

Nemzeti
Köszolgálati Egyetem
Vezető- és Továbbképzési Intézet

Közigazgatási eljárások

SZERKESZTETTE: DR. POLLÁK KITTI



Budapest, 2016

Szerzők:

© Prof. Dr. Paulovics Anita, dr. Pollák Kitti, Dr. habil. Rozsnyai Krisztina, Dr. Turkovics István, 2016

Szakmai lektorok:

dr. Horváth Ákos, dr. Orbán Szabolcs

Kiadja:

© NKE, 2016

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Patyi András
rektor

Tartalom

I. A közigazgatási hatósági eljárás alapvető fogalmai és alapelvei	4
I. 1. A közigazgatási eljárás és az eljárási jog fogalma; a közigazgatási eljárási törvény	4
I. 2. A közigazgatási jogviszony – a Ket. hatálya.....	5
I. 3. A közigazgatási hatósági eljárás alapelvei.....	13
II. Az alapeljárás	20
II. 1. Az eljárás szakaszai.....	20
II. 2. Az eljárás megindítása és az érdemi ügyintézés akadályai.....	21
II. 3. A hatóságra és a szakhatóságra vonatkozó általános szabályok	25
II. 4. Az ügyfélre és más eljárási szereplőkre vonatkozó általános szabályok	33
II. 5. A tényállás tisztázása és a bizonyítás	37
III. A közigazgatási szerv döntései; a döntések közzétele a hatósági eljárásban	43
III.1. A hatósági döntések fajtái.....	43
III. 2. A döntés elmaradása: a közigazgatás hallgatása.....	46
III. 3. A döntések közzétele	48
III. 4. A döntés kijavítása és kiegészítése	49
IV. Jogorvoslati és döntés-felülvizsgálati eljárások	51
IV.1. A jogorvoslati eljárások fajtái.....	51
IV. 4. A hivatalbóli döntés-felülvizsgálati eljárások.....	61
IV. 6. A jogerő.....	63
V. Az eljárás egyéb eshetőleges szakaszai (a hatósági ellenőrzés és a végrehajtás), valamint az eljárási költségek.....	65
V.1. A hatósági ellenőrzés	65
V.2. A végrehajtási eljárás alapjai.....	66
V.3. Az eljárási költség.....	69

I. A közigazgatási hatósági eljárás alapvető fogalmai és alapelvei

I. 1. A közigazgatási eljárás és az eljárási jog fogalma; a közigazgatási eljárási törvény

I. 1.1. Az eljárás fogalma, fajtái

Az eljárás nagyon leegyszerűsítve eljárási cselekmények és döntések láncolata. A közigazgatási eljárás esetében ezekre a cselekményekre és döntésekre a közigazgatási szervek működésével kapcsolatban kerül sor. Ezeket a cselekményeket meghatározott rendben, célzatosan végzik el a közigazgatás működése keretében megszülető anyagi jogi döntések előkészítése, meghozatala és végrehajtása érdekében.

A közigazgatási eljárásnak különböző fajtái vannak, attól függően, hogy az eljárás milyen közigazgatási döntés kibocsátását és érvényesítését szolgálja. Ezen az alapon különbséget tehetünk a jogalkotási eljárás, a hatósági eljárás, valamint a közigazgatási szervek irányítási aktusainak, illetőleg együttműködési aktusainak kibocsátása érdekében folytatott eljárás között. Az eljárásokat azon az alapon is csoportosíthatjuk, hogy milyen jogviszonyon belül kerül rá sor, így megkülönböztethetjük a külső eljárást, a közigazgatási szervezetrendszeren belüli eljárást és az eljáró szerven belüli (ügyviteli) eljárást. Ezek közül a legnagyobb jelentősége a külső, hatósági eljárásnak van, ezért a közigazgatási eljárást gyakran azonosítják a hatósági eljárással.

I. 1.2. Az eljárási jog

Azok a jogi normák, amelyek a közigazgatási eljárás cselekményeit, az eljárási cselekmények rendjét, az eljárásban résztvevők jogait és kötelezettségeit szabályozzák, alkotják a közigazgatási eljárási jogot. A hatósági eljárást a hatósági jogviszony sajátosságaira való tekintettel magas szintű jogszabály nagyon részletesen és pontosan szabályozza. Ez garanciális jelentőségű kérdés az eljárások által érintett jogalanyok jogai és kötelezései szempontjából. A hatósági eljárásjog funkciója ugyanis az, hogy a hatósági jogviszony alanyai között, a hatóság közhatalmi pozíciójának eredményeként fennálló egyenlőtlenséget kiegyensúlyozza, olyan jogokat adjon az ügyfél számára, amelyek biztosítják, hogy az ügyfél a végrehajtható, kikényszeríthető határozat meghozatala előtt érvényesíteni tudja az érdekeit, illetve hogy a hatóság az ügy összes körülményeit kellő gondossággal feltárva, az ügyfél jogait, jogos érdekeit is szem előtt tartva hozza meg döntését. Az eljárási jog garanciákat teremt ahhoz, hogy az ügyfél közigazgatási szervnek való ügybeli alávetettsége ne válhasson kiszolgáltatottsággá. A hatósági eljárásjog funkciója az ügyféli érdek és az ügyfélnek biztosított jog által érintett közérdek összemérése is, illetve e két érdek összhangjának és egyensúlyának megteremtése. Tehát közigazgatási hatósági eljárásra – főleg hivatalbóli eljárások esetén – a közérdek érvényesítése végett is sor kerülhet.

I.1.3. A közigazgatási eljárási törvény

A hatósági eljárásra vonatkozó legfontosabb szabályokat a 2004. december 28-án elfogadott, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) tartalmazza, amely 2005. november 1-jén lépett hatályba, de azóta számos nagyobb módosításon esett át. Ez a törvény csak az általános, tehát a közigazgatási ügyekben tipikusan alkalmazandó szabályokat vagy az ügyek jelentős hányadában alkalmazandó szabályokat tartalmazza. Így elkerülhetetlen az általános közigazgatási eljárási törvény mellett olyan speciális eljárási szabályok megalkotása, melyek azokat az eljárási kérdéseket szabályozzák, amelyek csak meghatározott közigazgatási ügyben vagy ügycsoportban merülnek fel. Az általános és a különös eljárási szabályok együttesen alkotják a közigazgatási eljárásjogot. A Ket. a közigazgatási eljárási jog elsődleges forrása.

I. 2. A közigazgatási jogviszony – a Ket. hatálya

I. 2.1. A közigazgatási jogviszony fogalma és elemei

A jogviszony (jog)alanyok közötti jogilag szabályozott kapcsolat; a közigazgatási jogviszony tehát a közigazgatási jog által szabályozott társadalmi viszony.¹

A közigazgatási jogviszonyokat több szempont szerint is csoportosíthatjuk. Témánk szempontjából annak a felosztásnak van jelentősége, amely az anyagi jogi és az alaki jogi (eljárási) jogviszony között tesz különbséget. A közigazgatási hatósági jogalkalmazó tevékenység – például a Ket. alkalmazása – során eljárási jogviszonyok keletkeznek. Az eljárás lezárulásával (például építési engedély kiadásával) rendszerint anyagi jogi jogviszony keletkezik. A közigazgatási jogalkalmazás során tehát az eljárási jogviszony időben jellemző módon megelőzi az anyagi jogviszonyok létrejöttét, illetőleg az anyagi jogi joghatások kiváltását.²

A közigazgatásban az eljárási jogviszonyokat tovább csoportosíthatjuk hatósági és nem hatósági eljárási jogviszonyokra (az utóbbi körbe jellemzően a közigazgatási szerveken belüli belső jogviszonyok tartoznak). A hatósági jogviszonyok körébe tartozó ügyfajták többsége a Ket. hatálya alá esik, ugyanakkor vannak olyan hatósági jogviszonyok is, amelyekre vonatkozó rendelkezéseket más jogszabályok tartalmazzák. Azt, hogy egy hatósági ügy a Ket. hatálya alá tartozik-e, maga a törvény határozza meg a tárgyi hatályra vonatkozó rendelkezések körében. A Ket. ugyanis rögzíti, hogy rendelkezéseit közigazgatási hatósági ügyekben kell alkalmazni, ugyanakkor a hatósági ügyek egy részét maga a törvény kiveszi a saját hatálya alól (például a szabálysértési ügyeket). Ez utóbbi ügyfajtákban tehát nem a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni, hanem külön jogszabályokét, annak ellenére, hogy hatósági ügyekről van szó. A Ket. hatálya alá tartozó ügyek és jogviszonyok közös jellemzője – más hatósági jogviszonyokhoz képest – az, hogy a jogviszony egyik alanya a törvény szervi hatálya alá tartozó hatóság, míg a jogviszony másik alanya az ügyfél.

A közigazgatási hatósági jogviszonyok közös jellemzői, hogy

- a jogviszony egyik alanya mindig közigazgatási szerv vagy nem közigazgatási feladat ellátására létrehozott egyéb szervezet, köztisztület vagy személy abban az esetben, ha törvény vagy kormányrendelet jogosítja fel közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására; hogy
- közhatalmi (szuprematív) jogviszony; valamint hogy
- a jogviszony a közigazgatási szervek tevékenységéhez kapcsolódik.³

A közigazgatási hatósági jogviszony elemei a jogviszony alanya, tartalma és tárgya.

A közigazgatási hatósági jogviszony alanyának azokat a szerveket, illetve személyeket nevezzük, akik a jogviszonyban szerepelnek. A jogviszony egyik alanya – mint említettük – mindig közigazgatási hatóság. A hatóságra vonatkozó szabályokat a Ket. a szervi hatályra vonatkozó rendelkezések között tárgyalja. A hatósági jogviszony másik alanya az ügyfél. Az ügyfél fogalmára, illetve az ügyféllel válás feltételeire vonatkozó szabályok a Ket. személyi hatályával kapcsolatos rendelkezései között találhatóak meg.

A jogviszony tartalma azoknak a konkrét alanyi jogoknak és kötelezettségeknek az összessége, amelyek érvényesítésére a jogviszony irányul, azaz a jogviszony alanyainak, a jogainak és kötelezettségeinek összességét jelenti.⁴

A jogviszony tárgya az a magatartás, amelyet a jogalanyoknak a kapcsolatuk során tanúsítaniuk kell. Ez lehet cselekvés, vagy épp a cselekvéstől való tartózkodás. A jogviszony keletkezésének célja mindig valamilyen eredmény elérése, ezért a jogviszony tárgya azt a konkrét eredményt jelenti, amely az emberi magatartás kifejtése során keletkezik.⁵ A Ket.-ben szabályozott közigazgatási hatósági jogviszony tárgya a közigazgatási hatósági ügy, mivel a törvény tárgyi hatálya a közigazgatási hatósági ügyekre – azok többségére – terjed ki.

A közigazgatási eljárási törvény hatályát a közigazgatási eljárási jogviszony elemeire építve szabályozza. Ennek megfelelően rögzíti, hogy mely szerveknek milyen ügyekben és kiknek az ügyeiben kell alkalmazni a törvényt. Mindezek alapján a Ket.-ben szabályozott eljárások során létrejövő jogviszonyok a következőképpen határozhatóak meg. „A Ket. szerint közigazgatási hatósági eljárási jogviszony olyan szuprematív jogviszony, mely a Ket. tárgyi hatálya alá tartozó hatósági ügy keretében, a Ket. személyi és szervi hatálya által meghatározott jogalanyok közötti, a Ket. és a más jogszabályok eljárásjogi normáival szabályozott viszonyrendszer, amely a hatósági jogkörrel felruházott közigazgatási (és kivételesen más) szervek hatósági jogalkalmazó és felügyeleti tevékenysége során jön létre.”⁶

1 TAMÁS András: A közigazgatási jog elmélete. Szent István Társulat, Budapest, 1997. 335. o.

2 PATYI András: A hatósági eljárási jogviszony fogalma és tárgya: a hatósági ügy. In PATYI András szerk.: Közigazgatási hatósági eljárásjog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2009. 48. o.

3 KALAS Tibor: A közigazgatási jogviszony. In uő szerk.: Magyar közigazgatási jog. Általános rész I. Virtuóz Kiadó, Miskolc, 2004. 56. o.

4 FICZERE Lajos: A közigazgatási jogviszony. In uő szerk.: Magyar közigazgatási jog. Általános rész. Osiris Kiadó, Budapest, 1998. 79. o.

5 KALAS: i. m. 61. o.

6 PATYI (2009): i. m. 49. o.

I.2.2. A hatósági eljárási jogviszony tárgya: a közigazgatási hatósági ügy

A Ket. tárgyi hatálya azt mutatja meg, hogy a törvény rendelkezéseit milyen ügyekben kell alkalmazni, milyen közigazgatási tevékenység tartozik a törvény hatálya alá. Az eljárási törvény tisztázza a tárgyi hatály kérdését, amikor kimondja, hogy a törvény rendelkezéseit közigazgatási hatósági ügyben kell alkalmazni.

A közigazgatási hatósági ügy fogalmát maga a törvény definiálja: a törvény alkalmazása szempontjából közigazgatási hatósági ügy minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy kötelezettséget állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet vagy hatósági ellenőrzést végez.

Közigazgatási hatósági ügynek minősül az olyan tevékenység gyakorlásához szükséges nyilvántartásba vétel és a nyilvántartásból való törlés is – a fegyelmi és etikai ügyek kivételével –, amelynél a tevékenység végzését vagy valamely foglalkozás gyakorlását törvény köztisztviselési vagy más szervezeti tagsághoz köti (például az ügyvédi kamarai tagság esetén).

A törvény hatálya alá tartozó „közigazgatási hatósági ügy” fogalmának a következő négy tartalmi eleme emelhető ki:

1. Az ügy egyedi, individuális volta. Ennek az elemnek a hiánya folytán kiesnek a törvény hatálya alól a közigazgatási szervek normatív rendelkezései (például a rendeletek), amelyek általánosan követendő magatartási szabályt állapítanak meg.
2. Az ügyfél létezése.⁷ Ennek hiánya folytán azok az egyedi cselekvések kerülnek ki a törvény hatálya alól, amelyek belső jellegűek, vagyis a közigazgatási szervezetrendszeren belül fejtik ki a hatásukat.
3. A működés szuprematív, közhatalmi jellege. Ezen elem hiánya folytán kikerülnek a törvény szabályozási köréből a nem hatósági jellegű ügyek, amelyeknél egyenrangú felek állnak egymással szemben, és egyik fél sem élhet az állami kényszereszközök lehetőségével.⁸
4. Joghatás előidézése.

A joghatás lehet közvetlen vagy közvetett, az alábbiak szerint:

- A jogokban és kötelezettségekben közvetlen változás következik be, ami lehet pozitív vagy negatív. A jogokban bekövetkező pozitív változás esetén arról van szó, hogy a közigazgatási szerv az ügyfél részére többletjogot állapít meg (így például engedélyt ad), míg negatív változás esetén az ügyféltől korábban őt megillető jogot von el (ilyen például egy üzlet bezárására való kötelezés). A kötelezettségeket érintő pozitív változás többletkötelezettség megállapítását, míg a negatív változás a korábbi kötelezettség enyhítését vagy megszüntetését jelenti.
- Adat, tény vagy jogosultság igazolása. Az ebbe a körbe tartozó cselekmények nem vezetnek közvetlenül jogi hatás kiváltására, hanem valamely, ügyfelet érintő adatot, tényt vagy jogosultságot igazolnak. Ebbe a csoportba tartozik a hatósági bizonyítvány és igazolvány, amely azonban egy későbbi, másik eljárásban érdemi döntés alapja lehet, és ezzel közvetlen jogi hatás keletkezik.
- Nyilvántartás-vezetés. Ebbe a csoportba az ún. közhiteles nyilvántartások sorolhatóak, tehát azok, amelyek vezetését jogszabály írja elő, és az ügyfelek jogát, jogos érdekét a nyilvántartás vezetése érinti. A nyilvántartások között vannak olyanok, amelyek jogot keletkeztetnek (konstituálnak), mások pedig a korábbi jog keletkezését ismerik el (deklarálják). A deklaratív nyilvántartás esetén a jogosultság tehát a bejegyzés hiányában is fennáll, míg a konstitutív nyilvántartás esetén a bejegyzés hiányában a jogosultság nem áll fenn. Konstitutív nyilvántartás például az ingatlannyilvántartás. A konstituáló jogszabályok általában utalnak arra, hogy ez a nyilvántartás – ezzel a kivétellel – közhiteles hatósági nyilvántartásnak minősül. E nyilvántartások jellemzője, hogy a bennük rögzített tényeket, adatokat ellenkező bizonyításig valósnak kell tekinteni.
- Hatósági ellenőrzés. A hatósági ellenőrzés a közigazgatási hatósági tevékenység egyik válfaja, amelynek során jogviszony keletkezik a hatóság és az ügyfél között. A hatósági ellenőrzés egyrészt a jogszabályba foglalt rendelkezések megtartására, másrészt a jogerős hatósági határozatba foglaltak megtartásának ellenőrzésére irányulhat.⁹

⁷ Az ügyfélnek az absztrakt léte szükséges, ugyanis számos olyan eljárás van, amely éppen arra irányul, hogy megállapításra kerüljön az, hogy ki az ügyfél, tehát nem a konkrét, fizikai jelenléte szükséges az ügyfélnek, hanem az absztrakt léte.

⁸ KALAS Tibor: Az államigazgatási eljárási törvény alapvető rendelkezései. In FICZERE Lajos szerk.: Magyar Közigazgatási jog. Általános rész. Osiris Kiadó, Budapest, 1998. 351. o.

⁹ KILÉNYI Géza–VIDA István–ZSUFFA István: Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1986. 42. o.

I.2.3. Az általános és speciális eljárási szabályok viszonya

A) Az általános és speciális szabályok néhány elméleti kérdése

A közigazgatási szervek tevékenysége rendkívül szerteágazó. Elsőként az a kérdés merült fel a jogirodalomban, hogy lehet-e olyan általános eljárási kódexet alkotni, amely a közigazgatási szervek hatáskörébe tartozó rendkívül sokféle ügyben egyaránt alkalmazható. A jogfejlődés során a közigazgatási eljárás általános szabályait tartalmazó kódexeket megelőzték a különféle speciális szabályok. Az általános szabályozás szükségességét az indokolta, hogy ezek a különös eljárási szabályok a jogalkalmazók számára indokolatlan nehézséget, az állampolgárok számára pedig jogbizonytalanságot eredményeztek. A közigazgatási eljárás általános szabályain olyan normákat kell érteni, amelyek azzal az igénnyel lépnek fel, hogy az eljárást a közigazgatási szervek hatáskörébe tartozó valamennyi ügycsoportra nézve szabályozzák. A közigazgatási eljárás különös vagy speciális normái azokat az eljárási szabályokat jelentik, amelyek a közigazgatási ügyek eltérő természetéből adódó eltérő eljárási formákat rögzítik. Ezeknek az eljáró szerveknek a hatósági jogalkalmazó tevékenységét az adott társadalmi-gazdasági viszonyok vagy a közfeladatok sajátosságaira való tekintettel rendezik a különböző szakigazgatási ágazatokban.

Miután az általános eljárási jogszabály létjogosultságát a szerzők többsége elismerte, annak vizsgálata került előtérbe, hogyan alakuljon az általános és speciális szabályok egymáshoz való viszonya. Ezzel kapcsolatban a jogalkotó kétféle álláspontra helyezkedhet: az egyik megoldási lehetőség, hogy az általános eljárási kódex másodlagos (szekunder) jogforrásnak minősül, míg elsődlegesek (primerek) a speciális szabályok. Ez azt jelenti, hogy az általános szabályokat csak azokon a területeken és annyiban lehet alkalmazni, amely ügykörökben és amennyiben különös eljárási szabályok nincsenek, vagy azok kifejezetten megengedik az eltérést. A másik megoldási lehetőség az, hogy a jogalkotó az átfogó kódexnek tulajdonít elsődleges hatályt, vagyis kimondja, hogy annak rendelkezéseitől csak olyan ügyekben vagy olyan eljárási mozzanatok tekintetében lehet eltérni, amelyeket a kódex nem szabályozza, vagy amelyeknél kifejezetten megengedi az eltérést. Ez utóbbi megoldást követi a Ket.

Felvetődik a kérdés, hogy a közigazgatási eljárási kódex általános érvényűségét hogyan lehet összeegyeztetni a szabályozás részletességével. Minél inkább átfogóak ugyanis az általános szabályok, annál általánosabb rendelkezések írhatóak elő bennük. Ugyanakkor minél részletesebb szabályozást adnak, annál több speciális ügyet kell kivenni a hatályuk alól. Ez indokolja, hogy szinte valamennyi eljárási kódex esetében találhatunk olyan különös eljárási normákat, amelyek ki vannak véve az általános szabály hatálya alól. A kódex hatálya alóli kiemelésre kétféle okból kerülhet sor: egyrészt tárgyi okok alapján különíthetők el az általános szabályoktól a nem tipikus közigazgatási ügyek; másrészt célszerűségi okok is közrejátszhatnak abban, hogy bizonyos ügycsoportokat a jogalkotó kivessz a törvény hatálya alól. Ebben a körben előtérbe kerül a jogalkotói szubjektum, hiszen ilyenkor a jogalkotó megítélésétől függ, hogy az adott ügycsoportot olyan mértékben különleges természetűnek ítéli-e meg, hogy emiatt indokoltnak tartja a teljes elkülönítést.

b) Az általános és speciális eljárási szabályok kapcsolata a tételes jogban

A magyar jogban az eljárási törvény megalkotásával a jogalkotó arra törekedett, hogy a törvényt a közigazgatási eljárási jog elsődleges jogforrásává tegye, és összhangba hozza azt a különös eljárási szabályok rendelkezéseivel. Nem lépett fel azzal az igénnyel, hogy valamennyi közigazgatási szerv valamennyi eljárását teljes részletességgel szabályozza. A Ket. megalkotásával olyan elsődleges jogforrás jött létre, mely a közigazgatási hatósági ügyek többségében irányadó. A Ket. kódexjellegéből fakadóan vannak tehát a Ket.-től eltérő szabályok és a Ket.-tel összhangban álló speciális szabályok is.

Az eljárási törvénnyel összefüggő különös eljárási szabályok között különbséget kell tenni az alábbiak között:

A kivett eljárások

Az első csoportot a Ket. hatálya alól kivett eljárások alkotják, amelyeknél az eljárási törvény rendelkezései egyáltalán nem alkalmazhatóak, hiszen a Ket. önmaga zárja ki a rendelkezéseinek az alkalmazását. Ebbe a csoportba tartozik a szabálysértési eljárás, a választási eljárás, a népszavazás előkészítése és lebonyolítása, a területszervezési eljárás, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletével kapcsolatos eljárás, a felsőoktatási felvételi eljárás, illetve – az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével – az állampolgársági eljárás.

A Ket. alkalmazása során felmerülő problémák megelőzése érdekében – hasonlóan más nyugat-európai államok eljárási törvényeihez – indokolt volt ezeknek az ügyeknek a kivett eljárások körében való rögzítése.

A külön tartott (részlegesen kivett) és a privilegizált eljárások

A külön tartott (részlegesen kivett) eljárások esetén a Ket. rendelkezései csak speciális eljárási norma hiányában érvényesülnek. Ilyenkor tehát a speciális szabály az elsődleges, míg a Ket. rendelkezései csak másodlagosak. A Ket. többszöri módosítása során ezeknek az eljárásoknak a száma folyamatosan növekedett. Jelenleg a Ket. másodlagos jogforrásként – vagyis akkor, ha az ügyfajta-ra vonatkozó törvény eltérően nem rendelkezik – a következő eljárásokban érvényesül:

- az iparjogvédelmi és a szerzői jogi eljárásokban;
- az államháztartás javára teljesítendő, törvényben meghatározott, illetve a Közösségek költségvetésével megosztásra kerülő kötelező befizetésekkel, és a központi költségvetés, valamint az elkülönített állami pénzalap terhére jogszabály alapján juttatott támogatással összefüggő eljárásokban;
- a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek és a harmadik országbeli állampolgárok beutazásával és tartózkodásával kapcsolatos eljárásokban, valamint a menedékjogi eljárásban;
- a termékek és a szolgáltatások forgalmazására, illetve értékesítésére, valamint az ezekkel összefüggő kereskedelmi gyakorlatokra vonatkozó követelmények ellenőrzésével, továbbá a piacszabályozással kapcsolatos eljárásokban, ideértve a gyógyszerek, gyógyászati segédeszközök és egészségügyi technológiák társadalombiztosítási támogatásával kapcsolatos eljárást is;
- a pénz- és tőkepiaci, a biztosítási, az önkéntes kölcsönös biztosító pénztári és a magán-nyugdíjpénztári tevékenység felügyeletével kapcsolatos eljárásban, valamint a versenyfelügyeleti eljárásban;
- az audiovizuális médiaszolgáltatás nyújtására és a sajtótermék kiadására irányuló tevékenység felügyeletével, a média- és hírközlési igazgatással, az elektronikus hírközlési szolgáltatások, tevékenységek, az audiovizuális médiaszolgáltatások és a sajtótermékek piaci felügyeletével, piacszabályozásával, ellenőrzésével, valamint a mozgóképszakmai igazgatással kapcsolatos eljárásban;
- az atomenergia alkalmazási körébe tartozó ügyekben;
- a veszélyes létesítményekkel kapcsolatos eljárásban;
- a társadalombiztosítás ellátásaival, a korhatár előtti ellátással, a szolgálati járandósággal, a balettművészeti életjáradékkal és az átmeneti bányászjáradékkal kapcsolatos eljárásban;
- az adatvédelmi és titokfelügyeleti hatósági eljárásban;
- a kutatás-fejlesztési tevékenység minősítésével kapcsolatos hatósági és szakértői eljárásokban;
- a fizetési, illetve értékpapír-elszámolási rendszerekben történő teljesítés véglegességéről szóló törvény szerinti eljárásokban, valamint a forgalomban lévő magyar törvényes fizetőeszközről utánzat készítésével kapcsolatos eljárásokban;
- a kisajátítási eljárásban;
- a névváltoztatási eljárásban, a házasságkötési szándék bejelentésére irányuló eljárásban, valamint a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése iránti szándék bejelentésére irányuló eljárásban; illetve
- a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló törvényben meghatározott, a föld tulajdonjogának vagy a földhasználati jogosultság megszerzésének a hatósági jóváhagyása iránti eljárásban, továbbá a szerzési korlátozások hatósági ellenőrzése során.

A Ket. kimondja, hogy bármely más, a kivett eljárások és az előbb említett eljárások között fel nem sorolt közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozó jogszabályok a Ket. rendelkezéseitől kizárólag akkor térhetnek el, ha azt a Ket. kifejezetten megengedi.

A Ket. a részlegesen kivett eljárások szabályozását követően az Európai Unió jogrendje és a magyar jogrend közötti szabályozás elsődlegességének kérdését rendezzi. A Ket. kimondja, hogy ha az Európai Unió általános hatályú, közvetlenül alkalmazandó kötelező jogi aktusa eljárási szabályt állapít meg, a Ket. rendelkezései az ott szabályozott kérdésben nem alkalmazhatóak. A Ket. rendelkezéseitől az Európai Unió kötelező jogi aktusának végrehajtása céljából – az ahhoz szükséges mértékben és módon – törvény, kormányrendelet vagy a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete eltérhet. Továbbá nemzetközi szerződést kihirdető törvény is a Ket. rendelkezéseitől eltérő szabályokat állapíthat meg.

A következő csoportba a privilegizált eljárások tartoznak, amelyekben a Ket.-ben felsorolt eljárási jogintézmények kapcsán megengedett a Ket.-től való eltérés. Törvény vagy kormányrendelet a Ket. rendelkezéseitől eltérő szabályokat állapíthat meg a közbeszerzési jogorvoslati, a honvédelmi és katonai célú építmények, ingatlanok építésügyi hatósági engedélyezésére, illetve működési és védőterületeik kijelölésére vonatkozó, valamint az egészségügyi törvény szerinti rendkívüli halállal kapcsolatos eljárásokban. A hulladékgyűjtési közszolgáltatási tevékenység minősítésével kapcsolatos eljárásban törvény az ügyfélkörre vonatkozóan a Ket. rendelkezéseitől eltérő szabályokat állapíthat meg. Látszólag e csoportba tartoznak a haditechnikai eszközökre és szolgáltatásokra vonatkozó eljárások, valamint a ketős rendeltetésű termékek és technológiák külkereskedelmének engedélyezésével kapcsolatos eljárások, de ezeknek

az eljárásoknak az esetében törvény vagy kormányrendelet a Ket. rendelkezéseitől eltérő vagy kizáró szabályokat is megállapíthat, így lényegében részlegesen kivett eljárássá válhatnak.

Végül azoknak az ügyeknek a csoportját szükséges kiemelni, amelyekkel kapcsolatban törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet az eljárási törvényben pozitív taxációval meghatározott eljárási cselekmények vonatkozásában állapíthat meg eltérő rendelkezéseket. Ilyen ügynek minősülnek a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításával és egyszerűsítésével kapcsolatos ügyek, amelyekkel kapcsolatban a következő hat eljárási cselekmény vonatkozásában biztosítja a Ket. az eltérés lehetőségét: a hiánypótlással, a közléssel, az ügyfél tájékoztatásával, a hatáskörrel és illetékességgel, a szakhatóság közreműködésével, valamint a fellebbezésre történő tekintet nélkül végrehajthatóvá való nyilvánítással kapcsolatban van lehetőség az eltérésre. Az említett ügyekben az eltérő rendelkezés megállapítására irányuló felhatalmazás nem általános jellegű, hanem kizárólag meghatározott eljárási jogintézményekre vonatkozik.

Egyéb szubszidiárius rendelkezések

A szubszidiárius rendelkezések körébe tartoznak az eljárási törvény egyes eljárási rendelkezéseire épülő speciális szabályok. Ezek száma mintegy százötvenre tehető. Itt tehát a törvény kifejezetten rendelkezik az adott jogintézmény kapcsán az eltérés lehetőségéről. Ennek leggyakoribb kifejezése: ha jogszabály másképp nem rendelkezik. Ilyen rendelkezést találhatunk például az illetékesség szabályai között is. Más helyen a törvény indirekt módon fogalmazza meg a saját másodlagosságát. Például „a határozat módosítását vagy visszavonását jogszabály kizárhatja, vagy feltételhez kötheti”. Az ilyen eljárási mozzanatok esetében is az a helyzet tehát, hogy ha van speciális szabály, az az elsődleges, és az eljárási törvény mindössze másodlagos ebben az esetben.

A speciális eljárási szabály érvényesül elsődleges jogforrásként a Ket. által nem szabályozott kérdésekben is. Nincs akadálya annak, hogy a Ket. hatálya alá tartozó ügytípusokra vonatkozó eljárási szabályok a Ket.-ben nem szabályozott, de a törvény szabályaival összhangban álló, kiegészítő jellegű rendelkezéseket állapítsanak meg.

Végül itt jegyeznénk meg, hogy vannak olyan eljárások, amelyek ugyan nem közigazgatási hatósági eljárások, de az ágazati joganyagok mégis alkalmazni rendelik – vagy teljes egészében, vagy csupán részben – a Ket. szabályait (például a hagyatéki leltárra vonatkozó eljárás esetében).

I.2.4. Az eljárási jogviszony alanyai (a szervei és személyi hatály)

a) Szervi hatály: a közigazgatási hatóság

Az eljárási törvény szervei hatályára vonatkozó rendelkezések megmutatják, hogy a jogszabály rendelkezéseit mely szervek eljárásában kell alkalmazni. A szervei hatályra vonatkozó szakasz kimondja, hogy a közigazgatási hatóságok eljárásában a Ket. hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyben kell a törvény rendelkezéseit alkalmazni. A törvény a közigazgatási hatóság fogalmáról nem ad definíciót, ugyanakkor felsorolja, hogy melyik szerveket kell közigazgatási hatóságnak tekinteni.

A Ket. szerint közigazgatási hatóságnak minősülnek a hatósági ügy intézésére hatáskörrel rendelkező

- államigazgatási szervek,
- a helyi önkormányzat képviselő-testülete, ideértve a megyei önkormányzat közgyűlését is, továbbá átruházott hatáskörben a polgármestert, a képviselő-testület bizottságát, a társulást és a jegyzőt,
- a polgármester, a főpolgármester és a megyei közgyűlés elnöke,
- a főjegyző, jegyző, a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal ügyintézője, valamint
- a nem közigazgatási feladat ellátására létrehozott egyéb szervezet, köztestület vagy személy abban az esetben, ha törvény vagy kormányrendelet jogosítja fel a közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására. A nem közigazgatási feladat ellátására létrehozott szervek hatósági feladatellátásával kapcsolatban fontos sajátosság egyrésről az, hogy e szervek esetében hiányzik az a hierarchikus szervezeti és felelősségi rend, amely a közigazgatási szerveket jellemzi. Másrésről ezek a szervek biztosan végeznek nem hatósági tevékenységet is, ezért is szükséges annak az elhatárolása, hogy mely ügyekben alkalmazandó a Ket., amelyet az adott jogszabály meg is határoz.

A hatósági jogkörrel felruházott szervek, illetve személyek csak korlátozott mértékben – kizárólag a jogszabályi előírások keretein belül – jogosultak hatósági joggyakorlásra.

b) Személyi hatály: az ügyfél

A személyi hatály arra a kérdésre ad választ, hogy az eljárási törvény rendelkezéseit kiknek az ügyeiben kell alkalmazni. A Ket. személyi hatálya elsősorban az ügyfélre terjed ki, továbbá az eljárás egyéb résztvevőire: a tanúra, a hatósági tanúra, a szakértőre, a tolmácsra, a szemletárgy birtokosára, a képviselőre és a hatósági közvetítőre.

Az ügyfél fogalma többféle nézőpontból közelíthető meg. Az alaki jogias megközelítés lényege, hogy az eljárásban részt vevő személyek eljárásjogi helyzetét vizsgálja. Eszerint ügyfél az, aki az eljárást kezdeményezte vagy aki ellen az eljárás folyik. Az anyagi jogias megközelítés az eljárás résztvevőinek az eljárás tárgyával való kapcsolatát teszi vizsgálat tárgyává. Eszerint ügyfél az, akinek az adott ügy a jogait, a kötelezettségeit vagy a jogos érdekeit érinti. Az ügyfél fogalmának megközelítése lehet egyidejűleg alaki és anyagi jogias. E nézet szerint ügyfél az a személy, akinek kívánságára az eljárást megindították, vagy aki ellen az eljárás folyik, vagy aki jogának, jogos érdekének védelme céljából az eljárásban részt venni jogosult. Végül találkozhatunk olyan megoldással is, amely ügyfélnek az egyedi aktus címzettjét tekintti, ebben az esetben azonban kérdéses, hogy olyan személy, aki a határozatnak nem a címzettje, milyen minőségben vehet részt a közigazgatási eljárásban jogainak vagy jogos érdekeinek védelme érdekében.

Az ügyféli kör pontos körülhatárolásának a közigazgatási eljárásban kiemelkedő jelentősége van, hiszen az ügyfeleket számos jogosítvány (így például az iratbetekintéshez vagy a tájékoztatáshoz való jog, a jogorvoslathoz való jog stb.) illeti meg az eljárás megindulásának pillanatától.

Az általános ügyfélfogalom

A Ket. az ügyfél fogalmát anyagi jogias megközelítésben határozza meg, amely szerint ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek jogát, jogos érdekét az ügy érinti, továbbá akit hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz.

Ügyfél lehet tehát a törvény szóhasználata szerint a természetes személy, beleértve a méhmagzatot is. A méhmagzat ügyféli minősége feltételes, akkor áll fenn, ha élve születik meg. Kerülhet ügyféli pozícióba jogi személy is. Jogi személyen jogilag megengedett cél szolgálatára rendelt olyan szervezetet értünk, amely jogszabály, államilag elismert szervezeti szabályzat vagy alapszabály alapján működik, amelynek önálló vagyona és vagyoni felelőssége van. Ügyféli pozícióba kerülhet jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet is. Az ügyfélképességnek tehát szervezetek esetében nem feltétele a jogi személyiség.¹⁰ Ebbe a kategóriába sorolhatóak az olyan jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeti tömörülések, mint a jogi személy belső szervezeti egysége továbbá a polgárok által ideiglenesen létrehozott vagy alkalmi szervezetek, illetve egyes gazdasági társaságok.

Az ügyféllé válás feltétele mindhárom esetben az, hogy az adott személy vagy szerv jogát, jogos érdekét az ügy érintse. Valakinek a jogát akkor érinti az eljárás tárgyát képező hatósági ügy, ha az eljárásnak az a célja, hogy rá nézve jogszabályban egyértelműen körülírt jogot (pl. építési engedélyt) vagy kötelezettséget (pl. adófizetési kötelezettséget) állapítsanak meg. Az ügyféllé válás másik módja, amikor az adott közigazgatási hatósági ügy valakinek a jogos érdekét érinti. A jogos érdek fogalmán jogszabályon alapuló, jog által védett érdeket kell érteni. A közigazgatási eljárásban azonban a jogos érdek fogalma tágabban is értelmezhető. Jogos érdekeknek kell tekinteni az ügyfél méltánylást érdemlő érdekét is.¹¹ Az „érinti” kifejezést a bírósági gyakorlat pontosította: az érintettségnek közvetlennek kell lennie, a közvetett érintettség nem alapoz meg ügyféli jogállást.

Az ügyféli minőség az eljárás céljához, és nem az eredményéhez kapcsolódik, az ügyféli minőségnek tehát nem feltétele, hogy az eljárás ténylegesen jogot vagy kötelezettséget megállapító, illetőleg jogos érdeket érintő döntést eredményezzen.

Különös ügyfélfogalom

A Ket. lehetővé teszi törvény a kormányrendelet számára, hogy meghatározott ügyfajtában megállapítsák azon személyek körét, akik a fent ismertetett „érintettség” (jog, jogos érdek) vizsgálata nélkül ügyfélnek minősülnek. Ezzel a rendelkezéssel a Ket. lehetővé teszi, hogy az adott ügyfajtára vonatkozó különös jogszabály a Ket.-ben meghatározottnál szélesebb körben állapítsa meg az ügyfelek körét. A személyi kör megállapítása alapvetően kétféleképpen történhet. Egyrészt úgy, hogy a jogszabály a jogállás szerint határozza meg az ügyfélnek minősülőket, másrészt úgy, hogy egy földrajzi területet (pl. természetvédelmi oltalom alá helyezett területet) határoz meg, amelyen belül az ingatlan tulajdonosok vagy más jogszerű használók ügyfélnek minősülnek. Ügyfélnek minősül a Ket. szerint külön jogszabály rendelkezése esetén az abban meghatározott hatásterületen lévő ingatlan tulajdonosa, valamint az, akinek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték. Hatásterületnek minősül a Magyarország területén fekvő, jogszabályban meghatározott módon megállapított földrajzi terület, amelyre a tervezett létesítmény vagy tevékenység számottevő mértékű hatást (például zajterhelést vagy légszennyezést) gyakorol. Nyilvánvaló, hogy

10 FONYÓ Gyula–KILÉNYI Géza–VIDA István–ZSUFFA István: Az eljárási törvényről. Táncsics Kiadó, Budapest, 1981. 16. o.

11 KILÉNYI Géza szerk.: A közigazgatási eljárási törvény kommentárja. KJK–KERSZÖV Kiadó, Budapest, 2005. 78. o.

a hatásterület általában túlterjed az ingatlan szomszédságán. Konkrét létesítmény vonatkozásában a hatásterületet mindig az adott ügy jellegzetességeit figyelembe véve kell megállapítani. Másként alakul például ugyanannak a vegyipari üzemnek a hatásterülete akkor, ha szeles, sík területen kerül megépítésre, és másként akkor, ha egy szélmentes völgyben helyezkedik el.

A hatóság mint ügyfél

Kivételesen az ügyféli jogok olyan szervet is megillettek, amelynek jogát vagy jogos érdekét nem érinti az ügy. Az eljárási törvény kimondja, hogy az ügyfél jogai megilletik azt a hatóságot, amelynek feladatkörét az ügy érinti, feltéve, hogy az ügy elbírálásában sem hatóságként, sem szakhatóságként nem vett korábban részt. Ha az általános ügyfélfogalmat nézzük, akkor ezek a szervek nem minősülnek ügyfélnek, ugyanakkor eljáró közigazgatási szervnek sem. Kapcsolatuk az eljárás tárgyát képező ügygel abban jelentkezik, hogy az ügy a gondozásukra bízott érdeket érinti. Ilyen módon kerülhet például ügyféli pozícióba a természetvédelmi hatóság akkor, ha egy hulladékégető üzem építésének engedélyezése érdekében folytatott eljárás során derül ki, hogy a tervezett építkezés felszíne alatt természetes barlang húzódik. Ezeknek az úgynevezett „kvázi ügyfeleknek” az eljárásba való bekapcsolódása esetleges. Jogaikat már az alapeljárásban is gyakorolhatják, feltéve, hogy értesülnek az eljárás megindulásáról. Amennyiben bekapcsolódnak az eljárásba, eljárásjogi tekintetben nemcsak jogaik, hanem kötelezettségeik is lesznek (például a határidők megtartása).

A civil szervezet mint ügyfél

A Ket. lehetővé teszi, hogy kivételesen, meghatározott ügyfajták vonatkozásában jogszabály ügyféli jogosultságokat, illetve ügyféli jogállást biztosítson olyan civil szervezeteknek, amelyek tevékenysége valamely alapvető jog védelmére, vagy valamilyen közérdek érvényre juttatására irányul. Ennek hiányában ugyanakkor a Ket. alapján ezeket a civil szervezeteket megilleti a nyilatkozattételi jog is. A nyilatkozat az eljáró hatóságot nem köti.

