

Nemzeti
Közzszolgálati Egyetem

KÖZIGAZGATÁSI SZAKVIZSGA

Általános közigazgatási ismeretek

II. modul: Jogalkotási és jogalkalmazási ismeretek

Jegyzet



NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM

Általános közigazgatási ismeretek II. modul: Jogalkotási és jogalkalmazási ismeretek

A tananyagot megalapozó tanulmány megalkotásában közreműködött:
DR. GYERGYÁK FERENC, DR. BENDE-SZABÓ GÁBOR

Szerzők:

1–2. fejezet: DR. TÉGLÁSI ANDRÁS

3. fejezet: DR. GÁVA KRISZTIÁN

A 4–5. fejezet hatályosítását 2015-ben elvégezte: DR. BOROS ANITA

A tananyagot lektorálta:

1–2. fejezet: DR. BALOGH-BÉKÉSI NÓRA

3. fejezet: DR. SALGÓ LÁSZLÓ

4–5. fejezetet 2015-ben lektorálta: DR. BELÁNYI MÁRTA

Budapest, 2015.

javított kiadás

kézirat lezárva: 2015. augusztus 15.

kézirat 5. fejezet lezárva: 2016. január 31.

ISBN 978-615-5527-34-0

Kiadja:

NKE Szolgáltató Nonprofit Kft.

Felelős kiadó: Hegyesi József ügyvezető igazgató

© Nemzeti Köszolgálati Egyetem

Kiadja: Nemzeti Köszolgálati Egyetem

www.uni-nke.hu

Budapest, 2015

A kiadásért felel:

Prof. Dr. Patyi András

Tördelés:

Tordas és Társa Kft.

TARTALOMJEGYZÉK

1. A JOGALKOTÁS TARTALMI KÉRDÉSEI	5
1.1. Társadalmi normák – erkölcsi normák – jogi normák	5
1.1.1. Társadalmi normák	5
1.1.2. Erkölcsi normák	6
1.1.3. Jogi normák	6
2. MAGYARORSZÁG JOGFORRÁSI RENDSZERE	9
2.1. Magyarország belső jogforrási rendszere	10
2.1.1. Az alaptörvény és az alaptörvény módosítása	10
2.1.2. Az alkotmánybíróság határozatai	11
2.1.3. A jogszabályok	12
2.1.4. A kúria által alkotott kötelező jogforrások	23
2.1.5. A belső jog további, sajátos forrásai	24
2.1.6. A közjogi szervezetszabályozó eszközök	26
2.2. A nemzetközi jog	29
2.3. Az Európai Unió joga	30
3. A JOGALKOTÁSI ELJÁRÁS ÉS JOGSZABÁLYSZERKESZTÉSI ISMERETEK	31
3.1. A jogalkotási eljárás	31
3.1.1. A jogalkotás tervezése, a jogszabálytervezet elkészítése	32
3.1.2. A jogszabálytervezetek véleményezése	33
3.1.3. A jogszabálytervezetek jogalkotó elé terjesztése és elfogadása	35
3.1.4. A jogszabályok kihirdetése, a hivatalos lap	38
3.2. A jogszabályok hatályosulásának vizsgálata	41
3.3. A dereguláció	42
3.4. Jogszabályszerkesztési ismeretek	43
3.4.1. Általános követelmények	43
3.4.2. A jogszabály megjelölése, hivatkozások	44
3.4.3. A jogszabály tagolása	47
3.4.4. A magyar jogalkotás tipikus tartalmi és formai hibái	54
4. ÁLTALÁNOS JOGALKALMAZÁSI ISMERETEK	57
4.1. A jogalkalmazó tevékenység fajtái	57
4.2. A jogalkalmazás szervei	58
4.3. A jogalkalmazás folyamata	58

5. A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁS	59
5.1. A közigazgatási eljárás és eljárásjog fogalma, kialakulása, szakaszai	59
5.1.1. A közigazgatási eljárás és eljárásjog fogalma	59
5.1.2. A közigazgatási eljárásjog kialakulásának rövid vázlata	61
5.1.3. A közigazgatási eljárás szakaszai és a Ket. felépítése	61
5.2. Az alapelvek és az alapvető rendelkezések fogalma, rendeltetése	63
5.3. A közigazgatási hatósági jogviszony és a törvény hatálya	71
5.3.1. A közigazgatási hatósági jogviszony	71
5.3.2. A Ket. hatálya	71
5.4. Joghatóság, hatáskör, illetékesség	75
5.5. Az első fokú eljárás megindulása és az alapeljárás legfontosabb intézményei	78
5.5.1. Az eljárás megindulása és annak jogkövetkezményei	78
5.5.2. A kérelem érdemi vizsgálata és az ahhoz kapcsolódó eljárási cselekmények	81
5.6. A tényállás tisztázása és a bizonyítás	99
5.6.1. A bizonyítás egyes eljárási cselekményei	101
5.6.2. A hatósági ellenőrzés	115
5.7. A hatóság döntései	117
5.7.1. A hatósági döntések fajtái	117
5.7.2. A hatósági döntések jogerőre emelkedése	123
5.7.3. A hatósági döntések kijavítása, kicserélése, kiegészítése	124
5.7.4. A döntés közlése és nyilvános közzététele	124
5.8. Jogorvoslat és döntés-felülvizsgálat a közigazgatási hatósági eljárásban	127
5.8.1. A kérelemre induló jogorvoslati eljárások	128
5.8.2. A hivatalból induló döntés-felülvizsgálati módok	136
5.8.3. A semmisség	138
5.9. A végrehajtás	139
5.9.1. A végrehajtás előfeltételei és megindítása, foganatosítása	139
5.9.2. A végrehajtásai szakasz egyéb speciális szabályai	146
5.10. A közigazgatási bírság, a helyszíni bírság és az elkobzás alkalmazásának eljárásjogi alapjai	148
5.11. Az eljárási költség és annak megelőlegezése, valamint viselése az eljárás során	149
5.12. Az elektronikus ügyintézés	152

1.

A JOGALKOTÁS TARTALMI KÉRDÉSEI¹

1.1. TÁRSADALMI NORMÁK – ERKÖLCSI NORMÁK – JOGI NORMÁK

1.1.1. TÁRSADALMI NORMÁK

Amióta létezik társadalmi együttélés, azóta szabályozzák **normák (magatartási szabályok)**. Minden közösségnek vannak olyan társadalmi normái, magatartási szabályai, amelyek egy bizonyos magatartást előírnak, megengednek, illetőleg megtiltanak az adott közösség tagjai számára, és amelyek be nem tartását a közösség szankcionálja.

A **társadalmi normák** egy adott közösség egységének megteremtése érdekében az alábbi **funkciókat** töltik be:

- magatartásmintát nyújtanak a társadalom tagjai számára, előírják, hogy adott esetben mi a követendő magatartás;
- özreműködnek a társadalom tagjai között keletkezett konfliktusok rendezésében;
- lehetővé teszik mások magatartásának az értékelését;
- lehetővé teszik mások magatartásának a kiszámíthatóságát; a normába foglalt magatartás így kalkulálhatóvá válik.

Ahhoz, hogy a társadalmi norma ezt a közösségteremtő feladatát teljesíteni tudja, alapvetően **három elem** megléte szükséges:

1. a magatartás megjelölése;
2. a magatartás normatív minősítése, vagyis tilossá, kötelezővé vagy megengedetté nyilvánítása;
3. a következmények előírása, amely valamely előírás követését honoráló előny kilátásba helyezésében, vagy szankció (büntetés) meghatározásában ölthet testet.

A társadalmi normák legfontosabb **sajátosságai**:

- *magatartásmintát* tartalmaznak, így befolyásolják az emberek viselkedését;
- *tartós időbeli érvényesség*; ismétlődő helyzetben ismétlődő magatartásra köteleznek;
- *általánosság*; általánosan megfogalmazott és általánosan követendő előírásokat, magatartásmintákat jelentenek;

¹ Az 1. fejezet a következő kiadvány alapján készült: *Közigazgatási szakvizsga. Általános közigazgatási ismeretek. II. modul: Jogalkotási és jogalkalmazási ismeretek*. A tananyagot megalapozó tanulmány megalkotásában közreműködött: dr. GYERGYÁK Ferenc, dr. BENDE-SZABÓ Gábor. A tananyag hatályosításában közreműködött: dr. Gyergyák Ferenc, SZÖLLŐSINÉ dr. CSEPELI Ágota, dr. SEEREINER Imre Alfonz, dr. BORBÁS Beatrix, SZMETANA György Tibor, dr. SZABÓ Zsuzsanna, dr. BOROS Anita, dr. BALLA Zoltán, Nemzeti Közszerológiai és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2014.

- formai elemük a *szankció*; vagyis a normasértés esetére kilátásba helyezett, a normasértő személy számára hátrányos következmény előírása.

1.1.2. ERKÖLCSI NORMÁK

A társadalmi normák sajátos csoportját képezik az erkölcsi normák, amelyek szintén a társadalmi viszonyokat szabályozzák.

Az erkölcsi kényszer súlya, szigora általában enyhébb a jogi kényszeréhez képest. A kényszert alkalmazó tényező szempontjából az erkölcs túlnyomórészt nem formális, azaz érvényesítéséről nem valamilyen társadalmi szervezet gondoskodik. Tipikus megnyilvánulási formája a megvetés, a közvélemény elítélő állásfoglalása, rosszallása. Az erkölcs normái a megfogalmazás pontossága, a követelmények általánossága és egységessége tekintetében messze a jogi normák mögött maradnak.

Az emberek, embercsoportok közötti viszonyokat nem szabályozzák minden területen és minden részletükben jogi szabályok, minthogy számos területen indokolatlannak mutatkozik a társadalmi viszonyok alakulásába való állami beavatkozás. Számos olyan területe van a társadalmi együttélésnek, ahol a jogi és erkölcsi norma helyenként egymást kiegészítő módon, helyenként párhuzamosan, megint máshelyütt egymással ellentétesen szabályoz. Ezek az eltérések egy közösségen belül egymással kölcsönhatásra lépve erősíthetők, illetve gyengíthetők a jog és az erkölcs által diktált magatartási szabályok érvényesülését.

Abban az esetben, ha a társadalmi és erkölcsi normák nem elegendők ahhoz, hogy valamely magatartás tanúsítását vagy az attól való tartózkodást biztosíthassák, szükségképpen felmerül az állami-közhatalmi kényszer által garantált jogi szabályozás iránti igény. Az ehhez tapadó kényszer és szankció markáns biztosítékává lesznek ilyenkor annak, hogy a kötelezett jogkövető magatartást tanúsítson.

1.1.3. JOGI NORMÁK

A jogi normák – mint a társadalmi normák egy csoportja – az állam megjelenésével jöhettek létre, és a társadalmi normák általános kategóriájához képest rendelkeznek bizonyos csak rájuk **jellemző sajátosságokkal**:

- *Csak jogalkotási hatáskörrel felruházott állami szervek alkotják.* A jogi normák keletkezése mindig állami, közhatalmi szervekhez kötődik, azokat az állam, illetőleg a közhatalom bocsátja ki vagy ismeri el.
- Szigorúan meghatározott *eljárési rendben jönnek létre*, amelynek betartása a jogi norma *érvényességének feltétele*.
- *A társadalom minden tagja számára kötelezőek.* A jogon kívüli magatartási szabályok (társadalmi, erkölcsi normák) ezzel szemben a társadalomban differenciáltan érvényesülnek, és betartásuk is többnyire az emberek önkéntes akarathatározásán alapul.
- Érvényesülésüket végső soron az állam kényszerítő ereje biztosítja, megsértésük esetén *állami kényszer* biztosítja a hozzájuk fűzött szankciókat, akár az állami erőszakszervek (pl. rendőrség) fizikai erőszak-alkalmazása mellett.

A jogi norma fogalmát a következők szerint határozhatjuk meg.

A jog:

- a személyek (jogalanyok) viselkedésére vonatkozó,
- az állam által alkotott, de legalább az állam által elismert és
- az állam által végső soron kikényszerített,
- kötelező
- magatartási szabályok összessége.²

A fogalmi elemek értelmezése keretében kiemeljük, hogy *állam* vagy *közhatalom* alatt a szóban forgó állam mindenkori alkotmányos berendezkedésében a közhatalmi szerveket értjük, a *magatartási szabály általánossága* pedig azt jelenti, hogy a jogi normák az emberek egy kisebb-nagyobb csoportjára nézve – és a csoporton belül megkülönböztetés nélkül mindenkire nézve – általános normaként szabályoznak.

A szabályozás mindig *absztrakt módon valósul meg* – ez azt jelenti, hogy a jogalkotó általában törekszik a tipikus, az együttélés során gyakorta előforduló élethelyzetek, típusmagatartások szabályozására.

A jogi normák szerkezetükre nézve három elemből állnak:

1. tényállás (hipotézis),
2. rendelkezés (diszpozíció),
3. joghátrány (szankció).

1. Az első szerkezeti elem a **hipotézis** vagy feltétel. Ez az elem egy olyan tényállást jelöl, amely bekövetkezése esetén a jogalkotó egy meghatározott magatartást ír elő vagy tilt meg. A magatartás pontos, részletes körbeírása fontos feladata a hipotézisnek. Jó példa erre a „Ne ölj!” erkölcsi norma és a büntetőjogi tényállás összehasonlítása, hiszen az „Aki mászt megöl...” megfogalmazás sokkal pontosabb meghatározást tesz lehetővé a jogalkotó számára, ti. az ehhez köthető további részek is fontosak: „...bűncselekményt követ el” (ez a magatartás *minősítése*) és „...szabadságvesztéssel büntethető” (ez a *szankció*).

2. A jogi norma második szerkezeti eleme a **diszpozíció**, a rendelkezés, amely tartalmazza azt a magatartást, amelyet a jogalkotó a hipotézisben körülírt tényállás megvalósulása esetére ír elő. Amennyiben tehát megvalósul a hipotézis, úgy a diszpozícióban előírtakat kell, illetőleg lehet, vagy akár tilos alkalmazni. Ez alapján a rendelkező rész három típusba sorolható:

- **pozitív parancs:** ebben az esetben a jogi norma címzettjének valamilyen aktív, tevéleges magatartást kell kifejtenie;
- **negatív parancs:** a jogi norma címzettje számára valamilyen tiltást, tartózkodást ír elő;
- a **felhatalmazást** tartalmazó rész lehetőséget biztosít a jogalanyoknak.

A parancsoló, illetve tiltó rendelkezés összefoglalóan kényszerítő, azaz **kógens**, míg a megengedő **diszpozitív** jellegű. A diszpozitív jellegű szabályok esetén tehát el lehet térni a jogszabály rendelkező részében foglaltaktól, vagyis a diszpozitív szabályokat akkor kell alkalmazni, ha a jogalanyok – konszenzussal – attól eltérő rendelkezésben nem állapodnak meg.

3. A harmadik elem a jogkövetkezmény, a **szankció**, amely alapvetően a hipotézisben és a diszpozícióban körülírt magatartáshoz rendelt állami magatartást jelöli.

2 PATYI András, VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*, Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2012, 85–86.

A szankció alapvetően háromféle lehet:

- **vagyoni szankció:** a jogsértő vagyonával szemben alkalmazott hátrány,
- **személyi szankció:** a jogsértő személyével szemben alkalmazott hátrány,
- **érvénytelenségi szankció:** a jogszabállyal ellentétes magatartás nem jár a kívánt joghatással.

2.

MAGYARORSZÁG JOGFORRÁSI RENDSZERE³

A jogforrások egyrészt azt határozzák meg, hogy a jogi rendelkezések honnan erednek, mely testületek és szervek alkotják meg ezeket (pl. az Országgyűlés vagy a Kormány), másrészt hogy honnan ismerhetők meg ezek a rendelkezések.⁴ Azaz a jogforrások egyrészt normákat kibocsátó döntési formák,⁵ másrészt a jogalkotó hatáskört és annak gyakorlását, a jogalkotási eljárást, a jogalkotó ténytet is jelentik.⁶ Ez alapján megkülönböztethetünk **belső (anyagi)** jogforrást, amely a normát létrehozó jogalkotó szervet jelenti, és **külső (alaki)** jogforrást, vagyis az alkotott norma megjelenési formáját.⁷

A **belső jogforrás** tehát azt a személyt vagy szervezetet jelenti, aki/amely egy meghatározott formát öltő jogi normát jogosult kiadni.⁸ (Így például Magyarországon belső jogforrásnak tekintjük az állampolgárokra kötelező magatartási szabályt előíró szervezetet, úgymint az Országgyűlés, a Kormány, a Magyar Nemzeti Bank elnöke, a Kormány tagjai, az önálló szabályozó szerv vezetője és a helyi önkormányzat képviselő-testülete.)

A **külső jogforrás** az a tárgyiasult forma, amely érzékelhetővé, ezáltal felfoghatóvá teszi a magatartási szabályokat (normákat).⁹

A magyar jogrendszer három jogrend forrásából épül fel:

1. a hazai, belső (magyar) jog,
2. a nemzetközi jog,
3. az Európai Unió jogrendje.

Kérdés, hogy a három jogrend *hogyan viszonyul egymáshoz*. A **nemzetközi jogrend** Magyarországon is hatályos része a transzformáció révén beépül a hazai jogrendbe.¹⁰ Ugyanez mondható el az **Európai Unió elsődleges jogforrásairól**. Az **Európai Unió másodlagos jogforrásai** önálló, a belső (hazai) joggal nem keveredő jogrendet alkotnak, és a belső (hazai) jogrend fölött állnak.¹¹

A továbbiakban ezt a három jogrendet ismertetjük külön-külön.

3 A 2. fejezet a következő kiadvány alapján készült: *Közigazgatási szakvizsga. Általános közigazgatási ismeretek. II. modul...*, i. m. CSERNY Ákos, TÉGLÁSI András: *A jogforrási rendszer elemei, közjogi szervezetszabályozó eszközök*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Vezető- és Továbbképzési Intézet, Budapest, 2014.

4 POKOL Béla: *Jogi alaptan*, Rejtjel, Budapest, 2000, 46.

5 *Uo.*, 47.

6 121/2009. (XII. 17.) AB határozat.

7 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [155].

8 PATYI András, VARGA Zs. András: *i. m.*, 86.

9 *Uo.*, 87.

10 *Uo.*, 99.

11 *Uo.*

2.1. MAGYARORSZÁG BELSŐ JOGFORRÁSI RENDSZERE

Magyarország belső jogforrási rendszere zárt rendszert alkot és **hierarchikus** rendbe rendeződik. Ezen belül meg kell különböztetni a „**jogforrási hierarchiát**” és a „**jogszabályi hierarchiát**”.

A **jogforrási hierarchia** szélesebb kategória, mint a jogszabályok hierarchiája. A jogforrási hierarchia az adott állam összes jogforrásának egymáshoz való viszonyát igyekszik meghatározni.

A **jogszabályok hierarchiája** csak a jogalkotó szervek által alkotott jogszabályok közötti viszonyt rendezi. A jogszabályi hierarchia lényege, hogy a hierarchia alacsonyabb szintjén álló jogszabály nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal. A jogalkotás számára ez azért fontos, mert egy adott jogszabály megalkotásánál tartalmi szempontból *figyelembe kell venni az éppen születő jogszabálynál magasabb szintű normák tartalmát, mert az alacsonyabb rendű szabály nem lehet azzal ellentétes tartalmú*. Amennyiben ilyen eset előfordul, az a jogszabály érvénytelenségéhez vezet. (A jogszabályok érvényességéről lásd a 2.1.3.5. részt.)

A magyar jogrendben a **jogforrások élén az Alaptörvény** áll. Az Alaptörvény a jogrendszer alapjaként önálló, sajátos jogforrásnak minősül, önmagát nem tekinti jogszabálynak. Az Alaptörvény – saját magáról, mind a jogrendszer alapjáról – kimondja, hogy az Alaptörvény helyezkedik el az egész jogrendszer élén, lévén, hogy *egy jogszabály sem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel*.¹²

A jogforrások közül a **jogszabályok hierarchikus** viszonyát az **Alaptörvény** állapítja meg, amikor rögzíti, hogy mely jogszabály nem lehet ellentétes egyes más jogszabályokkal.¹³

Ennek alapján a magyar jogszabályok között a **következő hierarchia érvényesül** (felülről lefelé haladva):

- törvények,
- a Kormány rendelete, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete,
- a Kormány tagjainak rendelete,
- az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendeletei,
- a helyi önkormányzat rendelete.

2.1.1. AZ ALAPTÖRVÉNY ÉS AZ ALAPTÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSA

Az államban a jog elsődleges forrása az **alkotmány**,¹⁴ hatályos jogrendszerünkben a 2012. január 1. óta hatályban lévő **Magyarország Alaptörvénye**. Az Alaptörvényt tehát Magyarország írott (kartális) alkotmányának tekintjük.

Az alkotmányozó az „Alaptörvény” elnevezéssel a jogrendszer alapját képező kartális alkotmányra kívánt utalni, megkülönböztetve ezt az „alkotmány” szó eredeti, magyar jogi hagyomány szerint fogalmától, az ún. történeti alkotmánytól. Az alkotmányozó tehát az Alaptörvény elnevezéssel azt akarta hangsúlyozni, hogy ez az Alaptörvény az ezeréves történettel rendelkező magyar történeti

¹² Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) T) cikk (3) bekezdés.

¹³ PETRÉTEI József: *Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények*, Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2013, 116.

¹⁴ RÁCZ Attila: *Alapvető jogok és jogforrások*, Magyar Közigazgatás, 1999/10, 546–549.

alkotmányunknak csak egy része, hiszen a történeti alkotmányunk több dokumentumból, szokásból áll(t) össze, míg az „Alaptörvény” elnevezés csak a szűkebb, kartális alkotmányra utal.¹⁵

Az **Alaptörvény tartalmát** tekintve rögzíti az állami folyamatok rendjét, meghatározza az állami szervek szabályozását, felhatalmazását és cselekvésük kereteit, valamint biztosítja az állami funkciók jogszerű gyakorlását. Az Alaptörvény – és általában az alkotmány mint alaptörvény – feladata, hogy megállapítsa az államhatalom szervezetének alapvető sémáját mindenkire nézve kötelező jelleggel.

Az **Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja**. Az Alaptörvény a jogrendszer csúcán helyezkedik el, minden más jogszabály az Alaptörvényből ered, és azzal nem lehet ellentétes.¹⁶

Az Alaptörvényben és az Alaptörvényt módosító törvényekben bármilyen tárgykört, bármilyen tartalommal, bármilyen részletességgel lehet szabályozni.

Az alkotmány egyik alapvető funkciója a jogrendszer működésének szabályozása.¹⁷ Az alkotmány a jogrendszer működéséről és a jogalkotásról kevés, de alapvető rendelkezést tartalmaz, elsősorban a jogforrások meghatározását.¹⁸ **A jogforrások szabályozása kizárólag az alkotmány/Alaptörvény feladata;** a jogszabályok kötelező erejének jogi forrása az alkotmány/Alaptörvény.¹⁹

Az Alaptörvény elfogadásához és módosításához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

2.1.2. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. Az Alkotmánybíróság megvizsgálja és határozatával megsemmisíti az alaptörvény-ellenesnek talált jogszabályokat és közjogi szervezetszabályozó eszközöket. Az Alkotmánybíróság formálisan tehát nem jogalkotó szerv, ugyanakkor jogszabály-megsemmisítő hatásköre miatt egyfajta „negatív jogalkotást” végez. Az Alaptörvény szabályainak értelmezésére Magyarországon végső soron az Alkotmánybíróság jogosult, ezért az alkotmányi rendelkezések tartalmának megállapításakor igen jelentős az Alkotmánybíróság szerepe.

Az Alkotmánybíróság határozatai tehát nem tekinthetők jogalkotói jogforrásnak, viszont olyan **kitüntetett jogalkalmazói döntésnek**, amely alapján **az általános magatartási szabályokat hordozó jogforrások** közé sorolandók.²⁰ Az Alkotmánybíróság határozatai az alaptörvény-ellenes jogi normát megsemmisítik, azaz mindenkire kötelező erővel (*erga omnes*) törlik a jogrendből.²¹

15 A kartális és történeti alkotmány elhatárolásáról lásd: CSERNY Ákos, TÉGLÁSI András: *Az alkotmány fogalma = Alkotmányjog*, szerk. CSERNY Ákos, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013, 19–21.

16 Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) T cikk (3) bekezdés.

17 121/2009. (XII. 17.) AB határozat.

18 *Uo.*

19 *Uo.*

20 PATYI András, VARGA Zs. András: *i. m.*, 97.

21 *Uo.*

Az Alkotmánybíróság határozatai ezen túlmenően **alkotmányos követelményeket**, a jogalkotókat és a jogalkalmazókat is kötelező értelmezési tartományokat és alapelveket is meghatároznak, amelyek figyelmen kívül hagyása az így alkotott jogi norma vagy meghozott bírói döntés megsemmisítésével jár.²²

Ezen túl azonban az Alkotmánybíróság bizonyos állami szervek indítványára absztrakt módon és hivatalosan is értelmezheti az Alaptörvényt. Ezek az **alkotmányértelmező határozatok** formálisan is mindenkire kötelezők.

2.1.3. A JOGSZABÁLYOK

Egy adott államban a **jogrendszert az adott időpontban adott területen hatályban lévő jogi normák összessége adja**. A jogi normáknak az egyik alcsoportját alkotják a **jogszabályok**. (A jogszabályok mellett sajátos normák a közjogi szervezetszabályozó eszközök, ezekről később lesz szó, lásd a 2.1.6. részt.)

A **jogszabály** olyan általánosan kötelező magatartási szabály, amelyet a jogalkotó hatáskörrel rendelkező szervek kifejezetten azzal a céllal alkotnak, hogy a jövőre nézve, absztrakt módon szabályozzák a társadalmi viszonyokat.

A jogszabályokat az különbözteti meg a közjogi szervezetszabályozó eszközöktől, hogy formálisan is mindenkire kötelezők, nem csupán egy meghatározott címzetti körre nézve.

Az Alaptörvény kimondja, hogy általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg.

Az Alaptörvény szerint a **jogszabályok nem lehetnek ellentétesek az Alaptörvénnyel**.

A jogszabályok kiterjedésükre, kibocsátójukra és a szabályozás terjedelmére nézve többfélék lehetnek. Az Alaptörvény tételesen felsorolja a jogszabályokat: ilyen a **törvény**, a **kormányrendelet**, a **miniszterelnöki rendelet**, a **miniszteri rendelet**, a **Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete**, az **önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete**, valamint az **önkormányzati rendelet**. (Ebből a felsorolásból is látszik, hogy az Alaptörvény nem tekinthető jogszabálynak, mivel magát nem sorolja fel a jogszabályok között. Az Alaptörvény nemcsak megalkotása, hanem jogforrási rendszerben betöltött szerepe alapján is kivételes státuszúnak tekinthető.²³) **Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete is.**

A jogszabályok közé tartozó jogforrásokat az Alaptörvény **hierarchikus** rendszerbe állítja az alapján, hogy melyik jogszabály melyik jogszabállyal nem lehet ellentétes. A következőkben ezeket tekintjük át részletesen.

²² Uo.

²³ KURUNCZI Gábor: *A jogalkotás rendje, jogforrások, érvényesség, hatályosság = Alkotmányjog*, szerk. CSINK Lóránt, Novissima Kiadó, Budapest, 2014, 119.

2.1.3.1. A törvények

A jogszabályok hierarchiájának élén a **törvények** találhatók. Törvény nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel, az abba ütköző törvényt az Alkotmánybíróság – a jogosult indítványára – megsemmisíti, vagy olyan alkotmányos követelményt ír elő, amelynek a későbbi törvényalkotás során történő negligálása a törvényi rendelkezés megsemmisítését vonja maga után.

Az **Országgyűlés univerzális törvényhozó hatáskörrel** rendelkezik. Ennek értelmében törvénnyel bármilyen tárgykört, bármilyen tartalommal, bármilyen részletességgel lehet szabályozni. Normatív tartalom nélkül, szimbolikus tartalmat is törvénybe foglalhat.²⁴ Az Országgyűlés jogalkotó hatásköre más jogalkotók irányába nyitott: szabályozási tárgyakat vonhat el más szervektől, törvénybe emelhet korábban rendeleti szintű szabályozást.²⁵

A törvény rendelkezései nem ütközhetnek az Alaptörvénybe, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján pedig törvény alapvető jogot csak más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozhat.

Az Alaptörvény szerint az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Az alapvető jogok alkotmányos szint alatti szabályozása tehát több más tárgykör mellett **kifejezett (fenntartott) törvényhozási tárgykör**, azaz olyan tárgykör, amelynek szabályozása – legalább a legmagasabb szinten – az Országgyűlés számára van fenntartva, de a törvények végrehajtására rendelet is kiadható.²⁶

A kifejezett törvényhozási tárgykörök mellett léteznek ún. **kizárólagos törvényhozási tárgykörök** is, vagyis azok a tárgykörök, amelyeket minden részletükben törvénnyel kell szabályozni. A kizárólagos törvényhozási tárgykörben alkotott törvényekhez végrehajtási rendelet nem kapcsolódhat. A magyar jogban kizárólagos törvényhozási tárgykör például a bűncselekményeknek és azok büntetésének meghatározása.

Az Országgyűlés törvényt – határozatképesség esetén – a jelen lévő képviselők többségének, az Alaptörvényben meghatározott tárgykörökben pedig a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatával alkothat. Ez utóbbiakat nevezi az Alaptörvény sarkalatos törvénynek. A **sarkalatos törvény** olyan törvény, amelynek *elfogadásához és módosításához a – határozatképes számban – jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges*. Azt kizárólag az Alaptörvény határozza meg, hogy mely tárgykörökben kell a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával törvényt alkotni. Egy törvény magában foglalhat sarkalatos és nem sarkalatos szabályozási tárgykört is.²⁷ Ezért az egyes törvények ún. **sarkalatossági záradékban** deklarálják, hogy a törvény vagy egyes rendelkezései az Alaptörvény mely rendelkezése alapján minősülnek sarkalatosnak.²⁸

24 SMUK Péter: *Jogforrások = Alkotmányjog I. Alkotmányos fogalmak és eljárások*, szerk. SMUK Péter Universitas-Győr, Győr, 2015, 102.

25 Uo.

26 RÁCZ Attila: *Alapvető jogok...*, i. m. 546–549.

27 SMUK Péter: *Jogforrások*, i. m., 103.

28 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet a jogszabályszerkesztésről 87/A–C. §; SMUK Péter: *Jogforrások*, i. m., 103.

A sarkalatos törvények csupán eljárási szempontból különböznek az egyéb törvényektől, a sarkalatos törvény a jogszabályi hierarchiában nem áll a többi törvény felett, minden törvény egyenrangú.²⁹ Ugyanakkor sarkalatos törvényt nem lehet módosítani vagy hatályon kívül helyezni egyszerű törvénnyel.³⁰

2.1.3.2. A törvényerejű rendeletek és a „törvény erejével bíró” rendeletek

I. A törvényerejű rendeletek (tvr.)

A **törvényerejű rendelet** elnevezéssel olyan, nem az Országgyűlés által alkotott jogszabályt illeték, amellyel törvényt lehetett pótolni, módosítani, hatályon kívül helyezni vagy végrehajtásában felfüggeszteni, ugyanakkor az alkotmányt nem változtathatta meg. 1949 és 1989 között a leglényegesebb életviszonyokat – törvényi szabályozás hiányában – a törvényerejű rendeletek rendezték,³¹ amelyeket a Népköztársaság Elnöki Tanácsa (a továbbiakban: NET) bocsátott ki. Mivel a NET 1989-ben megszűnt, azóta **törvényerejű rendelet** elnevezéssel már nem alkotnak jogszabályt. Azonban számos 1989 előtt megalkotott törvényerejű rendelet – főleg nemzetközi szerződéseket kihirdető jogszabályként – ma is hatályban van,³² mivel ezeket nem helyezték hatályon kívül: ezek a törvénnyel egy szinten helyezkednek el a jogszabályi hierarchiában, csak törvénnyel módosíthatók vagy helyezhetők hatályon kívül.³³

II. A „törvény erejével bíró” rendeletek (rendkívüli jogforrások)

Nem törvényerejű rendelet (tvr.) elnevezéssel, de hatályos jogrendszerünkben is sor kerülhet **„törvény erejével bíró” rendelet** kibocsátására **különleges jogrend** idején.³⁴ Az ilyen típusú rendelettel – amely tehát formálisan (a megnevezését tekintve) rendelet, de tartalmilag a törvény erejével bír – felfüggeszthető a törvények alkalmazása, és a törvényi rendelkezésektől el lehet térni. A tvr. tehát a **törvénnyel egy szinten áll** a jogszabályi hierarchiában.

Ezeket nevezhetjük **rendkívüli jogforrásoknak** is, ugyanis a megalkotásukra való felhatalmazás csak az *Alaptörvényben különleges jogrendként megjelölt szituációkra vonatkozik*, és az Alaptörvény e minősített időszakok helyzetekből adódó problémák megoldására kíván hatékony szabályozási lehetőséget biztosítani **rendeleti kormányzás** lehetővé tételével.³⁵

Az Alaptörvény a **különleges jogrend 5 típusát** különbözteti meg: rendkívüli állapot, szükségállapot, megelőző védelmi helyzet, váratlan támadás és veszélyhelyzet.

- **Rendkívüli állapot** idején a **Honvédelmi Tanács** rendeletet adhat ki. A Honvédelmi Tanács rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.
- **Szükségállapot** idején a **köztársasági elnök** rendeletet adhat ki.

29 PETRÉTEI József: *Magyarország alkotmányjoga I...., i. m.*, 136.

30 *Uo.*

31 PAPP Imre, SÁRI János: *A jogforrások = Alkotmánytan I.*, szerk. KUKORELLI István, Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 88.

32 CSINK Lóránt, RIXER Ádám: *Alkotmányjog és közigazgatási jog*, Novissima Kiadó, Budapest, 2006, 159.

33 PETRÉTEI József: *Magyarország jogforrási rendszerének alapjai*, Kodifikáció, 2013/2, 38.

34 CSINK Lóránt, RIXER Ádám: *i. m.*, 160.

35 PETRÉTEI József: *Magyarország jogforrási...., i. m.*, 57.

- A Kormány **veszélyhelyzet, megelőző védelmi helyzet**, valamint **váratlan támadás** idején rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

2.1.3.3. A központi rendeletek

A jogszabályok hierarchiájában a törvényeket a **központi rendeletek** követik, amelyek közül

- a **kormányrendelet** törvénnyel nem lehet ellentétes;
- a **Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete** törvénnyel nem lehet ellentétes;
- a **miniszterelnöki és a miniszteri rendelet** törvénnyel, kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes;
- az **önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete** törvénnyel, kormányrendelettel, miniszterelnöki rendelettel, miniszteri rendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes.

A központi rendelet tehát nem az Országgyűlés által alkotott, mindenkire kötelező jogszabály, amelyen belül megkülönböztetünk **autonóm** (eredeti) és **végrehajtási** (származékos) rendeleteket. **Autonómnak** nevezzük azt a rendeletet, amely a legmagasabb szinten szabályozza az adott életviszonyt (tehát törvény arról nem rendelkezik), és **végrehajtásinak** azt, amelynek megalkotásához felhatalmazásra van szükség. Végrehajtási rendelet csak törvényben vagy autonóm rendeletben adott felhatalmazás alapján adható ki, éspedig olyan felhatalmazás alapján, amely meghatározza a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit.³⁶ *A felhatalmazás jogosultja a jogi szabályozásra másnak további felhatalmazást nem adhat: ez a szubdelegálás tilalma.*

A Kormány feladatkörében eljárva kiadhat autonóm rendeletet is, tehát olyan rendeletet, amely a legmagasabb szinten szabályozza a társadalmi viszonyokat azzal, hogy nyilvánvalóan nem alkothat ilyen rendeletet kizárólagos és kifejezett törvényhozási tárgykörökben, továbbá olyan tárgykörökben, amelyeket törvény korábban már szabályozott.

A Kormány magasabb szintű jogszabályok végrehajtására kiadhat **végrehajtási (részletező)** rendeletet is. A Kormány tagjai (miniszterelnök, illetve miniszter) viszont csak végrehajtási rendelet megalkotására jogosultak.

A Magyar Nemzeti Bank elnöke törvényben kapott felhatalmazás alapján, sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörében³⁷ rendeletet ad ki, amely a kormányrendelettel egy szinten helyezkedik el a jogszabályok hierarchiájában. A Magyar Nemzeti Bank elnökét rendelet kiadásában az általa rendeletben kijelölt alelnök helyettesíti.

Az Alaptörvény alapján az Országgyűlés sarkalatos törvényben a végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására **önálló szabályozó szerveket** hozhat létre. A törvények jelenleg két önálló szabályozó szervet nevesítenek: a **Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság**, valamint a **Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal**. Az **önálló szabályozó**

³⁶ Lásd 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról 5. § (1) bekezdés.

³⁷ Lásd 2011. évi CCVIII. törvény a Magyar Nemzeti Bankról.

szervek vezetői törvényben kapott felhatalmazás alapján, sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörükben rendeletet adhatnak ki.

2.1.3.4. A helyi rendeletek

Mivel számos jogilag rendezendő kérdés lokális jellegű, nem lehet és nem is célszerű minden témakört központilag szabályozni.³⁸ Ezek hatékony megoldása érdekében az Alaptörvény az önkormányzatokat – azok képviselő-testületét, illetőleg közgyűlését – is felruházza a rendeletalkotás jogával, kimondva, hogy *a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében a törvény keretei között rendeletet alkot.*

Az önkormányzati rendelet mindenkire kötelező jogszabály, de csak a helyi önkormányzat közigazgatási területén belül. A helyi önkormányzat *feladatkörében eljárva, törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére (autonóm), illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján (végrehajtási) rendeletet alkot.* Helyi önkormányzat nem adhat ki autonóm rendeletet olyan tárgykörben, amelyet törvény vagy legmagasabb szinten a Kormány korábban már szabályozott. Az önkormányzati rendelet más – magasabb szintű – jogszabállyal nem lehet ellentétes.

Az önkormányzatoknak a rendeletalkotás során ugyanakkor nemcsak az Alaptörvényre, az alkotmánybírói határozatokra és a többi magasabb szintű jogszabályra kell tekintettel lenniük (hogy azzal ellentétes szabályt ne alkossanak), hanem a Kúria önkormányzati határozataira is. (A Kúria önkormányzati határozatairól lásd a 2.1.4.2. pontot.) Ha ugyanis valamelyik önkormányzat olyan tartalmú rendeletet alkot, amellyel azonos tartalmú – akár más önkormányzat által alkotott – rendeletet a Kúria már egyszer megsemmisített, számítani kell arra, hogy azt a Kúria ugyanúgy meg fogja semmisíteni, már csak abból kiindulva is, hogy a Kúria hasonló ügyeket a korábban alkalmazott elvei szerint ítélt meg.

A helyi önkormányzat a rendeletet annak kihirdetését követően haladéktalanul köteles megküldeni az illetékes fővárosi/megyei kormányhivatalnak, amely továbbítja azt a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek. Ha a fővárosi/megyei kormányhivatal az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely rendelkezését jogszabálysértőnek találja, kezdeményezheti a bíróságnál az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát. A fővárosi/megyei kormányhivatal kezdeményezheti a bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítását is. Ha a helyi önkormányzat a rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettségének a bíróság által a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig nem tesz eleget, a bíróság a fővárosi/megyei kormányhivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet vagy önkormányzati határozatot a helyi önkormányzat nevében az illetékes fővárosi/megyei kormányhivatal vezetője alkossa meg.³⁹

38 CSINK Lóránt, RIXER Ádám: *i. m.*, 161.

39 Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 32. cikk (5) bekezdés.

2.1.3.5. A jogszabályok érvényessége, hatálya, megalkotásuk alapvető követelményei

I. A jogszabályok érvényessége

A magyar jogi nyelvben a jogszabály érvényessége alatt a jogszabály „bizonyos súlyos hibáktól mentesen létezését”, „jogi hatás kifejtésére való alkalmasságát”⁴⁰ értjük. Az érvényességnek nincs mértéke vagy kiterjedése: egy jogszabály vagy érvényes (azaz létezik, bizonyos súlyos hibáktól mentes és alkalmas jogi hatás kifejtésére), vagy nem.

A jogszabály érvényes létrejöttéhez **négy feltétel együttes megvalósulása** szükséges:

1. a vonatkozó eljárási szabályok betartása a jogalkotási eljárás során,
2. a jogszabályi hierarchiának való megfelelés,
3. az arra jogosult személy vagy szerv által történt megalkotás, illetőleg az, hogy
4. a jogszabály kihirdetése a megfelelő formában megtörténjen.

Nézzük most ezeket a feltételeket egyenként!

1. A jogszabályok érvényességi kelléke a **létrehozásukra vonatkozó eljárási szabályok betartása**. Az eljárási garanciák a jogállamiság és jobbiztonság elvéből fakadnak, így csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály.⁴¹ Ezért az Alkotmánybíróság megsemmisíti a jogszabályt, ha a jogalkotási eljárás során olyan súlyos eljárási szabálytalanságot követtek el, amely a jogszabály **közjogi érvénytelenségét** idézte elő, illetőleg, amely másként nem orvosolható, mint a jogszabály megsemmisítésével.⁴² A jogállamiság részét képező döntéshozatali eljárási szabályok megsértése a döntés közjogi érvénytelenségét eredményezheti. (Így például ha külön törvény ír elő konkrét és intézményesített véleménykézési kötelezettséget, akkor annak elmulasztása a jogszabály közjogi érvénytelenségét eredményezheti.⁴³ Lásd a 3.1.2. pontban.) Azt a kérdést, hogy a külön törvényekben meghatározott jogalkotási eljárási szabály megszegése súlyosságánál fogva adott esetben eléri-e az alkotmányos szintjét, az Alkotmánybíróságnak eseti mérlegeléssel kell eldöntenie. Önmagában azonban a jogalkotási törvény rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyása csak akkor eredményezheti a jogszabály alkotmányellenességének megállapítását, ha az adott jogszabály egyben az alkotmány valamely rendelkezését is sérti.⁴⁴
2. A jogszabályok érvényességének nélkülözhetetlen feltétele, hogy **a jogszabály illeszkedjen a jogszabályi hierarchiába**. Formai, alaki okból alkotmányellenes az a jogszabály, amely sérti a **jogszabályi hierarchia** alkotmányosan meghatározott rendjét.⁴⁵ (A jogszabályi hierarchiát lásd a 2.1. pont bevezető részében.) A hierarchia betartása a jogalkotó szervek kötelessége, amelyeknek folyamatosan figyelniük kell a hierarchia érvényesülését, vagyis azt, hogy az általuk alkotott jogszabály nem ütközik-e más, magasabb szintű jogszabállyal.⁴⁶

40 Kiss Barnabás: *Jogforrási rendszer = Bevezetés az alkotmányjogba*, szerk. TRÓCSÁNYI László, SCHANDA Balázs, HVG-Orac, Budapest, 2012, 111.

41 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 85.

42 3/1997. (I. 22.) AB határozat, 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, 52/1997. (X. 14.) AB határozat, 39/1999. (XII. 21.) AB határozat.

43 Lásd 44/2012. (XII. 20.) AB határozat.

44 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [99].

45 31/1991. (VI. 5.) AB határozat.

46 PETRÉTEI József: *A jogforrás fogalma, érvényessége és hatályossága*, Kodifikáció, 2012/1, 15.

Fontos felhívni a figyelmet arra, hogy „a jogszabály érvényes létrejötte mindaddig vélelmezett, amíg az erre jogosult szerv a jogszabály kihirdetésének napjáig visszamenő hatállyal vissza nem vonja, illetve meg nem semmisíti”.⁴⁷ Ezért mindaddig, amíg az Alkotmánybíróság – vagy a helyi önkormányzat rendelete esetén a Kúria – egy adott jogszabályt nem minősít a jogszabályi hierarchiába ütközőnek, és azt nem semmisíti meg, addig annak a jogszabálynak az érvényességét vélelmezni és a jogszabályt alkalmazni kell.

3. A jogszabály csak akkor jön létre érvényesen, ha **jogalkotó hatáskörrel felhatalmazott szerv alkotja meg**. A jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerveket kizárólag az Alaptörvény határozhatja meg, tekintve, hogy a jogszabályok kötelező erejének jogi forrása az alkotmány.⁴⁸ (A jogalkotó szerveket lásd a 2.1. pont bevezető részében.)
4. A jogszabály érvényes létrejöttének utolsó fázisa a jogszabály megfelelő formában történő **kihirdetése**. A jogszabályokat – az önkormányzati rendelet kivételével – Magyarország hivatalos lapjában, a Magyar Közlönyben kell kihirdetni. A jogszabály a kihirdetéssel válik tehát érvényessé. A kihirdetés a jogbiztonság lényeges eleme, ugyanis csak akkor lehet elvárni az önkéntes jogkövetést, ha az állampolgárok megismerhetik a jogszabályok rendelkezéseit. (A jogszabályok kihirdetésével bővebben a 3.1.4. pontban foglalkozunk.)

Ezeknek az „*érvényességi kellékeknek*” a hiánya esetén a jogszabály **közjogi érvénytelenségéről** beszélünk.⁴⁹

Egy jogszabály két szempontból lehet hibás: tartalmi vagy formai szempontból.⁵⁰ A **tartalmi hiba** azt jelenti, hogy a jogszabály tartalma nem áll összhangban a jogszabályi hierarchiában magasabb szinten álló jogszabály tartalmával, azaz ellentmondás van közöttük.⁵¹ A **formai hiba** ezzel szemben a keletkezés (jogalkotási eljárás) hibájára utal.⁵² Ez jelentheti azt, hogy

- nem a megfelelő szerv bocsátotta ki a jogszabályt (esetleg túllépett hatáskörén), vagy pedig
- a szűkebb értelemben vett jogalkotási eljárás során, illetve a kihirdetéssel kapcsolatban történt valamilyen hiba (azaz a jogszabálysértés).⁵³

A hibákat következményük szerint is csoportosíthatjuk:⁵⁴

1. **nincs** a jogszabályra nézve **következménye** (pl. a társadalmi szervezetekkel való egyeztetés kötelezettségének megszegése,⁵⁵ vagy a hatásvizsgálat el nem készítése⁵⁶).

47 RÁCZ Attila: *A jogszabályok kötelező ereje – érvényesség válása, időbeli hatálya és alkalmazhatósága = Emlékkönyv Dr. Szentpéteri István egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*, szerk. TÓTH Károly, Szeged, 1996, 492., idézi: PETRÉTEI József: *A jogforrás fogalma...*, i. m., 15–16., 71. lj.

48 121/2009. (XII. 17.) AB határozat.

49 SZENTE Zoltán, JAKAB András, PATYI András, SÜLYOK Gábor: 19. § [Az Országgyűlés alkotmányos funkciói és hatáskörei] = *Az Alkotmány Kommentárja I.*, szerk. JAKAB András, Századvég Kiadó, Budapest, 2009. 571.

50 Uo.

51 Uo.

52 Uo.

53 Uo.

54 SZENTE Zoltán, JAKAB András, PATYI András, SÜLYOK Gábor: i. m., 571–572.

55 30/1991. (VI. 5.) AB határozat, ABH 1991, 363, 364.; 54/1996. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1996, 173, 195.; 50/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 387, 395–398.; 39/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999, 325, 349.; 7/2004. (III. 24.) AB határozat, ABH 2004, 98, 101–104.

56 38/2000. (I. 31.) AB határozat, ABH 2000, 303, 313.

2. **orvosolható** a hiba (helyesbítés útján) – ilyen például a hivatalos lapban való megjelenés nyomdahibája.
3. **nem orvosolható**, tehát megsemmisíthető (megsemmisítendő) a keletkezett jogszabály (pl. súlyos eljárási szabálysértés, lásd: szavazási arányok figyelmen kívül hagyása). Az a) pontban említett egyeztetési eljárástól eltérően a *külön törvényben előírt* egyeztetési kötelezettségek megsértése alkotmányellenességet eredményez, tehát ez „súlyos”, nem orvosolható hibának minősül.⁵⁷
4. a hiba oly mértékű, hogy a jogszabály még **megsemmisítésre sem érdemes** (nincs mit megsemmisíteni). (Például a jogszabályt a *Magyar Közlöny* helyett a *Magyar Nemzetben* jelentetik meg, ilyenkor a jogszabály **létre sem jött**.)⁵⁸

Az 1–4. pontokban említett négyféle hiba közül a 3. és 4. pontban leírt hibák érvénytelenséget jelentenek.⁵⁹

Egy jogszabály nem csak **keletkezésének körülményei folytán** lehet érvénytelen, hanem a **későbbiekben is érvénytelenné** válhat, például, ha egy, a jogszabályi hierarchiában magasabb szinten álló jogszabály *megváltozik*, és ennek folytán válik ellentétessé az alacsonyabb szintű jogszabály (például amikor az Alkotmány 1989-es átfogó jogállami revízióját követően számos jogszabály alkotmányellenessé vált).⁶⁰

Az érvényesség nem jelenti azt, hogy a jogszabály általánosan kötelező is egyben. Ennek ellenére az érvényességnek **vannak joghatásai**. Elvárható például, hogy ne adjanak ki a jogszabállyal ellentétes tartalmú, alacsonyabb szintű jogszabályt.

II. A jogszabályok hatálya

A jogszabály hatálya általában a jogszabály **alkalmazhatóságát és alkalmazandóságát** jelöli. A jogszabály a hatálybalépés napjától annak megszűnéséig általánosan kötelező, vagyis a jogi norma alapján az adott időben, adott területen és adott személyekre nézve jogviszonyok keletkezhetnek, módosulhatnak vagy szűnhetnek meg.⁶¹ Ez alapján megkülönböztethetjük egy jogszabály

1. **időbeli**,
2. **területi** és
3. **személyi** hatályát.

Nézzük most ezeket egyenként!

1. **Időbeli hatály:** *a jogszabályban meg kell határozni a hatálybalépésének napját*, amely általában nem esik egybe a kihirdetés időpontjával. Az érvényessé válás és a hatálybalépés időpontja közötti időszakot a jogirodalom **vacatio legis**nek nevezi. Ezen időszak alatt fel lehet készülni a jogkövetésre, azaz a jogszabály megszerzésére és tanulmányozására, valamint a szervezeti és tárgyi feltételek megvalósítására. Ezért *a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell*

57 Lásd 30/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 2000, 202, 206.; 26/2003. (V. 30.) AB határozat, ABH 2003, 790, 794.; 11/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004, 853, 856–858.; SZENTE Zoltán, JAKAB András, PATYI András, SÜLYOK Gábor: *i. m.*, 572.

58 SZENTE Zoltán, JAKAB András, PATYI András, SÜLYOK Gábor: *i. m.*, 572.

59 *Uo.*

60 SZENTE Zoltán, JAKAB András, PATYI András, SÜLYOK Gábor: *i. m.*, 573.

61 KISS Barnabás: *Jogforrási rendszer, i. m.*, 135.

*megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre.*⁶² A *vacatio legis* ideje alatt kell továbbá kibocsátani a végrehajtási jogszabályt, amely akkor szolgálja leginkább a jogbiztonságot, ha az eredeti jogszabállyal egyszerre lép hatályba.

A **hatálybalépés napja** többféleképpen jelölhető meg:

- gyakori, hogy *a jogszabály megjelöli a vacatio legis tartamát* (pl. ez a rendelet a kihirdetését követő harmincadik napon lép hatályba);
- *a jogszabály meghatározhat feltételt vagy időhatározót is* (pl. ez a rendelet az Európai Unióhoz való csatlakozásunk napján lép hatályba, vagy ez a rendelet 2016. október 1-jén lép hatályba);
- elképzelhető továbbá, hogy a jogszabály *hatálybalépésének idejét külön jogszabály* állapítja meg.

A hatálybalépés napja – főszabály szerint – *későbbi időpont, mint a jogszabály kihirdetésének napja*.

Ugyanakkor, ha a szabályozás célja másként nem érhető el, a jogszabály hatálybalépésének napja *a kihirdetés napja is lehet*. Ebben az esetben a hatálybalépés időpontját órában kell meghatározni, amely nem előzheti meg a kihirdetés időpontját. Ha nem órában határozzák meg a hatálybalépést, akkor a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés a hatálybalépése napjának kezdetén lép hatályba.

A jogszabály egyes rendelkezéseinek hatálybalépésére különböző – a jogszabály hatálybalépését követő – időpontokat is meg lehet állapítani.

A **jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)** alapján a végrehajtási jogszabály a felhatalmazást tartalmazó jogszabály kihirdetésével egyidejűleg vagy azt követően, a felhatalmazó rendelkezés hatálybalépését megelőzően kihirdethető. A végrehajtási jogszabályt, jogszabályi rendelkezést a felhatalmazást adó jogszabály azon rendelkezésével egyidejűleg kell hatályba léptetni, amelynek a végrehajtására irányul, kivéve, ha a felhatalmazó rendelkezés a végrehajtási jogszabály kiadását nem teszi kötelezővé.

E körben kell szólni még a visszaható hatály problematikájáról. A **visszaható hatály tilalma** azt jelenti, hogy *a jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.*⁶³

Előfordulhat azonban mégis (kivételes esetben és szűk körben), hogy a visszaható hatályú jogalkalmazás megengedett, például a büntetőjogban nem az elkövetéskori, hanem az elbíráskori jogszabályt kell alkalmazni (visszaható hatállyal), ha a cselekmény ekkor már nem minősül bűncselekménynek, vagy enyhébben büntetendő.

A jogszabály **időbeli hatálya megszűnésének** is több formája lehetséges.

- A jogszabály hatálya megszűnik, ha a jogszabályt egy azonos vagy magasabb szintű *jogszabály hatályon kívül helyezi*.
- Előfordulhat továbbá, hogy *maga a jogszabály határozza meg az időbeli hatályának végét*: amennyiben az abban megjelölt határidő lejár, a jogszabály hatályát veszti. (Tipikusan ilyen a költségvetési törvény, amelyik csak a vonatkozó költségvetési évre hatályos.)

⁶² 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról (Jat.), 2. § (3) bekezdés.

⁶³ Jat. 2. § (2) bekezdés.

- Egy hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatályát veszti akkor is, ha azt *egy másik jogszabályi rendelkezés módosítja*.⁶⁴ A módosító és hatályon kívül helyező jogszabály a hatálybalépésével beépül az alapjogszabályba (tehát abba, amelyet módosít vagy hatályon kívül helyez), és egyidejűleg „eltűnik” a jogrendszerből, „automatikusan” hatályát veszti. Erről tehát a jogalkotónak nem kell tételesen rendelkeznie.
- Megszűnik a jogszabály hatályossága (adott esetben az érvényessége is), ha a jogszabályt *az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek találja, és megsemmisíti*. A megsemmisítés hatálya lehet: **ex nunc** (ilyenkor a jogszabály az AB határozat Közlönyben való megjelenését követő napjától veszti hatályát), **ex tunc** (a megsemmisítés kiterjed a határozat megjelenését megelőző időre is, a jogszabály kihirdetésére visszamenő hatállyal), vagy **pro futuro** (a jogszabály az AB határozat Közlönyben való megjelenését követő későbbi időponttal veszti hatályát). Fontos jelezni tehát, hogy a *pro futuro* hatállyal megsemmisített jogszabályt – noha az már az Alkotmánybíróság döntéséből tudvalevően alaptörvény-ellenes – mindaddig alkalmazni kell, amíg a megsemmisített jogszabály hatályát nem veszti (kivéve, ha az Alkotmánybíróság határozata erről másként rendelkezik, pl. a jogszabály konkrét ügyben történő alkalmazhatóságát kizárja).

Az időbeli hatály főszabály szerint a jogszabály időbeli alkalmazhatóságát jelöli. Elképzelhető azonban olyan eset, amikor a hatályos jogszabály nem alkalmazható, vagy fordítva: az alkalmazandó jogszabály nem hatályos. Így például nem alkalmazható a hatályos jogszabály, ha az alkalmazás tárgyi feltételei hiányoznak, vagy ha rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács felfüggeszti a jogszabály alkalmazhatóságát. De alkalmazandó a nem hatályos büntetőjogi jogszabály, ha az elkövetéskori jogszabály enyhébben rendeli büntetni a cselekményt, mint az elbíráláskori (ilyenkor az elkövetéskor hatályos jogszabályt kell alkalmazni, függetlenül attól, hogy az már nem hatályos).⁶⁵

2. **Területi hatály:** központi jogszabály területi hatálya *Magyarország területére*, az önkormányzati rendelet területi hatálya *a helyi önkormányzat közigazgatási területére* terjed ki. Az önkormányzati rendelet területi hatálya tehát más önkormányzatra nem terjedhet ki.
A jogszabály területi hatályát a jogszabályban csak akkor kell kifejezetten meghatározni, ha az imént leírtaktól eltérő területre terjed ki. Sem a Jat., sem az Alaptörvény nem zárja ki, hogy a jogalkotó a központi szerv által alkotott jogszabály területi hatályát *az ország meghatározott területére, településeire korlátozza*.⁶⁶ (Így például az ún. „Balaton-törvény” hatálya csak a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet területére terjed ki.)⁶⁷
3. **Személyi hatály:** a jogszabály személyi hatálya alatt *nem a jogszabály címzetti körét* kell érteni (pl. a 2011. évi CXCV. törvény esetében a közszolgálati tisztviselőket), hanem *azokat a természetes és jogi személyeket, akikre a jogszabály egyáltalán – általános jelleggel – jogokat és kötelezettségeket háríthat*.

64 Jat. 10. § (2) bekezdés.

65 CSINK Lóránt, RIXER Ádám: *i. m.*, 167.

66 PETRÉTEI József: *A jogforrás fogalma, érvényessége és hatályossága, i. m.* 18.

67 Lásd a 2000. évi CXII. törvény a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról 2. § (1) bekezdését.

A jogszabály személyi hatálya kiterjed:

- Magyarország területén a természetes személyekre, jogi személyekre és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre; Magyarország területén kívül a magyar állampolgárokra (ha tehát külföldön tartózkodom, akkor nemcsak annak az országnak a jogszabályait kell betartsam, hanem a magyar jogszabályokat is),
- *önkormányzati rendelet esetében* a helyi önkormányzat közigazgatási területén a természetes személyekre, jogi személyekre és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre.

A jogszabály személyi hatályát csak akkor kell kifejezetten meghatározni, ha ettől eltérő személyi körre terjed ki (pl. a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény hatálya – főszabály szerint – csak a Magyarországon élő magyar állampolgárokra, bevándoroltakra és letelepedettekre, hontalanokra és a magyar hatóság által menekültként elismert személyekre terjed ki.)

III. A jogszabályalkotás alapvető követelményei az Alkotmánybíróság gyakorlata és a jogalkotási törvény alapján

A **jogalkotás** fogalmán legáltalánosabban a jogszabályok létrejöttéhez vezető jogilag szabályozott eljárást, még tágabban a teljes társadalmi-politikai folyamatot kell érteni, így a „jogalkotási eljárás” és a „jogalkotás rendje” terminusok jelentése gyakorlatilag azonos.

A *Jat.* számos követelményt fogalmaz meg a jogszabályok megalkotására nézve. Eszerint **biztosítani kell, hogy a jogszabály**

- megfeleljen az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek,
- illeszkedjen a jogrendszer egységébe,
- megfeleljen a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek, és
- megfeleljen a jogalkotás szakmai követelményeinek.

A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. A jogszabályban nem ismételhető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.

Az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni.

Az Alkotmánybíróság szerint a jogalkotással szemben támasztott egyik legfontosabb követelmény a **jogbiztonság elvének** érvényesülése.⁶⁸ A jogbiztonság az államtól és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a *jog egésze*, egyes részterületei és *egy-egy szabálya* is *világosak, egyértelműek*, hatásukat tekintve *kiszámíthatóak* és a norma címzettjei számára *előre láthatóak* legyenek.⁶⁹ A világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben tehát alkotmányos követelmény.⁷⁰ A jogbiztonság megköveteli, hogy a *jogszabály szövege értelmes és világos*, a jogalkalmazás során *felismerhető normatartalmat hordozzon*, ez a **normavilágosság** követelménye.⁷¹ Ugyanakkor

68 PETRÉTEI József: *Magyarország alkotmányjoga I...., i. m.*, 134.

69 11/1992. (III.5.) AB határozat, idézi PETRÉTEI József: *Magyarország alkotmányjoga I...., i. m.*, 134., 221. lj.

70 PETRÉTEI József: *Magyarország alkotmányjoga I...., i. m.*, 134.

71 26/1992. (IV. 30.) AB határozat, idézi PETRÉTEI József: *Magyarország alkotmányjoga I...., i. m.*, 134., 222. lj.

a jogbiztonságot önmagában nem sérti az, ha valamely tárgykörre több jogszabály – és nem egyetlen átfogó – tartalmaz rendelkezéseket.⁷²

Az Alkotmánybíróság szerint az ún. „salátatörvények” gyakorlata esetenként alkotmányossági aggályokat vet fel.⁷³ A jogalkotással szemben alkotmányos követelmény, hogy a jogszabályok szerkesztése és módosítása ésszerű és áttekinthető legyen. A jogállamiságot veszélyeztetheti az olyan törvényszerkesztési gyakorlat, amely *logikai kötelék nélkül kapcsolja össze* számos törvény megváltoztatását. A jogbiztonságot elsősorban az olyan salátatörvények veszélyeztetik, amelyek tartalmi összefüggés nélkül úgy rendelkeznek különböző törvényekről, hogy a képviselők, valamint a jogkereső közönség számára a változások nehezen követhetővé válnak.⁷⁴ A különféle természetű életviszonyoknak egyetlen törvényben történő szabályozása torzíthatja a törvény rendelkezéseit, illetőleg leronthatja érthetőségét azáltal, hogy kétséget hagy azt illetően, hogy melyik életviszonyra milyen szabályokat kell alkalmazni. Ezért az ilyen törvények esetében a törvényhozónak nagyfokú körültekintéssel kell eljárnia.⁷⁵ Ez azonban *nem jelenti azt, hogy minden „salátatörvény” önmagában alkotmányellenes lenne.* Ennek megítélését az Alkotmánybíróság esetről-esetre végzi el.

2.1.4. A KÚRIA ÁLTAL ALKOTOTT KÖTELEZŐ JOGFORRÁSOK

A Kúria mint a legfőbb bírósági szerv – a többi bírósági szervhez hasonlóan – **igazságszolgáltatási tevékenységet** lát el. Jogszabály, vagyis általánosan, minden polgárra kötelező magatartási szabályok alkotására nem jogosult.

Az Alaptörvény azonban olyan aktusok kibocsátására jogosítja fel a Kúriát, amelyek ugyan nem jogszabályok (vagyis a polgárok és szervezeteik számára nem közvetlenül kötelező magatartási szabályok), de olyan **kitüntetett jogalkalmazói jogforrások**, amelyeket a jogalkalmazó szerveknek, így a közigazgatási szerveknek is, jogalkalmazó tevékenységük során figyelembe kell venniük. Az Alaptörvény szerint ugyanis a Kúria az igazságszolgáltatási tevékenysége mellett köteles biztosítani a bíróságok jogalkalmazásának egységét, ennek érdekében **a bíróságokra kötelező jogegységi határozatot** hozhat. Ezen kívül *a bíróság dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről.* A bírósági szervezetről szóló törvény ezt az Alaptörvényben szereplő kitéltet leszűkíti, amikor csak a Kúriát jogosítja fel arra, hogy az önkormányzati rendeleteket – más, magasabb szintű jogszabályba ütközése esetén – ún. **önkormányzati határozatával** megsemmisítse.⁷⁶

2.1.4.1. A jogegységi határozat

A Kúria a bíróságokra **kötelező jogegységi határozatot** hozhat jogegységi eljárás keretében, ha

- a joggyakorlat továbbfejlesztése vagy az egységes ítélkezési gyakorlat biztosítása érdekében elvi kérdésben jogegységi határozat meghozatala, korábban meghozott jogegységi határozat megváltoztatása vagy hatályon kívül helyezése szükséges, vagy
- a Kúria valamely ítélkező tanácsa jogkérdésben el kíván térni a Kúria másik ítélkező tanácsának elvi bírósági határozatként közzétett határozatától vagy közzétett elvi bírósági döntéstől.

72 1103/B/1990. AB határozat, idézi PETRÉTEI József: *Magyarország alkotmányjoga I...., i. m.*, 134., 223. lj.

73 108/B/2000. AB határozat.

74 ABH 2004, 1414, 1418–1419.

75 8/2004. (III. 25.) AB határozat, 4/2006. (II. 15.) AB határozat.

76 Lásd a 2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról 24. § (1) bek. f) pontját.

Ugyan *a jogegységi határozat nem jogszabály*, azonban olyan norma, normatív tartalmú előírás, amelynek alkotmányossági vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak hatásköre van.⁷⁷

A Kúria jogegységi határozata közvetlenül a bíróságok jogalkalmazásának egységét biztosítja. Tekintettel arra, hogy a jogegységi határozat az adott jogi norma kötelező értelmezését mondja ki, a bíróságokra közvetlenül kötelező, így végső soron *normatív erejű*. Egy *jogszabályi rendelkezést* tehát *mindig az azt értelmező jogegységi határozattal együtt kell alkalmazni és értelmezni* (amennyiben ilyen jogegységi határozat létezik). A jogegységi határozat mindaddig az adott jogi rendelkezés kötelező értelmezését adja, amíg a jogszabály – változatlan szöveggel – hatályban van, vagy az Alkotmánybíróság a jogegységi határozatot meg nem semmisíti.⁷⁸

2.1.4.2. A Kúria önkormányzati határozata

A Kúria három bíróból álló, ún. **önkormányzati tanácsa dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről**. Az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló (nemperes) **eljárást kezdeményezheti**:

- a helyi önkormányzat felett törvényességi felügyeleti jogot gyakorló **fővárosi/megyei kormányhivatal**;
- az **alapvető jogok biztosa** (ombudsman);
- a **bíró**, amennyiben az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során önkormányzati rendelet olyan rendelkezését kell alkalmaznia, amelynek más jogszabályba ütközését észleli. Ilyenkor a bíróság az előtte folyó eljárást felfüggeszti és kezdeményezi az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló eljárást.

Ha az önkormányzati tanács megállapítja, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak valamely rendelkezése más **jogszabályba ütközik**:

- *megsemmisíti* az önkormányzati rendeletet vagy annak rendelkezését;
- *megállapítja* a hatályon kívül helyezett önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése más *jogszabályba ütközését*, vagy
- *kimondja*, hogy a kihirdetett, de még hatályba nem lépett önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése *nem lép hatályba*.

Az önkormányzati tanács határozata mindenkire nézve kötelező.

2.1.5. A BELSŐ JOG TOVÁBBI, SAJÁTOS FORRÁSAI

Az eddig ismertetett jogforrások mellett nem hagyhatók figyelmen kívül a magyar jogrendszer olyan egyéb, sajátos jellegű forrásai, amelyek ugyan nem kifejezetten a jogalkotás termékei (nem jogszabályként vagy közjogi szervezetszabályozó eszközként jelennek meg), ám az állam jogalkalmazó szervei előtti jogérvényesítés során mégis meghatározó szerepet töltenek be.

⁷⁷ 42/2005. (XI. 14.) AB határozat; 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról 37. § (2) bekezdés.

⁷⁸ A Kúria jogegységi határozatai a <http://www.lb.hu/hu/jogegysegi-hatarozatok> honlapon található meg.

2.1.5.1. A bírói esetjog (precedensjog)

A jogok érvényesülésében jelentős szerepe van a jogalkalmazói, különösen a bírói gyakorlatnak, a **precedenseknek** is. Még akkor is, ha ezek Magyarországon **új magatartási szabályt nem állapíthatnak meg**, csupán a jogszabályok keretein belül biztosíthatják azok helyes, illetve egységes értelmezését. A későbbi jogalkalmazói gyakorlatra hazánkban formálisan általában nem kötelezők, de a jogorvoslatok mechanizmusa révén az alkalmazásuk a természetes és jogi személyekre is kiható érvénnyel kikényszeríthető.

A több, egységes irányba mutató döntés egy-egy jogi dilemmára mint bírói gyakorlat szilárdul meg, és ezt a későbbi, hasonló ügyekben a bírácoknak figyelembe kell venniük a szokásjogi rögzítettség szerint.⁷⁹ Az Alkotmánybíróság is elismerte a „bírói jogalkotást” mint olyat, megerősítve, hogy mindaddig, amíg az kizárólag a jogszabályok értelmezésén alapul (amíg a bírói-ítélkezési hatalom nem veszi át alapvetően és közvetlenül a jogalkotás funkcióját), nem kerül ellentétbe a hatalommegosztás elvével.⁸⁰

2.1.5.2. Az egységes jogértelmezést segítő, nem kötelező jogforrások

I. Kollégiumi vélemény, elvi bírósági határozat, elvi bírósági döntés

A **Kúria** Alaptörvényben meghatározott egyik *feladata* – az igazságszolgáltatás mellett – a *bírósági jogalkalmazás egységének biztosítása*.⁸¹ A **jogalkalmazás egységének** fogalma az azonos tárgyú bírósági döntések tartalmának egymáshoz való viszonyát fejezi ki: ha a bíróságok azonos jogi kérdéseket azonos módon döntenek el, akkor jogegységről, ha viszont azonos jogi kérdésben egymástól eltérően döntenek, akkor annak hiányáról beszélhetünk.⁸² Az ítékezés egysége alatt tehát azt értjük, hogy a bíróságok a jogszabályokat ugyanolyan esetekben ugyanúgy alkalmazzák, vagyis *ugyanannak a jogi normának az egyes bírósági határozatok ugyanazt a jelentést tulajdonítják*.⁸³

A Kúria a jogegység biztosítására irányuló feladatának ellátása körében a jogegységi határozatok meghozatala mellett **joggyakorlat-elemzést folytat** jogerősen befejezett ügyekben, valamint **elvi bírósági határozatokat és elvi bírósági döntéseket tesz közzé** a Bírósági Határozatok Gyűjteményében digitális formában. Tekintettel azonban arra, hogy a jogegység biztosítása nem azonosítható a jogegységi eljárással, így az nem a Kúria kizárólagos feladata, az ítéletábláknak és a megyei törvényszékeknek kollégiumi véleménynyilvánításaik révén önálló szerepük van a jogegység – illetékességi területükön történő – biztosításában.⁸⁴

A **kollégium** (amely egy meghatározott ügyszakba beosztott bírák testülete) az egységes ítélezési gyakorlat biztosítása érdekében figyelemmel kíséri a bíróságok gyakorlatát, és **véleményt nyilvánít**

79 POKOL Béla: *i. m.*, 54.

80 42/2004. (XI. 9.) AB határozat. A magyar bíróságok döntéseinek anonimizált változatai egy kereshető adatbázisban fellelhetők a bíróságok hivatalos honlapján: www.birosag.hu/ugyfelkapcsolati-portal/anonim-hatarozatok-tara.

81 Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 25. cikk (3) bekezdés.

82 KÖRÖS András, WELLMANN György: *Javaslatok a jogegység biztosítása fórum- és eszközrendszerének az átalakítására*, Magyar Jog, 2011/5., 257–265.

83 *Uo.*

84 *Uo.*

a vitás jogalkalmazási kérdésekben, valamint a joggyakorlat-elemző csoport vezetőjének felkérésére közreműködik a joggyakorlat-elemző munkában. Tehát a **kollégiumi vélemény az adott ügyszakba beosztott valamennyi bíró által meghozott testületi döntés.**⁸⁵ A kollégiumi vélemény – amelyet az adott bíróság honlapján közzétesznek – a jogegységi eszköztár olyan meghatározó eleme, amelyet nemcsak a Kúria, hanem az ítéletátlak és a megyei törvényszékek kollégiumai is alkalmazhatnak.⁸⁶ Amennyiben alsóbb fokú bíróság a társadalom széles körét érintő vagy a közérdek szempontjából kiemelkedő jelentőségű ügyben elvi kérdésekre is kiterjedő határozatot hoz, a Kúria elvi közzétételi tanácsa elrendelheti annak **elvi bírósági döntésként** történő közzétételét.⁸⁷

II. A Nemzeti Választási Bizottság iránymutatásai

A Nemzeti Választási Bizottság a választással kapcsolatos *jogszabályok egységes értelmezése érdekében* a választási szervek számára iránymutatást adhat ki. Az **iránymutatás kötelező jogi hatással nem rendelkezik**, kizárólag iránymutató jellegű, ellene jogorvoslatnak helye nincs.⁸⁸

2.1.5.3. A szokásjog

A korai középkori államokban a jog még a mindennapi szokásokba ágyazódva létezett, és csak az utazó királyi bírák és a városokban bíraskodó városi megbízottak döntéseiből volt látható, hogy mi a jog.⁸⁹ A magyar jogrendszer jogforrásai között is hosszú évszázadokon keresztül meghatározó szerepet játszott a szokás.⁹⁰ Ugyan a **szokásjog** (elsősorban annak íratlan formája miatt) a *belső jog viszonylatában visszaszorulóban van* (szemben például a nemzetközi gazdasági kapcsolatok jogával, ahol kiemelkedő szerepe van a kereskedelmi szokásoknak), a *parlamentari jog egyes területein, a büntető vagy a polgári jog területén*, korlátozott mértékben bár, de továbbra is *érvényesül*. (Például a foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetés bűncselekményi tényállását az valósítja meg, aki az adott foglalkozás szakmai *szokásaitól* eltér és ezáltal mások életét, testi épségét vagy egészségét gondatlanságból közvetlen veszélynek teszi ki.)

2.1.6. A KÖZJOGI SZERVEZETSZABÁLYOZÓ ESZKÖZÖK

A jogszabályok mellett sajátos normák a közjogi szervezetszabályozó eszközök. A korábbi jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (régí Jat.) szerint az állami irányítás „egyéb” (nem jogszabályba foglalt normatív) jogi eszközei körébe tartozott a (normatív) határozat, (normatív) utasítás,⁹¹ a statisztikai közlemény és a jogi iránymutatás, amelyek az állam központi szervei által kibocsátható, az alárendelt szervekre jogokat megállapító és kötelezettségeket tartalmazó jogi szabályok voltak.

Az Alkotmánybíróság régi Jat.-ot megsemmisítő 121/2009. (XII. 17.) AB határozatának meghatározó pontja volt az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek áttekinthetlenségére vonatkozó

85 Uo.

86 Uo.

87 A közzétett elvi bírósági döntések a www.lb.hu/hu/elvi-birosagi-dontesek honlapon található meg.

88 Az iránymutatásokat a választások hivatalos honlapján teszik közzé, lásd.: www.valasztas.hu/hu/nvb/19/19_12.html.

89 POKOL Béla: *i. m.*, 34.

90 PAPP Imre, SÁRI János: *i. m.*, 107.

91 A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény nem illette normatív jelzővel a határozatot és az utasítást sem, azt a jogirodalom tette hozzá.

megállapítás.⁹² Ennek hatására a Jat. ezen jogi eszközök körét jelentősen szűkítette azzal, hogy kizárólag normatív határozat és normatív utasítás kibocsátását teszi lehetővé, amelyeket összefoglalóan közjogi szervezetszabályozó eszköznek nevez.⁹³ A normatív határozat és a normatív utasítás jellege és tartalma lényegében változatlan maradt. Megszűntek a statisztikai közlemények, de az új Jat. nem érinti a hatálybalépése előtt kiadott közlemények hatályát. A jogi iránymutatások 2012. január 1-jével hatályukat veszítették, illetve visszavontnak minősülnek.

A jogszabályokat az különbözteti meg a közjogi szervezetszabályozó eszközöktől, hogy míg a jogszabályok formálisan mindenkire kötelezőek, addig a **közjogi szervezetszabályozó eszközök általánosan kötelező magatartási szabályt nem állapíthatnak meg, csupán egy meghatározott címzetti körre – a szabályozó szerv saját, illetve a vezetése, irányítása vagy felügyelete alá tartozó szerveire – nézve bírnak kötelező erővel.** Ebből következik, hogy míg a jogszabályokat – ahhoz, hogy érvényesen létrejöjjenek – „kihirdetik”, addig a közjogi szervezetszabályozó eszközöket „közzéteszik”. Főszabály szerint valamennyi közjogi szervezetszabályozó eszközt, amely nem tartalmaz minősített adatot, a Magyar Közlönyben közzé kell tenni. Kivételt jelentenek az önkormányzati körbe tartozó közjogi szervezetszabályozó eszközök, így a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetőjének normatív utasítása, a helyi önkormányzat képviselő-testületének és a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testületének normatív határozata, valamint a polgármester és a jegyző normatív utasítása.

A közjogi szervezetszabályozó eszköz egyetlen jogszabállyal sem lehet ellentétes. A közjogi szervezetszabályozó eszközben jogszabály rendelkezése nem ismételtető meg. A közjogi szervezetszabályozó eszközökre vonatkozó rendelkezések nem érintik a kibocsátásukra jogosultak – más jogszabályon alapuló – egyedi határozat meghozatalára vagy egyedi utasítás adására vonatkozó jogát. Állami szerv vagy köztisztület tevékenységét és működését szabályozó – törvény alapján kiadható – más jogi eszköz jogszabállyal és közjogi szervezetszabályozó eszközzel nem lehet ellentétes.

2.1.6.1. A normatív határozat

Normatív határozatot **adhat ki:**

- az Országgyűlés,
- a Kormány és más testületi központi államigazgatási szerv,
- az Alkotmánybíróság,
- a Költségvetési Tanács.

Ezek **tárgya** kizárólag a kibocsátó szerv

- saját szervezete és működése,
- tevékenysége, valamint
- cselekvési programja lehet.

Emellett normatív határozatot **alkothat** még a **helyi önkormányzat képviselő-testülete**, amely a saját és az általa irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését szabályozhatja e jogforrásban.⁹⁴

⁹² BODNÁR Eszter, MÓDOS Mátyás: *A jogalkotás normatív kereteinek változásai az új jogalkotási törvény elfogadása óta*, Kodifikáció, 2012/1., 38.

⁹³ *Uo.*

⁹⁴ *Uo.*

A különbségtétel indoka az, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testületének – az Alaptörvényből eredően – *saját szervezetét és működését nem normatív határozatban, hanem rendeletben kell szabályoznia.*⁹⁵ A szervezeti és működési szabályzat ugyanis nem a képviselő-testület belső ügye, hanem a helyi közhatalom gyakorlásának alapvető dokumentuma,⁹⁶ így tehát az önkormányzat csak ezen a tárgykörön kívüli esetekben adhat ki normatív határozatot.⁹⁷

A **nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete** normatív határozatban szabályozhatja a *saját és az általa irányított szervek* szervezetét és működését, tevékenységét, valamint cselekvési programját.

2.1.6.2. A normatív utasítás

Normatív utasítás **kibocsátására jogosult:**

- köztársasági elnök,
- miniszterelnök,
- a központi államigazgatási szerv vezetője (a Kormány és más testületi államigazgatási szerv kivételével),
- az Országos Bírósági Hivatal elnöke,
- a legfőbb ügyész,
- az alapvető jogok biztosa,
- a Magyar Nemzeti Bank elnöke,
- az Állami Számvevőszék elnöke,
- a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője, valamint
- a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke és a jegyző.

Az utasítás szabályozási **tárgya** a kibocsátó szerv vezetése, az irányítása vagy a felügyelete alá tartozó szervek szervezete és működése, valamint tevékenysége lehet.⁹⁸

Az Országgyűlés, a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság, az alapvető jogok biztosa, az önálló szabályozó szerv, valamint a Miniszterelnökség és a minisztérium hivatali szervezetének vezetője kizárólag törvényben meghatározott tárgykörben tudnak – a szerv állományába tartozó személyekre kötelező – normatív utasítást kibocsátani.⁹⁹ Tipikus ilyen tárgykörök például a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvényben meghatározottak.¹⁰⁰ Egy közszolgálati szabályzat kibocsátásával indokolatlan ugyanis a minisztert terhelni, azt megteheti helyette a közigazgatási államtitkár, de hasonló a helyzet az alapvető jogok biztosának hivatalát illetően, ahol az ombudsman helyett így a főtitkár a szabályozási jogkör címzettje.¹⁰¹

95 Uo.

96 Uo.

97 Uo.

98 Uo.

99 Uo.

100 Uo.

101 Uo.

2.2. A NEMZETKÖZI JOG

A **nemzetközi jog** a nemzetközi közösség tagjai – döntő mértékben az államok – közötti kapcsolatokat, viszonyokat szabályozó jogi normák rendszere.¹⁰² A nemzetközi jog tehát „azoknak a magatartási szabályoknak az összessége, amelyek a nemzetközi jog alanyai közötti kapcsolatokat rendezik”.¹⁰³

A nemzetközi jog **forrásai**:

- a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai,
- a nemzetközi jog más forrásai.

A nemzetközi jog **általánosan elismert szabályai** esetében a transzformációt az Alaptörvény Q) cikke végzi el,¹⁰⁴ ezért ezek *nem szorulnak tételes belső jogszabályi kihirdetésre*. A nemzetközi jog általánosan elismert szabályai azokat az elveket jelölik, amelyeket a (civilizált) nemzetek többségének jogrendszere elismer, és a gyakorlatban is alkalmazásra kerülnek.

A nemzetközi jog **más forrásai** jogszabályban történő *kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé*. A nemzetközi szerződések érvényesülése tekintetében az egyes jogrendszerek eltérőek.¹⁰⁵ Egyes államok a **monista rendszert** követik, ezekben az államokban a nemzetközi szerződés a szabályszerű kihirdetéssel a jogrendszer integráns részévé válik.¹⁰⁶ Más államok – köztük Magyarország – azonban **dualista jellegűek**. Ez azt jelenti, hogy Magyarországon a nemzetközi szerződéseket a magyar jogrendszer dualista jellegére való tekintettel törvénnyel vagy kormányrendelettel ki kell hirdetni. A nemzetközi szerződések kihirdetésükkel a belső jog részévé válnak: a kihirdetéssel keletkezhetnek jogokat, hárítanak kötelezettségeket az állami szervekre, illetve magánszemélyekre.

A magyar jogforrási rendszer szerint *a törvényben kihirdetett nemzetközi szerződés az Alaptörvény alatt, de a törvények felett helyezkedik el. A kormányrendeletben kihirdetett nemzetközi szerződés pedig a törvények alatt, de a kormányrendeletek felett helyezkedik el a jogforrási hierarchiában.*

Az, hogy a nemzetközi szerződések a kihirdetésükkel válnak a belső jog részévé, nem jelenti az ún. **self-executing szerződések** tilalmát. Valamely normát akkor nevezünk self-executing jellegűnek, ha *a szerződés kihirdetését követően közvetlenül kötelezi és jogosítja a jogalanyokat*.¹⁰⁷

A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról a 2005. évi L. törvény szól, amely szabályozza a nemzetközi szerződés előkészítésével, kötelező hatályának elismerésével, kihirdetésével és értelmezésével kapcsolatos szabályokat.

102 BRUHÁCS János: *Nemzetközi jog*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 1998, 17., idézi: PETRÉTEI József: *Magyar Alkotmányjog I.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2002, 171.

103 *Jogi lexikon*, 440., idézi: PETRÉTEI József: *Magyar Alkotmányjog I., i. m.*

104 Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) Q) cikk (3) bekezdés: „Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait.”

105 KURUNCZI Gábor: *A jogalkotás rendje...*, i. m., 142.

106 *Uo.*

107 *Uo.*

2.3. AZ EURÓPAI UNIÓ JOGA

Az Alaptörvény utal az Európai Unió jogára, amikor rögzíti, hogy az Európai Unió joga – bizonyos keretek között, Magyarország tagállamként való részvételével összefüggésben – megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt.¹⁰⁸ Az uniós jog kérdéseivel a későbbiekben „Az Európai Unió szervezete és jogrendszere” című részben foglalkozunk részletesen egy másik modulban.

¹⁰⁸ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) E cikk (3) bekezdés; PETRÉTEI József: *Magyarország alkotmányjoga I...*, i. m., 112.

3.

A JOGALKOTÁSI ELJÁRÁS ÉS JOGSZABÁLYSZERKESZTÉSI ISMERETEK

3.1. A JOGALKOTÁSI ELJÁRÁS

Jogalkotási eljárás alatt értjük egyrészt azt a logikai, döntési folyamatot, a döntés kialakításának módszerét, amelynek alkalmazásával a jogi szabályozás tartalma a *jogalkotásban részt vevők által* kialakításra kerül (**jogalkotási metodika**), másrészt azt a jog által meghatározott, *külső eljárási mechanizmust*, amelynek rendjében és fázisain keresztül az érvényes jogi szabályozás megszülethet (**jogalkotási taktika**). A jogalkotási metodika a külső jogalkotási eljárásba ágyazódva zajlik.¹⁰⁹

A belső jogalkotási eljárás fázisai:

- 1 a jogalkotási probléma felismerése és definiálása,
2. a kiindulási helyzet elemzése,
3. az okok elemzése,
4. a jogszabály céljának meghatározása,
5. a szóba jöhető lehetőségek elemzése a cél elérése érdekében,
6. alternatívák értékelése a célrendszer alapján,
7. döntéshozatal,
8. az eredmény ellenőrzése.

E fejezetben részletesen a külső jogalkotási eljárás Alaptörvényben, illetve jogszabályban meghatározott rendjével foglalkozunk.¹¹⁰

A külső jogalkotási eljárásra vonatkozó jogforrások:

- az Alaptörvény,
- a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.),
- a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény,
- az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény,
- az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat (Hhsz.),
- a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat (a Kormány ügyrendje)¹¹¹,
- a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet (Statutum),

109 DRINÓCZI Tímea, PETRÉTEI József: *Jogalkotástan*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2004, 175.

110 DRINÓCZI Tímea, PETRÉTEI József: *i. m.*, 176.

111 A Kormány ügyrendje a kézirat leadásakor még nem követi le a 2014-ben a kormányzati struktúrában a Statutummal bekevert változásokat, ezért annak rendelkezéseit a Statutummal, illetve a Miniszterelnökség szervezeti és működési szabályzatával együtt értelmezve – utóbbiak rendelkezéseit irányadónak tekintve – ismerhető meg a Kormány hatályos működési rendje.

- a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2014. (VII. 23.) MvM utasítás,
- önálló szabályozó szervek szervezeti és működési, vagy speciális szabályzatai,
- önkormányzatok szervezeti és működési szabályzatai.

3.1.1. A JOGALKOTÁS TERVEZÉSE, A JOGSZABÁLYTERVEZET ELKÉSZÍTÉSE

Tekintettel arra, hogy az ország egész területére kiterjedő hatályú jogszabályok túlnyomó része *kormányzati jogszabály-előkészítés* eredménye, ezért a jogszabályok megalkotásának jogszabályi szintű szabályozása is ezek vonatkozásában a legkiterjedtebb. A Magyar Nemzeti Bank, az önálló szabályozó szervek, illetve a helyi önkormányzatok jogalkotási eljárására vonatkozó speciális szabályokat *saját – jellemzően szervezeti és működési – szabályzataik* tartalmazzák.

A kormányzati jogalkotás, jogszabály-előkészítés jogszabályban meghatározott folyamata a *tervezéssel* kezdődik. A **minisztériumok** kötelezettsége **évente munkatervet** készíteni, amelyben természetesen feltüntetésre kerülnek a saját jogú jogalkotásra, valamint a Kormány számára szóló, jogszabálytervezetet tartalmazó előterjesztések előkészítésére vonatkozó célkitűzések is. A **Kormány**nak **félévente** szintén kell munkatervet készítenie, amelynek részét képezi a megalkotandó kormányrendeletek, kormányhatározatok, illetve az Országgyűlésnek benyújtandó törvényjavaslatok, országgyűlési határozati javaslatok meghatározásáról, ütemezéséről, valamint felelőseinek kijelöléséről szóló *jogalkotási terv*. A *munkatervet* a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter állítja össze a tárcák javaslatai alapján, majd a *Kormány határozattal fogadja el*.

A jogalkotási terv összeállítását a kormányzati politikai szempontokon kívül különösen az európai uniós és nemzetközi kötelezettségekből, valamint az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság döntéseiből eredő jogalkotási feladatok befolyásolják. Ezen túl a *Kormány minden országgyűlési ülészak végén külön is tájékoztatja az Országgyűlést a következő ülészakra vonatkozó törvényalkotási programjáról*. Mindezzel párhuzamosan a jogszabály előkészítéséért felelős **miniszternek** – a jogszabályok előkészítése során biztosítandó társadalmi párbeszéd feltételeinek megteremtése érdekében – **jogalkotási tájékoztatót** kell közzétennie az erre kijelölt honlapon, amely tartalmazza az általa előkészítendő *jogszabálytervezetek címét, tartalmuk rövid összefoglalását és a tervezetek közzétételének tervezett időpontját*. A fentiek alapján a minisztérium éves tervezését a munkaterv, míg a szerv féléves céljait a jogalkotási tájékoztató tartalmazza.

A **jogszabály szakmai tartalmának kialakítása a jogszabály előkészítőjének feladata**. A tartalom kialakítása során neki kell gondoskodnia a jogalkotással szembeni alábbi **alapvető követelmények** teljesüléséről:

1. az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek való megfelelés,
2. a jogrendszer egységébe való illeszkedés,
3. a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek való megfelelés és
4. a jogalkotás szakmai követelményeinek való megfelelés.

E követelmények hatékony érvényesítése érdekében a *kormányzati jogszabály-előkészítő tevékenység során a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter a törvény és a kormányrendelet tervezetét az igazságügyért felelős miniszterrel egyetértésben terjeszti a Kormány elé, a miniszteri rendelet pedig az igazságügyért felelős miniszter véleményének kikérését követően adja ki*. Ha a miniszteri rendelet tervezetével az igazságügyért felelős miniszter alkotmányossági vagy európai uniós jogi

szempontból nem ért egyet, a vitás kérdésben a Kormány dönt. Szintén az igazságügyért felelős miniszter véleménye szükséges az önálló szabályozó szerv vezetője rendeletének kiadásához.

A tervezett szabályozás várható következményeit a jogszabály előkészítőjének előzetes hatásvizsgálat elvégzése útján kell felmérnie. A **hatásvizsgálat** a jogalkotói döntés megalapozása, a jogszabályok hatékonyságának növelése, valamint a minőségi jogalkotás elősegítése céljával végzett *elemzés*, amely a becsült költségek és következmények, valamint az egyedi, váratlan következmények kockázata tekintetében *nyújt tájékoztatást a döntéshozónak*.¹¹² A hatásvizsgálatnak ki kell terjednie a tervezett jogszabály valamennyi jelentősnek ítélt hatására, a jogszabály megalkotásának szükségességére és a jogalkotás elmaradásának várható következményeire, valamint a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti és pénzügyi feltételekre. A hatásvizsgálat során kifejezetten vizsgálni kell a tervezett szabályozás társadalmi, gazdasági, költségvetési, környezeti és egészségi, valamint adminisztratív terheket befolyásoló hatásait.

A jogszabály előkészítője a jogszabály normaszövegének tervezetéhez **indokolást** készít, amelyben be kell mutatnia azokat a társadalmi, gazdasági, szakmai okokat és célokat, amelyek a tervezett szabályozást szükségessé teszik, valamint ismertetnie kell annak várható hatásait, továbbá az európai unió jog által érintett szabályozás esetén tájékoztatást kell adnia a tervezett szabályozásnak az európai unió joggal való összhangjáról.

3.1.2. A JOGSZABÁLYTERVEZETEK VÉLEMÉNYEZÉSE

A kormányzati jogszabály-előkészítő tevékenység főszabály szerint a minisztériumokban zajlik. (Kivételt jelent például a szakértőkből felállított kodifikációs bizottságok működése, de a minisztériumok jellemzően ezekben a testületekben is képviselve vannak.) A tervezetek kidolgozására és a tárcán belüli egyeztetésére vonatkozó eljárási szabályokat a minisztériumok szervezeti és működési szabályzatai tartalmazzák.

A Kormányzaton, illetve a közigazgatáson belüli egyeztetés szabályait a Kormány ügyrendje határozza meg. Eszerint a Kormány számára készített **előterjesztéseket** – ideértve természetesen a Kormány döntését igénylő jogszabálytervezeteket –, valamint a miniszteri rendeletek tervezeteit **először a Miniszterelnökség számára** kell megküldeni. A **Miniszterelnökség közigazgatási államtitkára** az igazságügyi miniszter és a nemzetgazdasági miniszter véleményének beszerzését követően *dönt arról, hogy a tervezet* – tekintettel a Kormány ügyrendjében foglalt követelményekre, illetve a Kormány döntéseire – *közigazgatási egyeztetésre bocsátható-e.*

Az engedély megadását követően **a tervezetet egyeztetés céljából meg kell küldeni** a minisztereknek, a feladatkörében érintett kormánybiztosnak és kormányhivatal vezetőnek,¹¹³ akik a tervezetre észrevételt tehetnek. Az általuk vezetett szervezet feladatkörét érintő jogszabálytervezeteket véleményezésre meg kell küldeni a Kúria elnökének, a legfőbb ügyésznek, az Alkotmánybíróságnak, az Állami Számvevőszéknek, a Magyar Nemzeti Banknak, valamint az érintett autonóm államigazgatási

112 KOVÁCSY Zsombor, ORBÁN Krisztián: *A jogi szabályozás hatásvizsgálata*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2005, 24–25.

113 Ezalatt nem a fővárosi és megyei kormányhivatalt, hanem a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (4) bekezdése szerinti központi államigazgatási szervet kell érteni.

szerv elnökének. Az önkormányzatok feladatkörét érintő jogszabálytervezeteket véleményezésre az önkormányzatok érdekképviselői szerveinek is meg kell küldeni; a fővárost, valamint a megyei önkormányzat hatáskörét érintő kormányzati döntések előkészítésébe a főpolgármestert, illetve a megyei közgyűlés elnökét is be kell vonni.

A közigazgatási egyeztetés keretében megküldött **észrevételeket** a jogszabálytervezet előterjesztője köteles egyeztetni, amelynek során a véleményeltéréseket lehetőség szerint fel kell oldani és egyetértésre kell jutni.

Az egyeztetési kötelezettség másik dimenzióját a **társadalmi egyeztetés** jelenti. A társadalmi egyeztetés jobb minőségű, sikeresebben végrehajtható jogszabályok megalkotását teszi lehetővé, amelyek legitimitációja megalapozottabb. Az egyeztetési eljárás folyamán lehetségessé válik a potenciális konfliktusok feltárása és megelőzése, a résztvevők igényeinek figyelembevétele. Mindez egy demokratikusabb, bizalmi légkört teremtő jogalkotói döntést képes eredményezni.¹¹⁴ *Társadalmi egyeztetésre kell bocsátani a törvény, kormányrendelet és miniszteri rendelet tervezetét és annak indokolását.* A törvény meghatározza a főszabály alóli kivételeket is, amelyek esetében nem kell, illetve nem lehet társadalmi egyeztetést lefolytatni. *A társadalmi egyeztetés lefolytatásáért a jogszabálytervezet előkészítéséért felelős miniszter felel.* A törvény a társadalmi egyeztetés két formáját szabályozza: az **általános egyeztetést** és a **közvetlen egyeztetést**.

Társadalmi egyeztetés lefolytatása esetén az **általános egyeztetés** minden esetben **kötelező**. Az általános egyeztetés során a jogszabálytervezetet, annak indokolását, valamint az előzetes hatásvizsgálat összefoglalóját az erre kijelölt honlapon **kell nyilvánosságra hozni** és azokat a közzétételtől számított egy évig nem lehet eltávolítani. A nyilvánosságra hozott tervezetről elektronikus formában **bárki vélemény nyilváníthat**. A tervezetet a közigazgatási egyeztetésre bocsátással egyidejűleg úgy kell közzétenni, hogy a tervezet céljához és hatálybalépéséhez igazodóan megfelelő idő álljon rendelkezésre a tervezet érdemi megítéléséhez és a vélemények kifejtéséhez, továbbá a jogszabály előkészítőjének arra, hogy a beérkezett véleményeket, javaslatokat érdemben mérlegelhesse. A véleményezési határidő megegyezik a közigazgatási egyeztetésben véleménynyilvánításra biztosított határidővel, de kivételes esetben a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter ettől eltérő időtartamot is meghatározhat. A jogszabály előkészítéséért **felelős minisztert** a beérkezett vélemények vonatkozásában nem terheli egyedi válaszadási kötelezettség,¹¹⁵ hanem a beérkezett véleményekről, illetve az elutasított vélemények esetében az elutasítás indokairól **összefoglalót készít**, amelyet a honlapon a véleményezők listájával együtt **közlétesz**.

A **közvetlen egyeztetés** lefolytatása érdekében a jogszabály előkészítéséért **felelős miniszter stratégiai partnerségi megállapodásokat köt** azon szervezetekkel, amelyek társadalmi kapcsolataik, szaktudásuk, tapasztalataik alapján szívesen vesznek részt a jogszabályok előkészítésében és ismereteikkel támogatni tudják a hatékony és minőségi jogalkotást. Stratégiai partnerség alakítható ki különösen a civil szervezetekkel, bevett egyházakkal, szakmai, tudományos szervezetekkel, országos nemzetiségi önkormányzatokkal, érdekképviselői szervezetekkel, köztisztviselőkkel, valamint a felsőoktatási intézmények képviselőivel. A stratégiai partnerségről határozott idejű – de legfeljebb a

114 Dr. FARKAS István, GERENCSÉR Balázs, dr. KALAS György, OPRICS Judit: *A Társadalmi Egyeztetés Eljárásai Normarendszere*, Nonprofit Információs és Oktató Központ (NIOK) Alapítvány, Magyar Természetvédők Szövetsége (MTvSz), Reflex Környezetvédő Egyesület, Budapest, 2007.

115 *Közigazgatási szakvizsga. Általános közigazgatási ismeretek. II. modul...*, i. m., 37.

miniszterelnök megbízatásának megszűnéséig tartó – megállapodást kell kötni, amelyben *meg kell határozni az együttműködés feltételeit, kereteit.*

E két egyeztetési forma mellett nincs akadálya annak, hogy a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter más egyeztetési mechanizmust is kialakítson.¹¹⁶

3.1.3. A JOGSZABÁLYTERVEZETEK JOGALKOTÓ ELÉ TERJESZTÉSE ÉS ELFOGADÁSA

Miniszteri rendeletek esetében – hacsak nem maradt fenn az igazságügyért felelős miniszterrel a Kormány döntését igénylő vita – a közigazgatási és a társadalmi egyeztetés lefolytatását követően *a miniszter dönt a rendelet kiadásáról.*

A **Kormány döntését igénylő jogszabálytervezetek**, közjogi szervezetszabályozó eszközök vonatkozásában előterjesztést kell készíteni a Kormány számára. Ezek lehetnek egyrészt a Kormány saját jogalkotói hatáskörébe tartozó tervezetek (kormányrendelet, kormányhatározat), másrészt törvényjavaslatok, országgyűlési határozati javaslatok. A nagyobb jelentőségű jogszabályok (nagy kódexek) előkészítése és döntéshozatala során alkalmazott módszer a **kétszakaszos eljárás**. Ennek értelmében *előbb egy az elvi természetű, a főbb tartalmi kérdéseket tartalmazó koncepció kerül kidolgozásra és kormánydöntésre, majd az ezt követő második szakaszban történik a korábbi döntés alapján a jogszabálytervezet teljes részletességgel történő előkészítése, Kormány elé terjesztése és a döntés meghozatala.*

Valamennyi előterjesztésnek – a rendelkezésre álló információk alapján – már a közigazgatási egyeztetésre bocsátás engedélyezésekor rendelkeznie kell a Kormány ügyrendjében megállapított tartalmi elemekkel.

Az **előterjesztés három fő részből** és a mellékletekből áll:

1. egyeztetési lap,
2. vezetői összefoglaló,
3. döntési javaslat.

Nézzük most ezeket egyenként!

1. Az ún. **egyeztetési lapon** kell *feltüntetni mindazon állami szerveket és társadalmi szervezeteket, akik véleményezésre jogosultak*, rögzítve, hogy az előterjesztéssel egyetért, nem ért egyet, nem adott véleményt, illetve maradt-e fenn észrevétele.
2. a) A **vezetői összefoglalóban** röviden *be kell mutatni a megalapozott döntéshez szükséges információkat*, így különösen az előterjesztés célját, indokait, lényegét, főbb tartalmi jellemzőit. Ismertetni kell, hogy a kívánt cél elérése a jogalkotáson kívül milyen további intézkedést igényel, illetve, hogy van-e alternatívája a jogalkotásnak mint eszköznek. Rögzíteni kell

¹¹⁶ Megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata szerint az egyeztetés elmulasztása csak abban az esetben idézheti elő a jogszabály érvénytelenségét, ha a jogszabály által konkrétan és kifejezetten egyetértési, vagy véleményezési jogkörrel megjelölt személy vagy szerv nem tudta gyakorolni e jogát (44/2012. [XII. 20.] AB határozat). Lásd még a 2.1.3.5. A jogszabályok érvényessége, hatálya, megalkotásuk alapvető követelményei alfejezetet.

továbbá a jogszabálytervezetnek a Kormány politikájához való illeszkedését, és azt is, hogy milyen jogalkotási és egyéb előzményei, kapcsolódásai vannak az előterjesztésnek.

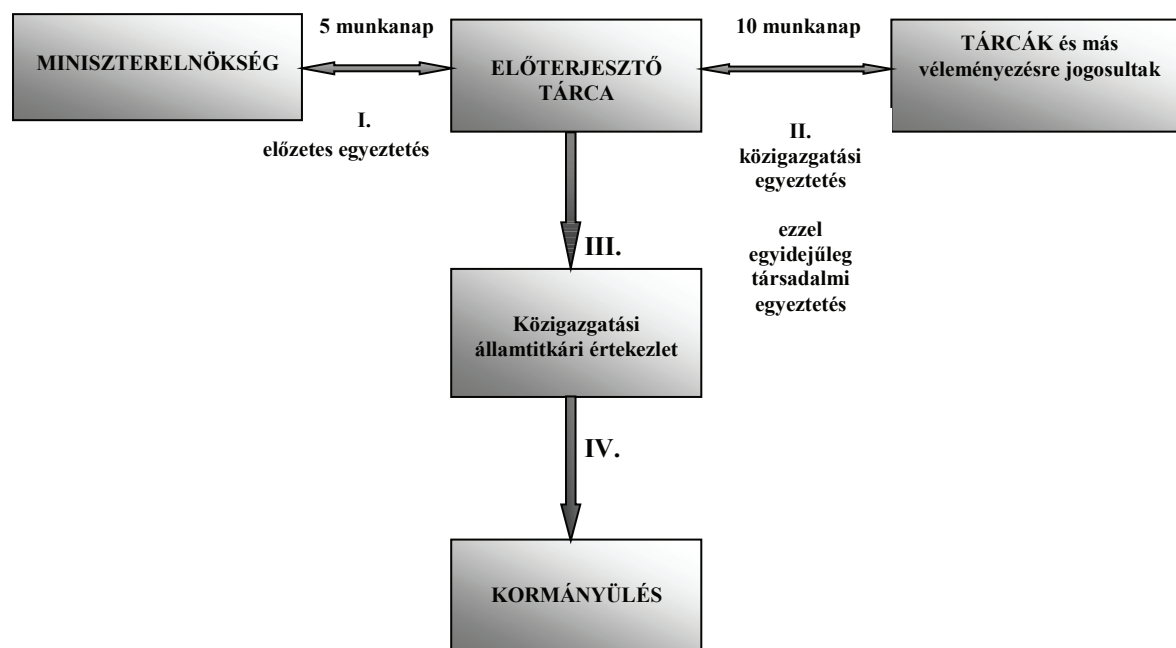
- b) Ha a jogszabálytervezet az Európai Unió jogából eredő tagállami kötelezettségeket érint, az előterjesztésben tájékoztatást kell adni arról is, hogy a javasolt szabályozás összeegyeztethető-e az Európai Unió jogával.
 - c) Ha a jogszabálytervezetet az európai közösségi jog szerint előzetesen meg kell küldeni véleményezésre az Európai Bizottságnak, az Európai Központi Banknak, illetve az Európai Unió tagállamainak, a megküldési kötelezettség teljesítésére vonatkozó nyilatkozatot is csatolni kell az előterjesztéshez.
 - d) Rögzíteni kell a társadalmi egyeztetés megtörténtét, illetve mellőzésének indokait, továbbá a társadalmi és érdekképviselői szervezetekkel, szakmai testületekkel az előterjesztéssel kapcsolatban folytatott egyeztetések összefoglalóját.
 - e) Azokat a vitás kérdéseket, amelyekben nem alakult ki egyetértés, az előterjesztésben – az eltérő vélemények ismertetésével – döntéshozatalra alkalmas módon be kell mutatni. Ha a megalapozott állásfoglalás ezt szükségessé teszi, két vagy több azonos részletességgel kidolgozott változatot kell ismertetni.
 - f) Az előterjesztésnek tartalmaznia kell a döntés kommunikációjára vonatkozó javaslatot is.
 - g) Törvénytervezet esetében az előterjesztésnek tartalmaznia kell az előterjesztőnek az országgyűlési tárgyalási módra (normál vagy sürgős tárgyalás, kivételes eljárás) vonatkozó javaslatát, valamint ennek indokait.
3. Az előterjesztés harmadik része tartalmazza a pontosan megfogalmazott **döntési javaslatot**, azaz, *hogy a Kormány a tervezetet fogadja el.*

Az előterjesztés **melléklete** tartalmazza a *jogszabálytervezet szövegét, indokolását*, indokolt esetben pedig a végrehajtási jogszabály tervezetét is.

Az előterjesztéshez **hatásvizsgálati lapot** kell csatolni, amelyen ki kell mutatni a jogszabálytervezet várható *versenyképességi, foglalkoztatási, adminisztratív terhekre gyakorolt, társadalmi, költségvetési, környezeti és természeti, egészségügyi és egyéb hatásait.*

A **Kormány** általános hatáskörű **döntés-előkészítő testülete**, a kormányülések előkészítésének általános szakmai, szervező, egyeztető és ellenőrző fóruma a **közigazgatási államtitkári értekezlet**. A *Kormány ülésére benyújtott jogszabálytervezeteket előbb a közigazgatási államtitkári értekezlet tárgyalja meg.* A közigazgatási államtitkári értekezlet állást foglal a jogszabálytervezetek kormánydöntésre való alkalmasságáról, napirendre vételéről, dönt a közigazgatási egyeztetés során még fennmaradt vitás szakmai kérdésekben, illetőleg a véleménykülönbségek további egyeztetésének, az előterjesztés átdolgozásának, kiegészítésének vagy alternatív előterjesztés benyújtásának szükségességéről.

A **Kormány** ülésén **dönt a tervezetről**. A **miniszterelnök** a Kormány ülései között – kivételesen indokolt esetben, a Kormány ügyrendjében meghatározott tárgykörökben – kormányhatározatot, továbbá a Kormány felhatalmazása alapján **kormányrendeletet és kormányhatározatot adhat ki**. Az így hozott rendeletekről és határozatokról utólag tájékoztatni kell a Kormányt.



1. ábra: A jogszabálytervezetek egyeztetésének folyamata a kormányzatban

Ha a Kormány a tervezetet elfogadja, az kihirdetésre, közzétételre kerülhet, illetve a törvényjavaslat, országgyűlési határozati javaslat **benyújtható az Országgyűlésnek**. Ha a Kormány az előterjesztett javaslatot érdemben megváltoztatta, a szükséges utóegyeztetéseket követően kerülhet sor a tervezet kihirdetésére, közzétételére, illetve benyújtására. A Kormány a tervezetet átdolgozásra vagy további egyeztetésre visszaadhatja, amelynek megtörténtét követően az ismételten benyújtott tervezetről dönt.

Törvényjavaslatot a **köztársasági elnök, a Kormány, országgyűlési bizottság és országgyűlési képviselő nyújthat be az Országgyűlés elnökéhez** (a továbbiakban: házelnök). A törvényjavaslat tartalmazza a javasolt címet, a normaszöveget és az indokolást. A javaslat benyújtását követően a házelnök kijelöli a részletes vitát lefolytató bizottságot. Emellett saját döntése alapján bármelyik bizottság is bejelentheti igényét a házelnöknél, hogy a javaslat feladatkörébe tartozó rendelkezései vonatkozásában részletes vitát kíván lefolytatni; e bizottságokat a kijelölt bizottsággal együtt **tárgyaló bizottságnak** nevezzük. Ha a javaslatot képviselő nyújtja be, annak az Országgyűlés napirendjére kerüléséhez az is szükséges, hogy a házelnök által kijelölt állandó bizottság azt támogassa.

A törvényjavaslatok tárgyalása az általános vitával kezdődik a plenáris ülésen, majd ezt követi a részletes vita, amely a bizottságokban zajlik. Az **általános vita** a törvényjavaslat egésze vagy egyes részei szükségességének és szabályozási elveinek megvitatásából áll. A törvényjavaslatához a képviselő, a tárgyaló bizottság és a törvényalkotási bizottság nyújthat be módosító javaslatot. A **részletes vita** során a tárgyaló bizottságok értékeli a már benyújtott módosító javaslatokat, döntenek azok támogatásáról, változtatásokkal történő fenntartásáról, vagy további módosítási igényeket fogalmaznak meg. A **tárgyaló bizottság** az általa támogatott, illetve megfogalmazott módosító javaslatokat egyetlen **bizottsági módosító javaslatba** foglalja. Ezt követően a **törvényalkotási bizottság** értékeli a benyújtott bizottsági módosító javaslatokat, azokról állást foglal, illetve maga is módosítási szándékot fogalmazhat meg. A **törvényalkotási bizottság** az általa támogatott, illetve megfogalmazott

módosító javaslatokat egy összegző módosító javaslatba foglalja és elkészíti a törvényjavaslatnak az összegző módosító javaslattal egybeszerkesztett, véglegesnek szánt szövegét (egységes javaslat). Az **Országgyűlés** a módosító javaslatok értékeléséről szóló bizottsági jelentésekről, a törvényalkotási bizottság összegző jelentéséről, valamint az összegző módosító javaslatról **vitát folytat**, majd **dönt az összegző módosító javaslatról**. Emellett lehetőség van arra is, hogy külön kérelem alapján egyes, a törvényalkotási bizottság által nem támogatott módosító javaslatokról is szavazzon az Országgyűlés. *Ha az Országgyűlés az összegző módosító javaslatot elfogadta, a törvényjavaslat véglegessé vált szövegéről zárószavazással dönt.* Ha az összegző módosító javaslat egyes pontjait az Országgyűlés nem fogadta el, vagy azon kívül más módosító javaslatot is elfogadott (fenntartott), akkor a törvényalkotási bizottságnak új összegző módosító javaslatot kell készítenie az Országgyűlés döntéseinek megfelelően és az erről történő vitát és szavazást követően kerülhet sor a zárószavazásra.

A zárószavazás előtt az **előterjesztő, illetve a Kormány** kezdeményezheti a zárószavazás elhalasztását, amennyiben **zárószavazás előtti módosító javaslatot** kíván benyújtani. Ilyen módosító javaslatot csak *akkor lehet benyújtani, ha a zárószavazásra bocsátani kívánt törvényjavaslat szövege nem felel meg a 3.1.1. pontban említett négy jogalkotási követelménynek.*

A Hhsz. eltérő eljárásrendeket is ismer, amelyek adott esetben meghosszabbítják, vagy éppen lerövidítik az általános eljárást. Az Országgyűlés is dönthet úgy, hogy valamely nagy jelentőségű, átfogó szabályozást tartalmazó törvényt két fordulóban tárgyal: előbb a törvény elveit vitatja meg és fogadja el határozatával, majd a javaslat kidolgozott szövegét. Sürgős eljárás elrendelése esetén az Országgyűlés akár egy hét alatt, kivételes eljárásban pedig akár két nap alatt elfogadhatja a benyújtott törvényjavaslatot. A költségvetési törvény tárgyalása szintén speciális eljárási szabályok alapján zajlik. Az Országgyűlés – bizonyos korlátozásokkal – négyötödös többséggel úgy is dönthet, hogy a házszabályi rendelkezésektől eltérő eljárásrendben folytatja le a törvényjavaslat tárgyalását.

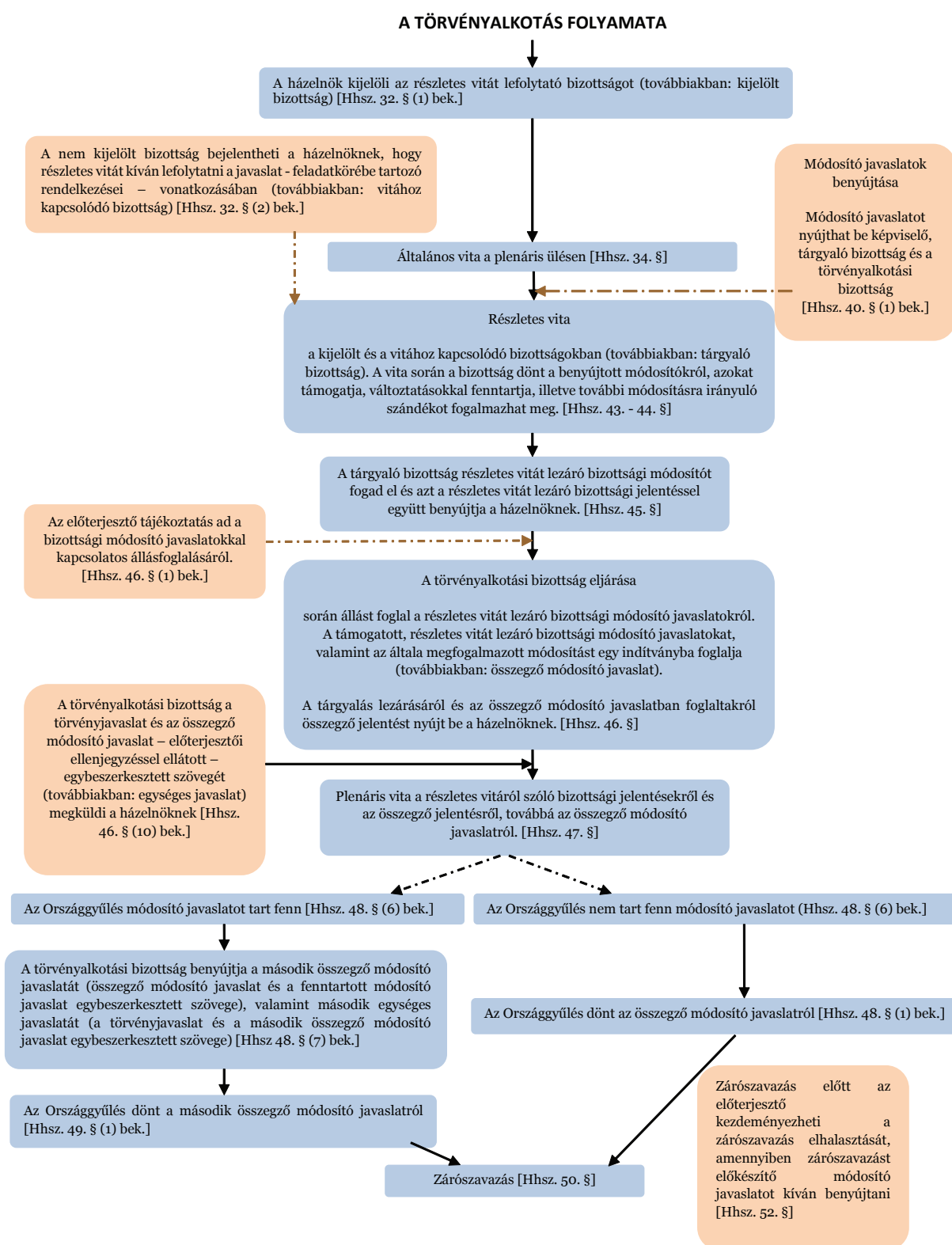
3.1.4. A JOGSZABÁLYOK KIHIRDETÉSE, A HIVATALOS LAP

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság egyik fontos alkotóeleme a jogbiztonság. A jogbiztonság többek között megköveteli, hogy „az állampolgárok jogait és kötelességeit a törvényben megszabott módon kihirdetett és bárki számára hozzáférhető jogszabályok szabályozzák. [...] egy jogállamban senkit sem lehet felelősségre vonni olyan jogszabály megsértése miatt, amelyet az érintett személy nem ismert és nem is ismerhetett, mivel azt vagy egyáltalán nem hirdették ki, vagy utólag hirdették ki és visszamenőleges érvénnyel léptették hatályba”.¹¹⁷

A **szabályozott módon történő kihirdetés** tehát elengedhetetlen **érvényességi kelléke** a jogszabályoknak. A kihirdetésre vonatkozó szabályok megsértésével kihirdetett jogszabály nem érvényes, tehát nem alkalmazható. A kihirdetés első mozzanata tulajdonképpen a jogszabály szövegének végleges rögzítése és a kihirdetés elrendelése (promulgáció). Ezt követi a jogszabály hivatalos formában történő hiteles nyilvánosságra hozatala (publikáció).¹¹⁸

117 25/1992. (IV. 30.) AB határozat.

118 PETRÉTEI József: *Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet*, Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2013, 120.

2. ábra: A törvényalkotás folyamata. Forrás: <http://www.mkogy.hu> (2015. 09. 05.)

A jogszabálytervezetről szóló döntést követően annak végleges szövegét az erre feljogosított személynek alá kell írnia, ezzel véglegesen rögzíti a jogszabály szövegét.

Az elfogadott törvények szövegét az Országgyűlés elnöke – az elfogadást követő öt napon belül, aláírásával – *kihirdetésre megküldi a köztársasági elnöknek.* Az **Országgyűlés** – a törvény kezdeményezője, a Kormány, illetve az Országgyűlés elnöke zárószavazás előtt megtett indítványára – *az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak.* Ebben az esetben a házelnök csak akkor írhatja alá a törvényt, és küldheti meg kihirdetésre a köztársasági elnöknek, ha az Alkotmánybíróság nem állapított meg alaptörvény-ellenességet. Ellenkező esetben az Országgyűlés a törvényt újratárgyalja, megfelelően módosítja és a házelnök ebben a formában küldi meg a köztársasági elnöknek.

A köztársasági elnök a neki aláírásra megküldött törvényt aláírja, vagy alaptörvény-ellenesség vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak megküldi, ennek hiányában pedig észrevételeinek közlésével megfontolásra is visszaküldheti az Országgyűlésnek.

Ha a **köztársasági elnök** a törvényt aláírja, elrendeli annak kihirdetését. Ha a köztársasági elnök Alkotmánybírósághoz fordul és a testület alaptörvény-ellenességet állapít meg, akkor az Országgyűlés szintén újratárgyalja a törvényt, ha azonban a testület nem állapít meg alaptörvény-ellenességet, akkor a köztársasági elnök a törvényt aláírja. Ha a köztársasági elnök a törvényt megfontolásra visszaküldi, akkor azt az Országgyűlésnek újra kell tárgyalnia és elfogadásáról ismét határoznia kell, amelynek során a köztársasági elnök észrevételei jogi értelemben nem kötik. Az ismételt elfogadás után a köztársasági elnök csak akkor tagadhatja meg az aláírást és fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha a törvényalkotás során az Alaptörvényben foglalt valamely eljárási követelmény nem teljesült.

A **kormányrendeletet a miniszterelnök** írja alá, de e tekintetben őt az általa rendeletben kijelölt miniszterelnök-helyettes helyettesítheti. A **miniszterelnöki rendeletet a miniszterelnök, a miniszteri rendeletet pedig a miniszter** írja alá, e jogkörükben ők nem helyettesíthetők.

Az **önkormányzati rendelet** elfogadott szövegét a **polgármester és a jegyző** írja alá.

A jogszabályokat – az önkormányzati rendeletek kivételével – a Magyar Közlönyben kell kihirdetni. Az önkormányzati rendeleteket a képviselő-testület hivatalos lapjában vagy a helyben szokásos – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott – módon kell kihirdetni. A közjogi szervezetszabályozó eszközöket – a Jat.-ban meghatározott kivételekkel – a Magyar Közlönyben kell közzétenni. (Tartalmi különbség a jogszabályok kihirdetése és a közjogi szervezetszabályozó eszközök közzététele között – a Jat. szerinti értelemben – nincs, mindkettő a jogszabályban előírt módon, formában történő hivatalos nyilvánosságra hozatalt jelenti.)

A Magyar Közlönyt a kormányzati portálon történő elektronikus dokumentumként való közzététellel kell kiadni, amelynek szövegét **hitelesnek** kell tekinteni.¹¹⁹ A normatív utasítások a Magyar Közlöny részét képező, annak mellékleteként megjelenő Hivatalos Értesítőben jelennek meg.

¹¹⁹ A 2008. július 1-jét megelőzően közzétett Magyar Közlönyök vonatkozásában (bár 2006. július 1-jétől a nyomtatott változat oldalhú digitális másolatát is közzé kellett tenni) a papíralapú változatban szereplő szöveget kell hitelesnek tekinteni.