Ügyfélképeség és eljárási képeség

Az ügyfél fogalmának tisztázásához kapcsolódik annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy hogyan kerülhetnek az érintettek ügyféli pozícióba. Az első lehetőség, hogy az érintettek eljárást kezdeményeznek az adott ügyben, tehát kérelmezőként válnak ügyfélle. Erre általában akkor kerül sor, ha a kérelmező azt akarja, hogy a részére valamilyen jogot ismerjenek el, vagy valamilyen kötelezettség alól mentesítsék. A másik esetben az eljárás hivatalból indul, tehát az érintettek akarattól függetlenül, vagy akár annak ellenére ügyfélle válnak. Ilyen esetek többségében az eljárás az adott személy vagy szerv ellen annak kötelezése vagy valamely jogának megvonása céljából folyik. Az a személy vagy szerv, amelynek kötelezettségei vagy jogai tárgyában döntenek, az eljárás megindításának tényével ügyfélle válik. Ha az eljárás több személy vagy szerv érdekében, illetve ha több személy vagy szerv ellen folyik, akkor mindegyiküket ügyfélnek kell tekinteni. A harmadik eset, amikor a hivatalból vagy kérelemre indult közigazgatási hatósági eljárás tárgyát képező ügy olyan személy vagy szerv jogát vagy jogos érdekét érinti, aki vagy amely nem kérelmező, és aki vagy amely ellen az eljárás nem is folyik, de az ügyben harmadik személyként mégis ügyféli pozícióba kerül. Mindezek alapján megállapíthatjuk, hogy az ügyféli minőség fennállásának feltétele az alanyi érdekelttség.

Az eljárási törvény az ügyfél fogalmának meghatározásával a lehetséges ügyfelek körét vonta meg. A közigazgatási eljárásban azonban csak az a természetes személy, jogi személy vagy egyéb szervezet lehet ügyfél, aki vagy amely jogképes. A közigazgatási hatósági ügyek nagy száma és differenciált volta miatt azonban ilyen általános jogképeség-fogalom nem határozható meg. A közigazgatási szervek által alkalmazott anyagi jogszabályok esetről esetre állapítják meg, hogy az adott életviszony körében kit illethetnek jogok, és kit terhelhetnek kötelezettségek. Ez teszi szükségessé a közigazgatási eljárásjogban az ügyfélképeség fogalmának alkalmazását. Ehhez három fogalom definíciója szükséges: a jogképeség, az ügyfélképeség és az eljárási képeség. A jogképeség azt jelenti, hogy valaki valamilyen jogviszony alanya lehet, jogokat és kötelezettségeket szerezhet. Az általános közigazgatási jogképeség azt jelenti, hogy valamilyen magánszemély vagy szervezet általában közigazgatási jogviszony alanya lehet. Az ügyfélképeség – amelyet relatív közigazgatási jogképeségnek is nevezhetünk – pedig azt jelenti, hogy valaki konkrét közigazgatási hatósági jogalkalmazói jogviszony alanya lehet.

A közigazgatási hatósági eljárásban különbséget kell tenni az ügyfélképeség és az eljárási képeség között. A Ket. az ügyfélre vonatkozó rendelkezések körében kifejezetten rendelkezik az eljárási képeség jogintézményéről. A természetes személy ügyfélnek akkor van eljárási képesége, ha a polgári jog szabályai szerint cselekvőképességgel rendelkezik. Jogszabályban meghatározott esetben a korlátozott cselekvőképességgel rendelkező személyt is megilleti az eljárási képeség. A Ket. az eljáró hatóság kötelezettségévé teszi kétség esetén az eljárási képeség meglétének vizsgálatát, és ha annak hiányát állapítja meg, úgy az ügyfél helyett annak törvényes képviselőjét vonja be az eljárásba, illetve ügygondnok kirendelését kéri. Az ügygondnok kirendelése a gyámhatóság feladata. Ha törvény vagy kormányrendelet lehetővé teszi – az ügygondnok kirendelésére vonatkozó részletes szabályok meghatározásával –, maga az eljáró hatóság gondoskodik az ügygondnok kirendeléséről (például kisajátítási eljárásnál).

A Ket. szerint az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfélen kívüli ügyféli jogállást megtagadó végzés ellen önálló fellebbezésnek van helye. A törvény e rendelkezése mellett hangsúlyozni kell, hogy a kérelmet benyújtó személynek is lehet fellebbezési joga a kérelmét elutasító hatósági döntéssel szemben, ha az azon alapul, hogy a kérelmező az adott ügyben nem minősül ügyfélnek. Ilyen eset fordulhat elő akkor, ha valaki a felmenője tulajdonában álló telekre kér építési engedélyt, de az építéshez való jogát nem tudja igazolni.

A Ket. kivételesen lehetőséget biztosít az eljárás megindításáról szabályszerűen értesített ügyfél ügyféli jogainak gyakorlásának korlátozására. Erre akkor van lehetőség, ha törvény az ügyféli jogok gyakorlását ahhoz a feltételhez köti, hogy az ügyfél az első fokú eljárásban nyilatkozatot tesz vagy kérelmet nyújt be. Törvény előírhatja azt is, hogy a hatósági döntés jogerőre emelkedésétől és végrehajthatóvá válásától számított, a törvényben meghatározott, legalább hat hónapos határidőn túl további ügyfél nem vehet részt az eljárásban.

I. 2.5. Jogutódlás a hatósági eljárásban

A Ket. külön rendelkezéseket tartalmaz a közigazgatási hatósági eljárásban történő jogutódlás kérdéséről. Ez fontos a törvényesség biztosítása érdekében, hiszen a közigazgatási hatósági eljárás időtartama alatt előfordulhat, hogy a jogerős határozat meghozatala vagy a határozatba foglalt kötelezettség teljesítése előtt az ügyfél valamilyen okból kiesik az eljárásból. Ilyen esetekben is szükség lehet arra, hogy a közigazgatási hatósági határozatban foglaltak teljesítésére sor kerüljön. A jogutódlással kapcsolatos rendelkezéseknél hangsúlyozni kell, hogy a szabályozás szubszidiárius jellegű, a Ket. szabályait csak akkor kell alkalmazni, ha jogszabály másként nem rendelkezik vagy azt az ügy személyes jellege vagy a kötelezettség tartalma nem zárja ki. A szabályozás eltérően alakul a hivatalból, illetve a kérelemre indított eljárásban történő jogutódlás esetén. A hivatalból indított vagy folytatott eljárásban a kieső ügyfél helyébe annak polgári jog szerinti jogutódja lép. Ilyen esetben a jogerős határozatban megállapított kötelezettség vagy jogosultság a jogutódot terheli, illetve illeti meg. Ez azt jelenti, hogy folyamatban lévő eljárásban a jogutódlást követően a jogutód gyakorolja a jogelődöt megillető ügyféli jogokat, ha pedig a hatósági eljárás már befejeződött, akkor a jogutódot terhelik a jogerős határozatban előírt kötelezettségek. Hivatalból indított eljárásokban a jogutódlás „ipso iure” jogszabály erejénél fogva következik be. A jogutódnak ugyanakkor fontos érdeke fűződik ahhoz, hogy a jogutódlás tényéről a hatóság értesítse.

Kérelemre indult eljárásban a jogutódlás kizárólag a jogutód kérelme alapján következik be. A kérelmező ügyfél jogutódja a jogutódlás megállapítását az eljárásról való tudomásszerzéstől számított tizenöt napon belül, de legkésőbb a jogutódlástól számított hat hónapon belül kérheti. Ha a jogelőd ügyfél kieséséről a hatóság szerez tudomást, akkor a kérelemre indult eljárásban is célszerű a jogutódot tájékoztatni az ügyről. A jogutódlással kapcsolatos kérelemről a hatóság végzéssel dönt.

A jogerős határozattal megállapított kötelezettség esetén a jogutód indokolt kérelme esetén új teljesítési határidő megállapításával kell lehetőséget adni a jogutódnak a kötelezettség önkéntes teljesítésére. Fontos követelmény ugyanis az, hogy a jogutódnak is reális lehetősége legyen a jogerős határozatba foglaltak önkéntes teljesítésére, hiszen olyan eset is előfordulhat, amikor a jogutód csak a teljesítési határidő lejárta után szerez tudomást az ügyről. A Ket. a fentiek biztosítása érdekében előírja, hogy a jogutódlás, valamint az új teljesítési határidő megállapítása kérdésében hozott végzést közölni kell az ügyféllel. Az ilyen kérdésekről döntő végzésekkel szemben a törvény biztosítja az önálló fellebbezés lehetőségét.

A Ket. tételesen felsorolja azokat a kivételes eseteket, amelyekben a hatóságnak a jogutódlás előtt hozott döntése nem hatályos a jogutóddal szemben. Eszerint nem hatályos a jogutóddal szemben a jogelőd természetes személy ügyféllel szemben az eljárás akadályozása vagy az idézésről való távolmaradás miatt kötelezettséget megállapító végzés, a jogelőd számára fizetési kedvezményt megállapító végzés, ideértve a késedelmi pótlék elengedéséről vagy mérsékléséről szóló végzést is, és a jogelőd természetes személy ügyfél számára költségmentességet engedélyező végzés.

A Ket. a hatáskörrel rendelkező hatóságnak hivatalból intézkedési kötelezettséget ír elő olyan esetekben, ha nincs jogutód, illetőleg ha a jogutód személye vitás. Ennek értelmében a jogszabálysértő vagy közérdeket sértő, illetve veszélyeztető állapotot a hatáskörrel rendelkező hatóságnak jogutód hiányában hivatalból meg kell szüntetnie.

I. 3. A közigazgatási hatósági eljárás alapelvei

I.3.1. Az alapelvek jelentősége és szerepük a hatósági eljárásban

Egy jogilag szabályozott eljárásban az eljárás menetét, illetőleg a résztvevő felek jogszerű cselekedeteinek körét az irányadó jogszabályok határozzák meg. Tehát a hatósági eljárásokra is – mint jogilag szabályozott eljárásfajta – igaz ez. Az irányadó jogszabályok (természetesen elsősorban a Ket. szabályai) részletesen meghatározzák az eljárás menetét az eljárás megindításától egészen az esetleges végrehajtásig. Egy, a jogállamiság keretei között alkalmazott eljárással szemben azonban olyan elvárások is megjelennek, amelyek a konkrét eljárási cselekmények szabályain túlmutatnak, azok között nem lelhetőek fel. Az ilyen elvárások kielégítésére a hatósági eljárást szabályozó törvényben – 1981-től kezdődően – úgynevezett alapelvek kerültek rögzítésre. Az alapelvekben gyakorlatilag olyan, a konkrét eljárási cselekmények szabályai között rögzítésre nem került kívánalmak kerülnek meghatározásra, amelyek az adott eljárást jobbra teszik. Az, hogy milyen tartalmú alapelvek kerülnek meghatározásra egy jogszabályban – esetünkben a hatósági eljárást szabályozó törvényben –, az több tényező függvénye, így például meghatározó tényező a jogrendszer felépítése, az egyes jogágak egymásra gyakorolt hatása vagy azok hasonlóságai és eltérései.

Az alapelvek elsősorban hézgapótló szerepet töltenek be a joggyakorlatban és a hatósági jogalkalmazásban (ez segítséget jelent a jogszabály szövegének értelmezéséhez). Mindazonáltal megállapítható, hogy mindinkább növekszik az alapelvek szerepe a jogalkalmazás és a közigazgatási bíráskodás terén is. A Ket. egyes rendelkezéseinek alkalmazásakor az alapelvek értelme és célja szolgál vezérfonalként – az Alaptörvényben külön nevesített – tisztességes ügyintézés vizsgálatánál. Az alapelvek figyelembe vétele a jogalkalmazás során azt eredményezi, hogy nem állhat elő olyan helyzet, amikor a hatóság a jogszabály „betűjének” teljes mértékben eleget téve jár el, azonban összességében eljárása mégis jogsértő lesz.¹²

Az alapelvek funkciójukat tekintve tehát a jogrendszer stabilitását adják, s az egyes jogszabályok rendelkezéseiben, valamint a joggyakorlaton keresztül kell érvényre jutniuk. Természetesen ez a Ket.-ben meghatározott alapelvekre is igaz. Az alapelvek viszonyában teljesen mindegy, hogy a hatályos jogszabály éppen hogyan rendezi az illetékesség kérdését, kit tekint ügyfélnek, vagy hány napban határozza meg az ügyintézési határidőt. Ezekről a szabályokról függetlenül a törvény előtti egyenlőséget biztosítani kell. Ez azt jelenti, hogy az alapelveknek nem az a célja, hogy egy konkrét döntés meghozatalát elősegítsék, kizárólagosan alapelvekre alapozottan döntést hozni tehát nem lehet. Döntést alapozni a hatósági eljárásban anyagi jogi és eljárási cselekményt szabályozó rendelkezésekre lehet. Az alapelvekben jellemzően a közigazgatási hatóságokkal szemben támasztott követelmények fogalmazódnak meg. Találkozhatunk kivételesen olyan alapelvekkel is, amelyek az ügyfélre hárítják a kötelezettséget, úgymint az ügyfél jóhiszemű közreműködési kötelezettségének az elve. Fellelhetőek továbbá olyan alapelvek is, amelyek az eljárás valamennyi résztvevőjére irányadóak: mint a hatóság és az ügyfelek együttműködésének elve. Mivel a döntéshozatali mechanizmusra közvetlenül nem hatnak, az alapelvek gyakorlatilag elválnak az eljárási törvény többi szabályától is, és tulajdonképpen „mögöttes joganyagként” jelennek meg.¹³

Összegzésképpen elmondhatjuk, hogy a Ket.-ben lefektetett alapelvekben olyan általános kívánalmak fogalmazódnak meg – még a kifejezetten a hatósági eljárásokra vonatkozó alapelvekben is –, hogy azok figyelembevételének minden egyes hatósági eljárásban irányadónak kell lennie.¹⁴ A jogalkalmazók számára fontos megemlíteni, hogy a Ket.-ben rögzítésre kerülő alapelvek nem képeznek taxatív felsorolást. Ezalatt azt értjük, hogy vannak olyan alapelvek, amelyeket nem találunk meg a törvény alapelveket tartalmazó fejezetében, ennek ellenére mégis hatást gyakorolnak az eljárási törvényre. Példaként az Alaptörvényben rögzített jogorvoslati jogot említenénk meg, amelynek minden egyes eljárásban, ebből következően pedig minden egyes hatósági eljárásban érvényre kell jutnia.

12 Ezt támasztja alá példának okáért a BH2008. 32. is, amely megállapította, hogy a hatóság eljárása és az ennek eredményeképpen kiszabott bírság a jogszabályi rendelkezéseknek formálisan megfelelt, tartalmilag azonban nem volt összeegyeztethető a szolgáltató közigazgatás, illetve a közigazgatási eljárás humanizmusának eszméjével. Az említett eljárásban éppen a hatóság közrehatása miatt vett el egy engedély, amelyre vonatkozóan az ügyféli nyilatkozatot nem ellenőrizte a vámhatóság.

13 Előfordulhat, hogy a hatóság megfelelő alappal indít eljárást egy ügyféllel szemben, és alappal marasztalja el. Eljárása ennek ellenére mégis jogszálysértővé válhat, ha valamely alapelv súlyos sérelmet eredményezte. Lásd BH2012.209: „A közigazgatási bírságot kiszabó határozatot hatvan napon belül kézbesíteni is kell az ügyfélnek.” Ezt a döntését többek között a Ket. 4. §. – a tisztességes ügyintézéshez, valamint a határidőben hozott döntéshez való jog mint alapelvek – sérelmére alapozottan hozta a bíróság.

14 Lásd bővebben PAULOVICS Anita: Az általános és különös eljárási szabályok a közigazgatásban. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003.

I.3.2. Az alapelvek csoportosítása és ismertetése

a) Az egész jogrendszerben érvényesülő alapelvek

Az ebbe a csoportba tartozó alapelvek az egész jogrendszerre hatást fejtenek ki; az egész jogrendszerben érvényre kell jutniuk, így a hatósági eljárásokban is. Az egész jogrendszere ható alapelveket gyakran az Alaptörvény is meghatározza, a jogirodalomban pedig esetlegesen a felsőbb bíróságok, illetve az Alkotmánybíróság gyakorlatában lelhetőek fel. Kérdésként merülhet föl, hogy egy olyan jogelv, amelyet például az Alaptörvényben is rögzítettek, miért ismétlődik kvázi meg a hatósági eljárási törvényben is. Az indok leginkább abban jelölhető meg, hogy a hatósági eljárást szabályozó törvény részben az ügyfeleknek is íródott, akik nem feltétlenül jártasak a jogkérdésekben, így egyfelől az ügyfelek tájékoztatását szolgálja a Ket.-ben való rögzítettség.

Az egész jogrendszerben érvényesülő alapelvek csoportjába a következő alapelvek tartoznak:

A törvényesség vagy a jogszerű eljárás elve

Ket. 1. § (1): „A közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit.”

A törvényesség elve meghatározott jelentőséggel bír az egész jogrendszer viszonylatában. Gyakorlatilag egy olyan alapelvről van szó, amely keretjelleggel fogalmaz meg elvárásokat a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozólag. A törvényesség elve értelmében csak olyan szerv folytathat le eljárást, illetve hozhat döntést, amelyet ennek érdekében jogszabály hozott létre, meghatározta a hatáskörét, az illetékességét, és jogképességgel ruházta fel. Továbbá a törvényesség követelménye, hogy magában foglalja a konkrét eljárás joghoz kötöttségét. Ez azt jelenti, hogy a döntést a hatóságoknak az anyagi jogszabályoknak megfelelően kell meghozniuk, míg az eljárást az eljárásjogi szabályokban foglaltak szerint kell lefolytatniuk.

A törvény előtti egyenlőség elve, a diszkrimináció tilalma és az egyenlő bánásmód elve

Ket. 2. § (1)–(2): „(1) Az ügyfeleket a hatósági eljárásban megilleti a törvény előtti egyenlőség, ügyeiket indokolatlan megkülönböztetés és részrehajlás nélkül kell elintézni.

(2) A közigazgatási hatósági eljárásban tilos minden olyan különbségtétel, kizárás vagy korlátozás, amelynek célja vagy következménye a törvény előtti egyenlő bánásmód megsértése, az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője e törvényben biztosított jogának csorbítása. Az eljárás során az egyenlő bánásmód követelményét meg kell tartani.”

Az Alaptörvény kimondja a törvény előtti egyenlőség elvét, amely magában foglalja tulajdonképpen a diszkrimináció tilalmát is.¹⁵ Az Alkotmánybíróság gyakorlatának értelmében a törvény előtti egyenlőség követelményét, valamint a diszkrimináció tilalmát csak összehasonlítható ügyfelek viszonylatában lehet értelmezni. Nem ütközik a nevezett jogok sérelmébe, ha valaki hátrányos helyzete, testi vagy szellemi fogyatékosága okán látszólagos előnyökhöz jut. Természetesen nem sérti a megjelölt alapelveket, ha egy ügyfél támogatáshoz jut vagy költségmentességet élvez, mert szegény sorban él. Az azonban már az alapelvekbe ütköző, ha például két hasonlóan szegénysorban élő ügyfél közül csak az egyik jut hozzá valamelyik támogatáshoz. Az egyenlő bánásmód, valamint a diszkrimináció tilalmának konzekvensebb gyakorlata érdekében külön jogszabály tartalmazza azon tulajdonságok felsorolását, amelyek okán való megkülönböztetés a sérelmüket eredményezi. Az egyenlő bánásmód, valamint a diszkrimináció tilalmának sérelme önálló hatósági eljárást is vonhat maga után.¹⁶

Az anyanyelv használatának elve

Ket. 4. § (1): „Az ügyfeleket megilleti (...) az eljárás során az anyanyelv használatának joga.”

Az anyanyelv használatának kérdésköre szorosan kapcsolódik a tisztességes eljáráshoz való joghoz. Nem szorul különösebb magyarázatra, hogy egy olyan eljárásban, amelyben az ügyfél nem érti az eljárás nyelvét, gyakorlatilag azt sem tudja, mi történik körülötte, így elveszti a jogai gyakorlásához szükséges képességet. Az anyanyelv használatának biztosítása ugyanakkor nem kis terhet ró az eljáró hatóságokra, és nem csak anyagi értelemben.

A kártérítéshez való jog

Ket. 4. § (2): „A közigazgatási hatóság a nem jogszabályszerű eljárással okozott kárt a polgári jog szabályai szerint megtéríti.”

Az Alaptörvény a kártérítéshez való jogot a tisztességes eljáráshoz való jog kiegészítéseként határozza meg. Mindkettő az Alapjogi Chartában szereplő, a megfelelő ügyintézéshez, az úgynevezett jó közigazgatáshoz való jog mintájá-

¹⁵ VARGA ZS. András: Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog. PATYI András szerk., Dialóg Campus kiadó, Budapest–Pécs, 2007. 106. o.

¹⁶ Lásd az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvényt.

ra került be az Alaptörvénybe. Ennek értelmében a törvény azt rögzíti alapelvi szinten, hogy nem csak arra van joga az ügyfélnek, hogy az ügyében a hatóságok a tisztességes eljárás követelményeinek megfelelően járjanak el, de arra is, hogy ha ez nem így történne, a kárt a hatóságok kötelesek megtéríteni. Ha ebben a kérdésben vita bontakozik ki az ügyfél és a hatóság között, a bíróság a polgári jog szabályai szerint bírálja el az ügyet. A polgári jog erre ismeri a közigazgatási jogkörben okozott kár fogalmát. Felhívjuk azonban a figyelmet a jogellenesség kérdésére, amely ezen alapelv esetében kulcsfontosságú. Előfordul, hogy jogszabályszerű eljárás következményeként az ügyféli oldalon kár keletkezik, túl az olyan eljárásokon, amelyekben a hatóság kártalanításra kötelezett. Az ilyen károkozás azonban nem eredményezi a kártérítéshez való jog feléledését.

A közigazgatási hatóság személyiségi jog megsértésért való felelőssége

Ket. 4. § (3): „A közigazgatási hatóság nem jogszabályszerű eljárása következtében személyiségi jogában megsértett jogszerű számára sérelemdíjat fizet.”

Ezen alapelv 2014. március 15-től hatályos és irányadó nemcsak a közigazgatási hatósági eljárásban, hanem az egész jogrendszerben, hiszen a személyiségi jogok védelme kiemelt jelentőséggel bír.¹⁷

A kiskorú érdekei fokozott védelmének elve

Ket. 1. § (2a): „A közigazgatási hatóság e törvény alkalmazása során az eljárásban érintett kiskorú érdekeinek fokozott figyelembevételével jár el.”

Ez az alapelv a Ket. szabályai között újnak számít, hiszen mindössze 2013. február 1-től hatályos. Beiktatásának indoka a kormány arra irányuló koncepciója, amelynek értelmében célként tűzték ki a gyermekbarát közigazgatás megteremtését. Az alapelvet az egész jogrendszerre irányadónak tekinthetjük, hiszen a alapját az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdésében lefektetett, a gyermekek alapvető jogainak érvényre juttatása adja. Másrészt a jogalkotó ezen elv bevezetésével a hatósági eljárásnak a nemzetközi trendeknek való megfeleltetését is elősegíteni szándékozik.¹⁸

b) Az eljárásjogokra irányadó alapelvek

A második csoportba azok az alapelvek tartoznak, amelyeknek kifejezetten az eljárásjogokban kell érvényesülniük, jogági hovatartozástól függetlenül, hiszen az egyes – polgári, büntető, közigazgatási – jogágakban alkalmazott eljárási szabályok területén is megvannak a kapcsolódási pontok.

Az eljárásjogokra irányadó alapelvek csoportjába a következő alapelvek tartoznak:

A tájékoztatáshoz való jog, valamint az eljáró szerv tájékoztatási kötelezettsége

Ket. 5. § (1): „A közigazgatási hatóság az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője számára biztosítja, hogy jogaikról és kötelezettségeikről tudomást szerezzenek, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását.”

A tájékoztatáshoz való jog a tisztességes eljáráshoz való jog egyik összetevője, amely az eljárásjogokban így a hatósági eljárásban is önálló meghatározást nyert. Alapelveként történő szabályozása azt jelenti, hogy a hatóságokat nemcsak az eljárás megindításakor, hanem az eljárás minden szakaszában is kötelezi a tájékoztatás kötelezettsége. Az eljárásjogi szabályok tulajdonképpen az eljárás egyes résztvevőinek jogait és kötelezettségeit tartalmazzák. De hogyan lehetne egy hatósági eljárásban – kiváltképp ha bonyolultabb – az ügyféltől tájékoztatás hiányában a jogkövető magatartást elvárni? A válasz egyértelmű: sehogyan sem. Az ügyfél jogainak érdekében ezt az anomáliát hidalja át a tájékoztatáshoz való jog alapelvi szintű szabályozása. Ez azonban nem azt jelenti, hogy az ügyfél tájékoztatáshoz való joga korlátlan lenne. Az ügyfél tájékozódáshoz való joga csak az ügyei viteléhez és a jogai érvényesítéséhez szükséges mértékre terjed ki. Ezen alapelv tipikus korlátját jelentik az adatvédelmi szabályok.

Iratbetekintési jog a titokvédelmi és az adatvédelmi szabályok figyelembevétele mellett

Ket. 5. § (4): „A közigazgatási hatóság a törvényben meghatározott korlátozásokkal az ügyfeleknek és a képviselőiknek, valamint más érdekelteknek biztosítja az iratbetekintési jogot (...). A hatóság ugyanakkor gondoskodik a törvény által védett titkok megőrzéséről és a személyes adatok védelméről.”

Mint az előzőekből látható, az iratbetekintési jog a tájékoztatáshoz való jog részeként értelmezhető, hiszen az ügyfél tájékoztatását szolgálja, azt segíti elő. A hatékonyabb jogalkalmazás érdekében került alapelvi szinten meghatározásra. A tájékoztatáshoz való joghoz hasonlóan ez sem korlátlan. Korlátait jelenthetik a titokvédelmi vagy az adatvédelmi szabályok. Lényegéből fakadóan az iratbetekintés joga is csak annyiban nyílik meg az ügyfél előtt, amennyiben az a jogai érvényesítéséhez szükséges. Ennek a különbsége a tájékoztatáshoz való joggal szemben az, hogy az iratbetekintés

¹⁷ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény részletezi az egyes személyiségi jogokat.

¹⁸ Ez a módosítás ugyanis a Ket.-nek a gyermekek jogiról szóló, 1989. november 20-án New Yorkban kihirdetett ENSZ-egyezményben foglaltakhoz való hozzáigazítását valósította meg.

jogával az ügyfél nem elsősorban az alkalmazandó és követendő jogszabályokról szerez tudomást. Az iratbetekintési jogával élve az ügyfél jellemzően az ügy állásáról, a bizonyítás adott állapotáról szerez információt. Az iratbetekintési jog nem korlátozódik az ügyfélre, az megilleti az ügyfél képviselőjét is – aki nem feltétlenül jogi képviselő –, valamint az eljárás egyéb résztvevőjét is a rá irányadó mértékben.

Az eljárás irataiba való betekintés joga kiemelt jelentőségű, ez teszi lehetővé a további ügyféli jogok gyakorlását (így például a nyilatkoztatási jogot vagy a jogorvoslati jogot). E jog gyakorlásának fontosságát a Ket. alapvető rendelkezései is megerősítik, amikor a törvény más oldalról a hatóság kötelezettségeként fogalmazza meg az iratok megismertetésének kötelezettségét [Ket. 5. § (4) bekezdés]. Ehhez szorosan kapcsolódik az eljárás megindításáról szóló értesítési kötelezettség, illetve a bizonyítékok ismertetésére vonatkozó kötelezettség (iratismertetés).

A valóság-hű tényállásra alapozott döntés elve

Ket. 2. § (3): „A közigazgatási hatóság (...) döntését valóság-hű tényállásra alapozza.”

A valóság-hű tényállásra alapozott döntés elve a tisztességes eljáráshoz való joghoz kapcsolható, annak egyik elemeként. Az ügyfélnek joga van ahhoz, hogy az ügyében a hatóságok a megfelelő körültekintéssel járjanak el. Nem szorul különösebb magyarázatra, hogy ezt az alapelvet az eljárás bizonyítási szakaszában kell a hatóságoknak szem előtt tartaniuk, hiszen a döntés ténybeli megalapozottsága a bizonyítás szakaszában történik.

c) Kifejezetten a hatósági eljárásban érvényesülő alapelvek

A harmadik csoportba azok az alapelvek sorolhatóak, amelyek a jogági sajátosságok figyelembevételével kerültek megalkotásra. Ezeknek az alapelveknek kifejezetten a közigazgatási hatósági eljárásokban kell érvényre jutniuk.

A kifejezetten a hatósági eljárásban érvényesülő alapelvek csoportjába a következő alapelvek tartoznak:

A hatáskör rendeltetésszerű gyakorlásának elve

Ket. 1. § (1)–(2): „(1) (...) 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.

(2) A közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza. (...) A hatóság ügyintézője jóhiszeműen, továbbá a jogszabály keretei között az ügyfél jogát és jogos – ideértve gazdasági – érdekét szem előtt tartva jár el.”

A hatáskör rendeltetésszerű gyakorlásának követelménye abban határozható meg, hogy az eljáró hatóság hatáskörét csak arra a célra használhatja, amelyre nézve a jogalkotó őt azzal felruházta. A hatósági eljárások sokszínűségéből, a szabályozott élethelyzetek szinte végtelen spektrumából következik, hogy nem lehet minden esetre olyan kategorikus normákat alkotni, amelyek megszabják a meghozandó döntés tartalmát. Célszerű tehát több esetben is az eljáró szerv számára bizonyos mozgásteret biztosítani a döntéshozatala terére. Ilyen esetkörök lehetnek, amelyekben a hatóság szankciót (jellemzőn bírságot) állapít meg. Ha a bírság mértékét meghatározott keretek között állapíthatja meg, a mérlegelési jogkörét fogja gyakorolni. Hasonlóan mérlegel a hatóság, ha a jog értelmében többféle intézkedés megtételére jogosult. A mérlegelési jogkör nem korlátlan döntéshozatalt jelent. Csak akkor gyakorolható, ha arra jogszabály lehetőséget enged, és akkor is csak a jogszabályban rögzített keretek között, valamint a jogszabályban rögzített mérlegelési szempontok figyelembe vétele mellett. Ennek ellenére még így is igen erőteljes jogosítványnak tekintendő, amelynek alkalmazásakor mindig figyelemmel kell lenni a hatáskör gyakorlásának céljára. Hasonló a helyzet a méltányosság gyakorlásánál. A fő különbség az, hogy méltányossági jogkört főszabály szerint a hatóság az ügyfél érdekében alkalmazza. Ám a lényeg ugyanaz: ilyen esetekben is a cél szem előtt tartásával kell a döntést meghozni. A szakasz (2) bekezdése konkrétan a hatáskörgyakorlással való visszaélést tilalmazza. A gyakorlat ezt a tilalmat szélesebb esetre alkalmazza. Így például olyan esetekben, amikor a hatóság konkrét eljárása önmagában nem jogszabálysértő, mégis alkalmas az érintett ügyfelek zaklatására, illetve károkozásra. Jellemző esetkör, amikor a hatóság ellenőrzési jogkörével élve akadályozza az ügyfelet jogai gyakorlásában. Az eddigiekben leírtak alapján megállapítható, hogy a hatáskör rendeltetésszerű gyakorlásának az elve kifejezetten az ügyféli jogok hathatósabb védelmének érdekében került meghatározásra.

Az eljárás szakszerűségének és egyszerűségének elve

Ket. 1. § (2): „A közigazgatási hatóság (...) hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség (...) követelményeinek megfelelően köteles eljárni.”

Az eljárás szakszerűségének elvében az az igény jelenik meg, amelynek értelmében az eljárást olyan személynek vagy szervnek kell elvégeznie, és ezáltal a döntést olyan személynek kell meghoznia, aki a megfelelő szakértelemmel rendelkezik. Ennek a legfőbb garanciája a közigazgatás szervezeti felépítésében rejlik, amelynek eredményeként az egyes ügyfajtákban az arra szakosodott szervek járnak el. Léteznek azonban olyan esetek, amelyekben több szakma ismerete is szükséges a jogszerű és megalapozott döntés meghozatalához. Az ilyen esetekre kézenfekvő megoldásként

– törvény vagy kormányrendelet előírása alapján – a szakhatóságok eljárásba való bevonása nyújt megnyugtató megoldást. Ennek ellenére is előfordulhatnak olyan esetek, amikor a szakhatóságok bevonása sem eredményez kielégítő megoldást, illetőleg törvény vagy kormányrendelet nem írja ezt elő. Ilyenkor az eljáró szerv vagy más hatósághoz fordul segítségért, vagy szakértőt vesz igénybe.

Az egyszerűség elve az eljárás szakszerűségéhez kapcsolódó alapelvet egészíti ki. A szakszerűség figyelembe vétele mellett több okból is – például az eljárás gyorsaságához fűződő igény okán – törekedni kell a minél egyszerűbb eljárás megvalósítására. Ennek megvalósítása során az eljárásba más személyeket vagy szerveket bevonni, illetve bizonyítási eljárásokat elvégezni csak a szükséges mértékben célszerű. Tartózkodni kell a feleslegesen elvégzett eljárási cselekmények alkalmazásától is, hiszen az az eljárást bonyolultabbá, átláthatatlanabbá és hosszadalmasabbá teszi.

A hatóság és az ügyfelek együttműködésének elve

Ket. 1. §. (2) „A közigazgatási hatóság (...) hatásköre gyakorlása során (...) az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni.”

Az előző alapelvekhez kapcsolódóan kerül meghatározásra az együttműködés elve. Mint ahogyan nevéből is kiderül, az alapelv az eljárásban részt vevő mindkét félre nézve irányadó, bár – mint látni fogjuk – mégis inkább az ügyfeleknek címzett elvről beszélhetünk. Ennek az elvnek is az a fő rendeltetése, hogy az eljárás céljának megvalósulását, valamely eredmény elérését segítse elő. A hatóság oldalán fennálló hatékony eljárás megvalósulását több alapelv is szavatolja, azonban gyakran előfordul, hogy pont az ügyféli magatartás képezi a legfőbb akadályát a hatóság hatékony munkájának. A bizonyíthatóan az ügyfélnek felróható magatartásból eredő hátrányokat az ügyfélnek viselnie is kell. Ez az alapelv irányadó lehet egy olyan közigazgatási jogkörben okozott kár iránti perben is, ahol a károkozás, illetőleg annak feltételeinek megvalósulása mögött az ügyféli magatartás húzódik meg.

Az ügyféli jogok szükséges mértékű korlátozásának elve

Ket. 1. § (3): „A közigazgatási hatóság az ügyfél jogát és jogos érdekét csak a közérdek és az ellenérdekű ügyfél jogának, jogos érdekének védelméhez szükséges mértékben korlátozza.”

Ez az alapelv – noha a nevéből nem erre következtethetünk – egyaránt irányadó mind a hivatalból, mind a kérelemre indult eljárásokban. Alapvető jelentősége abban rejlik, hogy az ügyfeleket védje a hatóságok indokolatlan intézkedéseitől. Viszonylag széles az olyan közigazgatási hatóságok köre, amelyeknek jogában áll az ügyfelek joggyakorlásának korlátozása. Az ilyen korlátozás azonban, ha a szükséges mértéket meghaladja, komoly, sokszor visszafordíthatatlan károkat okozhat az ügyfél oldalán. Az ilyen esetekben igazolható, hogy egy egyébként jogszerűen eszközölt intézkedéssel az ügyféli jogok a szükségesnél nagyobb mértékben kerültek korlátozásra, amely sérti ezt az alapelvet, és ezáltal jogellenessé válik.

A jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelmének elve

Ket. 1. § (4): „A közigazgatási hatóság védi az ügyfelek jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogait, ezek korlátait törvény határozza meg.”

Ez az alapelv a hatóság döntési, illetőleg intézkedési jogát szorítja korlátok közé, hiszen minden egyes döntés meghozatalakor, illetőleg intézkedés foganatosításánál különösen indokolt a figyelembevétele. Ezt az alapelvet már az 1957. évi IV. törvény (Et.) is ismerte. Bevezetésének indoka a jogbiztonság garanciájában leledzik. A jogbiztonság egyik fontos eleme a jog kiszámíthatósága, amelynek egyik biztosítéka az eljárásjogokban, a jogerő intézményében jelenik meg.¹⁹ A jogerő két alapvető elemből tevődik össze. Egyrészt anyagi jogerőből, amelynek értelmében a döntés már nem változtatható meg, másrészt alaki jogerőből, ami azt jelenti, hogy a döntés jogi úton már nem támadható meg, ez pedig a rendes jogorvoslatokra vonatkoztatva igaz. A közigazgatási döntésekhez a hatósági eljárásokban nem kapcsolódik anyagi jogerő, azaz gyakorlatilag indokkal megváltoztatható, s az anyagi jogerő csak a határozatok bíróság általi felülvizsgálata útján áll be. Természetesen ez a hatósági eljárásokban nem kedvez a jogbiztonság követelményének. Ezért szükségesé vált más, a jogbiztonságot szavatoló jogintézmények bevezetése. Ilyen a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelmének az alapelve is. Fontos kiemelni, hogy az alapelv két eleme egymás viszonyában konjunktív, tehát mind a kettőnek érvényesülnie kell ahhoz, hogy az alapelv sérelmére lehessen hivatkozni. Nem elég tehát, ha valaki jóhiszeműen szerzett valamely jogot, a védelem csak akkortól illeti meg, ha azt gyakorolja is. Ezen alapelv érvényesülését szolgálja például a felügyeleti intézkedésnek a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogra való tekintettel történő korlátozása.

19 PAULOVICS Anita: „Jogorvoslat és jogerő a magyar közigazgatási eljárásjogban”. Jogtudományi Közöny, 2009/9. (64. évf.) 357–368.; VARGA ZS. András: i. m. 12. fejezet: Jogerő és végrehajthatóság a hatósági eljárásban, 543–575. o.

Az officialitás, azaz a hivatalból való eljárás elve

Ket. 3. § (1)–(2) „A közigazgatási hatósági eljárásban a törvény keretei között a hivatalból való eljárás elve érvényesül.

(2) A közigazgatási hatóság:

- a) a kizárólag kérelemre indítható eljárások kivételével hivatalból eljárást indíthat, illetve a kérelemre indult eljárást jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén folytathatja, és ilyen esetben a végrehajtást is hivatalból indítja meg,
- b) hivatalból 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,
- c) e törvény keretei között felülvizsgálhatja mind a saját, mind a felügyeleti jogkörébe tartozó hatóság végzését és határozatát (a továbbiakban együtt: döntését),
- d) hivatalból intézkedhet a döntésének kijavításáról, kiegészítéséről, módosításáról és visszavonásáról.”

A közigazgatási hatósági eljárásokban, konkrét ügyekben gyakorlatilag az állam végrehajtó hatalmának gyakorlati életbe lépése valósul meg. Az állam tehát értelemszerűen a végrehajtó hatalmát saját akaratából gyakorolja, ennek érdekében pedig biztosítani kell számára az ehhez szükséges jogi keretet, amely a hivatalbóliség elvében jelenik meg. Ennek látszólag ellentmond, hogy a közigazgatásban is nagy számban vannak kérelemre induló eljárások. A hivatalbóliség elve azonban az ilyen eljárásokban is jelen van. Gyakorlatilag a kérelemre indult eljárásokban is csak két korlátja van a hivatalbóliség elvének. Az egyik, hogy a kizárólag kérelemre indítható eljárást nem lehet hivatalból megindítani és lefolytatni. A másik korlát az ügyféli kérelemhez való kötöttség, amely csak annyiban áll fenn, hogy nem lehet az ügyfél számára olyat engedélyezni, amire a kérelme nem terjed ki.

A Ket. alapján kétféle vetületben tárgyalható a hivatalból eljárás, illetve az eljárások hivatalból jellege.

A szabad bizonyítás elve

Ket. 2. § (3): „A közigazgatási hatóság az eljárás során az érintett ügyre vonatkozó tényeket veszi figyelembe, minden bizonyítékot súlyának megfelelően értékeli (...)”

A bizonyítási eljárásra vonatkozóan szükségessé vált a szabad bizonyítás alapvető szintű meghatározása. A Ket. rendelkezik ugyan a bizonyítási eljárásról, sőt meghatározza az egyes bizonyítékok fajtáit is. Ennek ellenére mégis előfordulhat, hogy valamely tény bizonyítására a törvényben nem nevesített módon kerül sor, amely a szabad bizonyítás elvének értelmében főszabály szerint ugyanolyan bizonyítékként értékelendő, mint a törvényben meghatározottak. Másrészt gyakran előforduló eset, hogy a hatóságnak többféle bizonyíték áll a rendelkezésére egy eljárásban, amelyre a döntését alapozhatja. Így a szabad bizonyítás alapelve feljogosítja a hatóságot, hogy a különböző bizonyítékokat a törvényben meghatározottak szerint – amelynek értelmében minden bizonyítékot külön-külön és összességében is értékelni kell –, de azon belül a saját belátásának megfelelően értékeljen. Ez az alapelv a hatóság oldalán egyrészt jogosultságot jelent a bizonyítékok értékelése terén, másrészt azonban kötelezettséget is, hiszen bármit bizonyítéknak kell tekintenie, amelyből releváns információ nyerhető.