Az önkormányzati rendeletek kivételével a **jogszabályok kihirdetéséről**, valamint a Magyar Közlönyben közzéteendő közjogi szervezetszabályozó eszközök közzétételéről az **igazságügyért felelős miniszter**, az önkormányzati rendeletek kihirdetéséről a **jegyző gondoskodik**.

Előfordulhat, hogy a jogszabály kihirdetett, közjogi szervezetszabályozó eszköz közzétett **szövege eltér** annak az erre feljogosított személy által aláírt szövegétől. Ennek oka kizárólag nyomdahi-ba lehet. (Minden más – pl. szerkesztési, elütési, nyelvtani, kodifikációs –, az aláírást megelőzően ejtett hibát csak külön jogalkotási eljárásban, a jogszabály formális módosításával lehet orvosolni.) *A Jat. lehetőséget ad az ilyen jellegű hibák orvoslására, de csak korlátozott ideig.*¹²⁰ A helyesbítésre a jogszabály hatálybalépését megelőzően, de legkésőbb a kihirdetést követő tizedik, önkormányzati rendeletek esetében hatodik munkanapon belül kerülhet sor. A **helyesbítést a Magyar Közlönyben, illetőleg az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon kell közzétenni**.

A Jat. a Törvények és Rendeletek Hivatalos Gyűjteménye és az ötévenként kiadott Hatályos Jogszabályok Gyűjteménye helyett elektronikus, ingyenes, bárki által elérhető közszolgáltatásként működő **Nemzeti Jogszabálytár** felállításáról rendelkezett. A Nemzeti Jogszabálytárban elérhetők az Alaptörvény és a jogszabályok hatályos, valamint a Jat.-ban meghatározott időállapotok szerinti szövegei.

A Nemzeti Jogszabálytárban elérhetővé tett jogszabályszovegek ugyanakkor utánközlésnek minősülnek, **hitelesnek csak a Magyar Közlönyben megjelent jogszabály- és közjogi szervezetszabályozó eszköz szövegek minősülnek**.

3.2. A JOGSZABÁLYOK HATÁLYOSULÁSÁNAK VIZSGÁLATA

A **minőségi jogalkotás** követelményeinek megfelelően a jogszabályokat nemcsak a megalkotásuk előtt kell indokoltság, szükségesség és a várható hatások szempontjából megvizsgálni, hanem a szabályozás korszerűsítése érdekében *szükség van az egyes jogszabályok és a jogrendszer folyamatos, illetve időszakonkénti szisztematikus felülvizsgálatára*, így például az utólagos hatásvizsgálat keretében a jogszabály tényleges hatásainak a szabályozás megalkotása idején várt hatásokkal való összevetésére.¹²¹

Ennek elősegítése érdekében a társadalmi egyeztetésre vonatkozó szabályozás az *általános egyeztetést kiterjeszti a jogszabályok hatályosulásával kapcsolatos véleményezésre is, amelyre a jogszabály hatálybalépését követően kerülhet sor*. A hatályosulással kapcsolatos véleményezés is a tervezet véleményezésére vonatkozó rendben történik, amelynek során a jogszabállyal kapcsolatos észrevételeket, problémákat, illetve a jogszabály módosítására vonatkozó javaslatokat lehet jelezni a jogszabály előkészítőjének. Erre a véleményezésre legalább hatvan napot kell biztosítani. Mindazokat, akik a jogszabálytervezet előzetes egyeztetése során véleményt nyilvánítottak, a véleményezés lehetőségéről elektronikus úton külön is értesíteni kell.

¹²⁰ 12/1990. (V. 23.) AB határozat; 33/2008. (III. 20.) AB határozat.

¹²¹ Közigazgatási szakvizsga. Általános közigazgatási ismeretek. II. modul..., i. m., 42.

3.3. A DEREGULÁCIÓ

A jogrendszer túlszabályozottsága a jog megismerhetőségének és alkalmazhatóságának korlátozását eredményezi, ezzel a jogbiztonság sérelmére vezet. Ennek megszüntetését szolgálja a **dereguláció**, az *a jogalkotói tevékenység, amelynek célja és eredménye a jogi túlszabályozottság mérséklése*.¹²² A dereguláción belül megkülönböztetjük a **technikai** és a **tartalmi deregulációt**. Az előbbi a jogrendszernek a *normatív tartalom nélküli, tartalmilag kiüresedett jogszabályoktól való megtisztítását* jelenti, ami nem eredményezi a hatályos normatartalom változását. Ennek jellemző példája a kizárólag módosító rendelkezéseket tartalmazó, azoknak az eredeti jogszabályba történő beépülése folytán kiüresedett jogszabály. Ehhez képest *az egyes jogszabályok tartalmára vonatkozó speciális ismereteket és elmélyült tartalmi szakmai és/vagy jogpolitikai vizsgálatot igényel annak eldöntése, hogy valamely szabályozásra, szabályozási elemre nincs szükség*.

A Jat. a **jogszabály előkészítéséért felelős miniszter** feladatává teszi, hogy a jogalkalmazás és az utólagos hatásvizsgálat tapasztalatait is vegye figyelembe a tárgykört érintő új jogi szabályozás vagy módosítás megalkotása során. Ilyen szabályozás hiányában **kifejezetten deregulációs céllal** kiadott jogszabály keretében kell

- az elavult, szükségtelenné vált,
- a jogrendszer egységébe nem illeszkedő,
- a szabályozási cél sérelme nélkül egyszerűsíthető, a jogszabály címzettjei számára gyorsabb, kevésbé költséges eljárásokat eredményező szabályozással felváltható,
- a normatív tartalom nélküli, tartalmilag kiüresedett vagy egyébként alkalmazhatatlan, vagy az indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű szabályozást megvalósító jogszabályi rendelkezéseket hatályon kívül helyezni, illetve módosítani.¹²³

A felülvizsgálat lefolytatásáról az általa alkotott rendelet esetén a Magyar Nemzeti Bank elnöke, az önálló szabályozó szerv vezetője, az önkormányzati rendelet esetén pedig a jegyző gondoskodik.

A Jat. emellett a **jogrendszer öntisztítását biztosító mechanizmusokat** is rögzít. Ilyen öntisztítást tesz lehetővé az az előírás, amely szerint a módosító rendelkezés és a hatályon kívül helyező rendelkezés a hatálybalépéssel, vagy ha a módosító, illetve a hatályon kívül helyező rendelkezés a módosítást, illetve hatályon kívül helyezést meghatározott időponthoz vagy jövőbeli feltételhez köti, ennek az időpontnak vagy jövőbeli feltételnek a bekövetkezésével végrehajtottá válik. Az így végrehajtottá vált rendelkezés a végrehajtottá válást követő napon – külön jogalkotói aktus nélkül, a törvény erejénél fogva – hatályát veszti (**automatikus dereguláció**). A 2012. július 1-jén vagy azt követően kihirdetett jogszabályok esetében már nem csak egyes jogszabályi rendelkezések, de teljes – már kiüresedett – törvények vonatkozásában is biztosítja a Jat. az automatikus deregulációt. Ennek értelmében a kizárólag

- a fentiek szerint végrehajtottá vált rendelkezést,
- a hatályba léptető rendelkezést, illetve

az európai uniós követelményekre utaló rendelkezést tartalmazó jogszabály az utoljára végrehajtottá vált rendelkezésének végrehajtottá válását követő napon hatályát veszti.

¹²² BARANYI Bertold: *A jogi túlszabályozottság és a dereguláció*. Forrás: www.ajk.elte.hu/file/BaranyiBertold.pdf (2015. 09. 04.)

¹²³ Ilyen kampányszerű formai dereguláció eredményei például az egyes törvényeknek és törvényi rendelkezéseknek a jogrendszer túlszabályozottságának megszüntetése érdekében szükséges technikai deregulációjáról szóló 2012. évi LXXVI. törvény vagy az egyes kormányrendeletek technikai deregulációjáról szóló 222/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet.

3.4. JOGSZABÁLYSZERKESZTÉSI ISMERETEK

3.4.1. ÁLTALÁNOS KÖVETELMÉNYEK

A Jat.-ban a jogalkotással szemben támasztott követelményeket a jogszabályok megfogalmazása, szerkesztése során is figyelembe kell venni. Ezt segíti elő a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: JsZR.), amely egységesen, kötelező jelleggel határozza meg azokat a kodifikációs szabályokat, amelyek következetes alkalmazásával a megjeleníteni kívánt normatartalom a formájában is egyértelmű, megfelelően befogadható, jól alkalmazható lehet. A JsZR. maga is igyekszik ügyelni a könnyű alkalmazhatóságra, ezért melléklete szövegezési mintákat is tartalmaz, illetve egy útmutató is készült hozzá, amely példák sorát vonultatja fel a helyes és helytelen kodifikációra. A továbbiakban a legfontosabb és a gyakorlatban leginkább használható szabályokat, példákat tárgyaljuk.

A jogszabály tervezetét a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan, közérthetően és ellentmondásmentesen kell megszövegezni. A világos, közérthető szövegezés alapvetően a jogszabály címzettjeinek szól, hiszen nekik kell magatartásukat a normához igazítaniuk.

A jogszabálytervezet szövegének – a preambulumban, illetve a bevezető rész, a sarkalatosági, valamint a jogharmonizációs záradék kivételével – **normatartalommal kell rendelkeznie** és nem foglalhat magába egyedi döntést.

Helytelen:

„Az engedélyes az engedélyben foglalt adatainak megváltoztatását – a tevékenység jogszerű folytatásának ellenőrizhetősége érdekében – köteles a hatóságnál bejelenteni.”¹²⁴

A normatív tartalommal nem rendelkező ténykijelentések a jogszabályban azt téves látszatot keltethetik, mintha azokra bárki jogot alapíthatna, vagy azok valamilyen kötelezettséget teremtenének. Egyedi döntést foglal magában a jogszabályi rendelkezés, ha a címzettjeinek meghatározása nem igényel az egyedi tényálláson alapuló jogértelmezést, és így azok köre magától nem változhat, csak újabb aktus kibocsátása útján.¹²⁵

A **normatív tartalmat** jelen idejű kijelentő mondattal, egyes szám harmadik személyű megfogalmazás alkalmazásával kell kifejezni. A jogszabály a hatálya alá tartozó jogalanyok számára általános magatartási szabályt, parancsot fogalmaz meg, így a jogszabály tervezetében a felszólító mód használata szükségtelen.¹²⁶

Ugyanazon tartalmú fogalom vagy rendelkezés esetén következetesen ugyanazt a fogalmat, megfogalmazást kell alkalmazni az egész jogszabályban, illetve a végrehajtására kiadott jogszabályokon belül is. Stílászempontok nem írhatják felül a jogbiztonságot szolgáló egyértelműség követelményét, ezért a szóismétlés elkerülése nem indokolhatja más megfogalmazás alkalmazását.¹²⁷

¹²⁴ Útmutató a jogszabályszerkesztéshez, Jogtár, Wolters Kluwer Kft. verzió: 2015.05.

¹²⁵ Uo.

¹²⁶ Uo.

¹²⁷ Útmutató a jogszabályszerkesztéshez.

A **jogszabályi rendelkezés egyértelműségét** szolgálja, ha egy ismétlődő hosszabb, bonyolultabb kifejezés, szókapcsolat vagy szövegrész helyett rövid megjelölést alkalmazunk, ezért ez nem csak lehetőség, de a közérthetőség érdekében kívánatos is. A rövid megjelölést a rövidíteni kívánt elem első előfordulásakor kell meghatározni, és a további használatra utaló „a továbbiakban:” kifejezéssel együtt, zárójelben kell feltüntetni. Ezt követően a tervezetben az érintett fogalomra már csak a rövid megjelölés használható.

Helytelen:

„a személyes adatokat átvevő adatkezelő (adatátvevő)”

Helyes:

„a személyes adatokat átvevő adatkezelő (a továbbiakban: adatátvevő)”

Ha a rövid megjelölés a felsorolás elemeire együttesen vonatkozik, a további együttes használatra az „a továbbiakban együtt:” kifejezéssel kell utalni.

Felsorolás alkalmazása esetén egyértelművé kell tenni, hogy a **felsorolás elemei közül**

- valamennyinek teljesülnie kell,
- egyik sem teljesülhet,
- pontosan egynek kell teljesülnie vagy
- legalább egynek teljesülnie kell

a joghatás kiváltásához.

Ezt a logikai kapcsolatot legegyszerűbben a felsorolás utolsó eleméhez fűzött kötőszóval (pl. és, vagy) lehet kifejezni. Jogszabály tervezetében az „illetőleg” kötőszó nem alkalmazható, az „illetve” kötőszó pedig más egyértelmű nyelvi megfogalmazás alkalmazhatatlansága esetén. Jogszabály tervezetében az „illetőleg” kötőszó egyáltalán nem, az „illetve” kötőszó pedig csak más egyértelmű nyelvi megfogalmazás alkalmazhatatlansága esetén alkalmazható.

Helytelen:

és/vagy; és-vagy; és, vagy

3.4.2. A JOGSZABÁLY MEGJELÖLÉSE, HIVATKOZÁSOK

A **jogszabály tervezetének címében** annak tárgyát vagy tartalmának lényegét kell röviden megjelölni úgy, hogy az a jogszabályt más jogszabálytól egyértelműen elhatárolja. A címet úgy kell megfogalmazni, hogy

- a módosító és a hatályon kívül helyező jogszabályok, valamint a különböző helyi önkormányzatok által megalkotott rendeletek kivételével ne legyen hatályban több azonos című jogszabály,
- az ne tartalmazzon – a módosítás, az eltérő szöveggel történő hatályba léptetés, a hatályba nem lépés és a hatályon kívül helyezés kivételével – a szabályozás aktusára utaló kifejezést, és
- a cím utolsó szavához a „-ról”, „-ról” rag kapcsolódjon.

Helytelen:

„*egyres gazdasági tárgyú törvények megalkotásáról szóló ... törvény*”

„*a Rendőrség Szolgálati Szabályzata ... BM rendelet*”

A jogszabályok megjelölése az alábbi példák szerint történik:

„*2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról*”

„*a Kormány 104/2015. (IV. 23.) Korm. rendelete a Nemzeti Tehetség Program finanszírozásáról*”

„*a miniszterelnök 1/2014. (VI. 6.) ME rendelete a miniszterelnök-helyettes kijelöléséről*”

„*a belügyminiszter 74/2014. (XII. 23.) BM rendelete a folyók mértékadó árvízszintjéről*”

„*a Magyar Nemzeti Bank Elnökének 17/2015. (VI. 23.) MNB rendelete a jegybanki alapkamat mértékéről*”

„*a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnökének 15/2013. (IX. 25.) NMHH rendelete a rádióamatőr szolgálatról*”

„*a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal elnökének 4/2013. (X. 16.) MEKH rendelete a villamos energia rendszerhasználati díjakról és alkalmazásuk szabályairól*”

„... *Város Önkormányzata Képviselő-testületének 3/2009. (VI. 15.) önkormányzati rendelete a helyi adókról*¹²⁸”

A jogszabály tervezetében az **Alaptörvényre**, az **Alaptörvény rendelkezésére**, **jogszabályra** vagy **jogszabály rendelkezésére** akkor lehet **hivatkozni**, ha a hivatkozás a megfelelő fogalomhasználat-tal nem kűszöbölhető ki, vagy ha a hivatkozás alkalmazása a jogszabály értelmezését, alkalmazását megkönnyíti. A jogszabály tervezetében az Alaptörvény szövegét vagy olyan jogszabály szövegét, amellyel a megalkotni tervezett jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, nem lehet megismételni, de ha a jogalkalmazás megkönnyítése vagy a jogszabály megfogalmazása ezt megköveteli, utalást lehet alkalmazni. Jogszabály tervezetében **jogszabályra** vagy **jogszabály rendelkezésére**

- más jogszabály címének,
- más jogszabály szabályozási tárgykörének vagy
- a felhívni kívánt rendelkezések szabályozási tárgykörének

a megjelölésével (**rugalmas hivatkozás**) kell hivatkozni, kivéve, ha ilyen módon a hivatkozott jogszabály vagy rendelkezés nem azonosítható egyértelműen.

Helytelen:

„*A pénzügyintézetekre a gazdaságról szóló törvény rendelkezéseit kell – az e törvényben foglalt eltérésekkel – megfelelően alkalmazni.*”

Helyes:

„*A bírósági eljárásban a polgári perrendtartásról szóló törvény közigazgatási perekre vonatkozó rendelkezéseit kell – az e törvényben foglalt eltérésekkel – megfelelően alkalmazni.*”

Ha **rugalmas hivatkozás nem alkalmazható** a jogszabály tervezetében, akkor

- más jogszabály,
- más jogszabály és szerkezeti egysége,

128 A rendeletek megjelölésében a zárójeles rész a kihirdetés hónapját, napját jelenti.

- a hivatkozást tartalmazó jogszabály vagy
 - a hivatkozást tartalmazó jogszabály szerkezeti egysége
- tételes megjelölésével lehet hivatkozást alkalmazni (**merev hivatkozás**).

Helyes:

„Hatályát veszti a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény.”

„Az átalakulásra vonatkozóan nem alkalmazhatók a Ptk. 3:135. §-ában foglalt rendelkezések.”

„E törvény alkalmazásában...”

„E fejezet rendelkezéseit nem kell alkalmazni az 5. § szerinti eljárásban.”

A jogszabály tervezete **nem hivatkozhat merev hivatkozással** olyan jogszabályra, amely a jogforrási hierarchiában alatta helyezkedik el. Például egy törvényben miniszteri rendelet egy rendelkezésére való merev hivatkozás annak veszélyét hordozza magában, hogy a könnyen változtatható miniszteri rendelet módosítása esetén a változás a nehezebben, de legalábbis hosszadalmasabban módosítható törvényi rendelkezésbe egyáltalán nem, vagy jóval később kerül átvezetésre. Ha jogszabály tervezetében annak saját szerkezeti egységére kívánunk mereven hivatkozni, akkor a hivatkozás csak a hivatkozott szerkezeti egység megjelölését tartalmazza a jogszabály megjelölése nélkül. A jogszabály tervezete vagy valamely szerkezeti egysége *saját magára a jogszabály vagy a szerkezeti egység típusának a megjelölésével hivatkozhat*.

Helytelen:

„E törvény I. Fejezete/12. §-a./25. § (3) bekezdése”

Helyes:

„Az I. Fejezet/a 12. §/a 25. § (3) bekezdése”

Az Alaptörvényre és az egyes jogszabálytípusokra történő merev hivatkozás az alábbi példák szerint történik:

„az Alaptörvény”

„a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény”

„a takarékbetétekről szóló 1989. évi 2. törvényerejű rendelet”

„a Nemzeti Tehetség Program finanszírozásáról szóló 104/2015. (IV. 23.) Korm. rendelet”

„a miniszterelnök-helyettes kijelöléséről szóló 1/2014. (VI. 6.) ME rendelet”

„a folyók mértékadó árvízszintjéről szóló 74/2014. (XII. 23.) BM rendelet”

„a jegybanki alapkamat mértékéről szóló 17/2015. (VI. 23.) MNB rendelet”

„a rádióamatőr szolgálatról szóló 15/2013. (IX. 25.) NMHH rendelet”

„a villamos energia rendszerhasználati díjakról és alkalmazásuk szabályairól szóló 4/2013. (X. 16.) MEKH rendelet”

„az építményadóról szóló 3/2009. (VI. 15.) önkormányzati rendelet”

A törvény tervezetében feladat- és hatáskör címzettjeként az **államigazgatási szervet** – a Kormány, a Miniszterelnökség, a minisztérium, az önálló szabályozó szervek, az autonóm államigazgatási szervek, a rendvédelmi szervek és a kormányhivatal kivételével – **köznévvvel kell megjelölni**, és szükség

szerint törvényi felhatalmazást kell biztosítani a Kormány részére, hogy a köznévi formában megjelölt szervet rendeletben jelölje ki.

Helyes:

„A területi környezetvédelmi program kidolgozója a program tervezetét az illetékes környezetvédelmi hatóságnak megküldi.”

„Felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben jelölje ki a környezetvédelmi hatóságot.”

A törvény tervezetében a **minisztert a feladatköre** szerint kell megjelölni. Más jogszabály tervezetében a minisztert a feladatköre szerint kell megjelölni, kivéve, ha a szabályozás célja így nem biztosítható. A miniszter feladatkörét a miniszter feladat- és hatásköréről szóló kormányrendeletben meghatározott feladatkörök szerint, vagy ha az ilyen módon nem lehetséges, bármely más törvényen vagy kormányrendeleten alapuló feladatköre szerint kell megjelölni.

Helytelen:

„a hatóság szakmai felügyeletét az igazságügyi miniszter látja el”

Helyes:

„a hatóság szakmai felügyeletét az igazságügyért felelős miniszter látja el”

3.4.3. A JOGSZABÁLY TAGOLÁSA

A jogszabály tervezetét az áttekinthetőség érdekében szerkezeti egységekre kell tagolni. A **szerkezeti egységek** (a mellékleten és annak szerkezeti egységein kívüli) szintjei növekvő sorrendben a következők:

- alpont (jelölése: aa;) ab)...ba); bb)...))
- pont (jelölése: a); b),..., vagy 15 elemet meghaladó felsorolás esetén: 1., 2.,...))
- bekezdés [jelölése: (1), (2)...]
- szakasz (jelölése: 1. §, 2. §...)
- alcím (jelölése: 1. /Cím/, 2. /Cím/...)
- fejezet (jelölése: I. Fejezet /Cím/...)
- rész (jelölése: ELSŐ RÉSZ /Cím/...)
- könyv (jelölése: ELSŐ KÖNYV /CÍM/...)

A bekezdésnél magasabb szintű szerkezeti egységek sorszámozását a jogszabály tervezetében nem lehet újramegjelölni.

A jogszabály **alapegysége a szakasz**. A jogszabály tervezetének tagolása során szakasznál magasabb szintű szerkezeti egység akkor alakítható ki, ha az alacsonyabb szintű szerkezeti egységek alkalmazásával a jogszabály áttekinthetősége nem biztosítható. Egy szakasz bekezdéseibe az egymással szorosan összefüggő szabályokat kell foglalni.

A jogszabálytervezet áttekinthetősége érdekében az ugyanazon jogintézményt szabályozó szakaszokat egybefoglaló önálló szerkezeti egységként **alcímek** alakíthatók ki.

Fejezeteket akkor kell egy jogszabály tervezetében szerkezeti egységként kialakítani, ha szükség van legalább két olyan önálló szerkezeti egység kialakítására, amelyek legalább két-két alcímet magukban foglalnak.

Részeket akkor kell a jogszabály tervezetében szerkezeti egységként kialakítani, ha a jogszabály áttekinthetősége érdekében szükség van legalább két olyan önálló szerkezeti egység kialakítására, amelyek legalább két-két fejezetet magukban foglalnak.

A jogszabály tervezetének az elején fel kell tüntetni a jogszabály megjelölését. A jogszabály tervezete az alábbi sorrendben a következő **logikai egységeket** tartalmazhatja:

1. preambulium vagy bevezető rész,
2. általános rendelkezések,
3. részletes rendelkezések,
4. záró rendelkezések, ezen belül:
 - a) törvény vagy eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet tervezete esetében felhatalmazó rendelkezések,
 - b) hatályba léptető rendelkezések,
 - c) átmeneti rendelkezések,
 - d) törvény tervezete esetében a törvény vagy törvényi rendelkezés sarkalatosságára utaló rendelkezések,
 - e) a jogalkotásra vonatkozó európai uniós követelményekre utaló rendelkezések,
 - f) módosító rendelkezések,
 - g) hatályon kívül helyező rendelkezések,
 - h) a hatályba nem lépésről szóló rendelkezések.

Nézzük meg ezeket a logikai egységeket részletesen!

1. A **preambulium** az Alaptörvény módosításában és törvények esetében alkalmazható, normatív tartalommal nem rendelkező logikai egység. Az Alaptörvényben rögzített törvényhozási tárgykörbe tartozó **törvények esetében** preambuliumot kell alkalmazni. A preambulumban ismertethető a szabályozás előzménye, indoka és célja, valamint rögzíthető olyan elvi, elméleti tétel, amelyet a törvénytervezet szakaszaiban a normatív tartalom hiánya miatt nem lehet rendezni.

2011. évi CXII. törvény

az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról

„Az Országgyűlés az információs önrendelkezési jog és az információszabadság biztosítása érdekében, a személyes adatok védelmét, valamint a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog érvényesülését szolgáló alapvető szabályokról, valamint az ezen szabályok ellenőrzésére hivatott hatóságról az Alaptörvény végrehajtására, az Alaptörvény VI. cikke alapján a következő törvényt alkotja:”

A **rendeletekben** bevezető részt kell alkalmazni, amely a jogszabály megalkotásához szükséges érvényességi kellékek felsorolását és a jogalkotás aktusára utaló kifejezést foglalja magában.

Az **eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott rendeletek** esetében a jogalkotói hatáskört megállapító alaptörvényi rendelkezésre, a **felhatalmazás alapján kiadott rendeletekben**

pedig – valamennyi a jogszabály megalkotásához szükséges felhatalmazó jogszabályi rendelkezés konkrét megjelölésével – *a felhatalmazásra kell hivatkozni, továbbá minden rendelet esetében meg kell jelölni azt a jogszabályi feladatkört, amely alapján a rendeletet kiadják.*

17/2015. (II. 16.) Korm. rendelet

a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásról

„A Kormány a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről szóló 2013. évi CLXXVII. törvény 66. § (1) bekezdés b) pontjában kapott felhatalmazás alapján, az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva a következőket rendeli el:”

Ha a felhatalmazó rendelkezés úgy rendelkezik, hogy a rendelet más személlyel vagy szervvel egyetértésben adható ki, a rendelet tervezetének a bevezető részében **az egyetértés tényére** utalni kell. Ha a rendelet előkészítése során valamely szerv jogszabályban biztosított, érvényességi kelléknek minősülő véleményezési jogkörrel rendelkezik, a bevezető részben a **véleményezés tényét** fel kell tüntetni. Ha az önkormányzati rendelet megalkotásához a jogalkotásról szóló törvény alapján a társulásban részt vevő helyi önkormányzat képviselő-testületének hozzájárulása szükséges, a bevezető részben a **hozzájárulás tényére** utalni kell.

2. A jogszabály tervezetében kizárólag az **általános rendelkezések** között szabályozható
- a *jogszabály hatálya* az időbeli hatály kivételével,
 - a *jogszabály alkalmazására*, valamint a *szabályozásra vonatkozó alapelv*,
 - a *jogszabály egészére vonatkozó értelmező rendelkezés*, valamint
 - az a *jogszabály egészére vagy több szerkezeti egységére vonatkozó rendelkezés, amely nem foglalható más – szakasznál magasabb szintű – szerkezeti egységbe.*

Nagyobb terjedelmű jogszabály tervezetében az általános rendelkezéseket önálló, **„Általános rendelkezések”** alcímben vagy fejezetben kell szabályozni.

A jogszabály **területi és személyi hatályáról** csak akkor kell kifejezetten rendelkezni, ha az nem a *Jat. 6. §-ában főszabályként meghatározott területre, illetve alanyi körre terjed ki* és az a jogszabály egyéb rendelkezései alapján nem egyértelmű.

Helytelen:

„E törvény hatálya Magyarország területére terjed ki.”

A jogszabály **alkalmazására és a szabályozásra vonatkozó alapelvek az azonos vagy hasonló jogviszonyokat átfogóan szabályozó jogszabályok tervezetében határozhatók meg.** Normatív tartalommal nem rendelkező kijelentést vagy a szabályozás célját nem lehet a jogszabály alapelvei között rögzíteni.

Helytelen:

„1. § E törvény célja annak biztosítása, hogy

a) a közfeladatot ellátó szervek irattári anyaga – ügyviteli és levéltári érdekekre, valamint a közérdekű adatok nyilvánosságának elvére tekintettel – szakszerűen kezelt és rendszerezett, jól használható forrásanyaggá váljék;”

Ha a jogszabály alkalmazásához egyes **fogalmak bővebb kifejtése, magyarázata** szükséges, továbbá ha a fogalom jelentése az adott jogszabály alkalmazásában eltér a köznyelvi jelentésétől, a más jogszabályban meghatározott jelentésétől, és a fogalom jelentése a jogszabály tervezetének egyéb rendelkezései alapján nem egyértelmű, a fogalmat a jogszabály tervezetében értelmezni kell, és az **„Értelmező rendelkezések”** című szerkezeti egységben kell elhelyezni.¹²⁹ Az így értelmezett fogalom a jogszabály tervezetében kizárólag az értelmező rendelkezésben meghatározott kifejezés megfelelően toldalékolt alakjában alkalmazható. A magától értetődő jelentésű fogalmak nem értelmezhetők értelmező rendelkezésben.

Helytelen:

„E törvény alkalmazásában forint: a Magyar Köztársaság hivatalos fizetőeszköze.”¹³⁰

Szakkifejezések kivételével a fogalmat a köznapi jelentésétől alapvetően különböző tartalommal nem lehet értelmezni.

Helyes:

[...]

„E rendelet alkalmazásában:

5. csomag: egy alkalmazást, valamint az ahhoz tartozó dokumentációt és egyéb kiegészítő információkat tartalmazó tömörített állomány”

Az értelmező rendelkezésben a jogforrási hierarchiában alacsonyabb szinten lévő jogszabály értelmező rendelkezésére nem lehet hivatkozni. Például törvény nem hivatkozhat rendelet értelmező rendelkezésére, hiszen ezzel tulajdonképpen a törvényalkotási hatáskört delegálná rendeleti szintre, mivel a rendelet módosításával a törvény tartalmát is meg lehetne változtatni.

Helytelen:

„E törvény alkalmazásában

2. veszélyes eb: a Kormány által rendeletben meghatározott eb,”

Helyes:

„Felhatalmazást kap a Kormány, hogy a veszélyesnek minősülő ebek körét rendeletben határozza meg.”¹³¹

129 Útmutató a jogszabályszerkesztéshez.

130 Uo.

131 Útmutató a jogszabályszerkesztéshez.

Értelmező rendelkezés nem rendelkezhet úgy, hogy valamely fogalmat – annak tényleges jelentéstartalmától függetlenül – valamely más fogalomként kell értelmezni.

Helytelen:

„E rendelet alkalmazásában kecske alatt juhok is érteni kell.”

Helyes:

„E rendeletnek a kecskére vonatkozó rendelkezéseit a juhra is alkalmazni kell.”

Az értelmező rendelkezés nem tartalmazhat egyúttal önmagában joghatás kiváltására alkalmas normatív tartalmú rendelkezést.

Helytelen:

„E rendelet alkalmazásában

3. kérelem: az eljárás megindítására jogosulttól származó, a 3. §-ban meghatározott formai és tartalmi követelményeknek megfelelő akaratnyilatkozat, amelyet a Hivatalhoz kell benyújtani,”³²

3. A **részletes rendelkezések** között kell szabályozni a jogszabály alapvető normatív tartalmát képező azon rendelkezéseket, amelyekről nem más logikai egységben kell rendelkezni. A részletes rendelkezéseket a szabályozás tárgyának megfelelő olyan logikai sorrendben, úgy kell szabályozni, hogy a korábban szabályozott rendelkezésekből logikusan, folyamatosan következzenek a későbbiek. A jogszabály tervezetében az anyagi jogi és eljárási szabályokat el kell különíteni egymástól. A jogszabály tervezetében a szervezet jogállására, a szervezet feladat- és hatáskörére és a szervezet eljárására vonatkozó szabályokat el kell különíteni egymástól. A jogszabály tervezetében az általános szabályt tartalmazó szerkezeti egységnek meg kell előznie a különös szabályt tartalmazó szerkezeti egységet.
4. a) Ha a törvény vagy az eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotni kívánt kormányrendelet tervezete valamely rendelkezésének a végrehajtásához további, az adott jogszabály szintjét nem igénylő jogszabályi rendelkezés (végrehajtási rendelkezés) megalkotása szükséges vagy lehetséges, a **záró rendelkezések között** kell elhelyezni az erre felhatalmazást adó rendelkezést. A záró rendelkezéseken kívül a jogszabály tervezetének más logikai egysége nem tartalmazhat felhatalmazó rendelkezést. A **felhatalmazó rendelkezés** – az alábbi sorrendben – a felhatalmazás aktusát, a felhatalmazás jogosultját, a felhatalmazás tárgyát, a „rendeletben” kifejezést és a rendeletalkotás aktusára utaló kifejezést foglalja magában. A felhatalmazás tárgyaként pontosan és részletesen meg kell jelölni a szabályozandó életviszonyokat. A felhatalmazó rendelkezésben a felhatalmazás korlátainak, illetve feltételeinek rögzítésével kell meghatározni a felhatalmazás kereteit.

Helyes:

„Felhatalmazást kap az igazságügyért felelős miniszter, hogy a veszélyeztetett közérdekű bejelentő számára nyújtható támogatásokat, és azok folyósításának szabályait rendeletben állapítsa meg.”

Helytelen:

„Felhatalmazást kap a [...] felelős miniszter, hogy rendeletben határozza meg a törvény végrehajtásával kapcsolatos részletes szabályokat.”

- b) A jogszabály záró rendelkezései között önálló szakaszban kell rendelkezni a jogszabály **hatálybalépéséről**.

A hatálybalépés napját

- a jogszabály kihirdetését követő meghatározott napon vagy a kihirdetést követő meghatározott hónap meghatározott napjában, vagy ha ez nem lehetséges
- egyértelműen, naptári napon kell meghatározni.

Helyes:

„E törvény a kihirdetését követő tizenötödik napon lép hatályba.”

„E törvény a kihirdetését követő hónap első napján lép hatályba.”

„E törvény 2016. január 1-jén lép hatályba.”

Ha jogszabály hatálybalépése valamely **jövőbeli feltétel** bekövetkeztéhez kötődik, ezt a feltétel bekövetkezésének időpontjával vagy az ezt követő meghatározott nappal kell meghatározni. Ebben az esetben a jogszabály tervezetében – az önkormányzati rendelet kivételével – a hatályba léptető rendelkezés után önálló bekezdésben kell rendelkezni arról, hogy a feltétel bekövetkeztéről szóló határozat Magyar Közlönyben történő közzétételére mely feladatkörrel rendelkező miniszter köteles.

A jogszabály szerkezeti egysége hatálybalépésének időpontja nem határozható meg úgy, hogy az megelőzze a jogszabály hatálybalépésének az időpontját.

Helytelen:

„(1) E törvény 2016. január 1-jén lép hatályba.

(2) E törvény 10. §-a 2015. december 15-én lép hatályba.”

- c) **Átmeneti rendelkezéseket** akkor kell alkotni, ha az új szabályozás szükségessé teszi, hogy előre meghatározott vagy előre meg nem határozható átmeneti időszakban, a jogszabály hatálya alá tartozó meghatározott esetekben, a jogszabály alkalmazandó rendelkezéseitől eltérő szabályokat kelljen alkalmazni, továbbá ha a szabályozás bevezetéséhez szükséges konkrét teendőkről kell intézkedni.

Átmeneti rendelkezésben lehet előírni, hogy az átmeneti időszakban

- A) már a jogszabály hatálybalépését megelőzően bekövetkezett jogi tények értékelése során is az új szabályozást kell a joghatás kiváltása szempontjából figyelembe venni,
 - B) az adott jogszabály rendelkezéseit még nem kell alkalmazni,
 - C) az adott jogszabály rendelkezéseit az átmeneti rendelkezések között meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni,
 - D) az adott jogszabály rendelkezései helyett a jogszabály hatálybalépése előtt hatályos szabályozást kell alkalmazni, vagy
 - E) az adott jogszabály rendelkezései helyett az átmeneti rendelkezések között meghatározott átmeneti szabályokat kell alkalmazni.
- d) Ha a törvény tervezete vagy annak valamely rendelkezése az Alaptörvény valamely rendelkezésének végrehajtását biztosítja, és az alapján sarkalatosnak minősül, ezt az Alaptörvény vonatkozó rendelkezésére hivatkozást tartalmazó **sarkalatosági záradékban** meg kell állapítani.

- e) Ha a jogszabály tervezete vagy annak valamely rendelkezése uniós jogi aktusnak való megfelelést valósít meg, ezt az uniós jogi aktusokra való hivatkozást tartalmazó **jogharmonizációs záradékban** meg kell állapítani.
- f) Jogszabály szövegének **megváltoztatására** a következő módokon kerülhet sor:
- módosító rendelkezés alkalmazásával,
 - a kihirdetett, de még hatályba nem lépett jogszabályi rendelkezés eltérő szöveggel való hatályba léptetésével,
 - hatályon kívül helyezéssel vagy
 - a kihirdetett, de még hatályba nem lépett jogszabályi rendelkezés hatályba nem lépésének kimondásával.

A jogszabály módosításának három módszere lehetséges:

1. **Szövegcsérés módosítás** szakasz vagy annál alacsonyabb szintű szerkezeti egység kis terjedelmű módosítására alkalmazható.

Például:

„A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 26. § (5) bekezdésének az »a kormányzati tevékenység összehangolásáért« szövegrész helyébe az »az igazságügyért« szöveg lép.”

2. **Újraszabályozásra** jellemzően a szerkezeti egység nagyobb terjedelmű módosítása céljából kerülhet sor. Ennek során a hatályos szerkezeti egység helyébe lépő szerkezeti egység szövegének megállapításával, illetve a hatályos szerkezeti egységében foglalt mondat helyébe lépő mondat szövegének megállapításával történik a jogszabály módosítása.

Például:

„A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 26. § (5) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:”

3. **Kiegészítés** alkalmazása során a jogszabály új szerkezeti egységgel, illetve a hatályos szerkezeti egységének új mondatral való kiegészítésével jön létre a jogszabály módosítása.

Például:

„A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 25. §-a a következő (3) bekezdéssel egészül ki:”

Jogszabály tervezetében **még hatályba nem lépett jogszabály vagy szerkezeti egység legkésőbb az eredeti hatálybalépéssel egyidejűleg hatályba lépő rendelkezéssel változtatható meg.**

Például:

„A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 25. § (2) bekezdése a következő szöveggel lép hatályba:”

A módosító rendelkezések hatálybalépés előtti megváltoztatására azonban speciális szabályok vonatkoznak.

- g) Jogszabály, jogszabály szerkezeti egysége vagy jogszabály szerkezeti egységének a szövegrésze **hatályon kívül helyező** rendelkezésekkel helyezhető hatályon kívül.

Helytelen:

„Érvényét veszti a 10/2015. (VI. 5.) [...] rendelet.”

Helyes:

Hatályát veszti a 10/2015. (VI. 5.) [...] rendelet.

- h) A jogszabály tervezete valamely jogszabály, vagy annak szerkezeti egysége vagy jogszabály szerkezeti egységének a szövegrésze **hatályba nem lépésére vonatkozó** rendelkezést tartalmazhat.

Például:

„Nem lép hatályba a 2020. évi I. törvény 12. §-a.”

Jogszabály tervezetében **mellékletet** (és csak ezzel az elnevezéssel) *akkor kell alkotni, ha a jogszabályban rögzíteni kívánt szabályozási tartalom* – annak speciális megjeleníthetősége vagy technikai jellege miatt – *nem fejezhető ki átláthatóan a jogszabály tervezetének a szakaszaiban*. A mellékletre a jogszabály valamely szakaszában – a melléklet szerinti szabályozási tartalom megjelölésével – hivatkozni kell. A melléklet táblázatot és idézetet (pl. ábrát, térképet, űrlapot) tartalmazhat. A melléklet tagolása pontok alkalmazásával történik.

Helytelen:

„Függelék a 2020. évi I. törvényhez.”

Helytelen:

„1.§ A Vízügyi és Biztonsági Szabályzatot e rendelet mellékleteként kiadom.”¹³³

Helyes:

„(2) A jogszabály tervezete megszővegezésénél alkalmazandó szövegezési mintákat az 1. melléklet tartalmazza. [...]

1. melléklet a 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelethez”

3.4.4. A MAGYAR JOGALKOTÁS TIPIKUS TARTALMI ÉS FORMAI HIBÁI

A magyar jogalkotás tipikus **tartalmi és formai hibái** röviden az alábbiak szerint foglalhatók össze.

Tartalmi hiányosságok:

- A jogalkotó túllépi a szabályozási felhatalmazását, annak határait, vagy éppen nem tölti ki azt.
- Az egymáshoz közel eső társadalmi viszonyok külön-külön és egymástól eltérő módon történő szabályozása. Ehhez némiképpen hasonló az ún. „töredezett” rendezés esete.
- Hiányoznak az integrációs szempontok, nem egységes koncepció alapján történik a jogalkotás, a jogszabályok felépítése, tartalma nem egységes.

¹³³ Útmutató a jogszabályszerkesztéshez.

- Többszöri módosításkor pontatlanul határozzák meg az alapjogszabály módosítani kívánt rendelkezéseit.
- A módosító rendelkezés nem illeszthető be a módosított jogszabály szövegébe.
- Az értelmező rendelkezések törvényi módosítását követően nem igazítják a változáshoz a rendeleteket.
- Nem gondoskodnak a jogszabályok végrehajtási feltételeinek megteremtéséről.
- Bonyolult a jogszabályok megfogalmazása, ami veszélyezteti az egyes szabályok érthetőségét és értelmezhetőségét, ami a végrehajtás során gondot okoz, illetőleg a jogalkotói akarat megismerését teszi lehetetlenné az érintettek számára, és ezzel megsértik a jogbiztonság alkotmányos elvét.
- A rendeletben a törvényben foglalt kötelező rendelkezésektől eltérő vagy azzal ellentétes rendelkezéseket állapítanak meg.
- Nyelvhelyességi problémák.
- A hatáskör gyakorlójának adott mérlegelési lehetőség feltételeit, körülményeit nem szabályozzák konkrétan, ami így diszkriminációt eredményezhet.
- Hatálybaléptetés helytelen alkalmazása, a felkészülési idő hiánya vagy egyenesen visszamenőleges jogalkotás. Például a hatálybalépés napjaként a kihirdetés napja kerül meghatározásra.¹³⁴

Formai hiányosságok:

- Megjelölési és címhibák.
- A jogszabály szerkezeti tagolása elmarad, a rendelkezések összefolynak, nincs meg bennük a kellő belső logikai-szerkezeti rend. Gyakran előfordul, hogy normatív tartalom nélküli, indoklásba illő megállapítások szerepelnek a jogszabályban.
- Belső jelölési következetlenség.
- Értelemzavaros megfogalmazások. Sokszor előfordul, hogy – a csak formainak tűnő – helytelen fogalmazás tartalmilag is hibás rendelkezés rögzítését eredményezi.
- Kifejezések következetlen alkalmazása. Ugyanarra a tartalomra többféle fogalom alkalmazása, ami ugyanakkor eltérő értelmezésekre vezethet.
- A hatálybaléptetés formai követelményeinek nem megfelelő rendelkezés miatt nem a célzott hatálybalépés kiváltása, vagy nincs hatálybalépés. Például a jogszabály valamely rendelkezésének a jogszabály egészét megelőző időpontban történő hatályba léptetése.
- Nem történik gondoskodás a jogszabályok nyilvántartásáról (alapvetően az egyes helyi önkormányzatoknál előforduló hiányosság), ami a hatályos jog megállapíthatóságát gátolja.¹³⁵

134 *Közigazgatási szakvizsga. Általános közigazgatási ismeretek. II. modul..., i. m., 45–46.*

135 *Közigazgatási szakvizsga. Általános közigazgatási ismeretek. II. modul..., i. m., 45–46.*

4.

ÁLTALÁNOS JOGALKALMAZÁSI ISMERETEK

A jogalkalmazás olyan állami tevékenység, amelyet állami szervek (például bírósági, közigazgatási szervek) vagy valamilyen jogszabályi felhatalmazás alapján más, állami szervek, személyek (például szakértők, ügyvédek) végezhetnek. A jogalkalmazás során az állam közhatalommal rendelkező szervei egyedi ügyekben eljárva hoznak bizonyos döntéseket. A jogalkalmazás fogalmán belül a közigazgatási jogalkalmazás során mindig valamilyen közigazgatási szerv alkalmazza a jogszabályt egy egyedi ügyben. **A közigazgatási jogalkalmazásnak** azonban vannak bizonyos **feltételei**:

- jogszabályi felhatalmazás alapján eljárni jogosult közigazgatási szerv;
- jogszabályon alapuló felhatalmazás egyedi jogalkalmazói döntés meghozatalára;
- a jogszabályban meghatározott jogalany léte, illetve
- a jogalkalmazás eredményeként létrejövő konkrét jogalkalmazói döntés.

4.1. A JOGALKALMAZÓ TEVÉKENYSÉG FAJTÁI

A közhatalmat megvalósító jogalkalmazó tevékenységek alapvető jellegzetességeiket tekintve két fő csoportba sorolhatók. Egyfelől vannak olyan jogalkalmazó tevékenységek, amelyeknél a jogalkalmazás közvetlenül valamely állami vagy önkormányzati közfeladat megvalósítását, valamely közösségi cél elérését szolgálja.

Másfelől pedig léteznek olyan jogalkalmazó tevékenységek, amelyek célja a jogvédelem, a különböző személyek között felmerülő jogvitás kérdések, konfliktusok elbírálása. Mindennek megfelelően a jogalkalmazó tevékenység két alapvető fajtáját szükséges elkülönítenünk:

- 1) a közfeladat megvalósítását szolgáló jogalkalmazó tevékenységet; illetőleg
- 2) a jogvédelmi célú jogalkalmazó tevékenységet.

1. A **közfeladat megvalósítását** szolgáló jogalkalmazó tevékenység esetében az anyagi jogviszonyok (meghatározott jogok, illetve kötelezettségek) a döntés következményeképpen jönnek létre. Ekkor a döntéshozó szerv a fennálló tények, adatok, körülmények stb. mérlegelésével a jövőre nézve állapít meg jogkövetkezményeket; döntése ennek megfelelően új anyagi jogviszonyt keletkeztető (konstitutív jogalkalmazói döntés). Példa lehet erre a fajta döntéshozatalra valamely áru, termék gyártásának vagy forgalomba hozatalának engedélyezése, illetőleg valamely anyagi jogi bírság (természetvédelmi bírság, reklám-felügyeleti bírság stb.) kiszabása.
2. Ezzel szemben a **jogvédelmi célú** jogalkalmazó tevékenység esetében a jogalkalmazó szerv döntése egy korábbi időszakot vesz alapul, egy már korábban létrejött anyagi jogi jogviszonyt, annak fennállását vagy hiányát bírálja el. Ennek megfelelően e döntés a már létrejött anyagi jogviszony alapulvételével állapítja meg a jogkövetkezményeket; a jogalkalmazó döntése ekkor

tehát nem keletkeztet új anyagi jogviszonyt, csupán megállapítja a létező jogviszonyt (deklaratív jogalkalmazói döntés). E relációban példaként említhető meg az egyenlő bánásmód követelményének megsértésével, a szerződésszegéssel vagy a kártérítéssel kapcsolatban hozott jogalkalmazói döntés.

4.2. A JOGALKALMAZÁS SZERVEI

A jogalkalmazó tevékenységet ellátó szervek az esetek túlnyomó részében vagy közigazgatási hatóságok, vagy pedig bíróságok. E két szervtípus jogalkalmazóként való előfordulása elsősorban a jogalkalmazó tevékenység fajtájától függ.

A közfeladat megvalósítását szolgáló jogalkalmazó tevékenység körében a főszerep a közigazgatási szerveké, amelyek vagy államigazgatási szervek, vagy helyi önkormányzati szervek. Kivételesen más szervek vagy személyek (például köztisztviselők) is ellátnak e körbe tartozó jogalkalmazói tevékenységet. A bíróságok szerepe e jogalkalmazói tevékenységi körben jellemzően jogorvoslati szinten érhető tetten (bírói felülvizsgálat, közigazgatási per, egyes közigazgatási nemperes eljárások).

A jogvédelmi célú jogalkalmazói tevékenység körében éppen fordított helyzetet tapasztalhatunk; itt a főszerep egyértelműen a különböző bíróságoké, azonban vannak olyan közigazgatási ügytípusok, amelyek esetében a közigazgatási szervek a bírósági jogalkalmazáshoz hasonló, ún. kvázi iudiciális jogkört gyakorolnak, és ellenérdekű felek jogvitáját döntenek el (például a birtokvédelmi ügyekben, a közbeszerzési vagy versenyjogi eljárásokban).

4.3. A JOGALKALMAZÁS FOLYAMATA

A jogalkalmazás során a jogalkalmazó szerv mindig konkrét egyedi esetet bírál el. E jogesetet a jogalkalmazó szerv összeveti a vonatkozó anyagi jogi normákban foglaltakkal, és az eljárásjogi normák által kijelölt keretek között megállapítja az adott ügyben a tényállást, s ettől függően hozza meg az eljárást lezáró döntését.

Az anyagi jogi, illetve eljárásjogi normák érvényre juttatásának foglalataként definiálható jogalkalmazási tevékenység menete **három fő szakaszra** osztható fel, úgymint:

- 1) a jogalkalmazói eljárás megindításának szakasza;
- 2) a tényállás tisztázásának szakasza, valamint
- 3) a döntés meghozatalának szakasza.

E három szakaszt még követheti lehetséges eljárásaként

- 4) a jogorvoslat(ok) biztosításának szakasza, valamint
- 5) a szerzett jogok érvényesíthetőségének, illetve a kötelezettségek kikényszeríthetőségének szakasza.

A jogalkalmazói eljárási szakaszokban fontos szerep hárul a jogi normák szövegének, a jogalkotó valós szándékának értelmezésére (ez elsődlegesen az anyagi jogi normák tekintetében lényeges, de adott esetben az eljárásjogi normák értelmezése is fontos lehet). A jogértelmezés során többféle módszer áll a jogalkalmazó rendelkezésére; a normaszöveg elemzése során egyaránt szerephez juthat a nyelvtani, a logikai, a rendszertani, illetőleg a történeti jogértelmezési módszer.

5.

A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁS

5.1. A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁS ÉS ELJÁRÁSJOG FOGALMA, KIALAKULÁSA, SZAKASZAI

5.1.1. A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁS ÉS ELJÁRÁSJOG FOGALMA

A hatósági eljárás a szélesebb, tágabb értelemben azonosítható egy közigazgatási szerv tevékenységével, működésével. A közigazgatási szervek működése lényegét tekintve folyamatos döntéshozatal; a közigazgatási működés felfogható végtelenített döntéshozatali láncként is.¹³⁶

Patyi András megfogalmazásában *a hatósági eljárás a közigazgatási szerven kívüli érintett jogalany ügyében megvalósuló, jogilag szabályozott olyan cselekvési rend, amely 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.*

Vizsgáljuk meg a fenti definíció egyes tartalmi elemeit:

A közigazgatási szerven kívüli érintett jogalanyok: A közigazgatási hatóság az esetek nagy többségében a közigazgatási szerven kívüli jogállással rendelkező személyek ügyében jár el. Hangsúlyozni kell ugyanakkor, hogy az adott hatóságon kívüli, de a közigazgatás szervezetrendszerén belüli jogalanyok (például egy másik helyi önkormányzat), is lehetnek ügyfelek.

Jogilag szabályozott cselekvési rend: Ahogyan azt a korábbiakban már említettük, a hatósági eljárás jogilag szabályozott eljárásrend. Közigazgatási eljárásjogi kódexünk a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény, a *Ket.*, amely a közigazgatási eljárásjog általános és legfontosabb szabályait tartalmazza. A későbbiekben látni fogjuk, hogy a *Ket.* nem egyedüli forrása a közigazgatási eljárásjognak, hiszen lesznek más törvények, sőt alacsonyabb szintű jogszabályok is, amelyek valamilyen eljárásjogi kérdést rendeznek. A cselekvési rend a közigazgatási hatóságok oldaláról nézve azt jelenti, hogy a hatóság az eljárása során az eljárást lezáró döntés meghozatalához szükséges cselekvéseket eszközöl, tehát a közigazgatási eljárás ebben az értelemben a közigazgatási szervek olyan cselekvéseinek rendszere, amelyeket e szervek közigazgatási aktus előkészítése, kibocsátása és érvényesülése érdekében, illetve annak során végeznek.¹³⁷ A közigazgatási eljárásban azonban nem csak a hatóságok eszközölnek eljárási cselekményeket.

¹³⁶ MOLNÁR Miklós: *A közigazgatási döntés szabadsága*, KJK, Budapest, 1994. 7.

¹³⁷ BERÉNYI Sándor, MARTONYI János, SZAMEL Lajos: *Magyar államigazgatási jog, Általános rész.* BM Tankönyvkiadó, Budapest, 1978, 308.

A Ket. a közigazgatási hatósági eljárási jogviszonyt szabályozza, vagyis

- a közigazgatási hatósági jogkörrel felruházott államigazgatási és önkormányzati hatóságok;
- a Ket.-ben vagy egyéb közigazgatási jogszabályban meghatározott hatáskörében eljárva foganatosított;
- Ket.-ben szabályozott eljárási cselekményeinek, valamint
- az ügyfél (ügyfelek), illetve
- az eljárás egyéb résztvevői (például szakértő, tanú, tolmács)
- Ket.-ben vagy egyes esetekben egyéb jogszabályban (például Ütv.) szabályozott eljárási cselekményeinek az összessége.¹³⁸

Egyedi közigazgatási ügy intézése során: A közigazgatási hatóság hatósági eljárása során mindig egy bizonyos, konkrét más ügyektől elkülöníthető ügyben jár el.

Hatósági jogalkalmazás keretében: Ahogyan azt a korábbiakban már említettük, a hatósági jogalkalmazás azt jelenti, hogy a hatósági jogalkalmazó tevékenység során az erre feljogosított közigazgatási tevékenységet végző szerv, vagyis a hatóság a jogi normák előírásait a közigazgatási hierarchián kívül álló jogalanyokkal szemben, közhatalom birtokában érvényesíti.

Az érintett jogalanyra nézve jogi helyzetét megváltoztató, jogvitáját elbíráló vagy jogsértésre reagáló tevékenység: a hatósági eljárások egyes típusairól már szóltunk. A legtöbb hatósági eljárásban a hatóságon kívüli jogalany, vagyis az ügyfél addigi (jogi) helyzetében valamilyen változás áll be (például kibocsátásra kerül számára egy vezetői engedély, és ezáltal már részt vehet a közúti forgalomban). Arra is utaltunk már, hogy vannak olyan ügyek, amelyekben ellemérdekű felek jogvitáját kell a hatóságnak eldöntenie (például a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti kérelemre induló eljárás), de léteznek olyan ügyek is, amikor a hatóságnak az a feladata, hogy a jogszabályi rendelkezések megsértése esetén keletkezett jogellenes állapotot a rendelkezésére álló eszközökkel megszüntesse (például a jogellenesen felépített építmény lebontására kötelezi az ügyfelet).

Közvetlen jogi hatást gyakorló egyedi aktus (rendelet) kibocsátása, illetőleg érvényesítése: a hatóság minden esetben egyedi, beazonosítható ügyben dönt. A későbbiekben látni fogjuk, hogy a hatóság döntéseinek több fajtáját is ismeri a Ket., azt azonban már most előre bocsáthatjuk, hogy a leggyakoribb döntési forma a határozat és a végzés. Mindkettő címzettje valamilyen konkrét személy, hiszen a döntés mindig a címzettek viszonylatában értelmezendő, vagyis azok a címzettek kívüli személyek számára nem keletkezhetnek jogot és kötelezettséget. A hatóság tevékenysége azonban nem ér véget a döntés kibocsátásával: azt végre is kell hajtani, vagyis érvényre kell juttatni az abban foglaltakat.¹³⁹

A hatósági eljárás és eljárásjog nem azonos fogalmak. Az eljárás a fentiekben említett, egymást követő cselekmények láncolata, míg a **közigazgatási eljárásjog** az ezekre vonatkozó jogi normák rendszere.¹⁴⁰

138 BOROS Anita: *Közérthető közigazgatási hatósági eljárás*, CompLex Kiadó, Budapest, 2012, 11–15.

139 BOROS Anita: *Közigazgatási eljárás (KAB-kézikönyv)* – megjelenés alatt.

140 SZAMEL Lajos: *Az államigazgatási eljárás* – BERÉNYI Sándor, SZAMEL Lajos, BARACZKA Róbertné, IVANCSICS Imre: *Magyar államigazgatási jog. Általános rész*, BM Könyvkiadó, Budapest, 1984, 654.

5.1.2. A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOG KIALAKULÁSÁNAK RÖVID VÁZLATA

A hazai közigazgatási eljárásjog első lépései a XIX. század végére datálhatók. A részletektől eltekintve itt most csak a legfontosabb jogtörténeti lépéseket emeljük ki: a közigazgatási eljárás egységes hazai szabályozásának alapját az osztrák mintára felállított pénzügyi közigazgatási bíróság (1883. évi XLIII. tc.), majd **1896**-ban az önálló közigazgatási bíróság (1896. évi XXVI. tc.) eljárásjogi normáinak kidolgozása, majd **az 1925-ös osztrák közigazgatási törvény** jelentette, mely meghatározó befolyást gyakorolt hazánk eljárásjogi jogfejlődésére. Az első egységes magyar közigazgatási természetű eljárás törvény 1957-ben került elfogadásra, **az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Et.) formájában.**¹⁴¹ Az Et. hatályba lépése előtt a jogszabályok csupán egyes, többnyire különös államigazgatási kérdéseket rendeztek, az eljárás szabályok gyakran különböző elvi alapokon nyugodtak.¹⁴² Az Et. a maga idejében rendkívüli előrelépést jelentett a magyar közigazgatási eljárásjog fejlődésben, így nem véletlen, hogy jól kimunkált jogszabályként funkcionált közel fél évszázadon át, még akkor is, ha **1981**-ben sor került az átfogó felülvizsgálatára (a módosító törvény az 1981. évi I. törvény volt, a továbbiakban: Áe.).¹⁴³ A felülvizsgálat elsősorban az általános és a különös eljárás szabályok egymáshoz való viszonyának problematikájára, az eljárás egyszerűsítésének, gyorsításának korszerűsítésére irányult.¹⁴⁴

Majdnem ötven év elteltével az Et., majd későbbi – egyébként nem helyes – megnevezése szerint az Áe. hatályon kívül helyezésre került. Az új jogszabály elfogadását különböző okokkal indokolták, így többek között az uniós csatlakozás harmonizációs kötelezettségével, a technika fejlődésével koherens, egyszerű, ügyfélbarát jogszabály megalkotásának igényével.¹⁴⁵ A 2005-ben elfogadott új közigazgatási eljárás törvényünk **a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény** a hatályba lépése óta majdnem három tucatszor került módosításra, így a jelenlegi állapotában egyáltalán nem tükrözi a címében nevesítésre kerülő általános eljárás törvényi jelleget, és általános túlszabályozás jellemzi.

5.1.3. A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁS SZAKASZAI ÉS A KET. FELÉPÍTÉSE

A hatósági eljárás folyamat, amelyben az eljárás egyes szereplői különböző eljárás cselekményeket eszközölhetnek. Ezek az eljárás cselekmények azonban nem tetszőlegesen, azokat akkor és akként lehet megvalósítani, ahogyan a Ket. azt lehetővé teszi. Mivel a közigazgatási eljárás logikusan egymásra épülő eljárás cselekmények sorozata, a Ket. lényegében az egyes eljárás szakaszok egyes szabályait határozza meg.¹⁴⁶

141 Boros–Gerencsér–Gyurita–Lapsánszky–Patyi–Varga Zs.: Hatósági eljárásjog a közigazgatásban. Szerk.: Patyi András. Dialóg Campus Kiadó, 2009. (A továbbiakban: Patyi: i. m.) 28–48.

142 TOLDI Ferenc, PÁKAY Barnabás: *Az államigazgatási eljárás általános szabályai*, KJK, Budapest, 1959, 3.

143 Boros Anita: *Közérthető közigazgatási hatósági eljárás*, i. m., 5.

144 KILÉNYI Géza: *A közigazgatási eljárásjog átfogó tudományos elemzése*, Magyar Közigazgatás, 2000/3., 131.

145 BOROS Anita: *A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 2011. január 1-jétől módosuló (legfontosabb) rendelkezései*. In: Új Magyar Közigazgatás, 2. évf. (2011) 3. sz. 3–5.

146 BOROS Anita: *Közigazgatási eljárás (KAB-kézikönyv) – megjelenés alatt*.

A közigazgatási eljárásnak **három nagy szakaszt** különböztetjük meg:

1. az első fokú eljárás (alapeljárás) szakasza;
2. jogorvoslati szakasz;
3. végrehajtási szakasz.

Az **alapeljárás** a Ket. ún. állandó szakasza: ez azt jelenti, hogy amennyiben az eljárási jogviszony létrejön, az első fokú eljárás is megkezdődik, és az esetek túlnyomó többségében lefolytatásra is kerül – kivéve, amikor például a kérelmet az ügyfél visszavonja.¹⁴⁷

A **jogorvoslati és végrehajtási szakasz** az alapeljárással szemben csupán a közigazgatási hatósági eljárás ún. lehetséges, eshetőleges szakaszai, hiszen csak bizonyos feltételek esetén kerül rájuk sor, például ha az arra jogosult nem él fellebbezéssel a hatóság első fokú döntése ellen vagy valamilyen hivatalbóli döntés-felülvizsgálatra nem kerül sor, a jogorvoslati szakasz is elmarad. Hasonlóképpen alakul a helyzet a végrehajtási szakaszban is, ugyanis, ha a döntés például jogosultságot állapít meg az ügyfél számára, azt az állami kényszer igénybe vételével nem kell „kikényszeríteni”, hiszen jogrendszerünk nem ismeri a kényszerjogszerzést.¹⁴⁸

A Ket. felépítése a fenti három eljárási szakaszt követi, azonban vannak olyan fejezetei is, amelyek nem egy bizonyos eljárási szakaszhoz tartoznak.

A Ket. felépítése az alábbi:

Preambulum	
I. fejezet	Alapelvek és alapvető rendelkezések
II. fejezet	Joghatóság, hatáskör, illetékesség
II/A. fejezet	A kapcsolattartás általános szabályai
III. fejezet	Az első fokú eljárás
IV. fejezet	A hatóság döntései
V. fejezet	Hatósági bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartás
VI. fejezet	Hatósági ellenőrzés
VI/A. fejezet	A közigazgatási bírság, a helyszíni bírság és az elkobzás alkalmazásának eljárásjogi alapjai
VII. fejezet	Jogorvoslat és döntés-felülvizsgálat
VIII. fejezet	Végrehajtás
IX. fejezet	Eljárási költség és az eljárási költség viselése
X. fejezet	Elektronikus ügyintézés
XI. fejezet	Záró rendelkezések

¹⁴⁷ BOROS Anita: *Közérthető közigazgatási hatósági eljárás*, i. m. 19.

¹⁴⁸ BOROS Anita: *A közigazgatási hatósági eljárás kézikönyve*, Menedzser Praxis, Budapest, 2013, 2.3.

5.2. AZ ALAPELVEK ÉS AZ ALAPVETŐ RENDELKEZÉSEK FOGALMA, RENDELTETÉSE

Az egyes jogágaknak vannak ún. iránymutató eszméi, **alapelvei**, melyek szoros összefüggésben és kölcsönhatásban vannak a társadalmi élet más rendező elveivel, mint például az erkölcsi, filozófiai alapelvek.¹⁴⁹ Ezek az alapelvek szoros összefüggésben állnak bizonyos alkotmányossági követelményekkel, nevezetesen az igazságosságra törekvés, valamint a hatalomgyakorlás korlátját jelentő bizonyos jogi biztosítékok megjelenítését jelentik.¹⁵⁰ Az alapelvek többnyire nem normatív tartalmúak, azok tényleges érvényesülését a jogszabály későbbi tételes rendelkezései mint eljárásjogi garanciák biztosítják.¹⁵¹ Éppen ezért a közigazgatási hatósági eljárás alapelveinek az eljárás minden szakaszában érvényre kell jutniuk, és egyben alkalmazási kötelezettség is kapcsolódik hozzájuk, vagyis megsértésük törvénytárgy minősül.¹⁵²

Az **alapelvek funkciói** az alábbiak szerint csoportosíthatók:

- jogalkalmazói vagy más néven értelmező;
- jogalkotói, illetve
- hézagpótló funkció.

Az alapelvek **értelmezési vagy más néven jogalkalmazói funkciója** abban ragadható meg, hogy minden jogalkalmazó, az első fokú hatósági ügyintézőtől a bírákig azonos módon értelmezzenek bizonyos jogszabályi rendelkezéseket.

A **jogalkotói funkció** rendeltetése, hogy a Ket.-ben már deklarált alapelveknek nemcsak a Ket., hanem a Ket. hatálya alá tartozó egyéb szakigazgatási (ágazati) jogszabályok megalkotása során is figyelembe kell venni. Így például az olyan alapelveknek az ágazati jogszabályban történő megismétlésére nincs szükség, amelyek a Ket.-ben már egyszer szabályozásra kerültek.¹⁵³

A **hézagpótló funkció** elsősorban azt a célt szolgálja, hogy az absztrakt jogi norma – a jogszabályszöveg – és az egyedi élethelyzet alapján keletkezett ügy közötti különbségeket áthidalja, vagyis kitölti az olyan jogrendszerbeli hézagokat, amelyek a gyakorlatban úgy jelentkeznek, hogy egy bizonyos egyedi ügyben felmerülő problémára nincs alkalmazható jogi norma. Ilyenkor ezt a hézagot hivatott az alapelvi szabály kitölteni.¹⁵⁴

Fontos kiemelnünk, hogy **az alapelv és az alapvető rendelkezés** nem azonos fogalmak. Az alapvető rendelkezések vagy az alapelvek érvényesülését szolgálják, vagy az eljárás minden szakaszában irányadó fontos szabályokat tartalmaznak.¹⁵⁵

149 BÍRÓ György – LENKOVICS András: *Magyar polgári jog. Általános tanok*. Novotni Kiadó, 2001. (A továbbiakban: Bíró–Lenkovics: i. m.) 59., 60.

150 Patyi (szerk.), 2009. 86. p.

151 SZÜCS István: *Az államigazgatási hatósági eljárás főbb elméleti kérdései*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1976, 143.

152 KILÉNYI Géza (szerk.): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*, szerk. Kilényi Géza, CompLex Kiadó, Budapest, 2009, 45.

153 KILÉNYI: *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*, i. m. 45.

154 Lásd bővebben: BALLA Zoltán – BUZÁS Gábor – RIXER Ádám – SZILVÁSY György Péter: *A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályai*, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2009.

155 KILÉNYI: *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*, i. m., 45.

A Ket. alapelvei az alábbiak:

1. a törvényesség, illetve joghoz kötöttség alapelve;
2. a hatáskörgyakorlás célhoz kötöttsége és a joggal való visszaélés tilalma;
3. a szakszerűség, egyszerűség és együttműködés alapelve;
4. a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme;
5. a jóhiszemű eljárás elve;
6. a törvény előtti egyenlőség és a diszkrimináció tilalma;
7. a szabad bizonyítás elve;
8. a hivatalbóliség alapelve (Ex officio);
9. a tisztességes eljáráshoz és a jogszabályban meghatározott határidőn belüli döntéshez való jog;
10. a közigazgatási hatóság kártérítési felelőssége;
11. a közigazgatási hatóság személyiségi jog megsértéséért való felelőssége;
12. a tájékoztatáshoz való jog;
13. a költséghatékonyság és a gyorsaság alapelve;
14. a kapcsolattartási formák közötti szabad választás elve;
15. a nyelvhasználat.

1. A törvényesség, illetve joghoz kötöttség alapelve

A közigazgatási jog egyik legfontosabb jellemzője a közigazgatási hatóságok által kibocsátott aktusok joghoz kötöttsége. Amennyiben a hatóság egy ügyben döntést hoz, annak meg kell felelnie az (ágazati vagy más néven szakigazgatási) anyagi jogi és az alaki jogi előírásoknak.¹⁵⁶ A közigazgatási hatóság **az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit.**

2. A hatáskörgyakorlás célhoz kötöttsége és a hatáskörrel való visszaélés tilalma

A közigazgatási szerv **hatáskörét mindig az ágazati jogszabályok határozzák** meg, vagyis kijelölik azokat a közigazgatási szerveket, amelyek egy bizonyos közigazgatási hatósági eljárásban eljárási jogosítványokkal rendelkeznek.¹⁵⁷

A **hatáskörgyakorlás célhoz kötöttsége** azt jelenti, hogy azt csak olyan célra lehet felhasználni, amilyen célra azt a jogalkotó szánta.¹⁵⁸

A hatáskör célhoz kötöttsége kapcsán az alapelvre vonatkozó rendelkezések azt is meghatározzák, hogy a közigazgatási hatóság

- a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza;
- hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében;
- mérlegelési és méltányossági jogkörét a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembevételével és az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolja.

A **hatáskörrel való visszaélés tilalma** a közigazgatási hatóságok tekintetében azt jelenti, hogy a közigazgatási hatóságok csak olyan eljárási cselekményeket foganatosíthatnak, amelyekre

¹⁵⁶ BOROS Anita: *Közérthető közigazgatási hatósági eljárás*, i. m., 23.

¹⁵⁷ BOROS Anita: *A közigazgatási hatósági eljárás kézikönyve*, i. m.

¹⁵⁸ KILÉNYI: *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*, i. m., 47.

jogszabályi felhatalmazásuk van. Ez azt jelenti, hogy a hatóság nem tanúsíthat az ügyféllel szemben önkényeskedő magatartást, hiszen a rá vonatkozó jogszabályok pontosan meghatározzák, mit és miként cselekedhet.

A **mérlegelés** azt jelenti, hogy a közigazgatási szerv a jogszabályban meghatározott alternatívák között választhat, de csak akkor, ha jogszabály arra lehetőséget biztosít, és egyébként a jogszabály meghatározza a mérlegelés szempontjait. A **méltányosság** ezzel szemben azt jelenti, hogy a hatóság a jogszabályban meghatározott feltételektől eltekinthet az ügyfél javára.¹⁵⁹

3. A szakszerűség, egyszerűség és együttműködés alapelve

A közigazgatási hatóság hatásköre gyakorlása során köteles a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően eljárni.

A közigazgatási eljárásban az ügy ura mindig a hatóság, így a szakszerűség és az egyszerűség olyan alapvető követelmények, amelyek tényleges megvalósítása elsősorban a hatóságon múlik. Az eljárás gördülékenyen akkor folytatható le, akkor tud a hatóság a rendelkezésére álló eljárási eszközök közül megfelelően választani, ha megfelelően ismeri az irányadó jogszabályokat, és megfelelő rutinnal tudja alkalmazni az eljárási normák adta lehetőségeket.

Az alapelv másik része az együttműködés alapelve, amely elsősorban tájékoztatási, adatközlési, értesítési, válaszadási kötelezettséget jelent.

4. A jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme

A kérelemre induló közigazgatási hatósági eljárások többnyire valamilyen jog megszerzésére irányulnak, amely csak bizonyos esetekben és a Ket.-ben meghatározott szabályok szerint korlátozható. A szóban forgó alapelv lényege, hogy a hatósági döntés alapján szerzett jogok gyakorlásába meghatározott időt követően közhatalmi úton sem lehet beavatkozni, vagyis az ügyfél bízva a döntésben foglaltakban, folytathatja a joggyakorlást (például jogerős építési engedély alapján megkezdheti az építkezést).¹⁶⁰

Ehhez szorosan kapcsolódik az is, hogy a közigazgatási hatóság az ügyfél jogát és jogos érdekét csak a közérdek és az ellenérdekű ügyfél jogának, jogos érdekének védelméhez szükséges mértékben jogosult korlátozni.

5. A jóhiszemű eljárás elve

A Ket. nem határozza meg a jóhiszeműség és a rosszhiszeműség fogalmát. **Jóhiszemű az**, aki nem, illetve akinek kellő körültekintés tanúsítása mellett sem kell vagy kellene tudnia a látszattal ellentétes tényekről (valóságról).¹⁶¹

159 BOROS Anita: *Közérthető közigazgatási hatósági eljárás*, i. m., 23.

160 BOROS Anita: *Közérthető közigazgatási hatósági eljárás*, i. m., 23.

161 *Bíró – Lenkovic*s, 2001. i. m. 59., 76.

A hazai szabályozás példálózva meghatározza az olyan magatartásokat, amelyek rosszhiszeműséget feltételeznek. Ennek megfelelően a közigazgatási hatósági eljárásban az ügyfél köteles jóhiszeműen eljárni. Az ügyfél magatartása nem irányulhat

- a hatóság megtevesztésére vagy
- a döntéshozatal, illetve
- a végrehajtás indokolatlan késleltetésére.

Az ügyfél jóhiszeműségét az eljárásban vélelmezni kell, és a rosszhiszeműség bizonyítása a hatóságot terheli. Ez azt jelenti, hogy az ügyfél jóhiszeműsége mellett ún. **megdönthető törvényi vélelem** szól.

Amennyiben az ügyfél rosszhiszeműsége bebizonyosodik – a későbbiekben részletezett szabályok szerint –, **eljárási bírsággal** sújtható.

A jóhiszeműség másik esetköre, amikor a Ket. **a hatóság (ügyintézője) számára** írja elő a jóhiszemű magatartás tanúsítását. Ennek megfelelően a hatóság jóhiszeműen, továbbá a jogszabály keretei között az ügyfél jogát jogos érdekét – ideértve a gazdasági érdekét – szem előtt tartva, továbbá az eljárásban érintett kiskorú érdekeinek fokozott figyelembevételével jár el.

6. A törvény előtti egyenlőség és a diszkrimináció tilalma

Az ügyfeleket a hatósági eljárásban megilleti a törvény előtti egyenlőség. Az eljárás során az egyenlő bánásmód követelményét meg kell tartani. Ennek keretében a Ket. leszögezi, hogy

- az ügyfelek ügyeit **indokolatlan megkülönböztetés** és
- **részrehajlás nélkül** kell elintézni.

A törvény előtti egyenlőség alapvető szintű követelménye nemcsak a Ket.-ben, hanem az Alaptörvényünkben is megjelenik. Az Alaptörvény XV. cikke alapján „(1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. (2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. (3) A nők és a férfiak egyenjogúak. (4) Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. (5) Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”

A közigazgatási hatósági eljárásban emellett **tilos** minden olyan

- **különbségtétel;**
- **kizárás vagy**
- **korlátozás,**

amelynek célja vagy következménye **a törvény előtti egyenlő bánásmód megsértése**, vagy az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője **törvényben biztosított jogának csorbítása**.

Az egyenlő bánásmód megsértésekor érvényesítendő szabályokról külön jogszabály rendelkezik.

7. A szabad bizonyítás elve

Ahogy az ex officio alapelve kapcsán említettük, a közigazgatási eljárásban a hatóság feladata a tényállás felderítése és a **valósághű tényállás** alapján a megfelelő **döntés meghozatala**. Ez azt jelenti, hogy a döntéshozatal előtt a hatóságnak kell a tényeket megvizsgálnia és amennyiben szükséges, a tényállás tisztázásához szükséges bizonyítási eljárást lefolytatnia. A Ket. ennek megfelelően igen részletesen szabályozza a bizonyítási cselekmények és a bizonyítékok egyes szabályait. A tényállás tisztázásához elméletileg **bármilyen bizonyíték felhasználható**, amely alkalmas a bizonyításra, ám a legtöbb szakigazgatási eljárásban speciális bizonyítási szabályok érvényesülnek (például egyes építéshatósági eljárások esetében gyakran meghatározzák a jogszabályok, milyen dokumentumokkal kell az engedély feltételeinek fennállását igazolni). Ennek okán azt mondhatjuk, hogy a Ket.-ben – egyéb **jogszabályok útján korlátozható** – **szabad bizonyítás** elve érvényesül.¹⁶²

8. A hivatalbóliség alapelve (Ex officio)

Ahogy a korábbiakban arra már utaltunk, a közigazgatási hatósági eljárásban az eljárás ura a hatóság. Ez részben azt is jelenti, hogy a hatóság bizonyos tekintetben többletjogosítványokkal rendelkezik az ügyfélhez képest, az alapelv azonban bizonyos tekintetben kötelezettséget is ró a hatóságra.¹⁶³ Ennek keretében a közigazgatási hatóság hivatalból

- **eljárást indíthat**, kivéve, ha az eljárás kizárólag kérelemre indítható vagy egy kérelemre indult eljárást a hatóság folytathatja (amikor például az ügyfél visszavonja a kérelmét, de időközben a hatóság tudomására jut valami olyan körülmény, ami miatt folytatja az eljárást), és **indítja meg** ilyen esetben **a végrehajtást is**;
- **állapítja meg a tényállást, határozza meg a bizonyítás módját és terjedelmét**, ennek során nincs kötve az ügyfelek bizonyítási indítványaihoz, ugyanakkor a tényállás tisztázása során minden, az ügy szempontjából fontos körülményt figyelembe kell vennie;
- a törvény keretei között **felülvizsgálhatja** mind a saját, mind a felügyeleti jogkörébe tartozó hatóság végzését és határozatát (a továbbiakban együtt: döntését), illetve
- hivatalból intézkedhet döntésének **kijavításáról, kiegészítéséről, módosításáról és visszavonásáról**.

9. A tisztességes eljáráshoz és a jogszabályban meghatározott határidőn belüli döntéshez való jog

Az alapelv szerint az ügyfeleket megilleti a **tisztességes ügyintézéshez**, a jogszabályokban **meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog**.

A tisztességes eljárás védelméről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi CLXIII. törvény szerint a tisztességes eljárás követelménye alapján az eljáró személy, illetve döntéshozó testület a jogszabályban meghatározott eljárása során előítélet-mentesen és elfogulatlanul, a mérlegelési jog gyakorlása során az eljárás résztvevőinek jogos érdekeit, ésszerűen méltányolható körülményeit is szem előtt tartva, az előírt határidőn belül köteles eljárni.

162 Lásd részletesen: Dr. BOROS Anita: *Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban. II. A bizonyítás gyakorlata*, Magyar Közlöny Kiadó, Budapest, 2010,

163 BOROS Anita: *Közérthető közigazgatási hatósági eljárás*, i. m., 31.

Az Alkotmánybíróság olvasatában a **tisztességes eljárás**, „(...) a fair trial olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás »méltánytalan« vagy »igazságtalan«, avagy »nem tisztességes«.¹⁶⁴

A jogszabályban meghatározott **határidőn belüli döntéshozatal követelménye** később a Ket. tételes jogi rendelkezései között is megjelenik. Ennek megfelelően hatóságnak a Ket.-ben meghatározott határidőn belül kell döntést hoznia. Az ún. általános eljárási határidő a közigazgatási hatósági eljárásban 30 nap. Ez az az időtartam, amelyen belül a hatóságnak többek között tisztázni kell a tényállást, meg kell hoznia a döntést, és azt közölnie kell a Ket.-ben meghatározott személyekkel.

10. A közigazgatási hatóság kártérítési felelőssége

A Ket.-ben nevesített alapelv szerint a közigazgatási hatóság **a nem jogszabályszerű eljárással okozott kárt a polgári jog szabályai szerint megtéríti**. A „nem jogszabályszerű eljárás” tehát azt jelenti, hogy a hatóság valami olyat tesz a hatósági eljárás során, amely nem jogszerű. Ez fakadhat valamilyen jogellenesen foganatosított eljárási cselekményből (például a tanú nem szabályszerű meghallgatásából) vagy az ügyintézési határidő túllépéséből is. Azt, hogy a kár megtérítése miként történik, már nem a Ket., hanem a polgári jogi szabályok határozzák meg.

11. A közigazgatási hatóság személyiségi jog megsértésért való felelőssége

Ha a közigazgatási hatóság a nem jogszerű eljárása következtében az eljárásban érintett jogalany személyiségi jogát megsérti, akkor a közigazgatási hatóság a jogalany számára sérelemdíjat fizet. A **sérelemdíjról** a Ptk. 2:52. §-a rendelkezik akként, hogy az, akit személyiségi jogában megsértenek, sérelemdíjat követelhet az őt ért nem vagyoni sérelemért. A sérelemdíj fizetésére kötelezés feltételeire – különösen a sérelemdíjra köteles személy meghatározására és a kimentés módjára – a kártérítési felelősség szabályait kell alkalmazni, azzal, hogy a sérelemdíjra való jogosultsághoz a jogsértés tényén kívül további hátrány bekövetkeztének bizonyítása nem szükséges. Ebből következően a hatóság adott eljárási cselekménye vagy döntése okán a Ket. VII. fejezete szerinti *jogorvoslati szabályok alapján megállapított* jogsérelemlen túl további hátrány bizonyítása nem szükséges.

A sérelemdíj mértékét a bíróság az eset körülményeire tekintettel, egy összegben határozza meg.

A személyiségi jogsérelem tekintetében érdemes kiemelnünk a Ptk. 2:42. § személyiségi jogok általános védelmére vonatkozó generálklauzuláját, amely szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy a törvény és mások jogainak korlátai között személyiségét szabadon érvényesíthesse, és hogy abban őt senki ne gátolja.¹⁶⁵

12. A tájékoztatáshoz való jog

A tájékoztatáshoz való jog elsősorban az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője számára biztosítja, hogy **jogaikról és kötelezettségeikről tudomást szerezzenek**, ezáltal könnyebbé válhat az **ügyféli**

164 6/1998. (III. 11.) AB határozat.

165 Dr. BOROS Anita: *A Ket. egyes rendelkezéseiről I.* – Új Magyar Közigazgatás, 2014/3., 56–58.

jogok gyakorlása és a Ket.-ben nevesített, korábbiakban említett alapelvek, így különösen az eljárás gyors és egyszerű lefolytatásának érvényesülése.

A tájékoztatási kötelezettség tekintetében a Ket. különbséget tesz a jogi képviselővel rendelkező és az anélkül eljáró ügyfelek között. Ennek megfelelően a közigazgatási hatóság **a jogi képviselő nélkül eljáró ügyfelet** tájékoztatja

- az ügyre irányadó jogszabály rendelkezéseiről;
- az őt megillető jogokról és az őt terhelő kötelezettségekről, illetve
- a kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményeiről, továbbá
- a természetes személy ügyfelet a jogi segítségnyújtás igénybevételének feltételeiről.

A közigazgatási hatóságnak a korlátozottan cselekvőképes vagy cselekvőképtelen ügyfelet, illetve az eljárás korlátozottan cselekvőképes vagy cselekvőképtelen egyéb résztvevőjét megfelelő légkör biztosítása mellett, korára, egészségi állapotára és értelmi szintjére tekintettel kell tájékoztatnia a jogairól és kötelezettségeiről, a lefolytatandó eljárási cselekményről.

A tájékoztatáshoz való jognak vannak ún. **részjogosítványai**. Ennek megfelelően a közigazgatási hatóság a törvényben meghatározott korlátozásokkal az ügyfeleknek és képviselőiknek, valamint más érdekelteknek biztosítja

- az **iratbetekintési** jogot;
- jogszabályban meghatározott esetben **közmeghallgatást** tart, és
- döntését **az érintettekkel közli**.

A tájékoztatáshoz való jognak, illetve az egyes részjogosítványoknak ugyanakkor vannak bizonyos korlátai: a hatóság a tájékoztatáshoz való jog keretében köteles figyelemmel lenni **a törvény által védett titkok megőrzéséről** és a személyes adatok védelméről.

13. A költséghatékonyság és a gyorsaság alapelve

Az alapelv törvényben rögzített szabálya szerint a közigazgatási hatóság a költségtakarékosság és a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az

- **az ügyfélnek** és
 - **a hatóságnak** is
- a legkevesebb költséget okozza, és az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.**

A fentiekből következően a hatóság felelőssége az általa ellátott tevékenység és lefolytatott hatósági eljárás megfelelő szintű megszervezése.

14. A kapcsolattartási formák közötti szabad választás elve

A **kapcsolattartás** arra ad választ, hogy a hatóság és az ügyfél (illetve az eljárás egyéb résztvevői), valamint a hatóságok egymással eljárásjogi értelemben hogyan kommunikálhatnak.¹⁶⁶

¹⁶⁶ BOROS Anita: *Közérthető közigazgatási hatósági eljárás*, i. m., 29.

A szóban forgó alapelv szerint az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője a Ket. keretei között az egyes kapcsolattartási formák közül (lásd: Ket. 28/A. §) szabadon választhat.

15. Nyelvhasználat

A Ket. nyelvhasználatra vonatkozó alapelvének **fő szabálya** szerint a közigazgatási **hatósági eljárás hivatalos nyelve a magyar**. Természetesen ez alól lehetnek kivételek.

A kivételek első csoportjába olyan esetkörök tartoznak, amelyek vonatkozásában magyar hatóság vagy magyar állampolgár ügyfél ügyében kell eljárni, de vagy a hatóság speciális jellegéből adódóan, vagy az ügyfél speciális jogállásából következően van lehetőség az eljárás során más nyelv használatára:

- a) A magyar nyelv mint az eljárás nyelve nem jelenti azt, hogy **a konzuli tisztviselő és a külpolitikáért felelős miniszter eljárása** során, valamint a hatóságok a **nemzetközi jogsegély** lefolytatása során más nyelvet ne használhatnának az eljárás során.
- b) A **települési, a területi és az országos** nemzetiségi önkormányzat testülete **határozatában** meghatározhatja a hatáskörébe tartozó hatósági eljárás **magyar nyelv melletti hivatalos nyelvé**t. Ez praktikus azt jelenti, hogy az ilyen nemzetiségi önkormányzatok eljárása a nemzeti nyelven is bonyolódhat.
- c) A **nemzetiségi szervezet nevében eljáró személy**, valamint az a természetes személy, aki a nemzetiségek jogairól szóló törvény hatálya alá tartozik, a közigazgatási hatóságnál **használhatja az adott nemzetiségi nyelvé**t. A nemzetiségi nyelven benyújtott kérelem tárgyában hozott **magyar nyelvű döntést az ügyfél kérésére a kérelemben használt nyelvre le kell fordítani**. Ilyenkor a tolmácsolási és fordítási költségeket a hatóság viseli.
- d) *A kivételek másik csoportja esetében olyan ügyekről van szó, amelyek esetében az ügyfél nem magyar állampolgár.*

Amennyiben ugyanis a közigazgatási hatóság

- nem magyar állampolgárságú, azaz külföldi;
- a magyar nyelvet nem ismerő személy ügyében;
- magyarországi tartózkodásának tartama alatt;
- hivatalból indít;
- azonnali intézkedéssel járó eljárást;

vagy

- a természetes személy ügyfél **azonnali jogvédelemért fordul a magyar közigazgatási hatósághoz**, a hatóság köteles gondoskodni arról, hogy az ügyfelet **joghátrány ne érje a magyar nyelv ismeretének hiánya miatt**.

Emellett törvény a fenti rendelkezések alkalmazását az ott nem szabályozott esetekben is kötelezővé teheti. A kivételek második csoportja kapcsán felmerülő tolmácsolási és fordítási költségeket szintén a hatóság viseli.

A fentiekén túl a magyar nyelvet nem ismerő ügyfél – a fordítási és tolmácsolási költség viselése mellett – is kérheti, hogy a közigazgatási hatóság bírálja el az **anyanyelvén** vagy valamely **közvetítő nyelven** megfogalmazott kérelmét.

5.3. A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI JOGVISZONY ÉS A TÖRVÉNY HATÁLYA

5.3.1. A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI JOGVISZONY

A közigazgatási hatósági eljárásban az eljárásban résztvevők fejtenek ki különböző eljárási cselekményeket. A felek között így létrejött jogi értelemben vett kapcsolat a **közigazgatási hatósági jogviszony**, amelynek jellemzői:

- fokozottan érvényesülnek az állami hatalmat megtestesítő közigazgatási hatóság többletjogosítványai (kikényszeríthetőség), vagyis a jogviszony szuprematív jellegű;
- a Ket. (tárgyi) hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyek vonatkozásában;
- a Ket. személyi és szervei hatálya alá tartozó személyek (az eljárás főszemélyei és az eljárás egyéb résztvevői) között jön létre;
- a Ket. és az ágazati jogszabályok eljárási szabályai által szabályozott;
- a közigazgatási hatóság jogalkalmazó és felügyeleti tevékenysége során keletkezik.¹⁶⁷

A közigazgatási hatósági jogviszony tipikusan eljárási vagy más néven alaki jogi jogviszony, mely megelőzi a közigazgatási anyagi jogi jogviszony létrejöttét: ahhoz például, hogy valaki részt vehessen a közúti forgalomban, kérelmezni kell az arra feljogosító engedélyt az illetékes hatóságtól.

5.3.2. A KET. HATÁLYA

A **jogszabály hatálya** mutatja meg azt, hogy egy adott jogszabály milyen személyekre, szervezetekre vonatkozóan állapít meg jogokat és kötelezettségeket (személyi hatály), milyen életviszonyokra vonatkozó szabályokat tartalmaz (tárgyi hatály), milyen területen (területi hatály) és milyen időben (időbeli hatály) érvényesek a rendelkezései, illetve ezeken a területeken, illetve ezekre a személyekre és ügycsoportokra vonatkoztatva kötelező a rendelkezéseit mindenkinek betartani.¹⁶⁸

A hatály fajtái:

- tárgyi;
- személyi és szervei;
- területi;
- időbeli.

A Ket. **tárgyi hatálya** megmutatja, hogy a Ket.-et milyen **közigazgatási hatósági ügyek** esetében kell alkalmazni.

Közigazgatási hatósági ügy:

- a) minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság
 - az ügyfelet érintő **jogot vagy köteleiséget állapít meg;**
 - **adatot, tényt vagy jogosultságot igazol;**
 - hatósági **nyilvántartást vezet** vagy
 - hatósági **ellenőrzést végez,**

¹⁶⁷ PATYI (szerk.), 2009. i. m. 49. p.

¹⁶⁸ BOROS Anita: *Közérthető közigazgatási hatósági eljárás*, i. m., 43.

- b) a tevékenység gyakorlásához szükséges **nyilvántartásba vétel** és a **nyilvántartásból való törlés**
- a fegyelmi és etikai ügyek kivételével;
 - ha törvény valamely tevékenység végzését vagy valamely foglalkozás gyakorlását köztisztviselői vagy más szervezeti tagsághoz köti.

Vannak azonban olyan eljárások is, amelyek lényegüket tekintve megfelelnek a fenti definíció valamelyik elemének, ám azok mégsem tartoznak a Ket. hatálya alá. Az ilyen eljárásokat hívjuk a **Ket. hatálya alól kivett eljárásoknak, melyek az alábbiak:**

- a szabálysértési eljárás;¹⁶⁹
- a választási eljárás;¹⁷⁰
- a népszavazás előkészítése és lebonyolítása;¹⁷¹
- a területszervezési eljárás;¹⁷²
- a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletével kapcsolatos eljárás;¹⁷³
- a felsőoktatási felvételi eljárás;¹⁷⁴
- az – állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével – az állampolgársági eljárás.¹⁷⁵

A közigazgatási hatósági eljárásjogban az általános eljárásjogi szabályok mellett a konkrét ügytípusokra vonatkozó ágazati vagy más néven szakigazgatási, azaz a Ket.-hez képest különös vagy speciális jogszabályok is tartalmaznak eljárásjogi rendelkezéseket. Erre való figyelemmel szükséges megvizsgálni, hogy milyen viszonyban vannak egymással a Ket., illetve az említett különös eljárási normák.

Fő szabályunk az, hogy a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó jogszabály a Ket. rendelkezéseitől kizárólag akkor térhet el, ha azt a Ket. kifejezetten megengedi.

Az olyan eseteket, amelyek során a Ket. csak másodlagosan alkalmazható, a Ket. az adott eljárásfajtaára vonatkozó jogszabály mellett szubszidiárius (azaz másodlagos, kiegészítő) jellegű. A szubszidiaritásnak is vannak különböző fajtái, ha úgy tetszik, fokozatai.

A Ket. **személyi és szervei hatályát** tekintve a **hatóságra, az ügyfélre és az eljárásban közreműködő egyéb személyekre** vonatkozó eljárásjogi jogviszonyt szabályozza.

A szervei hatály azokat a szabályokat takarja, amelyek meghatározzák, milyen közigazgatási szervek lehetnek közigazgatási hatóságok az eljárásban. A törvény alkalmazása szempontjából **közigazgatási hatóság** a hatósági ügy intézésére hatáskörrel rendelkező

- államigazgatási szerv;
- helyi önkormányzat képviselő-testülete, ideértve a megyei önkormányzat közgyűlését is, valamint átruházott hatáskörben annak szervei és társulása;

169 Lásd a 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről.

170 Lásd a 2013. XXXVI. törvény a választási eljárásról.

171 Lásd a 2013. évi CCXXXVIII. törvény a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezéséről, valamint a népszavazási eljárásról.

172 Lásd a 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.

173 Lásd a 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

174 Lásd a 2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról.

175 Lásd a 2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról.

- a polgármester, főpolgármester, megyei közgyűlés elnöke;
- főjegyző, jegyző, körjegyző, a képviselő-testület hivatalának ügyintézője, a hatósági igazgatási társulás;
- törvény vagy kormányrendelet által közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására feljogosított egyéb szervezet, köztestület vagy személy.

Az eljárás másik főszemélye a hatóság mellett **az ügyfél**. A Ket. személyi hatálya ennek megfelelően azt mutatja meg, hogy ki lehet az eljárásban ügyfél.

Az ügyfél a Ket. szerint

- az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet;
- akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti;
- akit hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve
- akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz.

Törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azoknak a személyeknek a körét, akik az előző bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősülnek. Őket **ex lege ügyfélnek** nevezzük. Ilyennek minősül külön jogszabály rendelkezése esetén az abban meghatározott hatásterületen lévő ingatlan tulajdonosa (ilyenek például a sok ügyfeles eljárások is) és az, akinek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték. A lehetséges ügyfelek körének szűkítése esetére pedig az eljárás megindításáról szabályszerűen értesített ügyfél ügyféli jogainak gyakorlását törvény ahhoz a feltételhez kötheti, hogy az ügyfél az elsőfokú eljárásban nyilatkozatot tesz vagy kérelmet nyújt be. Továbbá törvény előírhatja, hogy a hatósági döntés jogerőre emelkedésétől és végrehajthatóvá válásától számított, a törvényben előírt, de legalább hat hónapos határidőn túl további ügyfél nem vehet részt az eljárásban.

Az ügyfél jogai megilletik az ügy elbírálásában **hatóságként vagy szakhatóságként részt nem vevő szervet** is, amelynek feladatkörét az ügy érinti.

Nem automatikus az ügyféli jogállása a **civil szervezeteknek**, ám meghatározott ügyekben jogszabály ügyféli jogosultságokat, illetve ügyféli jogállást biztosíthat azoknak a civil szervezeteknek, amelyeknek a nyilvántartásba vett tevékenysége valamely alapvető jog védelmére vagy valamilyen közérdek érvényre juttatására irányul.¹⁷⁶

Ahhoz, hogy el tudjuk dönteni, hogy egy adott ügyben valaki lehet-e ügyfél, meg kell vizsgálnunk az adott személy eljárési képességét, illetve ügyfélképességét:

A természetes személy ügyfélnek akkor van **eljárési képessége**, ha a polgári jog szabályai szerint cselekvőképességgel rendelkezik. Az eljárési képesség azt jelenti, hogy az ügyfél saját maga képes eljárési jogok gyakorlására. Jogszabályban meghatározott esetben a korlátozott cselekvőképességgel rendelkező személyt is megilleti az eljárési képesség. Ha eziránt kétség merül fel, az eljáró hatóság hivatalból vizsgálja az eljárési képesség meglétét, és ha annak hiányát állapítja meg, úgy az ügyfél helyett törvényes képviselőjét vonja be az eljárásba, illetve az erre vonatkozó

¹⁷⁶ A hatósági eljárásban azokat a civil szervezeteket, amelyeknek a nyilvántartásba vett tevékenysége valamely alapvető jog védelmére vagy valamilyen közérdek érvényre juttatására irányul, az eljárás során megilleti a nyilatkozattételi jog. A nyilatkozatot az eljáró hatóságot nem köti.

iratok csatolásával ügygondnok kirendelését kéri, vagy ha törvény vagy kormányrendelet lehetővé teszi, maga gondoskodik ügygondnok kirendeléséről.

Az **ügyfélképeség** ezzel szemben arra ad választ, hogy valaki egy bizonyos hatósági eljárásnak lehet-e ügyfele. A hatóságnak tehát meg kell vizsgálnia az irányadó ágazati jogszabályt, és meg kell állapítani, hogy az ott előírtaknak az ügyfél megfelel-e vagy sem.

Az ügyfélképeséget a hatóságnak folyamatosan vizsgálnia kell, és arról külön döntést, mégpedig **végzést** kell hoznia az eljáró hatóságnak, **amely ellen önálló fellebbezésnek van helye**.

A közigazgatási hatósági eljárási jogviszonyban is előfordulhat, hogy a hatósági jogviszony valamelyik főszemélye „kiesik” az eljárásból. Ezt fogjuk **eljárási jogutódlásnak** hívni. Jogutódlásról akkor beszélünk, ha a jogosult joga vagy kötelezettsége másra száll át. Azt, akinek a jogai (kötelezettségei) átszállnak, jogelődnek, akire pedig azok átszállnak, jogutódnak nevezzük.

Ha jogszabály másként nem rendelkezik, vagy ha a hatósági ügy személyes jellege vagy a kötelezettség tartalma nem zárja ki, a polgári jog szerinti jogutódja lép

- **hivatalból indított eljárásban** a kieső ügyfél vagy
- **kérelemre indult eljárásban** – az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfelet kivéve – a kieső ügyfél helyébe.

Kérelemre indult eljárásban a kérelmező ügyfél jogutódja – az eljárásról való **tudomásszerzéstől számított tizenöt** napon belül, de legkésőbb a **jogutódlástól számított hat hónapon belül** – kérheti a jogutódlás megállapítását.

Amennyiben nincs jogutód, a jogszabálysértő, illetve a közérdeket sértő vagy veszélyeztető állapot megszüntetéséről az eljáró hatóság hivatalból intézkedik.

A jogutódlási szabályok abból a szempontból is eltérést mutatnak, hogy **határozatban vagy végzésben foglalt jogosultságokról, avagy kötelezettségekről van-e szó** a jogutódlás vizsgálata kapcsán:

A hatóságnak a jogutódlás **előtt hozott végzése hatályos a jogutóddal szemben, kivéve**

- a jogelőd természetes személy ügyféllel szemben az eljárás akadályozása vagy az idézésről való távolmaradás miatt kötelezettséget megállapító végzést;
- a jogelőd számára fizetési kedvezményt megállapító végzést, ideértve a késedelmi pótlék elengedéséről vagy mérsékléséről szóló végzést is és
- a jogelőd természetes személy ügyfél számára költségmentességet engedélyező végzést.

Emellett jogszabály lehetővé teheti, hogy **a jogerős határozat alapján jogosított** ügyfél helyébe jogutódja lépjen. Ebben az esetben azonban már **eljárás utáni jogutódlásról** beszélünk.

Amennyiben azonban jogerős határozattal megállapított **kötelezettségről** van szó, a jogutód számára lehetőséget kell biztosítani a kötelezettség önkéntes teljesítésére, és indokolt kérelmére új teljesítési határidőt is megállapíthat számára a hatóság.

A jogutódlás kérdésében, illetve kötelezettséget megállapító határozat esetében a jogutód számára megállapított teljesítési határidőről a hatóság **végzést** hoz, mely ellen önálló fellebbezésnek van helye, és azt közölni kell az eljárásban részt vevő ügyfelekkel.

A **területi hatály** azt mutatja meg, hogy hol kell alkalmazni a Ket. szabályait. A Ket. **területi hatálya** néhány speciális esettől eltekintve a Ket. Magyarország területén történő alkalmazását jelenti. Vannak bizonyos esetek, amelyek során az eljáró hatóság nincs Magyarországon. Ilyen például, amikor a konzul külföldön bocsát ki valamilyen hatósági okiratot a hazai szabályok alapján.

A Ket. **időbeli hatálya** azt mutatja meg, hogy milyen időponttól kezdve kell alkalmazni a Ket.-et.

A Ket. 2005. november 1-jén lépett hatályba. A 2005. november 1-je után induló ügyekben és a megismételt eljárásokban a Ket. szabályait kell alkalmazni.

5.4. JOGHATÓSÁG, HATÁSKÖR, ILLETÉKESSÉG

A joghatóság, a hatáskör és az illetékesség a közigazgatási eljárásjogban **munkamegosztási szabályt** jelentenek. A **joghatóság szabályai azt határozzák meg, hogy** a közigazgatási hatósági ügyben mely ország közigazgatási hatósága jár el. Azt, hogy az országon belül a közigazgatási szervek közül melyik típusú hatóság jár el, a **hatásköri szabályok** állapítják meg, míg az **illetékesség** azt mutatja meg, hogy az azonos hatáskörű szervek közül melyik szerv jár el a konkrét közigazgatási hatósági ügyben.¹⁷⁷

A Ket. **általános joghatósági szabályként** kimondja, hogy Magyarország területén

- **a magyar ügyfél**, illetőleg
- **a Magyarországon nyilvántartásba vett jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet** hatósági ügyében a **magyar** hatóság jár el.

Emellett a Ket. további, **speciális szabályokat** is meghatároz:

A magyar hatóság jár el továbbá

- **nem magyar ügyfél**, illetőleg
- **külföldön nyilvántartásba vett jogi személy** vagy **szervezet** hatósági ügyében Magyarország területén, ha
 - uniós (általános hatályú, közvetlenül alkalmazandó) vagy
 - magyar jogszabályt kell alkalmazni.

Törvény vagy kormányrendelet alapján az ügyfél hatósági ügyében külföldön a külpolitikáért felelős miniszter vagy a konzuli tisztviselő jár el.

A **hatáskör** szabályai azt mutatják meg, hogy valamely ügycsoportban milyen típusú és milyen szintű államigazgatási szerv jár el. A hatóság hatáskörét mindig **jogszabály** állapítja meg, amelyben meg kell határozni az első fokon eljáró, továbbá a fellebbezést elbíráló hatóságot is.

¹⁷⁷ Lásd még: Eljárási jog a közigazgatásban, szerk. LŐRINCZ Lajos, Unió Kiadó, Budapest, 2003, 154–155.

A hatóság a hatáskörét vagy annak gyakorlását más hatóságra **nem ruházhatja át**, kivéve, ha törvény a hatáskör törvényben meghatározott esetben, az ott meghatározott másik hatóságra való átruházását kivételesen lehetővé teszi. Törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott ügyekben **az integrált ügyfélszolgálat (kormányablak)** az ügyre vonatkozó külön jogszabályban meghatározott, az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság mellett az elsőfokú eljárás lefolytatására hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságnak minősül. Önkormányzati hatósági ügyben első fokon a képviselő-testület jár el, de a képviselő-testület önkormányzati rendeletben ezt a hatáskörét a polgármesterre, a bizottságra, a társulásra vagy a jegyzőre átruházhatja. Nem minősül azonban a hatáskör átruházásának, ha a hatáskör gyakorlója kiadmányozási jogát jogszerűen átengedte.

A jogszabályban meghatározott **hatáskör elvonása** a hatóságtól egy másik hatóság által tilos, de nem minősül annak, ha

- kijelölt hatóság jár el, vagy
- több hatóság a hatáskörét megosztva gyakorolja.

A hatóságot **eljárési kötelezettség** terheli, vagyis a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén vagy kijelölés alapján köteles eljárni. Amennyiben a hatóság az eljárési kötelezettségének nem tesz eleget, a **hatóság jogellenes hallgatásáról** beszélünk. Ebben az esetben a felügyeleti szerv az erre irányuló **kérelem megérkezésétől vagy a hivatalos tudomásszerzéstől** számított 8 napon belül kivizsgálja a mulasztás okát, és a mulasztó hatóságot **az eljárás soron kívüli lefolytatására utasítja**. Amennyiben a megállapított újabb határidő **eredménytelenül telt el**, a felügyeleti szerv az eljárásra haladéktalanul **a mulasztóval azonos hatáskörű másik hatóságot** jelöl ki, és egyidejűleg a mulasztó hatóság vezetője ellen **fegyelmi eljárást kezdeményez**.

A kezdeményezés alapján a fegyelmi eljárás megindítása kötelező, és a kijelölt hatóságnak soron kívül döntést kell hoznia.

A felügyeleti szerv eljárásának azonban vannak **bizonyos korlátai**.

Az ismételten mulasztó hatóságtól az **ügy nem vonható el**, és az eljárásra **más hatóság nem jelölhető ki**, ha

- a hatóság hatásköre hatósági igazolvány vagy hatósági bizonyítvány kiadására,
- hatósági nyilvántartás vezetésére terjed ki,
- hatásköre kizárólagos.

A hatóság ilyen esetekben legkésőbb a felhívástól számított tizenöt napon belül köteles eleget tenni elmulasztott kötelezettségének. Fontos szabály, hogy a felügyeleti szerv ilyenkor is kezdeményezi a fegyelmi eljárást, melyet az előzőekben kifejtettekhez hasonlóan kötelező megindítani.

Ha a képviselő-testület, a polgármester, a bizottság, a társulás (vagyis **önkormányzati hatóság**) elmulasztotta önkormányzati hatósági ügyben eljárési kötelezettségét, a fővárosi és megyei kormányhivatal felhívja a mulasztó tisztségviselőt vagy testületet, hogy soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül folytassa le az eljárást.

Ilyenkor az önkormányzati hatósághoz intézett felhívás eredménytelensége esetén az ügyfél vagy a fővárosi és megyei kormányhivatal, továbbá ha az adott ügyben nincs felügyeleti szerv, vagy a felügyeleti szerv az intézkedési, eljárási kötelezettségének nem tesz eleget, az ügyfél kérelmére a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság kötelezi a hatóságot az eljárás lefolytatására.

A hatóság hallgatását orvosló másik szabályként jelenik meg az ügyészi felhívás arra vonatkozó szabálya is, mely szerint a mulasztás megszüntetésére irányuló ügyészi felhívásban megállapított határidő eredménytelen elteltét követően az ügyész a közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz fordulhat a hatóság eljárásra kötelezése érdekében.

Amennyiben megállapítottuk, hogy a hatóságnak van joghatósága és hatásköre, meg kell vizsgálnunk az illetékesség szabályait is. Ehhez nyújtanak segítséget a törvényben nevesített ún. illetékességi okok is, melyeknek két fajtáját különböztetjük meg:

- általános és
- speciális illetékességi okok.

Az általános illetékességi okok az alábbiak:

Ha jogszabály másként nem rendelkezik, az azonos hatáskörű hatóságok közül az a hatóság jár el, amelynek illetékességi területén

- **az ügyfél lakóhelye/tartózkodási helye, ennek hiányában értesítési címe, illetve nem természetes személy ügyfél esetében székhelye, telephelye, fióktelepe van** (ha az ügyfél lakcíme ismeretlen. Ilyenkor a lakcímet az ügyfél utolsó ismert hazai lakcíme alapján kell megállapítani);
- **az ügy tárgyat képező ingatlan fekszik;**
- **az ügy tárgyat képező tevékenységet gyakorolják vagy gyakorolni kívánják, vagy**
- **a jogellenes magatartást elkövették.**

Az általános illetékességi okok mellett ún. **speciális illetékességi** szabály, hogy például amennyiben az ügyfélnek nincs ismert lakóhelye, az eljárásra az adott ügyfajtában a fővárosban eljárásra jogosult hatóság, jegyző hatáskörébe tartozó ügyben pedig a fővárosi főjegyző az illetékes.

Amennyiben egy ügy egyszerre több hatóság előtt is elkezdődik **az ún. megelőzés elve alapján** az ügyben illetékességgel rendelkező azonos hatáskörű hatóságok közül az ügyfél kérelmének hiányában az jár el, amelynél az eljárás előbb indult meg.

Amennyiben a hatóság megállapítja, hogy az ügyben más hatóság a megelőzés alapján már eljárt, vagy más hatóság előtt eljárás van folyamatban, a saját eljárást le kell zárnia, és az addig hozott döntéseit is negligálnia kell. Ez akként történhet, hogy a saját eljárását megszünteti, illetve szükség esetén a döntést visszavonja, és természetesen mindezt a korábban eljárt, illetve a folyamatban lévő ügyben eljáró hatósággal és az ügyféllel közli.

Ettől lényegesen eltér azonban az olyan eset, amikor a hatóság megállapítja, hogy az adott ügyben **nincs hatásköre vagy illetékessége**. Ilyenkor a kérelmet és az ügyben keletkezett iratokat **haladéktalanul, de legkésőbb** a kérelem megérkezésétől, folyamatban levő ügyben a hatáskör és illetékesség hiányának megállapításától számított **nyolc napon belül átteszi** a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz.

Ez alól kivételt képez az az eset, amikor a hatóság nem lehet tekintettel arra, hogy van-e joghatósága, valamint hatásköre és illetékessége, ugyanis elháríthatatlan kárral vagy veszéllyel, a személyiségi jogok elháríthatatlan sérelmével járna a késedelem. Ilyenkor a hatóság ún. **ideiglenes intézkedés keretében jár el. Ebben az esetben** hatóság közli az ideiglenes intézkedést elrendelő végzését az ügyféllel és azzal a hatósággal, amely egyébként hatáskörrel, illetve illetékességgel rendelkezne az adott ügyben. Az a hatóság, amelyik egyébként hatáskörrel és illetékességgel rendelkezett volna, megvizsgálja, hogy az ideiglenes intézkedés szükségszerű volt-e, és amennyiben úgy ítéli meg, megteszi a szükséges intézkedéseket. Az ideiglenes intézkedés felülvizsgálata során nem érvényesül a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme.

Minden más esetben a hatóság **az illetékességi területén kívül csak akkor** végezhet eljárási cselekményt, ha ezt törvény vagy kormányrendelet lehetővé teszi.

*A Ket. meghatározza azokat a szabályokat is, amelyek eljáró közigazgatási hatóságok közötti ún. **hatásköri, illetékességi vitára** vonatkoznak, vagyis azokra az esetkörökre, amelyek során ugyanabban az ügyben több hatóság állapítja meg hatáskörét és illetékességét (ez esetben pozitív összeütközésről beszélünk), vagy éppen hatáskörének és illetékességének hiányát (negatív összeütközés), és emiatt az eljárás nem indulhat meg vagy nincs folyamatban, továbbá a megelőzés elve alapján sem állapítható meg, mely hatóságnak kell eljárnia.*

A vita eldöntéséhez először az érdekelt hatóságok kötelesek a **vita rendezésének a megkísérlésére.**

Ha az egyeztetés nem vezetett eredményre, az eljáró hatóságot a következő szerv jelöli ki:

- **Illetékességi összeütközés esetén** a legközelebbi közös felügyeleti szerv, ennek hiányában a vita eldöntését kérő hatóság működési területe szerint illetékes megyei, fővárosi kormányhivatal. Az illetékességi vitában hozott végzés ellen jogorvoslatnak nincs helye.
- **Hatásköri összeütközés esetén** a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a hatásköri vitában az ügyfél vagy a hatóság kérelmére soron kívül nemperes eljárásban dönt. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság határozata ellen fellebbezésnek nincs helye.

Ha az **egyeztetés sikerrel járt,** az a hatóság, amely a továbbiakban nem jár el, az előtte folyamatban lévő eljárást megszünteti, az eljárás során hozott döntését visszavonja, egyúttal az ügy iratait és bizonyítékait átteszi az eljárást lefolytató hatósághoz.

5.5. AZ ELSŐ FOKÚ ELJÁRÁS MEGINDULÁSA ÉS AZ ALAPELJÁRÁS LEGFONTOSABB INTÉZMÉNYEI

5.5.1. AZ ELJÁRÁS MEGINDULÁSA ÉS ANNAK JOGKÖVETKEZMÉNYEI

Az eljárás megindulhat az **ügyfél kérelmére vagy hivatalból.**

A Ket. alapján a hatóság abban az esetben köteles a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén **hivatalból megindítani az eljárást,** ha ezt jogszabály előírja, erre felügyeleti szerve utasította, a bíróság kötelezte, illetve kivételesen, ha életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetről szerez tudomást. **A közigazgatási hatósági eljárások jelentős része azonban kérelemre indul.**

A kérelemre induló eljárás sommás eljárás, ha

- a kérelem és mellékletei, valamint a hatóság rendelkezésére álló adatok (ideértve az olyan adatokat is, amelyek szolgáltatására a kérelmező nem kötelezhető) alapján a tényállás tisztázott,
- nincs ellenérdekű ügyfél és
- az eljárásra irányadó ügyintézési határidő nem éri el a két hónapot vagy a hatvan napot.

Ha a hatóság megállapítja, hogy a fentiekben meghatározott bármely feltétel nem áll fenn, a sommás eljárás szabályait mellőzi, és függő hatályú döntést vagy a Ket. alapján meghatározott egyéb döntést hoz (pl. az eljárást megszünteti).

A kérelem hatósághoz történő benyújtása különbözőképpen történhet:

- Ha jogszabály eltérően nem rendelkezik, a kérelmet a hatósághoz **írásban** vagy **szóban** lehet előterjeszteni.
- Törvény a kérelem **személyes előterjesztését** is előírhatja, olyan közigazgatási hatósági ügyekben, amelyek során a személyes megjelenés hiányában az ügy eldöntéséhez szükséges tény, információ vagy adat nem szerezhető meg (például házasságkötés).
- **Életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet** során az azonnali intézkedést igénylő ügyben, **továbbá ha jogszabály lehetővé teszi**, az ügyfél elektronikus azonosítását követően, az információ megőrzését biztosító módon történő rögzítés mellett a kérelmet **telefonon** is elő lehet terjeszteni.
- Jogszabály előírhatja, hogy az ügyfél a kérelmét az e célra rendszeresített **formanyomtatványon** vagy elektronikus kapcsolattartás esetén online felületen vagy valamely szoftver használatával **elektronikus űrlapon** nyújtsa be.

A Ket. azt is meghatározza, hogy **hol** lehet előterjeszteni a kérelmet és annak milyen **minimális tartalmi elemei** vannak. A kérelem előterjesztésének **helye** természetes személy ügyfél esetében

- az **eljárás megindítására hatáskörrel rendelkező illetékes hatóság**;
- törvény vagy kormányrendelet rendelkezése esetén az ott megjelölt **közreműködő hatóság** vagy
- a Kormány által rendeletben meghatározott ügyekben az integrált ügyfélszolgálaton (kormányablak) vagy
- ha jogszabály azt nem zárja ki, **laccíme vagy munkahelye** szerinti székhelyű, **azonos hatáskörű hatóság**;
- amennyiben az előzőre nincs mód, akkor az **ügyfél laccíme vagy munkahelye** szerint **illetékes jegyzőnél** is előterjesztheti, aki azt továbbítja a hatáskörrel rendelkező illetékes hatósághoz.

A kérelemnek **tartalmaznia kell**:

- az ügyfélnek és képviselőjének a nevét, laccímét vagy székhelyét;
- az ügyfélnek a hatóság döntésére való kifejezett kérelmét, továbbá
- meg lehet adni az elektronikus levélcímet, a telefax számát vagy a telefonos elérhetőséget;
- ha jogszabály előírja, a kérelemben az ügyfél azonosíthatósága érdekében fel kell tüntetni az ügyfélnek az ügy jellege szerinti azonosítóját is.

A gyakorlatban olyan eset is előfordulhat, hogy az ügyfél az eljárás során meggondolja magát, ezért a Ket. lehetővé teszi, hogy az eljárás megindítására irányuló kérelmét a határozat vagy az eljárást megszüntető végzés jogerőre emelkedéséig **visszavonja**.

Az eljárás megindítására irányuló kérelemre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni az ügyfél által benyújtott **más kérelemre** is azzal, hogy az a tárgyban hozott döntés jogerőre emelkedéséig vonható vissza.

A kérelemhez mindig **csatolni kell** azokat a **mellékleteket**, amelyeket jogszabály előír. Nagyon fontos szabály ugyanakkor, hogy mellékletként **nem lehet** kérni az ügyféltől:

- szakhatósági állásfoglalás vagy előzetes szakhatósági hozzájárulás csatolását;
- az ügyfél azonosításához szükséges adatok kivételével olyan adat igazolását, amely nyilvános, vagy amelyet **valamely hatóság, bíróság vagy a Magyar Országos Közjegyzői Kamara jogszabállyal rendszeresített nyilvántartásának** tartalmaznia kell. (Ebben az esetben ugyanis az ügyben eljáró közigazgatási hatóság által megkeresett, nyilvántartást vezető szervek nyolc nap alatt kötelesek az adatszolgáltatást teljesíteni.)

A Ket. nagyon fontos szabálya az **eljárás megindításáról szóló értesítési kötelezettség**. Annak érdekében ugyanis, hogy az ügyfél vagy az ügyfelek már az eljárás elején tudomást szerezzenek arról, hogy ellenük vagy az ügyükben hatósági eljárás van folyamatban, a Ket. bevezette az eljárás megindulásáról szóló értesítés fogalmát. Éppen ezért az eljárás megindításáról – ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik –

- a hivatalból indult eljárásban az **ismert ügyfelet** az első eljárási cselekmény elvégzésétől;
- a kérelemre indult eljárásban – az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfelet kivéve – az **ismert ügyfelet** a kérelem beérkezésétől számított **8 napon belül** értesíteni kell.

Kivételesen az eljárás megindulásáról szóló **értesítés mellőzhető** abban az esetben, ha például az veszélyeztetné az eljárás eredményességét, vagy ha az eljárás megindítása után a hatóság nyolc napon belül érdemben dönt. A hatóság mellőzheti az eljárás megindításáról szóló értesítést azon eljárásokban is, amelyekben a kérelmezett jog gyakorlásáról is rendelkező függő hatályú döntés meghozatalának van helye.

Amennyiben az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfél kéri, a kérelem beérkezésétől számított nyolc napon belül a hatóság **öt is értesíti** a Ket.-ben meghatározottokról, így például az ügy iktatási számáról, az ügyintéző nevéről és hivatali elérhetőségéről, az eljárás megindításának pontos napjáról, az ügyintézési határidőről, az iratokba való betekintés és nyilatkozattétel lehetőségéről.

Ha a hatóság eljárása valakinek **a bejelentésére indul**, a kezdeményező személyt vagy szervet annak kérelmére értesíteni kell a hatóság az eljárás megindításáról, valamint a foganatosított intézkedésről.

Amennyiben a kérelem előterjesztésre került, annak beérkezését két további eljárási cselekmény követheti:

- **a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítása vagy**
- **a kérelem érdemi vizsgálatának előkészítése, majd érdemi vizsgálata.**

Számos olyan eset van, amely fennálltakor a hatóság nem tud érdemben foglalkozni a kérelemmel, ezért azt a hatóság **érdemi vizsgálat nélkül, 8 napon** belül végezéssel elutasítja. Ezek az esetkörök az alábbiak. Ha

- az eljárásra magyar hatóságnak nincs joghatósága;
- a hatóságnak nincs hatásköre vagy nem illetékes, és a kérelem áttételének nincs helye;

- a kérelem nyilvánvalóan lehetetlen célra irányul;
- jogszabály a kérelem előterjesztésére határidőt vagy határnapot állapít meg, és a kérelem idő előtti vagy elkésett;
- a hatóság a kérelmet érdemben már elbírálta, és változatlan tényállás és jogi szabályozás mellett ugyanazon jog érvényesítésére irányuló újabb kérelmet nyújtottak be, és újrafelvételnek nincs helye, feltéve, hogy a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítását jogszabály nem zárja ki;
- a kérelem nyilvánvalóan nem az előterjesztésére jogosulttól származik, vagy
- a kérelem tartalmából megállapítható, hogy az ügy nem hatósági ügy.

Amennyiben a kérelmet nem kell érdemi vizsgálat nélkül elutasítani, a hatóság megkezdi a **kérelem érdemi vizsgálatának előkészítését**: mielőtt a hatóság érdemben tudna a kérelemmel foglalkozni, van néhány olyan eljárási cselekmény, amelyeket a kérelem pontos tartalmának megállapításához köteles a hatóság foganatosítani.¹⁷⁸

A kérelmet mindig **tartalma** alapján kell megítélni, még akkor is, ha az nem azonos a megnevezéssel, amelyet az ügyfél a kérelmében feltüntetett.

Ha az ügyfél a kérelmet hiányosan nyújtotta be, az eljáró hatóság a kérelem beérkezésétől számított **8 napon** belül – a mulasztás jogkövetkezményeire történő figyelmeztetés mellett – legfeljebb negyvenöt napos határidővel **hiánypótlásra** hívja fel. Hiánypótlás azonban később is szükségessé válhat: amennyiben ugyan a kérelem nem volt hiányos, de a tényállás tisztázása során felmerült új adatra tekintettel az szükséges, a hatóság szintén kibocsáthatja a hiánypótlási felhívást.

Fontos szabály, hogy nem bocsátható ki hiánypótlási felhívás olyan adat igazolására vagy melléklet csatolására, amelyet a hatóságnak kell beszereznie, vagy ha az ügyfél a tartalmilag hiánytalan kérelmet azért nem formanyomtatványon vagy elektronikus úrlapon nyújtja be, mert a formanyomtatvány kitölthető és letölthető változatát a hatóság az elektronikus tájékoztatás szabályai szerint nem tette közzé.