A tisztességes ügyintézéshez való jog

Ket. 4. § (1): „Az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog (...)”

Az alapelvek közül ez az alapelv az, amely talán a legtágabb körben értelmezhető. Ez az alapelv az Alaptörvényben is megjelenik (XXIV. cikk). Felfoghatjuk tulajdonképpen egy összefoglaló alapelvként is, hiszen azon túl, hogy a hatóság oldaláról az eljárás során magában foglalja a jogszabályok megtartásának kötelezettségét, tulajdonképpen a többi alapelvben foglaltakat is magába tömöríti. Ez azt jelenti, hogy ha egy ügyfél valamelyik alapelv sérelmére hivatkozik általában, az ennek az elvnek a sérelmét is jelenti. Ezen túlmutatóan a hatóság tanúsíthat olyan sérelmes magatartást, amely egyébként más alapelvet jellemzően nem sért, mégis az ügyfél jogainak sérelmével járhat. A nemzetközi és a hazai gyakorlatban egyaránt gyakran előforduló eset, amikor a hatóság az eljárást indokolatlanul elhúzza. Ezzel gyakran nemcsak hogy kárt okoz az ügyfeleknek, hanem gyakran megfosztja őket a jogaik megfelelő gyakorlásától is. Ennek a hatósági eljárásokban azért van különös jelentősége, mert szemben a polgári vagy büntetőeljárásokkal itt egy konkrétan meghatározott, határidők közé szorított eljárástípusról van szó. Ilyen esetekben tehát kiegészítőként az ügyfél alappal hivatkozott jelen alapelv sérelmére.

Az ügyféli jóhiszemű közreműködési kötelezettség elve

Ket. 6. § (1)–(2): „A közigazgatási hatósági eljárásban az ügyfél köteles jóhiszeműen eljárni.

(2) Az ügyfél magatartása nem irányulhat a hatóság megtevesztésére vagy a döntéshozatal, illetve a végrehajtás indokolatlan késleltetésére. Az ügyfél jóhiszeműségét az eljárásban vélelmezni kell, a rosszhiszeműség bizonyítása a hatóságot terheli.”

A hatósági eljárásban a nyilatkozattételi joga kapcsán az ügyfél két dolgot tehet: vagy nem tesz nyilatkozatot – kivéve ha erre valamely okból köteles –, vagy nyilatkozik. Ha nyilatkozatot tesz, akkor azonban már az igazmondási kötelezettség is terheli. Amíg a nyilatkozattétel jogszerű megtagadásával kapcsolatban az ügyfelet nem érheti hátrány, a valótlán, félrevezető nyilatkozattétel szankciót vonhat maga után. Az ügyfél rosszhiszeműsége azonban nem csupán a nyilatkozattételben, hanem egyéb, az eljárás során tanúsítandó magatartásában is megnyilvánulhat. Ilyen magatartás lehet az eljárás akadályozása, például az egyes határidők szándékos elhúzásával. Fontos megjegyezni, hogy az ügyfél jóhiszeműségét az ügyben vélelmezni kell. Ez azt is jelenti, hogy az ügyféli rosszhiszeműségnek külön bizonyítás tárgyat kell képeznie. Értelemszerűen ez a bizonyítási kötelezettség a hatóságot terheli.

A költségtakarékos és hatékony eljárás elve

Ket. 7. §: „A közigazgatási hatóság a költségtakarékosság és a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az ügyfélnek és a hatóságnak a legkevesebb költséget okozza, és az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.”

A törvény 7. §-ában megfogalmazott alapelvben tulajdonképpen két, a hatósági eljárással szemben támasztott követelmény, a költséghatékonyság és a gyorsaság is megfogalmazásra kerül. Az első a költségtakarékosság elve, amelyben a jogalkotó gyakorlatilag az olcsó állam iránti igényt jeleníti meg. A hatósági eljárás, mint minden más hivatalos eljárás is, pénzbe kerül, amelyet az állam és az ügyfelek valamilyen megosztásban viselnek. Már most megjegyezzük azonban, hogy ez az alapelv nem csak azokra az eljárásokra érvényes, amelyekben a költség az államot terheli, hanem ugyanúgy igaz azokra az ügýtípusokra is, ahol az eljárás költsége vagy annak jelentős része az ügyfelet terheli. Arra kell tehát a hatóságoknak törekednie, hogy az eljárás költségeit az ésszerű és indokolt mértékre szorítsa le, amely mellett az eljárás céljának, leginkább a hatékonyságnak és a törvényességnek az elérése még biztosított marad.

Az alapelvben megfogalmazott másik követelmény tehát a gyors eljárás elve, hogy a hatóság az adott ügyet minél gyorsabban zárja le. Gyakorlatilag ugyanaz mondható el a gyorsaság igényével kapcsolatosan is, hogy csak az eljárás céljának figyelembevételével mellett értelmezhető. A gyors ügyintézés relatív, hiszen kizárólag az adott ügýtípusra nézve határozható meg. A hatósági eljárásokban az ügyintézési határidők igen széles skálán mozognak – az azonnal intézendőtől a több évekig tartókig –, az adott ügyfajta jellegének függvényében. A gyorsaság elve tehát ügykategóriától függetlenül arra kívánja a jogalkalmazókat sarkallni, hogy a gyors ügyintézés érdekében a munkafolyamatokat a legoptimálisabban szervezzék meg. Igaz ez egyaránt a belső munkafolyamatokra – iktatás, szignálás, postázás stb. –, de az egyes eljárási cselekményekre is, amelyek során például csak olyan és annyi bizonyítási cselekményt végezzenek el, amely feltétlenül szükséges.

A kapcsolattartás szabad megválasztásának elve

Ket. 8. §. „Az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője – e törvény keretei között – az egyes kapcsolattartási formák közül szabadon választhat.”

Az utóbbi években megfigyelhető és üdvözlendő az a tendencia, amely a közigazgatás informatikai rendszereinek fejlesztése területén tapasztalható. Ennek eredményeként a hatóság oldaláról az lenne az ideális, ha az ügyfelekkel minél több esetben az elektronikus úton való kapcsolattartás valósulna meg. Ehhez azonban nem elég a hatóságokat megfelelő informatikai rendszerekkel ellátni, hanem ezeknek a kritériumoknak a lakosság oldalán is meg kell valósulniuk. Tény, hogy évről évre egyre javul a háztartások számítógéppel való ellátottsága, de illúzió azt hinnünk, hogy a közeljövőben megvalósul az az állapot, mikor a magyar társadalom döntő többsége elektronikus úton intézi a hatósági ügyeit. Ez az alapelv tehát az ügyfeleknek azt a jogát deklarálja, amelynek értelmében, ha jogszabály nem zárja ki, az ügyfél szabadon választhat a törvényben meghatározott kapcsolattartási formák közül. Ez azt is jelenti, hogy akár az eljárás folyamán is áttérhet az egyik kapcsolattartási formáról egy másikra.

II. Az alapeljárás

II. 1. Az eljárás szakaszai

A hatósági eljárás egymástól jól elkülöníthető szakaszokra oszlik:

- Az alapeljárás vagy első fokú eljárás funkciója az első fokú határozat előkészítése és meghozatala. Ez az eljárási szakasz minden hatósági aktus meghozatala során nélkülözhetetlen.
- A jogorvoslati és döntés-felülvizsgálati eljárás a hibás közigazgatási aktus hibájának orvoslását hivatott biztosítani. Ez már nem az eljárásszükségszerű eleme, csak akkor kerül rá sor, ha a határozatot az ügyfél jogorvoslati kérelemmel megtámadja, vagy ha azt törvénysértés megszüntetése érdekében hivatalból felülvizsgálják.
- A végrehajtási eljárásra akkor kerül sor, ha az ügyben született végrehajtható határozatot a kötelezett önként nem hajtja végre, és a határozat végrehajtása érdekében állami kényszerrel kell alkalmazni. Ez is csak az eljárás esetleges szakasza.
- További esetleges, az alapeljárást megelőző szakasz a hatósági ellenőrzés.
Itt szükséges egyrészt megjegyeznünk, hogy a hatósági ellenőrzés nem szükségképpen az alapeljárást megelőzően zajlik le: hiszen a jogerős, végrehajtható döntésben foglaltak betartásának vizsgálata is hatósági ellenőrzés keretében zajlik, amire nyilvánvalóan az alapeljárás lefolytatását követően kerülhet sor. Másrészt a hatósági ellenőrzést nem minden esetben követi közigazgatási hatósági eljárás.

Minden eljárásnak vannak strukturális elemei, ezek a legteljesebb mértékben az alapeljárásban jelennek meg. Az első – tulajdonképpen az eljárást megelőző – lépés annak a vizsgálata, hogy meg lehet-e indítani az eljárást. Ennek során azt kell megvizsgálni, hogy van-e akadálya annak, hogy a közigazgatási szerv érdemben foglalkozzon az ügygel. Ehhez vizsgálni kell a joghatóság, a hatáskör és az illetékesség meglétét. Hasonlóképpen vizsgálni kell az ügyfél ügyfélképességét. Ugyancsak igen fontos, a hatáskörhöz tartozó kérdés, hogy egyáltalán közigazgatási ügyről van-e szó, illetve hogy lehet-e egyáltalán döntést hozni az ügyben, nem lehetetlen-e, amit az ügyfél kért, illetve nem döntött-e már a kérdéstről korábban valamely hatóság. Ezt követően lesz lehetőség az eljárás megindítására. Az eljárás megindítását követően, a tényállás tisztázása során is fény derülhet természetesen a döntéshozatal különböző akadályaira. Amennyiben a hatóság ilyenekkel nem szembesül, a tényállás tisztázását követő lépés a döntéshozatal. Ezzel még nem ér véget az eljárás, a döntést ugyanis közölni is kell az érintettekkel, illetve esetlegesen ki kell javítani vagy egészíteni. Ezt követően kerülhet sor egy újabb, jogorvoslati eljárásra, amely ugyanezekből a lépésekből áll, illetve a kötelezettséget tartalmazó döntéseknél még végrehajtási eljárásra is sor kerülhet.

Az eljárás szakaszai szerint tagolódnak a Ket. is. Az alapeljárást szabályozzák a Ket.-nek az első fokú eljárásra és a döntésre vonatkozó szabályai (III–IV. fejezet). A hatósági ellenőrzésre vonatkozó szabályokat a VI. fejezet tartalmazza. A VII. fejezet a jogorvoslati és döntés-felülvizsgálati eljárás szabályait, a VIII. fejezet pedig a végrehajtási eljárás speciális szabályait határozza meg, mindkét esetben azzal, hogy a törvény előző fejezeteiben foglalt rendelkezéseket ezekben az eljárási szakaszokban is – az adott fejezetben foglalt eltérésekkel – megfelelően alkalmazni kell. Természetesen vannak olyan szabályok, amelyek valamennyi eljárási szakaszra vonatkoznak. Ezek a törvény alapelvei, illetve a törvény alkalmazási körére (hatályára) vonatkozó rendelkezések (I. fejezet), az eljárási jogviszonyokban részt vevő jogalanyok eljárásjogi helyzetére vonatkozó rendelkezések (II. fejezet), illetőleg vannak olyan szabályok is, amelyek nem tagolódnak külön fejezetbe, mégis minden eljárási szakaszban alkalmazandóak (így például a kizárás).

II. 2. Az eljárás megindítása és az érdemi ügyintézés akadályai

II.2.1. Az eljárás megindítása

A hatósági eljárás indulhat az ügyfél kérelmére vagy hivatalból, és vannak olyan ügyek, amelyekben az eljárásra mind hivatalból, mind az ügyfél kérelmére sor kerülhet. Azt, hogy az adott ügyben miként indul az eljárás, az ügyre vonatkozó jogszabály dönti el. A hatóság a kizárólag az ügyfél kérelmére indítható ügyben hivatalból nem járhat el, a hatóság hatáskörébe tartozó ügyben pedig az illetékességi területén az eljárást hivatalból akkor köteles megindítani, ha ezt jogszabály előírja, erre felügyeleti szerve utasította, a bíróság kötelezte, vagy életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetről szerez tudomást.

Az ügyfél a kérelmét szóban és írásban terjesztheti elő a hatóságnál. Jogszabály előírhatja, hogy a kérelmet az e célra rendszeresített formanyomtatványon vagy – elektronikus kapcsolattartás esetén – online felületen, illetve valamely szoftver használatával elektronikus úrlapon nyújtsa be.

A kérelmet telefonon is elő lehet terjeszteni: egyrészt ha életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet során az azonnali intézkedést igénylő ügyről van szó; másrészt abban az esetben, ha jogszabály lehetővé teszi azt: ebben az esetben az ügyfél elektronikus azonosítását követően, az információ megőrzését biztosító módon történő rögzítés mellett kerülhet rá sor.

A kérelem tartalmi elemeit a Ket. meghatározza. A kérelemnek tartalmaznia kell az ügyfélnek és a képviselőjének a nevét, lakcímét²⁰ vagy székhelyét, az ügyfélnek a hatóság döntését igénylő kifejezett kérelmét, továbbá meg lehet adni az elektronikus levélcímet, a telefax számát vagy a telefonos elérhetőséget. Jogszabály további tartalmi követelményt is megállapíthat. Ha jogszabály előírja, a kérelemben az ügyfél azonosíthatósága érdekében fel kell tüntetni az ügyfélnek az ügy jellege szerinti és az eljáró hatóság által törvény alapján kezelhető azonosítóját. A kérelemhez továbbá csatolni kell a jogszabályban előírt mellékleteket.

Az ügyfél kérelmére indult eljárásban az ügyfél az „ügy ura”, ő rendelkezik az üggyel. Ez azt jelenti, hogy a kérelmét visszavonhatja, és ezzel megszüntetheti az eljárást. A kérelem visszavonásának joga megilleti az ügyfelet más, az eljárás során benyújtott kérelmekkel kapcsolatban is (például a fellebbezés visszavonása esetén). Ezzel a jogával a kérelem tárgyában hozott döntés jogerőre emelkedéséig élhet. Fontos szabály, hogy a kérelmeket tartalmuk szerint kell elbírálni. Az eljáró szerv a kérelmet nem utasíthatja el, az ügy elintézését nem tagadhatja meg azon a címen, hogy az ügyfél nem a jogszabálynak megfelelő elnevezéssel nyújtotta be a beadványát, vagy a kérelem elnevezése nem egyezik meg a tartalmával.

A hatóság a kérelem benyújtását követően haladéktalanul ellenőrzi egyrészt azt, hogy a hatóságnak van-e joghatósága, hatásköre és illetékessége az ügy elbírálására.

Ha a hatóságnak nincs joghatósága, a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasítja. Ha a hatóságnak nincs idevágó hatásköre vagy illetékessége, akkor a kérelmet és az ügyben keletkezett iratokat – az ügyfél egyidejű értesítése mellett – haladéktalanul, de legkésőbb a kérelem megérkezésétől, folyamatban levő ügyben pedig a hatáskör és az illetékesség hiányának megállapításától számított nyolc napon belül átteszi a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz.

Másrészt a hatóság ellenőrzi azt is, hogy ideiglenes intézkedés vagy ideiglenes biztosítási intézkedés alkalmazásának van-e helye. A hatóság – tekintet nélkül a joghatóságára, valamint a hatáskörére és az illetékességére – hivatalból köteles megtenni azt az ideiglenes intézkedést, amelynek hiányában a késedelem elháríthatatlan kárral, a személyiségi jogok elháríthatatlan sérelmével vagy elháríthatatlan veszéllyel járna. Ha pedig az eljárás tárgyát képező kötelezettség későbbi teljesítése veszélyben van, a hatóság a pénzkövetelés biztosítását vagy meghatározott dolog zárlatát ideiglenes biztosítási intézkedésként az erre okot adó körülmények felmerülésétől számított öt napon belül a Ket. biztosítási intézkedésre vonatkozó szabályainak alkalmazásával az ügy érdemében való döntéshozatalt megelőzően is elrendelheti.

A hatóság végül azt is ellenőrzi, hogy a kérelem megfelel-e a jogszabályban előírt feltételeknek. Ha a kérelem nem felel meg a Ket.-ben előírt követelményeknek, a hatóság a kérelem beérkezésétől számított nyolc napon belül – a mulasztás jogkövetkezményeire történő figyelmeztetés mellett – legfeljebb negyvenöt napos határidővel hiánypótlásra hívja fel az ügyfelet. Hiánypótlási felhívás az eljárás során akkor is kibocsátható, ha a kérelem megfelelt a törvényben előírt követelményeknek, de a tényállás tisztázása során felmerült új adatra tekintettel az szükséges. Törvény vagy kormányrendelet a hiánypótlási felhívás kibocsátására nyolc napnál hosszabb határidőt is megállapíthat. Az ügyfélről nem kérhető szakhatósági állásfoglalás csatolása, illetőleg olyan adat igazolása, amely nyilvános, vagy amelyet valamely hatóság, bíróság vagy a Magyar Országos Közjegyzői Kamara jogszabállyal rendszeresített nyilvántartásának tartalmaznia kell (ún. adatközlési kedvezmény). Ezen dokumentumok, adatok tekintetében hiánypótlási felhívást kibocsátani akkor sem lehet, ha egyébként az ágazati jogszabály a kérelem tartalmaként írja elő. Ezeknek az adatoknak a beszerzése az eljáró hatóság feladata. Különleges adatok esetén az ügyfél kérheti az adatkezelő szervet, hogy a

20 A Ket. alapján a lakcím egy gyűjtőfogalom, amely alatt a lakóhelyet, a tartózkodási helyet, ennek hiányában pedig az értesítési címet értjük. Lásd: Ket. 21. § 1. a)

szükséges adatokat az eljáró hatósághoz továbbítsa. Az ügyintézési határidőbe nem számít bele a hiánypótlásra, illetve a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő. Ha az ügyfél a hiánypótlásra való felhívásnak nem tesz eleget, és az erre megállapított határidő meghosszabbítását sem kérte, illetve nyilatkozattételének elmaradása megakadályozta a tényállás tisztázását, a hatóság az eljárást megszüntetheti.

Az ügyfelet, ha természetes személy, kedvezmény illeti meg a kérelem benyújtása során (ez a beadási kedvezmény). Az első fokú eljárás megindítására irányuló kérelmét az eljárásra hatáskörrel rendelkező illetékes hatóságnál, vagy ha jogszabály azt nem zárja ki, lakcíme vagy munkahelye szerinti székhelyű, azonos hatáskörű hatóságnál, ennek hiányában pedig a lakcíme vagy munkahelye szerint illetékes jegyzőnél is előterjesztheti, aki azt továbbítja a hatáskörrel rendelkező illetékes hatósághoz. Továbbá jogszabály ezen szervektől eltérően is kijelölheti azt a hatóságot vagy szervet, amelyikhez a kérelem előterjeszhető. Végül törvény vagy kormányrendelet rendelkezése esetén az ott megjelölt hatóságnál (közreműködő hatóságnál) is benyújtható a kérelem, vagy együttesen valamely jog gyakorlásához szükséges több kérelem.

A közreműködő hatóság a kérelmet öt napon belül továbbítja a döntés meghozatalára hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz. Jogszabály a kérelem továbbítására rövidebb határidőt is meghatározhat. Az ügyintézési határidő a kérelemnek a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz történő megérkezését követő napon, a kormányablak esetén pedig az elektronikusan rendelkezésre álló – vagy hiteles másolatként elektronikus formában továbbítható – kérelem esetében a kormányablakhoz való megérkezését követő napon kezdődik. A közreműködő hatóság nemcsak egyfajta „postászerpet” lát el, hanem például az ügyfél a közreműködő hatóságnál is megfizetheti az illetéket és a díjat; másrészt a közreműködő hatóság a kérelmet megvizsgálja, és az ügyfelet hiánypótlásra szólíthatja fel (ez a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság hiánypótlásra való felhívási jogát nem érinti). Továbbá a közreműködő hatóság jogosult a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasítani, ha az eljárásra magyar hatóságnak nincs joghatósága, vagy ha a kérelem nyilvánvalóan lehetetlen célra irányul, illetve ha jogszabály a kérelem előterjesztésére határidőt vagy határnapot állapít meg, és a kérelem idő előtti vagy elkésett, vagy ha a kérelem nyilvánvalóan nem az előterjesztésre jogosulttól származik, továbbá ha a kérelem tartalmából megállapítható, hogy az ügy nem hatósági ügy. A közreműködő hatóság jogosult az eljárást megszüntetni, ha a hatósági eljárásért illetéket vagy igazgatási szolgáltatási díjat kell fizetni, vagy ha a hatóság az ügyfelet eljárás költsége 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. Törvény vagy kormányrendelet a közreműködő hatóság számára egyéb eljárási feladatokat is meghatározhat.

A kormányablak is közreműködő hatóságnak minősül. A Ket. kimondja, hogy a közreműködő hatóságként eljáró kormányablakhoz a kérelmet és mellékleteit – a kérelmet az erre a célra rendszeresített formanyomtatványon – egy példányban kell benyújtani. A kormányablak által hitelesített másolatként továbbított iratot a hatáskörrel rendelkező illetékes hatóság az eljárásához köteles elfogadni akkor is, ha jogszabály az irat eredeti példányban történő benyújtásáról rendelkezik. A kormányablakokra vonatkozó részletszabályokat a kormányablakokról szóló 515/2013. (XII. 30.) kormányrendelet határozza meg.

II.2.2. Az eljárás megindításának akadályai

Természetesen nem csak a kérelem hiányosságai lehetnek az eljárás akadályai. A hatóság eljárásra való felhatalmazottságával kapcsolatban is előfordulhatnak akadályok, így lehet, hogy az ügy nem is közigazgatási hatósági ügy. Ugyanígy előfordulhat az is, hogy az eljárásra magyar hatóságnak nincs joghatósága, a hatóságnak nincs hatásköre vagy nem illetékes, és a kérelem áttételének sincs helye, vagy a kérelem nyilvánvalóan lehetetlen célra irányul. További akadály lehet, hogy ha a jogszabály a kérelem előterjesztésére határidőt vagy határnapot állapít meg és a kérelem idő előtti vagy elkésett, illetve ha a hatóság az ügyet érdemben már elbírálta, és sem a tényállás, sem a jogi szabályozás nem változott meg és újrafelvételnek nincs helye, feltéve, hogy a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítását jogszabály nem zárja ki. Természetesen a nyilvánvalóan nem jogosulttól származó kérelem alapján sem lehet az eljárást megindítani. Ezekben az esetekben a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának van helye, azaz ilyenkor a hatóság a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül nyolc napon belül elutasítja.

Amennyiben ezeknek az akadályoknak a fennállását a hatóság csak az eljárás megindítását követően észleli, az eljárás megszüntetésének van helye. Ugyanígy elképzelhetőek a hivatalból indult ügyben is ezek az akadályok. Az eljárás megszüntetésére további körülmények is okot adhatnak. Ezek lehetnek az eljárás lefolytatásának (általában időközben keletkezett) tényleges akadályai, amelyek fennállása esetén a hatóság köteles megszüntetni az eljárást, így például

ha az eljárás okafogyottá válik, mert az ügyfél elhalálozik; a jogi személy, illetve a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet megszűnik és eljárásbeli jogutódlás nem következett be; az ügy tárgyát képező vagyontárgy megsemmisül; az eljárás lefolytatására okot adó körülmény már nem áll fenn; vagy jogszabályváltozás miatt az ügy elbírálása a továbbiakban már nem hatósági hatáskörbe tartozik. Az eljárást a hatóság akkor is megszünteti, ha a hivatalbóli eljárásban a tényállás felderíthetetlennek bizonyul, illetve ha a hivatalbóli eljárás jogsértést nem tárt fel, vagy ha a hatóság a hivatalbóli eljárás folyamán észleli, hogy az eljárás lefolytatására már az eljárás megindításakor sem volt joghatósága vagy hatásköre, és áttételnek nincs helye. További eljárást megszüntető ok az is, ha egy másik eljárásnak kellene megelőznie a hatóság eljárását, de az adott eljárás felfüggesztése az adott ügytípusban nem lehetséges. Ha 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 a kérelmét), akkor is meg kell szüntetni az eljárást. Az eljárást a hatóság abban az esetben is megszünteti, ha az ügyfél 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). Végül a hatóság akkor is megszünteti az eljárást, ha a hatósági eljárásért illetéket vagy igazgatási szolgáltatási díjat kell fizetni, vagy a hatóság az ügyfelet eljárási költség előlegezésére kötelezi, és az ügyfél a fizetési kötelezettségének a hatóság erre irányuló felhívása ellenére az erre kitűzött határidő alatt nem tesz eleget, és költségmentességben sem részesül.

Vannak relatív akadályok is, amelyek esetében a hatóság mérlegelési jogkörébe tartozik a döntés arról, hogy megszünteti-e az eljárást, vagy a rendelkezésre álló adatok alapján érdemi döntést hoz az ügyben. Ilyen eset, amikor az ügyfél nem teljesíti a hiánypótlási kötelezettségét és az erre megállapított határidő meghosszabbítását sem kérte, illetve a nyilatkozattételének elmaradása megakadályozta a tényállás tisztázását. Ebben az esetben a hatóság az eljárást megszüntetheti, de dönthet úgy is, hogy a rendelkezésre álló adatok alapján bírálja el a kérelmet.

Ezen akadályokon túl is előfordulhatnak olyan helyzetek, amelyekben az érdemi ügyintézés előreláthatólag hosszabb időn keresztül lehetetlen, ilyenkor az eljárás felfüggesztésének van helye. Kötelező felfüggeszteni az eljárást a kérelmező ügyfél kiesése esetén, ha a jogutód kiléte felől döntésre van szükség. A jogutódlás kérdésével összefüggő, az eljárás felfüggesztésének mérlegeléses esete az, ha nem a kérelmező ügyfél kiesésével járó, egyéb esetről van szó – ebben az esetben az eljárást a hatóság felfüggesztheti. Ezen kívül akkor lehet felfüggeszteni az eljárást, ha az ügy érdemi eldöntése olyan kérdés előzetes elbírálásától függ, amelyben az eljárás más szerv hatáskörébe tartozik, vagy a döntés ugyanazon hatóságnak az adott ügygel szorosan összefüggő más hatósági döntése nélkül megalapozottan nem dönthető el, de csak amennyiben ezt külön törvény lehetővé teszi. Ha nincs ilyen felhatalmazás, az eljárást meg kell szüntetni. Az eljárás felfüggesztésekor minden határidő megszakad, és az eljárás felfüggesztésének megszüntetésekor az ügyintézési határidő kivételével minden határidő újrakezdődik. A felfüggesztés időtartama alatt megtett valamennyi eljárási cselekmény hatálytalan, kivéve azokat, amelyek a felfüggesztési ok megszüntetésére irányulnak, kivéve, ha a hatóság úgy dönt, hogy a folyamatban lévő eljárási cselekményeket és az azok teljesítésére megállapított határidőket az eljárás felfüggesztése nem érinti.

A kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításáról, illetve az eljárás megszüntetéséről hozott végzés ellen önálló fellebbezésnek van helye. Úgyszintén önálló fellebbezésnek van helye az eljárás felfüggesztését kimondó vagy a felfüggesztésre irányuló kérelmet elutasító végzés ellen.

II.2.3. Az érdemi ügyintézés megkezdése

Eljárási akadályok híján a hatóság megkezdheti az ügy érdemi intézését. A kérelemre induló eljárás akkor sommás eljárás,²¹ ha megfelel a következő konjunktív feltételeknek:

- az eljárás kérelemre indul, és a kérelem és mellékletei, valamint a hatóság rendelkezésre 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.

²¹ A kormány kiemelt célnak tekintette az állampolgárookra, a vállalkozásokra és az államigazgatásra nehezedő adminisztratív terhek, a bürokrácia csökkentését. Ennek következtében a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény beiktatta 2016. január 1-jétől a Ket.-be a sommás eljárást és a függő hatályú döntést.

Sommás eljárásban a hatóság a határozatát azonnal, de a kérelemnek az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz történő megérkezését követő naptól számított legfeljebb nyolc napon belül meghozza, és gondoskodik a döntés közléséről.

A sommás eljárást lezáró – a kérelemnek helyt adó – döntésből mellőzhető az indokolás.

Ha a hatóság megállapítja, hogy a sommás eljárás valamelyik feltétele nem áll fenn, akkor a sommás eljárás szabályait mellőzi, és vagy függő hatályú döntést (részletszabályait a III. 2., A döntés elmaradása: a közigazgatás hallgatása című alfejezetben részletesen ismertetjük), vagy az eljárás megindításától számított nyolc napon belül érdemi döntést, vagy a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasító döntést, vagy az eljárást megszüntető döntést, vagy az eljárást felfüggesztő vagy függőben tartó döntést hoz, vagy pedig nemzetközi jogsegélykérelemmel külföldi hatósághoz fordul.

Az ügy érdemi intézésének egyik első cselekménye az ügyfelek értesítése az eljárás megindulásáról. Az ügyféli jogok gyakorlásának feltétele, hogy az ügyfél tudomással bírjon arról, hogy a hatóság előtt olyan eljárás indult, amely jogát vagy jogos érdekét érinti. Ezért az eljárás megindításáról a hivatalból indult eljárásban az első eljárási cselekménytől, a kérelemre indult eljárásban pedig – az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfelet kivéve – az ismert ügyfelet a kérelem beérkezésétől számított nyolc napon belül értesíteni kell.

Az eljárás megindításáról szóló értesítés mellőzhető abban az esetben, ha a kérelmezett jog gyakorlásáról is rendelkező függő hatályú döntés meghozatalának van helye. Bizonyos esetekben továbbá az értesítés kivételesen mellőzhető, így például ha az veszélyeztetné az eljárás eredményességét, vagy ha az eljárás megindítása után a hatóság nyolc napon belül érdemben dönt, vagy ha a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasítja, illetve ha az eljárást megszünteti, valamint ha azt honvédelmi, nemzetbiztonsági vagy közbiztonsági okból jogszabály kizárja.

Az eljárás megindításáról szóló értesítésnek tartalmaznia kell az ügy iktatási számát és tárgyát, az eljáró hatóságra vonatkozó adatokat (az ügyintéző nevét és hivatali elérhetőségét), a legfontosabb eljárási jogok (pl. iratbetekintési jog, nyilatkozattétel joga) gyakorlásának lehetőségéről szóló tájékoztatást, az adott ügyre irányadó ügyintézési határidőt (beleértve az eljárás megindulásának napját, ill. a határidőbe be nem számító időtartamokat) illetve hogyha az eljárás hivatalból indult, az erre történő utalást, kérelemre indult eljárásban pedig a kérelmező ügyfél nevét.

Ha az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfél kéri, a kérelem beérkezésétől számított nyolc napon belül a hatóság őt is értesíti mindezekről (kivéve az ügy tárgyáról és arról, hogy az ügy kérelemre indult), és arról, hogy a kérelme a szükséges adatainak kezeléséhez és belföldi jogsegély, valamint szakhatósági eljárás lefolytatása céljából történő továbbításához való hozzájárulásnak minősül, illetve hogy a hatóság eljárási kötelezettségének elmulasztása esetén mi a követendő eljárás.

Az eljárás megindításáról való értesítésnek főszabály szerint a formája – amennyiben az ágazati jogszabály nem kívánja meg külön a végzési formát – hivatalos levél, tekintettel arra, hogy a jogkövetkezmények – mint például az ügyintézési határidő megindulása – nem az értesítéstől függenek, hanem azok ex lege, a törvény erejénél fogva következnek be. Ha jogszabály további értesítési formát nem állapít meg, a hatásterületen élő ügyfeleket és azokat a civil szervezeteket, amelyeknek a Ket. alapján ügyféli jogállásuk van, az eljárás megindításáról hirdetményi úton kell értesíteni. Az értesítés közhírré tehető.

II. 3. A hatóságra és a szakhatóságra vonatkozó általános szabályok²²

Ebben az alfejezetben a közigazgatási hatósági eljárási jogviszonyban a hatóságra vonatkozó legfontosabb részletszabályokat ismertetjük.

II.3.1. Joghatóság, hatáskör és illetékesség

A joghatóság nemzetközi hatáskörnek is nevezhető, a joghatósági szabályok a közigazgatási döntési jogkörök államok közötti megosztását határozzák meg. A Ket. meghatározza azokat a közigazgatási hatósági ügyeket, amelyek tekintetében magyar hatóság jár el: egyrészt magyar hatóság jár el a magyar állampolgár, a Magyarországon nyilvántartásba vett jogi személy vagy a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet ügyfél hatósági ügyében – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – Magyarországon területén. Másrészt, ha jogszabály eltérően nem rendelkezik, Magyarországon területén nem magyar állampolgár ügyfél, illetve külföldön nyilvántartásba vett jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet ügyfél hatósági ügyében, feltéve, hogy az eljárásban az Európai Unió általános hatályú, közvetlenül alkalmazandó kötelező jogi aktusát 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 hatóság a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül, nyolc napon belül elutasítja, ha az eljárásra a magyar hatóságnak nincs joghatósága. Ha ez az elutasítási ok az eljárás megindítását követően jutott a hatóság tudomására, akkor a hatóság az eljárást megszünteti. Abban az esetben, ha döntés született és a magyar hatóság joghatósága az Európai Unió általános hatályú, közvetlenül alkalmazandó kötelező jogi aktusa, nemzetközi szerződés vagy törvény rendelkezése alapján kizárt volt, a döntést meg kell semmisíteni.

A hatáskör vizsgálata már feltételezi a joghatóság meglétét, azaz a hatáskör a hatósági ügyeknek a magyar közigazgatási hatóságok közötti megosztását mutatja meg. A hatóság hatáskörét – a hatósági eljárás körébe tartozó ügyfajta meghatározásával – mindig jogszabály állapítja meg. Jogszabályban kell megjelölni az elsőfokú hatóságot, továbbá ha a Ket. alapján nem állapítható meg a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság, akkor azt is. Ha önkormányzati rendelet eltérően nem rendelkezik, önkormányzati hatósági ügyben első fokon a képviselő-testület jár el. A képviselő-testület ezt a hatáskörét a polgármesterre, a bizottságra, a társulására vagy a jegyzőre ruházhatja át.

A hatáskör fogalmához szorosan kapcsolódik két elvi jelentőségű törvényi tilalom: a hatáskör elvonásának tilalma és a hatáskör átruházásának tilalma. A hatáskör elvonásának tilalma alatt azt értjük, hogy a hatóságtól a hatáskörébe tartozó ügy nem vonható el. Nem minősül azonban a hatáskör elvonásának, ha az ügyben hatáskörrel rendelkező, Ket. szerint kijelölt más hatóság jár el, vagy törvény vagy kormányrendelet alapján több hatóság a hatáskörét megosztva gyakorolja. A hatóság a hatáskörét vagy annak gyakorlását más hatóságra nem ruházhatja át, a subdelegatio tehát tilalmazott. Ez alól kivétel, ha törvény a hatáskör törvényben meghatározott eseteiben, az ott meghatározott másik hatóságra való átruházását kivételesen lehetővé teszi. Nem minősül a hatáskör átruházásának viszont az, ha a hatáskör gyakorlója kiadmányozási jogát jogszerűen átengedte.

Az illetékesség fogalma a hatósági ügyeknek az azonos hatáskörű magyar hatóságok közötti megosztásával függ össze. A Ket. négy általános illetékességi okot ismer, amelyek az alábbiak:

- az ügyfél lakóhelye, tartózkodási helye, ennek hiányában értesítési címe, illetve székhelye, telephelye, fióktelepe van;
- az ügy tárgyát képező ingatlan fekszik;
- az ügy tárgyát képező tevékenységet gyakorolják vagy gyakorolni kívánják; illetve
- a jogellenes magatartást elkövették.

Ha törvény vagy kormányrendelet hatósági ügyben több hatóságot jogosít fel valamely hatáskör gyakorlására, jogszabály a hatóságok illetékességére csak azonos okot állapíthat meg.

Az általános illetékességi okokon túl a Ket. különleges illetékességi okokat is megállapít, így például hatósági bizonyítvány esetén a hatósági bizonyítvány kiadására az a hatóság is illetékes, amelynek területén a bizonyítandó tény bekövetkezett, illetve az állapot tartott vagy megszűnt, vagy a területén a bizonyítással kapcsolatos dolog van, vagy a bizonyítani kívánt időszakban volt, vagy nyilvántartása az adatot tartalmazza. Továbbá ha az ügyfél lakcíme ismeretlen, az ügyfél utolsó ismert hazai lakcíme alapján kell megállapítani az illetékességet. Ennek hiányában – ha

²² E tananyagrészt alapját adja részletesen PATYI András szerk.: Hatósági eljárásjog a közigazgatásban. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2012. 141–199. o.

jogszabály másként nem rendelkezik –, az eljárásra az adott ügyfajtában a fővárosban eljárásra jogosult hatóság, jegyző hatáskörébe tartozó ügyben a fővárosi főjegyző az illetékes.

Törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott ügyekben az integrált ügyfélszolgálat (a kormányablak)²³ – az ügyre vonatkozó külön jogszabályban meghatározott, az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság mellett – az elsőfokú eljárás lefolytatására hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságnak minősül.

A hatóságot eljárási kötelezettség terheli: a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén, valamint kijelölés alapján köteles eljárni. Ha a hatóság nem rendelkezik hatáskörrel vagy illetékességgel, a kérelmet és az ügyben keletkezett iratokat – az ügyfél egyidejű értesítése mellett – haladéktalanul, de legkésőbb a kérelem megérkezésétől, folyamatban lévő ügyben pedig a hatáskör és illetékesség hiányának megállapításától számított nyolc napon belül átteszi a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz.

A megelőzés elve alapján az ügyben illetékességgel rendelkező azonos hatáskörű hatóságok közül az ügyfél kérelmének hiányában az jár el, amelynél az eljárás előbb indult meg. Ha a hatóság megállapítja, hogy az ügyben más hatóság a megelőzés alapján már eljár, vagy más hatóság előtt eljárás van folyamatban, a saját eljárását megszünteti, illetve szükség esetén a döntést visszavonja, és az erről szóló döntését a korábban eljár, illetve a folyamatban lévő ügyben eljáró hatósággal és az ügyféllel közli.

A hatóság a joghatóságát – ezzel összefüggésben az alkalmazandó jogot –, valamint a hatáskörét és az illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból köteles megvizsgálni.

Előfordulhat olyan eset, hogy a közigazgatási hatóságok között hatásköri, illetékességi vita alakul ki. Így például ha ugyanabban az ügyben több hatóság állapította meg a hatáskörét és illetékességét (pozitív összeütközés), illetve ha ugyanabban az ügyben több hatóság állapította meg a hatáskörének és az illetékességének a hiányát, és emiatt az eljárás nem indulhat meg vagy nincs folyamatban, vagy több illetékes hatóság előtt indult az eljárás, és a megelőzés alapján nem lehet eldönteni, hogy melyik hatóság jogosult az eljárásra (ezek a negatív összeütközés esetei). Akár pozitív, akár negatív összeütközés esete áll fenn, az érdekelt hatóságok kötelesek egymás között megkísérelni a vita eldöntését. Az egyeztetést annak a hatóságnak kell kezdeményeznie, amelyiknél az eljárás később indult meg, amelyik hatáskörének és illetékességének hiányát később állapította meg, vagy amelyik hatóságnál az ügyfél az egyeztetés lefolytatása iránti kérelmét benyújtotta. Ha az egyeztetés eredményes, az a hatóság, amely a továbbiakban nem jár el, az előtte folyamatban lévő eljárást megszünteti, az eljárás során hozott döntését visszavonja, egyúttal pedig az ügy iratait és bizonyítékait átteszi az eljárást lefolytató hatósághoz. Ha az egyeztetés nem vezet eredményre, az eljáró hatóságot kijelölik – mégpedig illetékességi összeütközés esetén a legközelebbi közös felügyeleti szerv, ennek hiányában a vita eldöntését kérő hatóság működési területe szerint illetékes fővárosi és megyei kormányhivatal –; hatásköri összeütközés esetén a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ügyfél vagy a hatóság kérelmére soron kívül nem peres eljárásban dönt. Az illetékességi vitában hozott végzés ellen jogorvoslatnak nincs helye. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság határozata ellen fellebbezésnek nincs helye.

A közigazgatási hatóság általában csak illetékességi területén járhat el, folytathat le eljárási cselekményeket. Ha törvény vagy kormányrendelet lehetővé teszi, a hatóság az illetékességi területén kívül is végezhet eljárási cselekményt. A fővárosi kerületi illetékességű hatóság a főváros egész területén végezhet eljárási cselekményt. Egyéb esetekben az illetékességi területen kívül felmerülő, az adott ügy tényállásának tisztázásához szükséges eljárási cselekmények megtétele céljából az eljáró közigazgatási hatóság a jogsegély intézményét veszi igénybe.

²³ Lásd a II.3.3., Kormányablakok című alfejezetet.

II.3.2. Jogsegély

A jogsegély két fajtáját szabályozza a Ket.: egyrészt a belföldi jogsegély (megkeresés) esetét, másrészt a külföldre irányuló vagy onnan érkező megkeresés (a nemzetközi jogsegély) esetét.

A belföldi jogsegélyre vonatkozó legfontosabb részletszabályokat az alábbi táblázatban foglaltuk össze.