5.5.2. A KÉRELEM ÉRDEMI VIZSGÁLATA ÉS AZ AHHOZ KAPCSOLÓDÓ ELJÁRÁSI CSELEKMÉNYEK

5.5.2.1. A jogsegély

A jogsegély lényegében egy megkeresést jelent, amelyben a hatóság megkeres egy másik hatóságot, és a Ket.-ben meghatározottak szerinti eljárási cselekményekben a segítségét kéri. A jogsegélynek két fajtáját különböztetjük meg:

- **belföldi, illetve**
- **nemzetközi jogsegélyt.**

A belföldi jogsegély alkalmával hazai, azaz belső, nemzeti hatóságok együttműködéséről van szó, míg nemzetközi jogsegély alkalmával egy külföldi hatóság keresi meg a hazai hatóságot, vagy a hazai hatóság szorul a külföldi hatóság segítségére.

¹⁷⁸ BOROS Anita: *Közérthető közigazgatási hatósági eljárás*, i. m., 86.

Belföldi jogsegélyt akkor lehet kérni, ha

- az ügyben a megkereső hatóság illetékességi területén kívül kell valamely eljárási cselekményt elvégezni;
- azt az ügyfél jogos érdeke vagy a költségtakarékosság indokolja, vagy
- az ügy elbírálásához olyan adat vagy irat szükséges, amellyel más hatóság – egyéb állami, önkormányzati szerv vagy (ha törvény meghatározott ügyfajtaban lehetővé teszi) egyéb szerv vagy személy – rendelkezik.¹⁷⁹

Az első két pontban meghatározott esetekben a megkeresést kizárólag írásbelinek minősülő elektronikus úton vagy elektronikus levél útján lehet megküldeni. A harmadik pontban meghatározott esetben a hatóságok a belföldi jogsegély során kizárólag írásbelinek minősülő elektronikus úton vagy elektronikus levél útján tartanak egymással kapcsolatot.

A megkeresést a belföldi jogsegélynek a megkeresett szervhez történő beérkezését követően

- az első két esetben 15 napon belül;
- az utolsó pontban szabályozott esetben 5 napon belül kell teljesíteni.

Ha a megkereső hatóság közvetlen elektronikus hozzáféréssel is rendelkezik az eljárásához szükséges adatot nyilvántartó szerv nyilvántartásához, az adatot a nyilvántartásból közvetlen lekérdezéssel szerzi meg, kivéve, ha a nyilvántartáshoz való hozzáférés üzemzavar vagy más elháríthatatlan esemény miatt az említett öt napos határidőn belül nem lehetséges.

A jogsegély iránti kérelemnek eleget kell tenni, a megkeresett szerv vagy személy ezért csak akkor tagadhatja meg a megkeresésben foglaltak teljesítését, ha az jogszabályba ütközik.

A gyakorlatban az is előfordul, hogy a szigorú jogszabályi előírások ellenére a megkeresett szerv vagy személy határidőre nem teljesíti a megkeresést. Ilyenkor a megkereső hatóság – határidő tűzésével – tájékoztatást kér a megkeresett szervtől vagy személytől a mulasztás okáról. Ha a megkeresett szerv vagy személy nem teljesíti a tájékoztatást, illetve az eljárási cselekmény elvégzésére irányuló megkeresés teljesítését továbbra is megtagadja vagy elmulasztja, akkor a megkereső hatóság a Ket. szerint jogosult a megkeresett szerv vagy személy egyidejű értesítése mellett az eljárási cselekményt saját maga elvégezni.

Nemzetközi jogsegélyről beszélünk akkor, ha a magyar hatóság valamilyen külföldi hatóság segítségét kéri, illetve köteles teljesíteni a külföldről érkező jogsegélykérelmet. Az ilyen jogsegélytípusra vonatkozó kérdéseket az államok egymás között

- közigazgatási jogsegélyegyezmény;
- viszonyossági gyakorlat vagy
- többoldalú nemzetközi szerződés keretében rendezik.

A viszonyosság fennállását az Európai Gazdasági Térség tagállamai esetén mindaddig vélelmezni kell, ameddig eltérő állásfoglalást a külpolitikáért felelős miniszter az ügyfajta tekintetében feladatkörrel rendelkező miniszterrel egyetértésben nem ad ki.

Ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik, a nemzetközi jogsegélyügyben érintett magyar és külföldi (nemzetközi) hatóság közvetlenül érintkezik egymással.

179 Dr. BOROS Anita: *A Ket. egyes rendelkezéseiről I.* – Új Magyar Közigazgatás, 2014/3., 59–60.

Amennyiben tehát a **magyar hatóság keresi meg a külföldi hatóságot**, azt közvetlenül is megteheti. Ha azonban a magyar hatóság előtt nem ismert, hogy a külföldi állam melyik hatóságának hatáskörébe tartozik a kérelem, a kérelmet felügyeleti szervén keresztül a külpolitikáért felelős miniszterhez juttatja el, aki a külföldi állam külügyekben illetékes minisztériuma útján továbbítja a jogsegélykérelmet a külföldi hatósághoz.

A magyar hatóságoknak fő szabály szerint teljesíteniük kell a **külföldről érkező megkereséseket**. Ez alól azonban vannak bizonyos kivételek. Ez azt jelenti, hogy a hazai hatóságok csak akkor tagadhatják meg a külföldi megkeresés teljesítését, ha az

- sértené Magyarország nemzetbiztonsági érdekeit vagy a közbiztonságot;
- sértené az ügyben érintett személy alapvető jogát, vagy
- jogszabályba ütközne.

5.5.2.2. Az ügyintézési határidő és annak számítása

Az **ügyintézési határidő** a kérelemnek az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz történő megérkezését **követő napon**, hivatalbóli eljárás esetén **az első eljárési cselekmény elvégzésének napján** kezdődik. Ezt a szabályt kell alkalmazni azokban az esetekben is, amikor a magyar hatóság eljárásának megindításához szükséges kérelmet nem magyar hatóságnál lehet benyújtani.

Az eljárás megindulását követően láttuk, hogy milyen eljárési cselekményeket kellett a hatóságnak foganatosítania. Ezzel azonban még mindig nem jutottunk el a döntésig, hiszen a kérelem vizsgálata után a hatóságnak a tényállást is tisztázni kell. Az azonban bizonyos, hogy

- határozatot, illetve
- az eljárást megszüntető végzést, valamint
- a másodfokú döntést hozó hatóságnak az első fokú döntést megsemmisítő és új eljárásra utasító végzését **21 napon belül kell meghozni és gondoskodni a döntés közléséről**.

A fenti szabályból az is következik, hogy a 21 napba beleértendő a döntés közlése is, tehát úgy kell megszervezni a döntés aláírását, postázását, hogy azok minimális időtartamot vegyenek igénybe, és a hatóság ne lépje túl a huszonegy napos határidőt azzal, hogy elhúzódik a döntés közlése.

A fenti huszonegy napos határidőt **általános ügyintézési határidőnek** nevezzük.

A hatóság a sommás eljárásban a kérelemnek a hatósághoz történő megérkezését vagy hivatalbóli eljárás esetén az első eljárési cselekmény elvégzésének napját követően a határozatot azonnal, de legfeljebb nyolc napon belül meghozza, és gondoskodik a döntés közléséről.

Amennyiben a hatóság testületi szerv (például képviselő-testület), a hatáskörébe tartozó **ügyben 21 napon belül vagy ha ez nem lehetséges, a határidő letelte utáni első testületi ülésen, de legkésőbb két hónapon belül határoz**.

A huszonegy napos Ket.-ben foglalt előírás azonban nem jelenti azt, hogy minden egyes közigazgatási eljárásban az lenne irányadó. Vannak ugyanis olyan eljárások, amelyek rendkívül bonyolultak, ezért nem elegendő a huszonegy nap, de vannak olyanok is, amelyek esetében

az eljárás sokkal gyorsabban lezárható. Éppen ezért a Ket. lehetővé teszi, hogy az általános 21 napos határidőnél

- **rövidebb** határidőt **bármely jogszabály**;
- **hosszabbat** pedig csak **törvény** állapíthat meg.

Ilyen esetben külön végzést kell hozni, melyben a határidő-hosszabbítás indokait kifejezetten meg kell jelölni.

Vannak azonban olyan eljárási cselekmények is, amelyek tekintetében a Ket. nem határoz meg semmilyen határidőt, hanem egy ún. **belső eljárási határidőt kell alkalmazni** az ilyen esetekben: amennyiben ugyanis a Ket. valamely eljárási cselekmény teljesítésének vagy végzés meghozatalának határidejéről nem rendelkezik, a hatóság **haladéktalanul, de legkésőbb 8 napon** belül gondoskodik arról, hogy az eljárási cselekményt teljesítse, vagy a végzést meghozza.

Speciális eljárási határidőket állapít meg a törvény arra az esetre, amennyiben

- kiskorú ügyfél érdekeinek veszélyeztetettsége áll fenn, továbbá
- életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet elhárítása indokolja,
- a hatóság ideiglenes biztosítási intézkedést rendelt el, vagy ha a közbiztonság érdekében egyébként szükséges, a határozatot vagy az eljárást megszüntető végzést soron kívül kell meghozni.

Vannak azonban olyan határidők is, amelyeknek időtartama az ügyintézési határidőbe **nem számít be**. Ezek az alábbiak:

- a hatásköri vagy illetékességi vita egyeztetésének, valamint az eljáró hatóság kijelölésének időtartama;
- a jogsegélyeljárás időtartama;
- további adatnak a nyilvántartásból történő beszerzéséhez szükséges idő;
- a kérelmező ügyfelet az eljárási költség előlegezésére kötelező döntés közlésére irányuló intézkedéstől az annak teljesítéséig terjedő idő;
- a hiánypótlásra, illetve a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő;
- a szakhatóság eljárásának időtartama;
- az eljárás felfüggesztésének időtartama;
- a bizonyítékok ügyféllel történő ismertetésének az időtartama;
- a hatóság működését legalább egy teljes napra ellehetetlenítő üzemzavar vagy más elháríthatatlan esemény időtartama;
- a kérelem, a döntés és egyéb irat fordításához szükséges idő;
- a kérelmező ügyfelet az eljárási költség előlegezésére kötelező döntés közlésére irányuló intézkedéstől az annak teljesítéséig terjedő idő;
- a szakértői vélemény elkészítésének időtartama;
- a hatósági megkeresés vagy a döntés postára adásának napjától annak kézbesítéséig terjedő időtartam, valamint a hirdetményi, továbbá a kézbesítési meghatalmazott és a kézbesítési ügygondnok útján történő közlés;
- hatósági közvetítő kirendelése esetén a hatósági közvetítés időtartama, de legfeljebb nyolc nap.

A határidő **számításának szabályai** az alábbiak:

- A határidőbe nem számít bele a határidő kezdetére okot adó cselekmény vagy körülmény bekövetkezésének, a közlésnek, a kézbesítésnek, a hirdetmény kifüggesztésének és levételének a napja.
- A hónapokban vagy években megállapított határidő azon a napon jár le, amely számánál fogva megfelel a kezdőnapnak, ha pedig ez a nap a lejárati hónapjában hiányzik, a hónap utolsó napján.
- Ha a határidő utolsó napja olyan nap, amelyen a hatóságnál a munka szünetel, a határidő a legközelebbi munkanapon jár le.
- A postán küldött beadvány és megkeresés előterjesztési ideje a postára adás napja, de az ügyintézési határidő ilyen esetben is azon a napon kezdődik, amely napon a beadvány vagy a megkeresés megérkezik a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz.
- Az elektronikus irat előterjesztésének időpontja az irat elküldésének napja, de az ügyintézési határidő a következő munkanapon kezdődik.
- A határozott naphoz kötött jogszerzés a nap kezdetén következik be. A határidő elmulasztása vagy a késedelem jogkövetkezményei a határidő utolsó napjának elteltével állnak be.
- A határidőt kétség esetén megtartottnak kell tekinteni.
- Jogszabály eltérő rendelkezése hiányában az üzemzavar időtartamát a határidők számítása szempontjából figyelmen kívül kell hagyni.

Az ügyfelek szempontjából nagyon fontos követelmény, hogy a hatóság betartsa a rá irányadó ügyintézési határidőt. Ennek érvényre juttatása érdekében **az eljárási határidők túllépésének szigorú szankciói** vannak:

- Ha a hatóság a rá irányadó ügyintézési határidőt az ügyfélnek és az eljárás egyéb résztvevőjének fel nem róható okból túllépi, köteles az ügyfél által az eljárás lefolytatásáért megfizetett illetéknek vagy díjnak megfelelő összeget az ügyfélnek megfizetni. Amennyiben az ügyintézés időtartama meghaladja az irányadó ügyintézési határidő kétszeresét, az ügyfél által az eljárás lefolytatásáért megfizetett illetéknek vagy díjnak megfelelő összeg kétszeresét köteles az ügyfél részére visszafizetni.
- A szóban forgó összeget a hatóság saját költségvetése terhére a fizetési kötelezettséget megállapító döntés jogerőssé válásától számított nyolc napon belül fizeti vissza az ügyfél számára, illetve fizeti meg a központi költségvetésnek.
- A hatóság fizetési kötelezettségét nem érinti, ha az ügyfél az illeték vagy díj megfizetése alól részben vagy egészen mentesült, ugyanis ilyen esetben a hatóság az összeget az ügyfél által meg nem fizetett rész arányában a központi költségvetésnek – az államháztartásért felelős miniszter által közzétett számlaszámra – fizeti meg.
- Ha az eljárás lefolytatásáért az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó –ügyfél jogszabály alapján nem köteles illeték vagy díj fizetésére, úgy a hatóság az –illetékekről szóló törvény szerinti általános tételű eljárási illetéknek megfelelő összeget, illetve ennek kétszeresét fizeti meg a központi költségvetésnek.

Az ügyintézési határidő elmulasztásának egy másik lehetséges szankciójáról már korábban is szóltunk, nevezetesen akkor, amikor a hatóság eljárási kötelezettségének nem tett eleget, vagyis a hatóság *jogellenesen hallgatott*.

A Ket. szerint ilyenkor a felügyeleti szerv az erre irányuló kérelem megérkezésétől vagy a hivatalos tudomásszerzéstől számított nyolc napon belül kivizsgálja a mulasztás okát, és a mulasztó hatóságot

az eljárás során kívüli lefolytatására utasítja. Ha a felügyeleti szerv által megállapított újabb határidő eredménytelenül telt el, a felügyeleti szerv az eljárásra haladéktalanul a mulasztóval azonos hatáskörű másik hatóságot jelöl ki, egyidejűleg a mulasztó hatóság vezetője ellen fegyelmi eljárást kezdeményez. A kezdeményezés alapján a fegyelmi eljárás megindítása kötelező. A kijelölt hatóság soron kívül köteles döntést hozni.

Ha a képviselő-testület, a polgármester, a bizottság, a társulás önkormányzati hatósági ügyben eljárási kötelezettségét elmulasztotta, a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzéséért felelős szerv felhívja a mulasztó tisztségviselőt vagy testületet, hogy soron kívül, de legkésőbb huszonegy napon belül folytassa le az eljárást. Az önkormányzati hatósághoz intézett felhívás eredménytelensége esetén az ügyfél vagy a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzéséért felelős szerv, továbbá ha az adott ügyben nincs felügyeleti szerv, vagy a felügyeleti szerv az intézkedési, eljárási kötelezettségének nem tesz eleget, az ügyfél kérelmére a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság kötelezi a hatóságot az eljárás lefolytatására.

Emellett arról is szövegtünk, hogy súlyos szankciót vonhat maga után az az eset is, ha a hatóság eljárási kötelezettségének elmulasztása esetén a mulasztás megszüntetésére felszólító, az ügyészségről szóló törvény szerinti ügyészi megállapított határidő eredménytelenül eltelik, ilyenkor ugyanis az ügyész a közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz fordulhat a hatóság eljárásra kötelezése iránt.

A határidőkhöz szorosan kapcsolódik az **igazolási kérelem** fogalma is. Amennyiben ugyanis valaki az eljárás során valamely határnapot, határidőt önhibáján kívül elmulasztott, igazolási kérelmet terjeszthet elő. Az igazolási kérelemről mindig az a hatóság dönt, amelynek eljárása során a mulasztás történt.

Az igazolási kérelmet

- a mulasztásról való tudomásszerzést vagy az akadály megszűnését követő nyolc napon belül (szubjektív határidő);
- de legkésőbb az elmulasztott határnaptól vagy az elmulasztott határidő utolsó napjától számított hat hónapon belül lehet előterjeszteni (objektív határidő).

A szubjektív és objektív határidő közötti különbségtétel abban ragadható meg, hogy a **szubjektív határidő** esetén annak kezdete mindig valamilyen, a mulasztó személyéhez kapcsolódó, szubjektív természetű időpont. Ilyen például a tudomásszerzés. Azt, hogy az érintett pontosan mikor szerez tudomást a mulasztásról, lényegében csak ő tudja megmondani vagy ő tudja bizonyítani (például egy idézés elmulasztására azért kerül sor, mert az érintett éppen külföldön tartózkodott, és csak amikor hazaért, akkor tapasztalja, hogy meg kellett volna jelennie a hatóság előtt). Ezzel szemben az **objektív határidő** mindig valamilyen bizonyítható, dokumentált időponthoz köthető. Az előző példánál maradván az ismeretes lesz a hatóság és az ügyfél előtt is, hogy mikor kellett volna az idézésnek eleget tennie, így az egy objektív időpontnak tekintendő.

A határidő elmulasztása esetén az igazolási kérelemmel egyidejűleg pótolni kell az elmulasztott cselekményt is, amennyiben ennek feltételei fennállnak.

Amennyiben a hatóság az igazolási kérelemnek helyt ad, az igazolási kérelmet benyújtó személyt eljárásjogi szempontból olyan helyzetbe kell hozni, mintha nem mulasztott volna. Ennek érdekében a hatóság a döntését módosítja vagy visszavonja, az eljárást megszüntető döntésének visszavonása esetén az eljárást folytatja, illetve egyes eljárási cselekményeket megismétel.

5.5.2.3. A kizárás

A Ket. olvasatában a kizárás azt jelenti, hogy a hatóság vagy valamely képviselője, illetve az eljárás valamely egyéb résztvevője (például tanú, tolmács) valamilyen okból nem vehet részt az eljárásban, mert vele szemben fennáll valamilyen olyan, a Ket.-ben nevesített ok, amely megkérdőjelezi a szóban forgó személy pártatlanságát.¹⁸⁰

Kizárás esetén ún. kizárási okoknak kell fennállniuk. Ezeknek két nagy csoportját különböztetjük meg: **abszolút és relatív okokat**.

Az ún. **abszolút okok** fennállása esetén ki kell, míg **relatív okok** fennállása esetén ki lehet zárni az adott személyt.

Az **ügyintézőt** ki kell zárni az eljárásból (**abszolút kizárási okok**), tehát az ügy elintézésében nem vehet részt az a személy,

- akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti;
- az ügy másodfokú elintézésében nem vehet részt az, aki az ügy elintézésében első fokon részt vett;
- az, aki az ügyben tanúvallomást tett, illetve hatósági közvetítőként, az ügyfél képviselőjeként, hatósági tanúként vagy szakértőként járt el, valamint a szemletárgy birtokosa és a támogató;
- az ügy másodfokú elintézésében nem vehet részt az, aki az ügy elintézésében első fokon részt vett;
- az a hatóság, amelynek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti (a hatóság nem válik kizárttá amiatt, mert a határozatban megállapított fizetési kötelezettség teljesítése az általa megjelölt számlára történik);
- a jegyző mint hatóság annak a hatósági ügynek az intézésében, amelyben az illetékességi területének az önkormányzata, az önkormányzat szerve vagy a polgármester ellenérdekű fél, illetve a határozattal az illetékességi területének az önkormányzata, az önkormányzat szerve vagy a polgármester jogosulttá vagy kötelezetté válhat, vagy az eljárás tárgyával összefüggő kötelezettséget vállal;
- az a hatóság, amelyik hatóság vezetőjével szemben kizárási ok merül fel.

Relatív kizárási okként nevesíti a Ket. az olyan eseteket, amikor az ügy elintézésében nem vehet részt az a személy, akitől nem várható el az ügy tárgyilagos megítélése.

A kizárási ok felmerülését be kell jelenteni: az **ügyintéző** a hatóság vezetőjének haladéktalanul, de legkésőbb az ok felmerülésétől számított 5 napon belül bejelenti, ha vele szemben kizárási ok áll fenn.

Az **ügyfél** a kizárási okot a kizárási okról való tudomásszerzéstől számított 8 napon belül jelentheti be. Viszont, ha az ügyfél alaptalanul tesz kizárásra irányuló bejelentést, a hatóság a kizárást megtagadó végzésben eljárási bírsággal sújthatja.

A kizárás kérdésében mindig a hatóság vezetője dönt:

- Szükség esetén más ügyintézőt jelöl ki, ha nincs másik, megfelelő szakképzettséggel rendelkező ügyintéző, a felügyeleti szerv vezetője másik azonos hatáskörű hatóságot jelöl ki.
- Meg kell-e ismételni azokat az eljárási cselekményeket, amelyekben a kizárt ügyintéző járt el.

¹⁸⁰ Dr. BOROS ANITA: *A közigazgatási hatósági eljárás kézikönyve*, i. m.

A kizárás tárgyában végzést kell hozni, és azt közölni kell az ügyféllel, de az eljárás megindításáról szóló értesítést megelőzően a hatóság vezetője végzés kibocsátása nélkül dönthet.

A kizárás egy másik válfaja a **hatóság kizárása az eljárásból**. Ennek megfelelően:

- Az ügy elintézésében nem vehet részt az a hatóság, amelynek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti.
- A jegyző mint hatóság nem vehet részt annak a hatósági ügynek az elintézésében, amelyben az őt foglalkoztató önkormányzat/a foglalkoztató önkormányzat társulása/az egyéb munkáltatói jogokat gyakorló polgármester ellenérdekű ügyfél, illetve a határozattal az önkormányzat/a társulás/a polgármester jogosulttá vagy kötelezetté válhat, vagy az eljárás tárgyával összefüggő kötelezettséget vállal.
- Az ügy elintézésében nem vehet részt az a hatóság, amely hatóság vezetőjével szemben kizárási ok merül fel.
- Amennyiben a kizárási ok a hatáskör gyakorlójával vagy a hatósággal szemben merül fel, a kizárási okot a felügyeleti szerv vezetőjének kell bejelenteni, aki dönt egy másik, azonos hatáskörű hatóság kijelöléséről. Amennyiben nincs ilyen hatóság, az a szerv jár el, amelyikkel szemben a kizárási ok felmerült, azzal, hogy haladéktalanul, de legkésőbb a kizárási ok felmerülésétől számított 8 napon belül értesíti az ügyfelet a kizárás fennállásáról, illetve az irányadó eljárási rendről. Emellett a hatóság a határozatát és önálló fellebbezéssel megtámadható végzését a felügyeleti szerv vezetőjével is közli.

5.5.2.4. A szakhatóság közreműködése a hatósági eljárásban

A közigazgatási eljárások jelentős része igényli, hogy az eljáró hatóságokon túl más, egyes szakterületekért felelős közigazgatási hatóságok is véleményt nyilvánítsanak. Az említett hatóságok ugyanolyan közigazgatási szervek, mint az eljáró hatóság, azonban az adott eljárást nem ők folytatják le, abban azonban közreműködnek ún. **szakhatóságként**, és a véleményüket ún. **szakhatósági állásfoglalásba** foglalják. Az együttműködési kötelezettség fokozott érvényre juttatása érdekében törvény vagy kormányrendelet egyes ügyfajtákban kötelezheti a hatóságot és a szakhatóságot az engedélyezési feltételek egyeztetés útján való megállapítására.

A szakhatóság olyan szakkérdésben ad ki állásfoglalást, amelynek megítélése hatósági ügyként a hatáskörébe tartozik, ennek hiányában törvény vagy kormányrendelet annak vizsgálatát szakhatósági ügyként a hatáskörébe utalja.

A szakhatóságot az ügyben érdemi döntésre jogosult hatóság keresi meg, amely döntésének meghozatalánál **kötve van a szakhatóság állásfoglalásához**.

A szakhatóság eljáró hatóság általi megkeresésétől eltér az az eset, amikor a szakhatóságot az ügyfél keresi meg, és az eljárás megindítása előtt benyújtott kérelmére a szakhatóság a szakhatósági állásfoglalásra vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazásával törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott időpontig felhasználható **előzetes szakhatósági állásfoglalást** ad ki.

A szakhatósági állásfoglalás

- tartalmazza a szakhatóság megnevezését és a szakhatóság ügyintézőjének nevét is;
- rendelkező része tartalmazza a szakhatósági hozzájárulást, az egyedi szakhatósági előírást, feltételt vagy a hozzájárulás megtagadását;

- nem tartalmazza az eljárási költségek viseléséről szóló döntést (de közli a hatósággal a felmerült eljárási költségek összegét).

Az eljáró hatóság és a szakhatóság viszonyrendszerét tekintve az alábbi eljárási szabályokat érdemes kiemelnünk:

- Törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott ügyekben és szempontok alapján a hatóság mérlegelheti a szakhatóság megkeresését, és maga dönthet a szakkérdésben. Ilyen esetben az adott szakkérdésre vonatkozó szakhatósági eljárásért illeték és díj nem kérhető.
- Nem kell a szakhatóságot megkeresni, ha a hatóság tíz napon belül megállapítja, hogy a kérelmet a szakhatósági állásfoglalástól függetlenül el kell utasítani.
- A szakhatóság eljárására irányadó ügyintézési határidő **15 nap**, ennél rövidebb határidőt bármely jogszabály, hosszabbat pedig törvény állapíthat meg.
- Ha a szakhatóság a saját eljárásának a lefolytatása során olyan tényt vagy körülményt tapasztal, amely ideiglenes biztosítási intézkedést, a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítását, az eljárás megszüntetését, az eljárás felfüggesztését vagy az eljárás akadályozásának jogkövetkezményeinek alkalmazását teszi szükségessé. Ezek a körülmények a teljes eljárást befolyásolják, ezért azokról haladéktalanul tájékoztatnia kell az eljáró a hatóságot.
- Amennyiben szükséges, a szakhatóság hiánypótlásra hívja fel az ügyfelet, és arról a hatóságot értesíti. Ha az ügyfél a hiánypótlási felhívásnak nem tesz eleget, a szakhatóság a hiánypótlás elmulasztásáról értesíti a hatóságot, amely a hiánypótlás elmulasztásának jogkövetkezményeként – ha az eljárás hivatalbóli folytatásának nincs helye – az eljárást megszünteti.
- Ha az ügyfél az alapeljárás illetékével vagy díjával egyidejűleg nem vagy csak részben fizeti meg a szakhatósági eljárásért fizetendő illetéket vagy díjat, a hatóság haladéktalanul – valamennyi szakhatóság tekintetében – hiánypótlásra szólítja fel. Ilyenkor a hatóság csak akkor keresi meg a szakhatóságot, ha az ügyfél a hiánypótlást teljesítette.
- Ha a szakhatóság megállapítja, hogy változatlan tényállás és jogi szabályozás mellett a megkeresés szerinti ugyanolyan jog érvényesítésére irányuló kérelemről – az előzetes szakhatósági hozzájárulás kivételével – korábban szakhatósági állásfoglalást adott ki, haladéktalanul megküldi a hatóságnak a korábbi szakhatósági állásfoglalását, és megszünteti a szakhatósági eljárást.

A szakhatósági állásfoglalással szemben **önálló jogorvoslatnak nincs helye**, az az eljáró hatóság által meghozott érdemi határozat, illetve az eljárást megszüntető végzés elleni jogorvoslat keretében támadható meg. Ha azonban a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság a szakhatóság jogszabálysértő állásfoglalása miatt helyezte hatályon kívül vagy változtatta meg a határozatot, a szakhatóság megtéríti a hatóságnak a jogszabálysértő állásfoglalással okozott költségeket. Ha a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság azért helyezte hatályon kívül vagy változtatta meg a határozatot, mert a hatóság figyelmen kívül hagyta a szakhatósági állásfoglalást, a hatóság megtéríti a szakhatóságnak az ezzel okozott költségeket.

Ugyanakkor, ha a szakhatóság megállapítja, hogy állásfoglalása jogszabályt sért, annak sincs akadálya, hogy a szakhatóság az állásfoglalását a hatóság határozatának vagy eljárást megszüntető végzésének jogerőre emelkedéséig egy alkalommal módosítsa.

Mivel a szakhatóság állásfoglalása kötelező az eljáró hatóságra nézve, ezért ha az eljáró szerv a szakhatóság véleményét figyelmen kívül hagyja vagy mellőzi a szakhatóság eljárását, a szakhatóság a tudomásszerzéstől számított 8 napon belül egyeztet a hatósággal, ennek eredménytelensége esetén a hatóság a felügyeleti szervénél **felügyeleti eljárást kezdeményez**. A felügyeleti szerv tizenöt napon

belül dönt. Amennyiben pedig a bíróság azért helyezi hatályon kívül vagy változtatja meg a határozatot, mert az eljáró hatóság figyelmen kívül hagyta a szakhatóság állásfoglalását, az eljáró hatóság köteles megtéríteni a szakhatóságnak az ezzel okozott költségeket.

5.5.2.5. Az eljárás megszüntetése és felfüggesztése

A Ket. tételesen meghatározza azokat a körülményeket, amelyek során az eljárás megszüntetésére vagy felfüggesztésére kerülhet sor.

Az eljárás megszüntetése esetén az alapeljárás befejeződik, anélkül, hogy az első fokon eljáró hatóság érdemi határozatot hozna. A hatóság az **eljárást megszünteti**, ha

- a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának lett volna helye, az elutasítási ok azonban az eljárás megindítását követően jutott a hatóság tudomására;
- az ügy tárgyát képező vagyontárgy megsemmisült vagy olyan mértékben károsodott, hogy az eljárás okafogyottá vált;
- az eljárás kérelemre indult és az ügyfél a kérelmét visszavonta, kivéve ha az eljárás hivatalból is megindítható, és a hatóság az eljárást hivatalból folytatja, vagy ha az eljárásban több kérelmező vesz részt, és nem mindegyikük vonta vissza kérelmét;
- az ügyfél halála vagy a jogi személy, illetve a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet megszűnése következtében az eljárás okafogyottá vált, és eljárásbeli jogutódlás sem következett be;
- az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn;
- az ügyfél a kérelmére indult eljárásban a képviselő visszautasítása esetén a hatóság felhívása ellenére nem gondoskodik a képviselő-ellátásra alkalmas személy meghatalmazásáról vagy nem jár el személyesen, kivéve, ha az eljárás hivatalból is megindítható, és a hatóság az eljárást hivatalból folytatja, vagy ha az eljárásban több kérelmező vesz részt, és ők személyesen járnak el vagy képviselőjüket a hatóság nem utasította vissza;
- jogszabályváltozás miatt az ügy elbírálása a továbbiakban már nem hatósági hatáskörbe tartozik;
- a hatósági eljárásért illetéket vagy igazgatási szolgáltatási díjat (a továbbiakban: díj) kell fizetni, vagy a hatóság az ügyfelet eljárásbeli költség előlegezésére kötelezi, és az ügyfél a fizetési kötelezettségének a hatóság erre irányuló felhívása ellenére az erre tűzött határidő alatt nem tesz eleget és költségmentességben sem részesül;
- hivatalbóli eljárásban a tényállás a határozat meghozatalához szükséges mértékben nem volt tisztázható, és további eljárásbeli cselekménytől sem várható eredmény;
- a hivatalbóli eljárás jogsértést nem tárt fel;
- hivatalbóli eljárás folyamán észleli, hogy az eljárás lefolytatására már az eljárás megindításakor sem volt joghatósága vagy hatásköre, és áttételnek nincs helye;
- 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.

Emellett a hatóság az eljárást **megszüntetheti**, ha az ügyfél a kérelmére indult eljárásban a hiánypótlásra való felhívásnak nem tett eleget, és az erre megállapított határidő meghosszabbítását sem kérte, illetve nyilatkozattételének elmaradása megakadályozta a tényállás tisztázását.

Az eljárás megszüntetésével szemben a **felfüggesztés** nem szünteti meg, nem zárja le az eljárást, hanem csak megszakad az eljárás folyamat egy időre.

Törvény lehetővé teheti az eljárás felfüggesztését, ha az ügy érdemi eldöntése olyan kérdés előzetes elbírálásától függ, amelyben az eljárás más szerv hatáskörébe tartozik, vagy ugyanannak a hatóságnak az adott ügygel szorosán összefüggő más hatósági döntése nélkül megalapozottan nem dönthető el. Amennyiben a más szerv előtti eljárás megindítására az ügyfél jogosult, erre őt megfelelő határidő kitűzése mellett fel kell hívni. Ha az ügyfél a felhívásnak nem tesz eleget, a hatóság az eljárást megszünteti.

Ha a jogutód kiléte vitás, ennek eldöntéséig a hatóság a folyamatban levő eljárást a kérelmező ügyfél kiesése esetén felfüggeszti, egyéb esetekben felfüggesztheti.

A felfüggesztés következtében

- minden határidő megszakad, és az eljárás felfüggesztésének megszüntetésekor az ügyintézési határidő kivételével újra kezdődik;
- a felfüggesztés időtartama alatt megtett valamennyi eljárási cselekmény hatálytalan, kivéve azokat, amelyek a felfüggesztési ok megszüntetésére irányulnak;
- ugyanakkor a hatóság az eljárás felfüggesztése esetén is dönthet úgy, hogy a folyamatban lévő eljárási cselekményeket és az azok teljesítésére megállapított határidőket az eljárás felfüggesztése nem érinti.

5.5.2.6. A képviselet

Vannak olyan esetek, amikor az ügyfél személyesen nem tud vagy nem akar eljárni. Ilyenkor az ügyfél mellett vagy helyett képviselő járhat el, aki a képviselt személy részére szerez jogokat, illetve vállal kötelezettségeket. A Ket. a képviselet három fajtáját különbözteti meg az alábbiak szerint

- törvényes;
- meghatalmazotti és
- ügygondnoki képviselet.

A **törvényes képviselet** valamilyen törvényi rendelkezésen alapul, vagyis a törvény erejénél fogva (ex lege) keletkezik, ahhoz nem szükséges meghatalmazás vagy más akaratnyilatkozat az ügyféltől. Természetes személyek esetében törvényes képviselője lehet kiskorú és nagykorú személynek is: a kiskorúak esetében a törvényes képviselő a szülői felügyeleti jogokat gyakorló személy, többnyire a szülő, illetve a gyám. A törvényes képviselet nemcsak kiskorú, hanem nagykorú személyek esetében is felmerülhet: például, ha a nagykorú személy a Ptk. alapján cselekvőképességet kizáró korlátozó gondnokság alá kerül.

A természetes személyek mellett a gazdasági társaságoknak is van törvényes képviselője. Azt, hogy az egyes gazdasági társaság típusoknak ki a törvényes képviselője – így például a kft.-nek az ügyvezető igazgató – az adott szervezetre vonatkozó jogszabály határozza meg.

A képviseleti jog tartalmát tekintve a törvényes képviselet a legszélesebb körű, vagyis a másik két képviseleti forma a törvényes képviselethez képest korlátozottabb részjogosítványokat foglalnak magukban.

Képviseleti jog nyilatkozati úton is létrejöhet. Az ilyen nyilatkozatot nevezzük **meghatalmazásnak**.¹⁸¹ Meghatalmazást tartalmilag többféleképp lehet adni: ennek megfelelően a meghatalmazás lehet általános vagy részleges. Az általános meghatalmazás a közigazgatási eljárásjogban azt jelenti,

¹⁸¹ BOROS Anita: *Közérthető közigazgatási hatósági eljárás*, 103.

hogy a meghatalmazó ügyfél olyan jellegű meghatalmazást ad a meghatalmazottnak, amely lehetővé teszi számára, hogy a szóban forgó ügyben minden egyes eljárási cselekményt megtegyen.¹⁸² Ezzel szemben a részleges meghatalmazás azt jelenti, hogy a meghatalmazott csak egy vagy csak bizonyos eljárási cselekményeket foganatosíthat az eljárás során (így például megtehet egy nyilatkozatot az ügyfél helyett).

A meghatalmazást **írásba kell foglalni vagy jegyzőkönyvbe kell mondani**. Az írásbeli meghatalmazást közokiratba vagy teljes bizonyító erejű magánokiratba kell foglalni, vagy a meghatalmazást ügyintézési rendelkezésbe kell megtenni. Az ügyvédnek adott meghatalmazáshoz, ha azt az ügyfél saját kezűleg írta alá, tanúk alkalmazása nem szükséges; az ügyvédi meghatalmazásra egyebekben az erre vonatkozó külön jogszabályok irányadók. Az ügyintézési rendelkezésben adott meghatalmazás esetén a meghatalmazott a képviseleti jogosultságát az ügyintézési rendelkezésre irányadó szabályok szerint igazolja.

A külföldön kiállított meghatalmazást közokiratba vagy hitelesített magánokiratba kell foglalni, és felülhitelesítéssel kell ellátni.

Írásbeli meghatalmazás esetében a meghatalmazott köteles eredeti meghatalmazását vagy annak hitelesített másolatát az első kapcsolatfelvétel alkalmával az iratokhoz csatolni.

A hatóság **jogosult visszautasítani** a meghatalmazott eljárását, ha

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

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

Az eljárás során a meghatalmazottal eljáró ügyfélre és természetesen a meghatalmazottra is speciális szabályok vonatkoznak. Ilyenkor ugyanis a hatóság az iratokat a képviselő részére küldi meg, kivéve a személyes megjelenésre szóló idézés kézbesítését, amely során a megidézett részére történik közvetlenül az idézés kézbesítése, a képviselőjének egyidejű értesítésével.

Emellett az eljárási képességgel rendelkező ügyfél kérheti azt is, hogy a hatóság akkor is a számára kézbesítse az iratokat, ha az ügyben képviselője van.

A meghatalmazás megszűnése (így például annak visszavonása, felmondása vagy az ügyfél halála folytán való megszűnés) akkor lesz hatályos a hatósággal szemben, amikor azt a hatóságnak bejelentették, a többi ügyféllel szemben pedig a vele való közlés napjától.

A képviselet harmadik formája az **ügygondnoki képviselet**. Ebben az esetben az ügygondnok lényegében az ügyfél helyébe lép az eljárásban, de csak természetes személy ügyfél részére rendelhető ki, és csak akkor, ha az ismeretlen helyen tartózkodik, vagy nem tud az ügyben eljárni, és nincs törvényes képviselője vagy meghatalmazottja. Ebben az esetben az eljáró hatóság kezdeményezésére a gyámhatóság rendeli ki az ügygondnokot, vagy ha törvény vagy kormányrendelet lehetővé teszi, a hatóság maga gondoskodik ügygondnok kirendeléséről.

182 DR. BOROS ANITA: *A közigazgatási hatósági eljárás kézikönyve*, i. m.

A hatóságnak folyamatosan **vizsgálnia kell**, hogy az ügyfél személyesen vagy képviselő útján jár-e el, illetve, hogy az eljáró személy képviseleti jogosultsága megfelelő-e.

A fenti képviseleti szabályoktól némiképp eltér a **hatósági közvetítő** funkciója, aki elsősorban az olyan eljárásokban játszik kiemelt szerepet, amelyekben jelentős számú ügyfél vesz részt, vagyis a támogató nem minősül képviselőnek.¹⁸³

A Polgári Törvénykönyv szerint a gyámhatóság az egyes ügyei intézésében, döntései meghozatalában belátási képességének kisebb mértékű csökkenése miatt segítségre szoruló nagykorú számára, annak kérelmére – cselekvőképessége korlátozásának elkerülése érdekében – támogató kirendeléséről határoz.

Támogató kirendelése esetén a támogató

- a támogatott személlyel egyidejűleg az eljárás során valamennyi eljárási cselekménynél – ideértve a nyilvánosság kizárásával megtartott tárgyalást is – jelen lehet, távolléte azonban az eljárási cselekmény teljesítésének, valamint az eljárás folytatásának nem akadály, a
- a nyilatkozat, adatszolgáltatás megtételének elősegítése érdekében a támogatott személlyel – az eljárási cselekmény rendjét meg nem zavaró módon – egyeztetethet.

A támogató a támogatói jogosultságát a gyámhatóság által kiadott kirendelő határozattal vagy tanúsítvánnyal igazolja. A gyámhatóság határozatát vagy tanúsítványát az első olyan eljárási cselekménynél kell a hatóságnak bemutatni, amelyen a támogatott személy a támogatóval együtt vesz részt.

A támogató az általa támogatott személy helyett nyilatkozattételre nem jogosult. A támogatónak az eljárási cselekményen való részvételéről a támogatott személy gondoskodik, a hatóság ezzel kapcsolatos intézkedést nem tesz. Ha a hatóság a támogató és a támogatott személy között érdekellentétet észlel, erről a támogatott tájékoztatásával egyidejűleg haladéktalanul értesíti a gyámhatóságot.

Az eljárásban támogatóként nem vehet részt az a személy,

- aki ellenérdekű ügyfél vagy annak képviselője, támogatója,
- aki az eljárásban mint a hatóság képviselője, szakértő, tolmács, hatósági tanú vagy hatósági közvetítő részt vesz.

Az eljárás egyéb résztvevőjére vonatkozó szabályokat – az e törvényben foglalt eltérésekkel – a támogatóra is alkalmazni kell.

A hatósági közvetítő

- gondoskodik arról, hogy az érintettek hiteles, szakszerű és közérthető tájékoztatást kapjanak mind az eljárás céljáról, mind az annak megvalósulása kapcsán várható következményekről, illetve az esetleges kedvezőtlen változások (hatások) megelőzésére vagy mérséklésére irányuló intézkedésekről;
- tájékoztatja az ügyfeleket az ügyben irányadó jogszabályok rendelkezéseiről, az anyagi jogi és eljárásjogi jogszabályokban meghatározott jogaikról;
- közvetít a hatóság és az ügyfelek, illetve az ellenérdekű ügyfelek között annak érdekében, hogy az eljárás céljának eléréséhez kölcsönösen elfogadható megoldási módot találjanak;

183 Dr. BOROS ANITA: *A Ket. egyes rendelkezéseiről II.* – Új Magyar Közigazgatás, 2014/4., 74–76.

- összegyűjti és rendszerezett formában a hatóság rendelkezésére bocsátja az ügyfelektől beérkezett, az eljárás tárgyára vonatkozó észrevételeket.

Nem lehet hatósági közvetítő:

- az ügyfél, az eljárásban ügyfélként részt vevő szervezet tulajdonosa, tisztségviselője, alkalmazottja, illetve az ügyféllel munkavégzésre irányuló szerződéses kapcsolatban álló személy;
- a hatósággal vagy a hatóság felügyeleti szervével közszolgálati vagy más, munkavégzésre irányuló jogviszonyban álló személy;
- az, aki személyében vagy hozzátartozója révén érintett az ügyben;
- akitől más okból nem várható elfogulatlan közreműködés.

A hatósági közvetítőkről a fővárosi és megyei kormányhivatal vezet nyilvántartást, amely nyilvántartás – a természetes személyazonosító, valamint a lakcím-azonosító adatok kivételével – közhiteles hatósági nyilvántartásnak minősül.

5.5.2.7. A jegyzőkönyv, egyszerűsített jegyzőkönyv és a hivatalos feljegyzés

A közigazgatási hatósági eljárásban a legtöbb eljárási cselekményt valamilyen formában dokumentálni kell. Ennek kiváló eszköze a különböző eljárási cselekményekről felvett **jegyzőkönyv**, melynek a Ket. az alábbi **fajta**it különbözteti meg:

- a hagyományos értelemben vett jegyzőkönyv, a jogszabályban meghatározott tartalommal, mely lehet
 - kötelezően készítendő;
 - készíthető;
- egyszerűsített jegyzőkönyv;
- közös jegyzőkönyv;
- közös egyszerűsített jegyzőkönyv.

Azt, hogy pontosan milyen típusú jegyzőkönyvet készít a hatóság, a költségtakarékosság és a hatékonyság követelményének megfelelően kell eldönteni, de az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője az ezzel járó költségek megtérítése mellett kérheti az általa megjelölt jegyzőkönyvezési forma alkalmazását.

Vannak olyan eljárási cselekmények, amelyek megkövetelik a jegyzőkönyv készítését, ezért annak felvétele kötelező. Ennek megfelelően a hatóságnak **jegyzőkönyvet kell készítenie**

- a lefoglalásról;
- a szemle lefolytatásáról, ha a hatóság hatósági tanút alkalmaz;
- a tárgyalásról;
- a közmeghallgatásról;
- a biztosítási intézkedés elvégzéséről, ha a hatóság hatósági tanút alkalmaz;
- a jogszabályban meghatározott eljárási cselekményről.

Emellett vannak olyan esetek is, amelyek során jegyzőkönyv **készíthető**, azaz a jegyzőkönyv felvétele nem kötelező, azonban tekintettel arra, hogy az alapeljárás jelentős része, illetve a jogorvoslati szakasz is többnyire okirati bizonyítékokon alapszik, célszerű ilyenkor is jegyzőkönyvet felvenni. Az ilyen esetekben az ügyfél vagy az eljárási cselekményben érintett személy kérheti a hatóságtól

vagy a hatóság dönthet úgy, hogy az eljárás érdekében szükséges jegyzőkönyv felvétele. Ilyen típusú **jegyzőkönyv vehető fel**

- a szóbeli kérelemről;
- az ügyfél, a tanú, a szakértő meghallgatásáról;
- a szemle lefolytatásáról, ha a hatóság nem alkalmaz hatósági tanút;
- minden más bizonyítási cselekményről.

A jegyzőkönyv egy speciális fajtája az ún. **szó szerinti jegyzőkönyv**, melyet az eljárási cselekményben érintett személy indokolt kérelmére készít a hatóság. Ilyenkor az érintett nyilatkozatát, vallomását, szakértői véleményét vagy azok egyes részét a jegyzőkönyv szó szerint tartalmazza.

A jegyzőkönyv tartalmazza:

- a hatóság megnevezését, az ügyintéző nevét, az ügy tárgyát és az ügyiratszámot;
- az eljárási cselekményben érintett személy nevét és lakcímét, eljárásjogi helyzetét és – ha azt a hatóság tudomására hozta – egyéb elérési lehetőségét;
- az alkalmazott hatósági tanú nevét;
- az eljárási cselekményben érintett személy jogaira és kötelességeire való figyelmeztetés megtörténtét;
- az ügyre vonatkozó lényeges nyilatkozatokat és megállapításokat, adott eljárási cselekmény során tapasztalt, az ügy eldöntése szempontjából lényeges körülményeket és megállapításokat, ideértve a hatósági tanú észrevételeit is;
- a jegyzőkönyv készítésének helyét és időpontját, valamint
- az eljárási cselekményben érintett személy, az eljárás képelességgel nem rendelkező személy képviselője, a hatósági tanú, az eljáró ügyintéző és a jegyzőkönyvvezető oldalankénti aláírását.

A hatóság **egyszerűsített jegyzőkönyvet** is készíthet, mégpedig abban az esetben, ha jegyzőkönyv

- az ügyfél vagy az eljárási cselekményben érintett személy erre irányuló kérelme vagy
- a jegyzőkönyvkészítést indokoltá tévő körülmények hiányában nem készül.

Az egyszerűsített jegyzőkönyv tartalmazza:

- felvételének helyét és időpontját;
- az ügy tárgyát és az ügyiratszámot;
- az eljárási cselekményben érintett nevét és eljárásjogi helyzetét;
- a jogokra és kötelezettségekre való figyelmeztetés megtörténtét, az eljárási cselekmény megnevezését és rövid összefoglalását;
- az eljáró ügyintéző nevét és aláírását, valamint az eljárási cselekményben érintett személy aláírását.

A szóbeli kérelemről készült egyszerűsített jegyzőkönyv ezenkívül tartalmazza az ügyfél nevét és lakcímét vagy székhelyét, valamint a kérelem tartalmát.

Emellett arra is lehetőség van, hogy **több hatóság részvételével** végzett eljárási cselekményről **közös jegyzőkönyv** vagy közös egyszerűsített jegyzőkönyv készüljön, amely együttesen tartalmazza az egyes eljáró hatóságok megnevezését, a képviseletükben eljáró valamennyi ügyintéző nevét és aláírását, valamint az eljáró hatóságoknál folyamatban lévő ügyek ügyiratszámait.

Felhívjuk a figyelmet arra is, hogy a **hangfelvételre, valamint a kép- és hangfelvételre** a jegyzőkönyvre vonatkozó szabályokat azzal kell alkalmazni, hogy azok nem tartalmazzák az eljárási cselekményben érintett személy, az eljárási képességgel nem rendelkező személy képviselője, a hatósági tanú, az eljáró ügyintéző és a jegyzőkönyvvezető oldalankénti aláírását. Ilyenkor a hangfelvételt, valamint a kép- és hangfelvételt hordozó eszközt az iratokhoz kell csatolni, vagy arról az eljárás befejezéséig az általános szabályoknak megfelelő tartalmú jegyzőkönyvet kell készíteni.

A jegyzőkönyvtől eltérő funkciója van a **hivatalos feljegyzésnek**. Hivatalos feljegyzést abban az esetben kell készíteni, amennyiben a hatóság az ügy megítélése szempontjából fontos vagy egyébként az ügy természetére tekintettel lényeges egyéb eljárási cselekményről úgy ítéli meg, hogy célszerű annak írásos rögzítése. Ez történhet úgy is, hogy a hatóság hivatalos feljegyzést vesz fel, vagy az eljárási cselekményt egyszerűen az iratra rávezeti. A hivatalos feljegyzés az eljárási cselekmény rövid összefoglalását, a készítés dátumát, valamint a feljegyzést készítő nevét és aláírását tartalmazza.

Hivatalos feljegyzés készítése alkalmazható az írásbelinek nem minősülő elektronikus kapcsolattartás során közölt információk írásba foglalására is. Az ilyen feljegyzés számítógépes programmal, automatikusan is elkészíthető, ebben az esetben a feljegyzést készítő aláírása helyett a hatóság gépi aláírása is alkalmazható.

5.5.2.8. Adatkezelés az eljárás során

A hatóságnak a hatósági eljárás tartama alatt, illetve a hatóság által nyújtott szolgáltatás teljesítése során – különösen az iratokba való betekintés engedélyezésénél, a tárgyalás során, a döntés szerkesztésénél és a döntés hirdetményi úton való közlésénél – és azt követően is gondoskodnia kell arról, hogy

- a törvény által védett titok és
- a hivatás gyakorlásához kötött titok (együtt: védett adat) ne kerüljön nyilvánosságra, ne juthasson illetéktelen személy tudomására, és a személyes adatok védelme biztosított legyen.

A Ket. alkalmazásában **törvény által védett titok** a minősített adat, továbbá az üzleti, a bank-, a biztosítási, az értékpapír-, a pénztártitok, a fizetési titok, az adótitok, a vámтитok, valamint a magántitok. A **hivatás gyakorlásához kötött titok** különösen az orvosi, ügyvédi, közjegyzői, továbbá az egyházi személy és a vallási tevékenységet végző szervezet vallásos szertartást hivatásszerűen végző tagja hivatásának gyakorlásához kötött titok.

Az adatkezelés Ket.-ben foglalt szabályai szerint a hatóság az eljárása során, illetve az általa nyújtott szolgáltatás teljesítésekor jogosult a természetes személy ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője azonosítása céljából

- nevének;
- születési nevének;
- születési idejének;
- születési helyének;
- anyja nevének;
- lakcímének, valamint
- külön törvényben vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendeletében meghatározott személyes adatának kezelésére.

Emellett a hatóság törvény eltérő rendelkezése hiányában jogosult az eljárás lefolytatásához, illetve a szolgáltatás nyújtásához elengedhetetlenül szükséges személyes adatok megismerésére és kezelésére, jogosult az eljárás lefolytatásához szükséges védett adat megismerésére, illetve az eljárás, illetve a szolgáltatás nyújtása során a személyes adatot és a védett adatot – az ugyanazon ügyben folyó, a Ket.-ben szabályozott eljárások kivételével – csak akkor továbbíthatja más szervhez, ha azt törvény megengedi, vagy ha az érintett ehhez hozzájárult. A hozzájárulást ilyenkor az érintett ún. ügyintézési rendelkezésben, továbbá ha jogszabály lehetővé teszi, akkor az érintett elektronikus azonosítását követően, az információ megőrzését biztosító módon történő rögzítés mellett telefonon is megadhatja.

Az **ügyintézési rendelkezés** az ügyfélnek az elektronikus ügyintézéssel kapcsolatos, jogszabályban meghatározott tartalmú, a jogszabályban rendszeresített űrlap szerinti formában tett és a jogszabályban kijelölt szerv (nyilvántartó szerv) által nyilvántartásba vett rendelkezése.

Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény szerint:

- **Személyes adat:** az érintettel kapcsolatba hozható adat – különösen az érintett neve, azonosító jele, valamint egy vagy több fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonoságára jellemző ismeret -, valamint az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés.
- **Különleges adat:**
 - a faji eredetre, a nemzetiséghez tartozásra, a politikai véleményre vagy pártállásra, a vallásos vagy más világnézeti meggyőződésre, az érdek-képviselői szervezeti tagságra, a szexuális életre vonatkozó személyes adat;
 - az egészségi állapotra, a kóros szenvedélyre vonatkozó személyes adat, valamint a bűnügyi személyes adat.
- **Közérdekű adat:** az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől, így különösen a hatáskörre, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésre, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat.
- **Közérdekből nyilvános adat:** a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli.

Ezekre az adatok eltérő adatkezelési szabályok vonatkoznak: így például személyes adat kizárólag meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében kezelhető. Az adatkezelésnek az eljárás minden szakaszában meg kell felelnie az adatkezelés céljának, az adatok felvételének és kezelésének tisztességesnek és törvényesnek kell lennie.

Személyes adat kezelhető akkor is, ha az érintett hozzájárulásának beszerzése lehetetlen vagy aránytalan költséggel járna, és a személyes adat kezelése

- az adatkezelőre vonatkozó jogi kötelezettség teljesítése céljából szükséges, vagy
- az adatkezelő vagy harmadik személy jogos érdekének érvényesítése céljából szükséges, és ezen érdek érvényesítése a személyes adatok védelméhez fűződő jog korlátozásával arányban áll.

A hatóság eljárásának jogerős befejezését követően az eljárása során megismert és kezelt személyes adatokat **zárolja**. A hatóság a zárolt személyes adatokat az eljárás tárgyát képező ügy iratainak selejtezéséig vagy levéltári őrizetbe adásáig (törvény ennél rövidebb adatkezelési időtartamot is megállapíthat) tárolja, azokat kizárólag jogerős döntésének végrehajtása, a jogerős döntésében foglaltak ellenőrzése vagy a jogerős döntésével összefüggő jogorvoslat vagy döntés-felülvizsgálat céljából kezelheti, és kizárólag e személyes adatok kezelésére jogosult más szerv vagy személy részére továbbíthatja.

Törvény egyébként a fentiekben említettől rövidebb adatkezelési időtartamot is megállapíthat.

A természetes személy ügyfelekre vonatkozó, az ügyfelekkel vagy más hatóságokkal való kapcsolattartásra használt azonosító adatokat a hatóság más adatoktól elkülönítve, olyan módon kezeli, hogy a nyilvántartások összekapcsolását mindkét nyilvántartáshoz történő jogosulatlan hozzáférés esetén is műszaki megoldás akadályozza meg.

Az adatkezelési szabályokat az eljárás minden szakaszában be kell tartani, ezért a Ket. akként rendelkezik, hogy például a jogsegély során, ha kérelemre indult az eljárás, az ügyfélnek az eljárásban szükséges személyes adatainak kezeléséhez való hozzájárulását vélelmezni kell a jogsegély teljesítése céljából, az ahhoz szükséges mértékben továbbított személyes adatok tekintetében is, míg hivatalból indult eljárásban a hatóság a jogszabály alapján kezelhető adatok közül a jogsegély teljesítése céljából szükséges személyes adatokat továbbíthatja a megkeresett szervhez.

Emellett érdemes azt is kiemelnünk, hogy az erre irányuló indokolt kérelem esetén a hatóság elrendeli a tanú, a tolmács, a szemletárgy birtokosa, a támogató és a hivatalbóli eljárást kezdeményező személy természetes személyazonosító adatainak és lakcímének **zárt kezelését**, ha az adatok zárt kezelése iránti kérelmet előterjesztő valószínűsíti, hogy őt az eljárásban való közreműködése miatt súlyosan hátrányos következmény érheti. A végzést kizárólag a kérelmet előterjesztővel kell közölni.

A hatóság a cselekvőképtelen vagy korlátozottan cselekvőképes ügyfél, tanú, illetve a szemletárgy birtokosa védelme érdekében erre irányuló kérelem nélkül is dönthet a cselekvőképtelen vagy korlátozottan cselekvőképes személy adatainak zárt kezeléséről. A végzést a cselekvőképtelen vagy korlátozottan cselekvőképes személy képviselőjével is közölni kell.

A természetes személyazonosító adatokat és a lakcímet a hatóság az ügy iratai között elkülönítve, zártan kezeli. A hatóság biztosítja, hogy a zártan kezelt adatok az eljárási cselekmények során ne váljanak megismerhetővé.

A zártan kezelt adatok megismerésére csak az ügyintéző, a jegyzőkönyvvezető és a leíró, a hatóság vezetője, a felügyeleti szerv, valamint a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság erre felhatalmazott ügyintézője és vezetője, az illetékes ügyész és a bírósági felülvizsgálat során eljáró bíró jogosult.

Az iratbetekintési jog biztosítása érdekében ilyenkor a hatóság – a jogszabályban meghatározott tartalmi és formai követelményeknek egyebekben megfelelő – kivonatot készít az eljárás során keletkezett iratról akként, hogy abból az érintett személy kilétére vonatkozóan következtetés ne legyen levonható.

5.6. A TÉNYÁLLÁS TISZTÁZÁSA ÉS A BIZONYÍTÁS

Az első fokú eljárás célja a megfelelő döntés meghozatala. A döntéshozatalt megelőzően ugyanakkor a hatóságnak meg kell vizsgálnia minden lényeges **körülményt**. Ahhoz, hogy a hatóság megalapozott és valós tényeken alapuló döntést hozhasson, meg kell győződnie az ügyfél által a kérelmében leírt tények valóságáról, illetve az általa feltárt bizonyítékok valóságtartamáról.¹⁸⁴

A tényállásoknak két fajtáját különböztethetjük meg:

- a törvényi tényállást (amelyet a jogszabályban találunk);
- a történeti tényállást (amely a valóságban megtörténik).¹⁸⁵

Mindegyik tényállásfajta tényekből áll: a törvényi tényállás tényei a jogszabály alapján többnyire állandóak, míg a történeti tényállás tényei meglehetősen változatos képet mutatnak. A tényállás tisztázása során mindig a törvényi tényállás tényeinek a párját kell megtalálnunk a történeti tényállás tényei között.¹⁸⁶

A hivatalbóliség alapelvének megfelelően a hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Ha ehhez nem elegendők a rendelkezésre álló adatok, bizonyítási eljárást folytat le.

A **bizonyítási eljárás** célja, hogy a hatóság a lehető legteljesebb mértékben, a valósághoz legközelebb eső módon állapítsa meg, mi is történt az adott ügyben – megfelelően állapítsa meg a törvényi tényállás történeti tényállásbeli tényeit –, és a megfelelően tisztázott tényállás alapján jogszerű döntést hozzon.¹⁸⁷

A közigazgatási eljárásban a **bizonyítás** az ügyfél, a hatóság és az eljárás egyéb résztvevői bizonyítási eljárási cselekményeinek összessége, melyek azt szolgálják, hogy a hatóság a tényállást és az annak alapjául szolgáló tényeket a valóságnak megfelelően tárja fel. A bizonyítási eljárás a döntés-előkészítő tevékenység egyik legjelentősebb mozzanata, ugyanis, ha a bizonyítási eljárás nem jogszerű, a bizonyítékok nem megfelelően kerülnek kiválasztásra vagy értékelésre, a döntés sem lesz megalapozott.¹⁸⁸

A bizonyítékok igen sokfélék lehetnek, és nagyon sokféle bizonyíték merülhet fel egy-egy egyedi ügyben. A hatósági eljárásban olyan bizonyíték használható fel, amely alkalmas a tényállás tisztázásának megkönnyítésére.

Vannak azonban olyan tények is, amelyeket nem kell bizonyítani. Például az ún. köztudomású tényeket (például a napok, évszakok megnevezése), valamint az olyan tényeket, amelyekről a hatóságnak hivatalos tudomása van (például a saját nyilvántartásából tudhatja, hogy az illetékességi területén valaki részesül-e valamilyen szociális segélyben), nem kell bizonyítani.

184 BOROS Anita: *Közérthető közigazgatási hatósági eljárás*, i. m., 107.

185 Dr. BOROS Anita: *Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban. I. A bizonyítás elmélete*, Magyar Közlöny Kiadó, Budapest, 2010, 42.

186 BOROS Anita: *Közérthető közigazgatási hatósági eljárás*, i. m., 107.

187 Lásd részletesen: BOROS Anita: *Közérthető közigazgatási hatósági eljárás*, i. m., 11–61.

188 BOROS Anita: *Közérthető közigazgatási hatósági eljárás*, i. m., 11–20.

A bonyolult ügyekben sokféle bizonyíték felmerülhet, ezért a Ket. ad némi eligazítást arra vonatkozóan, hogy milyen bizonyítékokat lehet az eljárásban igénybe venni.¹⁸⁹ A Ket. által felsorolt bizonyítékok példálózva kerültek felsorolásra, ezért is szerepel a jogszabályunkban a „különösen” megjelölés, mely azt jelenti, hogy a felsoroltakon kívül még bármilyen egyéb bizonyíték is felhasználható, amely alkalmas lehet a bizonyításra. A Ket.-ben nevesített **bizonyítékok** az alábbiak:

- ügyfél nyilatkozata;
- irat;
- tanúvallomás;
- szakértői vélemény;
- szemléről készült jegyzőkönyv;
- a hatósági ellenőrzésről készült jegyzőkönyv;
- tárgyi bizonyíték.

A hatóság szabadon választja meg az alkalmazandó bizonyítási eszközt, de ágazati törvény előírhatja azt is, hogy a hatóság a határozatát kizárólag valamely bizonyítási eszközre alapozza. Sőt törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyekben kötelezővé teheti valamely bizonyítási eszköz alkalmazását, illetve előírhatja valamely szerv véleményének a kikérését is.

Törvény vagy kormányrendelet emellett a tényállás tisztázása és az ügyfél jogának, jogos érdekének védelme és előmozdítása érdekében az eljárás és a hatósági ellenőrzés során együttműködési kötelezettséget írhat elő a feladat- és hatáskörükben érintett hatóságok részére. Az együttműködés formája lehet különösen a hatóságok közötti egyeztetés, valamint az ellenőrzési tevékenység összehangolása. A hatóság eljárási kötelezettségét nem érinti, ha a törvény vagy kormányrendelet alapján együttműködésre kötelezett másik hatóság e kötelezettségét elmulasztja, a hatóság azonban köteles a mulasztó hatóság felügyeleti szervét, ennek hiányában vezetőjét a mulasztásról tájékoztatni.

A hatóság először összegyűjti a bizonyítékokat, majd kiválogatja közülük azokat, amelyek relevánsak lehetnek az adott ügy eldöntése szempontjából, majd a hatóság a bizonyítékokat egyenként, illetve összességükben is értékeli, és az ezen alapuló meggyőződése szerint megállapítja a tényállást. Ez persze nem jelenti azt, hogy az ügyfél ne tehetne bizonyítási indítványt, például ne kérhetné, hogy a hatóság hallgasson meg egy további, általa megjelölt szakértőt, azonban az ex officio elvből adódóan a bizonyítási indítványt a hatóság nem köteles figyelembe venni, hiszen a bizonyítás és a tényállás tisztázásának kötelezettsége (**bizonyítási kötelezettség**) a hatóságot terheli. Ehhez kapcsolódóan érdemes megemlítenünk a bizonyítási teher fogalmát is: a bizonyítási teher azt jelenti, hogy amennyiben egy tény bizonyításra szorul, ki viseli annak jogkövetkezményét, hogy az a tény bizonyítást nyer vagy sem.¹⁹⁰

Természetesen a felhasznált és figyelembe vett bizonyítékokat meg kell jeleníteni és azokról kellőképp tájékoztatást kell adni. Ennek egyik eszköze lesz a bizonyítékok ügyféllel való ismertetésének jogintézménye, amelyről a későbbiekben részletesen szólnunk majd. Emellett azonban a határozat indokolásában is meg kell jelölni a megállapított tényállást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat, az ügyfél által felajánlott, de mellőzött bizonyítást és a mellőzés indokait, a mérlegelési,

189 Dr. BOROS Anita: *A közigazgatási hatósági eljárás kézikönyve*, i. m.

190 Dr. BOROS Anita: *A közigazgatási hatósági eljárás kézikönyve*, i. m.

méltányossági jogkörben hozott határozat esetén a mérlegelésben, a méltányossági jogkör gyakorlásában szerepet játszó szempontokat és tényeket, a szakhatósági állásfoglalás indokolását, az eljárás során alkalmazott lefoglalás indokait.

5.6.1. A BIZONYÍTÁS EGYES ELJÁRÁSI CSELEKMÉNYEI

5.6.1.1. A lefoglalás

Lefoglalásnak nevezzük az olyan eljárási cselekményt, amely során a hatóság elvonja valamely dolog birtoklását a birtokos rendelkezése alól. Lefoglalásra ugyanakkor csak abban az esetben kerülhet sor, ha

- a tényállás másként nem tisztázható vagy
- az jelentős késedelemmel járna, vagy
- a lefoglalás mellőzése a tényállás tisztázásának sikerét veszélyeztetné.

Lefoglalás során elsőként a hatóság felszólítja a dolog birtokosát arra, hogy a dolgot adja át a hatóságnak. Amennyiben a birtokos nem adja át a dolgot, a hatóság a lefoglalást a rendőrség közreműködésével foganatosítja, és a dolog átadására köteles személyt eljárási bírsággal sújthatja. A lefoglalásról a hatóság mindig jegyzőkönyvet vesz fel.

A hatóság a lefoglalt dolgot elszállítja és megőrzi, vagy ha az lehetetlen, vagy aránytalanul magas költséggel járna, akkor a dolgot a birtokos őrizetében hagyja a használat és az elidegenítés jogának megtiltásával. Ez azt jelenti, hogy a birtokos használhatja a dolgot ugyan, de például nem adhatja el.

Az ingó dolog lefoglalása során a dolog ideiglenesen a hatósághoz kerül, például egy ellenőrzés alkalmával a hatóság lefoglal kétes minőségű élelmiszereket. Ahhoz, hogy meg tudja állapítani, hogy a szóban forgó élelmiszer valóban romlott, ahhoz le kell foglalnia, és meg kell vizsgáltatnia. A Ket. azt is előírja, hogy a hatóság által lefoglalt dolgot úgy kell megőrizni, hogy az változatlan maradjon, azt ne lehessen kicserélni, és az azonossága könnyen megállapítható legyen, illetve

- ha az már nem szükséges, a lefoglalt dolgot nyolc napon belül ki kell adni annak, akitől azt lefoglalták;
- szükség szerint előzetesen értékesíteni kell, ha az gyors romlásnak van kitéve, vagy huzamos tárolásra alkalmatlan.

A lefoglalást a **hatóság megszünteti**, ha

- elrendelésének oka megszűnt;
- a hatóság az eljárást megszüntette, vagy
- az ügy érdemében döntést hozott.

A lefoglalást elrendelni, illetve megszüntetés iránti kérelmet elutasítani csak **végzés** formájában lehet, amely ellen önálló fellebbezésnek van helye, ám a fellebbezésnek a végzés végrehajtására nincs halasztó hatálya.

5.6.1.2. Az ügyfél nyilatkozata

A közigazgatási hatósági eljárásban az egyik legfontosabb bizonyíték az **ügyfél nyilatkozata**, tekintettel arra, hogy az adott ügyet leginkább mindig az ügyfél ismeri, vélelmezhetően ő van arról a legtöbb információ birtokában.

Az ügyfél bármikor nyilatkozatot tehet, és joga van arra, hogy nyilatkozatát – bizonyos korlátok között – visszavonja, illetve a nyilatkozattételt megtagadja. Amennyiben a tényállás tisztázása azt szükségessé teszi, a hatóság az ügyfelet nyilatkozattételre hívhatja fel. Ha az ügyfél a kérelmére indult eljárásban a hatóság felhívására nem nyilatkozik, a hatóság a rendelkezésre álló adatok alapján dönt, vagy megszünteti az eljárást. Ha jogszabály lehetővé teszi, az ügyfél a nyilatkozatot az ügyfél elektronikus azonosítását követően, az információ megőrzését biztosító módon történő rögzítése mellett telefonon is megteheti, illetve a nyilatkozattételt telefonon is megtagadhatja.

Ha az ügyfél cselekvőképtelen, személyes nyilatkozattételre csak akkor hívható fel, ha a nyilatkozatától várható bizonyíték más módon nem pótolható. Kivételesen, a gyámhatóság a cselekvőképtelen személyt törvényes képviselője jelenléte nélkül is meghallgathatja, ha az a cselekvőképtelen személy érdekében áll.

A meghallgatásnak megfelelő légkörben, a cselekvőképtelen személy számára érthető módon kell megtörténnie, indokolt esetben a cselekvőképtelen személy lakóhelyén. A nyilatkozat megtételére cselekvőképtelen vagy korlátozottan cselekvőképes ügyfél esetén csak a törvényes képviselő jelenlétében kerülhet sor, írásbeli nyilatkozat esetén a törvényes képviselő a nyilatkozatot aláírja.

Olyan eset is felmerülhet, hogy az ügyfél és törvényes képviselője között érdekellentét keletkezik. Ennek feloldására ilyenkor a törvényes képviselőnek a fentiekben meghatározott jogait a gyámhatóság gyakorolja.

Ha az ügyfél a törvényes képviselőjével szemben terjeszt elő kérelmet, az érdekellentét fennállását mindig meg kell állapítani.

Az ügyfél nyilatkozata mellett létezik egy másik tulajdonképpeni ügyféli nyilatkozat is, amelyre azonban eltérő szabályok vonatkoznak. Ez lesz az **ügyfél adatszolgáltatási kötelezettsége**.

Törvény vagy kormányrendelet ugyanis kötelezővé teheti, hogy a hivatalból folytatott eljárásban az ügyfél, a kérelemre indult eljárásban az ellenérdekű ügyfél a hatóság erre irányuló felhívására közölje az érdemi döntéshez szükséges adatokat.

A törvényen vagy kormányrendeleten alapuló adatszolgáltatást hivatalból folytatott eljárásban az ügyfél, illetve kérelemre indult eljárásban az ellenérdekű ügyfél akkor tagadhatja meg, ha

- az ügyfél nem kapott felmentést az államtitoknak vagy szolgálati titoknak minősített adatra vonatkozó titoktartási kötelezettség alól;
- nyilatkozatával saját magát vagy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná.

A nyilatkozattétel és az adatszolgáltatás vonatkozásában a Ket. szankciókat is tartalmaz: ha az ügyfél vagy képviselője

- más tudomása ellenére az ügy szempontjából jelentős valótlan tényt állít;
 - a kötelező adatszolgáltatás körében adatszolgáltatási kötelezettségét nem teljesíti;
 - az ügy eldöntése szempontjából jelentős tény elhallgat;
 - valótlan adatot szolgáltat;
- eljárási bírsággal sújtható.

Természetesen a hatóság köteles az ügyfelet a nyilatkozattétellel, illetve adatszolgáltatási kötelezettséggel kapcsolatos jogairól tájékoztatni, és kötelességeire, valamint a kötelezettségek elmulasztásának jogkövetkezményeire figyelmeztetni.

5.6.1.3. Az irat

Az **irat, okirat, közokirat, magánokirat** a polgári perrendtartásról szóló törvény szerinti irat, okirat, közokirat és magánokirat.

Az iratokat az alábbi csoportokba soroljuk:

- okirat;
- közokirat;
- magánokirat;
- egyéb irat.

A **közokirat** a Pp. 195. §-a alapján az olyan papír alapú vagy elektronikus okirat, amelyet

- bíróság, közjegyző vagy más hatóság, illetve közigazgatási szerv;
- ügykörén belül és
- a jogszabályban megszabott alakban állít ki.

A közokirat **teljes bizonyító erővel** rendelkezik, ez azt jelenti, hogy az ellenkező bebizonyításáig valószínűnek kell tekinteni, a bíróság vagy a hatóság azonban – ha szükségesnek találja – az okirat kiállítóját hivatalból is megkeresheti, hogy az okirat valóságát tekintetében nyilatkozzék. A közokirat teljesen bizonyítja a benne foglalt intézkedést vagy határozatot, továbbá az okirattal tanúsított adatok és tények valóságát, úgyszintén az okiratban foglalt nyilatkozat megtételét, valamint annak idejét és módját. Ugyanilyen bizonyító ereje van az olyan okiratnak is, amelyet más jogszabály közokiratnak nyilvánít.

Az **elektronikus közokiratnak** az eredeti papír alapú közokiratéval azonos bizonyító ereje van:

- A közokiratról – általában műszaki vagy vegyi úton – készült felvételnek (fénykép-, film-, hang- stb.).
- Úgyszintén az eredeti okiratról bármely adathordozó útján készült okiratnak, ha a felvételt, illetve az adathordozóról az okiratot bíróság, közjegyző vagy más hatóság, továbbá közigazgatási szerv vagy ezek ellenőrzése mellett más szervezet készítette.
- Az okirat megőrzésére hivatott szerv (például levéltár) által vagy ellenőrzése mellett készített felvételnek vagy okiratnak, továbbá a közokiratot kiállító vagy őrzésére hivatott szerv által a felvétel vagy adathordozó útján nyert adatok alapján készített okiratnak.
- Annak a közokiratról készített elektronikus okiratnak is, amelyet a közokirat kiállítására jogosult ügykörén belül, a megszabott alakban készített el, és amelyen minősített elektronikus aláírást, valamint – ha jogszabály így rendelkezik – időbélyegzőt helyezett el.
- Annak az elektronikus okiratnak is, amelyet a közokirat kiállítására jogosult külön jogszabályban meghatározott eljárási rend szerint készített el, illetve amelyet törvény elektronikus közokiratnak nyilvánít.

Az eredeti elektronikus közokiratéval azonos bizonyító ereje van:

- annak az elektronikus közokiratról készített papír alapú okiratnak, amelyet a közokirat kiállítására jogosult ügykörén belül, a megszabott alakban vagy külön jogszabályban meghatározott eljárási rend szerint készített el;

- az elektronikus közokirat megőrzésére hivatott szerv által vagy ellenőrzése mellett készített papír alapú okiratnak, továbbá a közokiratot kiállító vagy őrzésére hivatott szerv által az elektronikus közokiratot tároló adathordozó útján nyert adatok alapján készített papír alapú okiratnak.

A **magánokirat** is lehet **teljes bizonyító erejű**, amennyiben az alábbiakban jelzett formai jegyekkel, tulajdonságokkal rendelkezik.

A magánokirat az ellenkező bebizonyításáig teljes bizonyítékul szolgál arra, hogy kiállítója az abban foglalt nyilatkozatot megtette, illetőleg elfogadta, vagy magára kötelezőnek ismerte el, feltéve, hogy az alábbi feltételek valamelyike fennáll:

- a kiállító az okiratot saját kezűleg írta és aláírta;
- két tanú az okiraton aláírásával igazolja, hogy a kiállító a nem általa írt okiratot előttük írta alá, vagy aláírását előttük sajátkezű aláírásának ismerte el; az okiraton a tanúk lakóhelyét (címét) is fel kell tüntetni;
- a kiállító aláírása vagy kézjegye az okiraton bíróilag vagy közjegyzőileg hitelesítve van;
- a gazdálkodó szervezet által üzleti körében kiállított okiratot szabályszerűen aláírták;
- ügyvéd (jogtanácsos) az általa készített okirat szabályszerű ellenjegyzésével bizonyítja, hogy a kiállító a nem általa írt okiratot előtte írta alá, vagy aláírását előtte saját kezű aláírásának ismerte el, illetőleg a kiállító minősített elektronikus aláírásával aláírt elektronikus okirat tartalma az ügyvéd által készített elektronikus okirattal megegyezik;
- az elektronikus okiraton kiállítója minősített elektronikus aláírást vagy minősített tanúsítványon alapuló fokozott biztonságú elektronikus aláírást helyezett el.

A magánokirat valóságát csak akkor kell bizonyítani, ha azt az ellenfél kétségbe vonja, vagy a valóság bizonyítását a bíróság szükségesnek találja.

Ha a magánokiraton levő aláírás valósága nem vitás vagy bizonyított, illetve a legalább fokozott biztonságú elektronikus aláírás ellenőrzésének eredményéből más nem következik, az aláírást megelőző szöveget – elektronikus okirat esetén az aláírt adatokat – az ellenkező bizonyításáig meg nem hamisítottak kell tekinteni, kivéve, ha az okirat rendellenességei vagy hiányai ezt a vélelmet megdöntik.

A magyar hatóságok gyakran találkoznak emellett olyan esettel is, hogy nem magyar, hanem **külföldi iratot** kell megítélniük. Ezzel kapcsolatban a Ket. előírja, hogy

- a külföldön kiállított **közokirat**, illetőleg a külföldi bíróság, közigazgatási szerv, közjegyző vagy egyéb közhitelességgel felruházott személy által hitelesített **magánokirat** a magyar törvény szerinti bizonyító erővel csak akkor rendelkezik, ha azt a kiállítás helye szerinti államban működő magyar külképviseleti hatóság diplomáciai felülhitelesítéssel látta el;¹⁹¹
- a nem magyar nyelven kiállított **okirat** – ha az ügyfajtára vonatkozó jogszabály másként nem rendelkezik – csak hiteles magyar fordítással ellátva fogadható el.

A nem magyar nyelven kiállított normál, tehát nem köz- vagy magánokirat, **irat** csak hiteles magyar fordítással ellátva fogadható el, de az aránytalanul nehezen beszerezhető irat helyett az ügyfél a bizonyítani kívánt tényről nyilatkozatot tehet.

191 Kivéve, ha nemzetközi szerződésből vagy viszonyossági egyezményből más következik. Ilyen nemzetközi szerződés a Hágában 1961. október 5. napján kelt egyezmény a felülhitelesítés mellőzéséről, melynek hazánk is részese.

Az eljárás irataiba való betekintés vonatkozásában a Ket. differenciált szabályozást tartalmaz az ügyfél és más személyek **iratbetekintési jogát** illetően.

- Az ügyfél az eljárás bármely szakaszában betekinthez az eljárás során keletkezett iratba. Ez a jog akkor is megilleti az ügyfelet, ha korábban nem vett részt az eljárásban.
- Az eljárás egyéb résztvevője a rá vonatkozó iratokat tekintheti meg.
- Harmadik személy akkor tekinthet be a személyes adatot vagy védett adatot tartalmazó iratba, ha igazolja, hogy
 - az adat megismerése joga érvényesítéséhez,
 - jogszabályon vagy hatósági határozaton alapuló kötelezettsége teljesítéséhez szükséges;
 - valamint ha a védett adat megismerésének törvényi feltételei fennállnak.

Nem lehet betekinteni:

- a döntés tervezetébe;
- az olyan iratba, amelyből következtetés vonható le annak a személynek a kilétére, akire vonatkozóan a hatóság a természetes személyazonosító adatok és a lakcím zárt kezelését rendelte el;
- betekintési vagy megismerési engedély hiányában az államtitkot vagy szolgálati titkot tartalmazó iratba;
- az egyéb védett adatot tartalmazó iratba, ha azt az érintett adat védelmét szabályozó törvény kizárja, vagy ha a védett adat megismerésének hiánya nem akadályozza az iratbetekintésre jogosult személyt törvényben biztosított jogai gyakorlásában.

Az iratbetekintés fenti szabályaihoz képest speciálisnak tekinthető, hogy az ügyfél az adatok megjelenésével kérheti az iratbetekintési jog korlátozását. Ez üzleti és más méltányolható magánérdekének védelmében lehetséges. A hatóság a kérelemnek – a körülmények körütekintő mérlegelése alapján – akkor ad helyt, ha az adatok megismerésének hiánya az iratbetekintésre jogosultakat nem akadályozza jogaik gyakorlásában. A hatóság a cselekvőképtelen vagy korlátozottan cselekvőképes ügyfél védelme érdekében erre irányuló kérelem nélkül is dönthet az iratbetekintési jog korlátozásáról.

Emellett a hatóságnak más módon is gondoskodnia kell arról, hogy az iratok által tartalmazott egyes adatokat, tényeket se ismerhessék meg az arra nem jogosultak. Ennek biztosítása érdekében a hatóság megismerhetetlenné teszi azokat a személyes és védett adatokat, valamint a fentiekben említett adatokat, amelyek megismerésére az iratbetekintésre jogosult személy egyébként nem jogosult.

Az iratbetekintési jog gyakorolhatósága nem automatikus, azt kérelmezni kell, és arról a hatóság végzés formájában dönt, pontosabban az iratbetekintést biztosítja, vagy végzésben dönt az iratbetekintési kérelem elutasításáról. A végzés ellen az iratbetekintést kérő személy önálló fellebbezéssel élhet.

Léteznek olyan irattípusok is, amelyeket bárki, korlátozás nélkül megtekinthet. Amennyiben ugyanis törvény a döntés nyilvánosságát nem korlátozza vagy nem zárja ki, az eljárás jogerős befejezését követően

- a személyes adatot és védett adatot nem tartalmazó jogerős határozatot, valamint
- az első fokú határozatot megsemmisítő és
- az első fokú határozatot hozó hatóságot új eljárásra utasító végzést

bárki korlátozás nélkül megismerheti, és arról kormányrendeletben meghatározott költségtérítés ellenében másolatot kérhet.

Az erre vonatkozó igényt a jogerős döntést hozó hatóság nyolc napon belül, a döntésben szereplő személyes adatok és a védett adatok megismerhetetlenné tételét követően teljesíti. A döntésben szereplő természetes személyt az eljárásban betöltött szerepének megfelelően kell megjelölni, de ha a természetes személy azonosíthatóságának kizárására ez nem alkalmas, az azonosítását lehetővé tevő adatokat olyan módon kell törölni, hogy az ne járjon a megállapított tényállás sérelmével. A döntésben azonban nem tehető megismerhetetlenné a közérdekből nyilvános adat.

Nem tehető megismerhetetlenné a személyes vagy védett adat sem, ha az igénylő – az adat megjelölésével – igazolja, hogy annak megismerése joga érvényesítéséhez, illetve jogszabályon vagy hatósági határozaton alapuló kötelezettsége teljesítéséhez szükséges, valamint a védett adat megismerésének törvényi feltételei fennállnak.

Ha a hatóság hivatalból nem tudja megállapítani, hogy az iratbetekintési kérelem benyújtásakor az iratbetekintés korlátozásának az okai fennállnak-e, az üzleti és más méltányolható magánérdek alapján védelemre jogosultat nyilatkozattételre hívja fel. Ilyenkor az iratbetekintés nem tagadható meg, ha a jogosult határidőben nem nyilatkozik.

Az iratbetekintés során:

- az arra jogosult másolatot, kivonatot készíthet vagy másolatot kérhet, a másolatot és a kivonatot a hatóság kérelemre hitelesíti;
- az iratbetekintésre jogosult az eljárás jogerős lezárását követően is betekinthez a hatóság kezelésében lévő iratokba.

5.6.1.4. *A tanú és az idézés, valamint az értesítés kérdése a bizonyítási eljárás során*

A közigazgatási hatósági eljárásban nem túl gyakran ugyan, ám mégis lehetőség van tanú és hatósági tanú igénybevételére a tényállás tisztázásához.¹⁹² A tanú valami olyan tényről, adatról, észlelésről tesz vallomást, amelyet a múltban tapasztalt. A tanút a tanúvallomás tételével összefüggésben különböző kötelezettségek terhelik a közigazgatási eljárás során, így különösen

- megjelenési;
- vallomástételi;
- igazmondási kötelezettség.

A tanút a hatóság **megidézi**, ami a személyes megjelenésre való felhívás egyik eszköze. A Ket. szerint azonban nemcsak a tanú, hanem **mindenki más is megidézhető**, akinek személyes meghallgatása az eljárás során szükséges. Nem idézhető azonban az ügyfél a kérelemre indult eljárásban, kivéve, ha a hatóság

- a kérelemre indult eljárást hivatalból folytatja;
- tárgyalást, közmeghallgatást vagy egyezségi kísérletet tart.

Ha az idézett személy korlátozottan cselekvőképes, a hatóság a törvényes képviselőjét azzal a felhívással értesíti, hogy a megjelenéséről gondoskodik. Ha az idézett személy cselekvőképtelen, a hatóság törvényes képviselője útján idézi. Cselekvőképtelen személyt csak akkor lehet tanúként meghallgatni, ha a vallomásától várható bizonyíték mással nem pótolható és ehhez a törvényes képviselője hozzájárul. A cselekvőképtelen és a korlátozottan cselekvőképes tanú meghallgatását csak a tanú törvényes

192 Boros Anita: *Közérthető közigazgatási hatósági eljárás*, i. m., 159.

képviselőjének jelenlétében lehet lefolytatni. Ha a tanú és a törvényes képviselője között érdekellentét van, akkor a törvényes képviselő jogait a meghallgatás vonatkozásában a gyámhatóság gyakorolja.

Amennyiben nem jelenik meg, és törvényes képviselője nem igazolja, hogy ez neki nem róható fel, a törvényes képviselő eljárási bírsággal sújtható.

Ha az idézett személy kora, egészségügyi állapota, mozgásszervi fogyatékosága vagy más ok miatt a hatóság előtt nem képes megjelenni, az idézett személyt a tartózkodási helyén kell meghallgatni.

Az idézéssel kapcsolatban érdemes kiemelni, hogy a hatóságnak arra is van lehetősége, hogy az idézésről szóló végzést szóban közölje, azonban fontos szabály, hogy az idézés ellen nincs helye önálló jogorvoslatnak.

Az idézés kibocsátásának szabályai kógenek a Ket.-ben, azaz a törvényünk pontosan meghatározza, milyen elemeket kell tartalmaznia egy idézésnek:

- az idézés napját megelőzően 8 nappal közölni kell a megidézettel;
- meg kell jelölni, milyen ügyben és milyen minőségben került sor az idézés kibocsátására;
- tartalmaznia kell a megjelenés elmulasztásának következményeit.

Az idézés speciális formája az ún. **székhelyre történő idézés**: a hatóság a székhelyén lakcímmel nem rendelkező személyt csak akkor idézheti a székhelyére, amennyiben

- azt jogszabály írja elő, vagy
- azt az érintett személy kéri, valamint
- ha az eljáró hatóság székhelyét előnyösebben érheti el a meghallgatni kívánt személy, mint azt a legalsóbb fokú hatóságot, amelynek székhelyén lakik vagy tartózkodik.

Egyébként a hatóságnak a legalsóbb fokú hatóságot kell megkeresnie – belföldi jogsegély útján – a személy meghallgatásának lebonyolítása érdekében.

Az idézett személy **köteles az idézésnek eleget tenni**. Amennyiben

- az idézett ennek nem tesz eleget;
- a meghallgatása előtt az eljárás helyéről engedély nélkül eltávozik, és távolmaradását előzetesen alapos okkal nem menti ki, vagy nyolc napon belül megfelelően nem igazolja;
- az idézésre meghallgatásra nem alkalmas állapotban jelenik meg, és ezt a körülményt nem menti ki, eljárási bírsággal sújtható.

Nagyon fontos, hogy az idézésnek mind formailag, mind eljárási szempontból szabályosnak kell lennie, ugyanis nem szankcionálható, vagyis nem sújtható bírsággal az idézett személy, ha az idézés nem volt szabályszerű.

Ha jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet képviselője nem jelent meg az idézésre, és a képviselő nevét a vezető tisztségviselő a hatóság felhívására nem közli, a vezető tisztségviselő eljárási bírsággal sújtható.

Amennyiben a megidézett személy mégsem jelenik meg az idézésen, a hatóság ismételt megidézi. Azonban ha az idézett személy ismételt idézésre sem jelenik meg, és távolmaradását nem menti ki, a

rendőrség útján elővezetethető. Ez egy igen súlyos szankció, ezért az elővezetés fogantatásához – ha jogszabály másként nem rendelkezik – az ügyésznek a hatóság vezetője által kért jóváhagyása szükséges.

Az elővezetés elrendelése ellen nincs helye önálló jogorvoslatnak.

Ha jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet képviselője nem jelent meg az idézésre, az esetlegesen szükségessé váló elővezetést a vezető tisztségviselővel szemben lehet alkalmazni.

Ha a hatóságnak tudomása van arról, hogy az elővezetni kívánt személy a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek vagy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományú tagja, az elővezetés céljából az állományilletékes parancsnokot kell megkeresni.

Megjegyezzük, hogy bizonyos esetekben mégsem kerül sor idézésre, hanem a hatóság a tényállás tisztázásának szakaszában is **értesítést bocsát ki**. Ha jogszabály lehetővé teszi, az ügyfél személyesen vagy telefonon is értesíthető. Az eljárás jelen szakaszában értesítés kibocsátására abban az esetben kerülhet sor, amennyiben nem szükséges az ügyfél idézése, de annak érdekében, hogy az ügyfél – tehát az eljárás egyéb résztvevői esetében az értesítés nem kötelező – tudomást szerezzen a bizonyítási cselekményekről, a hatóság tájékoztatja bizonyos eljárási cselekményekről, így

- a tanú és a szakértő meghallgatásáról;
- a szemléről és
- a tárgyalásról.

A meghallgatáson ilyenkor az ügyfél részt vehet, de megjelenése nem kötelező. Ennek okán, ha valaki nem tesz eleget az idézésnek, például egy hivatalból induló eljárás ügyfele, a fentiekben említett, igen komoly szankciók alkalmazhatók vele szemben. Azonban, ha az ügyfél az értesítés ellenére például nem vesz részt a tárgyaláson, nyilvánvalóan nem szankcionálható, azonban később már nem hivatkozhat arra, hogy a tárgyaláson elhangzottak vonatkozásában még lettek volna javaslatai.

A szakhatóságot – ha az a feladat- és hatáskörét érinti – a tanú és a szakértő meghallgatásáról, a szemléről, a tárgyalásról és a közmeghallgatásról legalább öt nappal korábban értesíteni kell. Az értesítést az adott eljárási cselekmény napját megelőzően 5 nappal közölni kell.

Amennyiben a tanú szabályszerű idézést követően megjelent a hatóság előtt, a hatóságnak azt is meg kell vizsgálnia, hogy a tanú egyáltalán meghallgatható-e, ugyanis tanúvallomást sem tehet mindenki, ezért a vallomástételnek vannak **ún. abszolút és relatív akadályai**. Ahogyan a kizárási szabályoknál megtanultuk, az abszolút okok fennállása esetén a tanú nem hallgatható meg, míg relatív okok esetében a tanú megtagadhatja a tanúvallomást. Ennek megfelelően tanúként **nem hallgatható meg**

- az, akitől nem várható bizonyítékként értékelhető vallomás;
- védett adatnak minősülő tényről az, aki nem kapott felmentést a titoktartás alól az arra jogosított szervtől vagy személytől (**a tanúvallomás tételének abszolút akadályai**).

A tanúvallomás megtagadható, ha

- a tanú az ügyfelek valamelyikének hozzátartozója;
- a tanú vallomásával saját magát vagy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná, vagy

- a tanú médiatartalom-szolgáltató¹⁹³ vagy vele munkaviszonyban, vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban álló személy, és a tanúvallomásával a számára a médiatartalom-szolgáltatói tevékenységgel összefüggésben információt átadó személy kilétét felfedné (**a tanúvallomás tételének relatív akadályai**).

Cselekvőképtelen személyt csak akkor lehet tanúként meghallgatni, ha a vallomásától várható bizonyíték mással nem pótolható. Meghallgatása esetén a hamis tanúzás következményeire való figyelmeztetést a hatóság mellőzi. A meghallgatást csak a tanú törvényes képviselőjének jelenlétében lehet lefolytatni.

Aki korlátozottan cselekvőképes, vagy szellemi, valamint egyéb állapota miatt korlátozottan képes megítélni a tanúvallomás megtagadásának jelentőségét, tanúként csak akkor hallgatható meg, ha vallomást kíván tenni, és a törvényes képviselője ehhez hozzájárul. Meghallgatásánál a tanú törvényes képviselője jelen van.

Ha a tanú és a törvényes képviselő között érdekellentét van, a törvényes képviselő által gyakorolható jogokat a gyámhatóság gyakorolja.

Amennyiben a hatóság a tanú meghallgatásra vonatkozó szabályoknak nem tesz eleget, a tanú vallomása nem használható fel bizonyítékként, továbbá az olyan tanúvallomás sem, amelynek megtétele előtt a tanút nem figyelmeztették az említett jogaira.

Amennyiben a tanú nem tesz eleget a tanúvallomáshoz kapcsolódó kötelezettségeinek a következményekre való figyelmeztetés ellenére sem, eljárási bírsággal sújtható.

A Ket. azt is rögzíti, miként kell a tanút meghallgatni és a vallomását felvenni: a meghallgatás kezdetén meg kell állapítani a tanú személyazonosságát. A tanúnak nyilatkoznia kell arról, hogy az ügyfelekkel milyen viszonyban van, nem elfogult-e. Ilyenkor a tanú esetleges elfogultságát megalapozó tény a nyilatkozat alapján a jegyzőkönyvben rögzíteni kell, és a tanút figyelmeztetni kell jogaira, kötelezéseire és a hamis tanúzás jogkövetkezményeire. A még meg nem hallgatott tanú nem lehet jelen az ügyfél, más tanú és a szakértő meghallgatásakor; ha a hatóság a tanút tárgyaláson kívül hallgatja meg, a meghallgatásra a tárgyalás szabályait kell megfelelően alkalmazni. A tanú meghallgatásán nem lehet jelen az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője, ha a tanú védett adatról tesz vallomást, továbbá ha elrendelték a tanú természetes személyazonosító adatainak és lakcímének zárt kezelését.

A hatóság engedélyezheti, hogy a tanú a meghallgatását követően vagy helyette írásban tegyen tanúvallomást. Ebben az esetben a tanú a vallomását saját kezűleg leírja és aláírja, az elektronikus okirat formájában elkészített vallomását minősített elektronikus aláírással látja el, vagy a tanúnak a más módon leírt vallomását bíró vagy közjegyző hitelesíti. Cselekvőképtelen vagy korlátozottan

193 Médiatartalom-szolgáltató: a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló törvény szerinti médiatartalom-szolgáltató. A hivatkozott jogszabály alapján: 2. Médiaszolgáltató: az a természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság, aki vagy amely szerkesztői felelősséggel rendelkezik a médiaszolgáltatás tartalmának megválasztásáért, és meghatározza annak összeállítását. A szerkesztői felelősség a médiatartalom kiválasztása és összeállítása során megvalósuló tényleges ellenőrzésért való felelősséget jelenti, és nem eredményez szükségszerűen jogi felelősséget a médiaszolgáltatás tekintetében. Médiatartalom: valamennyi médiaszolgáltatás során, valamint sajtótermék által kínált tartalom. 8. Médiatartalom-szolgáltató: a médiaszolgáltató, illetve bármely médiatartalom szolgáltatója.

cselekvőképes tanú esetén a törvényes képviselő, érdekellentét esetén a gyámhatóság képviselője is aláírja az írásbeli tanúvallomást. Az írásbeli tanúvallomás megtétele nem zárja ki, hogy a tanú meghallgatása céljából a hatóság idézze, 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 fentiek mellett a Ket. ismeri a tanúnak egy speciális fajtáját is, nevezetesen a **hatósági tanút**. A hatósági tanút a hatóság

- a biztosítási intézkedés alkalmazása során;
- szemlénél;
- lefoglalásnál;
- hatósági ellenőrzésnél veheti igénybe.

Ez azt jelenti, hogy a hatósági tanú a hatóság által fogantatosított eljárási cselekmény során tanúskodik, kvázi egy igazoló szerepét tölti be, azonban a hatósági tanúként való közreműködésre senki nem kötelezhető.

A hatósági tanú az eljárási cselekmény során történt eseményeket és az általa tapasztalt tényeket a jegyzőkönyv aláírásával igazolja.

Nem alkalmazható hatósági tanú, ha az eljárási cselekményről hangfelvétel vagy kép- és hangfelvétellel készül.

Nem lehet hatósági tanú az ügyfél hozzátartozója, az eljáró hatósággal közszolgálati, illetve egyéb munkavégzésre irányuló jogviszonyban álló személy és az eljárási képességgel nem rendelkező személy.

Az eljárási cselekmény előtt a hatósági tanút jogairól és kötelességeiről fel kell világosítani. A hatósági tanú az eljárási cselekményre észrevételt tehet, és a tanú költségeinek megtérítésére vonatkozó rendelkezések szerint jogosult költségtérítésre, a tudomására jutott tényekre, adatokra nézve titoktartási kötelezettség terheli, amely alól az eljáró hatóság, a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság vagy bíróság az ügy tárgyát érintő tényekre, adatokra, körülményekre nézve felmentheti.

5.6.1.5. A szemle

A szemle egy olyan bizonyítási módszer, amelynek célja, hogy a hatóság, illetőleg a szakértő valamely lényeges körülmény megállapítása vagy felderítése érdekében tárgyi bizonyítékot (szemletárgyat), tényt, cselekvést közvetlenül megvizsgáljon vagy megfigyeljen.¹⁹⁴

A szemle fajtái:

- szemletárgy bemutatása;
- helyszíni szemle;

¹⁹⁴ Boros Anita: *Közérthető közigazgatási hatósági eljárás*, i. m., 163.

- személy megtekintése;
- személy megfigyelése.

A szemle lefolytatására jogosult az ügyintéző, a hatóság által kirendelt szakértő, illetve jogszabály alapján erre felhatalmazott más személy, aki jogosultságát a szemle során köteles igazolni.

Bizonyos ügyekben az is lehetséges, hogy a szakhatóság az állásfoglalását helyszíni szemle keretében adja meg. A helyszíni szemle időpontjáról a hatóság a szakhatóságot legalább tizenöt nappal korábban a szakhatósági megkeresés megküldésével értesíti.

A szemle foganatosítása alkalmával a szemletárgy birtokosát a szemléről előzetesen értesíteni kell, ez alól kivételt képez, ha az előzetes értesítés a szemle eredményességét veszélyeztetné. Ilyenkor a szemletárgy birtokosát a szemléről annak megkezdésekor szóban kell tájékoztatni, illetve ha a szemle megkezdése előtti tájékoztatás veszélyeztetné annak eredményességét, a hatóság a szemle befejezésekor átadja vagy haladéktalanul megküldi a szemletárgy birtokosának a jegyzőkönyv egy példányát. Mellőzhető a tájékoztatás, ha a szemle a szemletárgy birtokosának közreműködése nélkül, külső vizsgálattal elvégezhető.

A szemlét munkanapon 8 és 20 óra között lehet úgy végezni, hogy az a szemletárgy birtokosának munkáját, a rendeltetésszerű tevékenységet lehetőleg ne akadályozza. Természetesen kivételt képez ez alól, ha életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet veszélye miatt, továbbá közrendvédelmi, közbiztonsági, illetve törvényben meghatározott más fontos okból szükséges a szemle lefolytatása, ugyanis ilyenkor azt haladéktalanul foganatosítani kell.

A szemlén az ügyfél jelen lehet, kivéve, ha a szemletárgy birtokosa természetes személyazonosító adatainak és lakcímének zárt kezelését rendelték el.

A szemle során a szemlét végző személy a hatásköre gyakorlásának keretei között a megfigyelni kívánt területre, építménybe és egyéb létesítménybe beléphet, ott a szemle tárgyával összefüggő bármely iratot, tárgyat vagy munkafolyamatot megvizsgálhat, a szemletárgy birtokosától és a szemle helyszínén tartózkodó bármely más személytől felvilágosítást kérhet, a helyszínről, a szemletárgyról, folyamatokról fényképet vagy kép- és hangfelvételt készíthet, mintavételt eszközölhet, továbbá egyéb bizonyítást folytathat le.

A szemle eredményes és biztonságos lefolytatása érdekében, ha annak jellege indokoltá teszi, a hatóság a rendőrség közreműködését kérheti. Ha a szemletárgy birtokosa a szemletárgyat a hatóság felhívására – a jogkövetkezményre való figyelmeztetés ellenére – nem mutatja fel, illetve annak helyszíni átvizsgálását jogellenesen megakadályozza, a hatóság a szemletárgyat lefoglalhatja.

Egyebekben a hatóság a szemle megtartását vagy eredményes lefolytatását akadályozó személyt eljárási bírsággal sújthatja.

Speciális fajtája a szemlének az informatikai eszköz útján végzett szemle. Ennek elvégzésére való jogosultság igazolását követően jogszabály, személyes adatok tekintetében törvény által meghatározott körben a szemletárgy birtokosának a hatóság részére – szükség szerint az informatikai rendszerhez történő hozzáférés technikai és jogosultsági feltételeinek biztosításával – hozzáférést kell biztosítani az

adatokhoz, azonban a szemletárgy birtokosa a minősített adatot tartalmazó szemletárgy felmutatására nem kötelezhető, ha nem kapott felmentést a szemletárgyra vonatkozó titoktartási kötelezettség alól.

A szemletárgy birtokosának távolléte fő szabály szerint nem akadály a szemle megtartásának, de jogszabály meghatározott ügyekben előírhatja, hogy a szemle csak akkor kezdhető meg, ha a szemletárgy birtokosa vagy alkalmazottja, meghatalmazottja, ezek hiányában hatósági tanú jelen van.

Olyan eset is előfordulhat, hogy a szemletárgy nem annak tulajdonosánál, hanem egy másik személynél van. A szemle megtartása során – a tulajdonos értesítésével egyidejűleg – a szemletárgy birtokosa is kötelezhető a szemletárgy felmutatására, illetve arra, hogy az ügyfelet a szemle helyszínére beengedje, tehát a szemle foganatosításának nem akadály, hogy más valakinél van a szemletárgy.

Ha a helyszíni szemlére életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetben, azonnali intézkedés érdekében van szükség, illetve, ha ezt törvény más fontos okból megengedi, a helyszíni szemlét a hatóság a lezárt terület, épület, helyiség felnyitásával, az ott tartózkodó személyek akarata ellenére is megtarthatja. Az ilyen módon történő szemle megtartásához az ügyész előzetes jóváhagyása szükséges, továbbá ahhoz a rendőrség és hatósági tanú közreműködését kell kérni.

Ha az ügyész előzetes jóváhagyásának beszerzése a késedelem veszélyével járna, a szemle az ügyész jóváhagyása nélkül is megtartható, ilyen esetben a helyszíni szemléről készült jegyzőkönyvet az ügyésznek öt napon belül meg kell küldeni.

5.6.1.6. A szakértő

A közigazgatási eljárások néha igen bonyolultak és a megfelelő döntés meghozatalához valamilyen szakkérdés eldöntése is szükséges. Ilyenkor lehetőség van szakértő kirendelésére: a Ket. szerint szakértőt kell meghallgatni vagy szakértői véleményt kell kérni, ha az eljáró hatóság nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel, és az ügyben jelentős tény vagy egyéb körülmény megállapításához különleges szakértelem szükséges, vagy jogszabály írja elő a szakértő igénybevételét.

A szakértő kirendelése tekintetében az alábbi szabályokat kell szem előtt tartani:

- Ha jogszabály meghatározott szakértő igénybevételét írja elő, úgy ezt a szervezetet, intézményt, testületet vagy személyt kell szakértőként kirendelni.
- Egyébként a hatóság az igazságügyi szakértői tevékenységről szóló törvény szerint igazságügyi szakértői tevékenység végzésére jogosult szakértőt rendelhet ki, aki az igazságügyi szakértői tevékenységről szóló törvényben meghatározott kivételekkel a hatóság kirendelése alapján köteles eljárni.

A szakértő személyére az ügyfél is tehet javaslatot, ezt a szakirodalom gyakran ellenszakértőnek hívja. Korábban arra is utaltunk már, hogy az ügyfél javaslatát a hatóság nem köteles figyelembe venni, azonban a Ket. lehetővé teszi, hogy az ügyfél kérelmére az ezzel járó költségek megelőlegezése esetén a hatóság a kirendelt szakértőn kívül indokolt esetben – akár a szakértői vélemény előterjesztése előtt, akár az után – igazságügyi szakértői tevékenység végzésére jogosult más szakértőt is kirendeljen. Ha a hatóság nem rendel ki az ügyfél által javasolt (ellen) szakértőt, attól függetlenül annak véleménye bizonyítékként használható fel az eljárásban.

Természetesen szakértő sem lehet mindenki: a szakértő kizárására az ügyintézőre, valamint a tanúra vonatkozó kizárási szabályokat kell alkalmazni. A szakértő szakvéleményt bocsát a hatóság rendelkezésére.

A szakértői bizonyítás kapcsán érdemes kiemelni, hogy a hatóság a szakértővel közli mindazokat az adatokat, amelyekre feladatának teljesítéséhez szüksége van, a szakértő az ügy iratait az eljárási feladatainak ellátásához szükséges mértékben megtekintheti, az ügyfél és a tanú meghallgatásánál, a tárgyaláson és a szemlén jelen lehet, az ügyfélhez, a tanúhoz, a szemletárgy birtokosához kérdéseket intézhet.

A szakértő a vizsgálat megállapítását közli a hatósággal, azonban fontos garanciális szabály, hogy a szakértőt a **véleményadás** előtt figyelmeztetni kell a hamis véleményadás jogkövetkezményére.

Ha a szakvélemény nem egyértelmű, hiányos, önmagával vagy más szakértő véleményével, illetve a bizonyított tényekkel ellentétben állónak látszik, vagy helyességéhez egyébként nyomatékos kétség fér, a szakértő köteles a hatóság felhívására a szükséges felvilágosítást megadni. Olyan is előfordulhat, hogy több szakértő véleménye között eltérés tapasztalható. Ilyenkor, ha a készített szakvélemények között az ügy eldöntése szempontjából lényeges szakkérdésben olyan eltérés van, amely a szakértőktől kért felvilágosítással vagy más módon nem tisztázható, a hatóság másik szakértőt rendel ki, aki abban a kérdésben foglal állást, hogy a szakvélemények közötti eltérés mire vezethető vissza, szükséges-e bármelyik szakvélemény kiegészítése.

Az olyan eljárásokban, amelyek során a hatóság az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője által használt idegen nyelvet nem beszéli, egy speciális nyelvi szakértő, a **tolmács** igénybevételére kerülhet sor.

Ha az ügyintéző beszéli ugyan az idegen nyelvet, a többi ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője érdekében tolmácsot kell alkalmazni, kivéve, ha ők is beszélnek az adott idegen nyelvet. Ennek tényét azonban az adott eljárási cselekményről készült jegyzőkönyvnek tartalmaznia kell.

A tolmácsra vonatkozó eljárási szabályok az alábbiak szerint foglalhatók össze:

- Ha az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője hallássérült, kérésére jelnyelvi tolmács közreműködésével kell meghallgatni, vagy a meghallgatás helyett a jelen lévő hallássérült írásban is nyilatkozatot tehet.
- Ha az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője siketvak, kérésére jelnyelvi tolmács közreműködésével kell meghallgatni. Ha a jelen lévő ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője beszéd fogyatékos, kérésére a meghallgatás helyett írásban tehet nyilatkozatot.

A hatóság emellett a hatósági ellenőrzés során a tényállás tisztázásához – ha az más módon nem lehetséges – az ellenőrzés helyszínén tartózkodó, idegen nyelvet beszélő személyt tolmácsként veheti igénybe. A tolmácsként igénybe vett személyt tájékoztatni kell a tolmács jogairól és kötelezettségeiről, és ennek tényét, valamint a tolmácsként igénybe vett személy nyilatkozatát a helyszíni ellenőrzés jegyzőkönyvében rögzíteni kell.

A tolmácsra egyébként a fentiekén túl a szakértőre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

5.6.1.7. A bizonyításhoz kapcsolódó egyéb szabályok

Az olyan közigazgatási eljárásokban, amelyek során a hatóság ellenérdekű felek vitáját dönti el, többnyire **tárgyalás** tartására is sor kerül. Ez persze nem jelenti azt, hogy a hatóság máskor ne tarthatna tárgyalást. A Ket. szerint a hatóság tárgyalást tart, ha azt jogszabály kifejezetten előírja, vagy a tényállás tisztázásához, illetve az egyezségi kísérlet lefolytatásához szükség van az eljárásban részt vevő személyek együttes meghallgatására.

Ha jogszabály elrendeli vagy ha a hatóság tárgyalást tart, a tárgyaláson a hatóságnak a döntés előtt mindig meg kell kísérelnie **egyezség létrehozását** az ellenérdekű ügyfelek között, de egyébként egyezségi kísérletre akkor is sor kerülhet, ha az ügy természete megengedi. Ha az egyezségi kísérlet eredményes, a hatóság a döntés egyik fajtájaként ismert, egyezséget jóváhagyó határozatot hoz. Amennyiben az egyezés nem vezetett eredményre, a hatóság tovább folytatja az eljárást.

A tárgyalás mellett lehetőség van ún. **közmeghallgatás** tartására is. Erre akkor kerülhet sor, ha azt jogszabály előírja, ha az eljárásban több mint ötven ügyfél vagy több mint öt civil szervezet vesz részt, vagy ha a hatóság a nyilvánosság véleményének megismerése érdekében ezt szükségesnek tartja.

A közmeghallgatás helyéről és idejéről a hatóság legalább öt nappal korábban hirdetményi úton, továbbá közhírré tétel útján értesíti az érintetteket.

Amennyiben a hatóság az eljárás megindításáról nem értesítette az ügyfelet, és az ügyben bizonyítási eljárást folytatott le, annak befejezésétől számított nyolc napon belül értesíti az ügyfelet, hogy az megismerhesse a bizonyítékokat, azokra nyolc napon belül észrevételt tehesen, élni tudjon nyilatkozattételi jogával, és további bizonyításra irányuló indítványt terjeszthessen elő (**a bizonyítékok ügyféllel való ismertetése**).

Erre abban az esetben nincs szükség, ha az ügyfél már a bizonyítási eljárás során megismert minden bizonyítékot, és módjában állt gyakorolni a bizonyítási indítványra vonatkozó jogait, illetve ha az ellenérdekű ügyfél nélküli ügyben a hatóság teljesíti az ügyfél kérelmét.

Olyan eset is előfordulhat, hogy valaki zavarja az eljárás lebonyolítását: ha az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője egyébként rosszhiszeműen jár el, a hatóság *eljárási bírsággal sújthatja*.

Az eljárás bírság 5000 forinttól, természetes személy esetén 500 000 forintig, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet esetén pedig 1 000 000 forintig terjedhet.

Az eljárás bírság egy eljárásban, ugyanazon kötelezettség ismételt megszegése vagy más kötelezettségzegés esetén ismételten is kiszabható.

Az eljárás bírság kiszabásánál a hatóság figyelembe veszi:

- a jogellenes magatartás súlyát és a felróhatóság mértékét;
- az érintett vagyoni helyzetét és jövedelmi viszonyait, továbbá
- az eljárás bírságnak ugyanabban az eljárásban történő ismételt kiszabása esetén az előző bírságolások számát és mértékét.

Az eljárási bírság mellett a hatóság az ügyfelet vagy az eljárás egyéb résztvevőjét az okozott **többletköltségek** megfizetésére kötelezi, ha

- eljárási bírságot szab ki;
- az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője jogellenes magatartása folytán vált szükségessé valamely eljárási cselekmény megismétlése, vagy
- a többletköltség azért keletkezett, mert az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője valamely eljárási cselekményét nem a célszerűség figyelembevételével teljesítette.

Ha az ügyfél a jogerős vagy végrehajtható közigazgatási határozatban megállapított tilalmat vagy kötelezettséget oly módon szegi meg, hogy magatartása a Ket. alapján kiszabott eljárási bírságon túl közigazgatási anyagi jogszabályban megállapított bírságot, illetve szabálysértési, büntetőjogi vagy kártérítési felelősséget von maga után, vagy sérelemdíj iránti igényt alapoz meg, a **Ket. szerinti eljárási bírság megfizetése nem mentesíti az ügyfelet magatartásának egyéb jogkövetkezményei alól.**

A bizonyítási szakasz egy speciális kérdése az adatok zártan kezelése: a hatóság kérelemre elrendelheti a tanú, a tolmács, a szemletárgy birtokosa, a hivatalból eljárást kezdeményező személy természetes személyazonosító adatainak és lakcímének zárt kezelését, ha az adatok zárt kezelése iránti kérelmet előterjesztő valószínűsíti, hogy őt az eljárásban való közreműködése miatt súlyosan hátrányos következmény érheti. A természetes személyazonosító adatokat és a lakcímet ilyenkor a hatóság az ügy iratai között elkülönítve, zártan kezeli, és a hatóság biztosítja, hogy a zártan kezelt adatok az eljárási cselekmények során ne váljanak megismerhetővé. A zártan kezelt adatok megismerésére csak az ügyintéző, a jegyzőkönyvvezető és a leíró, a hatóság vezetője, a felügyeleti szerv, valamint a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság erre felhatalmazott ügyintézője és vezetője, az illetékes ügyész és a bírósági felülvizsgálat során eljáró bíró jogosult.

Annak érdekében, hogy a zártan kezelt adatokat tartalmazó iratokba is biztosítsa a hatóság az iratbetekintést, kivonatot készít az eljárás során keletkezett iratról akként, hogy abból a védett személy kilitére vonatkozóan következtetés ne legyen levonható.

5.6.2. A HATÓSÁGI ELLENŐRZÉS

A hatósági ellenőrzés egy speciális eljárástípusnak tekintendő, melyre a Ket. rendelkezéseit a hatósági ellenőrzésre vonatkozó speciális szabályok figyelembe vételével kell alkalmazni. A hatósági ellenőrzés általános szabályai

A **hatóság** – hatáskörének keretei között – **ellenőrzi**

- a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, valamint
- a végrehajtható döntésben foglaltak teljesítését.

A hatósági ellenőrzésnek különböző **eszközei** vannak:

- adatszolgáltatás, iratbemutató és egyéb tájékoztatás kérésével megvalósuló ellenőrzés;
- helyszíni ellenőrzés; vagy
- ha jogszabály lehetővé teszi, a helyszínre vagy a hatósági nyilvántartáshoz telepített, illetve a folyamatba beépített ellenőrző rendszerből történő táv-adatszolgáltatás útján történő ellenőrzés.

A hatóság ellenőrzési tevékenység egyik legfontosabb momentuma **az ellenőrzési terv készítése**. A hatóság ellenőrzési tervet készít, amely tartalmazza legalább az előre ütemezett ellenőrzések tárgyát, az ellenőrzési időszakot, az ellenőrzések ütemezését, eszközét, az ellenőrzések szempontrendszerét, valamint a hatóság vezetője által meghatározott egyéb adatokat. Az ellenőrzési tervben nem kell megjeleníteni a folyamatos ellenőrzési feladatot.

A hatóság a hatósági ellenőrzésről készített jegyzőkönyv egy példányát az ügyfélnek a helyszínen átadja, vagy azt az ügyfél részére az ellenőrzés befejezésétől számított tíz napon belül megküldi.

A hatósági ellenőrzés az alábbi **eredményre** vezethet:

- Ha a hatóság a hatósági ellenőrzés során **jogsértést nem tapasztal**, jegyzőkönyv felvétele helyett egyszerűsített jegyzőkönyvet is készíthet, amelyet az ügyfél kérelmére a hatóság az ügyfélnek a helyszínen átad, vagy az ügyfél részére az ellenőrzés befejezésétől számított tíz napon belül megküld. Ha az ellenőrzés iránti kérelem benyújtásakor előterjesztett kérelmében kéri, akkor a hatóság az egyszerűsített jegyzőkönyv helyett hatósági bizonyítványt állít ki, amely egy évig hatályos.
- Ha a hatóság a hatósági ellenőrzés befejezéseként megállapítja, hogy az ügyfél a jogszabályban, illetve hatósági döntésben foglalt előírásokat megsértette:
 - és a jogszabály vagy hatósági döntés megsértése a jogellenes magatartás megszüntetésével vagy a jogszerű állapot helyreállításával orvosolható, a hatóság felhívja az ügyfél figyelmét a jogszabálysértésre, és határidő megállapításával, valamint a jogkövetkezményekre történő figyelmeztetéssel végzésben kötelezi annak megszüntetésére;
 - ha az előző pont szerinti felhívásban meghatározott határidő eredménytelenül telt el, vagy az előbbi pont alkalmazása kizárt, a hatóság hivatalból megindítja a hatáskörébe tartozó eljárást, ideértve a hatáskörébe tartozó eljárási cselekmények megtételét és a jogkövetkezmény megállapítását is;
 - ha az első két pont azért nem alkalmazható, mert a hatóság az adott jogszabálysértés tekintetében nem rendelkezik hatáskörrel vagy illetékességgel, a hatóság a jegyzőkönyv jogszabálysértésre vonatkozó információkat tartalmazó részének megküldésével kezdeményezi a hatáskörrel rendelkező hatóság eljárását, illetve fegyelmi, szabálysértési, büntető, polgári vagy egyéb eljárást kezdeményez. A hatáskörrel rendelkező illetékes hatóság a jegyzőkönyvben, illetve a közös jegyzőkönyvben foglaltakat bizonyítékként használhatja fel, és azok alapján közvetlenül eljárhat.

A hatóság az ellenőrzési tervben foglaltak, valamint az ellenőrzési tervben nem szereplő, de az ellenőrzési időszakban lefolytatott hatósági ellenőrzések végrehajtásáról, a levont következtetésekről a következő ellenőrzési időszak lezárása előtt **ellenőrzési jelentést készít**, amely tartalmazza legalább az ellenőrzések számát, az ellenőrzések eredményét, a megállapított jogsértések típusait, továbbá a hatóság vezetője által meghatározott egyéb statisztikai adatokat.

Az ellenőrzési tervet és jelentést a hatóság a honlapján és ügyfélfogadásra nyitva álló helyiségében közzéteszi. Az ellenőrzési tervet úgy, illetve azon részeit kell közzétenni, hogy az ne veszélyeztesse az ellenőrzések célját.

5.7. A HATÓSÁG DÖNTÉSEI

5.7.1. A HATÓSÁGI DÖNTÉSEK FAJTÁI

Az első fokú eljárás végén a hatóságnak meg kell hoznia az adott ügyben a döntését. A Ket. a döntések különböző fajtáit különbözteti meg: a hatóság az ügy érdemében **határozatot** hoz, az eljárás során felmerült minden más kérdésben **végzést** bocsát ki. Törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában, ha az **ügyfél kérelme jog megszerzésére irányul**, és ellenérdekű fél az első fokú eljárásban nem vett részt,

- az ügyfelet megilleti a kérelmezett jog gyakorlása, ha a hatóság az előírt határidőben nem hoz döntést, és a kérelmezett jog gyakorlásáról szóló rendelkezést tartalmazó függő hatályú döntés meghozatalának nem volt helye,
- a szakhatóság hozzájárulását megadottnak kell tekinteni, ha a szakhatóság az előírt határidőn belül nem ad ki állásfoglalást.

A kérelemre indult eljárásban a hatóság a kérelem beérkezésétől számított nyolc napon belül **függő hatályú döntést** hoz.

A függő hatályú döntésben a hatóság rendelkezik arról, hogy

- az eljárás lefolytatásáért fizetendő illetéknek vagy díjnak megfelelő összeget, ennek hiányában tízezer forintot a hatóság köteles a kérelmező ügyfél részére megfizetni;
- a kérelmező ügyfél mentesül az eljárási költségek megfizetése alól;
- a kérelmezett jog gyakorlása az ügyfelet megilleti.

Az utolsóként említett pontot **nem kell alkalmazni** hatósági bizonyítvány, hatósági igazolvány kiállítására, hatósági nyilvántartásba való bejegyzésre, törlésre és módosításra, azon eljárásokban, ahol az ügy érdemében a hatóság mérlegelésétől vagy a tényállás tisztázásától függő összeget kell meghatározni, valamint ha törvény ekként rendelkezik.

Függő hatályú döntéshez akkor **kapcsolódnak joghatások**, ha a kérelem beérkezését követő két hónap elteltével a hatóság a hatósági ügy érdemében nem döntött és az eljárást nem szüntette meg.

A függő hatályú döntés meghozatalát **mellőzi a hatóság**, ha

- az eljárás megindításától számított nyolc napon belül
 - érdemben dönt,
 - a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasítja,
 - az eljárást megszünteti,
 - az eljárást felfüggeszti vagy függőben tartja vagy
 - nemzetközi jogsegélykérelemmel külföldi hatósághoz fordul;

vagy

- a hatósági eljárás ügyintézési határideje legalább
 - két hónap vagy
 - hatvan nap.