Belföldi jogsegély		
Esetei	Megkeresett szerv	Teljesítés határideje
Az ügyben a megkereső hatóság illetékességi területén kívül kell valamely eljárási cselekményt elvégezni	Az ügy jellegétől függően a megkereső hatósággal azonos hatáskörű illetékes hatóság, ennek hiányában pedig az illetékes települési önkormányzat jegyzője	A megkeresést a megkeresett szervhez történő beérkezését követően tizenöt napon belül kell teljesíteni
Az ügyfél jogos érdeke vagy a költségtakarékosság indokolja		
Az ügy elbírálásához olyan adat vagy irat szükséges, amellyel más hatóság, egyéb állami, önkormányzati szerv vagy – ha törvény meghatározott ügyfajtában lehetővé teszi – egyéb szerv vagy személy rendelkezik	Az adott hatóság, egyéb állami, önkormányzati szerv vagy – ha törvény meghatározott ügyfajtában lehetővé teszi – egyéb szerv vagy személy, amely az ügy elbírálásához szükséges adattal vagy irattal rendelkezik	A megkeresést a megkeresett szervhez történő beérkezését követően öt napon belül kell teljesíteni.

Itt jegyeznénk meg, hogy az első és a második esetben a belföldi jogsegély iránti megkeresést kizárólag írásbelinek minősülő elektronikus úton vagy elektronikus levél útján lehet megküldeni. A harmadik esetben a hatóságok a belföldi jogsegély során kizárólag írásbelinek minősülő elektronikus úton vagy elektronikus levél útján tartanak kapcsolatot egymással.

A megkeresett szerv vagy személy csak akkor tagadhatja meg a megkeresésben foglaltak teljesítését, ha az jogszabályba ütközik. Ha a jogsegély nyújtására más szerv jogosult, a megkeresett szerv vagy személy a megkeresést haladéktalanul, de legkésőbb a megkeresés megérkezésétől számított öt napon belül e szervhez továbbítja, és erről egyidejűleg tájékoztatja a megkereső hatóságot.

Ha a megkeresett szerv vagy személy határidőre nem teljesíti a megkeresést, a megkereső hatóság – határidő kitűzésével – tájékoztatást kér a megkeresett szervtől vagy személytől ennek 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 jogosult a megkeresett szerv vagy személy egyidejű értesítése mellett az eljárási cselekményt elvégezni (kivéve azt az esetet, amikor az ügy elbírálásához olyan adat vagy irat szükséges, amellyel más szerv rendelkezik). Ezzel egyidejűleg, ha a megkeresett szerv vagy személy felügyeleti szervvel rendelkező hatóság, akkor felügyeleti eljárást kezdeményez, egyéb esetben jelzi a mulasztást a szerv vezetőjének. A felügyeleti szerv tizenöt napon belül intézkedik.

Nemzetközi jogsegély esetén a magyar hatóság eljárási jogsegély érdekében a külföldi hatósághoz fordul, vagy a külföldi hatóság jogsegélykérelmét teljesíti a magyar hatóság. Erre csak akkor van lehetőség, ha Magyarországnak az adott állammal közigazgatási jogsegélyegyezménye van, vagy annak hiányában az államok között viszonyossági gyakorlat áll fenn, illetve ha többoldalú nemzetközi szerződés ezt lehetővé teszi.

Ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik, a nemzetközi jogsegélyügyben érintett magyar és külföldi (nemzetközi) hatóság közvetlenül érintkezik egymással. Ha a magyar hatóság előtt nem ismert, hogy a nemzetközi jogsegélykérelem teljesítése az érintett külföldi állam melyik hatóságának hatáskörébe tartozik, a kérelmet – felügyeleti szervén keresztül – a külpolitikáért felelős miniszterhez juttatja el. A külpolitikáért felelős miniszter a külföldi állam külügyekben illetékes minisztériuma útján továbbítja a jogsegélykérelmet a külföldi hatósághoz. Ha a külföldről érkező jogsegélykérelem teljesítésére nem a megkeresett hatóság jogosult, a megkeresést átteszi a hatáskörrel rendelkező illetékes hatósághoz, és erről a megkereső felet egyidejűleg tájékoztatja. A magyar hatóság a külföldi megkeresés teljesítését egyes esetekben megtagadja, így akkor, ha az sértené Magyarország nemzetbiztonsági érdekeit vagy a közbiztonságot, vagy az ügyben érintett személy alapvető jogát, vagy a megkeresés teljesítése jogszabályba ütköznél. A külföldi megkeresés teljesítésének megtagadásáról és annak okáról a megkereső felet tájékoztatni kell.

II.3.3. Kormányablakok

Mint már említettük, a Ket. kimondja, hogy törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott ügyekben az integrált ügyfélszolgálat (a 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. A kormányablakokról szóló 515/2013. (XII. 30.) kormányrendelet részletesen meghatározza a kormányablakokra vonatkozó szabályokat.

A fővárosi és megyei kormányhivatal a járási (fővárosi kerületi) hivatalokban kormányablakot működtet. A kormányablakok főszabály szerint a kormányrendeletben meghatározott eljárások során – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – országos illetékességgel jár el. Hivatalból indult eljárásra az a kormányablak az illetékes, amelyet működtető járási hivatal illetékességi területén az ügyfél lakóhelye, ennek hiányában pedig a tartózkodási helye (székhelye, telephelye) van. Amennyiben a járási hivatal illetékességi területén több kormányablak is működik, az eljárásra a járási hivatal által a járási hivatal törzshivatalának ügyrendjében meghatározott kormányablak az illetékes. A járási hivatalok települési ügysegédei közreműködnek a kormányablak feladatainak ellátásában.

A kormányablakok működésének szakmai irányítását a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter – az informatikai vonatkozású kérdéskörökben az e-közigazgatásért felelős miniszter egyetértésével – látja el. A miniszter szakmai irányítást gyakorol a kormányablakok ügyfélszolgálati tevékenysége felett, amelynek keretében ellátja az ügyfélszolgálati működés fejlesztésére, elemzésére és monitoringjára vonatkozó feladatokat. A miniszter e feladatai ellátásában a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala közreműködik.

A kormányablakokról szóló kormányrendelet ügykörszinteket is meghatároz.

A kormányablakban azonnal intézhető ügyek (így például az új személyi azonosítóról és lakcímről szóló hatósági igazolvány kiállítása iránti kérelem, a személyazonosító igazolvány eltulajdonításának, megsemmisülésének, elvesztésének, megrongálódásának, illetve megtalálásának bejelentése, értesítési cím bejelentése etc.) esetén a kormányablak kizárólagos hatáskörben, vagy az ügyre vonatkozó jogszabályban meghatározott, az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság helyett jár el. Ezekben az ügyekben azonnali ügyintézésre van lehetőség, ha az ügyfél az azonnali elintézéshez szükséges valamennyi jogszabályi feltételt a kérelem benyújtásakor biztosítja.

A kormányablak saját hatáskörében intézhető ügyei (így például az egyéni vállalkozói igazolvány kiállítása/cseréje/pótlása iránti kérelem, a rendszám-tábla elvesztésének, ellopásának bejelentése és a rendszám-tábla pótlására irányuló kérelem etc.) esetén a kormányablak kizárólagos hatáskörben vagy az ügyre vonatkozó jogszabályban meghatározott, az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság helyett jár el, az eljárásra meghatározott ügyintézési határidőn belül.

A kormányablakban továbbítás céljából előterjeszhető beadványok (ilyen például az anyakönyvi kivonat kiállítása iránti kérelem, a temetkezési szolgáltatási tevékenység engedélyezése iránti kérelem, a rendezvénytartási engedély kiadása iránti kérelem, az építési engedély iránti kérelem etc.) esetén a kormányablak a beadványokat haladéktalanul, de legkésőbb a benyújtást követő munkanapon további ügyintézés végett az eljárásra hatáskörrel rendelkező illetékes hatósághoz továbbítja. Ha a beadvány hiányos, a kormányablak tájékoztatja az ügyfelet a hiányosságokról, és amennyiben a hiányok jellege lehetővé teszi, biztosítja az azonnali javítás vagy pótlás lehetőségét. Az ügyfél kérésére a kormányablak a beadványt a hiányoktól függetlenül továbbítja az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz. Az ügyfél a hiányosságok pótlását – ideértve a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság által kiadott hiánypótlási felhívás teljesítését is – a hatáskörrel rendelkező illetékes hatóságnál és a kormányablaknál is teljesítheti. A hiányosságok pótlása során az ügyfél köteles feltüntetni az ügyben eljáró hatóság megnevezését, valamint az ügyszámot. Amennyiben az ügyfél a hiányosságok pótlását a kormányablaknál teljesíti, a kormányablak azt a teljesítést követően haladéktalanul, de legkésőbb egy munkanapon belül továbbítja az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságnak. A kormányablak ebben az esetben a Ket. szerinti közreműködő hatóságként jár el, de nem alkalmazható a Ket. azon rendelkezése, amely alapján a közreműködő hatóság jogosult a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasítani vagy az eljárást adott esetben megszüntetni.

A kormányablak az eddig ismertett esetekben az ügyfél kérésére részletes tájékoztatást nyújt az eljárás menetéről, az adott eljárással kapcsolatos ügyféli jogokról és kötelezettségekről, valamint szükség esetén segítséget nyújt az ügyfélnek a beadvány kitöltésében.

A kormányablak az ügyfél kérésére az eljárás menetéről, az adott eljárással kapcsolatos ügyféli jogokról és kötelezettségekről kizárólag tájékoztatást nyújt az egyes esetekben (így például házassági szándék bejelentése és házasságkötés, vagy nem EGT-állam által kiállított vezetői engedély honosítása iránti kérelem esetén etc.).

A kormányablak hatósági szolgáltatásként – ahol ennek technikai feltételei adottak – a kormányrendeletben meghatározott kiegészítő szolgáltatásokat is biztosítja (így például az ügyfélkapu-regisztrációt, az egyedi hatósági ügyek intézéséhez internetes kapcsolati lehetőséget és az informatikai segítség nyújtását etc.).

A kormányablak egyes meghatározott ügytípusok és intézkedések kapcsán hivatalból jár el. Az erre való tekintettel a kormányablakban hivatalból intézhető ügyek például az egyéni vállalkozók hatósági ellenőrzése vagy a vezetési jogosultság szüneteltetése etc.

A kormányablak azokban az ügyekben, amelyekre a benyújtott kérelem ügyintézési állapotára vonatkozó tájékoztatás a kormányablakban biztosítható (így például a gyermekgondozást segítő ellátásra való jogosultság megállapítása iránti kérelem etc.), az ügyfél kérésére részletes tájékoztatást nyújt az ügyfél által kezdeményezett egyedi eljárás nyilvántartásból megismerhető ügyintézési állapotáról.

A kormányablak – a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatásokról és az állam által kötelezően nyújtandó szolgáltatásokról szóló jogszabály szerinti – állam által kötelezően nyújtott azonosítási szolgáltatások, valamint a Ket. szerinti ügyfél-regisztrációs eljárás szerveként jár el.

A közigazgatás-szervezésért felelős miniszter digitális adatbázist (kormányablak-tudástárat) működtet a kormányablakban intézett és intézni tervezett ügykörökkel kapcsolatos feladat- és hatáskörök, valamint az országos telefonos ügyfélszolgálat révén végbemenő előzetes tájékoztatás ellátásának szakmai megalapozottsága érdekében.

A fővárosi és megyei kormányhivatal a www.kormanyhivatal.hu honlapon, valamint a helyben szokásos módon folyamatos tájékoztatást ad arról, hogy melyik kormányablakok tesznek eleget a kormányablakokra előírt feltételeknek. Amennyiben a kormányablak a feltételeknek nem tesz eleget, az eljárására és a kormányablak által ellátott ügykörökre a kormányablakokról szóló kormányrendelet eltérő szabályokat állapít meg.

II.3.4. Kizárás

A tisztességes eljáráshoz való jog magában foglalja a pártatlan ügyintézéshez való jogot is. A kizárás jogintézménye szoros összefüggésben áll ezen alapelv érvényesítésével. A kizárás az eljáró hatóságra vagy annak ügyintézőjére vonatkozik. A kizárási okokat abszolút (nincs lehetőség mérlegelésre, a kizárási ok fennállta esetén ki kell zárni az adott személyt/hatóságot) és relatív (mérlegelésre van lehetőség) kizárási okokra lehet osztani.

Abszolút kizárási okok lehetnek a személyek vonatkozásában, hogy az ügy elintézésében nem vehet részt az a személy, akinek a jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, továbbá 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.

Abszolút kizárási okok lehetnek a hatóság vonatkozásában, hogy az ügy elintézésében nem vehet részt az a hatóság, amelynek a 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. Az ügy elintézésében nem vehet részt az a hatóság sem, amelyik hatóság vezetőjével szemben kizárási ok merül fel. A jegyző mint hatóság nem vehet részt annak a hatósági ügynek az elintézésében, amelyben az illetékeségi területének az önkormányzata, az önkormányzat szerve vagy a polgármester ellenérdekű ügyfél, illetve a határozattal az illetékeségi területének az önkormányzata, az önkormányzat szerve vagy a polgármester jogosulttá vagy kötelezetté válhat, illetve ha az eljárás tárgyával összefüggő kötelezettséget vállal.

Relatív kizárási ok az, hogy az ügy elintézésében nem vehet részt az a személy, akitől nem várható el az ügy tárgyilagossága megítélése (ilyen relatív kizárási ok lehet például a hozzátartozói viszony).

A kizárási eljárásra vonatkozó részletszabályokat a Ket. tartalmazza. A kizárási ok felmerülését egyrészt az ügyintéző, másrészt az ügyfél jelentheti be. Az ügyintéző a hatóság vezetőjének haladéktalanul, de legkésőbb az ok felmerülésétől számított öt napon belül köteles bejelenteni, ha vele szemben kizárási ok áll fenn. A kizárási okot a kizárási okról való tudomásszerzéstől számított nyolc napon belül az ügyfél is bejelentheti.

A kizárás tárgyában a hatóság vezetője dönt, szükség esetén más ügyintézőt jelöl ki, továbbá arról is dönt, hogy meg kell-e ismételni azokat az eljárási cselekményeket, amelyekben a kizárt ügyintéző járt el. A kizárás tárgyában hozott végzést az ügyféllel közölni kell. Ha a hatóságnál nincs másik, megfelelő szakképzettséggel rendelkező ügyintéző, a felügyeleti szerv vezetője másik azonos hatáskörű hatóságot jelöl ki. Ha a kizárási ok a hatáskör gyakorlójával vagy a hatósággal szemben merül fel, a kizárási okot a felügyeleti szerv vezetőjének kell bejelenteni. Ha a kizárási ok a hatáskör gyakorlójával vagy a hatósággal szemben merül fel, az ügyben – jogszabály eltérő rendelkezésének hiányában – a felügyeleti szerv vezetője által kijelölt másik azonos hatáskörű hatóság jár el. Ha nincs kijelölhető másik, azonos hatáskörű hatóság, az a hatóság jár el, amelyikkel szemben kizárási ok áll fenn. Ebben az esetben a hatóság az ügyfelet haladéktalanul, de legkésőbb a kizárási ok felmerülésétől számított nyolc napon belül értesíti a kizárás fennállásáról, és tájékoztatja az irányadó eljárási rendről. A hatósági ügyben eljáró testület tagjával és vezetőjével, továbbá az eljáró hatóság kiadmányozási jogkörrel rendelkező vezetőjével szemben megfelelően alkalmazni kell a kizárás szabályait azaz, hogy ha a hatóságnál nincs másik kiadmányozási jogkörrel rendelkező vagy azzal felruházható személy, a hatáskör gyakorlója jár el.

II.3.5. Az ügyintézési határidő és a határidő számítása

A Ket. kiegészítő jelleggel szabályozza az ügyintézési határidőt, ez jelenleg 21 nap. Rövidebb határidőt bármely jogszabály, hosszabbat pedig törvény állapíthat meg. Itt jegyeznénk meg, hogy az ügyintézési határidőt maga a Ket. és más eljárási szabályok is szűkebb értelemben, csak az eljárás határidejének a vonatkozásában használják (az eljárás kezdetétől az érdemi döntés meghozataláig vagy az eljárást megszüntető végzésig), az eljárási cselekmények eljáráson belüli határidejét csak határidőnek nevezik.

Ha a Ket. valamely eljárási cselekmény teljesítésének vagy végzés meghozatalának határidejéről nem rendelkezik, a hatóság haladéktalanul, de legkésőbb nyolc napon belül gondoskodik arról, hogy az eljárási cselekményt teljesítse vagy a végzést meghozza.

Az általános ügyintézési határidőhöz képest a Ket. szabályoz eltérő ügyintézési határidőket is.

A hatóság sommás eljárásban azonnal, de legkésőbb nyolc napon belül köteles döntést hozni, és gondoskodni a döntés közléséről. Vannak ezen felül ügyek, amelyeket soron kívül kell intézni, például a kiskorú érdekeinek veszélyeztetettsége, vagy életveszéllyel, súlyos kárral fenyegető helyzet esetén, illetve ha a hatóság ideiglenes biztosítási intézkedést rendelt el, vagy ha a közbiztonság érdekében egyébként szükséges. A testületi szerveknél a bonyolultabb ügyintézés miatt a következő ülésen, de két hónapon belül kell dönteni.

A szakhatóság eljárására irányadó ügyintézési határidő tizenöt nap. Ennél rövidebb határidőt bármely jogszabály, hosszabbat pedig törvény állapíthat meg.

Az ügyintézési határidő az érdemi ügyintézésre rendelkezésre álló időtartamot fogja át, így kérelemre indult eljárásban a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz érkezést követő napon kezdődik, hivatalból indult eljárásban pedig az első eljárási cselekmény elvégzésének napján. A fellebbezés elbírálására jogosult hatóság és a felügyeleti szerv eljárása esetén, valamint a megismételt eljárásban az ügyintézési határidő az ügy összes iratának az eljárásra jogosult hatósághoz érkezését követő napon kezdődik.

Az ügyintézési határidőn belül kell gondoskodni a döntés közléséről is. Az ügyintézési határidőbe azonban nem számítanak bele azok az intervallumok, amikor érdemi munkavégzésre nincs mód, így például a hatásköri vagy illetékességi vita időtartama, illetve a kijelölési eljárás időtartama vagy a jogsegély-eljárás időtartama, a hiánypótlásra irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő, az egy napot meghaladó üzemzavar időtartama, a szakértői vélemény elkészítéséhez szükséges idő vagy a postai kézbesítés, illetve a hirdetményi közlés időtartama etc.

Itt kell még röviden szólnunk a határidők számítására vonatkozó szabályokról is. Mivel ezek eljárási határidők, nem számít azokba bele a határidő kezdetére okot adó cselekmény vagy körülmény bekövetkezésének napja, illetve a közlés napja sem. A határidők általában napokban kerülnek megállapításra, ilyenkor egyértelműen ki lehet azokat számítani. A hónapokban vagy években megadott határidők az azonos számú napon, illetve, ha ilyen nincsen, az adott hónap utolsó napján járnak le. Amennyiben a lejárat olyan napra esik, amelyen a hatóságnál a munka szünetel, akkor a határidő csak a következő munkanapon jár le. A postán küldött beadvány és megkeresés előterjesztési ideje a postára adás napja, nem pedig az érkeztetés napja. 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.

II.3.6. A szakhatóság közreműködése

Az ügyben érdemi döntésre jogosult hatóság számára törvény vagy kormányrendelet előírhatja, hogy az ott meghatározott szakkérdésben a szakhatóság kötelező állásfoglalását be kell szerezni.

A szakhatóság olyan szakkérdésben ad ki állásfoglalást, amelynek megítélése hatósági ügyként a hatáskörébe tartozik, ennek hiányában pedig törvény vagy kormányrendelet annak vizsgálatát szakhatósági ügyként a hatáskörébe utalja. Van lehetőség arra is, hogy a hatóság mérlegelje a szakhatóság megkeresését, és maga döntsön a szakkérdésben, törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott ügyekben és szempontok alapján. Nem kell megkeresni a szakhatóságot, ha a hatóság tíz napon belül megállapítja, hogy a kérelmet a szakhatósági állásfoglalástól függetlenül el kell utasítani. 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. A hatóság akkor keresi meg a szakhatóságot, ha az ügyfél a hiánypótlást teljesítette.

Szakhatóságként törvény vagy kormányrendelet meghatározott szakkérdésben tudományos vagy szakmai testületet, illetve szakértői szervet jelölhet ki.

A szakhatósági állásfoglalás tartalmi elemi tekintetében a határozat tartalmára vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni azzal, hogy az állásfoglalás tartalmazza a szakhatóság megnevezését és a szakhatóság ügyintézőjének

a nevét is, a rendelkező része pedig tartalmazza a szakhatósági hozzájárulást, az egyedi szakhatósági előírást, feltételt vagy a hozzájárulás megtagadását, de nem tartalmazza az eljárási költségek viseléséről szóló döntést.

A szakhatósági állásfoglalást az eljáró hatóság beépíti a határozatába (a rendelkező részbe a szakhatósági állásfoglalás rendelkező részét, az indokolásba az indokolását).

Törvény vagy kormányrendelet rendelkezhet úgy is, hogy az ügyben eljáró szakhatóság állásfoglalását helyszíni szemle keretében adja meg. A helyszíni szemle időpontjáról a hatóság a szakhatóságot legalább tizenöt nappal korábban – a szakhatósági megkeresés megküldésével – értesíti.

Ha a szakhatóság megállapíthatja, hogy az állásfoglalása jogszabályt sért, állásfoglalását a hatóság határozatának vagy eljárást megszüntető végzésének jogerőre emelkedéséig egy alkalommal módosíthatja.

A szakhatóság előzetes szakhatósági hozzájárulása, állásfoglalása és végzései ellen önálló jogorvoslatnak nincs helye, az a határozat, illetve az eljárást megszüntető végzés elleni jogorvoslat keretében támadható meg.

A szakhatósági hozzájárulás speciális típusát képezi az előzetes szakhatósági hozzájárulás, amelyet, ha törvény vagy kormányrendelet lehetővé teszi, az ügyfélnek az eljárás megindítása előtt – a szakhatósági eljárásért fizetendő illeték vagy díj megfizetése mellett – benyújtott kérelmére a szakhatósági állásfoglalásra vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazásával (az ügyfél meghatározott jogának érvényesítésére irányuló eljárásban, a szakhatóság törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott időpontig felhasználható) előzetes szakhatósági állásfoglalást adhat ki.

A szakhatóságnak haladéktalanul tájékoztatnia kell a hatóságot, ha olyan tény vagy körülmény jut a tudomására, amely ideiglenes biztosítási intézkedést, a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítását, az eljárás megszüntetését, az eljárás felfüggesztését vagy az eljárás akadályozása jogkövetkezményeinek alkalmazását teszi szükségessé.

A Ket. a szakhatósági eljárás megszüntetésének több okát szabályozza. Így ha a szakhatóság a megkeresés megérkezését követően haladéktalanul ellenőrzi, hogy van-e hatásköre és illetékessége az ügy elbírálására, és a szakhatóság a hatásköre hiányát állapítja meg, erről a megkeresés megérkezésétől számított nyolc napon belül tájékoztatja a hatóságot, és megszünteti a szakhatósági eljárást. Ha a szakhatóság az illetékessége hiányát állapítja meg, a megkeresést a megérkezésétől számított nyolc napon belül az ügy összes iratával együtt – a hatóság egyidejű tájékoztatása mellett – átteszi az illetékességgel rendelkező hatósághoz. Ha a szakhatóság azt állapítja meg, hogy korábban már szakhatósági állásfoglalást adott ki változatlan tényállás és jogi szabályozás mellett a megkeresés szerinti ugyanazon jog érvényesítésére irányuló kérelemről – az előzetes szakhatósági hozzájárulás kivételével –, akkor a korábbi szakhatósági állásfoglalást a szakhatóság haladéktalanul megküldi a hatóságnak, és megszünteti a szakhatósági eljárást. Nincs lehetőség a megkeresésnek a korábbi szakhatósági állásfoglalás megküldésével történő teljesítésére újrafelvételi eljárásban.

A szakhatósági eljárás megszüntetéséhez kapcsolódik, hogy a szakhatóság szükség esetén hiánypótlásra hívhatja fel az ügyfelet, amiről a hatóságot haladéktalanul értesíti. Ha az ügyfél a kérelemre indult eljárásban a hiánypótlásra való felhívásnak nem tesz eleget, a szakhatóság a hiánypótlás elmulasztásáról értesíti a hatóságot, amely az eljárást megszüntetheti.

A Ket. alapján a szakhatóság és a hatóság közti egyeztetés egyik típusa az, ha törvény vagy kormányrendelet kötelezi a hatóságot és a szakhatóságot egyes ügyfajtákban az engedélyezési feltételek egyeztetés útján való megállapítására; az egyeztetés módjáról és határidejéről a szakhatóságokat a szakhatósági megkeresés megküldésével kell értesíteni. Ha a hatóság és a szakhatóság vagy a szakhatóságok egymással – egészben vagy részben – ellentétes egyedi előírást állapítanak meg vagy feltételt írnak elő, a hatóság és az érintett szakhatóságok álláspontjukról – ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik – a hatóság erre irányuló felhívásától számított nyolc napon belül egyeztetnek, és a szakhatóságok az egyeztetés eredményeként felülvizsgált állásfoglalásukat haladéktalanul közlik a hatósággal. Ha a hatóság megítélése szerint a szakhatóság a hatáskörét túllépte, vagy állásfoglalása nem tartalmazza a Ket.-ben meghatározott tartalmi elemeket, a hatóság a szakhatósági állásfoglalás beérkezésétől számított nyolc napon belül egyeztet a szakhatósággal. Az egyeztetés eredménytelensége esetén a hatóság az eljárás egyidejű felfüggesztése mellett a szakhatóság felügyeleti szervénél felügyeleti eljárást kezdeményez. A felügyeleti szerv tizenöt napon belül dönt.

A szakhatóság a szakhatósági állásfoglalásának figyelmen kívül hagyása vagy törvényben, illetve kormányrendeletben előírt eljárásának mellőzése esetén az erről való tudomásszerzéstől számított nyolc napon belül egyeztet a hatósággal, ennek eredménytelensége esetén pedig a hatóság felügyeleti szervénél felügyeleti eljárást kezdeményez. A felügyeleti szerv tizenöt napon belül dönt. A döntést meg kell semmisíteni, ha a határozatot a szakhatóság kötelező megkeresése nélkül vagy a szakhatóság állásfoglalásának figyelmen kívül hagyásával hozták meg.

Ha a szakhatóság nem észleli, hogy szakhatósági állásfoglalása jogszabálysértő, vagy az előbb említett felügyeleti eljárásra nem kerül sor, illetve ha az nem vezet eredményre, és a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság a szakhatóság jogszabálysértő állásfoglalása miatt helyezi hatályon kívül vagy változtatja meg a határozatot, a szakhatóság megtéríti a hatóságnak a jogszabálysértő állásfoglalással okozott költségeket. Abban az esetben, ha a közigazgatási ügyekben

eljáró bíróság azért helyezi hatályon kívül vagy változtatja meg a határozatot, mert a hatóság figyelmen kívül hagyta a szakhatósági állásfoglalást, a hatóság megtéríti a szakhatóságnak az ezzel okozott költségeket.

Megjegyezendő, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatalok külső és belső integrációjának következtében a szakhatóság közreműködése részint háttérbe szorult, azonban a közigazgatási hatósági eljárásjogban – az együttdöntési jogkörre való tekintettel – még mindig kiemelt jelentőséggel bír. A belső szervezeti integrációval összefüggésben a kormányhivatalok eljárásaiban a szakhatósági modell helyébe a kormány döntése alapján egy új, egyszerűbb eljárási forma, az integrált eljárási modell lépett.

II. 4. Az ügyfélre és más eljárási szereplőkre vonatkozó általános szabályok²⁴

Ebben az alfejezetben a közigazgatási hatósági eljárási jogviszony ügyféli oldalán lévő személyekre vonatkozó legfontosabb részletszabályokat ismertetjük.

II.4.1. Az ügyfél képviselete

A közigazgatási hatósági eljárásban az ügyfél képviseletére általában vagy azért kerül sor, mert az ügyfél nem tud személyesen eljárni (például akadályoztatva van betegség miatt, ismeretlen helyen tartózkodik etc.), vagy mert az ügyfél nem rendelkezik az eljáráshoz szükséges jogi vagy szakmai ismeretekkel, ezért megbíz valakit, hogy helyette vagy mellette az eljárásban részt vegyen, amennyiben törvény nem írja elő az ügyfél személyes eljárását.

A Ket. a képviselet három fajtáját nevesíti.

A törvényes képviselet

Törvényes (ex lege) képviselet esetében a képviselői jogkört jogszabály rendelkezése, illetve bírósági vagy hatósági rendelkezés határozza meg. Törvényes képviselőjük van egyrészt egyes természetes személyeknek, akik eljárási képességgel nem rendelkeznek (a polgári jog szerint cselekvőképtelenek vagy korlátozottan cselekvőképeseek), másrészt jogi személyeknek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeteknek. Ez utóbbit szervezeti vagy szervi képviseletnek nevezzük. A törvényes képviselő képviseleti jogosultsága általános (mindenfajta jogviszonyban és eljárásban képviselheti a képviseletet), tartós (a képviselet nem szűnik meg az ügy befejezésével) és általában teljes körű (egy adott ügyben a képviselő mindenfajta jognyilatkozatot megtehet).

A meghatalmazotti képviselet

A meghatalmazást írásba kell foglalni vagy jegyzőkönyvbe kell mondani. Írásbeli meghatalmazás esetében a meghatalmazott köteles az eredeti meghatalmazását vagy annak hitelesített másolatát az első kapcsolatfelvétel alkalmával az iratokhoz csatolni. Az írásbeli meghatalmazást közokiratba vagy teljes bizonyító erejű magánokiratba kell foglalni, illetőleg a meghatalmazást ügyintézési rendelkezésben 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 az irányadók.

A hatóság visszautasítja a meghatalmazott eljárását, ha az nem alkalmas az ügyben a képviselet ellátására, vagy ha 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. Ha kérelmére indult az eljárás és az ügyfél a képviselő visszautasítása esetén a hatóság felhívása ellenére nem gondoskodik a képviselet ellátására alkalmas személy meghatalmazásáról, vagy nem jár el személyesen, a hatóság az eljárást megszünteti (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, illetve képviselőjüket a hatóság nem utasította vissza).

A meghatalmazás a teljes hatósági eljárás idejére vagy egyes eljárási cselekményekre szólhat. A meghatalmazás korlátozása csak annyiban hatályos, amennyiben az magából a meghatalmazásból kitűnik.

A meghatalmazásnak visszavonás, felmondás vagy az ügyfél halála folytán való megszűnése a hatósággal szemben a hatóságnak való bejelentéstől, a többi ügyféllel szemben pedig a velük való közléstől hatályos.

Az ügygondnoki képviselet

Az ügygondnoki képviselet csak természetes személy ügyfél részére rendelhető ki, ha ismeretlen helyen tartózkodik, vagy nem tud az ügyében eljárni és nincs törvényes képviselője vagy meghatalmazottja. Ebben az esetben az eljáró hatóság a gyámhatóságnál ügygondnok kötelező kirendelését kezdeményezi, vagy, ha törvény vagy kormányrendelet lehetővé teszi – az ügygondnok kirendelésére vonatkozó részletes szabályok meghatározásával –, maga gondoskodik az ügygondnok kirendeléséről.

A törvényes és az ügygondnoki képviselet a jogszabály erejénél fogva, a meghatalmazotti képviselet pedig az ügyfél elhatározása alapján jön létre. Az ellenérdekű ügyfelek képviseletét nem láthatja el ugyanaz a személy. Jogszabály a képviselet egyéb módját is meghatározhatja, és a képviseleti jogosultság igazolását meghatározott formához kötheti.

²⁴ E tananyag rész alapján adja részletesebben: PATYI (2012): i. m. 199–253. o.

A képviseleti jogosultságot a hatóság megvizsgálja. Ha az ügyfélnek képviselője van, az iratokat a hatóság a képviselő részére küldi meg; a személyes megjelenésre szóló idézés kézbesítése azonban a megidézett részére történik, képviselőjének egyidejű értesítésével. Az eljárási képességgel rendelkező ügyfél kérheti, hogy a hatóság akkor is a számára kézbesítse az iratokat, ha az ügyben képviselője van. A hatóság határidő kitűzésével nyilatkozattételre hívja fel az ügyfelet, ha az eljárás során az ügyfél és a meghatalmazott vagy meghatalmazottak nyilatkozata eltér egymástól, vagy egyéb eljárási cselekményeik ellentétesek. Ha az ügyfél a határidőig nem nyilatkozik, a hatóság úgy tekinti, mintha magának az ügyfélnek a nyilatkozatai és az eljárási cselekményei lennének eltérőek.

II.4.2. A támogató

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény alapján a gyámhatóság támogató kirendeléséről határoz – a cselekvőképesség korlátozásának elkerülése érdekében – az egyes ügyei intézésében, döntései meghozatalában belátási képességének kisebb mértékű csökkenése miatt segítségre szoruló nagykorú számára, annak kérelmére. A támogató kirendelése a nagykorú cselekvőképességét nem érinti. A támogató közigazgatási hatósági eljárásban segíti a támogatót. Így különösen a támogatót személylleg egyidejűleg az eljárás során valamennyi eljárási cselekménynél – ideértve a nyilvánosság kizárásával megtartott tárgyalást is – jelen lehet, de a támogató távolléte az eljárási cselekmény teljesítésének, valamint az eljárás folytatásának nem akadály. A támogatónak az eljárási cselekményen való részvételéről a támogatót személy gondoskodik, a hatóság ezzel kapcsolatos intézkedést nem tesz. A támogató továbbá a nyilatkozat, adatszolgáltatás megtételének elősegítése érdekében a támogatót személylleg egyeztet, de a támogató az általa támogatót személy helyett nyilatkozattételre nem jogosult. Az eljárás során a támogatóval kapcsolatban felmerült költségeket a támogatót előlegezi meg és viseli.

A támogató a támogatói jogosultságát a gyámhatóság által kiadott kirendelő határozattal vagy tanúsítvánnyal igazolja, amelyet az első olyan eljárási cselekmény alkalmával kell a hatóságnak bemutatni, amelyen a támogatót személy a támogatóval együtt vesz részt. Ha a hatóság a támogató és a támogatót személy között érdekellentétet észlel, erről a támogatót tájékoztatásával egyidejűleg haladéktalanul értesíti a gyámhatóságot. Támogatóként nem vehet részt az a személy sem, aki ellenérdekű ügyfél vagy annak képviselője, támogatója, illetve aki az eljárásban – mint a hatóság képviselője, szakértő, tolmács, hatósági tanú vagy hatósági közvetítő – részt vesz.

II.4.3. Hatósági közvetítő

A hatósági közvetítő az a személy, akit a hatóság a hatóság és az ügyfél, valamint az ellenérdekű ügyfelek közötti vita rendezése érdekében vehet igénybe. A hatósági közvetítőkről szóló 185/2009. (IX. 10.) Korm. rendelet meghatározza, hogy ki lehet hatósági közvetítő, és rögzíti a rá vonatkozó részletszabályokat is. Ennek fényében hatósági közvetítő az lehet, aki magyar állampolgár vagy külön törvény szerint a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező, a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szerint eljárási képességgel rendelkező személy, felsőfokú végzettséggel vagy azzal egyenértékű elismert külföldi oklevéllel rendelkezik, és hatósági közvetítői vizsgát vagy közigazgatási szakvizsgát tett, vagy – a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény szerint – közigazgatási szakvizsgával egyenértékű képesítéssel, közigazgatási tanulmányok szakirányú szakképzettséggel vagy kormányzati tanulmányok szakirányú szakképzettséggel rendelkezik. A fővárosi és megyei kormányhivatal hatósági közvetítőkről vezetett nyilvántartása tartalmazza a hatósági közvetítő természetes személyazonosító adatait, képesítését, az elérhetőségéhez szükséges adatokat, valamint azt a tevékenységi kört, amelyben hatósági közvetítőként eljárhat. Nem lehet hatósági közvetítő az, aki 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, kormányzati szolgálati, állami szolgálati vagy más, munkavégzésre irányuló jogviszonyban álló személy, illetve aki személyében vagy hozzátartozója révén érintett az ügyben, vagy akitől más okból nem várható elfogulatlan közreműködés.

A hatósági közvetítőnek a közigazgatási eljárás során több feladata van. 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. A hatósági közvetítő tájékoztatja az ügyfeleket az ügyben irányadó jogszabályok rendelkezéseiről, az anyagi jogi és eljárásjogi jogszabályokban meghatározott jogaikról. Szintén ő közvetíti a hatóság és az ügyfelek, illetve az ellenérdekű ügyfelek között annak érdekében, hogy az eljárás céljának eléréséhez kölcsönösen elfogadható megoldási módot találjanak. Továbbá összegyűjti és rendszerezett formában a hatóság rendelkezésére bocsátja az ügyfelektől beérkezett, az eljárás tárgyára vonatkozó észrevételeket.

A hatósági közvetítő az eljárási feladatainak ellátásához szükséges mértékben betekinthez az iratokba, továbbá a hatóság megad számára minden olyan segítséget, amely szükséges a tevékenységének ellátásához. Tevékenységét az ország egész területén végezheti.

A hatósági közvetítőnek titoktartási kötelezettsége van a tevékenysége során tudomására jutott védett adat vonatkozásában, és köteles gondoskodni a személyes adatok védelméről is.

A hatósági közvetítőt munkájáért díj illeti meg, és igényt tarthat költségeinek megtérítésére a költségviselés szabályai szerint. Azonban ha a hatósági közvetítő a neki felróható okból nem teljesíti a feladatát, eljárási bírsággal sújtható, és a felmerült költségek viselésére kötelezhető.

II.4.4. Igazolási kérelem

Arra az esetre nézve, ha az ügyfél vagy az eljárás más résztvevője önhibáján kívül mulaszt el valamely határidőt vagy határnapot, a törvény lehetőséget ad arra, hogy a határidőt elmulasztó jogalany igazolási kérelmet nyújtson be, és az elmulasztott cselekményt utólag pótolja. Az igazolási kérelemről az a közigazgatási szerv dönt, amelynek az eljárásában a mulasztás történt. A fellebbezésre megállapított határidő elmulasztásával kapcsolatos igazolási kérelmet az első fokú döntést hozó hatóság, a keresetindításra megállapított határidő elmulasztásával kapcsolatos igazolási kérelmet a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság bírálja el.

Ha a hatóság az igazolási kérelemnek helyt ad és az igazolási kérelemmel együtt pótlólag teljesített cselekményt határidőben teljesítettnek fogadja el, a mulasztóval szemben a határidő elmulasztásának jogkövetkezményei nem alkalmazhatók. Ebben az esetben az igazolási kérelmet benyújtó személyt eljárásjogi szempontból olyan helyzetbe kell hozni, mintha nem mulasztott volna (pl. ha a hatóság a hiánypótlásra megállapított határidő elmulasztása miatt megszüntette az eljárást, eredményes igazolás esetén a megszüntető végzést vissza kell vonni, és folytatni kell az eljárást). Az igazolási kérelmet az elmulasztott határnaptól, illetőleg az elmulasztott határidő utolsó napjától számított nyolc napon belül kell benyújtani. Ha a mulasztás az ügyfélnek később jutott tudomására, vagy az akadály csak később szűnt meg, ez a nyolc napos határidő a tudomásra jutástól vagy az akadály megszűnésétől számít, de az elmulasztott határnaptól vagy a határidő utolsó napjától számított hat hónapon túl igazolási kérelem benyújtásának nincs helye.

Az igazolási kérelem elutasítása ellen általános szabályként jogorvoslatnak nincs helye. Ez alól egyetlen kivétel van: ha az igazolási kérelmet a fellebbezési határidő elmulasztása miatt nyújtották be.

II.4.5. Az idézés

Az idézésben a hatóság arra kötelezi azt a személyt, akinek a meghallgatása az eljárás során szükségessé vált, hogy meghatározott időpontban és helyen előtte megjelenjen. Idézhető az ügyfél, a tanú, a szakértő, a tolmács, vagy éppen a szemletárgy birtokosa. Az ügyfél az általa kezdeményezett eljárásban általános szabályként nem idézhető. Ez alól általános szabály alól kivételt jelent az az eset, amikor a hatóság a kérelemre indult eljárást hivatalból folytatja, valamint ha tárgyalásra, közmeghallgatásra vagy egyezségi kísérletre idézi be. Az idézést végzésben kell kiadni. Az idézés ellen nincs helye önálló jogorvoslatnak.

Az idézésben fel kell tüntetni, hogy a hatóság az idézett személyt milyen ügyben és milyen minőségben kötelezi megjelenésre, valamint figyelmeztetni kell a megjelenés elmulasztásának jogkövetkezményeire. Az idézést úgy kell közölni, hogy azt kellő időben, legalább a meghallgatása előtt nyolc nappal megkapja. Az idézés szóban is közölhető.

A hatóság általános szabályként csak a székhelyén lakcímmel rendelkező személyeket idézheti meg. Ez alól általános szabály alól a törvény több kivételt enged, és bizonyos esetekben lehetőséget ad arra, hogy a hatóság a székhelyén kívül lakó személyt a székhelyére idézze.

Az idézett személy az idézésnek köteles eleget tenni. Ha az idézésnek nem tesz eleget, azaz nem jelenik meg, vagy meghallgatása előtt az eljárás helyéről engedély nélkül eltávozik, és távolmaradását előzetesen alapos okkal nem menti ki vagy nyolc napon belül megfelelően nem igazolja, ill. úgyszintén, ha az idézésre megjelenik ugyan, de meghallgatásra nem alkalmas állapotban (így például ittas állapotban), és ezt a körülményt nem menti ki, eljárási bírsággal sújtható és az eljárási cselekmény megismétlése miatt felmerülő többletköltség megfizetésére is kötelezhető. Az ismételt idézésre való meg nem jelenés esetén elővezetésnek van helye. Nincs helye e szankciók alkalmazásának, ha az idézés nem volt szabályszerű. Ha pedig utóbb kimenti magát az idézett személy, a bírságot megállapító és az elővezetést elrendelő végzést vissza kell vonni.²⁵

²⁵ Lásd ezzel összefüggésben az II.5.4., Az eljárás nyilvánosságát biztosító jogintézmények pont c) jelű, „Értesítés az eljárási cselekményekről” című alpontját.