A függő hatályú döntés jogerőre emelkedéséről a hatóság értesíti a felügyeleti szervét, valamint akikkel a döntést közölte, és intézkedik a fentiekben meghatározott összeg megfizetése, valamint a

kérelmező által az eljárásért, valamint a szakhatósági eljárásért megfizetett illeték vagy igazgatási szolgáltatási díj, továbbá az általa előlegezett eljárási költség visszatérítése iránt.

A döntést mindig külön okiratban kell megszövegezni, jegyzőkönyvbe kell foglalni, vagy az ügyiratra kell feljegyezni. Külön okiratban kell megszövegezni a döntést, ha azt kézbesítés útján vagy elektronikus úton közlik, vagy ha a szóban közölt döntés kézbesítését az ügyfél kéri. Arra is lehetőség van azonban, hogy a hatóság egy okiratba foglalja a határozatot és a végzést, illetve több határozatot vagy végzést. Ilyenkor azonban az egy okiratba foglalt döntések rendelkező részét és indokolását döntésenként önállóan kell megszövegezni. Az egybefoglalás az egyes döntések meghozatalára vonatkozó határidőket és a jogorvoslati szabályok alkalmazását nem érinti. Ha a jogorvoslatra jogosult az egybefoglalt határozat és végzés ellen jogorvoslattal él, a határozat elleni jogorvoslati szabályait kell alkalmazni.

Korábban már elemeztük az adatkezelési szabályokat. Ezekre a döntés előkészítésekor és megszövegezésekor is figyelemmel kell lenni. A döntés csak olyan védett adatot tartalmazhat, amelyet az iratbetekintés szabályai szerint megismerhet az, akivel a döntést közlik. A döntést minden esetben úgy kell megszövegezni, hogy a figyelembe vett védett adat tartalmára annak ismertetése nélkül utaljon.

A **határozat és a végzés felépítését** tekintve négy nagy részből áll:

1. bevezető rész,
2. rendelkező rész,
3. indoklási rész,
4. záró rész.

A Ket. pontosan meghatározza, hogy az egyes részeknek mit kell tartalmazniuk. Ezt a következő táblázatban foglaljuk össze.¹⁹⁵

195 A végzések tartalmi elemeit szürke mezőben jelöltük. Az eljárást megszüntető végzés tartalmazza még a *-gal jelletteket is. A táblázat forrása: BOROS ANITA: *Közérthető közigazgatási hatósági eljárás*, i. m., 195–196.

Bevezető rész	Rendelkező rész	Indokolási rész	Záró rész
<p>az eljáró hatóság megnevezését, az ügy számát és ügyintézőjének nevét</p>	<p>a hatóság döntését, továbbá a jogorvoslat lehetőségéről, benyújtásának helyéről és határidejéről, valamint a jogorvoslati eljárás-tartása iránti kérelem lehetőségéről való tájékoztatást</p>	<p>a megállapított tényállást és az annak alapjátul elfogadott bizonyítékokat</p>	<ul style="list-style-type: none"> - a döntéshozatal helyét és idejét, a hatáskör gyakorlóinak nevét, hivatali beosztását, valamint a döntés kiadmányozójának a nevét, hivatali beosztását, ha az nem azonos a hatáskör gyakorlójával, - a döntés kiadmányozójának aláírását és a hatóság bélyegzőlenyomatát
<p>a jogosult vagy kötelezett ügyfél nevét és lakcímét vagy székhelyét, továbbá az ügyfél által a kérelemben megadott, személyazonosságára szolgáló adatot</p>	<p>a szakhatóság megnevezését és állásfoglalása rendelkező részét</p>	<p>az ügyfél által feljainlott, de mellőzött bizonyítást és a mellőzés indokait</p>	
<p>az ügy tárgyának megjelölését</p>	<p>az eljárás lefolytatásáért fizetendő illetékek vagy díjnak az ügyfél vagy a központi költségvetés részére történő megfizetésre vonatkozó döntést*</p>	<p>a mérlegelési, méltányossági jogkörben hozott határozat esetén a mérlegelésben, a méltányossági jogkör gyakorlásában szerepet játszó szempontokat és tényeket</p>	
	<p>az eljárási költség megállapítását, ha arról a hatóság nem külön dönt*</p>	<p>a szakhatósági állásfoglalás indoklását, valamint a szakhatósági megkeresés mellőzésének okát, és az eljáró hatóság döntésének indoklását</p>	
	<p>az eljárási költségek viseléséről szóló döntést, ha arról a hatóság nem külön dönt*</p>	<p>az ügyintézési határidő túllépése esetén az ügyintézési határidő leteltének napját, valamint az arról szóló tájékoztatást, hogy az ügyintézési határidőt mely, az ügyfélnek vagy az eljárás egyéb résztvevőjének felróható okból nem tartotta be, vagy, hogy a 33/A. § alkalmazásának van helye *</p>	
	<p>a kötelezettség teljesítésének határnapját vagy határidejét és az önkéntes teljesítés elmaradásának jogkövetkezményeit, ideértve a fizetési kötelezettséget megállapító döntésben a késedelmi pótlék-fizetési kötelezettségről és annak mértékéről szóló tájékoztatást, a közérdekű munkával való megváltás szabályaival kapcsolatos tájékoztatást</p>	<p>azokat a jogszabályhelyeket, amelyek alapján a hatóság a határozatot hozta,</p>	
	<p>a határozatban megállapított fizetési kötelezettség és a fellebbezési illeték vagy díj mértékéről és megfizetésének, lerovásának módjairól szóló tájékoztatást</p>	<p>a hatóság hatáskörét és illetékességét megállapító jogszabályra történő utalást</p>	

Ha a kötelezés jellege megengedi, a hatóság **részletekben történő teljesítést** is megállapíthat: a kötelezett ilyenkor a teljesítési határidő lejárta előtt benyújtott kérelmében annak igazolásával kérheti az elsőfokú hatóságtól a pénzfizetési kötelezettség teljesítésére halasztás vagy a részletekben történő teljesítés (együtt: fizetési kedvezmény) engedélyezését, amennyiben rajta kívül álló ok lehetetlenné teszi a határidőre való teljesítést, vagy az számára aránytalan nehézséget jelentene. A hatóság meghallgathatja az ellenérdekű ügyfelet, illetve a jogosultat a fizetési kedvezmény engedélyezésével kapcsolatos álláspontjukról.

A fentiekben ismertetett alakszerű döntésformák mellett arra is lehetőség van, hogy a hatóság ún. **egyszerűsített döntést** hozzon. Az egyszerűsített döntés **nem tartalmaz indokolást, és nem tartalmazza a jogorvoslatról szóló tájékoztatást sem.**

Egyszerűsített döntést hozhat a hatóság, amennyiben

- a kérelemnek teljes egészében helyt ad, és
- az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, vagy a döntés az ellenérdekű ügyfél jogát vagy jogos érdekét nem érinti.

Emellett **az indokolás mellőzhető**, ha:

- a hatóság egyezséget jóváhagyó egyszerűsített döntést hoz;
- a hatóság sommás eljárást lezáró, kérelemnek helyt adó döntést hoz;
- az késleltetné a döntés meghozatalát, és a késedelem életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet kialakulásához vezethet.

Annak érdekében azonban, hogy az ügyfél ilyenkor is tájékoztatást kapjon arról, hogy milyen tényezők vezettek végül a döntés rendelkező részében foglaltakhoz, a döntés meghozatalától számított 10 napon belül ilyenkor is meg kell küldeni az indokolást az ügyfél részére, mivel ennek elsősorban azért van jelentősége, mert az ügyfél az indokolásban feltüntetettek alapján tudja eldönteni, hogy kíván-e jogorvoslattal élni vagy sem. Ilyenkor a jogorvoslat benyújtásának határidejét az indokolás kézbesítésének napjától kell számítani.

A fentiekben említett két döntéstípus mellett léteznek ún. speciális döntések is, amelyek jellegüket vagy tartalmukat tekintve különböznek a határozattól vagy a végzéstől.

Ebbe a csoportba az alábbiakat soroljuk:

- a jogszerű hallgatás útján létrejött döntés;
- az egyezség jóváhagyása;
- a hatósági szerződés;
- az egybefoglalt döntés;
- a hatósági nyilvántartásba történő bejegyzés, a hatósági igazolvány, a hatósági bizonyítvány.

A **jogellenes hallgatásról** már szoltunk korábban is, azonban a Ket. a döntésről szóló fejezetben a jogellenes hallgatás további szabályait rögzíti. Ebben a körben a hatóság jogellenes hallgatásáról beszélünk akkor is, ha az ügyfél kérelme jog megszerzésére irányul, és ellenérdekű ügyfél az első fokú eljárásban nem vett részt, és másik hatóság vagy szakhatóság eljárásra való kijelölése helyett jogszabály rendelkezhet úgy, hogy az ügyfelet megilleti a kérelmezett jog gyakorlása, ha a hatóság az előírt határidőben nem hoz döntést, ha a szakhatóság az előírt határidőn belül nem ad ki állásfoglalást, a hozzájárulását megadottnak kell tekinteni.

Ilyenkor a megszerzett jogot rá kell vezetni a kérelemre, továbbá – kérelemre – annak az ügyfél birtokában levő másolati példányára, vagy a hatóságnál levő példányról az ügyfél részére másolatot kell kiadni.

A hatóság hallgatása azonban lehet jogszerű (**jogszerű hallgatás**) is, vagyis olyan eset is elképzelhető, hogy jogszabályi rendelkezés teszi lehetővé azt, hogy a hatóság mellőzze a döntéshozatalt. Ennek megfelelően a hatóság mellőzi a határozathozatalt, ha

- az eljárás a jogszabályban meghatározott jogosultak pénzügyi ellátásának mérlegelés nélkül a jogszabályban meghatározott mértékre történő emelésére irányul;
- jogszabályban biztosított jogosultság gyakorlásának kizárólag az ügyfél erre irányuló kérelmének benyújtása a feltétele.

A hatóság ilyenkor az ügyfél kérelmére igazolja, hogy az ügyfél a kérelem benyújtásától a jogszabályban biztosított jogát jogszerűen gyakorolja.

Szintén a döntések egy speciális fajtája az **egyezség jóváhagyása**. A tényállás tisztázása tekintetében már utaltunk arra, hogy az ellenérdekű felek jogvitájának eldöntése során a hatóságnak meg kell kísérelnie az egyezség létrehozását az ellenérdekű felek között. Amennyiben a hatósági eljárás során lefolytatott egyezségi kísérlet eredményre vezet, a hatóság határozatba foglalja és jóváhagyja az egyezséget. Ennek azonban vannak konjunktív feltételei, mégpedig az alábbiak:

- az egyezségnek meg kell felelnie a jogszabályokban foglalt feltételeknek;
- az egyezség nem sérti a közérdeket, mások jogát vagy jogos érdekét, valamint
- az egyezségnek ki kell térnie a teljesítési határidőre és az eljárási költség viselésére.

Szintén speciális hatósági döntésről van szó a **hatósági szerződés** megkötése során is. A szerződés megkötésére csak abban az esetben kerülhet sor, ha jogszabály azt lehetővé teszi, és csak akkor, ha az elsőfokú hatóság a hatáskörébe tartozó ügynek a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében határozathozatal helyett az ügyféllel hatósági szerződéskötés mellett dönt. Hatósági szerződés csak írásban köthető. Tekintettel azonban arra, hogy a Ket. csak keretszabályokat határoz meg a hatósági szerződés tekintetében, a Ket.-ben nem szabályozott kérdésekben a hatósági szerződésre a Polgári Törvénykönyvnek a szerződésekre vonatkozó általános szabályait kell alkalmazni.

A Ket. hatósági szerződésre vonatkozó keretszabályai között a törvényünk meghatározza, hogy a hatósági szerződésnek milyen minimális **tartalmi elemei** vannak. Ezek az alábbiak:

- a szerződő felek személyét azonosító és a szerződés teljesítéséhez szükséges adatok;
- a szerződés tárgya;
- a felek közötti kapcsolattartás módja;
- a felmondási okok;
- a szerződésszegésnek minősülő magatartások és azok jogkövetkezményei, valamint
- ha a szerződés tárgya ezt indokoltá teszi, a tevékenység ellenőrzésének gyakorisága és rendje.

A hatósági ügynek szerződéssel való lezárására is alkalmazni kell az általános ügyintézési határidőre vonatkozó szabályokat, tehát fő szabály szerint a hatósági szerződést is huszonegy napon belül kell megkötöni.

A **hatósági szerződés módosítására** abban az esetben kerülhet sor, ha az ügy szempontjából jelentős új tény felmerülése, továbbá a szerződéskötéskor fennálló körülmények lényegesen megváltoznak. Ilyen körülmény fennállása esetén a szerződés módosítását bármelyik fél kezdeményezheti. Ha a módosításhoz a másik fél nem járul hozzá, vagy a felek között vita van a módosítás törvényi feltételei tekintetében, akkor a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságtól kérhető a szerződés módosítása vagy megszüntetése.

Sajátosan alakulnak ugyanakkor a **hatósági szerződésszegés** szabályai is: Ha az ügyfél a szerződésben foglaltakat megszegi, a hatóság a hatósági ellenőrzés 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 hivatalból megindítja eljárását, intézkedik a végrehajtás megindítása iránt, vagy a hatósági szerződés módosítását kezdeményezi.

Amennyiben azonban a hatósági szerződésben foglaltakat a hatóság nem teljesíti, azaz szerződésszegő magtartást tanúsít, az ügyfél a teljesítésre irányuló felhívás eredménytelensége esetén – a szerződésszegés tudomására jutásától számított harminc napon belül – a közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz fordulhat.

Szintén nem tipikus, azonban a hatósági eljárásjogban előforduló döntéstípus jön létre, amennyiben egy okiratba foglalható a határozat és a végzés, illetve rendelkező és indokolási részét döntésenként önállóan kell megszövegezni. Az egybefoglalás a határidőket és a jogorvoslati szabályokat nem érinti. Ha a jogorvoslatra jogosult az **egybefoglalt határozat és végzés** ellen jogorvoslattal él, a határozat elleni jogorvoslat szabályait kell alkalmazni.

Amennyiben a hatóság együttes eldöntés céljából elrendeli az előtte folyamatban lévő olyan eljárások egyesítését, amelyek tárgya egymással összefügg, ilyenkor a hatóság a legkorábban indult ügy ügyintézési határidején belül jár el. Lényegében ezt a fajta döntést speciális döntésfajtának tekinthetjük.

A hatóság által valamely tény, adat, jogosultság vagy állapot igazolására kiállított okiratot, mindezek más hasonló módon történő igazolását, valamint a hatósági nyilvántartásba történt bejegyzést **határozatnak** kell tekinteni.

Az ügyfél kérelmére a jogszabályban meghatározott esetekben, valamint az egyébként feladatkörébe tartozó eljáráshoz kapcsolódóan a hatóság valamilyen tény, állapot vagy egyéb adat igazolására **hatósági bizonyítványt** ad ki.

Ha jogszabály másként nem rendelkezik, a hatósági bizonyítványt a kérelem előterjesztésétől számított 10 napon belül kell kiadni, illetve az ügyfél által benyújtott iratot záradékkal ellátni. Ha jogszabály másként nem rendelkezik, a hatósági bizonyítványban fel kell tüntetni, hogy azt kinek és milyen bizonyítékok alapján adták ki, de alapvetően itt is alkalmazandók a Ket. általános 72. § (2) bekezdésében foglalt szabályok.

Emellett a hatóság – jogszabályban meghatározott esetben és adattartalommal – az ügyfél adatainak vagy jogainak rendszeres igazolására **hatósági igazolványt** ad ki. A hatósági igazolványt a bejegyzett adatok és jogok igazolására – az ellenkező bizonyításáig – mindenki köteles elfogadni, ezekre nézve az ügyfél más bizonyításra nem kötelezhető.

A hatóság a jogszabályban meghatározott adatokról közhiteles **hatósági nyilvántartást** vezet. A hatósági nyilvántartás közhitelessége alapján az ellenkező bizonyításig vélelmezni kell annak jóhiszeműségét, aki a hatósági nyilvántartásban szereplő adatokban bízva szerez jogot. A hatósági nyilvántartásba való bejegyzésre, valamint az onnan való törlésre irányuló eljárás során a hatóság csak jogszabályban e célra meghatározott bizonyítási eszközt használhat fel. A hatósági nyilvántartásba történő hivatalbóli, mérlegelés nélküli bejegyzésre a határozatra vonatkozó szabályokat nem kell alkalmazni, és a döntés a nyilvántartásba való bejegyzés napján jogerőre emelkedik.

5.7.2. A HATÓSÁGI DÖNTÉSEK JOGERŐRE EMELKEDÉSE

A jogerő beállta nagyon fontos időpont a hatósági döntések tekintetében, ugyanis bizonyos eljárási cselekmények csak a jogerő beállta után eszközölhetők (például a végrehajtás). A jogerőnek alapvetően két típusát különböztetik meg az eljárásjogok, nevezetesen az alaki és az anyagi jogerőt. Az **alaki jogerő** azt jelenti, hogy a döntés államigazgatási úton, azaz fellebbezéssel már nem támadható meg. Ezzel szemben az anyagi jogerő a bírósági szakaszhoz köthető. Az **anyagi jogerő** ezzel szemben azt jelenti, hogy a döntés már bíróság által sem változtatható meg.

A Ket. az ún. alaki jogerő szabályait határozza meg. A hatóság **első fokú döntése** jogerőssé válik, ha

- ellene nem fellebbeztek, és a fellebbezési határidő letelt;
- a fellebbezésről lemondtak vagy a fellebbezést visszavonták;
- a fellebbezésnek – ideértve a végzések elleni önálló fellebbezést – nincs helye, vagy
- a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság az elsőfokú hatóság döntését helybenhagyta.

A fellebbezésről lemondás vagy a fellebbezés visszavonása esetén jogerőre emelkedik a döntés az első fokú döntés közlésekor, ha az ügyfél a kérelem teljesítése esetére már a döntés közlése előtt lemondott a fellebbezésről, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, illetve az utolsóként kézhez kapott lemondás vagy visszavonás hatósághoz való megérkezésének napján, ha a fellebbezési határidő tartama alatt valamennyi fellebbezésre jogosult lemond a fellebbezésről, vagy visszavonja fellebbezését.

Ha a fellebbezésnek – ideértve a végzések elleni önálló fellebbezést – nincs helye, akkor az a közléssel válik jogerőssé.

Amennyiben a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság az elsőfokú hatóság döntését helybenhagyta, az első fokú döntés a másodfokú döntés közlésével válik jogerőssé.

A **másodfokú döntés** a közléssel válik jogerőssé. Amennyiben a másodfokú eljárásban a fellebbezési eljárás megszüntetésre kerül, a hatóság önállóan fellebbezhető elsőfokú végzése vagy a határozata a fellebbezési eljárás megszüntetéséről szóló végzés jogerőre emelkedésének napján válik jogerőssé.

Előfordul olyan eset is, hogy nem a teljes döntés, hanem annak csak egy része emelkedik jogerőre. Ezt hívjuk **részjogerőnek**. Az első fokú döntés fellebbezéssel nem érintett rendelkezései szerint jogerőssé válnak, ha

- csak az eljárás egyéb résztvevője fellebbezett a döntés rá vonatkozó rendelkezése ellen;
- jogszabály így rendelkezik arra tekintettel, hogy kizárólag a döntés egyes rendelkezései ellen nyújtottak be fellebbezést, és az ügy jellegéből adódóan a fellebbezés elbírálása nem hat ki a fellebbezéssel meg nem támadott rendelkezésekre.

5.7.3. A HATÓSÁGI DÖNTÉSEK KIJAVÍTÁSA, KICSERÉLÉSE, KIEGÉSZÍTÉSE

A hatóság is elkövethet hibákat az eljárása során. Attól függően, hogy ezek a hibák milyen súlyúak, különbözőképpen lehet őket orvosolni: **kijavításnak** akkor van helye, ha a döntésben név-, szám- vagy más elírás, illetve számítási hiba van.¹⁹⁶ Például elírta az ügyintéző az ügyfél nevét. Ebben az esetben a hatóság a hibát – szükség esetén az ügyfél meghallgatása után – kijavítja, ha az nem hat ki az ügy érdemére, az eljárási költség mértékére vagy a költségviselési kötelezettségre.

A kijavítást a hatóság a döntés eredeti példányára és – ha rendelkezésre állnak – kiadmányaira történő feljegyzéssel, a hibás döntés bevonása mellett a döntés kicserélésével vagy kijavító döntés meghozatalával teljesíti.

A kijavítás ellen jogorvoslatnak nincs helye.

A hatósági döntés hibájának reparálására szolgáló másik eszköz a **kiegészítés**: ha döntésből jogszabály által előírt, **kötelező tartalmi elem hiányzik**, vagy az ügy érdeméhez tartozó kérdésben **nem született döntés**, a hatóság a döntést **kiegészíti**.

Nincs helye azonban a döntés kiegészítésének, ha a döntés jogerőre emelkedésétől számított egy év már eltelt, vagy az jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot sértene.

A kiegészítést a hatóság önálló kiegészítő döntéssel és – lehetőség szerint – e ténynek a döntés eredeti példányára és kiadmányaira történő feljegyzésével vagy a hiányos döntés bevonása mellett az eredeti döntést és a kiegészítő döntést egységes döntésbe foglalva a **döntés kicserélésével** teljesíti.

A kiegészítés ellen ugyanolyan jogorvoslatnak van helye, mint az eredeti döntés ellen volt.

A kijavítást és a kiegészítést közölni kell azzal, akivel az eredeti döntést is közölték.

5.7.4. A DÖNTÉS KÖZLÉSE ÉS NYILVÁNOS KÖZZÉTÉTELE

A közigazgatási hatósági döntést mindig közölni kell azzal, akire nézve az valamilyen jogot vagy kötelezettséget állapít meg, illetve azokkal a szervekkel, amelyek tájékoztatását a Ket. előírja, ugyanis a döntés csak abban az esetben tudja kiváltani a hozzá fűzött joghatást, ha azt közölték. Erre való figyelemmel a Ket. részletesen meghatározza a közlésre vonatkozó szabályokat.

A címzettek tekintetében a Ket. különbséget tesz a határozat és a végzés közlése között.

A **határozatot** közölni kell:

- az ügyféllel;
- azzal, akire nézve az jogot vagy kötelezettséget állapít meg;
- az ügyben eljáró szakhatósággal;
- a jogszabályban meghatározott más hatósággal vagy állami szervvel.

¹⁹⁶ Lásd még: *Eljárási jog a közigazgatásban*, i. m., 264.

Ezzel szemben a **végzést** azzal kell közölni:

- akire nézve rendelkezést tartalmaz;
- akinek a jogát vagy jogos érdekét érinti;
- a jogszabályban meghatározott más szervvel vagy személlyel.

A hatóság a döntést **hivatalos iratként** kézbesíti. A postáról szóló 2003. évi CI. törvény szerint hivatalos irat a közigazgatás és az igazságszolgáltatás szervei, a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvényben szabályozott békéltető testületek, valamint a magán-nyugdíjpénztárak 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 tértivevénnyel adható fel.

Kivételesen lehetséges a döntés **telefax útján** történő közlése is, azonban ezen az úton nem közölhető a határozat és az önállóan fellebbezhető végzés, kivéve, ha a döntés közlésére jogosult személy vagy szerv ezt előzetesen kérte vagy ehhez hozzájárult. Emellett, ha jogszabály nem zárja ki, a döntés **szóban** is közölhető: ilyen esetben a közlés tényét fel kell jegyezni az iratra, és azt alá kell írni. Amennyiben a jogosult azt kéri, a döntést 10 napon belül írásban meg kell küldeni a számára.

A Ket. ismeri a döntés **elektronikus úton való közlését** is: a döntés abban az esetben közölhető elektronikus úton, ha a címzett személy a döntés átvételét 5 napon belül nem igazolja vissza, a hatóság másik írásbeli formában közli vele a döntést. Ilyen esetben a döntés közlésének napja a második közlés napja. Ha az, akivel a döntést közölni kell, rövid szöveges üzenet fogadására szolgáló elérhetőségét, telefonszámát vagy elektronikus levélcímét megadta, a hatóság rövid szöveges üzenetben, telefonon vagy elektronikus levélben tájékoztathatja a döntéshozatal tényéről és arról, hogy a döntés öt napon belül átvehető a hatóság hivatali helyiségében, ügyfélfogadási időben. Személyes átvétel esetén a közlés tényét és időpontját az iratra fel kell jegyezni, és azt az átvevő személlyel aláírni. Ha a döntést határidőn belül nem veszi át, a hatóság haladéktalanul írásban megküldi részére a döntést.

Hirdetményi úton történő közlésnek van helye akkor, ha jogszabály másként nem rendelkezik, feltéve, hogy

- az ügyfél lakcíme, illetve székhelye ismeretlen, vagy
- a postai küldemény azzal a megjegyzéssel érkezik vissza, hogy a címzett ismeretlen helyre költözött, és a személyi adat és lakcímnnyilvántartást vezető hatóság vagy más állami szerv megkeresése nem járt eredménnyel;
- a jogutód nem ismert;
- az ügyfél nem jelöl meg kézbesítési meghatalmazottat, vagy
- a hirdetményi kézbesítésen kívül igénybe vehető egyéb közlési módok alkalmazása elháríthatatlan akadályba ütközik, vagy alkalmazásuk előre eredménytelennek mutatkozik;
- a hatásterületen élő és a civil szervezetek esetén, ideértve, ha az ügyfelek körét vagy a hatásterület határait nem lehet pontosan megállapítani;
- ha törvény vagy kormányrendelet hirdetményi úton való kapcsolattartást ír elő.
- A hirdetményt a hatóság hirdetőtáblájára és az ügyfél lakcíme, az ügy tárgyát képező ingatlan vagy tevékenység gyakorlásának vagy a jogellenes magatartás elkövetésének helye szerinti, valamint a hatásterületen lévő önkormányzat hirdetőtábláján ki kell függeszteni, a központi rendszeren és a hatóság elektronikus tájékoztatásra szolgáló honlapján közzé kell tenni, ezenkívül az önkormányzat hivatalos lapjában – ennek hiányában a helyi lapban –, valamint a hatóság hivatalos lapjában is közzétehető.

- Ha a hirdetményi úton történő közlés feltételei már nem állnak fenn, a hatóság haladéktalanul gondoskodik a hirdetmény eltávolításáról, és a kapcsolattartás általános szabályai szerint felveszi a kapcsolatot az ügyféllel.

Nyilvános közzététel alkalmazása során a hatóság közzéteszi azt a jogerős vagy fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatóvá nyilvánított határozatot, amelyet

- állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy ügyfélnek e tevékenységével kapcsolatban hozott;
- közérdekű keresetindítással meg lehet támadni;
- olyan ügyben hozott, amelyben jogszabály alapján a hatásterületen lévő ingatlan tulajdonosa és az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett használati jogosultja ügyfélnek minősült;
- amelyben több mint ötven ügyfél vagy ötnél több civil szervezet vesz részt;
- korlátozottan rendelkezésre álló természeti erőforrás elosztásáról, illetve felhasználásáról hozott;
- olyan ügyben hozott, amelyben az ügyfél számára kizárólagos vagy különleges jogot biztosított;
- személyek széles vagy pontosan meg nem határozható köre számára életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet megelőzése, elhárítása vagy káros következményeinek enyhítése érdekében hozott;
- a közbiztonság fenntartása érdekében vagy fontos közrendvédelmi okból hozott;
- jogi személy, a jogi személyiség nélküli szervezet, továbbá az egyéni vállalkozó vállalkozási tevékenységének hatósági ellenőrzésével kapcsolatban hozott, vagy
- törvény rendelkezése szerint nyilvánosan közzé kell tenni.

A fentiekén túl olyan eset is előfordulhat, hogy a címzett nem tudja átvenni a neki szánt iratot. Erre az esetre határozza meg a Ket. a **kézbesítési meghatalmazott és a kézbesítési ügygondnok** szabályait. A **kézbesítési meghatalmazott** útján történő kézbesítésnek az a lényege, hogy amennyiben az ügyfél magyarországi lakcímmel vagy székhellyel nem rendelkezik, képviselőt nem nevezett meg, és elektronikus kapcsolattartásnak nincs helye, köteles az első kapcsolatfelvétel alkalmával – a kézbesítési meghatalmazás előterjesztésével együtt – kézbesítési meghatalmazottat megnevezni. 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 ügyfél részére szóló és a kézbesítési meghatalmazottal szabályszerűen közölt döntést úgy kell tekinteni, hogy az a meghatalmazottal történt közlést követő 15. napon minősül az ügyféllel közöltnek.

Ha hirdetményi kézbesítésnek lenne helye, és a döntés az ügyfél számára kötelezettséget állapít meg, vagy alapvető jogát vonja el, vagy korlátozza, a döntés közlésének megkísérlése érdekében a hatóság **kézbesítési ügygondnokot** rendelhet ki. A kézbesítési ügygondnok gondoskodik az ügyfél tartózkodási helyének megállapításáról és a döntés kézbesítéséről. Ha a kézbesítési ügygondnok eljárása nem járt sikerrel, a döntést azon a napon kell kézbesítettnek tekinteni, amikor a kézbesítés sikertelenségét a kézbesítési ügygondnok az őt kirendelő hatóságnak bejelenti, de legkésőbb a kirendeléstől számított 15. napon.

A jogorvoslati határidők számítása tekintetében nagyon fontos, hogy mikor tekintjük a **döntést közöltnek**: a döntés közlésének napja az a nap, amelyen azt írásban vagy szóban közölték vagy átadták. A hirdetmény útján közölt döntést a hirdetmény kifüggesztését követő 15. napon kell közöltnek tekinteni.

Ha a postai úton történő kézbesítés azért hiúsul meg, mert a címzett vagy meghatalmazottja úgy nyilatkozik, hogy a küldeményt nem veszi át, az iratot a kézbesítés megkísérlésének napján kézbesítettnek kell tekinteni. Ha az irat a hatósághoz „nem kereste” jelzéssel érkezik vissza, az iratot – az ellenkező bizonyításig – a postai kézbesítés második megkísérlésének napját követő ötödik munkanapon kézbesítettnek kell tekinteni. Ez utóbbit hívjuk **kézbesítési vélelemnek**. Ez a vélelem egy megdönthető törvényi vélelem. A kézbesítési vélelem megdöntése iránti kérelmet a címzett a kézbesítési vélelem beálltáról történő tudomásszerzéstől számított 15 napon belül, de legkésőbb a kézbesítési vélelem beálltától számított hat hónapos jogvesztő határidőn belül terjeszthet elő. Ha a kézbesítési vélelem következtében jogerőssé vált döntés alapján végrehajtási eljárás indul, a kézbesítési vélelem megdöntése iránti kérelmet a végrehajtási eljárásról történő tudomásszerzéstől számított tizenöt napon belül akkor is elő lehet terjeszteni, ha a kézbesítési vélelem beálltától számított hat hónap eltelt.

Természetes személy a kézbesítési vélelem megdöntésére irányuló kérelmét akkor is előterjesztheti, ha önhibáján kívüli okból nem vehette át a hivatalos iratot, azonban nem természetes személy címzett csak akkor terjeszthet elő kézbesítési vélelem megdöntése iránti kérelmet, ha a kézbesítés nem szabályszerűen történt.

A kérelmet az a hatóság bírálja el, amelyik a kézbesítés tárgyát képező iratot kiadományozta.

A döntés közlésének pontos napja a hirdetményi közlés tekintetében is releváns. A hirdetmény a hatóság hirdetőtábláján való kifüggesztésének és elektronikus tájékoztatásra szolgáló honlapján való megjelentetésének mindig azonos napon kell megtörténnie. A hirdetményi közléshez kapcsolódó határidők számításánál a hirdetménynek a hatóság hirdetőtábláján való kifüggesztését kell alapul venni. Hirdetményi közlés esetén a hirdetmény a hatóság hirdetőtábláján való kifüggesztésének és levételének napját az iraton meg kell jelölni, az internetes honlapon történő közzététel idejét pedig visszakereshető módon dokumentálni kell.

5.8. JOGORVOSLAT ÉS DÖNTÉS-FELÜLVIZSGÁLAT A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁSBAN

A hatósági eljárás második nagy szakasza a **jogorvoslati szakasz**. Ez a szakasz nem automatikusan bekövetkező, hanem lehetséges szakasza a közigazgatási eljárásnak, hiszen számos feltételen és nem utolsósorban az arra jogosult döntésén múlik, hogy sor kerül-e erre az eljárási szakaszra vagy sem.

A jogorvoslathoz való jog **alkotmányos alapjog**. Az Alaptörvény XXVIII. cikkének (7) bekezdése szerint: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

A közigazgatási hatósági döntésekkel szemben az alábbi jogorvoslat-csoportok vehetők igénybe: a kérelem alapján lefolytatandó jogorvoslati eljárások és a hivatalból lefolytatható döntés-felülvizsgálati eljárások. A jogorvoslati szakaszban a Ket. korábbi rendelkezéseit is alkalmazni kell a VII. fejezetben (jogorvoslati szabályok) foglalt eltérésekkel.

Kérelemre induló jogorvoslatok:

- a fellebbezési eljárás;
- a bírósági felülvizsgálat;

- az újrafelvételi eljárás;
- az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárás.

Hivatalból induló döntés-felülvizsgálati módok:

- a döntést hozó hatóság saját hatáskörében indított eljárása (a döntés módosítása vagy visszavonása);
- a felügyeleti eljárás;
- az ügyészi fellépés.

5.8.1. A KÉRELEMRE INDULÓ JOGORVOSLATI ELJÁRÁSOK

A kérelemre induló jogorvoslati eljárások közül a legtipikusabb jogorvoslati formák a fellebbezés és a bírósági felülvizsgálat, melyek egymással szorosan összefüggő jogorvoslati formák: ameddig ugyanis az arra jogosult a fellebbezési jogát ki nem merítette, azaz nem élt fellebbezéssel, fő szabály szerint bírósághoz sem fordulhat. A kérelemre induló egyéb jogorvoslati formák alkalmazására csak ritkán kerül sor a gyakorlatban.¹⁹⁷

5.8.1.1. A fellebbezés

A fellebbezés valamennyi jogorvoslati forma közül a leggyakrabban előforduló jogorvoslat. Az ügyfél az elsőfokú határozat ellen fellebbezhet. A fellebbezésben **nem lehet olyan új tényre hivatkozni, amelyről az ügyfélnek a döntés meghozatala előtt tudomása volt.** A fellebbezést **indokolni kell.**

Vannak olyan esetek, amikor **nincs helye fellebbezésnek:**

- ha az ügyben törvény azt kizárja;
- az ügyfelek részéről az egyezségüket jóváhagyó határozat ellen;
- jogszabály eltérő rendelkezése hiányában valamely adatnak, ténynek vagy jogosultságnak a hatósági nyilvántartásba hivatalbóli, mérlegelés nélküli bejegyzésével szemben;
- ha az első fokú döntést miniszter, autonóm államigazgatási szerv, önállóan szabályozó szerv vagy kormányhivatal vezetője hozta;
- törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában, ha az első fokú döntést központi államigazgatási szerv vezetője hozta;
- a képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben hozott határozata ellen;
- a helyi önkormányzat képviselő-testületének rendeletében foglaltak szerint kiszabható közigazgatási bírság kiszabásával kapcsolatos eljárásokban az átruházott hatáskörben hozott határozatok ellen;
- a Ket. 98. § (1a) bekezdése alapján benyújtott fellebbezés érdemi vizsgálat nélküli elutasítása esetén.

Az **ügyfél** az első fokú határozat ellen az ügyfajták túlnyomó részében fellebbezhet, ugyanakkor **az eljárás egyéb résztvevője** saját jogán önálló fellebbezéssel csak az első fokú határozat rá vonatkozó rendelkezése, illetve a rá vonatkozó első fokú végzés ellen élhet.

¹⁹⁷ Lásd részletesen: RIXER Ádám: *A kérelem alapján lefolytatható jogorvoslati eljárások* – BALLA Zoltán, BUZÁS Gábor, RIXER Ádám, SZILVÁSY György Péter: *A közigazgatási hatósági eljárás...*, i. m., 7.1., 7.2. alfejezetek, 55–85., Patyi András, i. m., 365–438.

A végzés fő szabály szerint nem támadható meg fellebbezéssel, csak a határozat elleni fellebbezésben sérelmezhető. Ez azt jelenti, hogy az alábbi néhány kivételtől eltekintve **a végzések ellen nincs helye önálló fellebbezésnek**. Az önállóan megfellebbezhető végzések köre az alábbi:

- az ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló;
- a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasító;
- az eljárást megszüntető;
- az eljárás felfüggesztését kimondó vagy a felfüggesztésre irányuló kérelmet elutasító;
- az ügyintézési határidő túllépésével kapcsolatos;
- az eljárási bírságot kiszabó;
- a fellebbezési határidő elmulasztása miatt benyújtott igazolási kérelmet elutasító;
- az iratbetekintési jog korlátozására irányuló kérelem tárgyában hozott és
- a fizetési kedvezménnyel kapcsolatos, az eljárási költség megállapításával és viselésével kapcsolatos, a költségmentesség iránti kérelmet elutasító, a költségmentesség módosításáról vagy visszavonásáról szóló első fokú végzés.

A fellebbezést a **döntés közlésétől számított tizenöt napon** belül lehet előterjeszteni (fellebbezés benyújtásának hangkapcsolatot biztosító úton, ideértve a telefont, vagy írásbelinek nem minősíthető elektronikus úton nincs helye), de a fellebbezésre jogosult a fellebbezési határidőn belül a fellebbezési jogáról írásban, illetve szóban lemondhat: a szóban történő lemondást jegyzőkönyvbe kell foglalni. Ha jogszabály lehetővé teszi – az ügyfél elektronikus azonosítását követően, az információ megőrzését biztosító módon történő rögzítés mellett – az ügyfél a lemondó nyilatkozatát telefonon is megteheti. A fellebbezési jogról történő lemondó nyilatkozat nem vonható vissza. Ha az ügyfél a fellebbezési határidő elmulasztása miatt igazolási kérelmet nyújtott be, a határidő az ennek helyét adó döntés jogerőssé válását követően kezdődik. Ha az ügyfél költségmentesség iránti kérelmet nyújtott be, a határidő a döntés jogerőssé válását követően kezdődik. Ha a fellebbezést a fellebbezés elbírálására jogosult hatóságnál nyújtották be, a felterjesztésre nyitva álló határidő a fellebbezésnek az első fokú döntést hozó hatósághoz érkezésével kezdődik.

A fellebbezési kérelmet **annál a hatóságnál kell előterjeszteni**, amely a megtámadott döntést hozta. Ha a fellebbezést valamilyen oknál fogva mégis a fellebbezés elbírálására jogosult hatóságnál nyújtják be, a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság a fellebbezést megküldi az első fokú döntést hozó hatóság részére. Elkésettség címén a fellebbezés nem utasítható el, ha a fellebbezésre jogosult a fellebbezési határidőben a fellebbezést az elbírálására jogosult hatóságnál terjeszti elő.

Amennyiben az arra jogosult fellebbezéssel él, fellebbezéssel megtámadott határozatban foglalt jogok nem gyakorolhatók, és a fellebbezésnek **a határozat végrehajtására halasztó hatálya van**, kivéve, ha a döntés fellebbezésre tekintet nélkül azonnal végrehajtható, illetve ha a hatóság nyilvánította a döntést a fellebbezés halasztó hatályának kizárásával végrehajthatóvá.

Vannak azonban olyan típusú döntések, amelyek tekintetében a végrehajtás halasztó hatálya nem érvényesül, így például az ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló végzés elleni fellebbezésnek nincs halasztó hatálya, hiszen annak éppen az a rendeltetése, hogy azonnal lehetőséget biztosítson bizonyos eljárási cselekmények foganatosítására.

A Ket. azt is meghatározza, **mikor nyilvánítható fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatóvá a döntés**. Így többek között akkor, ha életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet megelőzése, elhárítása vagy káros következményeinek enyhítése miatt szükséges, a végrehajtás késedelme jelentős vagy helyrehozhatatlan kárral vagy a személyiségi jogok jelentős sérelmével járna, vagy például a döntés valakinek a tartásáról vagy gondozásáról rendelkezik. A hatóság a döntésében ilyenkor a fellebbezésre tekintet nélküli végrehajthatóságról külön rendelkezik, és azt meg is indokolja, valamint rendelkezik a végrehajtásról és a foganatosítás módjáról. Ha az ilyen döntésben a hatóság teljesítési határidőt állapított meg, a végrehajtás megindítására csak e határidő eredménytelen eltelte után kerülhet sor.

Ahogy az említettük, a fellebbezési kérelem először az **első fokú hatósághoz** kerül, mely azt a Ket. általános szabályainál tanultak alapján megvizsgálja.

Az első fokú döntést hozó hatóság érdemi vizsgálat nélkül elutasítja

- az elkésett fellebbezést;
- a fellebbezésre nem jogosulttól származó fellebbezést;
- az önálló fellebbezéssel meg nem támadható végzés ellen irányuló fellebbezést;
- a Ket. 98. § (1a) bekezdése megsértésével benyújtott fellebbezést, valamint
- ha az ügyfél a fellebbezési eljárásért fizetendő illeték- vagy díjfizetési kötelezettségének az elsőfokú hatóság erre irányuló felhívása ellenére az erre tűzött határidő alatt nem tesz eleget, és költségmentességben sem részesül.

Ha a fellebbezési kérelem vizsgálata során a hatóság megállapítja, hogy döntése **jogszabályt** sért, a döntését módosítja vagy visszavonja. Ugyanez igaz arra is, ha a fellebbezés alapján a szakhatóság megállapítja, hogy a szakhatósági állásfoglalása jogszabályt sért, állásfoglalását módosítja. Ilyenkor a hatóság a szakhatósági állásfoglalás módosítása esetén módosítja döntését.

Olyan eset is előfordulhat, hogy a hatóság döntése ugyan **nem jogszabálysértő**, azonban a hatóság mégis visszavonhatja, illetve a fellebbezésben foglaltaknak megfelelően módosíthatja azt, de csak akkor, ha a kérelemben foglaltakkal egyetért, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél.

A szakhatóság a fellebbezés esetén a nem jogszabálysértő szakhatósági állásfoglalást a fellebbezésben foglaltaknak megfelelően módosíthatja, ha a kérelemben foglaltakkal egyetért, feltéve, hogy az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél.

A hatóság a szakhatósági állásfoglalás módosítása esetén módosítja döntését.

Amennyiben a fellebbezési kérelem megfelelő, és az első fokú hatóság azt nem kívánja saját hatáskörben módosítani vagy visszavonni, az első fokú döntést hozó hatóság a fellebbezést a fellebbezési határidő leteltétől számított 8, szakhatóság közreműködése esetén 15 napon belül **terjeszti fel a fellebbezés elbírálására jogosult, másodfokú hatósághoz**. A felterjesztésre abban az esetben nem kerül sor, ha

- a hatóság a megtámadott döntést a fellebbezésben foglaltaknak megfelelően kijavítja, kiegészíti, módosítja, visszavonja;
- a fellebbezést érdemi vizsgálat nélkül elutasítja;
- a fellebbezést a felterjesztést megelőzően visszavonták.

Az elsőfokú döntést hozó hatóság a fellebbezés és az iratok felterjesztését követően tájékoztatja a nem fellebbező ügyfelet arról, hogy a döntés fellebbezés benyújtása folytán nem vált jogerőssé. Ha a fellebbezést valamennyi fellebbező ügyfél visszavonta, a hatóság erről tájékoztatja a nem fellebbező ügyfelet.

Az elsőfokú döntést hozó hatóság megküldi a fellebbezést a szakhatóságnak. Ha a fellebbezés nem érinti a szakhatóság állásfoglalását, az elsőfokú döntést hozó hatóság mellőzi a fellebbezés szakhatóságnak való megküldését. A fellebbezést az első fokú döntést hozó hatóság az ügy összes iratával együtt terjeszti fel a fellebbezés elbírálására jogosult, másodfokú hatósághoz, és a fellebbezésről kialakított álláspontjáról is nyilatkozik.

Fontos szabály, hogy a fellebbezésben új tények és bizonyítékok is előterjeszthetők.

A **másodfokú hatósági** eljárás során a másodfokú döntést hozó hatóság a sérelmezett döntést, valamint az azt megelőző eljárást megvizsgálja. Ennek során nincs kötve a fellebbezésben foglaltakhoz.

A másodfokú döntést hozó hatóság beszerzi a másodfokú eljárásban kijelölt szakhatóság állásfoglalását. Ha a fellebbezés nem érinti az elsőfokú szakhatóság állásfoglalását, a másodfokú döntést hozó hatóság mellőzi a szakhatóság megkeresését. Ha törvény vagy kormányrendelet a másodfokú eljárásban szakhatóságot nem jelöl ki, a hatóság maga dönt a fellebbezésnek a szakhatósági állásfoglalás ellen irányuló részében is.

A másodfokú hatóság, miután megvizsgálta az első fokú döntést és az alapeljárást, különbözőképp dönthet:

- Az eredeti első fokú döntést helybenhagyja, megváltoztatja vagy megsemmisíti.
- A jogszabályban meghatározott esetben a mérlegelési jogkörben hozott első fokú döntésben meghatározott kötelezettségnél súlyosabb kötelezettséget nem állapíthat meg.
- Ha a másodfokú döntés meghozatalához nincs elég adat, vagy az elsőfokú döntés meghozatalát követően új tény merül fel, vagy egyébként a tényállás további tisztázása szükséges, a másodfokú döntést hozó hatóság a kiegészítő bizonyítási eljárás lefolytatását maga végzi el, és ennek alapján dönt.
- Ha megállapítja, hogy az eljárásba további ügyfél bevonása szükséges, az első fokú döntést végzésben megsemmisíti, és az ügyben első fokú döntést hozó hatóságot új eljárásra utasítja.

A másodfokú döntést hozó hatóság a fellebbezés elbírálása érdekében megküldött iratokat a döntés meghozatalát követően visszaküldi a döntéssel együtt az első fokú döntést hozó hatósághoz, amely intézkedik a döntés kézbesítése iránt. Ilyenkor a fellebbezési eljárásban született döntést közölni kell a fellebbezővel és azzal, akivel az első fokú döntést közölték.

5.8.1.2. A bírósági felülvizsgálat

A bírósági szakaszban az igazságszolgáltatás hatalmi ágához tartozó bíróságokhoz kerül a döntés felülvizsgálata, így a bírósági felülvizsgálat részletszabályi sem a Ket.-ben, hanem a Pp.-ben és a közigazgatási nemperes eljárásokról szóló törvényben található. A közigazgatási perekben a közigazgatási és munkaügyi bíróság jár el. Ha más bíróság kizárólagos illetékessége meghatározva nincs, vagy törvény eltérően nem rendelkezik, a bíróság illetékességét – fő szabály szerint – az első fokon eljáró közigazgatási szerv székhelye állapítja meg.

A közigazgatási **per indítására jogosult (azaz a per felperese lehet):**

- az ügyfél;
- a kifejezetten rá vonatkozó rendelkezés tekintetében az eljárás egyéb résztvevője;
- a perben **fél lehet az is**, akit a közigazgatási jog szabályai szerint jogok illethetnek és kötelezettségek terhelhetnek, továbbá az a közigazgatási szerv is, amelynek egyébként nincs perbeli jogképessége.
- Az **ügyész** akkor kérheti a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát, ha a határozat az ügyészségről szóló törvény szerinti ügyészi felhívásban a törvénysértés orvoslására megállapított határidő elteltét követően sem felel meg a jogszabályok rendelkezéseinek. Ha a bíróság tudomást szerez arról, hogy a közigazgatási szerv felülvizsgálni kért határozata ellen az ügyész felhívással élt, vagy pedig a felettes közigazgatási szerv a határozatnak felügyeleti úton való felülvizsgálata iránt intézkedett, a tárgyalást az ügyészi felhívás elbírálásáig, illetve a felügyeleti intézkedéssel elrendelt újabb határozat meghozataláig – legfeljebb azonban harminc napra – felfüggeszti. A harminc nap eltelte után a tárgyalást akkor is folytatni kell, ha a közigazgatási szerv érdemi határozatot még nem hozott. Ha az ügyészi felhívás vagy a felügyeleti intézkedés, illetőleg a határozatnak hivatalból vagy kérelemre történt visszavonása vagy módosítása folytán hozott új közigazgatási határozat a kereseti kérelemben foglaltaknak eleget tesz, a bíróság a pert megszünteti, és a közigazgatási szervet a perköltség megfizetésére kötelezi.

A keresetlevelet **jogszabálysértésre** hivatkozással az első fokú közigazgatási határozatot hozó szervnél a felülvizsgálni kért **határozat vagy végzés közlésétől számított 30 napon** belül kell benyújtani vagy ajánlott küldeményként postára adni. A végzés bírósági felülvizsgálatának van helye, ha a törvény alapján a végzés önálló fellebbezéssel támadható, és törvény az ügyben az elsőfokú határozattal szemben kizárja a fellebbezést, valamint a határozat bírósági felülvizsgálatát teszi lehetővé. Ha a Ket. szerint az ügyfél szerződésszegése folytán a hatósági szerződés hatósági határozatnak minősül, a keresetlevél benyújtására nyitva álló határidőt e határozat végrehajtásának elrendeléséről szóló végzés kézhezvételétől kell számítani.

Ha a fél a keresetlevél benyújtására megállapított határidőt elmulasztotta, igazolással élhet. Mivel az eljárás lefolytatására a bíróság jogosult, a közigazgatási szerv a hozzá elkésztett keresetlevelet nem utasíthatja el, hanem köteles azt a bírósághoz továbbítani abban az esetben is, ha a fél igazolási kérelmet nem terjesztett elő.¹⁹⁸

A keresetlevél benyújtásának a végrehajtásra **nincs halasztó hatálya**, a felperes azonban a keresetlevélben a végrehajtás felfüggesztését kérheti. A végrehajtás a kérelemnek a végrehajtást foganatosító szerv tudomására jutásától annak elbírálásáig nem foganatosítható, kivéve, ha a hatóság a határozatot végrehajtás felfüggesztése iránti kérelemre tekintet nélkül végrehajthatónak nyilvánította.

Nincs helye azonban a végrehajtás felfüggesztésének, ha a határozat

- a polgári védelmi szolgálat ellátásával kapcsolatos kötelezettséget állapít meg;
- jogerős bírósági döntés végrehajtását szolgálja;
- a honvédelmi kötelezettségek részét képező gazdasági és anyagi szolgáltatással kapcsolatos kötelezettséget állapít meg;

¹⁹⁸ Lásd még: KOZMA György, PETRIK Ferenc: *Közigazgatási perek a gyakorlatban*, Deák Ferenc Továbbképző Akadémia, Budapest, 1994.; *Közigazgatási bíráskodás*, szerk. Imre Miklós, HVG-ORAC, Budapest, 2007.

- a honvédelmi és katonai célú építmények, ingatlanok építésügyi hatósági engedélyezésére, illetve működési és védőterületeik kijelölésére vonatkozik;
- végrehajtása felfüggesztésének törvényben meghatározott feltételei nem teljesülnek, vagy azt törvény kizárja.

A keresetet **az ellen a közigazgatási szerv ellen kell indítani**, amelyik a felülvizsgálni kért határozatot hozta. Ebben az esetben ő lesz a per **alperese**. Ha a fél a pert nem a felülvizsgálni kért határozatot hozó másodfokú, hanem az első fokú közigazgatási szerv ellen indította, a per során a másodfokú közigazgatási szervet perbe vonhatja.

A bíróság a közigazgatási határozatot jogszabály eltérő rendelkezése hiányában mindig a meghozatalakor alkalmazandó jogszabályok és fennálló tények alapján vizsgálja felül.

Mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat akkor tekintendő jogszerűnek, ha a közigazgatási szerv a tényállást kellő mértékben feltárta, az eljárási szabályokat betartotta, a mérlegelés szempontjai megállapíthatók, és a határozat indokolásából a bizonyítékok mérlegelésének okszerűsége kitűnik.

A bíróság a pert fő szabály szerint **tárgyaláson kívül** bírálja el, a felek bármelyikének kérelmére azonban tárgyalást tart.

Tárgyalás tartását az ügyfél a keresetlevélben, a közigazgatási szerv a keresetlevélben foglaltakra vonatkozó nyilatkozatában kérheti. Ennek elmulasztása miatt igazolásnak nincs helye.

Ha törvény ettől eltérően nem rendelkezik, a bíróság – az ügy érdemére ki nem ható eljárási szabály megsértésének kivételével – a jogszabálysértő közigazgatási határozatot

- hatályon kívül helyezi, és szükség esetén a közigazgatási határozatot hozó szervet új eljárásra kötelezi;
- megváltoztathatja (de csak a Pp. 339. §-ában taxatív felsorolt esetekben);
- hatályon kívül helyezi, és a határozatot hozó szervet új eljárásra kötelezi, ha más jogalapon álló határozat meghozatalát látja indokoltnak.

Ha a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság az ügy érdemében határozott, a hatóságnál ugyanabban az ügyben azonos tényállás mellett – a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság által elrendelt új eljárás kivételével – nincs helye új eljárásnak (**res iudicata**, vagy más néven eldöntött, ítélt dolog).

A hatóságot a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság határozatának rendelkező része és indokolása köti, a megismételt eljárás és a döntéshozatal során annak megfelelően jár el.

A bíróság ítélete ellen fellebbezésnek fő szabály szerint nincs helye, kivéve, ha a közigazgatási pert olyan első fokú határozat bírósági felülvizsgálata iránt indították, amely ellen közigazgatási úton nincs helye fellebbezésnek, és e határozatot a bíróság törvény alapján megváltoztathatja.

A másodfokú bíróság ilyenkor az ügy érdemében tárgyaláson kívül határoz, a felek bármelyikének kérelmére azonban tárgyalást tart.

Kivételesen azonban lehetőség van rendkívüli perorvoslatra (felülvizsgálat), amely során a Kúria a felülvizsgálati kérelem tárgyában a kérelemnek a Kúriához való beérkezésétől számított százhusz napon belül dönt.

Emellett érdemes röviden szólnunk a **nemperes eljárásokról** is. A nemperes eljárások kevésbé formalizáltak, a tárgyalás tartását nem igénylő bírósági eljárástípusok. A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény szerint közigazgatási nemperes eljárás különösen

- a közigazgatási hatóság kötelezése eljárás lefolytatására;
- a közigazgatási végzés bírósági felülvizsgálata.

A törvényben szabályozott közigazgatási nemperes eljárásokban, ha törvény másként nem rendelkezik, kizárólag okirati bizonyításnak van helye.

A hatóság közigazgatási hatósági ügyben hozott végzése ellen az ügyfél, továbbá a kifejezetten rá vonatkozó végzés esetében az eljárás egyéb résztvevője a végzés bírósági felülvizsgálatát jogszálysértésre hivatkozással, a végzés közlésétől számított harminc napon belül kezdeményezheti. A bírósági felülvizsgálattal megtámadható végzés ellen benyújtott kérelem tárgyában a törvényszék nemperes eljárásban végzéssel határoz.

A bíróság lényeges eljárási szabálysértés megállapítása esetén a közigazgatási végzést hatályon kívül helyezi, és szükség esetén a hatóságot új eljárásra vagy az eljárás folytatására kötelezi, de törvény rendelkezhet úgy is, hogy meghatározott közigazgatási hatósági ügyben a bíróság a közigazgatási döntést megváltoztathatja. A bíróság végzése ellen további jogorvoslatnak helye nincs.

5.8.1.3. Az újrafelvételi eljárás

Az előző jogorvoslatokhoz képest speciálisnak tekinthető az **újrafelvételi eljárás**. Ahogyan a nevéből is kiderül, valamilyen oknál fogva az eljárás ismét lefolytatásra kerül. Amennyiben ugyanis a határozat jogerőre emelkedését követően az ügyfél tudomására olyan lényeges tény, adat vagy bizonyíték jut, amely a határozat meghozatala előtt már megvolt, és ha ismert lett volna a tényállás tisztázása során, akkor az ügyfélre nézve kedvezőbb döntés születhetett volna, az ügyfél kezdeményezheti az eljárás ismételt lefolytatását, vagyis újrafelvételét.

Nagyon fontos kiemelnünk, hogy ez a jogorvoslati forma **csak a már jogerős határozat ellen** nyújtható be a hivatkozási alapként szolgáló ténynek, adatnak vagy bizonyítéknak az ügyfél tudomására jutásától számított 15 napon belül, de legfeljebb a határozat jogerőre emelkedésétől számított 6 hónapon belül. Ennek az az oka, hogy amíg nem jogerős a döntés, addig a fellebbezés lehetőséget teremt arra is, hogy új bizonyítékokat, tényeket, adatokat terjesszen elő a fellebbezésre jogosult. Amennyiben azonban a döntés jogerőre emelkedik, csak az újrafelvételi eljárás keretében van lehetőség új bizonyítékokra hivatkozással jogorvoslati eljárást indítani.

Az újrafelvételi kérelmet az elsőfokú hatóság bírálja el.

Tekintettel arra, hogy ilyen esetben lényegében az alapeljárást meg kell ismételni, a hatóságnak gondosan meg kell vizsgálnia, hogy az újrafelvételi eljárás lefolytatásának feltételei fennállnak-e. Amennyiben a hatóság megállapítja, hogy

- az újrafelvételi kérelem a jogerős határozat meghozatala után bekövetkezett tényen, illetve a jogi szabályozásban bekövetkezett változáson alapul;
 - az ügyben bírósági felülvizsgálat van folyamatban, vagy a bírósági felülvizsgálat során a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság határozatot hozott;
 - a határozat jogerőre emelkedésétől számítva hat hónap eltelt;
 - azt törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet kizárja;
- a hatóság az újrafelvételi kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasítja.

Az újrafelvételi eljárásban a hatóság a jogerős határozatot módosíthatja, visszavonhatja, vagy az utóbb ismertté vált tényállásnak megfelelő új döntést hozhat. E döntést közölni kell azzal, akivel a jogerős döntést közölték, és ellene jogorvoslatnak az általános szabályok szerint van helye. Amennyiben a hatóság az újrafelvételi kérelemnek helyt ad, az ügyfelet olyan eljárásjogi helyzetbe kell hozni, mint amilyenben akkor lenne, ha már a korábbi határozat meghozatalakor ismerte volna az újrafelvételi eljárás alapjául szolgáló tény, adatot vagy bizonyítékot. Ha az újonnan ismertté vált tények alapján a jogerős határozatban megállapított kötelezettség elrendelésének – részben vagy egészben – nem lett volna helye, az újrafelvételi eljárásban intézkedni kell a kérelem benyújtásáig, illetve a végrehajtás felfüggesztéséig történt teljesítéssel (végrehajtással) kialakult helyzet rendezéséről, a kötelezettek alaptalanul okozott joghátrány megszüntetéséről, az okozott kár és eljárási költség megtérítéséről, valamint a személyiségi jogsértés miatt járó sérelemdíj megfizetéséről. Az újrafelvételi kérelem alapján hozott döntésnek nem akadály a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok sérelme.

5.8.1.4. Az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárás

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. Az Alkotmánybíróság egy olyan szerv, amely nem minősül közigazgatási szervnek, sem a hagyományos értelemben vett bíróságnak.¹⁹⁹ Az Alkotmánybíróság többek között elbírálja az alkotmányjogi panaszokat, melyek előterjesztése közigazgatási hatósági eljárásokkal összefüggésben is lehetséges. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény szerint az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A Ket. szerint amennyiben az ügyfelek között létrejött **egyezséget jóváhagyó határozat** meghozatala során alkalmazott alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés ellen az ügyfél alkotmányjogi panaszt nyújt be, és ez alapján az Alkotmánybíróság a jogszabályt, illetve jogszabályi rendelkezést megsemmisíti, de az Alkotmánybíróság nem mondja ki a megsemmisített jogszabálynak vagy jogszabályi rendelkezésnek az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben való alkalmazhatóságát, az ügyfél az alkotmánybírósági határozat kézbesítésétől számított harminc

¹⁹⁹ Dr. BOROS ANITA: *A közigazgatási hatósági eljárás kézikönyve*, i. m.

napon belül kérelmet nyújthat be az egyezséget jóváhagyó hatósághoz a határozat módosítása, illetve visszavonása iránt.

Ennek egy másik válfaja az az esetkör, amikor az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz alapján csak valamely jogszabályi rendelkezés lehetséges értelmezését nyilvánítja alaptörvény-ellenessé, a fentieket kell alkalmazni az alaptörvény-ellenes értelmezés eredményeképpen hozott határozat tekintetében is.