II.4.7. Az eljárás akadályozásának következményei és a közigazgatási bírság, a helyszíni bírság és az elkobzás alkalmazásának eljárásjogi alapjai

A Ket. által előírt eljárási normák, a kötelezettség felróható módon történő megszegésének általános szankciója az eljárási bírság, amelynek szabályait maga a Ket. állapítja meg. A hatóság eljárási bírsággal sújthatja az ügyfelet vagy az eljárás egyéb résztvevőjét például akkor, ha rosszhiszeműen jár el. Az eljárási bírság összege esetenként ötezer, illetve természetes személy esetén ötszázezer, szervezet esetén pedig egymillió forint között állapítható meg. A bírság mértékének megállapítása során a hatóság figyelembe veszi a jogellenes magatartás súlyát és a felróhatóság mértékét, az érintett vagyoni helyzetét és jövedelmi viszonyait, továbbá ismételt kiszabás esetén az előző bírságolások számát és mértékét. Az eljárási bírság ugyanis többször is kiszabható, ismételhető. Azt a személyt, akinek jogellenes magatartása miatt valamely eljárási cselekményt meg kell ismételni, a hatóság az eljárási bírságon túlmenően a többletköltség megfizetésére kötelezi. A hatóság az eljárási bírság megállapításáról végzésben dönt, ami ellen önálló fellebbezésnek van helye.

A Ket. az eljárási bírságon kívül egyéb szankciókat is meghatároz. Így például a személyes szabadságot korlátozó szankció alkalmazásának és elővezetés elrendelésének van helye azzal az idézett személlyel szemben, aki az ismételt idézésre sem jelenik meg, és a távolmaradását nem menti ki. Az elővezetés foganatosítására a rendőrség jogosult, az ügyész hozzájárulásával. A tárgyalás vezetője a tárgyalás rendjét zavaró személyt rendreutasíthatja, ismételt vagy súlyosabb rendzavarás esetén – bírság kiszabása mellett – kiutasíthatja. Az eljárás során elkövetett jogsértéseknek büntetőjogi jogkövetkezményei is lehetnek. Így a hatóság feljelentést tesz, ha a tanú hamis tanúvallomást tesz, a szakértő hamis szakvéleményt ad, illetőleg ha a tolmács vagy a fordító hamis fordítást ad.

2012. február 1-től hatályba lépett a Ket. VI/A. fejezete, amely a közigazgatási bírság, a helyszíni bírság és az elkobzás alkalmazásának eljárásjogi alapjait szabályozza.

A közigazgatási bírság nem az előbb említett eljárási bírságokat jelenti, azokkal nem összekeverendő. A közigazgatási bírság az anyagi jogi bírságok körét jelöli, amelybe tehát az eljárási bírságok nem tartoznak bele. Eljárási bírságnak egy eljárásban akkor van helye, ha az adott eljárásban az eljárásjogi jogszabályok által előírt kötelezettségének az ügyfél vagy más személy nem tesz eleget. Az eljárási bírságot végzésben szabják ki. Anyagi jogi bírság esetén az eljárás célja a bírság kiszabása, azaz az anyagi jogi kötelezettség megállapítása és a hozzá tartozó szankciók alkalmazása a cél. Ebből következően az anyagi jogi bírságot határozatban szabják ki.

Itt szükséges megjegyeznünk, hogy a Ket. az anyagi jogi szankciókkal – mint eljárásjogi kódex – csak részben foglalkozik, egyes általános szabályokat határoz meg, és önmagában egyetlen anyagi jogi szankció alkalmazását sem alapozza meg. A tényleges szankciókat, közigazgatási bírságokat az egyes szakterületeket szabályozó ún. ágazati szabályok tartalmazzák. A Ket. kimondja, hogy ha jogszabály bírság kiszabását teszi lehetővé, a hatóság az eset összes körülményére való 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 személytől függően – természetes személyek esetén kétszázezer forint, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek esetén pedig kétfélmillió forint lehet. A közigazgatási bírság felső határát az önkormányzati rendeletben a jogsértés jellegével arányban kell megállapítani.

Ha jogszabály eltérően nem rendelkezik, nem indítható a jogsértés megállapítására és bírság kiszabására eljárás, ha a jogsértő magatartásnak a bírság kiszabására jogosult hatóság tudomására jutásától számított egy év, vagy az elkövetéstől számított öt év eltelt. Az ötéves határidő kezdőnapja az a nap, amikor a jogsértő magatartás megvalósul, illetve a jogellenes állapot fenntartása esetén az a nap, amikor ez az állapot megszűnik. Ha jogszabály eltérően nem rendelkezik, az előbb említett egyéves határidő a hatóság számára újrakezdődik, ha a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság a hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezi.

Ha törvény vagy önkormányzati rendelet lehetővé teszi, hatósági ellenőrzés során, helyszíni intézkedés alkalmával azoknál a jogsértéseknél, amelyek esetében közigazgatási bírság kiszabásának van helye és az ügyfél a jogsértést teljes mértékben elismeri, a hatóság helyszíni bírságot szabhat ki. 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. A helyszíni bírság ellen nincs helye jogorvoslatnak. Erről – és szükség esetén a hatóság által megállapítható bizonyítékok köréről, továbbá a helyszíni bírság meg nem fizetése esetén alkalmazandó jogkövetkezményekről – a hatóság a helyszíni bírság kiszabását megelőzően az ügyfelet tájékoztatja.

Abban az esetben, ha az ügyfél a jogsértést nem ismeri el, a hatóság köteles hivatalból megindítani a hatáskörébe tartozó eljárást, és erről az ügyfelet a helyszínen értesíti.

A helyszíni bírság mellett a Ket. szabályozza az elkobzás alkalmazásának lehetőségeit is. Így ha a törvény lehetővé teszi, a hatóság elkobozza azt a dolgot, amelynek birtoklása jogszabályba ütközik, vagy amely veszélyezteti a közbiztonságot, illetve amely jogsértés elkövetése útján jött létre, vagy amelyet a jogsértő a jogsértés elkövetéséért a tulajdonostól vagy annak hozzájárulásával mástól kapott. A hatóság elkobozza azt a dolgot is, amelyet vagy a jogsértés elkövetéséhez eszközül használtak, vagy arra szántak, vagy amelyre a jogsértést elkövették, vagy amelyet a jogsértés befejezését követően a dolog elszállítása céljából használtak. Ha törvény eltérően nem rendelkezik, az utóbbi esetekben az elkobzást nem lehet elrendelni, ha a dolog nem a jogsértő tulajdona, kivéve, ha a tulajdonos a jogsértésről előzetesen tudott és a dolog ilyen célú használatába beleegyezett, illetve az elkobzás kivételesen mellőzhető, ha az a jogsértőre vagy a dolog tulajdonosára a jogsértés súlyával arányban nem álló, méltánytalan hátrányt jelentene. Az elkobzott dolog tulajdonjoga – ha törvény eltérően nem rendelkezik – az államra száll.

II. 5. A tényállás tisztázása és a bizonyítás²⁶

II.5.1. A tényállás tisztázása

Döntést a hatóság csak tisztázott tényállás alapján tud hozni, a tényállás tisztázása ezért minden résztvevő számára kulcsfontosságú. A közigazgatási eljárásban a tényállás tisztázása az eljáró közigazgatási szerv kötelezettsége. Ha a hatóság ennek a kötelezettségének nem tesz eleget, és nem kellő körültekintéssel tárja fel a döntés szempontjából releváns tényeket, a határozata megalapozatlan és jogsértő lesz.

A tényállás tisztázása általában bizonyítás útján történik. Természetesen vannak nem bizonyítandó tények, így nem kell bizonyítani, amit a törvény valósnak vélelmez vagy állít (fikciók és törvényi vélelmek). Ugyanígy nincs szükség a Ket. alapján a köztudomású tények, a hivatalosan ismert tények, adatok, illetve a törvény vagy kormányrendelet alapján valamely tanúsító szervezet által kibocsátott tanúsítványban foglalt tények vagy adatok bizonyítására. A bizonyítási eljárás mellőzésére ilyen nem bizonyítandó tények esetén kerülhet sor. Nem folytat bizonyítási eljárást a hatóság akkor sem, ha a tényállás a kérelem vagy/és az ügyfél által a kérelemhez mellékelteként csatolt iratok alapján hitelt érdemlően megállapítható. Ha a tényállás ilyen módon nem tisztázható, a hatóság bizonyítási eljárást folytat le, amelynek során a bizonyítási eszközök segítségével bizonyítékokat szerez az ügy eldöntése szempontjából lényeges (releváns) tények feltárására.

Az ügyfél elemi érdeke, hogy a bizonyításban aktívan részt vehessen. Ennek érdekében a törvény több jogosultságot is megállapít a részére, az alábbiakban ezekbe nyerhetünk betekintést.

- Az egyik ilyen a nyilatkozattételi jog, amely magában foglalja a nyilatkozat megtagadásához való jogot is, kivéve, ha törvény, illetve kormányrendelet nyilatkozattételi kötelezettséget ír elő a hivatalbóli eljárásokban az ügyfél, kérelemre indult eljárásokban pedig az ellenérdekű fél számára.
- Ide tartozik a bizonyítás indítványozásának joga, amely azt jelenti, hogy az ügyfél az eljárás bármely szakaszában indítványozhatja tanú vagy szakértő meghallgatását, iratok beszerzését, illetőleg szemle vagy helyszíni szemle elrendelését. Mivel a tényállás tisztázása a hatóság kötelezettsége, az ügyfél bizonyítási indítványa nem köti a hatóságot, ugyanakkor az ügyféli indítvány mellőzését az eljárást lezáró döntésben meg kell indokolni.
- Ugyancsak ezek közé tartozik a bizonyítékok megismerésének joga, amely magában foglalja a jelenléthez való jogot a bizonyítási cselekményeknél; az iratbetekintési jogot; illetve a bizonyítékok ismertetéséhez való jogot (ez pótolja az előbbi kettőt, amennyiben az ügyfelet – jogszabályi felhatalmazás alapján – nem értesítették az eljárás megindításáról és bizonyítást folytattak le).

II.5.2. A Ket. bizonyítási rendszerének sajátosságai

A Ket.-ben szabályozott bizonyítási rendszer – általános szabályként – szabad. Ez egyrészt abban nyilvánul meg, hogy a törvény nem taxatív, hanem példálózóan határozza meg az eljárás során igénybe vehető bizonyítékokat, lehetőséget adva a Ket. által meghatározottakon túl más bizonyítékok igénybe vételére is. Különbséget kell tennünk

²⁶ Lásd részletesen BOROS Anita: Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2010.

a bizonyítási eszközök és a bizonyítékok között. Bizonyítási eszköz az, amely magát a bizonyítékot hordozza. Így például a tanú a bizonyítási eszköz, míg a tanúvallomás a bizonyíték. A hatósági eljárásban olyan bizonyíték használható föl, amely alkalmas a tényállás tisztázásának megkönnyítésére. Bizonyíték különösen az ügyfél nyilatkozata, az irat, a tanú vallomása, a szemlérről készült jegyzőkönyv, a szakértői vélemény, a hatósági ellenőrzés során készült jegyzőkönyv, valamint a tárgyi bizonyíték. Az egyes eszközökhöz kapcsolódó szabályok egyrészt az eljárás pártatlanságát hivatottak biztosítani, így igyekeznek az elfogultság minden formáját kizárási szabályok révén biztosítani (pl. nem lehet szakértő az ügyfél hozzátartozója), illetve a tényállás hibás megállapítását egyébként is megelőzni (pl. nem lehet tanú, akitől értékelhető vallomás nem várható, vagy szakértőként csak megfelelő szakértelemmel rendelkező személy járhat el stb.). A szabályozás további fontos célja az ügyfél jelenléti és indítványozási jogainak rögzítése az egyes bizonyítási eszközökkel kapcsolatban.

A szabad bizonyítási rendszer a bizonyítékok szabad mérlegelésének elvét is magában foglalja: a hatóság a bizonyítékokat egyenként és összességükben értékeli, és az ezen alapuló meggyőződése szerint állapítja meg a tényállást.

Az eljárási kódex ugyanakkor lehetőséget ad arra, hogy törvény valamely ügyben kötött bizonyítást írjon elő, vagyis előírja azt, hogy a hatóság a határozatát kizárólag meghatározott bizonyítékokra alapozhatja, illetőleg törvény vagy kormányrendelet valamely bizonyítási eszközök kötelező alkalmazását írja elő.

A bizonyítási rendszer fontos kérdése az, hogy ki köteles bizonyítani (azaz hogy kit terhel a bizonyítási kötelezettség), illetőleg ki viseli a terhét annak, ha valamely tényt nem sikerül bizonyítani (bizonyítási teher). A közigazgatási eljárásban a tényállás tisztázása az eljáró hatóság kötelezettsége. Így a hatóság hivatalból köteles a tényállás tisztázása érdekében bizonyítást lefolytatni. Az eljárási törvény a bizonyításban való aktív közreműködési kötelezettséget ír elő az ügyfél számára. A kérelemre indult eljárásban a bizonyítási teher általános szabályként az ügyfélre hárul, míg a hatóságot rendszerint az ellenkező bizonyításának lehetősége illeti meg. Ha az ügyfél ennek az aktív közreműködési kötelezettségének nem tesz eleget, akkor a bizonyítottság hiánya őt terheli: a hatóság a rendelkezésére álló adatok alapján dönt, vagy ha erre a rendelkezésére álló adatok nem adnak módot, megszünteti az eljárást. Ezekre a következményekre a hatóságnak az ügyfelet figyelmeztetnie kell. A hivatalból indított vagy folytatott eljárásokban általános szabályként a bizonyítási kötelezettség és a bizonyítási teher is a hatóságra nehezedik. Ha az eljáró hatóság nem tudja az ügy érdemi eldöntéséhez szükséges, jogilag releváns tényeket bizonyítani, az eljárást meg kell szüntetnie. Azonban az ügyfélnek ezekben az eljárásokban is közreműködési kötelezettsége van. A Ket. lehetőséget ad arra, hogy törvény vagy kormányrendelet ezekben az eljárásokban adatszolgáltatási kötelezettséget írjon elő az ügyfél számára.

A Ket. a bizonyítási eljárás során a lefoglalásnak, azaz valamely dolog birtokának az eljáró hatóság által a birtokos rendelkezése alól történő elvonásának két esetkörét szabályozza. Az egyik esetkör az, amikor a szemle akadályozásának jogkövetkezménye a lefoglalás, a másik esetkör pedig az, ha a lefoglalás azért megy végbe, mert a tényállás másként nem tisztázható vagy az jelentős késedelemmel járna, vagy ha a lefoglalás mellőzése a tényállás tisztázásának sikerét veszélyeztetné. A lefoglalás érdekében a dolog birtokosát fel kell szólítani, hogy a dolgot adja át a hatóságnak. Ha a dolog átadására köteles személy nem adja át a dolgot, a hatóság a lefoglalást a rendőrség közreműködésével foganatosítja, és a dolog átadására köteles személyt eljárási bírsággal sújthatja. A hatóság a lefoglalt dolgot elszállítja és megőrzi, vagy ha az elszállítás lehetetlen vagy aránytalanul magas költséggel járna, a dolgot a birtokos őrzetében hagyja a használat és az elidegenítés jogának megtiltásával. A hatóság a lefoglalásról jegyzőkönyvet készít. A lefoglalást a hatóság megszünteti, ha az elrendelésének oka megszűnt, a hatóság az eljárást megszüntette, vagy az ügy érdemében döntést hozott. Ha jogszabály másként nem rendelkezik, a tényállás tisztázásához a továbbiakban már nem szükséges lefoglalt dolgot nyolc napon belül ki kell adni annak, akitől azt lefoglalták. A lefoglalást elrendelő, valamint a lefoglalás megszüntetése iránti kérelmet elutasító végzés ellen önálló fellebbezésnek van helye.

II.5.3. Bizonyítékok

Az ügyfél nyilatkozata és adatszolgáltatási kötelezettsége

A közigazgatási hatósági eljárások egyik legfontosabb bizonyítéka az ügyfél nyilatkozattételi joga, amely – mint már említettük – magában foglalja a nyilatkozat megtagadásához való jogot is, kivéve, ha törvény, illetve kormányrendelet nyilatkozattételi kötelezettséget ír elő a hivatalbóli eljárásokban az ügyfél, kérelemre indult eljárásokban pedig az ellenérdekű fél számára. Ha az ügyfél cselekvőképtelen, személyes nyilatkozattételre csak akkor hívható fel, ha a nyilatkozatától várható bizonyíték más módon nem pótolható, és ehhez a törvényes képviselője hozzájárul. Az, aki pedig korlátozottan cselekvőképes, vagy szellemi, valamint egyéb állapota miatt korlátozottan képes megítélni a nyilatkozattétel jelentőségét – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában –, nyilatkozattételre csak akkor hívható fel, ha nyilatkozatot kíván tenni, és a törvényes képviselője ehhez hozzájárul. A hatóság az ügyfelet nyilatkozattételre

hívhatja fel, ha az a tényállás tisztázása miatt szükséges. Amennyiben az ügyfél kérelmére indult eljárásban a hatóság felhívására az ügyfél nem nyilatkozik, a hatóság a rendelkezésre álló adatok alapján dönt, vagy az eljárást megszünteti.

Törvény vagy kormányrendelet kötelezővé teheti hivatalból folytatott eljárásban az ügyfél, a kérelemre indult eljárásban pedig az ellenérdekű ügyfél számára az érdemi döntéshez szükséges adatok vonatkozásában az adatszolgáltatási kötelezettséget. Az adatszolgáltatási kötelezettség szűk körben megtagadható így akkor, ha az adatszolgáltatásra kötelezett nem kapott felmentést a minősített adatra vonatkozó titoktartási kötelezettség alól, vagy nyilatkozatával saját magát vagy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná, vagy médiatartalom-szolgáltató, vagy vele munkaviszonyban vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban álló személy, és nyilatkozatával a számára a médiatartalom-szolgáltatói tevékenységgel összefüggésben információt átadó személy kilétét felfedné.

A hatóság köteles az ügyfelet a nyilatkozattétellel, illetve adatszolgáltatási kötelezettséggel kapcsolatos jogairól tájékoztatni, és a kötelezéseire, valamint a kötelezettségek elmulasztásának jogkövetkezményeire (eljárási bírság kiszabásának lehetősége is fennáll) figyelmeztetni.

Irat

A hatóság a tényállás megállapítása céljából felhívhatja az ügyfelet okirat vagy más irat bemutatására, vagy ezek beszerzése érdekében belföldi jogsegélyt kérhet. A Ket. szerinti irat az okirat (közokirat, magánokirat), ill. a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény szerinti irat és okirat. Ez alapján közokirat az olyan papír alapú vagy elektronikus okirat, amelyet bíróság, közjegyző vagy más hatóság, illetve közigazgatási szerv ügykörén belül, a megszabott alakban állított ki. 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 közokiratokra vonatkozó szabályokat a polgári perrendtartásról szóló törvény részletezi, az eredeti papír alapú közokirattal azonos bizonyító erejük van.

A magánokiratok közt megkülönböztetünk teljes bizonyító erejű magánokiratot, amely az ellenkezője bebizonyításáig teljes bizonyítékul szolgál arra, hogy kiállítója az abban foglalt nyilatkozatot megtette, illetőleg elfogadta, vagy magára kötelezőnek ismerte el, feltéve, hogy a Pp.-ben meghatározott feltételek valamelyike fennáll, így például a kiállító az okiratot sajátkezűleg írta és aláírta, vagy két tanú az okiraton aláírásával igazolja, hogy a kiállító a nem általa írt okiratot előtűnik írta alá, vagy aláírását előtűnik saját kezű aláírásának ismerte el; az okiraton a tanúk lakóhelyét (címét) is fel kell tüntetni, vagy a kiállító aláírása vagy kézjegye az okiraton bíróilag vagy közjegyzőileg hitelesítve van; vagy a gazdálkodó szervezet által üzleti körében kiállított okiratot szabályszerűen aláírták etc. Egyszerű magánokirat az az okirat, amely nem minősül közokiratnak, illetve teljes bizonyító erejű magánokiratnak.

A külföldön kiállított közokirat, illetőleg a külföldi bíróság, közigazgatási szerv, közjegyző vagy egyéb közhitelességgel felruházott személy által hitelesített magánokirat – hacsak az ügyfajta vonatkozó jogszabályból, nemzetközi szerződésből, illetve viszonyossági gyakorlatból más nem következik – a magyar törvény szerinti bizonyító erővel csak akkor rendelkezik, ha azt a kiállítás helye szerinti államban működő magyar külképviseleti hatóság diplomáciai felülhitelesítéssel látta el. A nem magyar nyelven kiállított okirat – ha az ügyfajta vonatkozó jogszabály másként nem rendelkezik – csak hiteles magyar fordítással ellátva fogadható el. A nem magyar nyelven kiállított irat – ha az ügyfajta vonatkozó jogszabály másként nem rendelkezik – csak hiteles magyar fordítással ellátva fogadható el, de az aránytalanul nehezen beszerezhető irat helyett az ügyfél a bizonyítani kívánt tényről nyilatkozatot tehet.

Tanúvallomás

A tanú bizonyítási eszköz, míg a tanú tanúvallomása bizonyíték. A tanú az ügyféltől különböző személy, aki egy – a múltban észlelt – tényről, körülményről tud nyilatkozni, és akit a tanúvallomás megtételével összefüggésben több kötelezettség is terhel, így a tanúnak különösen megjelenési, vallomástételi és igazmondási kötelezettsége van.

Tanúvallomást nem tehet mindenki, a vallomástételnek vannak abszolút (ez esetben a tanú nem hallgatható meg) és relatív (ez esetben a tanú megtagadhatja a tanúvallomást) akadályai, kizárási okai. Ezek alapján tanúként nem hallgatható meg az, akitől nem várható bizonyítékként értékelhető vallomás, és védett adatnak minősülő tényről az, aki nem kapott felmentést a titoktartás alól az arra jogosított szervtől vagy személytől. A tanúvallomás megtagadható, tehát a tanú dönthet arról, hogy tanúvallomást tesz vagy nem tesz, ha a tanú az ügyfelek valamelyikének hozzátartozója, vagy ha a tanú vallomásával saját magát vagy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná, vagy ha a tanú médiatartalom-szolgáltató, vagy vele munkaviszonyban, illetve munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban álló személy, és a tanúvallomásával a számára a médiatartalom-szolgáltatói tevékenységgel összefüggésben információt átadó személy kilétét felfedné. Törvényben meghatározott esetek kivételével a diplomáciai mentességben részesülő személy nem köteles tanúvallomást tenni. Cselekvőképtelen személyt csak akkor lehet tanúként meghallgatni, ha a vallomásától várható bizonyíték mással nem pótolható, és ehhez a törvényes képviselője hozzájárul. Az, aki korlá-

tozottnan cselekvőképes, vagy szellemi, valamint egyéb állapota miatt korlátozottan képes megítélni a tanúvallomás megtagadásának jelentőségét – ha jogszabály másként nem rendelkezik –, tanúként csak akkor hallgatható meg, ha vallomást kíván tenni, és a törvényes képviselője ehhez hozzájárul. A Ket. azt is rögzíti, miként kell a tanút meghallgatni és a vallomását felvenni.

Szemle

A szemle során a hatóság a tényállás tisztázásához szükséges ingót, ingatlant vagy személyt megtekinti vagy megfigyeli. A szemlét a hatóság ügyintézője, a hatóság által kirendelt szakértő, illetve jogszabály alapján erre felhatalmazott más személy végezheti, aki jogosultságát a szemle során – ha a szemle eredményességét nem veszélyezteti – köteles igazolni. A szemletárgy birtokosát a szemléről előzetesen értesíteni kell. Ha az előzetes értesítés a szemle eredményességét veszélyeztetné, a szemletárgy birtokosát a szemléről annak megkezdésekor szóban kell tájékoztatni. Ha ez is veszélyeztetné a szemle 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 is elvégezhető.

A szemletárgy birtokosának távolléte általában nem akadályozza a szemle megtartását, de jogszabály meghatározott ügyekben előírhatja, hogy a szemle csak akkor kezdhető meg, ha a szemletárgy birtokosa vagy alkalmazottja, meghatalmazottja, ezek hiányában pedig hatósági tanú jelen van. A szemlén az ügyfél is jelen lehet, kivéve, ha a szemletárgy birtokosa természetes személyazonosító adatainak és lakcímének zárt kezelését rendelték el.

A szemle lefolytatásának részletszabályait a Ket. rögzíti. A szemlét a megfigyelni kívánt tevékenység folytatása idején, nem székhelyként bejelentett magánlakásban pedig – kivéve, ha a szemle sikeres lefolytatása más időpont választását teszi szükségessé – munkanapon 8 és 20 óra között lehet végezni. A szemlét úgy kell végezni, hogy az a szemletárgy birtokosának munkáját, a rendeltetészerű tevékenységet lehetőleg ne akadályozza. Haladéktalanul megtartható a szemle életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet veszélye miatt, továbbá közrendvédelmi, közbiztonsági, illetve törvényben meghatározott más fontos okból. A szemle megtartása során – a tulajdonos értesítésével egyidejűleg – a szemletárgy birtokosa kötelezhető a szemletárgy felmutatására, illetve arra, hogy az ügyfelet a szemle helyszínére beengedje. A szemle során a szemlét végző személy számos cselekményt elvégezhet: beléphet a hatásköre gyakorlásának keretei között a megfigyelni kívánt területre, építménybe és egyéb létesítménybe; 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, a folyamatokról fényképet vagy kép- és hangfelvételt készíthet, mintavételt eszközölhet; továbbá egyéb bizonyítást folytathat le. A szemle speciális fajtája az, ha a szemlét a hatóság informatikai eszköz útján végzi.

A szemle eredményes és biztonságos lefolytatása érdekében a hatóság több eszközzel rendelkezik: így, ha indokolt, a hatóság a rendőrség közreműködését is kérheti. Továbbá a hatóság a szemletárgyat lefoglalhatja, 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 eljárási bírsággal sújthatja a szemle megtartását vagy eredményes lefolytatását akadályozó személyt. A hatóság a helyszíni szemlét a lezárt terület, épület, helyiség felnyitásával, az ott tartózkodó személyek akarata ellenére is megtarthatja, ha a helyszíni szemlére életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetben, azonnali intézkedés érdekében van szükség, illetve ha ezt törvény más fontos okból megengedi. Ehhez a rendőrség, illetve hatósági tanú közreműködését kell kérni, és az ügyész előzetes jóváhagyása szükséges hozzá. Ha az ügyész előzetes jóváhagyásának beszerzése a késedelem veszélyével járna, a szemle az ügyész jóváhagyása nélkül is megtartható, ebben az esetben a helyszíni szemléről készült jegyzőkönyvet – ami az azonnali intézkedési okot és a megtett intézkedéseket részletesen tartalmazza – az ügyésznek öt napon belül meg kell küldeni.

Szakértő és tolmács

A közigazgatási hatósági eljárások lefolytatásához széleskörű ismeret szükséges. Ha az eljáró hatóság nem rendelkezik a megfelelő szakértelemmel, és az ügyben jelentős tény vagy egyéb körülmény megállapításához különleges szakértelem szükséges, vagy jogszabály írja elő a szakértő igénybevételét, akkor szakértőt kell meghallgatni vagy szakértői véleményt kell kérni. A szakértő bizonyítási eszköz, míg az általa adott szakvélemény bizonyíték.

Megjegyzendő, hogy ha törvény vagy kormányrendelet ugyanabban a szakkérdésben szakhatóság állásfoglalásának beszerzését írja elő, akkor szakértő kirendelésének nincs helye. Lényeges különbség a szakértői vélemény és a szakhatósági állásfoglalás között, hogy míg a szakértői vélemény bizonyíték, így nem köti a hatóságot, hiszen a hatóság a bizonyítékokat egyenként és összességükben értékeli, és az ezen alapuló meggyőződése szerint állapítja meg a tényállást, addig a szakhatósági állásfoglalás nem bizonyíték, a döntésnél a hatóság ahhoz kötve van, és a döntést meg

kell semmisíteni, ha a határozatot a szakhatóság kötelező megkeresése nélkül vagy a szakhatóság állásfoglalásának figyelmen kívül hagyásával hozták meg.

A szakértő személye tekintetében jogszabály meghatározott szakértő igénybevételét írhatja elő. A hatóság egyéb esetben az igazságügyi szakértői tevékenységről szóló törvény szerint igazságügyi szakértői tevékenység végzésére jogosult szakértőt rendelhet ki. A szakértő személyére az ügyfél is tehet javaslatot. Szakértőként azonban nem járhat el az, akivel szemben az ügyintézőre vonatkozó kizárási ok áll fenn, aki tanúként nem hallgatható meg, vagy aki a tanúvallomást megtagadhatja.

A szakértő kötelezettsége a szakértői vélemény elkészítése, ehhez a hatóság a szakértővel közli mindazokat az adatokat, amelyekre a 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 illetve a szemletárgy birtokosához kérdéseket intézhet. Törvény rendelkezése esetén az ügyfél a szakértői vizsgálatban való közreműködésre kötelezhető, a szakértő pedig a vizsgálat megállapítását közli a hatósággal. A szakértőt munkájáért szakértői díj illeti meg. Ha a szakértő, anélkül, hogy a határidő meghosszabbítása iránti igényét vagy akadályoztatását előzetesen bejelentette volna, a feladatait határidőre nem teljesíti, eljárási bírsággal sújtható, és a díja a határidő lejártát követő naptól kezdődően naponta egy százalékkal csökkenthető.

Természetesen a hatóság a szakértőt a véleményadás előtt figyelmezteti a hamis véleményadás jogkövetkezményére. Abban az esetben, ha a szakértői vélemény 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. Ha ugyanazon bizonyítandó tényre 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, és szükséges-e bármelyik szakvélemény kiegészítése.

A tolmács különleges nyelvi szakértőnek tekinthető. Nyelvi tolmácsot akkor kell alkalmazni, ha az ügyintéző nem beszél az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője által használt idegen nyelvet. Abban az esetben, ha az ügyintéző beszél 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 a jegyzőkönyvnek tartalmaznia kell. Jelnyelvi tolmácsot abban az esetben kell alkalmazni, ha az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője kéri, és hallássérült vagy siketvak. A jelen lévő hallássérült a meghallgatás helyett írásban is nyilatkozatot tehet. Ha a jelen lévő ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője beszéd fogyatékos, kérésére a meghallgatás helyett írásban tehet nyilatkozatot.

II.5.4. Az eljárás nyilvánosságát biztosító jogintézmények

a) Tárgyalás

A bizonyítási eljárás, az ügyfelek, a tanú, a szakértő meghallgatása, a szemletárgy felmutatása történhet tárgyalás keretében és tárgyaláson kívül is. Az eljáró hatóság számára a tárgyalás megtartása csak akkor kötelező, ha ezt jogszabály kifejezetten előírja, vagy a tényállás tisztázásához, illetve az egyezségi kísérlet lefolytatásához szükség van az eljárásban részt vevő személyek együttes meghallgatására. A többi ügyben a hatóság mérlegelési jogkörben dönt arról, hogy kíván-e tárgyalást tartani vagy sem. A tárgyaláson bárki részt vehet, akinek a részvételét az ügyfelek nem kifogásolják. A védett adat és zártan kezelt adatok védelme érdekében a hatóság kizárhatja a tárgyalásról a nyilvánosságot. Azt, aki a tárgyalás rendjét zavarja, a tárgyalás vezetője rendreutasíthatja, ismételt vagy súlyosabb rendzavarás esetén kiutasíthatja, továbbá eljárási bírsággal sújthatja. A tárgyalásról minden esetben jegyzőkönyvet kell felvenni; akinek a jelenléte szükséges, azt a hatóság erre megidézheti.

b) Közmeghallgatás

Közmeghallgatáson bárki részt vehet – e jogintézmény célja a nyilvánosság bevonása az egyes hatósági eljárásokba, az érintett személyek tájékoztatása és a véleményük megismerése az ügy tárgyával kapcsolatban. Ilyen kötelezettséget külön jogszabályok írnak elő, általában a nagyobb, környezetet befolyásoló beruházásoknál (pl. vasútvonal vagy autópálya építése). A közmeghallgatás helyéről és idejéről a hatóság – ha jogszabály másként nem rendelkezik – legalább öt nappal korábban hirdetményi úton, továbbá közhírré tétel útján értesíti az érintetteket. A közmeghallgatáson elhangzottakról a hatóság jegyzőkönyvet készít.

c) Értesítés az eljárási cselekményekről

Amennyiben a hatóság úgy dönt, hogy nem tart tárgyalást, az nem gátolja az ügyfelet abban, hogy jelen legyen ezeken a meghallgatásokon. A többi ügyfél, a szakértő, illetve a tanú meghallgatásáról az ügyfelet értesíteni kell, és e cselekményeknél jelen lehet, hacsak nem rendelték el a meghallgatni kívántak adatainak zárt kezelését. Ugyancsak értesíteni kell az ügyfelet a szemléről, illetve a tárgyalásról, ha ezekre a cselekményekre nem idézik meg. Az értesítés tehát lehetőség, míg az idézés kötelezettséget jelent a megjelenésre. Az értesítést – ha az ügy körülményeiből más nem következik – úgy kell közölni, hogy azt az ügyfél legalább öt nappal korábban megkapja. A tanú és a szakértő meghallgatásáról, a szemléről, a tárgyalásról és a közmeghallgatásról – ha az a feladat- és hatáskörét érinti – a szakhatóságot is értesíteni kell.

d) Az eljárás irataiba való betekintés

Az ügyben keletkezett iratokba való betekintés nemcsak az ügyfelek joga, hanem bárkié, aki valószínűsíti, hogy az iratokban lévő információk ismerete valamely jogának vagy kötelezettségének teljesítéséhez szükséges. Egyes iratokba – így például a döntés tervezetbe, vagy 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 etc. – nem lehet betekinteni. Mivel az iratok személyes, illetve szenzitív adatokat, szervezetek esetében pl. üzleti titkokat is tartalmazhatnak, az érintett ügyfélnek lehetősége van arra, hogy mások iratbetekintési jogának korlátozását kérje. Ez azonban nem engedélyezhető, ha az a többi ügyfél jogérvényesítését ellehetetlenítené. Az iratbetekintés során az arra jogosult másolatot és kivonatot készíthet, vagy másolatot kérhet. A másolatot és a kivonatot a hatóság kérelemre hitelesíti.

II.5.5. A jegyzőkönyv, az egyszerűsített jegyzőkönyv, a hivatalos feljegyzés és a hatósági tanú

A hatóság jegyzőkönyvet készít 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) és a jogszabályban meghatározott eljárási cselekményről.

Ha az ügyfél vagy az eljárási cselekményben érintett személy kéri, vagy a hatóság az eljárás érdekében egyébként szükségesnek tartja, a hatóság jegyzőkönyvet készít a szóbeli kérelemről, az ügyfél, a tanú, a szakértő meghallgatásáról, a szemle lefolytatásáról (ha a hatóság alkalmaz hatósági tanút), ill. minden más bizonyítási cselekményről.

A jegyzőkönyv tartalmi elemeit a Ket. meghatározza.

A hatóság egyszerűsített jegyzőkönyvet készít, ha jegyzőkönyv – az ügyfél vagy az eljárási cselekményben érintett személy erre irányuló kérelme, illetve a jegyzőkönyvkészítést indokoltta tévő körülmények hiányában – nem készül. A hatóság az ügy megítélése szempontjából fontos vagy egyébiránt az ügy természetére tekintettel lényeges minden egyéb eljárási cselekményről hivatalos feljegyzést vehet fel, vagy az eljárási cselekményt az iratra történő rávezetéssel rögzítheti. A hivatalos feljegyzés az eljárási cselekmény rövid összefoglalását, az elkészítése dátumát, valamint a feljegyzést készítő nevét és aláírását tartalmazza.

A hatósági tanú a tanúval ellentétben nem a múltban észlelt tényről, körülményről tesz tanúvallomást, hanem a hatóság által foganatosított eljárási cselekmény során (a biztosítási intézkedés alkalmazása során, szemlénél, lefoglalásnál, hatósági ellenőrzésnél) vehető igénybe. Az általa tapasztalt tényeket és az eljárási cselekmény során történt eseményeket a jegyzőkönyv aláírásával igazolja. Abban az esetben, ha az eljárási cselekményről hangfelvétel vagy kép- és hangfelvétel készül, nem alkalmazható hatósági tanú. A hatósági tanú nem bizonyítási eszköz.

Az ügyfél hozzátartozója, az eljáró hatósággal közszolgálati, kormányzati szolgálati, állami szolgálati, illetve egyéb munkavégzésre irányuló jogviszonyban álló személy és az eljárási képességgel nem rendelkező személy nem lehet hatósági tanú. Hatósági tanúként való közreműködésre senki nem kötelezhető. Az eljárási cselekmény előtt a hatósági tanút a jogairól és a köteleztségeiről (így különösen a titoktartási kötelezettségéről) fel kell világosítani.

III. A közigazgatási szerv döntései; a döntések közlése a hatósági eljárásban

III.1. A hatósági döntések fajtái

A hatóság az ügy érdemében határozattal, minden egyéb kérdésben végzéssel dönt.

A határozat tehát az ügy érdemében hozott hatósági döntés, amely lehet első vagy másodfokú, attól függően, hogy milyen eljárást zár le. Első fokú határozat zárja le az alapeljárást, másodfokú a fellebbezési eljárást vagy a felügyeleti eljárást. Igaz elképzelhető olyan helyzet is, ahol a másodfokú törvénysértő, jogerős határozatot változtatja meg (vagy semmisíti meg) a másodfokú szerv felügyeleti szerve felügyeleti eljárásban.

Amennyiben a hatóság nem az ügy érdemében, hanem eljárási kérdésben dönt, akkor a döntésének a formája végzés. Számos kérdés merül fel az eljárás során, amelyekben döntést kell hozni, így például az eljárási bírság kiszabása, az idézés, az áttétel, a bizonyítási cselekmények kapcsán. Végzéssel végleg le is lehet zárni az adott eljárást anélkül, hogy az ügy érdemében döntés születne: ilyen például a megszüntető végzés, vagy amikor a felügyeleti szerv az alsóbb fokú hatóság határozatát megsemmisíti és azt új eljárásra utasítja.

Itt szükséges megjegyeznünk, hogy nem minősülnek döntésnek (tehát ezekben az esetekben végzés kibocsátása sem szükséges) az önmagán túlmutató joghatással, jogkövetkezménnyel nem járó iratok (így például az eljárás megindításáról szóló értesítés).

Az alábbiakban az alakszerű teljes határozat kötelező elemeit mutatjuk be.

- a.) Bevezető rész: azok az adatok, amelyek révén az ügy azonosítható (hatóság, ügyfél, tárgy), illetve amelyek a kapcsolattartáshoz szükségesek (az ügyintéző neve, elérhetősége, a felfogadás ideje, a hatóság címe stb.)
- b.) Rendelkező rész: ez tartalmazza a hatóság döntését (döntéseit), a szakhatóság esetleges kikötéseit, itt kell rendelkezni az eljárási költség összegéről és viseléséről, illetve – ha van – a teljesítési határidőről. Fontos további része a jogorvoslati záradék, amely a jogorvoslat lehetőségére, illetve az annak mikéntjére vonatkozó tájékoztatást tartalmazza.
- c.) Indokolás: ez nagyon fontos része a döntésnek, hiszen ennek alapján tudunk következtetni a döntés megalapozottságára, az eljárás és a döntés jogszerűségére. A tényállás ismertetését követően az indokolás a bizonyítékokat veszi számba, majd a mérlegelés szempontjait mutatja be. Ha van szakhatósági állásfoglalás, a határozat indokolása annak indokolását is tartalmazza. A határozat az eljárás során hozott, külön nem fellebbezhető döntéseket, illetve azok indokait is tartalmazza. A döntés része továbbá az alapjául szolgáló jogszabályok megjelölése, ami mind az anyagi jogi, mind az eljárásjogi jogszerűség szempontjából fontos. A hatóságnak végül „be kell számolnia” arról is, hogy betartotta-e az ügyintézési határidőre vonatkozó előírásokat.
- d.) Záró rész: ide tartozik a döntés helye és ideje; valamint a kiadmányozó és az aláíró megnevezése, továbbá a hatóság pecsétje.

A Ket. pontosan meghatározza az alakszerű teljes határozat és végzés tartalmi elemeit, amelyet az alábbi táblázatban foglaltunk össze. Jogszabály további követelményt állapíthat meg.

Mit kell tartalmaznia?	Határozat	Eljárást megszüntető végzés	Végzés
Bevezető rész	<ul style="list-style-type: none"> - az eljáró hatóság megnevezését, az ügy számát és ügyintézőjének nevét - a jogosult vagy kötelezett ügyfél nevét és lakcímét vagy székhelyét, továbbá az ügyfél által a kérelemben megadott, személyazonosítására szolgáló adatot - az ügy tárgyának megjelölését 	<ul style="list-style-type: none"> - az eljáró hatóság megnevezését, az ügy számát és ügyintézőjének nevét - a jogosult vagy kötelezett ügyfél nevét és lakcímét vagy székhelyét, továbbá az ügyfél által a kérelemben megadott, személyazonosítására szolgáló adatot - az ügy tárgyának megjelölését 	<ul style="list-style-type: none"> - az eljáró hatóság megnevezését, az ügy számát és ügyintézőjének nevét - a jogosult vagy kötelezett ügyfél nevét és lakcímét vagy székhelyét, továbbá az ügyfél által a kérelemben megadott, személyazonosítására szolgáló adatot - az ügy tárgyának megjelölését
Rendelkező rész	<ul style="list-style-type: none"> - a hatóság döntését, továbbá a jogorvoslat lehetőségéről, benyújtásának helyéről és határidejéről, valamint a jogorvoslati eljárásról, bírósági felülvizsgálat esetén pedig a tárgyalás tartása iránti kérelem lehetőségéről való tájékoztatást - a szakhatóság megnevezését és az állásfoglalása rendelkező részét - az eljárás lefolytatásáért fizetendő illetéknek vagy díjnak az ügyfél vagy a központi költségvetés részére történő megfizetésre vonatkozó döntést - az eljárási költség megállapítását, ha arról a hatóság nem külön dönt - az eljárási költségek viseléséről szóló döntést, ha arról a hatóság nem külön dönt - a kötelezettség teljesítésének határnapját vagy határidejét és az önkéntes teljesítés elmaradásának jogkövetkezményeit, ideértve a fizetési kötelezettséget megállapító döntésben a késedelmipótlék-fizetési kötelezettségről és annak mértékéről szóló tájékoztatást, valamint a Ket. 131. §-ának (1a) bekezdése szerinti esetben a közérdekű munkával való megváltás szabályaival kapcsolatos tájékoztatást 	<ul style="list-style-type: none"> - a hatóság döntését, továbbá a jogorvoslat lehetőségéről, benyújtásának helyéről és határidejéről, valamint a jogorvoslati eljárásról, bírósági felülvizsgálat esetén pedig a tárgyalás tartása iránti kérelem lehetőségéről való tájékoztatást - az eljárás lefolytatásáért fizetendő illetéknek vagy díjnak az ügyfél vagy központi költségvetés részére történő megfizetésre vonatkozó döntést - az eljárási költség megállapítását, ha arról a hatóság nem külön dönt - az eljárási költségek viseléséről szóló döntést, ha arról a hatóság nem külön dönt - a kötelezettség teljesítésének határnapját vagy határidejét és az önkéntes teljesítés elmaradásának jogkövetkezményeit, ideértve a fizetési kötelezettséget megállapító döntésben a késedelmipótlék-fizetési kötelezettségről és annak mértékéről szóló tájékoztatást, valamint a Ket. 131. §-ának (1a) bekezdése szerinti esetben a közérdekű munkával való megváltás szabályaival kapcsolatos tájékoztatást - a határozatban megállapított fizetési kötelezettség és a fellebbezési illeték vagy díj mértékéről és megfizetésének, ill. lerovásának módjairól szóló tájékoztatást 	<ul style="list-style-type: none"> - a hatóság döntését, továbbá a jogorvoslat lehetőségéről, benyújtásának helyéről és határidejéről, valamint a jogorvoslati eljárásról, bírósági felülvizsgálat esetén a tárgyalás tartása iránti kérelem lehetőségéről való tájékoztatást - a kötelezettség teljesítésének határnapját vagy határidejét és az önkéntes teljesítés elmaradásának jogkövetkezményeit, ideértve a fizetési kötelezettséget megállapító döntésben a késedelmipótlék-fizetési kötelezettségről és annak mértékéről szóló tájékoztatást, valamint a Ket. 131. §-ának (1a) bekezdése szerinti esetben a közérdekű munkával való megváltás szabályaival kapcsolatos tájékoztatást - a határozatban megállapított fizetési kötelezettség és a fellebbezési illeték vagy díj mértékéről és megfizetésének, ill. lerovásának módjairól szóló tájékoztatást

Indokolás	<ul style="list-style-type: none"> - a megállapított tényállást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat - az ügyfél által felajánlott, de mellőzött bizonyítást és a mellőzés indokait - a mérlegelési, méltányossági jogkörben hozott határozat esetén a mérlegelésben, a méltányossági jogkör gyakorlásában szerepet játszó szempontokat és tényeket - a szakhatósági állásfoglalás indokolását, valamint a szakhatósági megkeresés mellőzésének okát - az ügyintézési határidő túllépése esetén az ügyintézési határidő leteltének napját, valamint az arról szóló tájékoztatást, hogy az ügyintézési határidőt mely, az ügyfélnek vagy pedig az eljárás egyéb résztvevőjének felróható okból nem tartotta be, vagy hogy a Ket. 33/A. § alkalmazásának van helye - azokat a jogszabályhelyeket, amelyek alapján a hatóság a határozatot hozta - a hatóság hatáskörét és illetékességét megállapító jogszabályra történő utalást 	<ul style="list-style-type: none"> - a mérlegelési, méltányossági jogkörben hozott határozat esetén a mérlegelésben, a méltányossági jogkör gyakorlásában szerepet játszó szempontokat és tényeket - az ügyintézési határidő túllépése esetén az ügyintézési határidő leteltének napját, valamint az arról szóló tájékoztatást, hogy az ügyintézési határidőt mely, az ügyfélnek vagy pedig az eljárás egyéb résztvevőjének felróható okból nem tartotta be, vagy hogy a Ket. 33/A. § alkalmazásának van helye - azokat a jogszabályhelyeket, amelyek alapján a hatóság a határozatot hozta - a hatóság hatáskörét és illetékességét megállapító jogszabályra történő utalást 	<ul style="list-style-type: none"> - a mérlegelési, méltányossági jogkörben hozott határozat esetén a mérlegelésben, a méltányossági jogkör gyakorlásában szerepet játszó szempontokat és tényeket - azokat a jogszabályhelyeket, amelyek alapján a hatóság a határozatot hozta - a hatóság hatáskörét és illetékességét megállapító jogszabályra történő utalást
Záró rész	<ul style="list-style-type: none"> - a döntéshozatal helyét és idejét, a hatáskör gyakorlójának 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 	<ul style="list-style-type: none"> - a döntéshozatal helyét és idejét, a hatáskör gyakorlójának 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 	<ul style="list-style-type: none"> - a döntéshozatal helyét és idejét, a hatáskör gyakorlójának 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

A döntést 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. Jogszabály elrendelheti, hogy a hatóság a döntését az erre a célra rendszeresített formátumban, a jogszabályban meghatározott adattartalommal adja ki.

A hatóságnak arra is lehetősége van, hogy ún. egyszerűsített alakszerű döntést hozzon. Az egyszerűsített alakszerű döntésből a Ket. által pontosan meghatározott tartalmi elemek mellőzhetőek. A hatóság indokolást és jogorvoslatról való tájékoztatást nem tartalmazó egyszerűsített döntés hozhat: egyrésztől ha a hatóság a kérelemnek teljes egészében helyt ad, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, vagy ha a döntés az ellenérdekű ügyfél jogát vagy jogos érdekét nem érinti; másrésztől, ha az kizárólag valamely eljárási cselekmény időpontját határozza meg. Továbbá a hatóság egyszerűsített alakszerű döntést hozhat, amelyben mellőzheti az indokolást sommás eljárást lezáró – kérelemnek helyt adó – döntés esetén, vagy ha az késleltetné a döntés meghozatalát, és a késedelem életveszéllyel vagy súlyos kárral

fenyegető helyzet kialakulásához vezethet. Ez utóbbi esetben a döntés meghozatalától számított tíz napon belül meg kell küldeni az indokolást az ügyfél részére.

A határozat és a végzés mellett léteznek speciális döntési formák is:

A hatóság nem mindig maga dönt az ügy érdemében. Így előfordul, hogy a hatóságnak sikerül egyezséget létrehoznia az ellenérdekű ügyfelek között. A hatóságnak a döntés előtt meg kell kísérelnie az egyezség létrehozását az ellenérdekű ügyfelek között, ha jogszabály elrendeli, vagy – ha a hatóság tárgyalást tart – a tárgyaláson. Egyezségi kísérletre akkor is sor kerülhet, ha az ügy természete egyébként megengedi. Az egyezségi kísérlet kétféleképp zárulhat le: egyrésztől ha az egyezségi kísérlet eredménytelen – az ellenérdekű felek között nem sikerül egyezséget létrehozni –, a hatóság folytatja tovább az eljárást. Másrésztől ha az egyezségi kísérlet eredményes, a hatóság az ügyfelek megegyezését határozatba foglalja és jóváhagyja azt, feltéve, hogy az egyezség megfelel a jogszabályokban foglalt feltételeknek, nem sérti a közérdeket, mások jogát, jogos érdekét, és kiterjed a teljesítési határidőre és az eljárási költség viselésére is. Az egyezséget jóváhagyó egyszerűsített döntésből mellőzhető az indokolás. Az egyezséget jóváhagyó határozat ellen az ügyfelek részéről nincs helye fellebbezésnek.

A hatóság egybefoglalt döntést is hozhat: egy okiratba foglalhatja a határozatot és a végzést, illetve több határozatot vagy végzést. Az egy okiratba foglalt döntések rendelkező részét és indokolását döntésenként önállóan kell azonban 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 jogorvoslat szabályait kell alkalmazni.

A döntéstartalmú határozattal azonosan minősülnek a regisztratív aktusok is.

A hatósági igazolvány az ügyfél adatainak vagy jogainak rendszeres igazolására szolgáló közokirat, a hatósági bizonyítvány pedig tény, állapot vagy egyéb adat igazolására szolgáló közokirat. További regisztratív aktus a nyilvántartásba való bejegyzés, amely formailag nem határozat, de annak minősül. A hatóság a törvényben meghatározott adatokról közhiteles hatósági nyilvántartást vezet. A hatósági bizonyítvány és a hatósági igazolvány kiadásának megtagadásáról, valamint a hatósági nyilvántartásba való bejegyzés megtagadásáról a hatóság alakoszerű határozatot hoz.

A közigazgatási ügy hatósági szerződéssel is lezárható érdemben. Ez a határozatot helyettesítő, az első fokú hatóság és az ügyfél között létrejött „megállapodás”, amelyet csak akkor lehet – írásban – megkötni, ha azt jogszabály lehetővé teszi, és az ügynek a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érhető el vele. A hatósági szerződést módosítani egyoldalúan nem lehetséges, de ha az ügy szempontjából jelentős új tény merül fel, vagy a szerződéskötéskor fennálló körülmények lényegesen megváltoztak, a hatósági szerződés módosítását bármelyik fél kezdeményezheti.

A hatósági szerződésben foglaltakat mindkét fél megszegheti: ha ezt az ügyfél teszi meg, 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-e az eljárást, intézkedik-e a végrehajtás megindítása iránt, vagy pedig a hatósági szerződés módosítását kezdeményezi. Abban az esetben, ha a hatósági szerződésben foglaltakat a hatóság szegi meg, az ügyfél a teljesítésre irányuló felhívás eredménytelensége esetén – a szerződésszegés tudomására jutásától számított harminc napon belül – a közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz fordulhat.

A hatósági szerződés nagy előnye tehát az, hogy szerződésszegés esetén könnyebb érvényt szerezni a megállapodásnak, mint egy azonos tartalmú határozatnak, ugyanis a szerződés jogerős és végrehajtható határozatnak minősül, így a hatóság nyomban intézkedhet a végrehajtás megindítása felől. Az ügyfél számára pedig előnyös, hogy a hatóság egyenrangú partnereként az érdekeit jobban érvényre tudja adott esetben juttatni.

III. 2. A döntés elmaradása: a közigazgatás hallgatása

A közigazgatás hallgatásáról akkor beszélünk, amikor a közigazgatási szerv ügyintézési kötelezettségét határidőn belül nem teljesíti. A hallgatás nem feltétlenül jogellenes. A hatóság jogszerű hallgatásáról beszélünk akkor, amikor a hatóság mellőzi a határozathozatalt a pénzbeli ellátás mérlegelés nélkül, jogszabályban meghatározott mértékű emelés esetén (ilyen eset pl. a nyugdíjemelés), illetve akkor is, amikor – ha a különös eljárási szabályok így rendelkeznek – a jogszabályban biztosított jogosultság gyakorlása kizárólag az ügyfél erre irányuló kérelmének benyújtásától függ.

Ha nem az előbb említett esetek egyike áll fenn, akkor az ügyintézési határidő túllépése jogellenes hallgatásnak minősül, ami ellen az ügyfelek felléphetnek. Egyrészt a felügyeleti szerv az ügyfél kérelmére vagy hivatalból is eljárhat és intézkedéseket foganatosíthat: először kivizsgálja a mulasztás okát, és a mulasztó hatóságot az eljárás soron kívüli lefolytatására utasíthatja, s ha ez nem segít, általában másik azonos hatáskörű hatóságot jelöl ki az eljárásra, a

mulasztó hatóság vezetőjével szemben pedig fegyelmi eljárást kezdeményez. Az önkormányzati hatósági ügyekben a kormány megbízott hasonlóképpen arra jogosult, hogy felhívja a mulasztó önkormányzati szervet, hogy soron kívül, de legkésőbb huszonegy napon belül folytassa eljárását. Amennyiben ezek a megoldások nem vezetnek eredményre, a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságtól lehet kérni a hatóság eljárásra kötelezését. Az ügyben az ügyész is felhívással élhet. A hallgatás anyagi vonzatú szankciója az eljárás illetékének, vagy az illeték kétszeresének a visszatérítése (az ügyintézési határidőt kétszeresen meghaladó hallgatásnál), illetve a Ptk. szabályai szerint a hallgatással okozott kár miatt kártérítés is követelhető a hatóságtól.

A Ket. kimondja „a hallgatás beleegyezés” szabályát is – ennek értelmében, amennyiben az ügyfél kérelme jog megszerzésére irányul, és az első fokú eljárásban ellenérdekű ügyfél nem vesz részt, törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában, az ügyfelet megilleti a kérelmezett jog gyakorlása, ha a hatóság hallgat. Ehhez hasonló eset az, amikor a szakhatóság hozzájárulását megadottnak kell tekinteni, ha a szakhatóság az előírt határidőn belül nem ad ki állásfoglalást.

A hallgatás elleni új jogintézményként került bevezetésre 2016. január 1-től a függő hatályú döntés. A függő hatályú döntés nem egyszerűen a hatóság hallgatása elleni jogintézmény, hanem alapvetően és elsősorban az eljárások elhúzódásának megelőzésére született, hiszen korábban a különböző eljárási cselekmények hatására – teljes mértékben jogszerűen – az ügyintézési határidőbe bele nem számító időtartamok miatt akár több hónapos időtartamra is elhúzódhatott az ügyintézés. A függő hatályú döntéssel lényegében objektív időkorlát jön létre a hatóság számára: két hónap alatt az összes szükséges eljárási cselekményt le kell folytatnia, tisztázni kell a tényállást, és döntéssel le kell zárnia az eljárást. Ezáltal a hatóság felelőssé válik a hatékony eljárásvezetésért, az ügy észszerű határidőn belüli befejezéséért, mivel ez a két hónapos időkorlát független az ügyintézési határidőbe bele nem számító időtartamoktól. Ez a jogintézmény csak kérelemre indult – nem sommás – eljárásokban alkalmazható.

A hatóság a kérelemre induló eljárásokban az eljárás megindulását követő nyolc napon belül arról rendelkezik, hogy amennyiben a hatóság az eljárás megindításától számított két hónapon belül eljárást befejező döntést nem hoz, a kérelmezett jog gyakorlása megilleti az ügyfelet. Ezen felül a hatóság rendelkezik még arról, hogy az eljárás lefolytatásáért fizetendő illetéknek vagy díjnak megfelelő összeget, ennek hiányában pedig tízezer forintot a hatóság köteles lesz majd az ügyfél részére megfizetni, és a kérelmező ügyfél mentesül az eljárási költségek megfizetése alól is.

A függő hatályú döntésben nem kell rendelkezni a kérelmezett jog gyakorlásáról, ha a kérelem hatósági bizonyítvány kiállítására, hatósági igazolvány kiállítására, a hatósági nyilvántartásba való bejegyzésre, törlésre és módosításra irányul; vagy azokban az eljárásokban, ahol az ügy érdemében a hatóság mérlegelésétől vagy a tényállás tisztázásától függő összeget kell meghatározni; valamint ha törvény ekként rendelkezik (így például a termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény alapján az ingatlanügyi hatóságnak a földvédelmi eljárásban).

A függő hatályú döntés tartalmazza legalább:

- a bevezető részben az eljáró hatóság megnevezését, az ügy számát és ügyintézőjének nevét; a jogosult vagy kötelezett ügyfél nevét és lakcímét vagy székhelyét, továbbá az ügyfél által a kérelemben megadott, személyazonosítására szolgáló adatot, illetve az ügy tárgyának megjelölését;
- a rendelkező részben a hatóság döntését, továbbá a jogorvoslat lehetőségéről, benyújtásának helyéről és határidejéről, valamint a jogorvoslati eljárásról, bírósági felülvizsgálat esetén pedig a tárgyalás tartása iránti kérelem lehetőségéről való tájékoztatást, valamint a határozatban megállapított fizetési kötelezettség és a fellebbezési illeték vagy díj mértékéről és megfizetésének, lerovásának módjairól szóló tájékoztatást;
- az indokolásban azokat a jogszabályhelyeket, amelyek alapján a hatóság a határozatot hozta, és a hatóság hatáskörét és illetékességét megállapító jogszabályra történő utalást;
- a záró részben a döntéshozatal helyét és idejét, a hatáskör gyakorlójának nevét, hivatali beosztását, valamint a döntés kiadmányozójának a nevét, hivatali beosztását (ha az nem azonos a hatáskör gyakorlójával), illetőleg a döntés kiadmányozójának aláírását és a hatóság bélyegzőlenyomatát.

A függő hatályú döntésnek azt az időpontot is tartalmaznia kell – naptári dátum szerint meghatározva –, amelynek elteltéhez a Ket. jogkövetkezményeket fűz.

A hatóság bizonyos esetekben mellőzi a függő hatályú döntés meghozatalát, így például ha az eljárás megindításától számított nyolc napon belül a hatóság vagy érdemben dönt, vagy a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasítja, vagy az eljárást megszünteti, vagy az eljárást felfüggeszti vagy függőben tartja, vagy nemzetközi jogsegélykérelemmel külföldi hatósághoz fordul. A hatóság akkor sem hoz függő hatályú döntést, ha a hatósági eljárás ügyintézési határideje legalább két hónap vagy hatvan nap.

A függő hatályú döntés az eljárás folyamatában az eljárás megindításáról szóló értesítés helyét veszi át, ugyanakkor egy feltételes hatósági döntést is az ügyfél kezébe ad a hallgatás bekövetkezésének esetére. Azért függő hatályú, mert hatályossá csak abban az esetben válik, ha a hatóság két hónapon belül érdemben nem dönt az ügyben (nem hoz sem határozatot, sem az eljárást megszüntető döntést). Amennyiben a hatóság két hónapon belül határozatot hoz vagy megszünteti az eljárást, akkor a függő hatályú döntés nem lép hatályba, azaz nem vált ki joghatást. Amennyiben

ugyanakkor a hatóság a fentiek szerint nem dönt két hónapon belül (és közben a függő hatályú döntés közlésére sor került), a függő hatályú döntés hatályba lép, azaz jogkövetkezményeket vált ki (így ennek keretében – határozat esetén – megnyílik ellene a jogorvoslati jog). A felfüggesztő döntést megelőzően hozott függő hatályú döntéshez joghatás nem kapcsolódik. Az eljárás felfüggesztése vagy függőben tartása esetén az eljáró hatóság legkésőbb a felfüggesztés vagy a függőben tartás időtartamának végét követő nyolcadik napon függő hatályú döntést hoz, amelyben rendelkezik az eljárás folytatásáról, és a felfüggesztés vagy függőben tartás időtartamának figyelmen kívül hagyásával számított időpontról.

A függő hatályú döntés jogerőre emelkedéséről a hatóság értesíti a felügyeleti szervét, valamint akikkel a döntést közölte, és intézkedik az eljárás lefolytatásáért fizetendő illetéknek vagy díjnak megfelelő összeg megfizetése, illetve a kérelmező által az eljárásért, valamint a szakhatósági eljárásért megfizetett illeték vagy igazgatási szolgáltatási díj, továbbá az általa előlegezett eljárási költség visszatérítése iránt. Ez esetben a szakhatóság és a belföldi jogsegély keretében megkeresett szerv is a jogerőre emelkedéséről szóló értesítésétől számított öt napon belül intézkedik az eljárására tekintettel felmerült és a kérelmező ügyfelet terhelő illeték vagy igazgatási szolgáltatási díj, továbbá az eljárására tekintettel felmerült és a kérelmező ügyfelet terhelő eljárási költség eljáró hatóságnak történő megfizetéséről.

A függő hatályú határozattal szembeni jogorvoslati és döntés-felülvizsgálati eljárásban vizsgálni kell, hogy a kérelmezett jogosultság gyakorlásának feltételei fennállnak-e. A kérelmezett jog gyakorlását lehetővé tévő függő hatályú döntést tartalmazó határozat elleni jogorvoslati határidő a közlés és a kérelem beérkezését követő második hónap elteltét követő napon kezdődik. Fontos kiemelni, mivel a Ket. szóhasználata is utal a különbségre, hogy a függő hatályú döntés lehet határozat, amennyiben a kérelmezett jog gyakorlásáról rendelkezik – ez esetben van ellene jogorvoslat önállóan –, illetve lehet végzés, ha a kérelmezett jog gyakorlásáról nem rendelkezik.

III. 3. A döntések közlése

A döntés csak akkor válik érvényessé, vagyis akkor származhatnak belőle joghatások, ha azt a címmel közölték, tehát a címzett arról tudomást szerzett. A határozatot és a végzést közölni kell az ügyféllel/ügyfelekkel, illetve azzal, akire nézve jogot vagy kötelezettséget állapít meg (pl. a tanúval, ha a költségéről a határozatban rendelkezik a hatóság). Ezekon kívül a határozatot az esetlegesen közreműködő szakhatóságoknak, illetve a jogszabályban meghatározott hatóságnak vagy más állami szervnek is meg kell küldeni. Ha jogszabály úgy rendelkezik, hogy a döntést csak az ügyiratra kell feljegyezni, azt nem kell közölni az előbb említett személyekkel.

A döntés közlésének napja az a nap, amelyen azt írásban vagy szóban közölték, vagy – személyes átvétel esetén – amelyen azt az átvételre jogosultnak átadta a hatóság átadta. A hirdetmény útján közölt döntést a hirdetmény kifüggesztését követő tizenötödik napon kell közölni tekinteni.

A közléshez az ügyfél és a hatóság közötti kapcsolattartás módjainak többsége felhasználható, így a döntés írásban is közölhető: méghozzá postai úton, írásbelinek minősülő elektronikus úton, kivételesen pedig telefaxon is. Írásbelinek minősül a közlés akkor is, amikor az iratot személyesen adják át. A kézbesítést a hatóság kézbesítője is elvégezheti, illetve kézbesítési ügygondnokot is ki lehet rendelni. A kézbesíthetőség érdekében az ügyfél kézbesítési meghatalmazottat is megjelölhet. A végső megoldást a döntés hirdetményi úton való közlése jelenti. Ha jogszabály nem zárja ki, akkor a jelenlévő címmel a döntés szóban is közölhető. Ebben az esetben a közlés tényét és időpontját fel kell jegyezni az iratra, és a címmel azt alá kell íratni, illetve a címzett kérelmére tíz napon belül írásban is meg kell küldeni a döntést. A közlés joghatásai azonban már a szóbeli közléssel beállnak.

A postai kézbesítés kiemelt jelentőséggel bír az előbb felsorolt közlési módok között, hiszen a Ket. főszabálya az, hogy a döntéseket hivatalos iratként kell kézbesíteni.

Előfordul, hogy a postai kézbesítés sikertelen. Ez azonban nem lehetetlenítheti el végképp a határozat érvényesülését. A hirdetményi közlés mint pótmegoldás mellett az átvétellel kapcsolatos két problémát kell kiemelni. Az egyik, hogy az átvétel megtagadása esetére a jogalkotó azt a fikciót állítja fel, hogy az iratot a kézbesítési kísérlet napján kézbesítettnek kell tekinteni. A másik probléma, amikor „nem kereste” megjegyzéssel érkezik vissza a kézbesítendő irat a hatósághoz. Erre az esetre a Ket. azt a vélelmet állítja fel, hogy az irat a második kézbesítési kísérletet követő ötödik munkanapon kézbesítettnek tekintendő. A kézbesítési vélelem megdönthető: a címzett (hogyha természetes személy) arra hivatkozhat, hogy önhibáján kívüli okból nem vette át az iratot, vagy hogy a kézbesítés nem szabályszerűen történt. Az olyan ügyfél esetén, amelyik nem természetes személy, csak a kézbesítés szabálytalanságára lehet hivatkozni, hiszen a szervezetektől a jogalkotó a folyamatos ügyintézés biztosítását követeli meg. A kézbesítési vélelem megdöntése iránti kérelmet a címzett a kézbesítési vélelem beálltáról történő tudomásszerzéstől számított tizenöt napon belül, de legkésőbb a kézbesítési vélelem beálltától számított hat hónapos jogvesztő határidőn belül terjesztheti 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 hónapot eltelt.

A hirdteményi közlés mint végső megoldás szintén fontos szerepet játszik. Hirdteményi közlésnek van helye, ha a címzett lakóhelye vagy székhelye ismeretlen, illetve ha a címzett jogutódja nem ismert, vagy ugyan ismert az ügyfél és a címe is, de az külföldön van, ahova nem lehet hivatalos iratot kézbesíteni, és a címzettnek nincs kézbesítési meghatalmazottja, illetőleg előállhatnak olyan helyzetek, amelyekben az egyéb közlési módok elháríthatatlan akadályba ütköznek vagy eleve reménytelennek bizonyulnak. A hirdteményi közlés a célszerű közlési mód azokban az ügyekben, ahol nagy számú (legalább ötven) ügyfél vesz részt. A civil szervezetnek minősülő ügyfelekkel szemben szintén hirdteményi közlésnek van helye. A hirdteményt a hatóság és az önkormányzat hirdetőtábláján, továbbá a központi elektronikus szolgáltató rendszerben, illetve – ha van – a hatóság honlapján kell közzétenni, emellett pedig a hatóság hivatalos lapjában vagy a helyi lapban is közzétehető. A hirdtemény a döntést magát nem tartalmazza, csak az ügyazonosítókat, illetve a figyelemfelhívást a döntésre. Ettől meg kell különböztetnünk a hatóságnak azt a Ket.-ben szabályozott kötelezettségét, hogy egyes jogerős vagy fellebbezésre való tekintet nélkül végrehajthatóvá nyilvánított, fontos döntéseit köteles nyilvánosan közzétenni. Ez szintén a hatóság honlapján, illetve a központi elektronikus rendszerben történik. Ebbe a körbe tartoznak például az állami / önkormányzati / közfeladatot ellátó szervnek számító ügyfélre e tevékenységével összefüggésben hozott határozat, a korlátozott természeti erőforrásokat elosztó határozat, a személyek széles köre számára életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet megelőzése, elhárítása érdekében hozott határozat, illetve a közbiztonság fenntartása érdekében vagy fontos közrendvédelmi okból hozott határozat.

A hirdteményi közlés azonban nem tudja teljes bizonyossággal garantálni a címzett számára a tudomásszerzést. Így amennyiben hirdteményi kézbesítésnek lenne helye, de a döntés kötelezettséget állapít meg vagy alapvető jogot korlátoz / von meg, a hatóság kézbesítési ügygondnokot rendel ki, aki a kézbesítésnél a nem fellelhető ügyfél kirendelt képviselője lesz, s akinek kötelezettsége megkísérelni felkutatni az ügyfelet. 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 tizenötödik napon. Ügygondnokként általában ügyvéd kerül kirendelésre.

A már említett kézbesítési meghatalmazottat pedig a Magyarországon lakó- vagy székhellyel nem rendelkező ügyfélnek kell az első kapcsolatfelvételnél megneveznie, amennyiben nincs képviselője, és elektronikus kapcsolattartásra sincsen módja. Ebben az esetben a kézbesítési meghatalmazott veszi kézhez az iratokat és ő juttatja el azokat az ügyfélhez, e tevékenységéért pedig 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 tizenötödik napon minősül az ügyféllel közöltnek.

III. 4. A döntés kijavítása és kiegészítése

A döntés kijavítására és kiegészítésére vonatkozó szabályokat a jogalkotó először az ügyfél kérelmére és a hivatalból egyaránt lefolytatható jogorvoslati lehetőségként szabályozta, amit a Ket. első átfogó módosítása – a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény – áthelyezett a Ket. A hatóság döntései című fejezetébe. A döntés kijavítása és kiegészítése nem jogorvoslati eljárás, mindössze a döntés hibáinak egyszerű korrigálására szolgál. A döntés kijavítására és kiegészítésére vonatkozó részletszabályokat a következő táblázatban foglaltuk össze:

	A döntés kijavítása	A döntés kiegészítése
Esetei	Ha a döntésben <ul style="list-style-type: none"> – név-, – szám- vagy – más elírás, illetve – számítási hiba van. ²⁷	Ha a döntésből <ul style="list-style-type: none"> – a jogszabály által előírt kötelező tartalmi elem hiányzik, vagy – az ügy érdeméhez tartozó kérdésben nem született döntés.
Korlátai	A döntés kijavítására csak akkor kerülhet sor, ha az nem hat ki: <ul style="list-style-type: none"> – az ügy érdemére, – az eljárási költség mértékére, illetve – a költségviselési kötelezettségre. 	Nincs helye a döntés kiegészítésének, ha <ul style="list-style-type: none"> – a döntés jogerőre emelkedésétől számított egy év már eltelt, vagy – az jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot sértene.

²⁷ Itt szükséges megjegyezni, hogy a Ket.-nek ez a rendelkezése elsősorban iránymutatás, így aztán mindig az ügy összes körülményét kell figyelembe venni és az alapján kell eldönteni, hogy van-e lehetőség a döntés kijavítására.

A teljesítés módjai	A kijavítást a hatóság <ul style="list-style-type: none"> – 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 kiegészítést a hatóság <ul style="list-style-type: none"> – 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.
Jogorvoslati lehetőség	A kijavítás ellen jogorvoslatnak nincs helye.	A kiegészítés ellen ugyanolyan jogorvoslatnak van helye, mint az eredeti döntés ellen volt.
Közlés	A kijavítást közölni kell azzal, akivel a kijavítandó döntést közölték.	A kiegészítést közölni kell azzal, akivel a kiegészítendő döntést közölték.

IV. Jogorvoslati és döntés-felülvizsgálati eljárások

IV.1. A jogorvoslási eljárások fajai

A Ket. VII. fejezete a jogorvoslási eljárásoknak két csoportját szabályozza: a kérelem alapján lefolytatandó jogorvoslati eljárásokat, valamint a hivatalból folytatott döntés-felülvizsgálati eljárásokat. Ezek az – összefoglalóan: jogorvoslási – eljárások a hibás közigazgatási határozatok orvoslására szolgálnak. Az eljárási jog igen fontos, garanciális jelentőséggel bíró szabályai ezek, amelyek egyrészt az ügyfelek védelmét szolgálják a jogaikat és jogos érdekeiket sértő hatósági döntésekkel szemben, másrészt a döntések törvényességét hivatottak – az egyéni jogsérelmekről függetlenül is – biztosítani. Míg a hatóság határozata ellen önálló jogorvoslatnak van helye, addig a hatóság végzése ellen önálló jogorvoslatnak akkor van helye, ha azt törvény lehetővé teszi. Egyéb esetben a végzés elleni jogorvoslati jog a határozat, ennek hiányában pedig az eljárást megszüntető végzés ellen igénybe vehető jogorvoslat keretében gyakorolható.

	Kérelemre folytatott jogorvoslati eljárások	Hivatalból folytatott döntés-felülvizsgálati eljárások
Általános jogorvoslási eljárások	a fellebbezési eljárás	a döntést hozó hatóság saját hatáskörében indított eljárása, a döntés módosítása vagy visszavonása
	a bírósági felülvizsgálat	a felügyeleti eljárás
Speciális jogorvoslási eljárások	az újrafelvételi eljárás	az ügyészi felhívás nyomán induló eljárás
	az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárás	

IV.2. A kérelemre induló jogorvoslati eljárások

IV.2.1. A jogorvoslatok általános jellemzői

A jogorvoslati eljárások az Alaptörvény XXVIII. cikkének (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jog érvényesítését biztosítják a közigazgatási eljárásban. Az Alaptörvény e rendelkezése szerint „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti”. Ennek az alkotmányos jognak az érvényesítésére kétféle jogorvoslati eszköz áll rendelkezésre a hatósági eljárásban: a fellebbezés, majd azt követően a bírósági felülvizsgálat kezdeményezése. Közös jellemzőjük, hogy a jogosultnak alanyi joga van arra, hogy jogorvoslati kérelmét (a fellebbezését vagy a keresetét), ha az a törvényben előírt feltételeknek megfelel, az arra jogosult hatóság vagy bíróság érdemben elbírálja és a megtámadott határozat felülvizsgálatának eredményét akkor is döntésbe foglalja, ha a jogorvoslati kérelemben foglaltaknak nem ad helyt. A jogorvoslathoz való jog nem korlátlan, magyarán a jogorvoslatok rendje a jogorvoslati kérelem tárgyát, benyújtásának határidejét, valamint az elbírálásukra jogosult fórumok körét tekintve kötött.

IV.2.2. A fellebbezés

A fellebbezés kérelemre induló, a közigazgatási szervezetrendszeren belüli, rendes jogorvoslat. A fellebbezést a következő kérdéskörök szerint elemezzük: a fellebbezéssel megtámadható döntések; a fellebbezési jogosultság; a fellebbezés elbírálására jogosult szerv és a fellebbezés előterjesztése; ill. a fellebbezési eljárás.

a) A fellebbezéssel megtámadható döntések

Általános szabályként minden elsőfokú határozat ellen fellebbezésnek van helye, kivéve

- 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 elsőfokú döntést miniszter, autonóm államigazgatási szerv, önálló 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.

Fellebbezésnek abban az esetben sincs helye, ha azt azért kell érdemi vizsgálat nélküli elutasítani, mert olyan új tényre hivatkoznak benne, amelyről az ügyfélnek a döntés meghozatala előtt tudomása volt, illetve a fellebbezést nem indokolják meg.

Az egyezséget jóváhagyó határozat kivételével ezek a döntések közvetlenül a bíróság előtt támadhatóak meg.

Az eljárás során hozott végzések esetében az általános szabály az, hogy azok a határozat ellen benyújtott fellebbezésben támadhatóak meg. Azokban az esetekben azonban, amikor a hibás végzés az ügyfél jogérvényesítését – legalábbis időlegesen – lehetetlenné teszi, vagy annak súlyos anyagi vonzata van, a Ket. lehetőséget ad a végzések önálló fellebbezéssel való megtámadására. Ilyen végzések az ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló végzés; a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasító végzés; az eljárást megszüntető végzés; az eljárás felfüggesztését kimondó vagy a felfüggesztésre irányuló kérelmet elutasító végzés; a hatóságot hallgatása miatt terhelő fizetési kötelezettség tárgyában hozott végzés; az eljárási bírságot kiszabó végzés; a fellebbezési határidő elmulasztása miatt benyújtott igazolási kérelmet elutasító végzés; az iratbetekintési jog korlátozására irányuló kérelem tárgyában hozott végzés; a fizetési kedvezménnyel kapcsolatos, az eljárási költség megállapításával és viselésével kapcsolatos, valamint a költségmentesség iránti kérelmet elutasító, továbbá a költségmentesség módosításáról vagy visszavonásáról szóló első fokú végzés; illetve azok a végzések (és határozatok), amelyek címzettje az eljárás egyéb résztvevője; az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfélnek kívüli ügyféli jogállást megtagadó végzés; a jogutódlás tárgyában hozott és az új teljesítési határidő megállapítását megtagadó végzés; és a lefoglalást elrendelő, végül pedig a lefoglalás megszüntetése iránti kérelmet elutasító végzés. Törvény az önálló fellebbezést egyéb esetekben is lehetővé teheti.

b) A fellebbezési jogosultság

A fellebbezés alapvetően az ügyfél joga. Mindazok, akiket a Ket. 15. §-a alapján az ügyfél jogállása megillet, jogosultak arra, hogy a határozat ellen fellebbezést nyújtsanak be. Ugyancsak általában az ügyféli jogállással rendelkezők jogát vagy jogos érdekét érintik az önálló fellebbezéssel megtámadható végzések is, így azok többségének fellebbezésre való megtámadása is az ügyfél joga.

Fellebbezési jog illeti meg az eljárás egyéb résztvevőit is, akik a határozat kifejezetten őket érintő rendelkezései ellen, illetve a rájuk vonatkozó valamennyi első fokú végzés ellen fellebbezhetnek.

Mivel a fellebbezés alanyi jogosultság, így arról le is lehet mondani. A lemondással a határozat a fellebbezési határidő letelte előtt jogerőssé és végrehajthatóvá tehető. Több ügyfél esetében a határozat a fellebbezésről való lemondással csak akkor válik jogerőssé, ha a fellebbezésről valamennyi ügyfél lemondott. Lemondani írásban vagy szóban lehet, a szóbeli lemondást jegyzőkönyvbe kell foglalni. A fellebbezésről való lemondó nyilatkozat nem vonható vissza, az ilyen nyilatkozatot tevő ügyfél többé nem fellebbezhet, és – mivel a bírói felülvizsgálat feltétele a fellebbezés kimerítése – bírósághoz sem fordulhat a döntés felülvizsgálata érdekében. Ugyanilyen jogkövetkezményei vannak a fellebbezés visszavonásának is.

c) A fellebbezés elbírálására jogosult szerv

Az elsőfokú döntést hozó hatóság és a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság nem lehet ugyanaz a szerv. A fellebbezés elbírálására jogosult hatóság és annak vezetője – a feladat elvégzésére vagy a mulasztás pótlására irányuló utasítás kivételével – az első fokú döntést hozó hatóság vezetőjét vagy ügyintézőjét akkor sem utasíthatja, ha erre egyébként külön jogszabály alapján hatásköre van.

A fellebbezést a döntést hozó hatóság döntésének megsemmisítésére, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítására jogosult irányító, felügyelő vagy szakmai irányító személy vagy szerv bírálja el – államigazgatási hatósági ügyekben ez általában az eljáró közigazgatási szerv közvetlen irányító szerve. A fővárosi és megyei kormányhivatal hatáskörébe tartozó hatósági ügyek tekintetében másodfokon a fővárosi és megyei kormányhivatal szakmai irányítója, a miniszter jár el, kivételként ugyanakkor egyes ügyekben kormányrendeletek eltérő másodfokú szervet határozhatnak meg.

Ha a helyi önkormányzatok szervei (a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a jegyző, a főjegyző, a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal ügyintézője) vagy a járási (fővárosi kerületi) hivatal,

illetve a kormányablak jár el első fokon államigazgatási hatósági ügyben – ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik –, a fellebbezés elbírálására jogosult szerv általános szabályként a fővárosi és megyei kormányhivatal.

A fővárosi és megyei kormányhivatal jogosult a fellebbezés elbírálására akkor is, ha törvény vagy kormányrendelet nem hatósági feladat ellátására létrehozott szervezetet vagy személyt jogosít fel a közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására és a felhatalmazó törvény vagy kormányrendelet nem határozza meg a fellebbezés elbírálására jogosult hatóságot.

Az önkormányzati hatósági ügyekben, amennyiben a polgármester, a közgyűlés elnöke, a képviselő-testület (közgyűlés) bizottsága vagy társulás jár el átruházott hatáskörben, a felügyeleti szerv jogait a képviselő-testület gyakorolja. A képviselő-testület első fokú határozata pedig csak bíróság előtt támadható meg.

Köztisztület hatáskörébe tartozó hatósági ügyekben törvény határozza meg a felügyeleti szervet, ilyen szabályozás hiányában pedig a köztisztületnek a Ket. hatálya alá tartozó döntései bíróság előtt támadhatóak meg.

d) A fellebbezés előterjesztése és a fellebbezési eljárás

A fellebbezést – ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik – a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül lehet előterjeszteni. A fellebbezési határidő nem jogvesztő határidő, ha a fellebbezésre jogosult önhibáján kívül mulasztotta el azt, az igazolási kérelemre vonatkozó szabályok szerint igazolási kérelemmel élhet, amelyet az első fokú döntést hozó hatóság bírál el. Ha a hatóság az igazolási kérelemnek helyt ad, akkor eljárásjogi szempontból olyan helyzetbe kell hozni, mintha nem mulasztott volna, tehát a fellebbezést határidőben benyújtottnak kell tekinteni. Ha a hatóság az igazolási kérelemnek nem ad helyt, a fellebbezést érdemi vizsgálat nélkül el kell elutasítani.

A fellebbezést annál a hatóságnál kell benyújtani, amelyik a megtámadott döntést hozta. Ha a fellebbezést a fellebbezés elbírálására jogosult hatóságnál nyújtják be, a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság a fellebbezést megküldi az első fokú döntést hozó hatóság részére. Elkészttség címén a fellebbezés nem utasítható el, ha a fellebbezésre jogosult a fellebbezési határidőben a fellebbezést az elbírálására jogosult hatóságnál terjeszti elő.