5.8.2. A HIVATALBÓL INDULÓ DÖNTÉS-FELÜLVIZSGÁLATI MÓDOK

Ahogy az ex-officio alapelvénél arról már szoltunk, vannak olyan eljárási cselekmények, amelyekhez nem szükséges az ügyfél részéről semmilyen kérelem vagy kezdeményezés. Ebbe a csoportba sorolhatók a hivatalból induló döntés-felülvizsgálati módok is, hiszen az ilyen típusú eljárásokat vagy az első fokú hatóság, vagy a felettes szerv, illetve a hatósági jogviszonyba beavatkozni jogosult más hatóság – jelen esetben az ügyészség – kezdeményezi és folytatja le.

5.8.2.1. A döntés módosítása vagy visszavonása

A korábbiakban már említettük, hogy a közigazgatási hatóság a saját döntését kijavíthatja, kiegészítheti, kicserélheti, amennyiben a döntés valamilyen kisebb hibában szenved. Vannak azonban olyan esetek is, hogy a hatóság döntése jogszabálysértő, és a jogszabálysértést a hatóság maga észleli, azonban a döntés már közlésre került. A fellebbezés kapcsán már említettük ennek egy formáját, azonban a döntés módosítására és visszavonására ott kérelemre, vagyis fellebbezési kérelem alapján kerülhet sor.

Amiről most beszélünk, az egy hivatalból, vagyis a hatóság által eszközölhető jogorvoslati forma: a döntés módosítására vagy visszavonására abban az esetben kerülhet sor, amennyiben a hatóság megállapítja, hogy döntése jogszabályt sért, és döntését a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság, a felügyeleti szerv vagy – a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság még nem bírálta el, a döntését módosítja vagy visszavonja.

A döntést ilyenkor közölni kell azzal, akivel a módosított vagy visszavont döntést közölték.

A döntés módosításának, visszavonásának azonban vannak bizonyos korlátai:

- Csak egyszer kerülhet rá sor (kivételt képez ez alól az Alkotmánybíróság határozata vagy az ügyési felhívás alapján indított eljárás).
- A döntés közlésétől számított 1 éven belül kerülhet rá sor.
- Speciális határidő: ha a döntés bírósági felülvizsgálata van folyamatban, a hatóság az érdemi ellenkérelem előterjesztéséig vonhatja vissza a döntését.
- Nem sérthet jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokat, kivéve
 - a hatósági nyilvántartásba, illetve
 - a hatósági igazolványba felvett téves bejegyzés;
 - az állampolgársági bizonyítvány ténymegállapítása esetében.

5.8.2.2. A felügyeleti eljárás

A felügyelet egyik sajátossága, hogy a felettes szerv jogosult nyomon követni és ellenőrizni a neki alárendelt hatóság tevékenységét. Ebbe a körbe az is beletartozik, hogy a felettes szerv vizsgálhatja a neki alárendelt hatóság hatósági eljárásait, döntéseit. A felügyeleti szerv jogosult hivatalból megvizsgálni az ügyben eljáró hatóság eljárását, illetve döntését, és ennek alapján megteszi a szükséges intézkedést a jogszabálysértő mulasztás felszámolására, illetve gyakorolja a felügyeleti jogkört.

Ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik, felügyeleti szervként az a hatóság jár el, amely a fellebbezés elbírálására jogosult vagy jogosult volna.

Ha a felettes szerv megállapítja, hogy a hatóság döntése jogszabályt sért: megváltoztatja vagy megsemmisíti az első fokú döntést, vagy szükség esetén a felügyeleti szerv a jogszabálysértő döntést végzésben megsemmisíti, és új eljárásra utasítja az ügyben eljáró hatóságot. Ebben az esetben a felügyeleti eljárásban intézkedni kell a döntéssel, illetve az annak alapján történt teljesítéssel vagy végrehajtással kialakult helyzet rendezéséről és a szükségtelenül okozott költség megtérítéséről. A felügyeleti eljárásban keletkezett döntést ilyenkor is közölni kell azzal, akivel a jogszabálysértő döntést is közölték.

Nincs helye azonban a döntés megváltoztatásának és megsemmisítésének, ha

- azt a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság érdemben elbírálta;
- semmisségi ok esetén a semmisségi igény érvényesítésére nyitva álló idő eltelt;
- semmisségi ok hiányában az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértően;
- kötelezettséget (joghátrányt) megállapító döntés jogerőre emelkedésétől, vagy ha az hosszabb, a teljesítési határidő utolsó napjától számított öt év eltelt;
- azt jogszabály kizárja vagy feltételhez köti, és a feltétel nem áll fenn.

A jogszabálysértő döntés megsemmisítése vagy megváltoztatása esetén a felügyeleti eljárásban intézkedni kell a döntéssel, illetve annak alapján történt teljesítésével vagy végrehajtással kialakult helyzet rendezéséről és a szükségszerűen okozott költség megtérítéséről.

5.8.2.3. Az ügyészi fellépés

Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (a továbbiakban: Ütv.) értelmében az ügyész ellenőrzi a közigazgatási hatóságok, valamint a bíróságon kívüli más jogalkalmazó szervek által hozott egyedi, bíróság által felül nem bírált, jogerős vagy végrehajtható döntések, valamint hatósági intézkedések törvényességét. Az ügyész közérdekű feladat- és hatásköreit a törvénysértés kiküszöbölése érdekében elsősorban bírósági peres és nemperes eljárások megindításával (perindítási jog), valamint hatósági eljárások kezdeményezésével és jogorvoslat előterjesztésével gyakorolja (együtt: **fellépés**).

Az ügyész közérdekvédelmi feladatait érintő, az Ütv.-ben nevesített közös szabályok szerint az ügyész intézkedésének megalapozása érdekében hivatalból vizsgálatot folytat, ha a tudomására jutott adat vagy más körülmény megalapozottan súlyos törvénysértésre, mulasztásra vagy törvénysértő állapotra utal.

A Ket. szerint, ha az ügyész a Ket. hatálya alá tartozó ügyben lép fel a törvénysértés orvoslása érdekében, annak elbírálására az Ütv.-nek az ügyészség közérdekvédelmi feladatairól szóló fejezetében foglaltak az irányadók.

Az ügyési eszközöknek, intézkedéseknek az Ütv. különböző típusait ismeri:

- A törvénysértésnek **nem minősülő hiányosságra** és az olyan, csekély jelentőségű törvénysértésre, amely fellépést nem tesz indokolttá, az ügyész **jelzésben** hívja fel az illetékes szerv vezetőjének figyelmét. Ha az ügyész ezt kéri, az illetékes szerv vezetője a jelzéssel kapcsolatos álláspontjáról az ügyészt harminc napon belül értesíti.
- Ha törvény másképp nem rendelkezik, az ügyész a közigazgatási hatósági döntés érdemére kiható törvénysértés esetén a jogerőre emelkedéstől vagy a végrehajtás elrendelésétől számított legfeljebb egy éven belül, kötelezettséget megállapító, jogot elvonó vagy korlátozó döntés esetén a végrehajtáshoz való jog elévüléséig, illetve követelés biztosítását vagy dolog zárlatát elrendelő döntéssel szemben mindaddig, amíg ez az állapot fennáll, **felhívással** él a törvénysértés megszüntetése érdekében. Az ügyész a felhívásban indítványozhatja a törvénysértő döntés végrehajtásának felfüggesztését. A felhívás címzettje a végrehajtást a döntéséig köteles azonnal felfüggeszteni, és erről az ügyészt egyidejűleg tájékoztatni.
- Az ügyész a felhívását az ügyben eljáró szerv felügyeleti szervéhez nyújtja be. Ha a döntést hozó szervnek nincs felügyeleti szerve, vagy felügyeleti szerve a Kormány, vagy ha az ügyben felügyeleti intézkedés jogszabály alapján kizárt, a felhívást az ügyész a döntést hozó szervhez nyújtja be.

A felhívás eredménytelensége esetén az ügyész az alapügyben hozott **jogerős döntést megtámadhatja bíróság előtt.**

5.8.3. A SEMMISSÉG

A fentiekben említett jogorvoslati formák mindegyike arra szolgál, hogy jogszabálysértés esetén a jogszabálysértést reparálja, és helyreállítsa a jogszerű állapotot. Vannak azonban olyan súlyos jogszabálysértések, amelyeket nem lehet másként orvosolni, csak úgy, hogy a döntést az arra jogosult megsemmisíti. Erre való figyelemmel a Ket. taxatív felsorolja az ún. **semmisségi okokat**, amelyek fennállása esetén a döntést meg kell semmisíteni.

A döntést meg kell semmisíteni, ha

- a magyar hatóság joghatósága az Európai Unió általános hatályú, közvetlenül alkalmazandó kötelező jogi aktusa, nemzetközi szerződés vagy törvény rendelkezése alapján kizárt;
- az ügy nem tartozik az eljáró hatóság hatáskörébe vagy illetékességébe, kivéve: ideiglenes intézkedés;
- a határozatot a szakhatóság megkeresése nélkül vagy a szakhatóság jogszabályon alapuló állásfoglalásának figyelmen kívül hagyásával hozták meg;
- a közigazgatási döntés tartalmát bűncselekmény befolyásolta, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetését jogerős ítélet megállapította, vagy ilyen ítélet meghozatalát nem a bizonyítottság hiánya zárja ki, – ilyenkor a döntés időkorlátozás nélkül megsemmisíthető, ha az jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot nem érint;
- a döntést hozó testületi szerv nem volt határozatképes, vagy nem volt meg a döntéshez szükséges szavazati arány;

- res iudicata ellenére, vagy a közigazgatási bíróság döntésének figyelembevétele nélkül született döntés;
- törvény valamely meghatározott forma mellőzését, illetve valamely súlyos eljárási jogszabálysértést is semmisségi okká minősíthet.

Nagyon fontos szabály, hogy a fenti semmisségi ok valamelyikének fennállta esetén **sem semmisíthető meg a döntés**, ha

- az az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértené, és a döntés jogerőre emelkedése óta 3 év eltelt;
- kötelezettséget (joghátrányt) megállapító döntés jogerőre emelkedésétől, vagy ha az hosszabb, a teljesítési határidő utolsó napjától, a folyamatos kötelezettséget megállapító döntés esetén az utolsó teljesítéstől számított 5 év eltelt.

5.9. A VÉGREHAJTÁS

5.9.1. A VÉGREHAJTÁS ELŐFELTÉTELEI ÉS MEGINDÍTÁSA, FOGANATOSÍTÁSA

5.9.1.1. A végrehajtás előfeltételei

A hatósági eljárás harmadik nagy szakasza a végrehajtási eljárás szakasza. Ahogyan a jogorvoslati eljárás szakasza, úgy ez a szakasz is az eljárás ún. eshetőleges szakasza, azaz csak abban az esetben kerülhet rá sor, amennyiben a Ket.-ben meghatározott konjunktív feltételek fennállnak.

Ezek a feltételek az alábbiak (**a végrehajtás előfeltételei**):

- az önkéntes teljesítés hiánya;
- a jogerős (kötelezettséget megállapító) döntés;
- az igény el nem évülése.

Amennyiben a hatóság **az önkéntes teljesítés hiányát** vizsgálja, meg kell állapítania, hogy fennállnak-e az alábbiak:

- Pénzfizetésre, továbbá meghatározott cselekményre vagy magatartásra irányuló kötelezettséget állapít meg, a döntés jogerőre emelkedett, és a teljesítésre megállapított határidő vagy határnap eredménytelenül telt el.
- A tűrésre vagy valamely cselekménytől vagy magatartástól való tartózkodásra irányuló kötelezettséget megállapító döntés jogerőre emelkedett, és az ügyfél a kötelezettséget – a végrehajtáshoz való jog elévülési idején belül – megszegte.
- A döntés fellebbezésre vagy végrehajtás felfüggesztése iránti kérelemre tekintet nélküli végrehajtását, vagy biztosítási intézkedésként való alkalmazását rendelték el.
- A teljesítési határidőt nem tartalmazó döntés jogerőre emelkedett.

Ezeket a szabályokat megfelelően alkalmazni kell a hatóság által jóváhagyott egyezségben vállalt és a hatósági szerződésből eredő kötelezettségekre is.

A döntésnek valamilyen **kötelezettséget** kell megállapítania, hiszen a jogszerzést nem kell kikényszeríteni. Ha a hatóság döntése valamilyen jogot állapít meg, és az ügyfél azzal nem kíván élni, a hatóság nem „kényszeríti ki” a joggyakorlást. A Ket. szerint a végrehajtás szabályait kell alkalmazni a hatóság

döntésében megállapított, a hatóság által jóváhagyott egyezségben vállalt, a hatósági szerződésben vállalt, illetve a szerződés megszegése esetén a szerződés alapján az ügyfél által igénybe vett támogatás és egyéb kedvezmény visszatérítése iránti és a jogsegély keretében a külföldi hatóság hatósági ügyben hozott határozatában foglalt kötelezettség érvényesítésére, ha annak önkéntes teljesítése elmaradt.

A döntésnek jogerősnek kell lennie, de a jogerőről a korábbiakban már szoltunk.

A harmadik tényező, amit vizsgálni kell, a végrehajtáshoz való jog elévülése. Az elévülés azt az időpontot jelenti, ameddig a döntésben foglaltak állami úton még kikényszeríthetők. Ennek megfelelően az elévülési időszak elteltét követően a szóban forgó igény állami úton már nem kikényszeríthető.

A végrehajtáshoz való jog kötelezettséget megállapító döntés jogerőre emelkedésétől vagy ha a döntés teljesítési határidőt vagy határnapot állapított meg, annak utolsó napjától, illetve a határnapot követő naptól számított öt év elteltével évül el. Jogszabály ennél rövidebb elévülési határidőt is megállapíthat.

Nyugszik az elévülés a végrehajtás felfüggesztése, a végrehajtási eljárásban engedélyezett fizetési kedvezmény, továbbá a pénzfizetési kötelezettség folyamatos végrehajtásának időtartama alatt.

Emellett vannak olyan esetek is, amikor az elévülés megszakad: a végrehajtás elévülését bármely végrehajtási cselekmény megszakítja. Az elévülés megszakadásával az elévülési idő újra kezdődik. Az első bekezdésben meghatározott időponttól számított tíz év elteltével azonban a határozat nem hajtható végre.

A végrehajtási eljárás során nemcsak a Ket., hanem a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) bizonyos szabályai is alkalmazandók.

5.9.1.2. A végrehajtás megindítása és foganatosítása

Az elsőfokú hatóság **megindítja a végrehajtást**, ha megállapította, hogy a végrehajtható döntésben elrendelt kötelezettség teljesítése határidőre nem vagy csak részben, vagy pedig nem az előírásoknak megfelelően történt. Törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában a végrehajtást az elsőfokú hatóság **foganatosítja**, azonban a végrehajtást foganatosító szerv a végrehajtásra önálló bírósági végrehajtóval szerződést köthet, a végrehajtás során azonban csak a végrehajtást megindító hatóság jogosult végzést hozni. Törvény vagy kormányrendelet elrendelheti, hogy ha nem az elsőfokú hatóság foganatosítja a végrehajtást, akkor a döntés végrehajtását a végrehajtást foganatosító szerv az elsőfokú hatóság bevonásával foganatosítsa, ha ehhez olyan szakmai ismeretek vagy egyéb feltételek szükségesek, amelyekkel a végrehajtást foganatosító szerv nem rendelkezik.

Ha az elsőfokú hatóság foganatosítja a végrehajtást, a végrehajtás megindításáról nem kell külön végzést hozni, hanem a foganatosítást az önkéntes teljesítés elmaradásának megállapításától számított 8 napon belül meg kell kezdeni.

Ha a végrehajtást nem az elsőfokú hatóság foganatosítja, a végrehajtás megindításáról az elsőfokú hatóság – a rendelkezésére álló adatok vagy a hatósági ellenőrzés eredménye alapján – végzést hoz,

amelyet közöl a végrehajtást foganatosító szervvel is. Ilyen esetben a végrehajtás a végrehajtást foganatosító szervvel való közlést követő napon indul meg.

A végzés ilyenkor tartalmazza az elsőfokú hatóság nyilvántartásában vagy az ügy irataiban rendelkezésre álló, a végrehajtáshoz szükséges adatokat és pénzfizetési kötelezettség végrehajtása esetén a késedelmi pótlék mértékét is. A végzés ellen a kötelezett kizárólag jogszabálysértésre hivatkozással élhet fellebbezéssel, melyben elő kell adni az annak alapjául szolgáló tényeket, és csatolni kell az azt alátámasztó bizonyítékokat. A fellebbezésnek a végzés végrehajtására nincs halasztó hatálya.

A hatósági szerződésben foglalt kötelezettség megszegését az elsőfokú hatóság szintén végzésbe foglalja, azonban az ilyen végzés ellen nincs helye fellebbezésnek, azzal szemben az ügyfél a közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz a végrehajtásra halasztó hatályú keresettel fordulhat.

A végrehajtás a végrehajtás alapját képező kötelezettségre figyelemmel különbözőképpen történhet, ezért a Ket. különböző **végrehajtási módokat**²⁰⁰ határoz meg:

- a pénzfizetési kötelezettség végrehajtásának;
- meghatározott cselekmény végrehajtásának;
- külföldi határozat végrehajtásának és
- a magyar közigazgatási hatóság döntésének külföldön történő végrehajtásának szabályait.

A végrehajtás módjáról mindig a végrehajtást foganatosító szerv – szükség esetén a jogosult, illetve a kötelezett meghallgatása után – dönt. A végrehajtást foganatosító szervnek azt az intézkedést kell megtennie, amely – az eset összes körülményét mérlegelve – a leghatékonyabban biztosítja a kötelezettség teljesítését.

A Ket. azokat a szabályokat veszi sorra, amelyek az egyes **végrehajtási módokat határozzák meg**:

Amennyiben a végrehajtandó döntés valamilyen **pénzfizetési kötelezettséget** ír elő, a Ket. meghatározza, hogy milyen összegek és miként vonhatók végrehajtás alá:

- a biztosítási intézkedés során lefoglalt, pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt összeg;
- ha az előbbi összeg a követelést nem vagy csak részben fedezi, a kötelezett szabad rendelkezése alatt álló, pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt összeget, vagy ha ez természetes személy esetében nem lehetséges, a kötelezett munkabérét kell végrehajtás alá vonni.

A végrehajtás során a **munkabérből történő levonásnál** azt az összeget kell alapul venni, amely a munkabért terhelő, abból a külön jogszabály szerint levonással teljesítendő adónak (adóelőlegnek), egészségbiztosítási és nyugdíjjáruléknak, magánnyugdíj-pénztári tagdíjnak, továbbá egyéb járuléknak a levonása után fennmarad. A megmaradt, csökkentett összegből általában legfeljebb 33%-ot, kivételesen legfeljebb 50%-ot lehet levonni. A levonás során mentes a végrehajtás alól a havonta kifizetett munkabérnek az a része, amely megfelel az öregségi nyugdíj legalacsonyabb összegének. A munkaviszony alapján kapott munkabérből legfeljebb 33%-ot lehet levonni. Mentés a letiltás alól azonban például az átmeneti segély, ideértve a meghatározott célra kapott

²⁰⁰ Az egyes végrehajtási módok tekintetében a Vht. további részletszabályokat is meghatároz, itt elsősorban a Ket. szabályait és a Vht. legfontosabb rendelkezéseit emeljük ki.

segélyt is, az aktív korúak ellátására való jogosultság keretében megállapított pénzbeli ellátás, az időskorúak járadéka, a munkanélküliek jövedelem pótló támogatása, az ápolási díj vagy az anyasági támogatás.

A munkáltató ilyen esetben köteles az adós munkabéréből a letiltásban meghatározott összeget levonni és kifizetni a végrehajtást kérőnek, illetőleg kivételesen átutalni a végrehajtói letéti vagy más számlára. A munkabérre vezetett végrehajtásra vonatkozó köteleesség megszűnése esetén a munkáltató a le nem vont összeg erejéig készfizető kezésként felel a végrehajtást kérőnek.

Ha a kötelezett a végrehajtás foganatosítása során bizonyítja, hogy a teljesítés elmaradása

- neki nem róható fel, és
- rajta kívül álló ok lehetetlenné teszi a határidőre való teljesítést, vagy
- az számára aránytalan nehézséget jelentene,

kérelmére a végrehajtást foganatosító szerv a jogosult meghallgatása után **fizetési kedvezményt** engedélyezhet, ha azt jogszabály nem tiltja, és ahhoz a végrehajtást megindító hatóság előzetesen hozzájárult.

A kötelezett **késedelmi pótlékot** köteles fizetni, ha

- pénzfizetési kötelezettségének határidőben nem tett eleget, kivéve, ha törvény másként rendelkezik;
- a hatósági szerződés alapján igénybe vett támogatást vagy kedvezményt vissza kell térítenie;
- azt a törvény elrendeli.

A késedelmi pótlék **mértéke** minden naptári nap után a felszámítás időpontjában érvényes jegybanki alapkamat kétszeresének 365-öd része. A késedelmesen megfizetett késedelmi pótlék után nem számítható fel késedelmi pótlék.

Késedelmi pótlékot **kell felszámítani** a végrehajtási eljárás során

- a költségviselésre;
- a pénzgyenérték vagy az eljárási bírság megfizetésére irányuló kötelezettség késedelmes teljesítése esetén, továbbá
- az állam által előlegezett költség után a megelőlegezés időtartamára.

A késedelmesen megfizetett késedelmi pótlék után nem számítható fel késedelmi pótlék.

A késedelmi pótlék mindig azt illeti, akinek javára a végrehajtható döntés alapján a fizetési kötelezettséget teljesíteni kell.

A Ket. speciális rendelkezése, hogy amennyiben a pénzfizetési kötelezettség

- olyan közigazgatási bírság, melyet
- a helyi önkormányzat képviselő-testülete által hozott rendelet alapján,
- természetes személlyel szemben szabtak ki, akkor

a közigazgatási bírságot kiszabó hatóság a pénzfizetési kötelezettség végrehajtását követő ingóvégrehajtás helyett a meg nem fizetett közigazgatási bírság közérdekű munkával történő megváltásáról rendelkezhet. A meg nem fizetett közigazgatási bírság helyébe **5.000 forintnként 6 óra közérdekű**

munkát kell meghatározni. A meg nem fizetett közigazgatási bírságnak ötezerrel nem osztható részét nem kell figyelembe venni.

A kötelezettet a megváltás elrendelése előtt előzetesen nyilatkoztatni kell arról, hogy hozzájárul-e a meg nem fizetett közigazgatási bírság közérdekű munkával történő megváltásához. Az előzetes hozzájárulás megtagadása kizárja a meg nem fizetett közigazgatási bírság közérdekű munkával történő megváltásának elrendelését.

Nincs helye a meg nem fizetett közigazgatási bírság közérdekű munkával történő megváltásának, ha a kötelezett

- a megváltásról szóló határozat meghozatalakor nem töltötte be a tizennyolcadik életévét;
- a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló törvényben meghatározott fogyatékos személy, illetve kórházi fekvőbeteg ellátásban részesülő személy;
- a várandósság negyedik hónapját elérő nő, tizennegyedik életévét be nem töltött gyermekét egyedül nevelő szülő vagy fogyatékos személy, illetve aki folyamatos ápolást, felügyeletet, illetve kiszolgáltatást igénylő hozzátartozójáról egyedül gondoskodik.

A meg nem fizetett közigazgatási bírság helyébe lépő közérdekű munka végrehajtásáról az állami foglalkoztatási szerv gondoskodik.

Amennyiben a pénzösszeg végrehajtása nem vezetett vagy aránytalanul hosszú idő múlva vezetne eredményre, *a kötelezett bármely lefoglalható vagyontárgya végrehajtás alá vonható.* Elsősorban az a vagyontárgy vonható végrehajtás alá, amelyre biztosítási intézkedést rendeltek el. Ezt nevezzük **ingóvégrehajtásnak.**

Ha az adós a kötelezettségét önként nem teljesítette, a végrehajtó az adós ingóságait foglalási jegyzőkönyvben összeírja, és ilyen módon **lefoglalja.** Lefoglalni az adós birtokában, őrizetében levő vagy más olyan ingóságot lehet, amelyről valószínűsíthető, hogy az adós tulajdonában van.

Nem lehet lefoglalni az adós birtokában, őrizetében levő ingóságot, ha a rajta levő jelből vagy más körülményből minden bizonyítás nélkül kétségtelenül megállapítható, hogy az ingóság nincs az adós tulajdonában.

Nem lehet lefoglalni azokat a vagyontárgyakat, amelyeket a törvény a végrehajtás alól mentesít. Ilyen például az olyan eszköz, amely nélkül az adós foglalkozásának (hivatásának) gyakorlása lehetetlenné válik, így különösen a nélkülözhetetlen szerszám, műszer, technikai, katonai és egyéb felszerelési tárgy, egyenruha, szállítóeszköz, a rendszeres tanulmányok folytatásához nélkülözhetetlen eszköz, így különösen a tankönyv, tanszer, hangszer, a szükséges ruházati cikk stb.

A hatóság a foglaláskor **becsléssel** megállapítja a lefoglalt ingóság értékét, úgy, hogy a becsérték megállapításánál a végrehajtó a forgalmi árat veszi alapul. Ha a felek a becsértékben megegyeztek, ez az irányadó. A lefoglalt ingóságot – ha a törvény másképpen nem rendelkezik – az adós őrizetében kell hagyni. Ilyenkor az adós a lefoglalt ingóságot használhatja, de csak rendeltetésének megfelelően és az állag sérelme nélkül.

Ezt követően a lefoglalt ingóság értékesítése iránt haladéktalanul intézkedni kell: Az ingóságot – ha a törvény másképpen nem rendelkezik – rendszerint **árverésen** kell értékesíteni. Az első árverésen el nem adott ingóságot második árverésen kell értékesíteni, majd ha az ingóságot nem sikerült értékesíteni, és azt a végrehajtást kérő nem vette át, azt ki kell adni az adósnak.

Szigorú szabályok vonatkoznak ugyanakkor az **ingatlan-végrehajtásra**. Ingóságon kívül ingatlan-végrehajtásnak akkor lehet helye, ha

- a követelés összege az ötszázezer forintot meghaladja, illetve ennél kisebb összeg esetén, ha
- a tartozás a végrehajtás alá vont ingatlan értékével arányban áll.

A jogszabályban meghatározott lakásigény mértékének felső határát meg nem haladó nagyságú, a kötelezett és a vele együtt élő közeli hozzátartozók lakhatását közvetlenül szolgáló lakástulajdon a végrehajtás során csak akkor értékesíthető, ha a végrehajtás más formái nem vezettek eredményre.

Ha az ingatlan-végrehajtás megindításának nincs helye, és a kötelezett egyéb vagyonára vezetett végrehajtás is eredménytelen volt, a végrehajtást foganatosító szerv a kötelezett ingatlanát – a jogosult javára a behajthatatlan pénzkövetelés összege és járulékai összegéig – jelzálogjoggal terheli meg. Az ingatlanügyi hatóság – a végrehajtást foganatosító szerv megkeresésére – a jelzálogjogot az ingatlan-nyilvántartásba soron kívül bejegyezi.

A végrehajtás során a végrehajtást foganatosító az ingatlan lefoglalása végett megkeresi az ingatlanügyi hatóságot, hogy a végrehajtási jogot jegyezze be az ingatlan-nyilvántartásba. A foglalás a végrehajtási jog bejegyzésével valósul meg.

Az ingatlan értékének megállapítása igazságügyi szakértő szakvéleménye alapján történik.

Az ingatlant – ha a törvény másképpen nem rendelkezik – az ingóvégrehajtáshoz hasonlóan rendszerint árverésen kell értékesíteni.

Amennyiben a végrehajtás meghatározott cselekmény elvégzésére vagy meghatározott magatartásra irányul (például az ügyfél hagyjon fel a jogellenes magatartással, vagy éppen arra kötelezi őt a hatóság, hogy jogszerű magatartást tanúsítson), a teljesítés elmaradása esetén a végrehajtást foganatosító szerv

- a meghatározott cselekményt a kötelezett költségére és veszélyére elvégeztetheti;
- feljogosíthatja a jogosultat, hogy a meghatározott cselekményt a kötelezett költségére és veszélyére elvégezze vagy mással elvégeztesse;
- a jogosult kérelmére a kötelezettet a szolgáltatás pénzgyenértékének megfizetésére kötelezheti;
- ha a teljesítés elmaradása a kötelezettnek felróható, a kötelezettel szemben vagyoni helyzete és jövedelmi viszonyai vizsgálata nélkül eljárási bírságot szabhat ki;
- a rendőrség közreműködésével kényszerítheti ki a meghatározott cselekményt.

Ha a meghatározott cselekmény elvégzéséhez szükséges költségek egy százaléka az eljárási bírság felső határánál nagyobb összeg, a végrehajtási eljárásban kiszabható eljárási bírság felső határa a teljesítési költség egy százalékáig terjedhet. Az eljárási bírság ismételten kiszabható, ha a kötelezett a meghatározott cselekményt a bírságot kiszabó végzésben megállapított végrehajtási határidő alatt nem teljesítette, továbbá ha a meghatározott magatartásra vonatkozó rendelkezést ismételten megszegi.

5.9.1.3. Külföldi elemek a végrehajtásban

Nem túl gyakran, azonban előfordul olyan eset is a közigazgatási hatóságok életében, hogy egy külföldi hatóság kéri a magyar hatóság segítségét a külföldi döntésének végrehajtása ügyében.

A külföldi hatóság hatósági ügyben hozott határozatát

- törvény vagy kormányrendelet rendelkezése;
- az Európai Unió általános hatályú, közvetlenül alkalmazandó kötelező jogi aktusa vagy
- viszonyosság alapján lehet végrehajtani.

A külföldi határozat hazai végrehajtása a határozatot kibocsátó vagy a külföldi jog szerint a végrehajtásra hatáskörrel rendelkező hatóság megkeresése (jogsegélykérelme) alapján rendelhető el. A külföldi határozat végrehajtására irányuló megkeresést a külön kormányrendeletben kijelölt hatósághoz kell megküldeni, amely megvizsgálja, hogy a megkeresés megfelel-e az Európai Unió általános hatályú, közvetlenül alkalmazandó kötelező jogi aktusában, a nemzetközi szerződésben megállapított feltételeknek vagy a viszonyossági gyakorlatnak, illetve mindezek hiányában a külföldi határozat végrehajthatóságára vonatkozó feltételeknek.

A viszonyosság kérdésében a külpolitikáért felelős miniszter állásfoglalása az irányadó, amelyet az ügyfajta tekintetében feladatkörrel rendelkező miniszterrel egyetértésben alakít ki. Ha a megkeresés hiányos vagy e törvény alapján nem hajtható végre, a kijelölt hatóság a megkeresést az ok közlésével visszaküldi a külföldi hatóságnak.

Ha a megkeresés a magyar jog szerint bírósági hatáskörbe tartozó kötelezettség végrehajtására irányul, a megkeresést a hatáskörrel rendelkező illetékes bírósághoz kell megküldeni.

Ha a külföldi határozat végrehajtható, a megkeresést a végrehajtás foganatosítása céljából meg kell küldeni a végrehajtás foganatosítására hatáskörrel rendelkező illetékes szervhez. Ha esetleg a magyar jog szerint hatáskörrel rendelkező hatóság nincs, és a bíróság hatásköre sem állapítható meg, a kijelölt hatóság az igazságügyért felelős miniszter állásfoglalását kéri. Az igazságügyért felelős miniszter az érintett miniszterrel vagy központi államigazgatási szerv vezetőjével egyeztetett állásfoglalását 15 napon belül megküldi a kijelölt hatósághoz. A külpolitikáért felelős miniszter az ügyfajta tekintetében feladatkörrel rendelkező miniszterrel egyetértésben tizenöt napon belül nyilatkozik a viszonyosságról. Az eljárás utolsó mozzanataként a kijelölt hatóság ez alapján a megkeresést átteszi az állásfoglalásban meghatározott hatósághoz.

A magyar hatóság döntésének külföldön történő végrehajtására

- az Európai Unió általános hatályú, közvetlenül alkalmazandó kötelező jogi aktusa;
- törvény vagy
- kormányrendelet rendelkezése vagy
- viszonyosság alapján kerülhet sor.

A magyar hatóság döntésének külföldön történő végrehajtása során az elsőfokú hatóság keresi meg a külföldi jog szerint hatáskörrel rendelkező hatóságot, vagy ha azt saját gyakorlata vagy felügyeleti szerve bevonásával nem tudja megállapítani, a megkeresést továbbítás céljából a külpolitikáért felelős miniszterhez küldi meg. A külpolitikáért felelős miniszter a megkeresésnek a külföldi állam

küldvényekért felelős miniszteréhez történő továbbításáról – a megkereső hatóság egyidejű tájékoztatásával – tizenöt napon belül intézkedik.

5.9.2. A VÉGREHAJTÁSAI SZAKASZ EGYÉB SPECIÁLIS SZABÁLYAI

5.9.2.1. A biztosítási intézkedés; a végrehajtási eljárás felfüggesztése és megszüntetése

Amennyiben

- az eljárás tárgyát képező kötelezettség későbbi teljesítése veszélyben van;
- a teljesítési határidő lejárt előtt;
- az erre okot adó körülmény felmerülésétől számított 5 napon belül;
- biztosítási intézkedésként;
- pénzkövetelés biztosítása vagy
- meghatározott dolog zárlata rendelhető el.

Ezeket hívjuk összefoglaló néven **biztosítási intézkedésnek**. A biztosítási intézkedést az első fokú hatóság rendeli el, és a végrehajtást foganatosító szerv hajtja végre. A biztosítási intézkedést elrendelő végzés ellen önálló fellebbezésnek van helye.

A biztosítási intézkedést vissza kell vonni, ha

- azt pénzfizetési kötelezettség biztosítására rendelték el, és ezt az összeget a végrehajtást foganatosító szervnél letétbe helyezték;
- azt meghatározott cselekmény biztosítása érdekében rendelték el, és a kötelezett kétséget kizáró módon igazolja, hogy az önkéntes teljesítéshez minden szükséges előkészületet megtett, és azt már csak a biztosítási intézkedés akadályozza, vagy
- elrendelésének oka egyébként megszűnt.

A jogorvoslati szakaszban már szóltunk a végrehajtás felfüggesztésének kérdéséről: a végrehajtást megindító hatóság, a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság, a felügyeleti szerv vagy a bíróság **felfüggesztheti** a végrehajtást. Ugyanakkor a végrehajtást azonban **fel kell függeszteni** abban az esetben, amennyiben

- a végrehajtás alá vont vagyontárggyal kapcsolatos igényper van folyamatban, vagy a vagyontárgyat a bírósági végrehajtó más követelés végrehajtása érdekében korábban lefoglalta, feltéve, hogy más lefoglalható vagyontárgy nincs;
- a kézbesítési vélelem megdöntésére irányuló kérelmet terjesztettek elő, és a kérelemben előadott tények és körülmények a kérelem elfogadását valószínűsítik;
- a kötelezett meghalt vagy megszűnt, a jogutódlás tárgyában hozott végzés jogerőre emelkedéséig;
- azt az ügyész a végrehajtható döntés elleni felhívásban indítványozza;
- a végrehajtás folytatása életveszéllyel vagy helyrehozhatatlan kárral járna, vagy az közegészségügyi vagy közbiztonsági okból szükséges;
- a kötelezett fizetési kedvezmény iránt kérelmet terjeszt elő, kivéve, ha az ügyfél korábbi, ilyen tárgyú kérelmét a hatóság már jogerősen már elbírálta, vagy a fizetési kedvezmény engedélyezését jogszabály kizárja,
- azt jogszabály elrendeli, valamint
- a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság a hatóságot új eljárásra kötelezte, és ezzel a bírósági döntéssel szemben perújítási vagy felülvizsgálati kérelmet terjesztettek elő.

A végrehajtást elrendelő hatóság a fentieken túl a **kötelezett kérelmére** is felfüggesztheti a végrehajtást, azonban erre csak kivételesen kerülhet sor, ha a kötelezett a felfüggesztésre okot adó, méltányolható körülményt igazolta, és a kötelezettet a végrehajtási eljárás során korábban nem sújtották eljárási bírsággal.

A felfüggesztés alatt a végrehajtható döntésben foglaltak végrehajtása szünetel, a felfüggesztésig foganatosított végrehajtási cselekmények azonban hatályosak maradnak.

Ha a felfüggesztésre okot adó körülmény megszűnt, a végrehajtást megindító hatóság dönt a végrehajtás folytatásáról.

Vannak olyan esetek is, amelyek fennállása nem a végrehajtási szakasz felfüggesztését, hanem a **megszüntetését** eredményezik.

A végrehajtást megindító hatóság a végrehajtást **megszünteti**, ha

- a végrehajtható döntést visszavonták, megsemmisítették vagy hatályon kívül helyezték;
- jogutód hiányában a végrehajtás nem folytatható;
- a végrehajtáshoz való jog elévült;
- a jogosult a végrehajtás megszüntetését kéri;
- a további végrehajtási eljárási cselekményektől eredmény nem várható;
- a végrehajtást foganatosító szerv a pénzkövetelést a pénzforgalmi szolgáltatóra vagy a munkáltatóra vonatkozó felelősségi szabály alapján vagy a kötelezett tartozásaiért külön törvény alapján helytállásra kötelezettel szemben érvényesítette;
- a hatóság a jogutódlásra tekintettel a teljesítési határidőt a végrehajtás elrendelését követően meghosszabbította;
- a végrehajtást foganatosító szerv a kötelezettel szemben felszámolási eljárást kezdeményezett, illetve a kötelezett ellen felszámolási eljárás indult, vagy
- a kötelezett az eljárás tárgyát képező kötelezettséget teljesítette;
- törvény vagy kormányrendelet a végrehajtás megszüntetését egyéb okból lehetővé teszi.

A végrehajtást foganatosító szerv a tudomására jutott megszüntetési okokról és a végrehajtás befejezéséről a végrehajtást megindító hatóságot értesíti. A végrehajtást megszüntető végzést ilyenkor haladéktalanul közölni kell a jogosulttal és a kötelezettel, továbbá meg kell küldeni a végrehajtást foganatosító szervnek.

5.9.2.2. *Speciális jogorvoslati szabályok a végrehajtási szakaszban*

Mivel a végrehajtási szakasz az eljárás záró szakasza, melyet megelőz a jogorvoslati szakasz, fő szabály szerint a végrehajtási szakaszban már nincs helye fő szabály szerint jogorvoslatnak, csak kivételes esetben, nevezetesen **(igen szűk körű) fellebbezésnek és végrehajtási kifogásnak van helye:**

Ha a Ket. a hatóság valamely első fokú döntése ellen önállóan lehetővé teszi a fellebbezést, a végrehajtást megindító hatóságnak a végrehajtási eljárásban hozott döntése ellen **is van helye fellebbezésnek.**

A kötelezett, a jogosult, továbbá az, akinek jogát vagy jogos érdekét a végrehajtás sérti, a végrehajtást foganatosító szerv törvénysértő döntése, intézkedése ellen vagy az intézkedés elmulasztása esetén a végrehajtást foganatosító szervnél végrehajtási **kifogást** terjeszthet elő. A végrehajtási kifogást az intézkedésről való tudomásszerzést vagy az akadály megszűnését követő nyolc napon belül, de legkésőbb az intézkedéstől számított három hónapon belül lehet előterjeszteni. Ha törvény eltérően nem rendelkezik, a fellebbezésnek és a végrehajtási kifogásnak a döntés végrehajtására nincs halasztó hatálya.

A végrehajtási kifogást a végrehajtást elrendelő hatóság döntései elleni fellebbezés elbírálására jogosult hatóság bírálja el, ha a végrehajtást bírósági végrehajtó foganatosítja, ha az az önálló bírósági végrehajtót megillető díjazással kapcsolatos, a végrehajtó székhelye szerint illetékes helyi bíróság bírálja el.

5.10. A KÖZIGAZGATÁSI BÍRSÁG, A HELYSZÍNI BÍRSÁG ÉS AZ ELKÖBZÁS ALKALMAZÁSÁNAK ELJÁRÁSJOGI ALAPJAI

Ha jogszabály (anyagijogi) bírság kiszabását teszi lehetővé, – ide nem értve az eljárási bírságot –, a hatóság az eset összes körülményeire tekintettel dönt a bírság kiszabásáról és a bírság összegének meghatározásáról.

Ennek keretében – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – mérlegeli különösen:

- a jogsértéssel okozott hátrányt, ideértve a hátrány megelőzésével, elhárításával, helyreállításával kapcsolatban felmerült költségeket, illetve a jogsértéssel elért előny mértékét;
- a jogsértéssel okozott hátrány visszafordíthatóságát;
- a jogsértéssel érintettek körének nagyságát;
- a jogsértő állapot időtartamát;
- a jogsértő magatartás ismétlődését és gyakoriságát;
- a jogsértést elkövető eljárást segítő, együttműködő magatartását, valamint
- a jogsértést elkövető gazdasági súlyát.

A helyi önkormányzat képviselő-testületének rendelete alapján megállapítható közigazgatási bírság felső határa – a jogsértő személyétől függően – természetes személyek esetén kétszázezer forint, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek esetén kétfélmillió forint lehet. A közigazgatási bírság felső határát az önkormányzati rendeletben a jogsértés jellegével arányban kell megállapítani.

A Ket. a bírság kiszabására vonatkozó elévülési időt is meghatározza. Ennek megfelelően, ha jogszabály eltérően nem rendelkezik, nem indítható a jogsértés megállapítására és bírság kiszabására eljárás, ha a jogsértő magatartásnak a bírság kiszabására jogosult hatóság tudomására jutásától számított egy év (szubjektív határidő) vagy az elkövetéstől számított (objektív határidő) öt év eltelt. Az ötéves határidő kezdő napja az a nap, amikor a jogsértő magatartás megvalósul, jogellenes állapot fenntartása esetén az a nap, amikor ez az állapot megszűnik.

A **helyszíni bírság** alkalmazására csak abban az esetben van lehetőség, ha törvény vagy önkormányzati rendelet lehetővé teszi, és csak azoknál a jogsértéseknél, amelyek esetében közigazgatási

bírság kiszabásának van helye, – a hatósági ellenőrzésre vonatkozó előírások keretei között –, a hatóság helyszíni bírságot szabhat ki.

Amennyiben a helyszíni intézkedés alkalmával az ügyfél a jogsértést teljes mértékben elismeri, az ügyfelet tájékoztatni kell a helyszíni bírság Ket.-ben meghatározott szabályairól (is), valamint szükség esetén a hatóság által megállapítható bizonyítékok köréről, továbbá a helyszíni bírság meg nem fizetése esetén alkalmazandó jogkövetkezményekről. Az ügyfél elismerése esetén a helyszíni bírság kiszabásáról szóló döntést a hatóság a helyszínen közli az ügyféllel. A döntés indokolásában elegendő az ügyfélnek a jogsértés elismeréséről szóló írásbeli nyilatkozatát rögzíteni az ügyfél aláírásával együtt.

Ha az ügyfél a jogsértést elismeri, a helyszíni bírság ellen nincs helye jogorvoslatnak.

Amennyiben az ügyfél a jogsértést nem ismeri el, a hatóság köteles hivatalból megindítani a hatáskörébe tartozó eljárást, és erről az ügyfelet a helyszínen értesíti a rendelkezésre álló adatok közlésével.

Az **elkobzás** során egy bizonyos dolog kikerül a birtokos birtokából, és ha törvény vagy önkormányzati rendelet eltérően nem rendelkezik, az elkobzott dolog tulajdonjoga az államra száll.²⁰¹

Ha törvény lehetővé teszi, a hatóság elkobozza azt a dolgot,

- amelyet a jogsértés elkövetéséhez eszközül használtak vagy arra szántak;
- amelynek birtoklása jogszabályba ütközik, vagy amely veszélyezteti a közbiztonságot;
- amely jogsértés elkövetése útján jött létre;
- amelyre a jogsértést elkövették, vagy amelyet a jogsértés befejezését követően e dolog elszállítása céljából használtak;
- amelyet a jogsértő a jogsértés elkövetéséért a tulajdonostól vagy annak hozzájárulásával mástól kapott.

5.11. AZ ELJÁRÁSI KÖLTSÉG ÉS ANNAK MEGELŐLEGEZÉSE, VALAMINT VISELÉSE AZ ELJÁRÁS SORÁN

A Ket. szerint az eljárási költségek:

- az eljárási illeték;
- az igazgatási szolgáltatási díj (ezeket összefoglalóan **általános eljárási költségeknek** hívjuk);
- az ügyfél megjelenésével kapcsolatos költség;
- az anyanyelv használatával kapcsolatos költség;
- az iratbetekintési jog gyakorlásával kapcsolatos költség;
- az ügyfél képviseletében eljáró személy költség;
- a tanú és a hatósági tanú költségtérítése;
- a hatósági közvetítő költsége, továbbá a tevékenységével kapcsolatban indokoltan felmerült kiadás;
- a szakértői díj, ideértve a szakértő költségtérítését;
- a fordítási költség a Ket. 11. § (2) bekezdésében szabályozott eseten kívül;

²⁰¹ Dr. BOROS ANITA: *A közigazgatási hatósági eljárás kézikönyve, i. m.*

- az ügyfél, valamint az eljárás egyéb résztvevője részéről felmerült levelezési, dokumentumtovábbítási költség;
- a végrehajtási költség és a végrehajtási költségátalány;
- az eljárásban közreműködő rendőrségnél felmerült költség;
- a helyszíni szemlével, valamint a szakértői tevékenységgel jogszerűen okozott kárért járó kártalanítás összege;
- a tényállás tisztázásához szükséges műszeres vizsgálat költsége, melyet nem tartalmaz az illeték vagy az igazgatási szolgáltatási díj;
- jogszabályban meghatározott, a fenti pontokba nem tartozó eljárási költség.

(Ezeket összefoglalóan **egyéb eljárási költségeknek** hívjuk.)

Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény szerint a közigazgatási hatósági eljárásért az illetéktörvényben megállapított **illetéket** kell fizetni.

Az illetékkötelezettség akkor is fennáll, ha a hatóság

- a kérelemnek részben vagy egészben helyt ad, vagy azt elutasítja;
- az eljárást megszünteti;
- az eljárást egyezséget jóváhagyó határozattal zárja le.

Ha ugyanabban az ügyben kérelemre új eljárás indul, az illetéket ismét meg kell fizetni.

Az első fokú közigazgatási hatósági eljárásért – ha e törvény melléklete másként nem rendelkezik – 3000 forint illetéket kell fizetni (ezt hívjuk **általános tételű eljárási illetéknek**).

Az első fokú közigazgatási határozat elleni fellebbezés illetéke – ha e törvény melléklete másként nem rendelkezik, és a fellebbezési eljárás 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 fellebbezési eljárás tárgyának értéke pénzben nem állapítható meg, a fellebbezés illetéke 5000 forint.

Végzés elleni fellebbezésért – ha e törvény másként nem rendelkezik – 3000 forint illetéket kell fizetni. Ha a végzés csak a határozat vagy az eljárást megszüntető végzés elleni fellebbezéssel együtt támadható meg, és az ügyfél a végzés felülvizsgálatát is kéri, akkor csak a határozat elleni fellebbezés illetékét kell megfizetni.

A végrehajtási kifogás illetéke 5000 forint. A végrehajtási kifogás tárgyában hozott végzés elleni fellebbezés illetéke 10 000 forint.

A közigazgatási hatósági eljárási illetéket az eljárás kezdeményezésekor az köteles megfizetni, aki az eljárás megindítását kéri. Az egyes közigazgatási hatósági eljárások külön illetéke tekintetében e törvény melléklete eltérően rendelkezhet.

A **jogorvoslati eljárásban** megfizetett valamennyi illetéket az ügyfélnek vissza kell téríteni, ha a közigazgatási hatóság vagy a bíróság által felülvizsgált közigazgatási hatósági döntés vagy intézkedés az ügyfél hátrányára részben vagy egészben jogszabálysértőnek bizonyult.

A visszatérítést hivatalból, a jogorvoslati eljárást lezáró vagy arra tekintettel hozott határozatban kell elrendelni, és azt a visszatérítés foganatosítása végett az ügyfél lakóhelye, székhelye, illetőleg a bíróság székhelye szerint illetékes állami adóhatóságnak kell megküldeni.

Az **igazgatási szolgáltatási díjról** mindig ágazati jogszabályok rendelkeznek.

Az eljárási költség előlegezése és viselése tekintetében különbség van abból a szempontból, hogy az eljárás kérelemre vagy hivatalból indult.

Az eljárási költség **előlegezése** tekintetében érdemes kiemelnünk, hogy 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. Az ügyfél az előleg összegét letétbe helyezi a hatóságnál. Az eljárás során a támogatóval kapcsolatban felmerült költségeket a támogatott előlegezi és viseli.

Hivatalból indult vagy folytatott eljárásban az egyéb eljárási költségek közül az ügyfél megjelenésével kapcsolatos költséget, az ügyfél képviselőjében eljáró személy költségét, bizonyos esetekben a fordítási költséget, az ügyfél, valamint az eljárás egyéb résztvevője részéről felmerült levelezési, dokumentumtovábbítási költséget a hatóság előlegezi.

Az előlegezésről a hatóság a költségek felmerülésekor dönt, ha azonban már előre valószínűnek mutatkozik, hogy a felmerülő költségek jelentősebb összeget érnek el, vagy más körülmények ezt indokoltá teszik, a hatóság azt is elrendelheti, hogy az ügyfél a költségek fedezésére előreláthatóan szükséges összeget a hatóságnál előzetesen helyezze letétbe.

Vannak olyan költségek is, amelyek nem minden esetben merülnek föl az eljárás során: a bizonyítási eljárással járó költségeket például a bizonyítást indítványozó fél előlegezi.

Az **eljárási költség viselése** eltér az eljárási költség megelőlegezésétől: amennyiben a hatóság az ügyfelet vagy az eljárás egyéb résztvevőjét marasztalja el valamely eljárási cselekmény költségében, azonnal kötelezi a költségek megfizetésére. Ugyanígy járhat el a hatóság akkor is, ha valamely eljárási cselekmény költségének összege és a viselésére kötelezett személy az ügy eldöntésére tekintet nélkül megállapítható.

A kérelemre indult eljárásban az egyéb eljárási költséget – ha jogszabály másként nem rendelkezik – a kérelmező ügyfél viseli. Több azonos érdekű ügyfél esetén az ügyfelek – eltérő megállapodásuk hiányában – egyetemlegesen felelősek az eljárási költség viseléséért.

Az ellenérdekű ügyfelek részvételével folyó eljárásban a hatóság – ha egyes költségek tekintetében jogszabály másként nem rendelkezik – az egyéb eljárási költségek viselésére kötelezi

- a kérelem elutasítása esetén a kérelmező ügyfelet;
- a kérelemnek megfelelő döntés esetén az ellenérdekű ügyfelet;
- az eljárás megszüntetése esetén azt az ügyfelet, akinek eljárási cselekménye folytán az eljárási költség felmerült.

Ha a határozat a kérelemnek részben ad helyt, a hatóság az eljárási költség általa megállapított arányban való viselésére kötelezi a kérelmező ügyfelet, illetve az ellenérdekű ügyfelet.

Az eljárási költséget a hatóság **összezszerűen határozza** meg, és dönt a költség viseléséről, illetve a megelőlegetett költség esetleges visszatérítéséről.

Az egyéb eljárási költség összegét általában az érintett által bemutatott bizonyíték alapján kell megállapítani.

A hatóság annak

- a természetes személy ügyfélnek;
- aki kereseti, jövedelmi és vagyoni viszonyai miatt az eljárási költséget vagy egy részét nem képes viselni;
- jogai érvényesítésének megkönnyítésére

költségmentességet engedélyezhet. A költségmentesség az illeték, a díj és az egyéb eljárási költség előlegezése és viselése alóli teljes vagy részleges mentességet jelenti.

Törvény költségmentességet jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet részére is megállapíthat.

5.12. AZ ELEKTRONIKUS ÜGYINTÉZÉS

A Ket. X. fejezete tartalmazza az elektronikus ügyintézés általános szabályait. Az elektronikus ügyintézés hazai szabályozása meglehetősen színes képet mutat: az első időszakban - 2005-től - a Ket. tartalmazta az elektronikus ügyintézés szabályait, majd 2009-től az elektronikus közszolgáltatások szabályozása egy másik törvényben kapott helyet, így a Ket. csupán a hatósági ügyekben az ügyfél és a hatóság, valamint a hatóságok közötti elektronikus kapcsolattartás legfontosabb szabályait határozta meg. A hatályos jogszabályunk ismét a részletes szabályozás felé mutat, és meghatározza az elektronikus ügyintézés alapelveit, a szabályozott ügyintézési szolgáltatások főbb szabályait, ideértve egyes szolgáltatások kereteit.

Az elektronikus ügyintézésre vonatkozó **alapelvi rendelkezések** rögzítik, hogy

- az elektronikus ügyintézés szabályozásával kapcsolatos jogszabályi rendelkezések nem fogalmazhatnak meg olyan követelményt, amely valamely meghatározott műszaki megvalósítás (megoldás) alkalmazását teszi kötelezővé, ide nem értve a kormányzati célú hálózatokról szóló kormányrendeletben meghatározott kormányzati célú hírközlési szolgáltatást, valamint az állam által ingyenesen biztosított szolgáltatások igénybevételét. Ezen túlmenően a jogszabályok a műszaki megvalósítás módjától független követelményeket kell, hogy tartalmazzanak (technológiasemlegesség).
- Jogszabály eltérő rendelkezése hiányában a hatóság nem elektronikus kapcsolattartás esetén is jogosult az eljárást vagy annak eljárási cselekményeit elektronikus ügyintézés keretében lefolytatni, az ügyféllel való kapcsolattartás során ilyen esetben is az ügyfél ügyintézési rendelkezését figyelembe véve köteles eljárni.
- Ahol az ügyfelekkel vagy más szervezetekkel való elektronikus kapcsolattartás szükséges, a közigazgatási hatóság a kapcsolattartásra a kormányzati célú hírközlési szolgáltatást veszi igénybe, ahol ez rendelkezésre áll.

A Ket. elektronikus ügyintézással kapcsolatos fejezete rendelkezik az ún. **ügyintézési rendelkezésről** is. Az ügyintézési rendelkezés ügyfélnek az elektronikus ügyintézással kapcsolatos, jogszabályban

meghatározott tartalmú, a jogszabályban rendszeresített űrlap szerinti formában tett és a jogszabályban kijelölt szerv (a továbbiakban: nyilvántartó szerv) által nyilvántartásba vett rendelkezése. Ha valamely jognyilatkozat tekintetében jogszabály írásba foglalást vagy teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalást követel meg, úgy az ügyintézési rendelkezésben tett jognyilatkozat e követelményt teljesíti. Ha törvény eltérően nem rendelkezik, a hatóság köteles az ügyfél ügyintézési rendelkezését az elektronikus kapcsolattartás során figyelembe venni. Ha törvény eltérően nem rendelkezik, a hatóság az ügyféltől elektronikus nyilatkozatot csak akkor fogadhat el, és elektronikus nyilatkozatot az ügyfélnek csak akkor küldhet, ha az ügyfél az ügyintézési rendelkezésében vagy az ügyintéző személyes közreműködésével történő eljárási cselekmények esetében az adott eljárás során ezt nem zárta ki.

Az ügyfél ügyintézési rendelkezésében nyilatkozhat úgy, hogy

- az eljárást lefolytató hatóság elektronikus úton időszakonként összesítve tájékoztassa az ügyfelet érintően lezajlott, jogszabályban meghatározott eljárási cselekményekről, feltéve, hogy az adott hatóság ezt a szolgáltatást biztosítja. Ha az ügyfél kéri, a nyilvántartó szerv a tájékoztatást a hatóságok nevében együttesen adja meg az ügyfélnek;
- az adatainak változásáról a nyilvántartó szerv az ügyintézési rendelkezésben meghatározott hatóságot automatikusan vagy az ügyfél eseti előzetes hozzájárulásával elektronikus úton értesítse. A hatóság a nyilvántartó szerv általi szabályszerű értesítés esetén az ügyfél adatait a változásnak megfelelően módosítja, és erről a nyilvántartó szervet és az ügyfelet értesíti.

Röviden utalunk arra is, hogy az elektronikus ügyintézés általános szabályain túl a Ket. szól **a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatásokról** is, így például az ügyfél ügyintézési rendelkezésének nyilvántartása, az azonosítási szolgáltatás, a kézbesítési szolgáltatás, az elektronikus dokumentumtárolási szolgáltatás, a hitelesítés-szolgáltatás szabályairól is. A szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltató a szolgáltatás nyújtása során biztosítja a közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségét és a személyes, illetve védett adatok védelmét.

Szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatás az Elektronikus Ügyintézési Felügyeletnek tett bejelentés alapján nyújtható. A Ket. felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelet – közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján – előírhatja, hogy valamely szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatás csak az Elektronikus Ügyintézési Felügyelet engedélye alapján nyújtható.

Jogszabályban arra feljogosított hatóság, valamint a kormányablak az ügyfél számára jogszabályban meghatározott eljárások tekintetében:

- Ügyintézési lehetőséget biztosít más hatóságok hatáskörébe tartozó eljárásokra, ahol a jogszabály erre feljogosítja és a hatóságok informatikai rendszerei ezt lehetővé teszik.
- Az ügyfél nevében, jogszabályban meghatározott feltételek esetén a közhiteles nyilvántartásokból történő adatszolgáltatási, másolatkészítési kérelmet terjeszthet elő, illetve a hatóság nevében ilyen igazolást adhat ki.
- A személyes és különleges adatok védelmére vonatkozó szabályokra figyelemmel az ügyfél nevében hatósági bizonyítvány kiállítását kérheti, illetve hatósági bizonyítványt állíthat ki.

A kormányablak a fentiekén túl az ügyfél számára

- más hatóságok elektronikus tájékoztatásához, illetve elektronikus kapcsolattartási rendszeréhez történő hozzáférést biztosíthat, valamint

- az ügyfél azonosítását követően egyedi hatósági ügye intézéséhez internetes kapcsolati lehetőséget, szakmai és informatikai segítséget nyújthat, továbbá
- az előző bekezdésben ismertetett eljárásokban jogosult az ügyfél által benyújtott papír alapú iratokról hiteles elektronikus másolat készítésére, a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatásokról és az állam által kötelezően nyújtandó szolgáltatásokról szóló külön jogszabály rendelkezései szerint, a kormányablak általi ügyintézésre irányadó jogszabályban meghatározott eltérésekkel.

Az állam által kötelezően nyújtandó azonosítási szolgáltatások igénybevevőiről a személyazonosság hiteles igazolása érdekében az ügyfél-regisztrációs nyilvántartást kezelő szerv egységes ügyfél-regisztrációs nyilvántartást, ún. **Központi Ügyfél-regisztrációs Nyilvántartást** vezet.

A szolgáltatást igénybevevő kérelme esetén **díjmentesen jogosult** egy, a Kormány rendeletében meghatározott, valamennyi, a Kormány által kötelezően nyújtandó azonosítási szolgáltatáshoz egységesen kapcsolódó **biztonságos kézbesítési szolgáltatás** és az ahhoz kapcsolódó **tárhely** használatára.

A Központi Ügyfél-regisztrációs Nyilvántartás **célja** a Kormány által kötelezően nyújtandó azonosítási szolgáltatások kapcsán az érintett személy azonosításához szükséges adatok és technikai azonosítók közhiteles kezelése az elektronikus azonosítási szolgáltatások hiteles biztosításához kapcsolódóan és mások jogának vagy jogos érdekének védelme érdekében.

A Nyilvántartás az érintett következő **adatait** tartalmazza:

- az érintett természetes személyazonosító adatai,
- az érintett állampolgársága,
- tárolóelemet tartalmazó személyazonosító igazolvány útján biztosított azonosítási szolgáltatás esetén az okmányszám, az okmány érvényességére vonatkozó adatok, a személyazonosító igazolványhoz rendelt regisztrációs kód visszafejthetetlen lenyomata és – amennyiben az érintett tárhelyet igényel – az érintett elektronikus levelezési címe,
- ügyfélkapu esetén felhasználói név, a felhasználói névhez tartozó jelszó visszafejthetetlen lenyomata, az érintett elektronikus levelezési címe,
- részleges kódú telefonos azonosítás esetén az érintett által megadott telefonos elérhetőség, elektronikus levelezési cím, felhasználói azonosító, valamint az ügyfél által az emlékeztető kérdésekre adott válaszok,
- az érintett egyedi azonosító száma.