A Ket. korábban a fellebbezési kérelemmel szemben nem támasztott sem formai, sem tartalmi követelményeket. A fellebbezésre jogosultnak jelenleg azonban már meg kell indokolnia a fellebbezést. Ebben bármilyen okra hivatkozhat: mind anyagi jogi, mind eljárásjogi jogsértésre, de akár a döntés célszerűtlenségére, méltánytalan voltára is. Így ha az ügyfél a fellebbezési határidőn belül bármilyen elnevezéssel, olyan tartalmú beadványt nyújt be a hatósághoz, amelyből kitűnik, hogy az első fokú hatóság döntését sérelmesnek tartja, és az is látszik belőle, hogy miért tartja annak, azt fellebbezésnek kell tekinteni. A fellebbezésben új tény és/vagy bizonyíték is felhozható, de csak akkor, ha arról az ügyfélnek a döntés meghozatala előtt nem volt tudomása.

A fellebbezés benyújtásának a döntés végrehajtására halasztó hatálya van. Addig, amíg a fellebbezést a másodfokú szerv el nem bírálta, a döntést nem lehet végrehajtani, és a döntésből származó jogok sem gyakorolhatók. A fellebbezés halasztó hatálya alól kivételt jelentenek azok az ügyek, amelyekben a Ket. a döntésnek a fellebbezésre való tekintet nélküli végrehajtását lehetővé teszi, vagy a hatóság a döntést a fellebbezés halasztó hatályának kizárásával végrehajthatónak nyilvánította.

A döntés akkor nyilvánítható a fellebbezésre való tekintet nélkül végrehajthatónak, ha

- életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet megelőzése, elhárítása vagy káros következményeinek enyhítése miatt szükséges;
- nemzetbiztonsági és honvédelmi érdekből vagy a közbiztonság fenntartása érdekében, illetve fontos közrendvédelmi okból szükséges;
- a végrehajtás késedelme jelentős vagy helyrehozhatatlan kárral vagy a személyiségi jogok jelentős sérelmével járna;
- a döntés valakinek a tartásáról vagy gondozásáról rendelkezik;
- azt törvény élelmiszerlánc-felügyelettel kapcsolatos, továbbá közegészségügyi, járványügyi, tűzvédelmi, katasztrófavédelmi, munkaügyi, munkavédelmi, fogyasztóvédelmi, kulturális örökségvédelmi, termőföld-, környezet- vagy természetvédelmi okból, továbbá a közérdekű közlekedési infrastruktúra kialakítása, illetve az energiaellátás folyamatos biztosítása érdekében lehetővé teszi; vagy
- a hatósági nyilvántartásba történő haladéktalan bejegyzést törvény írja elő.

A döntésben foglaltakat a fellebbezésre való tekintet nélkül teljesíteni kell, ha az az ügyfél javára megállapított egyszeri vagy rendszeres pénzkifizetést, pénzbeli ellátást – ideértve a pénzegyenértékben kifejezhető természetbeni ellátást – tartalmaz, és az ügyfél fellebbezése csak a megállapított összeg felüli többlettel igényre vonatkozik.

Vannak olya esetek, amikor a fellebbezés benyújtásának a döntés végrehajtására nincs halasztó hatálya, így például

- az ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló végzés elleni fellebbezésnek;
- az iratbetekintési jog korlátozása iránti kérelemnek helyt adó végzés elleni fellebbezésnek; vagy
- az eljárási költség megállapításával és viselésével kapcsolatos döntés elleni fellebbezésnek a döntés fellebbezéssel meg nem támadott rendelkezése tekintetében.

Az elsőfokú hatóság először azt vizsgálja, hogy

- a fellebbezés határidőben került-e előterjesztésre;
- a fellebbezés a fellebbezésre jogosulttól származik-e; illetve
- az ügyfél a fellebbezésben olyan új tényre hivatkozik-e, amelyről a döntés meghozatala előtt nem volt tudomása; továbbá hogy a fellebbezést az ügyfél megindokolta-e; valamint
- végzés ellen benyújtott fellebbezés esetén azt, hogy a végzés önálló fellebbezéssel megtámadható-e.

Amennyiben a fellebbezés az előbb említett bármelyik követelménynek nem felel meg, az első fokú döntést meghozó hatóság a fellebbezést érdemi vizsgálat nélkül elutasítja.

Az első fokú döntést meghozó hatóság a fellebbezést abban az esetben is érdemi vizsgálat nélkül elutasítja, ha az ügyfél a fellebbezési eljárásért fizetendő illeték- vagy díjfizetési kötelezettségének az első fokú hatóság erre irányuló felhívása ellenére az erre kitűzött határidő alatt nem tesz eleget, és költségmentességben sem részesül. Ha az ügyfél az előbb említett, hiánypótlásra nyitva álló határidőben nyújt be kérelmet a fellebbezési eljárásban való költségmentessége iránt, azt az első fokú döntést hozó hatóság bírálja el.

A fellebbezést általános szabályként a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság bírálja el, s így a döntés joga a fellebbezéssel a felettes szervre száll át. Azért nevezzük a fellebbezést feltételes devolutív (átszármaztató) hatályú jogorvoslatnak, mert a Ket. alapján mód van arra, hogy az első fokú döntést meghozó hatóság a saját döntését a fellebbezés alapján – ha annak törvényi feltételei fennállnak – módosítsa vagy visszavonja. Ha tehát a fellebbezés érdemi vizsgálat nélküli elutasítására nem került sor, az elsőfokú döntést hozó hatóság érdemben megvizsgálja a fellebbezést, és ha annak törvényi feltételei fennállnak, az első fokú döntést meghozó hatóság a nála benyújtott fellebbezés alapján a korábbi, saját döntését módosíthatja vagy visszavonhatja. A módosításnak és a visszavonásnak ez egy speciális, az eljárás gyorsítását, egyszerűsítését szolgáló esete. Ez az eljárás lehetőséget ad arra, hogy ha az első fokú hatóság a fellebbezés nyomán megállapítja, hogy jogszabálysértő döntést hozott, akkor a saját hatáskörében orvosolja a jogsértést. A módosításnak vagy visszavonásnak ebben az esetben azonban nemcsak a jogsértő döntés módosítására vagy visszavonására kerülhet sor, hanem, a két feltétel együttes fennállása esetén – azaz ha teljes mértékben helyt ad a fellebbezési kérelemben foglaltaknak, és nincs ellenérdekű ügyfél –, mód van arra is, hogy az első fokú hatóság felülmérlegelje a saját döntését, és jogsértés hiányában is éljen a módosítás vagy a visszavonás lehetőségével.

Ha az első fokú eljárásban szakhatóság vett részt és a fellebbezés érinti a szakhatóság állásfoglalását, akkor a fellebbezést az első fokú döntést meghozó hatóság megküldi a szakhatóságnak. Ha a szakhatóság megállapítja, hogy a szakhatósági állásfoglalás jogszabályt sért, módosítja az állásfoglalását. A szakhatóság állásfoglalását a fellebbezésben foglaltaknak megfelelően akkor is módosíthatja, ha az állásfoglalása nem jogszabálysértő, a fellebbezési kérelemben foglaltakkal egyetért, illetve ha az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél. Ha a fellebbezés alapján a szakhatóság módosítja az állásfoglalását, akkor ennek megfelelően az első fokú döntést meghozó hatóság is módosítja a döntését.

Az első fokú döntést meghozó hatóság a fellebbezés nyomán meghozott, a korábbi döntését módosító vagy visszavonó döntését közölni kell a fellebbezővel, továbbá azokkal, akikkel a megtámadott döntést közölték. Ebben az esetben a visszavonó, illetve módosító döntés ellen ugyanolyan jogorvoslatnak van helye, mint amilyen a visszavont, illetve a módosított döntés ellen volt.

Ha az első fokon döntést hozó hatóság a megtámadott döntést a fellebbezésben foglaltaknak megfelelően módosítja, visszavonja, kijavítja, kiegészíti, vagy pedig a fellebbezést érdemi vizsgálat nélkül elutasítja, valamint ha a fellebbezést a felterjesztést megelőzően visszavonták, akkor a fellebbezés felterjesztésére, és így a fellebbezési eljárásra sem kerül sor. Ellenkező esetben, az első fokú döntést meghozó hatóság a fellebbezést az ügy összes iratával és a fellebbezésről kialakított álláspontját tartalmazó nyilatkozattal együtt a fellebbezési határidő leteltétől számított nyolc – szakhatóság közreműködése esetén tizenöt – napon belül terjeszti fel a fellebbezés elbírálására jogosult hatósághoz. Az első fokú döntést hozó hatóságnak tehát az „önkorrekcióra” nyolc – szakhatóság közreműködése esetén tizenöt – napos határidő áll rendelkezésére; amennyiben ezen határidő alatt erre nem kerül sor, úgy köteles lesz az első fokú döntést meghozó hatóság a fellebbezést felterjeszteni a fellebbezés elbírálására jogosult hatósághoz.

Az első fokú döntést meghozó hatóság ezt követően tájékoztatja a nem fellebbező ügyfelet arról, hogy a döntés a fellebbezés benyújtása folytán nem vált jogerőssé, illetve ha a fellebbezést valamennyi fellebbező ügyfél visszavonta, a hatóság erről tájékoztatja a nem fellebbező ügyfelet.

A fellebbezéshez való jog az arra jogosult alanyi joga, ezért a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság köteles a szabályosan benyújtott fellebbezést érdemben megvizsgálni, és döntést hozni róla. A fellebbezési eljárásban a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság vizsgálhatja a határozat jogszerűségét, de vizsgálhatja azt is, hogy az első fokú döntést hozó hatóság mérlegelési jogkörének gyakorlása során célszerűen, illetőleg méltányosan döntött-e.

A fellebbezés elbírálására jogosult hatóság hatásköre a fellebbezési eljárásban rendkívül széles: a fellebbezés elbírálása során a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság nincs kötve a fellebbezéshez. A felülvizsgálati jogköre kiterjed az elsőfokú döntésre és az alapeljárás egészére, függetlenül attól, hogy a döntés mely rendelkezése ellen és milyen okból

nyújtották be a fellebbezést. Ennek megfelelően az első fokú döntésnek a fellebbezéssel nem érintett részei általános szabályként nem emelkednek jogerőre. A felülvizsgálat során lehetőség van új tényekre, bizonyítékokra hivatkozni, a felügyeleti szerv ugyanis a másodfokú határozat meghozatalakor irányadó tényeket és jogszabályokat veszi figyelembe. Így mód van arra is, hogy a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság – különösen akkor, ha a fellebbezésben az ügyfél új tényeket, bizonyítékokat hoz fel, vagy ha a másodfokú döntés meghozatalához nincs elég adat – kiegészítő bizonyítási eljárást folytasson le és ennek alapján döntsön.

A másodfokú döntést hozó hatóság ezen túlmenően beszerzi a másodfokú eljárásban kijelölt szakhatóság állásfoglalását. Ha a fellebbezés nem érinti az első fokú 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 hatásköre a hibás döntés orvoslása során tehát a fellebbezéssel érintett ügyben ugyanolyan terjedelmű, mint az első fokú hatóság hatásköre. Felülvizsgálati jogkörének a hatáskörelvonás tilalma szab korlátot, tehát csak abban az ügyben dönthet, amelyben a fellebbezést benyújtották, azaz amely az elsőfokú eljárás tárgya volt. Új ügyfél számára nem állapíthat meg jogot, kötelezettséget, és az ügyfél számára új jogalapon álló jogot, kötelezettséget sem állapíthat meg. Annak azonban nincsen akadálya, hogy az ügyfélre nézve terheesebb döntést hozzon (azaz általában nincsen súlyosítási tilalom). Megjegyeznénk azonban, hogy jogszabályban meghatározott esetben a másodfokú döntést hozó hatóság a mérlegelési jogkörben hozott első fokú döntésben meghatározott kötelezettségnél súlyosabb kötelezettséget nem állapíthat meg. Az erre irányuló fellebbezés hiányában is a másodfokú döntést hozó hatóság a fellebbezési eljárásban a teljesítésre új határidőt állapíthat meg, ha ez a fellebbezési eljárás miatt indokolt.

A fellebbezés elbírálására jogosult hatóság a fellebbezés nyomán a következő döntéseket hozhatja:

- elutasítja a fellebbezést és helyben hagyja az elsőfokú döntést, ha az helytálló;
- megsemmisíti az első fokú döntést, ha az olyan hibában szenved, amely nem orvosolható, így ha az semmis, vagy netán hivatalból járt el olyan ügyben, amelyben csak az ügyfél kérelmére lehet dönteni és az ügyfél kérelmet nem nyújtott be;
- ha a döntés hibája orvosolható, részben vagy egészben megváltoztatja a döntést a rendelkezésre álló adatok, illetőleg a fellebbezési eljárásban lefolytatott kiegészítő bizonyítás alapján (a döntést az ügyfél javára, de a hátrányára is megváltoztathatja);
- 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 megismételt eljárásban az első fokú döntést hozó hatóságot a másodfokú végzés rendelkező része és indokolása köti);
- ha valamennyi fellebbező a fellebbezési kérelmét visszavonta, a fellebbezési eljárást megszünteti.

A másodfokú hatóság a határozat ellen benyújtott fellebbezést általában határozatban, a végzés ellen benyújtott fellebbezést pedig végzésben bírálja el. Ez alól kivételt jelent az a döntés, amelyben a másodfokú hatóság megsemmisíti az első fokú határozatot, és új eljárást rendel el. Tekintettel arra, hogy ebben az esetben a másodfokú hatóság nem az ügy érdemében dönt, ezért ezt a döntést végzés formájában hozza meg.

A fellebbezés elbírálására jogosult hatóság a fellebbezés elbírálása érdekében megküldött iratokat és a fellebbezési eljárás nyomán született döntést visszaküldi az első fokú döntést hozó hatósághoz, az intézkedik a fellebbezési eljárás nyomán született döntés kézbesítése iránt, amelyet közölni kell a fellebbezővel és azzal, akivel az első fokú döntést közölték.

IV.2.2. Az újrafelvételi eljárás és az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárás

Az újrafelvételi eljárás

Az újrafelvételi kérelem a közigazgatási eljárásban kivételesen alkalmazható, az ügy érdemében hozott, és a közigazgatási szakban jogerőre emelkedett, végrehajtható határozat felülvizsgálata iránt igénybe vehető rendkívüli jogorvoslati eszköz. Az újrafelvételi eljárás kezdeményezésének alapja ebben az esetben nem a jogszabálysértés, hanem valamely, az eljárás során már fennálló, de el nem bíralt ténynek, adatnak, bizonyítéknak a jogerő beálltát követő felmerülése. Az újrafelvételi kérelem benyújtása határidőhöz kötött: a tény, adat vagy más bizonyíték tudomásszerzésétől számított tizenöt napon belül lehet benyújtani. Objektív határideje a határozat jogerőre emelkedésétől számított hat hónap. Törvény az ügyfél különös méltánylást érdemlő érdekére tekintettel e hat hónapos határidőnél hosszabb, de három évet meg nem haladó jogvesztő határidőt is meghatározhat az újrafelvételi kérelem benyújtására, feltéve, hogy az újrafelvételi eljárásban hozott döntés mások jogát vagy jogos érdekét nem érinti. Ha e határidő eltelt, akkor a hatóság az újrafelvételi kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasítja. Szintén érdemi vizsgálat nélkül elutasítja a hatóság az újrafelvételi kérelmet, ha az a jogerős határozat meghozatala után bekövetkezett tényen, illetve a jogi szabályozásban bekövetkezett változáson alapul, vagy ha az ügyben bírósági felülvizsgálat van folyamatban, illetve ha a bírósági

felülvizsgálat során a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság határozatot hozott, vagy ha azt törvény, kormányrendelet vagy – önkormányzati hatósági ügyben – önkormányzati rendelet kizárja. Az újrafelvételi eljárás a jogorvoslati kérelem elbírálására jogosult szervet tekintve közigazgatáson belüli, nem fellebbeviteli jellegű jogorvoslat. Az újrafelvételi eljárás az ügyben első fokon eljáró hatóság hatáskörébe tartozik.

Az újrafelvételi eljárás funkciója a szubjektív jogvédelem, azaz hogy ez csak akkor vezet a határozat módosításához, visszavonásához, ha az új tény vagy bizonyíték elbírálása az ügyfél számára kedvezőbb határozatot eredményez. Ha 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. Az újrafelvételi kérelem alapján hozott döntésnek nem akadály a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok sérelme.

Az újrafelvételi eljárásban hozott döntést közölni kell azzal, akivel a jogerős döntést közölték, ellene jogorvoslatnak az általános szabályok szerint van helye, azaz az újrafelvételi eljárásban hozott határozat ellen jogorvoslatnak – fellebbezésnek, vagy ha a fellebbezés kizárt, bírósági felülvizsgálatnak – van helye.

A végrehajtási eljárás vonatkozásában ki kell emelnünk, hogy ha az újrafelvételi eljárásban a kötelezettséget megállapító jogerős határozat megváltoztatása vagy visszavonása várható, a hatóság hivatalból intézkedik a folyamatban lévő végrehajtás felfüggesztéséről. Ha pedig 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 kötelezettnek alaptalanul okozott joghátrány megszüntetéséről, az okozott kár és eljárás költség megtérítéséről, valamint a személyiségi jogsértés miatt járó sérelemdíj megfizetéséről.

Az Alkotmánybíróság határozata alapján folytatott eljárás ²⁷

Az Alkotmánybíróság határozata alapján folytatott eljárás tulajdonképpen az újrafelvételi eljárás sajátos formája. Rendkívüli jogorvoslati eszköz, abban a nagyon kivételes esetben lehet élni vele, amikor az ügyfél nem valódi alkotmányjogi panasza alapján az Alkotmánybíróság azt a jogszabályt, illetve jogszabályi rendelkezést nyilvánítja az Alaptörvény-ellenessé, amelyen az az ügyfelek között létrejött egyezség alapul. Ez alapján az Alkotmánybíróság a jogszabályi rendelkezést megsemmisíti, és ha az Alkotmánybíróság nem mondja ki a megsemmisített jogszabályi rendelkezésnek az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben való alkalmazhatóságát, akkor az ügyfél az alkotmánybírósági határozat kézbesítésétől számított harminc napon belül kérelmet nyújthat be az egyezséget jóváhagyó hatósághoz a határozat módosítása, illetve visszavonása iránt. Ugyanezek a szabályok vonatkoznak arra az esetre is amikor az Alkotmánybíróság csak valamely jogszabályi rendelkezés lehetséges értelmezését nyilvánítja Alaptörvény-ellenessé, és az ügyfelek között létrejött egyezséget jóváhagyó határozat ezen az értelmezésen alapul.

IV. 3. Bírósági felülvizsgálat – a közigazgatási per alapjai²⁸

Elsőként meg szükséges határoznunk a közigazgatási bíráskodás és a bírósági felülvizsgálat fogalmait. A közigazgatási bíráskodás és a bírósági felülvizsgálat megkülönböztetésének egyik lehetősége az, hogy a felülvizsgálatot végző szervet vizsgáljuk: a közigazgatástól és a rendes bírósági szervezettől elkülönült, külön közigazgatási bíróságok tevékenységét összefoglaló néven közigazgatási bíráskodásnak nevezhetjük. Külön közigazgatási bíróság hiányában közigazgatási bíráskodásnak tekintjük azoknak a szabályoknak és tevékenységeknek az összességét, amelyek akár jogorvoslati, akár objektív jogvédelmi természetűek, és bármely bíróság a közigazgatás döntéseinek felülvizsgálataként foglalkozik velük. A bírósági felülvizsgálat ennél szűkebb fogalom, a közigazgatási hatósági eljárás rendjén belüli jogorvoslati eljárást értjük alatta, amelynek elsődleges célja az alanyi jogok és jogok érdekek védelme.²⁹

A közigazgatás ellenőrzésében régóta vesz részt a közigazgatási bíráskodás. Magyarországon már a XIX. század végén, 1896-ban felállítottak egy, a bírósági és a közigazgatási szervezettől elkülönülő, egyfokú közigazgatási bíróságot, a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróságot, amely egészen 1949-ig működött. Az ezt követő időszakban mellőzték a közigazgatási döntések bírói felülvizsgálatának szabályozását. Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény csak nagyon röviden határozta meg azoknak az államigazgatási határozatoknak a körét, amelyeknek az esetében lehetőség nyílt a bírósági felülvizsgálatra. Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről rendelkező 1981. évi I. törvény 72. § (1) bekezdése kimondta, hogy „[j]ogszabálysértés miatt az ügyfél a bíróságtól – a Minisztertanács rendeletében meghatározott kör-

28 Ennek az alfejezetnek az alapját adják részletesen Herbert KÜPPER: Magyarország átalakuló közigazgatási bíráskodása. MTA Law Working Papers 2014/59.; PATYI András: Közigazgatási bíráskodásunk modelljei. Logod Bt., Budapest, 2002.; PATYI (2012): i. m. 447–521. o.; ROZSNYAI Krisztina: Közigazgatási bíráskodás Prokrusztesz-ágyban: a közigazgatás feletti bírói kontroll változó körülmények közt. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010; TRÓCSÁNYI László: Milyen közigazgatási bíráskodást? Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1992.

29 Lásd részletesebben PATYI (2012): i. m. 447–521. o.

ben – az államigazgatási szerv határozatának felülvizsgálatát kérheti, ha a határozat az ügyfélnek az Alkotmányban biztosított és más alapvető személyi, családi és vagyoni jogát megvonja vagy korlátozza, illetőleg az ügyfélre ilyen köteleességet állapít meg.” A 63/1981. (XII. 5.) MT rendelet azonban csak huszonhárom ügycsoportot nevesített, amelyben lehetővé vált a bírói út igénybevétele.

Az 1989. évi XXXI. törvény módosította a korábbi Alkotmányt, és leszögezett egy lényeges tételt. Kimondta, hogy a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét. Az Országgyűlés azonban nem alkotta meg azt a jogszabályt, amely lehetővé tette volna a közigazgatási határozat bíróság előtti megtámadását. A 32/1990. (XII. 21.) AB határozat megsemmisítette az 1981-es MT rendeletet, és kötelezte az Országgyűlést annak a jogszabálynak a megalkotására, amely alapján valamennyi közigazgatási határozatot meg lehet támadni bíróság előtt. Az 1991. XXVI. törvény a közigazgatási hatósági ügyekben a bírósági felülvizsgálatot széles körben lehetővé tette.

Az elmúlt időszakban jelentős módosításoknak és kodifikációnak lehetünk szemtanúi: 2013. január 1-jével létrejöttek a közigazgatási és munkaügyi bíróságok, amelyek első fokon járnak el a közigazgatási határozatok felülvizsgálata, valamint a munkaviszonyból és a munkaviszony jellegű jogviszonyból származó ügyek elbírálásakor. 2015-től a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény és ezzel párhuzamosan az új „Ket.”, az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény kodifikációja is folyamatban van.³⁰

A bírói felülvizsgálat a közigazgatási szervezeti rendszeren kívüli, rendkívüli jogorvoslati eszköz. A kereset alapján a döntés felülvizsgálatának a joga a közigazgatás szervezetétől elkülönült, független bíróság hatáskörébe kerül. A közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatára vonatkozó részletszabályokat jelenleg a Ket., a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) XX. fejezete és a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nem peres eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény szabályozza.

A már ismertett jogorvoslati eljárás, a fellebbezés és a bírósági felülvizsgálat között lényeges különbségeket találunk, amelyeket az alábbi táblázatban foglaltuk össze. Megállapíthatjuk, hogy a bírósági felülvizsgálat korlátozottabb jogorvoslásra ad lehetőséget, mint a fellebbezés. Az Alkotmánybíróság 1437/B/1990. AB határozata alapján azonban a fellebbezés nem szükségszerű, a közigazgatási szervezetrendszeren belüli jogorvoslat. A bírósági felülvizsgálat viszont szükségszerű eleme a jogorvoslati fórumrendszernek, rendkívüli jogorvoslatnak tekinthető; anyagi jogerőt a döntéshez pedig csakis a bírósági döntés adhat.

Fellebbezés	Bírósági felülvizsgálat
rendes jogorvoslat	rendkívüli jogorvoslat
minden első fokú döntés ellen igénybe vehető (kivéve azokat, amelyekkel szemben a Ket. vagy más törvény kizárja a fellebbezést)	feltétele a fellebbezés kimerítése (csak jogerős döntés ellen vehető igénybe)
halasztó hatály	nincs halasztó hatálya
a fellebbezés elbírálására jogosult hatóságnak teljes a felülvizsgálati jogköre	a bíróság felülvizsgálati jogköre korlátozott: kereseti kérelemhez van kötve
a célszerűség és a méltányosság is vizsgálható	csak a döntés törvényessége vizsgálható
új tények és bizonyítékok is felhozhatóak	a felülvizsgálat a határozat meghozatalakor fennálló szabályok és tények alapján történik
teljes felülvizsgálati jogkör, döntést hozhat az ügy érdemében, és a megsemmisítés mellett megváltoztatási jogköre is van	főszabály szerint az ügy érdemében döntést nem hozhat, nincs általában megváltoztatási jogköre, csak hatályon kívül helyezhet, és szükség szerint új eljárásra kötelezhet

³⁰ Lásd az 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozatot a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény és az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény előkészítésével összefüggő egyes feladatokról, a 1295/2015. (V. 7.) Korm. határozatot a közigazgatási és a polgári perrendtartással összefüggő egyes bírósági és ügyészségi feladatokról, valamint a 1011/2015. (I. 22.) Korm. határozatot a közigazgatási perrendtartás kodifikációjáról.

IV.3.1. Ket.: A bírósági felülvizsgálat

A Ket. viszonylag kevés szabályt tartalmaz a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálata tekintetében, csak azokat az alapeseteket szabályozza, amikor a bírósági felülvizsgálat igénybe vehető. A közigazgatási döntés (az önállóan nem fellebbezhető végzések kivételével) bírósági felülvizsgálata kezdeményezhető, ha a döntés ellen nincs helye fellebbezésnek, vagy ha a hatósági eljárásban a fellebbezésre jogosultak valamelyike a fellebbezési jogát kimerítette.

A közigazgatási eljárásban hozott végzések bírósági felülvizsgálatának van helye, ha a Ket. alapján a végzés önálló fellebbezéssel megtámadható, és törvény az ügyben az első fokú határozattal szemben kizárja a fellebbezést, valamint a határozat bírósági felülvizsgálatát teszi lehetővé.

A Ket. meghatározza továbbá az iratok felterjesztésére, a döntés végrehajtásának felfüggesztésére vonatkozó szabályokat, akképpen, hogy kimondja, hogy a bírósági felülvizsgálat kezdeményezése esetén az első fokú döntést meghozó hatóság erről az ügy iratainak felterjesztésével, illetve a bíróságra történő továbbításával egyidejűleg értesíti azokat, akiknek a jogát vagy jogos érdekét a felülvizsgálat érinti. Ha a kezdeményező a döntés végrehajtásának felfüggesztését is kéri, akkor erről a hatóság a végrehajtást foganatosító szervet is értesíti, kivéve, ha a másodfokú döntést a végrehajtás felfüggesztése iránti kérelemre való tekintet nélkül végrehajthatónak nyilvánította.

A Ket. a közigazgatási hatósági döntés és a bírósági döntés közti kapcsolat tekintetében kimondja, hogy 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. Továbbá a hatóságot a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság határozatának rendelkező része és indokolása köti, a megismételt eljárás és a döntéshozatal során annak megfelelően jár el.

IV.3.2. A Pp. XX. fejezete: a közigazgatási perek

A jelenlegi szabályozás a Pp. negyedik részében, a különleges eljárások között szabályozza a közigazgatási pereket, amelyekben a Pp. I–XIV. fejezeteinek rendelkezéseit a közigazgatási határozat felülvizsgálata iránti perekben a Pp. XX. fejezetében foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. Itt szükséges kiemelni azt a tényt, hogy a Pp. XX. fejezete nemcsak a Ket. alapján hozott közigazgatási határozatok felülvizsgálatának szabályait rögzíti, hiszen a Pp. XX. fejezetének alkalmazásában közigazgatási határozatnak minősül egyrészt a Ket.-ben meghatározott közigazgatási hatóság vagy vezetője által hatósági ügyben hozott határozat, valamint a hatósági szerződésben foglalt kötelezettség megszegése miatt végrehajtást elrendelő végzés, másrészt a helyi önkormányzat törvényben meghatározott határozata, illetve más szervnek, szervezetnek vagy személynek az a határozata, amely nem tartozik az első esetkörbe (a Ket. hatálya alá), de a felülvizsgálatára vonatkozóan külön törvény a Pp. XX. fejezetének alkalmazását rendeli el.

A közigazgatási per résztvevői

A bíróság

A Pp. XX. fejezete részletesen szabályozza a közigazgatási perben eljáró, illetékességgel rendelkező bíróság megállapítására vonatkozó részletszabályokat. Főszabály szerint – ha nincs meghatározva más bíróság kizárólagos illetékessége, vagy törvény eltérően nem rendelkezik – a bíróság illetékességét az első fokon eljáró közigazgatási szerv székhelye alapítja meg.

Ha az első fokon eljáró közigazgatási szerv illetékességi területe több megyére terjed ki (megye alatt értve a fővárost is), a bíróság illetékességét a felperes belföldi lakóhelye, ennek hiányában a tartózkodási helye alapítja meg; jogi személyek, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek esetében az a bíróság illetékes, ahol a szervezet belföldi székhelye található. Ez alól kivétel, ha a felülvizsgálni kért közigazgatási határozat tárgya valamely ingatlanhoz kapcsolódó jog vagy kötelezettség, illetve valamely ingatlanra vonatkozó jogviszony, a pert az ingatlan fekvése szerint illetékes bíróság előtt kell megindítani. További kivétel az, ha a felülvizsgálni kért közigazgatási határozat valamely bejelentéshez vagy engedélyhez van kötve, illetve azzal kapcsolatos tevékenységre vonatkozik – ekkor az a bíróság illetékes, ahol ezt a tevékenységet gyakorolják vagy gyakorolni kívánják.

Ha az első fokon eljáró közigazgatási szerv illetékességi területe több megyére terjed ki (megye alatt értve a fővárost is), de a felperesnek nincsen belföldi lakóhelye, tartózkodási helye, illetve székhelye, és az előbb említett két kivétel alapján sem állapítható meg, a perben az első fokon eljáró közigazgatási szerv székhelye szerint illetékes bíróság jár el.

A Pp. a főszabálytól eltérően, viszonylag hosszan és összetetten szabályozza a kizárólagos illetékességi szabályokat. Ezek közül kiemelnénk azt az esetet, hogy főszabály szerint, ha az első fokon eljáró közigazgatási szerv illetékessége az egész országra kiterjed, a perre a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság illetékes kizárólagosan.

A bírák vonatkozásában a bírák kizárásának okaiként többletlokat is nevesít a Pp. XX. fejezete. Így a például a közigazgatási per elintézéséből ki van zárva, és abban mint bíró nem vehet részt az, aki mint ügyintéző a közigazgatási szerv határozatának meghozatalában részt vett; az, akit a közigazgatási eljárásban tanúként vagy szakértőként kihallgattak; és így tovább.

A felperes

A közigazgatási per megindítására egyrészt az ügyfél, másrészt a kifejezetten rá vonatkozó rendelkezés tekintetében az eljárás egyéb résztvevője is jogosult.

Az ügyész akkor kérheti a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát, ha a határozat az ügyészségről szóló törvény szerinti ügyési felhívásban a törvénysértés orvoslására megállapított határidő elteltét követően sem felel meg a jogszabályok rendelkezéseinek.

Az alperes

A keresetet az ellen a közigazgatási szerv ellen kell indítani, amelyik a felülvizsgálni kért határozatot hozta. Ha a közigazgatási szerv, amely a határozatot hozta, megszűnik, vagy az ügy időközben más közigazgatási szerv hatáskörébe került, azt a közigazgatási szervet kell alperesként perbe vonni, amelynek hatáskörébe az új rendelkezés szerint a közigazgatási határozat meghozatala tartozik. Ha nem állapítható meg, hogy melyik közigazgatási szervet kell perbe vonni, a fél ennek megállapítására irányuló kérelmét – a per megindítása előtt – bármelyik közigazgatási és munkaügyi bíróságnál előterjesztheti. A kérelemhez csatolni kell a keresetlevelet. Ha a fél a kérelmet nem az illetékes bíróságnál terjesztette elő, az a bíróság, amelynél a kérelmet benyújtotta, köteles azt a keresetlevéllel együtt az illetékes bírósághoz továbbítani.

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.

Ha a közigazgatási határozat meghozatalára szakhatósági állásfoglalás alapulvételével került sor, az alperes a szakhatóságot perbe hívhatja, amely a perbehívást nem utasíthatja vissza.

Ha a közigazgatási eljárásban ellenérdekű ügyfél szerepelt, a bíróság értesíti őt a beavatkozás lehetőségéről.

A kereset

A közigazgatási pert keresetlevéllel kell megindítani. A Pp. XX. fejezete többlettartalmi elemeket határoz meg, amelyeket tartalmaznia kell a keresetlevélnek, így például a felülvizsgálni kért közigazgatási határozat számát, a határozatról való tudomásszerzés módját és idejét, valamint, ha a közigazgatási eljárásban a jogi képviselő olyan meghatalmazást csatolt, amely a per vitelére is vonatkozik, az erre való utalást stb.

A keresetlevelet jogszabálysértésre való hivatkozással az első fokú közigazgatási határozatot meghozó szervnél a felülvizsgálni kért határozat közlésétől számított harminc napon belül kell benyújtani vagy ajánlott küldeményként postára adni. Az első fokú közigazgatási szerv a keresetlevelet az ügy irataival együtt öt napon belül felterjeszti a másodfokú közigazgatási határozatot hozó szervhez, amely azokat – a keresetlevélben foglaltakra vonatkozó nyilatkozatával együtt – tizenöt napon belül továbbítja a bírósághoz. Ha a keresetlevél a végrehajtás felfüggesztésére irányuló kérelmet is tartalmaz, a keresetlevelet és az ügy iratait az első fokon eljáró közigazgatási szerv három napon belül felterjeszti a másodfokon eljáró közigazgatási szervnek, amely azt nyolc napon belül továbbítja a bírósághoz.

Ha a fél – törvény rendelkezése ellenére – a keresetlevelet a bírósághoz nyújtotta be, azt a bíróság vizsgálat nélkül haladéktalanul megküldi az ügyben első fokon eljáró közigazgatási szervnek.

Ha a fél a keresetlevél benyújtására megállapított határidőt elmulasztotta, igazolással élhet. A közigazgatási szerv a hozzá elkésetten benyújtott keresetlevelet nem utasíthatja el, hanem köteles azt a bírósághoz továbbítani abban az esetben is, ha a fél igazolási kérelmet nem terjesztett elő.

A keresetlevél benyújtásának főszabály szerint a végrehajtásra nincs halasztó hatálya, a felperes azonban a keresetlevélben a végrehajtás felfüggesztését kérheti.

A bíróság a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül elutasítja különösen akkor, ha a felperes olyan közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát kéri a keresetében, amelynek a bírósági felülvizsgálatát törvény kizárja, vagy a felperes anélkül indít pert a közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt, hogy a közigazgatási eljárásban bármely fél a jogorvoslati jogát kimerítette volna.

A felperes a keresetét legkésőbb az első tárgyaláson változtathatja meg. A keresetet azonban a közigazgatási határozatnak a keresetlevéllel nem támadott önálló – a határozat egyéb rendelkezéseitől egyértelműen elkülöníthető – rendelkezésére csak a perindításra nyitva álló határidőn belül lehet kiterjeszteni. A perben viszontkeresetnek nincs helye.

A bizonyítás és a bíróság döntési jogköre

A bíróság hivatalból bizonyítást rendelhet el a közigazgatási határozat semmisségének észlelése esetén az annak alátámasztására szolgáló bizonyítékok tekintetében, ha a bizonyítás elrendelésének elmaradása kiskorú érdekeit sérti, vagy ha azt törvény kifejezetten megengedi.

A bíróság a pert tárgyaláson kívül bírálja el, a felek bármelyikének kérelmére azonban tárgyalást tart. A bíróság dönthet a per tárgyaláson történő elbírálásáról. Továbbá nem lehet a pert tárgyaláson kívül elbírálni bizonyos esetekben, így például ha – az okirati bizonyítást ide nem értve – bizonyítást kell lefolytatni. Ha a bizonyítás lefolytatásának szükségessége a tárgyaláson kívüli elbírálás során merül fel, a per elbírálására a bíróság tárgyalást tűz ki.

Ha a bíróság a döntési jogkörében jogszabálysértőnek ítéli meg a közigazgatási határozatot és törvény ettől eltérően nem rendelkezik – az ügy érdemére ki nem ható eljárási szabály megsértésének kivételével –, a bíróság a jogszabálysértő közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezi, és szükség esetén a közigazgatási határozatot meghozó szervet új eljárásra kötelezi.

A bíróság a közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezi, és a határozatot meghozó szervet új eljárásra kötelezi, ha más jogalapon álló határozat meghozatalát látja indokoltnak.

A bíróság a közigazgatási határozatot megváltoztathatja a Pp. XX. fejezetében meghatározott – viszonylag kevés – esetekben, így például az örökbefogadást engedélyező, illetve az örökbefogadást elutasító, valamint a kiskorú örökbefogadhatónak nyilvánító, valamint a kiskorú intézeti nevelésbevitelét elrendelő, az intézeti nevelés megszüntetése iránti kérelmet elutasító határozat bírósági felülvizsgálata során etc.

Perorvoslatok

A közigazgatási perben a bíróság ítélete elleni perorvoslati lehetőségek a fellebbezés, a felülvizsgálat és a perújítás.

Megjegyzendő, hogy a közigazgatási per is egy jogorvoslati eljárás, amelyet általában egy kétfokú közigazgatási eljárás előz meg. A közigazgatási perben a bíróság ítélete ellen főszabály szerint nincs helye fellebbezésnek. A bíróság ítélete ellen akkor van helye fellebbezésnek, 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. E rendelkezést közbeszerzési ügyekben a közbeszerzésekről szóló törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

A jogerős ítélet vagy az ügy érdemében hozott jogerős végzés felülvizsgálatát a Kúriától – a jogszabálysértésre való hivatkozással – a fél, a beavatkozó, valamint a rendelkezés rá vonatkozó része ellen az kérheti, akire nézve a határozat rendelkezést tartalmaz. Nincs helye felülvizsgálatnak az adóhatóságnál fennálló, továbbá az adók módjára behajtandó köztartozásnak minősülő fizetési kötelezettséget megállapító, a bírságot kiszabó és a kisajátítási ügyekben, ha a közigazgatási hatósági ügyben vagy a bírságot kiszabó határozatban megállapított fizetési kötelezettség, illetőleg kártalanítási összeg az egymillió forintot nem haladja meg. A Kúria a felülvizsgálati kérelem tárgyában a kérelemnek a Kúriához való beérkezésétől számított százhusz napon belül dönt.

A jogerős ítélet ellen perújításnak van helye, ha a fél olyan tényre vagy bizonyítékra, illetőleg olyan jogerős bírói vagy más hatósági határozatra hivatkozik, amelyet a bíróság a perben nem bírált el, feltéve, hogy az – elbírálás esetén – rá kedvezőbb határozatot eredményezhetett volna; ha a fél az ítélet meghozatalában részt vett bírónak, az ellenfélnek vagy másnak a bűncselekménye miatt a törvény ellenére lett pervesztes; ha a perben meghozott ítéletet megelőzően ugyanarra a jogra nézve már korábban jogerős ítéletet hoztak; vagy akár ha a keresetlevelet vagy más iratot a fél részére a hirdetményi kézbesítés szabályainak megsértésével hirdetmény útján kézbesítették.

Ha a jogerős határozat ellen a fél perújítással élt, az első fokú bíróság, ha pedig a határozat ellen felülvizsgálati kérelmet nyújtottak be, a Kúria erről – az eljárás felfüggesztéséről való döntés érdekében – értesíti az eljáró közigazgatási szervet. A perújítás, illetve a felülvizsgálati kérelem elbírálását követően, ha a bíróság a határozatot megváltoztatta, a közigazgatási szerv a határozatnak megfelelően a közigazgatási eljárást tovább folytatja vagy megszünteti.

IV.3.3. A közigazgatási nem peres eljárások

A közigazgatási nem peres eljárásokra vonatkozó részletszabályokat a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nem peres eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény tartalmazza, amely két nem peres eljárást szabályoz: a közigazgatási hatóság kötelezéséről szóló eljárás lefolytatását, valamint a közigazgatási végzés bírósági felülvizsgálatát. A Pp. XX. fejezete ezeknek az eljárásoknak az esetén is háttérszabályt képez. Mindkét eljárás esetében – ha törvény másként nem rendelkezik – kizárólag okirati bizonyításnak van helye.

A közigazgatási hatóság kötelezése az eljárás lefolytatására

Ha a közigazgatási hatóság az eljárási kötelezettségének nem tesz eleget, a közigazgatási és munkaügyi bíróság kérelemre, az iratoknak a bírósághoz való beérkezését követő harminc napon belül végzéssel kötelezi a közigazgatási hatóságot az eljárás lefolytatására. A kérelem tárgyában hozott végzés ellen fellebbezésnek van helye.

A kérelemnek tartalmaznia kell azt, hogy az ügyfél mikor, milyen ügyben fordult a közigazgatási hatósághoz, az ügyfél tudomása szerint a kérelme (fellebbezése) alapján sor került-e valamilyen eljárási cselekményre, illetve ha a hatáskörrel rendelkező illetékes közigazgatási hatóságnak van felügyeleti (törvényességi felügyeletét ellátó) szerve, akkor az ügyfél a hatósági eljárás lefolytatására való kötelezése érdekében fordult-e ehhez a szervezethez, és kérelme alapján milyen intézkedésre került sor.

A közigazgatási végzés bírósági felülvizsgálata

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 jogszabálysértésre való hivatkozással, a végzés közlésétől számított harminc napon belül kezdeményezheti. A bírósági felülvizsgálattal megtámadható végzés ellen benyújtott kérelem tárgyában a közigazgatási és munkaügyi bíróság végzéssel határoz. A bíróság végzése ellen további jogorvoslatnak nincs helye.

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. Törvény rendelkezhet úgy is, hogy egy meghatározott közigazgatási hatósági ügyben a bíróság a közigazgatási döntést megváltoztathatja.

IV. 4. A hivatalbóli döntés-felülvizsgálati eljárások

IV.4.1. A döntés-felülvizsgálati eljárások általános jellemzői

A közérdek érvényesítése megkívánja, hogy a jogsértő határozat akkor is orvoslást nyerjen, ha az az ügyfél számára kedvező, az érdekeit nem sérti, s ezért nem áll érdekében, hogy jogorvoslati kérelmet nyújtson be ellene. Ezt a célt szolgálják a hivatalbóli döntés-felülvizsgálati eszközök, amelyek a bíróság által felül nem vizsgált döntések közigazgatáson belüli orvoslását hivatottak biztosítani. Közöttük a legfőbb különbség abban áll, hogy a döntés módosítására vagy visszavonására maga a döntést hozó szerv a jogosult, a felügyeleti eljárás címén pedig a felügyeleti szerv hatáskörébe tartozik a határozat megsemmisítése vagy megváltoztatása. Tekintettel ezeknek az eljárásoknak a hivatalbóli jellegére, a jogbiztonság védelme érdekében ezek a törvény által erőteljesen korlátozott jogorvoslati módok.

IV.4.2. A döntés módosítása vagy visszavonása

A módosítás és a visszavonás a jogorvoslásnak az a módja, amellyel a döntést meghozó hatóság a saját döntésének (határozatának vagy végzésének) a hibáit orvosolja. A visszavonás a megsemmisítéssel, a módosítás pedig a megváltoztatással azonos tartalmú döntést jelent. Nemcsak az első fokon eljáró szerv jogosult a döntéseinek módosítására, visszavonására, ez a jogkör megilleti a felsőbb fokon (másodfokon, felügyeleti eljárás címén) eljáró hatóságokat is. Az eljáró szerv csak abban az esetben élhet a módosítás vagy a visszavonás lehetőségével, ha a döntés jogszabálysértő, a döntés célszerűtlensége és méltánytalansága pedig nem ad alapot arra, hogy a döntést meghozó szerv a saját határozatát hivatalból eljárva felülvizsgálja. A határozat módosítására és visszavonására – az Alkotmánybíróság határozata vagy az ügyészi felhívás alapján indított eljárás kivételével – csak egy alkalommal van lehetőség.

Nincs helye a jogszabálysértő döntés módosításának, visszavonásának,

- ha a döntést a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság, a felügyeleti szerv vagy a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság elbírálta (ha a döntés bírósági felülvizsgálata van folyamatban, a hatóság az érdemi ellenkérelem előterjesztéséig vonhatja vissza a döntését);
- ha jogszabály a módosítást, visszavonást kizárja, vagy feltételhez köti és a feltétel nem következett be;
- ha a döntés módosítása vagy visszavonása jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot sértene (kivéve a hatósági nyilvántartásba vagy a hatósági igazolványba felvett téves bejegyzést, illetőleg az állampolgársági bizonyítvány téves ténymegállapítását);
- ha törvény eltérően nem rendelkezik, és a döntés közlésétől számított egy év eltelt.

A döntést közölni kell azzal, akivel a módosított vagy visszavont döntést közölték. A döntés módosításáról vagy visszavonásáról rendelkező döntés ellen olyan jogorvoslattal lehet élni, amellyel a visszavont, illetőleg módosított döntés megtámadható volt.

Az eljárásjogi visszavonás vagy módosítás esetkörétől fontos elhatárolni azokat az eseteket, amikor nem a döntés jogszabálysértő mivolta, hanem a jogosult utóbb tanúsított magatartása miatt kerül sor a jogosultság visszavonására. Ezekben az esetekben tehát nem a döntés, hanem a jogosultság visszavonására kerül sor, hiszen maga a döntés nem volt jogszabálysértő, hanem a jogosult tanúsított olyan jogsértő magatartást, amelynek jogkövetkezménye a jogosultság megvonása. Így például az éjszakai nyitvatartásra vonatkozó engedélynek a zajvédelmi előírások be nem tartása miatti visszavonása nem eljárásjogi, hanem anyagi jogi visszavonás.

IV.4.3. Felügyeleti eljárás

A felügyeleti eljárás keretében a felügyeleti szerv hivatalból vizsgálja az alsóbb szintű hatóság eljárását, az eljárás során hozott végzéseit, valamint az ügy érdemében hozott határozatát. Abban az esetben, ha a felügyeleti szerv felügyeleti eljárása során jogszabálysértést észlel, akkor

- megteszi a szükséges intézkedést a jogszabálysértő mulasztás felszámolására, vagy
- gyakorolja – ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik – felügyeleti jogkörét, amelynek keretében a felügyeleti szerv megsemmisítheti és megváltoztathatja a jogszabálysértő döntéseket, illetőleg – szükség esetén – a megsemmisítés mellett új eljárás elrendelésére is jogosult. (a döntést közölni kell azzal, akivel a jogszabálysértő döntést közölték).

A felügyeleti eljárás keretében a felügyeleti szerv jogerős döntéseket vizsgálhat felül, ezért a felügyelet jogcímén gyakorolt aktusfelülvizsgálat a jogbiztonság érdekében korlátozva van. Így a felügyeleti eljárásban a hatóság döntése nem változtatható meg és nem semmisíthető meg:

- ha a döntést a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság már érdemben felülvizsgálta;
- semmisségi ok esetén, ha a megsemmisítő döntés az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértené, és a döntés jogerőre emelkedése óta három év eltelt; vagy a megsemmisítő döntés a kötelezettséget (joghátrányt) megállapító döntés jogerőre emelkedésétől, illetve, ha az hosszabb, akkor a teljesítési határidő utolsó napjától, a folyamatos kötelezettséget megállapító döntés esetén pedig az utolsó teljesítéstől számított öt év eltelt;
- ha semmisségi ok hiányában az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértené;
- a kötelezettséget (szankciót) megállapító döntés jogerőre emelkedésétől, illetőleg, ha az hosszabb, akkor a teljesítési határidő lejártától számított öt év eltelt;
- ha azt jogszabály kizárja vagy feltételhez köti, és a feltétel nem következett be.

A felügyeleti eljárásban a döntés megváltoztatására nincs lehetőség olyan közigazgatási hatósági ügyekben, amelyek a tevékenység gyakorlásához szükséges nyilvántartásba vételre és a nyilvántartásból való törlésre vonatkoznak – a fegyelmi és etikai ügyek kivételével –, ha törvény valamely tevékenység végzését vagy valamely foglalkozás gyakorlását köztisztületi vagy más szervezeti tagsághoz köti.

A jogszabálysértő döntés megsemmisítése vagy megváltoztatása esetén a felügyeleti eljárásban intézkedni kell a döntéssel, illetve az annak alapján történt teljesítéssel vagy végrehajtással kialakult helyzet rendezéséről, valamint a szükségtelenül okozott költség megtérítéséről. A jogszabálysértő döntést megsemmisítő vagy megváltoztató döntés jogorvoslattal történő megtámadása esetén ezt fel kell függeszteni.

A felügyeleti szerv – ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik – az a hatóság, amely a fellebbezés elbírálására jogosult vagy jogosult volna.

IV.4.4. Ügyészi fellépés

Az ügyész szerepét a közigazgatási hatósági ügyekben a Ket. nem szabályozza. A törvénysértő közigazgatási döntések orvoslása érdekében az ügyészt megillető eszközöket az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (a továbbiakban: Ütv.) az ügyészség közérdekvédelmi feladatairól szóló fejezetében szabályozza. Az Ütv. 29. §-a alapján az ügyész ellenőrzi a közigazgatási hatóságok egyedi ügyben hozott, bíróság által felül nem bírált jogerős vagy végrehajtható döntéseinek, valamint hatósági intézkedéseinek a törvényességét. Ha az ellenőrzés során az ügy érdemére kiható törvénysértést észlel, felhívással él a felügyeleti szervnél a törvénysértés megszüntetése érdekében. Ha a döntést meghozó hatóságnak nincs felügyeleti szerve, vagy a felügyeleti szerv a kormány, illetőleg az ügyben a felügyeleti intézkedést jogszabály kizárja, az ügyész a döntést hozó hatósághoz nyújtja be a felhívását.

Az ügyész felhívással élhet a törvénysértés megszüntetése érdekében

- a közigazgatási hatósági döntés jogerőre emelkedésétől vagy a végrehajtás elrendelésétől számított egy évig;

- a kötelezettséget megállapító, jogot elvonó vagy korlátozó döntés ellen a végrehajtáshoz való jog elévüléséig, azaz a jogerőre emelkedéstől számított öt évig;
- a követelés biztosítását vagy dolog zárlatát elrendelő döntés ellen pedig az állapot fennállása alatt.

A felhívásban az ügyész indítványozhatja a törvénysértő döntés végrehajtásának felfüggesztését – ebben az esetben a felhívás címzettje köteles a döntésig a végrehajtást azonnal felfüggeszteni. Ha a felhívás címzettje az ügyész által kitűzött határidőn belül orvosolja a törvénysértést, és erről az iratok megküldése mellett tájékoztatja az ügyészt, ugyancsak e határidőn belül tájékoztatnia kell az ügyészt arról is, ha a felhívásban foglaltakkal nem ért egyet. Ha a határidő eredménytelenül telik el – a címzett a felhívásban foglaltaknak nem tesz eleget, nem válaszol, vagy a felhívásban foglaltakkal nem ért egyet –, az ügyész a törvénysértőnek ítélt jogerős döntést bíróság előtt támadhatja meg.

IV.5. A semmisség

Mint láttuk, a hivatalbóli döntés-felülvizsgálati eljárások fontos korlátját jelenti a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme. A Ket. szabályoz azonban olyan tényállásokat is, amelyek fennállása esetén módot ad a törvénysértés hivatalbóli orvoslására az általánosan irányadó határidőkre és a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokra való tekintet nélkül. Ebbe a körbe tartoznak a semmis döntések.

Semmis a döntés akkor, 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, ha a hatóság eljárása ideiglenes intézkedés megtételére vonatkozott, amelynek hiányában a késedelem elháríthatatlan kárral, a személyiségi jogok elháríthatatlan sérelmével vagy elháríthatatlan veszéllyel járt volna;
- a határozatot a szakhatóság megkeresése nélkül vagy a szakhatóság jogszabályon alapuló állásfoglalásának figyelmen kívül hagyásával hozták meg;
- a döntés tartalmát bűncselekmény befolyásolta, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetését jogerős ítélet megállapította, vagy az ilyen ítélet meghozatalát nem a bizonyítottság hiánya zárta ki;
- a döntést hozó testületi szerv nem volt jogszabályszerűen megalakítva, nem volt határozatképes, vagy nem volt meg az érvényes döntéshez szükséges szavazati arány;
- az eljáró szerv ugyanabban az ügyben azonos tényállás mellett – a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság által elrendelt új eljárás kivételével – döntött, amelyben a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság már érdemi döntést hozott;
- a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság az ügyben hozott döntést megsemmisítette és új eljárást rendelt el, és az új eljárásban hozott közigazgatási döntés a bíróság határozatával ellentétes;
- törvény valamely meghatározott forma mellőzését, illetve valamely súlyos eljárási jogszabálysértést is semmisségi okká minősített, és a döntés ezt megsértette.

A törvény által semmisségi okká minősített súlyos törvénysértés esetén a döntést a jogerőre emelkedésétől számított három éven belüli jogorvoslati, illetőleg döntés-felülvizsgálati eljárások során minden korlátozás nélkül meg kell semmisíteni. Semmis döntések esetén a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme csak a döntés jogerőre emelkedését követő három év elteltével áll be. Ha a semmisségi ok kötelezettséget (joghátrányt) megállapító döntés tekintetében áll fenn, akkor a döntés jogerőre emelkedésétől, illetőleg, ha az hosszabb, a teljesítési határidő lejártától számított öt év elteltével nincs helye a döntés megsemmisítésének. Kivételt képeznek azok a döntések, amelyek azért minősülnek semmisnek, mert bűncselekmény befolyásolta a tartalmukat: az ilyen döntések – ha a megsemmisítés jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot nem érint – időbeli korlátozás nélkül megsemmisíthetőek.

IV. 6. A jogerő

A jogállami garanciák nélkülözhetetlen eleme a jobbiztonság, amely a közigazgatás működésével kapcsolatosan azt a követelményt támasztja, hogy a közigazgatás döntései kiszámíthatóak legyenek. A jobbiztonság elvéből levezethető, hogy a hatósági döntések alapján az ügyfelek akkor tudják a jogaikat gyakorolni, illetve a kötelezettségeiket teljesíteni, ha a döntés már nem tehető vitássá. A jogerő kérdése egyrészt felmerül a hatósági döntések témakörnél, másrészt itt, a jogorvoslati eljárásoknál, végül pedig mint a végrehajtás előfeltétele – hiszen végrehajtani (azaz a hatósági döntésnek állami kényszer segítségével érvényt szerezni) általában csak jogerős döntéseket lehet.

Az eljárásjogokban a jogerőnek két formáját szokás megkülönböztetni, az alaki jogerőt és az anyagi jogerőt.

Az alaki jogerő a döntés megtámadhatatlanságát jelenti, tehát azt, hogy rendes jogorvoslással nem lehet megtámadni a döntést. A Ket. „A hatóság döntései” című, IV. fejezetében az alaki jogerőt szabályozza, amikor kimondja, hogy az első fokú döntés jogerőre emelkedik, ha

- a fellebbezési határidő fellebbezés nélkül telt el,
- a fellebbezésről lemondtak, vagy visszavonták a fellebbezést (ebben az esetben a döntés jogerőre emelkedik 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);
- a fellebbezés kizárt (ebben az esetben az első fokú döntés, valamint a másodfokú döntés a közléssel válik jogerőssé);
- a fellebbezési eljárásban a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság helybenhagyta az első fokú hatóság döntését (ebben az esetben az első fokú döntés a másodfokú döntés közlésével válik jogerőssé).

A fellebbezési eljárás megszüntetése esetén a hatóság önállóan fellebbezhető első fokú végzése vagy határozata a fellebbezési eljárás megszüntetéséről szóló végzés jogerőre emelkedésének napján válik jogerőssé.

Egyes döntések esetén részjogerő is beállhat. Ennek az a lényege, hogy ha a határozatnak a fellebbezéssel meg nem támadott része önmagában is értelmezhető döntést tartalmaz, akkor a fellebbezés csak a megtámadott rész tekintetében akadályozza meg a jogerőre emelkedést, a meg nem támadott rész pedig jogerőre emelkedik. Ennek az egyik esete az, hogy ha csak az eljárás egyéb résztvevője fellebbezett a rá vonatkozó rendelkezés ellen, akkor ez nem akadályozza meg annak, hogy a határozatnak az ügy érdemében hozott része jogerőre emelkedjen. A másik eset az, amikor a jogszabály így rendelkezik arra való 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.

A jogerő beálltának több jogkövetkezménye is van. Ekkortól gyakorolhatóak a határozatból származó jogok, illetve ettől az időponttól hajtható, pontosabban hajtandó végre a határozat. Ha a kötelezett önként nem hajtja azt végre, akkor a közigazgatás ekkortól kezdve jogosult döntésének érvényt szerezni.

Az anyagi jogerő már a határozat megváltoztathatatlanságát jelenti. Anyagi jogerő azonban csak bírói döntéshez fűződhet, így a közigazgatási határozat anyagi jogerejéről csak akkor beszélhetünk, ha a bíróság érdemben felülbírálta a döntést, azaz helybenhagyta azt vagy (új eljárásra való kötelezés nélkül) hatályon kívül helyezte, kivételesen megváltoztatta azt. Ezekben az esetekben a bírói döntés anyagi jogereje visszahat a közigazgatási döntésre.

Bírószági felülvizsgálat hiányában tehát a döntésnek nincs anyagi jogereje, azonban vannak az anyagi jogerőhöz hasonló jogi helyzetet keletkeztető jogintézmények, amelyek a döntés megváltoztathatatlanságát eredményezik. Mivel a közigazgatási döntéseknél nem csak a jogbiztonságot kell garantálni, hanem a törvényességet is, ezeknek korlátozottabb az összhatása. Megváltoztathatatlanságot keletkeztető intézmények a közigazgatási eljárásjogban a határidők, illetve a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme.

A határidőkkel már a hivatalbóli döntés-felülvizsgálati eszközöknél találkoztunk, ezek a módosítás vagy a visszavonás esetén egy év, a felügyeleti eljárásban a kötelezettséget megállapító határozat esetében öt év, ügyészi felhívásnál pedig egy, illetve öt év.

A jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme valamennyi hivatalbóli döntés-felülvizsgálati eljárásnak fontos korlátját képezi. Ez a korlát a jogosultságot keletkeztető döntéseknél érvényesül. Feltétele még az ügyfél jóhiszeműsége, amit vélelmezni kell. A közigazgatási szervnek kell bizonyítania azt, hogy az ügyfél a jogszerzéskor rosszhiszemű volt. Rosszhiszeműnek tekintendő az ügyfél, ha a hatóságot tudatosan megtévesztette, az ügy érdemére vonatkozó jelentős tény vagy körülményt elhallgatott vagy valótlan adatot szolgáltatott, kényszerrel, fenyegetéssel alkalmazva jutott számára előnyös döntéshez, az eljáró szerv dolgozóját megvesztegette, vagy ha a döntés meghozatalakor tudta, hogy a döntés törvényt sért. További feltétel a jogosultság gyakorlásának megkezdése. A jog gyakorlása nincs időtartamhoz kötve, azt gyakoroltnak kell tekinteni már akkor is, ha az ügyfél megkezdte, illetőleg ráutaló magatartást tett arra, hogy a joggal élni kíván (pl. megvásárolta a berendezést az orvosi rendelő működtetéséhez).

További lehetőség, hogy jogszabály kizárhatja vagy feltételekhez kötheti a döntés megsemmisítését (visszavonását), megváltoztatását (módosítását).

V. Az eljárás egyéb eshetőlegesen szakaszai (a hatósági ellenőrzés és a végrehajtás), valamint az eljárási költségek

V.1. A hatósági ellenőrzés

A hivatalbóli eljárások gyakorta hatósági ellenőrzés nyomán indulnak. Az ellenőrzés arra szolgál, hogy a hatóság hatáskörének keretei között ellenőrizze egyrészt azt, hogy a jogszabályban foglalt rendelkezéseket betartják-e, illetve másrészt pedig azt, hogy a végrehajtható döntésben foglaltakat a címzettek teljesítik-e. Ez utóbbi esetben a hatósági ellenőrzésre nyilvánvalóan az alapeljárás lefolytatását követően kerülhet sor. A hatósági ellenőrzés tehát lehet egy, az első fokú eljárást megelőző esetleges szakasz, de lehet egy, az alapeljárást követő szakasz is. Megjegyeznénk, hogy a hatósági ellenőrzést nem minden esetben követi közigazgatási hatósági eljárás.

A hatósági ellenőrzés indulhat hivatalból, vagy – ha azt törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki vagy nem korlátozza – az ügyfél kérelmére, aki azonban csak saját maga hatósági ellenőrzés alá vonását kérheti.

A hatósági ellenőrzés általános eszközeit a Ket. meghatározza: a hatósági ellenőrzés keretében a hatóság az ügyféltől törvényben meghatározott adatok szolgáltatását, iratok bemutatását kérheti, és egyéb tájékoztatást kérhet, vagy helyszíni ellenőrzést tarthat, illetve ha jogszabály lehetővé teszi, a helyszínre vagy a hatósági nyilvántartáshoz telepített, illetve a folyamatba beépített ellenőrző rendszerből történő táv-adatszolgáltatás útján történő ellenőrzést végezhet. Jogszabály időszakos vagy folyamatos adatszolgáltatási kötelezettséggel megvalósuló, illetve folyamatos ellenőrzést is elrendelhet.

A helyszíni ellenőrzés lefolytatására, illetve ezzel kapcsolatban az ügyfél értesítésére és a helyszíni ellenőrzés akadályozására a szemlére vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni.

A hatóság a hatósági ellenőrzéshez 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.

A hatóság az ellenőrzési tervben foglaltak, valamint az ellenőrzési tervben nem szereplő, de az ellenőrzési időszakban lefolytatott hatósági ellenőrzések végrehajtásáról és 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.

A hatóság a honlapján és az ügyfélfogadásra nyitva álló helyiségében közzéteszi egyrészt az ellenőrzési tervnek azt a részét, amely nem veszélyezteti az ellenőrzés célját; másrészt az ellenőrzési jelentést.

A hatóság a hatósági ellenőrzést valamilyen hatósági aktussal fejezi be. A hatóság a hatósági ellenőrzés eredményeképpen vagy azt állapíthatja meg, hogy a címzettek a jogszabályban foglalt rendelkezéseket betartották, a végrehajtható döntésben foglaltakat teljesítették; vagy azt, hogy a címzettek megsértették a jogszabályban foglalt rendelkezéseket, a végrehajtható döntésben foglaltakat.

A hatósági ellenőrzésről a hatóság jegyzőkönyvet készít, amelynek egyik példányát a hatóság az ügyfélnek a helyszínen átadja, vagy azt az ügyfél részére az ellenőrzés befejezésétől számított tíz napon belül megküldi. Ha a hatóság a hatósági ellenőrzés során nem tapasztal jogsértést, akkor a jegyzőkönyv felvétele helyett egyszerűsített jegyzőkönyvet is készíthet.

Ha a hatóság az ügyfél kérelmére folytatta le a hatósági ellenőrzést és nem tapasztal jogsértést, ennek tényéről az ügyfélnek az ellenőrzés iránti kérelem benyújtásakor előterjesztett kérelmére hatósági bizonyítványt állít ki, amely – ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik – egy évig hatályos. A hatóság a jegyzőkönyv átadását vagy megküldését mellőzheti, ha az ellenőrzés alapján határozatot hoz, és a határozat kizárólag az ellenőrzés során felvett jegyzőkönyv megállapításain alapul.

Ha a hatóság a hatósági ellenőrzés eredményeként megállapítja azt, hogy az ügyfél a jogszabályban, illetve a hatósági határozatban foglalt előírásokat megsértette, és a jogszabály vagy hatósági határozat megsértése a jogellenes magatartás megszüntetésével vagy a jogszerű állapot helyreállításával – újabb hatósági eljárás lefolytatása nélkül – orvosolható, a hatóság felhívja az ügyfél figyelmét a jogszabálysértésre, és megfelelő határidő megállapításával, valamint a jogkövetkezményekre történő figyelmeztetéssel végzésben kötelezi annak megszüntetésére. Ha a felhívásban meghatározott határidő eredménytelenül telt el, a hatóság hivatalból megindítja a hatáskörébe tartozó eljárást, és abban értékeli a tapasztalt jogsértést (helyreállítási kötelezettséget állapít meg, bírságot szab ki etc.). A jogsértés jogkövetkezményeinek alkalmazására általános szabályként tehát csak a felhívás eredménytelensége esetén kerülhet sor. Vannak azonban olyan helyzetek, amikor a felhívás nem alkalmas eszköz a jogsértés megszüntetésére, így például a

jogsértés csak hatósági határozattal szüntethető meg, vagy a jogsértés súlya miatt azonnali hatósági beavatkozásra van szükség, illetve ha a jogsértő már korábban is követett el azonos jogszabálysértést. Ezért lehetőség van egyes esetekben a felhívás mellőzésére mind egyedi ügyekben a hatóság, mind egy-egy ügytípusban általános jelleggel a jogalkotó részéről. Amennyiben a hatóság a tapasztalt jogszabálysértés tekintetében nem rendelkezik hatáskörrel, kezdeményezi az intézkedésre hatáskörrel rendelkező hatóság eljárását, illetve fegyelmi, szabálysértési, büntető-, polgári vagy egyéb eljárást kezdeményez.

V.2. A végrehajtási eljárás alapjai

V.2.1. A végrehajtás fogalma

A végrehajtás a kötelezés tartalmú hatósági döntés jogilag kötött eljárási rendben, állami kényszer alkalmazásával való érvényesítése. E fogalomnak minden eleme magyarázatra szorul.

„Kötelezés tartalmú hatósági döntés” minden olyan döntés vagy azt pótló aktus, amelynek alapján kötelezettség terhel valakit, így a hatóság döntésében megállapított kötelezettség mellett a hatóság által jóváhagyott egyezségben vállalt kötelezettség, a hatósági szerződésben vállalt kötelezettség és a jogsegély keretében a külföldi hatóság hatósági ügyben hozott határozatában foglalt kötelezettség.

„Állami kényszeren” elsősorban vagyoni hátrányt kell érteni, bár kivételesen fizikai kényszer alkalmazására is sor kerülhet a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény alapján.

„Kötött eljárási rend” alatt a Ket., illetve a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény rendelkezéseit kell elsősorban érteni.

Mindezek alapján végrehajtható döntések:

- a pénzfizetésre, meghatározott cselekményre, magatartásra irányuló jogerős döntés, ha a teljesítési határidő eredménytelenül telt el;
- a tűrésre, ill. valamely cselekménytől, magatartástól való tartózkodásra irányuló kötelezettséget megállapító jogerős döntés, amennyiben az ügyfél a kötelezettséget megszegte;
- ha a döntés fellebbezésre vagy a végrehajtás felfüggesztése iránti kérelemre való tekintet nélküli végrehajtását, vagy biztosítási intézkedésként való alkalmazását rendelték el;
- ha a teljesítési határidőt nem tartalmazó döntés jogerőre emelkedett.

V.2.2. A végrehajtás formái

A végrehajtás foganatosításának három módja van: az egyik a pénzfizetési kötelezettség végrehajtása, a másik a meghatározott cselekmény végrehajtása, a harmadik pedig a meghatározott ingóság kiadása.

A pénzfizetési kötelezettség végrehajtása során sorrendiség érvényesül: a Ket. pontosan meghatározza a pénzfizetési kötelezettség végrehajtására vonatkozó sorrendet, amelyet be kell tartani. Ennek értelmében elsősorban a biztosítási intézkedés során lefoglalt, pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt összeget kell végrehajtás alá vonni. Biztosítási intézkedésként pénzkövetelés biztosítása vagy meghatározott dolog zárlata rendelhető el a teljesítési határidő lejártá előtt, az erre okot adó körülmény felmerülésétől számított öt napon belül, ha az eljárás tárgyát képező kötelezettség későbbi teljesítése veszélyben van.

Ha a követelést a biztosítási intézkedés során lefoglalt, pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt összeg nem vagy csak részben fedezi, az egyéb pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt összeget, vagy, ha ez nem lehetséges, természetes személy esetében a munkabérét kell végrehajtás alá vonni. Abban az esetben, ha ezek nem vagy csak aránytalanul hosszú idő múlva vezetnének eredményre, a kötelezett bármely vagyontárgya – de elsősorban az, amelyre biztosítási intézkedést rendeltek el – végrehajtás alá vonható. Ingóvégrehajtás helyett, ha a pénzfizetési kötelezettség olyan közigazgatási bírság, amelyet a helyi önkormányzat képviselő-testülete által hozott rendelet alapján természetes személlyel szemben szabtak ki, a közigazgatási bírságot kiszabó hatóság a meg nem fizetett közigazgatási bírság közérdekű munkával történő megváltásáról is rendelkezhet. Az erre vonatkozó részletszabályokat a Ket. rögzíti.

Végül ingatlanvégrehajtásnak van helye, de csak akkor, ha a követelés összege legalább ötszázezer forint. Kivételesen lehet ennél kisebb összeg is akkor, ha a tartozás arányban áll a végrehajtás alá vont ingatlan értékével. A kötelezett és a vele együtt élő hozzátartozóinak lakhatását szolgáló – a jogszabályban meghatározott lakásigény mértékének felső határát meg nem haladó nagyságú – lakás a végrehajtás során csak akkor értékesíthető, ha a végrehajtás más

formái nem vezettek eredményre. További lehetőség az ingatlan jelzálogjoggal való megterhelése, ha nincs helye ingatlanvégrehajtásnak, és a végrehajtás más formái nem vezettek eredményre.

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; vagy
- azt a törvény elrendeli.

A késedelmi pótlék mértéke minden naptári nap után a felszámítás időpontjában érvényes jegybanki alapkamat kétszeresének 365-öd része. A késedelmi pótlékot pénzfizetési kötelezettség esetén a teljesítési határidő utolsó napját követő naptól, a hatósági szerződés alapján igénybe vett támogatás vagy kedvezmény visszatérítése esetén az igénybevétel első napjától a teljesítés vagy a visszatérítés napjáig terjedő időszakra, részleges teljesítés esetén a hátraléokra kell felszámítani.

Cselekmény, tevékenység végzésére (pl. épület átalakítása), cselekvéstől való tartózkodásra, vagy cselekvés, tevékenység abbahagyására (pl. erdőirtás abbahagyására való kötelezés), illetve a tűrésre kötelező döntés végrehajtásának többféle módja van. Ezek közül a végrehajtást foganatosító szerv azt az intézkedést köteles megtenni, amely – az ügy összes körülményét figyelembe véve – a legeredményesebben és a leghatékonyabban biztosítja a kötelezettség teljesítését.

Így a hatóság

- a kötelezett költségére és veszélyére elvégeztetheti a meghatározott cselekményt;
- a jogosultat feljogosíthatja, hogy a meghatározott cselekményt a kötelezett költségére és veszélyére elvégezze, vagy mással elvégeztesse;
- a szolgáltatás pénzgyenértékének megfizetésére kötelezheti a kötelezettet a jogosult kérelmére;
- a kötelezettel szemben – vagyoni helyzetének és jövedelmi viszonyainak vizsgálata nélkül – eljárási bírságot szabhat ki, amennyiben a teljesítés elmaradása felróható a kötelezettnek; vagy
- a rendőrség közreműködésével kikényszerítheti a meghatározott cselekményt.

A magyar hatóság döntésének külföldön történő végrehajtására az Európai Unió általános hatályú, közvetlenül alkalmazandó kötelező jogi aktusa, törvény vagy kormányrendelet rendelkezése, illetve viszonyosság alapján kerülhet sor.

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.

V.2.3. A végrehajtási eljárás menete

a) A végrehajtás megindítása

Az első fokon eljáró hatóság a végrehajtható döntésben előírt kötelezettség teljesítését hivatalból indult eljárásban hivatalból, a kérelemre indult eljárásban a jogosult kérelmére, illetve, ha a kérelemre indult eljárásban hozott döntést hivatalból is meghozhatta volna, hivatalból is köteles vizsgálni. Ha a hatóság az önkéntes teljesítés elmaradását állapítja meg, megindítja a végrehajtást, amiről végzésben dönt (kivéve, ha ő a foganatosító). E végzés ellen, ha jogszabálysértésre hivatkoznak, fellebbezésnek lehet helye. Hatósági szerződésben foglalt kötelezettség megszegése esetén a hatóság a kötelezettséget végzésbe foglalja, amely – kivételesen halasztó hatályú keresettel – a közigazgatási és munkaügyi bíróság előtt támadható meg.

A végrehajtás foganatosítása általában az első fokú hatóság feladata. A végrehajtást foganatosító szerv a végrehajtásra szerződést köthet önálló bírósági végrehajtóval, de a végzést ebben az esetben is csak a végrehajtást elrendelő hatóság hozhatja meg a végrehajtás során. Ha nem az első fokú hatóság foganatosítja a végrehajtást, akkor törvény vagy kormányrendelet elrendelheti, hogy a végrehajtást foganatosító szerv vonja be az eljárásba az első fokú hatóságot.

b) A végrehajtás akadályai

Ahogy az alapeljárásnak, úgy a végrehajtási eljárásnak is lehetnek akadályai. Ilyen akadályok észlelése esetén elsősorban a végrehajtás felfüggesztésének lesz helye. Így hivatalból fel kell függeszteni a végrehajtást a következő esetekben:

- ha a végrehajtás alá vont vagyontárggyal kapcsolatban igényper van folyamatban, vagy a vagyontárgyat a bírósági végrehajtó más követelés végrehajtása érdekében korábban lefoglalta, feltéve, hogy más lefoglalható vagyontárgy nincs;
- ha a kézbesítési vélelem megdöntésére irányuló kérelmet terjesztettek elő, és a kérelemben előadott tények és körülmények a kérelem elfogadását valószínűsítik;
- ha a kötelezett meghalt vagy megszűnt, a jogutódlás tárgyában hozott végzés jogerőre emelkedéséig;

- ha azt az ügyész a végrehajtható döntés elleni ügyészi felhívásban indítványozza;
- ha a végrehajtás folytatása életveszéllyel vagy helyrehozhatatlan kárral járna, vagy az közegészségügyi vagy közbiztonsági okból szükséges;
- ha a kötelezett fizetési kedvezmény iránt kérelmet terjeszt elő, kivéve, ha az ügyfél korábbi, ilyen tárgyú kérelmének a hatóság jogerősen már elbírálta, vagy a fizetési kedvezmény engedélyezését jogszabály kizárja;
- ha azt jogszabály elrendeli; valamint
- ha a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság a hatóságot új eljárásra kötelezte, és ezzel a bírósági döntéssel szemben perújítási vagy felülvizsgálati kérelmet terjesztettek elő.

A végrehajtás felfüggesztésére kivételesen a kötelezett kérelmére is sor kerülhet, amennyiben a kötelezett a felfüggesztésre okot adó, méltányolható körülményét igazolja, és korábban a végrehajtási eljárás során a kötelezettet nem sújtották eljárási bírsággal.

A végrehajtás felfüggesztéséről általában a végrehajtást megindító szerv dönt, de dönthet róla a jogorvoslás során a felügyeleti szerv vagy a fellebbezés elbírálására jogosult szerv is, illetve – közigazgatási bírósági eljárásban – a bíróság. A felfüggesztő végzés ellen fellebbezésnek van helye. A felfüggesztési ok megszűnése után a végrehajtás folytatásáról is a végrehajtást elrendelő szerv dönt. A végrehajtás felfüggesztése az addig foganatosított eljárási cselekményeket nem hatálytalanítja, de a felfüggesztés megszüntetéséig újabb végrehajtási cselekmény nem foganatosítható.

Bizonyos esetekben a végrehajtás megszüntetésére is sor kerülhet – erről a végrehajtást megindító hatóság dönt. A végrehajtás megszüntetését eredményező akadályok a következők:

- ha a végrehajtható döntést visszavonták, megsemmisítették vagy hatályon kívül helyezték;
- ha nincs jogutód, akivel szemben a végrehajtást folytatható;
- ha a végrehajtáshoz való jog elévült;
- (Az elévülési határidő a 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, amit bármely végrehajtási cselekmény megszakíthat. Ez utóbbi esetben az elévülés újrakezdődik, de az elévülés objektív határideje tíz év. Nyugszik az elévülés a végrehajtás felfüggesztése, a végrehajtási eljárásban engedélyezett fizetési kedvezmény, továbbá a pénzfizetési kötelezettség folyamatos végrehajtásának időtartama alatt is.)
- ha a jogosult a végrehajtás megszüntetését kéri;
- ha a további végrehajtási eljárási cselekményektől nem várható eredmény;
- ha a végrehajtást foganatosító szerv a pénzkövetelést a pénzforgalmi szolgáltatóra vagy a munkáltatóra vonatkozó felelősségi szabály alapján, illetve a kötelezett tartozásaiért jogszabály alapján helytállásra kötelezettel szemben érvényesítette;
- ha a hatóság a jogutódlásra való tekintettel a teljesítési határidőt a végrehajtás megindítását követően meghosszabbította;
- ha a végrehajtást foganatosító szerv a kötelezettel szemben felszámolási eljárást kezdeményezett, illetve a kötelezett ellen felszámolási eljárás indult;
- ha a kötelezett az eljárás tárgyát képező kötelezettséget teljesítette; illetve
- ha törvény vagy kormányrendelet egyéb okból lehetővé teszi.

A végrehajtást megszüntető végzést haladéktalanul közölni kell a jogosulttal és a kötelezettel, továbbá meg kell küldeni a végrehajtást foganatosító szervnek.

c) Jogorvoslat a végrehajtási eljárásban

A végrehajtási eljárásban az elsőfokú eljárás szabályai megfelelően alkalmazandóak. Így 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. Emellett speciális jogorvoslati eszköz a végrehajtási kifogás is. Ezt a jogosult és a kötelezett, illetve az terjesztheti elő, akinek a jogát vagy a jogos érdekét a végrehajtás sérti, a végrehajtást foganatosító szerv azon törvénysértő döntése, intézkedése vagy az intézkedés elmulasztása ellen, amelyekkel szemben fellebbezésnek nincs helye. A végrehajtási kifogást a sérelmezett intézkedésről való tudomásszerzést vagy az akadály megszűnését követő nyolc napon belül, de legkésőbb az intézkedéstől számított három hónapon belül lehet előterjeszteni.

A fellebbezést és a végrehajtási kifogást a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság általában tizenöt napon belül bírálja el. A végrehajtási kifogást abban az esetben, ha a végrehajtást a bírósági végrehajtó foganatosítja, a végrehajtást megindító hatóság döntései elleni fellebbezés elbírálására jogosult hatóság bírálja el. Az önálló bírósági végrehajtó megillető díjazással kapcsolatos végrehajtási kifogást a végrehajtó székhelye szerint illetékes járásbíró bírálja el.

A végrehajtási kifogásnak, ugyanúgy, ahogy a fellebbezésnek sem, a döntés végrehajtására nincs halasztó hatálya. A megfellebbezhető döntések, illetve a kifogást elbíráló döntések ellen bírósági felülvizsgálattal lehet élni.

V.3. Az eljárási költség

Eljárási költségnek minősül mindaz, a hatósági eljárásban felmerült igazolt költség, amelyet az ügyfél a kérelemre indult eljárásban a hatóság részére, továbbá az ügyfél vagy az eljárásban közreműködő más személy, esetleg maga az eljáró hatóság a közigazgatási eljárással összefüggésben fizet meg.

A Ket. tételesen felsorolja az eljárási költségeket, amelyeket három csoportra oszthatunk: az eljárási illetékre, az igazgatási szolgáltatási díjra és az egyéb eljárási költségekre. Az eljárási illetéket, illetve az igazgatási szolgáltatási díjat a kérelmező ügyfél azért fizeti meg, hogy a hatóság lefolytassa a kérelmezett eljárást. Ebből következik, hogy hivatalból indított eljárások során sem illetékfizetési, sem igazgatási szolgáltatási díjfizetési kötelezettség nem keletkezik. Ezeknek a költségeknek a mértékét jogszabály határozza meg. Az egyéb eljárási költségek akár kérelemre indult, akár hivatalból indított eljárás folyamán felmerülhetnek. Egyéb eljárási költségek lehetnek például az anyanyelv használatával kapcsolatos költség, a tanú és a hatósági tanú költségtérítése, a végrehajtási költség és a végrehajtási költségátalány etc.

A Ket. részletesen meghatározza az eljárási költség megelőlegezésének, viselésének, illetőleg a költségmentességnek a szabályait is.

IRODALOMJEGYZÉK

- BOROS Anita: Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2010.
- FICZERE Lajos szerk.: Magyar közigazgatási jog. Általános rész. Osiris Kiadó, Budapest, 1998.
- FONYÓ Gyula–KILÉNYI Géza–VIDA István–ZSUFFA István: Az eljárási törvényről. Táncsics Kiadó, Budapest, 1981.
- Herbert KÜPPER: Magyarország átalakuló közigazgatási bírászkodása. mTA Law Working Papers, 2014/59.
- KALAS Tibor szerk.: Magyar közigazgatási jog. Általános rész, I. Virtuóz Kiadó, Miskolc, 2004.
- KILÉNYI Géza–VIDA István–ZSUFFA István: Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1986.
- KILÉNYI Géza szerk.: A közigazgatási eljárási törvény kommentárja., KJK–KERSZÖV Kiadó, Budapest, 2005.
- PATYI András szerk.: Hatósági eljárásjog a közigazgatásban. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2012. 141–199. o.
- PATYI András szerk.: Közigazgatási hatósági eljárásjog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2009.
- PATYI András: Közigazgatási bírászkodásunk modelljei. Logod Bt., Budapest, 2002.
- PAULOVICS Anita: Az általános és különös eljárási szabályok a közigazgatásban. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003.
- PAULOVICS Anita: „Jogorvoslat és jogerő a magyar közigazgatási eljárásjogban”. Jogtudományi Közlöny, 2009/9. (64. évf.) 357–368. o.
- ROZSNYAI Krisztina: Közigazgatási bírászkodás Prokrusztész-ágyban: a közigazgatás feletti bírói kontroll változó körülmények közt. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010.
- TAMÁS András: A közigazgatási jog elmélete. Szent István Társulat, Budapest, 1997.
- TRÓCSÁNYI László: Milyen közigazgatási bírászkodást? Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1992.
- VARGA ZS. András: Közigazgatási jog II. – Közigazgatási hatósági eljárásjog (PATYI András szerk.). Dialóg Campus kiadó, Budapest–Pécs, 2007. 106. o.

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



NEMZETI
KÖZSZOLGÁLATI
EGYETEM



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

SZÉCHENYI 2020



Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE