

A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁS ÁLTALÁNOS SZABÁLYAI AZ ÁKR. SZERINT



Boros Anita – Hoffman István – Pollák Kitti –
Bekecs Andrea – Szamek Gabriella –
Szegedi László – Vértesy László

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

Szerzők:

Dr. habil. Boros Anita
Dr. Hoffman István
Dr. Pollák Kitti
Dr. Bekecs Andrea
Dr. Szamek Gabriella
Dr. Szegedi László
Dr. Vértesy László PhD jur. PhD cec

Szakmai lektor:

Dr. Fazekas János

Hatályosítást elvégezte:

Dr. Pollák Kitti
Dr. Iván Dániel

Szerkesztő:

Dr. Fazekas János

Olvasószerkesztő:

Kiss Eszter
Császár-Biró Anna

Az eredeti kézirat lezárásának dátuma:

2018. február 14.

A hatályosított kézirat lezárásának dátuma:

2019. március 26.

Kiadja:

© NKE, 2018

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert
Dékán

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

TARTALOM

1. Az Ákr. alapelvei és alapvető rendelkezései	5
1.1 A közigazgatási hatósági tevékenység és eljárás jogi szabályozása	5
1.1.1 Az Ákr. alapelvei	6
1.1.2 Az Ákr. hatálya	11
1.1.3 Eljárási képesség és képviselő az Ákr.-ben	18
1.2 Alapvető rendelkezések	20
1.2.1 Az eljárási kötelezettség	20
1.2.2 Illetékesség, az illetékesség és a hatáskör vizsgálata	21
1.2.3 Nyelvhasználat.	23
1.2.4 Kizárás	25
1.2.5 Megkeresés	27
1.2.6 Kapcsolattartás és adatkezelés	28
1.2.7 A kiskorú, a cselekvőképtelen és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorú, valamint a fogyatékossgal élő személy eljárási védelme és a támogató.	30
1.2.8 Az iratbetekintés és korlátai	32
1.3 Záró rendelkezések.	34
1.3.1 Átmeneti rendelkezések	34
2. Az első fokú eljárás.	35
2.1 A kérelemre induló hatósági eljárás szabályai	35
2.1.1 A kérelemre vonatkozó szabályok	35
2.1.2 A sommás eljárás és a teljes eljárás.	44
2.1.3 Az eljárás felfüggesztése, szünetelése, megszüntetése	46
2.1.4 Az ügyintézési határidő és a határidő számítása	48
2.1.5 A szakhatóság közreműködése	51
2.1.6 A tényállás tisztázása és a bizonyítás	52
2.2 A hivatalbóli eljárás szabályai	70
2.2.1 A hivatalbóli eljárás.	70
2.2.2 A hivatalbóli eljárás megindítása	70
2.2.3 Az ügyfél adatszolgáltatási kötelezettsége.	73
2.3 Az egyes hatósági intézkedések különös szabályai	74
2.4 Az eljárási költség	76
2.4.1 Az eljárási költségre vonatkozó általános szabályok	76
2.4.2 Az eljárási költség viselése és előlegezése.	76
2.4.3 Döntés az eljárási költség viseléséről és a költségmentesség	77
2.4.4 Az eljárási költség kérdésköre az egyes jogintézmények tekintetében	78
3. A hatóság döntései, a hatósági bizonyítvány, a hatósági igazolvány és nyilvántartás	80
3.1 A közigazgatási hatóság döntései	80
3.1.1 A hatósági döntés fogalma, elhatárolása a közigazgatás más döntéseitől.	80
3.1.2 A határozat és a végzés mint a közigazgatás döntések legfőbb típusai	83
3.1.3 A közigazgatás hallgatásához kötődő sajátos döntések	85
3.1.4 Sajátos, többoldalu döntések.	87
3.2 A döntés közzlése	89
3.2.1 A döntés közzlésének fogalma és a döntés közzlése a magyar hatósági eljárásjogban. A közzlés formái	89
3.3 A döntés és közzlésének joghatásai. A döntés egyes hibáinak korrekciója	98

3.3.1 A jogerő fogalma. Anyagi és alaki jogerő. Jogerő, közigazgatási hatósági és bírósági eljárás	98
3.3.2 A véglegességre vonatkozó szabályok az Ákr.-ben	99
3.3.3 Azonnali végrehajthatóság az Ákr.-ben	100
3.3.4 A döntés kijavítása és kiegészítése.	102
3.4 Hatósági bizonyítvány, igazolvány, hatósági nyilvántartás.	102
3.4.1 Regisztratív aktusok.	102
3.4.2 A hatósági bizonyítvány és a hatósági igazolvány	103
3.4.3 Hatósági nyilvántartások	103
4. A hatósági ellenőrzés	104
4.1 Általános szabályok	104
4.2 A hatósági ellenőrzés lefolytatása	105
4.3 A hatósági ellenőrzés lezárása	107
5. Jogorvoslat.	109
5.1 A jogorvoslathoz való jog és az Ákr. jogorvoslati rendszere	109
5.1.1 Alapfogalmak: jogorvoslat, jogorvoslathoz való jog	109
5.1.2 Az Ákr. jogorvoslati rendszere.	110
5.1.3 Az önálló jogorvoslattal megtámadható döntések köre	111
5.2 Kérelemre induló jogorvoslati eljárások	111
5.2.1 Bevezető	111
5.2.2 A közigazgatási per	112
5.2.3 A Fellebbezés	118
5.3 Hivatalból induló jogorvoslati eljárások	127
5.3.1 Bevezető	127
5.3.2 A döntés módosítása vagy visszavonása a hatóság saját hatáskörében.	127
5.3.3 Felügyeleti eljárás.	128
5.3.4 Az ügyészségről szóló törvény szerinti ügyészi felhívás és fellépés nyomán indított eljárás	129
5.3.5 Semmisség	131
6. A végrehajtás.	134
6.1 A végrehajtás fogalma	134
6.1.1 A vagyoni végrehajtás	135
6.1.2 Személyi végrehajtás	137
6.2 A végrehajtás általános szabályai	138
6.3 A végrehajtható döntések	140
6.3.1 A kötelezettséget megállapító döntés.	140
6.3.2 A döntés véglegessége, végrehajthatósága	142
6.4 A végrehajtás elrendelése.	143
6.5 A végrehajtás foganatosítása	143
6.5.1 Végrehajtás pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt összegre	144
6.5.2 Végrehajtás munkabérre és egyéb járandóságra.	145
6.5.3 Az Ingóvégrehajtás.	146
6.5.4 az Ingatlan-végrehajtás	147
6.6 A késedelmi pótlék.	148
6.7 A végrehajtás felfüggesztése	148
6.8 A végrehajtás megszüntetése.	149
6.9 A végrehajtási jog elévülése.	150

1. AZ ÁKR. ALAPELVEI ÉS ALAPVETŐ RENDELKEZÉSEI

1.1 A közigazgatási hatósági tevékenység és eljárás jogi szabályozása

A közigazgatási hatósági tevékenység és eljárás jogi szabályozása garanciális jelentőségű, hiszen az alapvetően szuprematív jogviszonyként kategorizálható hatósági jogviszonyban biztosítani kell az ügyféli jogok érvényesülését, a hatósági jogviszonyból fakadó egyenlőtlenségek kiegyensúlyozását.¹ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr. vagy kódex) megszületését megelőzően is, Magyarországon a hatósági tevékenység és eljárás jogi szabályozása hosszabb múltra tekinthet vissza. E fejlődési útnak az alábbiak voltak a legfontosabb állomásai:

- 1901. évi XX. törvény a határozatok kézbesítését és a jogorvoslati rendszert szabályozta egy- ségesen, majd ugyanebben a szabályozási tárgykörben állapított meg szabályokat az 1929. évi XXX. törvény.²
- Bár a Magyar Zoltán vezette tudományos iskola keretében több kódextervezet is elkészült, de a két világháború között általános hatósági eljárási kódex elfogadására nem került sor. A kodifikációs folyamat csak az 1950-es években indult meg újra. Ennek eredménye lett az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Et.), amelynek módosításáról szóló 1981. évi I. törvény (a továbbiakban: Áe.) az alkotmányos rendszerváltást követően egészen 2005-ig hatályban maradt.
- A 2000-es évek közepén ismét felvetődött az általános hatósági eljárási kódex újrakodifikálásának szükségessége. Ennek okai az alábbiak voltak: a jogállamiság, az ügyféli jogok védelme és valós érvényesítésére; a szolgáltató közigazgatás követelményének érvényre juttatása; az ország jelentősen módosult viszonya a „külvilághoz” (legfőképpen annak EU-csatlakozása); a felértékelődött az adatvédelem, illetve a modern technikai eszközök terjedése.³ A kodifikációs folyamat eredménye lett a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) elfogadása.

Jelen szakanyag tárgya az Országgyűlés által 2016 végén elfogadott Ákr.

Az Ákr. mint a hatósági tevékenységet és eljárást átfogó jelleggel szabályozó kódex megalkotását az alábbi tényezők tették szükségessé, annak indokolása szerint:

- a felgyorsult társadalmi és technológiai fejlődés, valamint az egymást váltó kormányok eltérő szemlélete miatt a Ket. nem tudott a hatósági eljárások kiérlelődött törvényi alapjává válni,
- 10 év alatt a Ket. szinte minden rendelkezése módosult, némelyik többször is, szövege egyre bővült, ugyanakkor a koherenciája meggyengült (például törvénybe nem való ügyviteli jellegű előírások is kerültek bele), és végül valamiféle „ügyintézői kézikönyvvé” vált,
- valamint egyre több eljárás került ki a Ket. hatálya alól, gyakorlattá vált az úgynevezett „mögöttes” jogszabályként való alkalmazása, ami megkérdőjelezte a Ket. átfogóan általános jellegét.

Jelen bevezető fejezetben kívánunk utalni arra is, hogy az Országgyűlés a polgári perjog szabályozá-

¹ Fazekas Marianna (szerk.): Közigazgatási jog. Általános rész III. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2013, 135. p.

² Fazekas (2013):136. p.

³ Kilényi Géza (szerk) (2005): A közigazgatási eljárási törvény kommentárja, KJK-KERSZÖV, 19–21. p.

sától elkülönítetten fektette le a közigazgatási perek szabályait a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényben (a továbbiakban: Kp.). Ennek egyes rendelkezéseire pusztán néhány esetben kívánunk utalni, ahol a Kp. rendelkezéseinek ismertetése szükséges a kapcsolódó hatósági eljárásjogi jogintézmények szabályozásának megértéséhez.

1.1.1 Az Ákr. alapelvei

1.1.1.1 Az európai és uniós jog alapvető követelményei

A hatósági tevékenység és eljárások szabályozásának alapvető követelményei nem pusztán az Ákr. határozza meg. Magyarországgal szemben mind a tágabb értelemben vett európai jog, mind az uniós jog támaszt olyan követelményeket, amelyek tárgya a hatósági eljárások szabályozása.

Az európai jog túlmutat a szűkebb értelemben vett uniós jog keretein. Így a tagállami közigazgatás működésével és minőségével kapcsolatos követelmények egyik meghatározó forrása az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJEE), valamint az Európa Tanács Miniszterek Bizottsága több közigazgatási (hatósági) eljárásjogi tárgyú ajánlása:

- (77) 31. számú ajánlás az egyének közigazgatási hatóságok határozataival szembeni védelméről;
- (80) 2. számú ajánlás a közigazgatási hatóságok mérlegelési jogkörének gyakorlásáról;
- (81) 19. számú ajánlás a közigazgatási hatóságok által kezelt információkhoz való hozzáférésről;
- (87) 16. számú ajánlás a sok személyt érintő közigazgatási eljárásokról;
- (91) 10. számú ajánlás a hatóságok által kezelt személyes adatok harmadik személyeknek történő kiadásáról;
- (2002) 2. számú ajánlás a hivatalos iratok hozzáférhetőségéről;
- (2003) 16. számú ajánlás közigazgatási és bírói döntések végrehajtásáról a közigazgatási jog területén;
- (2004) 20. számú ajánlás a közigazgatási aktusok bírói felülvizsgálatáról;
- (2007) 7. számú ajánlás és annak függeléke a jó közigazgatásról.

Az ajánlások szerepe, hogy a jó kormányzás keretei között elvárásokat határoznak meg az Európa Tanács szerződő felei számára, hogy miképp biztosítsák a jó közigazgatást. Az Európa Tanács korábbi közigazgatási (eljárásjogi) tárgyú ajánlásaihoz képest – a komplexebb politikai, társadalmi, jogi követelmények megfogalmazása miatt, másrészt a szélesebb körű hatályából fakadóan – a (2007) 7. számú ajánlás tekinthető a leglényegesebbnek. Kiemelkedő fontosságát a függelékként szereplő, konkrét elvárásokat átfogóan tartalmazó modellegyezmény adja. Ugyanakkor meghatározó szerepének elnyerését a modellegyezmény relatív konkrétsága, valamint annak a közegnek a hiánya hátráltatja, amelyben közvetlen alkalmazásával, értelmezésével a folyamatos fejlesztése biztosítva lenne.⁴

Az uniós jogi elvárásokat illetően elméletileg a tagállami hatósági eljárásjogi és perjogi szabályozásban máig érvényesül a tagállami autonómia elve. Ugyanakkor erősödik az uniós jog hatása. Ennek alapját azok a követelmények jelentik, amelyek az uniós normák tagállami szervek általi (közvetett) végrehajtásával kapcsolatosak:

- A hatékony és egyenértékű jogvédelem elve szerint a közvetett végrehajtás során a tagállami szabályok nem lehetnek kedvezőtlenebbek az uniós jogrend által biztosított jogok érvényesítésekor, mint azok, amelyek a hasonló tagállami jogi esetekre vonatkoznak. Másrészt a gya-

⁴ Szegedi László: Az Európa Tanács jó közigazgatásról szóló ajánlásának magyar szövegéhez, *Pro Publico Bono*, 2011/1. szám, 105–108. pp.

korlatban nem tehetik lehetetlenné vagy rendkívül nehézé az uniós jogrend által biztosított jogok érvényesítését (Deutsche Milchkontor-ítélet, C-205/82-215/82, EU:C:1983:233, 22–24. pontok). A tagállamok kötelezettségük elmulasztása esetén nem hivatkozhatnak saját jogrendszerükre vagy belső körülményeikre [Bizottság kontra Németország („asztali bor” ügy) ítélet, C-217/88, EU:C:1990:290, 27–28. pontok]. Az Európai Bíróság ezt azzal egészítette ki, hogy a közigazgatási döntések bíróság előtti megtámadásának lehetősége a hatékony jogvédelem lényeges előfeltétele (Johnston-ítélet, C-222/84, EU:C:1986:206, 13-21. pontok).

- Az Alapjogi Charta 41. cikke szerinti „megfelelő ügyintézéshez való jog” alapján minden személy ügyét részrehajlás nélkül, tisztességesen, ésszerű időn belül kell elintézni. Ez a jog magában foglalja a meghallgatás, az iratbetekintés, a nyelvhasználat jogát, az eljáró szervek indokolási kötelezettségét döntéseik meghozatala során, és jóvátételi kötelezettségüket a feladatuk teljesítése során okozott károkért. Ugyanakkor a „megfelelő ügyintézéshez való jog” önmagában nem kényszeríthető ki egyénileg, hanem csak annak egyes részjogosultságai és követelményei. Emellett az Alapjogi Charta magán viseli az Európai Bíróság esetjogában megfogalmazott egyéb követelményeket is, így annak 47. cikke alapján biztosítani kell a hatékony jogorvoslatot és a tisztességes eljáráshoz való jogot. Az Alapjogi Chartának az alkalmazási körét meghatározó 51. cikke szerint annak követelményeire az Európai Unió intézményeivel, szerveivel, hivatalaival, valamint a tagállamokkal szemben is lehet hivatkozni, amennyiben utóbbiak az uniós jogot hajtják végre (közvetett végrehajtás). Bár az európai jog, az EJE esetjogi megállapításai egyértelműen visszahatnak az Alapjogi Chartára, valamint ennek révén az uniós alapjogvédelemre, formálisan az Európai Uniónak az EJE-hez történő csatlakozása még nem történt meg.

1.1.1.2 Alapelvek az Ákr.-ben

1.1.1.2.1 Az alapelvek szerepe és rendszere

Az alapelv olyan „általános tétel, iránymutatás vagy előírás, amely kiindulópontul szolgál a jogi érvelés és döntéshozatala számára olyan esetben, amikor a konkrét jogi szabályozás hiányzik, hézagos vagy többértelmű”⁵. Jogtörténetileg az Et. nem, de az Áe. már tartalmazott alapelvi rendelkezéseket, amelyek módosításon mentek keresztül az alkotmányos rendszerváltozás miatt.⁶ Ehhez képest a Ket. 1-8. §-aiból az alapelvek egy igen kusza rendszere rajzolódott ki.⁷ Az Ákr. tömörebb módon megfogalmazott alapelvi rendszert tartalmaz.

Az alapelvi rendelkezésekkel kapcsolatban óhatatlanul felvetődik annak kérdése, hogy mennyiben szükséges egy eljárási kódexnek külön alapelveket tartalmaznia. Bár az eljárási kereteket lefektető követelmények akár az Alaptörvényből, sőt tágabb értelemben az európai és uniós jogból is levezethetőek, ugyanakkor a törvényi alapelvek „ottléte” az egyedi eljárásokban biztosítja az alkotmányosságot, ráadásul normatív tartalmuk miatt is lényeges a kódexbeli elhelyezésük a bevezető rendelkezések között.⁸ Az alapelvek ekként elősegítik a jogértelmezést, az ágazati jogszabályok megalkotása folyamán is iránymutatásként szolgálhatnak, továbbá hézagpótló funkciójuk is van.⁹ Kiemelkedő jelentőségre tehetnek szert az Ákr. alkalmazása kapcsán azért is, mert a szándékoltan tömörebb törvényszöveg

⁵ Juhász Zoltán: A közigazgatás joghoz kötöttségének elve és a törvényesség elve a közigazgatási hatósági eljárásban (a Ket. és az Ákr. rendszerében), Új Magyar Közigazgatás, 2016/2. szám, 36–42., 37. pp.

⁶ Balogh-Békési Nóra: Alapelvek a közigazgatási hatósági eljárásban, Új Magyar Közigazgatás, 2016/2. szám, 12–17., 13. pp.

⁷ Forgács Anna: Alapelvi bíráskodás a közigazgatási hatósági eljárásban, In: Fazekas Marianna (szerk.): Jogi Tanulmányok, ELTE ÁJTK, Budapest, 2012, 391–403., 393. pp.

⁸ Balogh-Békési (2016): i.m., 15. p.

⁹ Juhász (2016): i.m., 39. p.

miatt, a jogalkalmazó egyértelműen sokkal inkább arra kényszerül, hogy a felvetődő jogalkalmazási dilemmákat többek között az alapelvi rendelkezésekre támaszkodva oldja meg.

Ezt a fajta funkciót és az alapelvek szerepének meghatározását visszatükrözi az Ákr. 1. § (1) bekezdése is. E rendelkezés szerint a közigazgatási hatósági eljárásokban – összhangban az Alaptörvény XXIV. (tiszteséges eljáráshoz való jog) és XXVIII. cikkével (jogorvoslati követelmények) – az eljárás minden résztvevője a rá irányadó szabályoknak megfelelően és az eljárás minden szakaszában az e fejezetben (I. fejezet) meghatározott alapelvek és alapvető szabályok érvényre juttatásával jár el. Ezek alapján az alapelveknek és alapvető szabályoknak az eljárás egész szakaszában érvényesülnie kell. Az alapelvek címzettje az eljárás minden résztvevője – sőt, mint látni fogjuk, a 6. § alapján egyes alapelvi követelmények és elvárások az eljárásban részt nem vevő személyekre is vonatkozhatnak. Egyúttal utal arra is az idézett paragrafus, hogy általános elvárás ezen követelményeknek követése, valamint azok érvényre juttatása – utóbbi értelemszerűen elsősorban a hatósággal szembeni követelmény.

1.1.1.2.2 A jogszerűség elve (legalitás)

A jogállamiságnak, a közhatalom gyakorlásának, az állami tevékenység végzésének, és szűkebb értelemben véve a közigazgatási hatóság eljárásának is alapvető sarokköve a jogszerűség (legalitás) elve. Az Alkotmánybíróság számtalan döntésében értelmezte ennek egyes elemeit:

- „[A] jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket” [56/1991. (XI. 8.) AB határozat].
- A fentiekre visszautalva fejtette ki az Alkotmánybíróság, hogy törvénytörtő határozat elfogadásával nem pusztán a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai sérülnek, hanem a jog által védett közérdek is általában véve. Emellett pedig a közigazgatási jogalkalmazás során hozott határozatok tekintetében az eljárásjog intézményrendszerének a jogállamiságból fakadó mindkét követelmény, a közigazgatási határozatok törvényessége és a jogbiztonság követelménye érvényesülését egyaránt biztosítani kell [2/2000. (II. 25.) AB határozat].¹⁰

Így a legalitás magában foglalja, hogy a hatósági jogkör gyakorlásának alapfeltétele a jogszabály felhatalmazása (a kódex szervei hatályának, a hatóság fogalmának is része). A hatósági eljárás a jogszabály keretei között és rendeltetésszerűen megengedett. A rendeltetésszerű joggyakorlást az Alkotmánybíróság ismét csak a jogállamiság követelményéből levezethető, a jogrendszer egészét átható követelménynek tekintette [31/1998. (VI. 25.) AB határozat; 29/2005. (VII. 14.) AB határozat; 5/2007. (II. 27.) AB határozat; 18/2008. (III. 12.) AB határozat]. Ilyen alapelvi követelmények érvényesülése esetről-esetre ítélt meg. Erre szolgálhat példaként a bírói gyakorlat, amikor az ügy érdemére kiható, súlyos eljárási szabálysértésként értékelte, hogy az elsőfokú hatóság úgy rendelte el a felperesi építmény bontását, hogy a felperes által előterjesztett újabb fennmaradási engedély vonatkozásában a hatóság által előírt hiánypótlásra adott határidő leteltét be sem várta (Kúria, Kfv.II.37.603/2011/7.).¹¹

A hatóságnak a hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség, az ügyféllel való együttműködés és a jóhiszeműség követelményeinek megfelelően kell eljárnia. Felvetődött a szakirodalomban annak kérdése, hogy a szakszerűség inkább a hatékonyság követelményéhez tartozik-e.¹² A szakszerűség feltételezi, hogy a hatóság ismeri a jogot, valamint az irányadó joggyakorlatot és annak ismeretében gyakorolja hatásköreit. Ezt egészítik ki az egyszerűség, az ügyféllel való együttműködés és a jóhiszeműség követelményei. Utóbbi kettő általános jelleggel a jóhiszeműség és a bizalmi elv megnevezés alatt is elismerést nyer.

¹⁰ A határozat elemzéséről ld. bővebben: Juhász (2016): i.m., 38. p.

¹¹ Az ítélet elemzéséről ld. bővebben: Juhász (2016): i.m., 41. p.

¹² Hajas – Huszárné Oláh – Kalas – Kárpáti – Kurucz – Lapsánszky – Mudráné Láng – Petrik – Rothermel – Sugár: Az Általános Közigazgatási Rendtartás Magyarázata, HVG-Orac Lap és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2017, 31. p.

Az Alaptörvény XV. cikke rögzíti a törvény előtti egyenlőség és az egyenlő bánásmód követelményét, amelyhez kapcsolódik az indokolatlan megkülönböztetés és részrehajlás nélkül eljárás követelménye. Eszerint a hasonló helyzetben lévő személyek eltérő bánásmódban való részesítésének alapja csak objektív tényezőkön alapulhat, illetve semmilyen esetben nem alapulhat az úgynevezett védett tulajdonságokon (faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel). E követelmény és alapelv érvényre juttatása kiemelkedő jelentőségű, amelyet jelez az uniós jog ebbéli követelményeinek megerősödése is az utóbbi években. A luxemburgi esetjog és az EU jogrendszere is elsődleges jogforrásként kezel egyes általános jogelveket, illetve elismeri ezek közvetlen hatályát is. Az egyenlő bánásmód (Mangold-ítélet, EU:C:2005:709, 76. pontja), konkrétan az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma egyértelműen ebbe a körbe sorolható (Küçükdeveci-ítélet, C-555/07, EU:C:2010:21).

A legalitás elvének részeként szabályozza az Ákr. annak követelményét, hogy a hatóság a jogszabályban meghatározott határidőn belül, ésszerű időben járjon el. A „megfelelő ügyintézéshez való jognak” is része, hogy minden személy ügyét ésszerű időn belül kell elintézni. Az Alkotmánybíróság ennek kapcsán kifejtette, hogy „az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy hatáskörét gyakorolja, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon [72/1995. (XII. 15.) AB határozat]”.¹³ Az Ákr. megalkotása során a törvényalkotó tartózkodni kívánt az ügyviteli szabályoknak a kódexben való lefektetésétől, így a belső eljárási határidők jelentős része kikerült a törvény szövegéből. Alapvetően, a jogszabályban meghatározott idő, egyfajta objektív kritériumként működik, míg az ésszerű idő alapján kötelessége a hatóság ügyviteli és belső döntéshozatali rendjének olyan megszervezése, amely által minél előbb meg tudja hozni döntését. Utóbbi elv a hatékonyság elve kapcsán is feltűnik.

1.1.1.2.3 A hivatalbóliság elve (officialitás)

A hivatalbóliság elvét illetően az Ákr. egy viszonylag rövid rendelkezést tartalmaz a korábban ehhez kapcsolódó Ket. 3. §-ához képest.

A kapcsolódó alkotmánybíróági gyakorlat [165/2011. (XII. 20.) AB határozat] ezen elvet az tényállás feltárását illetően értelmezte:

- Az officialitás az eljárás megindításától az eljárás lefolytatásán keresztül annak befejezéséig, illetve a született döntés végrehajtásáig érvényesülő közigazgatási eljárási elv, amely ezért magában foglalja a tényállás megállapításának kötelezettségét is.
- A kötelező vizsgálati jelleg különbözteti meg a közigazgatási eljárást a polgári, avagy a büntetőeljárás sajátosságaitól: a döntés alapját képező tényállást és annak valódiságát az eljárásban egyéni érdekeltég nélküli közigazgatási hatóság köteles feltárni és bizonyítani. A hatóság dönti el, hogy melyek a döntés meghozatalához szükséges tények, és melyek az irreleváns tényállási elemek.
- Jogállami körülmények között ugyanakkor a jogalkotó, a közigazgatási hatósági eljárások esetében, nem írhat elő a bírósági eljárásokra az Alkotmányból és nemzetközi kötelezettségvállalásból is egyértelműen kötelező, „fair eljáráshoz” való joggal ellentétes, az ügyfél és más érintett személy érdekeit teljes mértékben figyelmen kívül hagyó eljárási rendet.
- A tényállás tisztázása nem céltalan eljárást jelent. A hatóság az eljárás ezen szakaszában – törvényben szabályozott hatásköréhez igazodóan – azokat a releváns tényeket tárja fel és bizonyítja, amelyek döntésének az alapját képezik.
- Az Ákr. 1. § (1) bekezdése is arra utal, hogy a hivatalbóliság az eljárás egészében érvényesülhet:

¹³ A határozat elemzéséről ld. bővebben: Juhász (2016): i.m., 38. p.

- A hatósági eljárás megindulása háromféle módon történhet: kizárólag kérelemre, a hatóság döntése alapján hivatalból, valamint a kérelemre indult eljárást jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén is folytathatja a hatóság.
- A hatóság hivatalból állapítja meg a tényállást, határozza meg a bizonyítás módját és terjedelmét.
- Az Ákr. keretei között a hatóság felülvizsgálhatja a saját és a felügyelete alá tartozó hatóság döntését és eljárását – utóbbi valószínűleg ott „nyer majd jelentőséget az eljárás új rendszerében, hogy amennyiben nincs másodfokú eljárás, úgy a hatóság a felügyelete alá tartozó hatóság döntését és eljárását is hivatalból vizsgálja felül.”¹⁴

1.1.1.2.4 A hatékonyság elve

A hatósági tevékenységének megszervezése során a hatékonyság érvényre juttatása ismét csak esetről-esetre ítéltető meg. Ez az alapelv a közigazgatás egészének egyfajta iránymutatóként kell, hogy szolgáljon – egyrészt a költséghatékonyság, másrészt az eljárás gyors lefolytatása szempontjából. Ezt az Ákr. is rögzíti, amely szerint a hatóság köteles:

- az eljárás valamennyi résztvevőjének a legkevesebb költséget okoznia,
 - » ez alapján, ha több eljárási mód is felmerül, köteles a lehető legkevesebb költségvonzattal járó mellett dönteni;
- a tényállás tisztázására vonatkozó követelmények sérelme nélkül, a fejlett technológiák alkalmazásával – az eljárás a lehető leggyorsabban lezárására törekedni.

1.1.1.2.5 Az ügyfélre vonatkozó alapelvek

Az ügyfélre vonatkozó alapelveket az Ákr. az ügyféli jogosultságok és a hatósági kötelezettségek oldaláról is megközelíti.

Az ügyféli oldalról meghatározó a nyilatkozattétel és észrevétel megtételének joga, amelyet az eljárás teljes tartamára kiterjed. Ehhez egyértelműen kapcsolódik a meghallgatás joga, amely része a „megfelelő ügyintézéshez való jog” követelményrendszerének, illetve az Európai Bíróság több évtizedes joggyakorlatában kidolgozott alapvető követelménye (Transocean Marine Paint ítélet, C-17/74, EU:C:1974:106, 14-18. pontok; Hoffmann-La Roche ítélet, EU:C:1979:36, 11. pontja).

A hatóság általános kötelezettségeként utal rá az Ákr., hogy az ügyfél, továbbá az eljárás egyéb résztvevője (a tanú, a hatósági tanú, a szakértő, a tolmács, a szemletárgy birtokosa és az ügyfél képviselője) számára biztosítania kell a hatóságnak, hogy jogaikat és kötelezettségeiket megismerhessék, és elő kell mozdítania az ügyféli jogok gyakorlását. Ezek a kötelezettségek hatósági oldalról levezethetők az együttműködési kötelezettségből, közvetett módon akár a rendeltetésszerű joggyakorlás elvéből is. Az említett kötelezettségre utal az Európa Tanács jó közigazgatásról szóló (2007) 7. számú ajánlása is, valamint már korábban is elismerte a bírói gyakorlat példának okáért a nyomtatvány téves megválasztása esetén is (BH1995. 248.).¹⁵

1.1.1.2.6 A jóhiszeműség elve és a bizalmi elv

Az Ákr. általános jelleggel kiterjeszti az eljárás valamennyi résztvevője a jóhiszeműen eljárás és a többi résztvevővel való együttműködés köteleességét.

Ezt egészíti ki a kódex azzal, hogy senkinek a magatartása nem irányulhat a hatóság megtévesztésére vagy a döntéshozatal, illetve a végrehajtás indokolatlan késleltetésére. Következésképpen ez a ren-

¹⁴ Balogh-Békési (2016): i.m., 14. p.

¹⁵ Barabás Gergely: Alapelvek és alapvető rendelkezések (1-8. §), In: Barabás Gergely–Baranyi Bertold–Kovács András (szerk.): Nagykomentár a közigazgatási eljárási törvényhez, Budapest, Complex Kiadó, 2013, 30. p.

delkezés túlmutat az ügyféli, hatósági körön, valamint az eljárás egyéb résztvevőin is: ez a rendelkezés az eljárásban semmilyen pozícióban nem szereplő személyre is vonatkozik. Ahogyan Hajas utal rá, az ilyen személy az Ákr. 77. §-a alapján eljárási bírsággal is sújtható, illetve az okozott többletköltségek megtérítésére is kötelezhető – bár a kódex itt alapvetően csak a célzatos magatartásokat tilalmazza.¹⁶

A kódex emellett egyértelművé teszi, hogy az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője jóhiszeműségét az eljárásban vélelmezni kell, míg a rosszhiszeműség bizonyítása a hatóságot terheli.

1.1.1.2.7 Egyéb elvek az Ákr.-ben

Az Ákr. I. fejezetében foglalt alapvető rendelkezései az eljárás általános jellemzőit megfelelően kirajzolják.¹⁷ Ugyanakkor korábban a Ket. alapvető rendelkezései között szabályozott követelmények továbbra is fellelhetőek az Ákr.-ben, igaz, nem ebben a bevezető szerkezeti egységben, hanem külön jogintézményekhez rendelt szabályozva:

Az Ákr. II. fejezet 9. pontja foglalkozik a nyelvhasználattal.

- Az Ákr. 20. §-a rögzíti, hogy Magyarországon a közigazgatási hatósági eljárás hivatalos nyelve a magyar, ugyanakkor utal az egyértelmű eltérések lehetőségére is.
- Az Ákr. 21. §-a alapján a hatóság kötelessége, hogy arról gondoskodik, hogy az ügyfelet ne érje joghátrány a magyar nyelv ismeretének hiánya miatt, illetve a magyar nyelvet nem ismerő ügyfél is kérheti, hogy a hatóság bírálja el az anyanyelvén vagy valamely közvetítő nyelven megfogalmazott kérelmét.

Az Ákr. továbbra is kitér a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelmére:

- A semmisség jogkövetkezménye nem állhat be bizonyos feltételek mellett, ha jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokat sértene a megsemmisítés.
- Ideiglenes intézkedés felülvizsgálatánál nem érvényesül a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme.
- A felüyeleti intézkedés meghozatalának korlátja.

1.1.2. Az Ákr. hatálya

A hatósági eljárási kódex meghatározza, hogy annak rendelkezéseit milyen földrajzi területen (területi hatály), mikor (időbeli hatály), milyen szervek (szervi hatály), és azoktól független jogalanyok (személyi hatály) közötti, milyen típusú közigazgatási jogviszonyokban/ügyfajtákban (tárgyi hatály) kell alkalmazni.

1.1.2.1 Területi hatály

A törvény területi hatálya alapvetően Magyarországra terjed ki. A joghatóság kérdésével a közigazgatási szervek hatállyal kapcsolatos kérdések kapcsán térünk ki részletesen. Emellett az uniós jogot is figyelembe kell venni, ugyanis uniós szervek közvetlen végrehajtó tevékenysége is elképzelhető olyan ügyekben, amelyek az egyébként az Ákr. hatálya alá tartoznak. A nemzetközi és uniós joggal összefüggőkérdésekre a tárgyi hatály kapcsán térünk ki részletesen.

¹⁶ Hajas (2017): i.m., 36. p.

¹⁷ Balogh-Békési (2016): i.m., 14. p.

1.1.2.2 Időbeli hatály

A kódex 2018. január 1-én lép hatályba, rendelkezéseit a hatálybalépését követően indult és a megismételt eljárásokban kell alkalmazni, míg az Ákr. végrehajtásra vonatkozó rendelkezéseit a törvény hatálybalépésekor még el nem rendelt, és a törvény hatálybalépésekor folyamatban lévő végrehajtási eljárásokra is alkalmazni kell. Az Ákr. arról is egyértelműen rendelkezik, hogy annak hatálybalépése előtt kiadott jogerős hatósági döntéseket az új kódex rendelkezései szerint miképpen kell kezelni:

- ezeket az Ákr. alkalmazásában véglegessé vált döntésnek kell tekinteni;
- ha jogszabály közigazgatási hatóság jogerős döntését említi, azon az Ákr. alkalmazásában a hatóság végleges döntését kell érteni.

1.1.2.3 Az Ákr. tárgyi hatálya

1.1.2.3.1 A hatósági ügy fogalma

Az Ákr. a tárgyi hatályát nem pusztán a közigazgatási hatósági ügyekre korlátozza, hanem némileg tágabb kört felölelve a 7. § (1) bekezdése annak szabályait alkalmazni rendeli a hatósági ellenőrzés során is. Ezek alapján más közigazgatási tevékenységre nem terjed ki a hatálya, így ez tekinthető az Ákr. alapján közigazgatási eljárásnak (hatósági ügy és hatósági ellenőrzés).¹⁸

A hatósági ügy az Ákr. alkalmazásában annak 7. § (2) bekezdése szerint az az ügy, amelynek intézése során a hatóság döntésével:

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

Az idézett felsorolás alapján a kódex megalkotója az alábbi fogalmi elemek mentén ragadta meg a hatósági ügy fogalmát:

- olyan hatósági eljárási, amely feltételezi a jogviszony egyik oldalán az Ákr. 9. §-a szerinti hatóságot, illetve annak másik oldalán az Ákr. 10. §-a szerinti ügyfél létét,
- egyedi aktus kibocsátása, amely az ügyfél tekintetében nem pusztán a jog vagy kötelezettség megállapítását jelenti, hanem a meglévő jog vagy kötelezettség korlátozását, kiterjesztését, módosítását is felöleli,¹⁹
- az adatigazolás a hatósági igazolvány vagy bizonyítvány (Ákr. 95–96. §) kiadása okán eddig is a hatósági ügy kategóriájába tartozott,
- a nyilvántartás vezetése is hatósági ügy, bár a törvény értelmezése alapján arra következtethetünk, hogy ez az Ákr. 97. §-a szerinti hatósági nyilvántartásokra korlátozódik, amely akár konstitutív, akár deklaratív hatályú lehet,
- a „döntés érvényesítése” egyértelműen arra utal, hogy az ügyfogalom része a végrehajtás is, amelynek részleteit az Ákr. XI. fejezete rendezi. Annak alkotmányos követelményét, hogy a végrehajtási eljárásban megfelelő eltérésekkel, de érvényesülnie kell az alapvető garanciális követelményeknek, az Alkotmánybíróság is egyértelművé tette [22/2013. (VII. 19.) AB határozat].

¹⁸ Hajas (2017): i.m., 37. p.

¹⁹ Hajas (2017): i.m., 38–39. pp.

Egyértelműen nem tartoznak az Ákr. hatálya alá az alábbi cselekmények:

- normatív aktusok,
- hierarchikus irányítási és törvényességi felügyeleti jogviszonyok keretében kibocsátott aktusok,
- mellérendeltségi jogviszonyokból származó közigazgatási szerződések, kivéve a hatósági szerződéseket,
- más jogág szabályozása alá tartozó cselekmények.

Ugyanakkor röviden utalni kívánunk rá, hogy a Kp. már az Ákr.-től eltérő, a bírói felülvizsgálat tárgyát erősen kiszélesítő megközelítést követ. A Kp. 4. § (1) bekezdése alapján a közigazgatási jogvita tárgya a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló, vagy azt eredményező cselekményének, vagy a cselekmény elmulasztásának (a továbbiakban együtt: közigazgatási tevékenység) jogszerűsége. A Kp. 4. § (3) bekezdése szerint közigazgatási cselekmény az egyedi döntés, a hatósági intézkedés, az egyedi ügyben alkalmazandó – a jogalkotásról szóló törvény hatálya alá nem tartozó – általános hatályú rendelkezés, valamint a közigazgatási szerződés is.

1.1.2.3.2 Általános és különös eljárási szabályok viszonya

A fenti esetkörön túl, amelyek nem tekinthetők hatósági aktusnak, az Ákr. azt is meghatározza, hogy melyek azok az eljárások, amelyek nem tartoznak annak tárgyi hatálya alá. Az úgynevezett kivett eljárások köre az alábbi eljárásokat öleli fel:

- a szabálysértési eljárás,
- a választási eljárás, a népszavazás kezdeményezése és a népszavazási eljárás,
- az adó-, valamint vámigazgatási eljárás,
- a menekültügyi és idegenrendészeti, valamint – az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével – az állampolgársági eljárás,
- a versenyfelügyeleti eljárás,
- a Magyar Nemzeti Bank által lefolytatott egyes eljárások.

Régebbre visszanyúló vita tárgya, hogy mennyiben engedjen az általános (annak szánt) hatósági eljárási kódex eltérést saját rendelkezéseitől, ebben a tekintetben pedig milyen legyen az általános és a különös (ágazati) szabályozással fennálló viszonya. Az Ákr. végül alapvetően csak a Ket. kivett eljárások kategóriáját tartotta meg. A kivett eljárásokban dogmatikailag egyébként alkalmazható lenne az Ákr. általános tárgyi hatálya (hatósági ügy fogalma). Ugyanakkor a kivett eljárások által felölelt ágazatok sajátos jellemzői, az ehhez kapcsolódó szakmai és ágazati érdekek, azok sajátos egyéb jellemzői (például alkotmányjogi jelentőség) okán a kódex megalkotója úgy döntött, hogy ezekben nem rendeli el az Ákr. alkalmazását. A jelzett esetekben az ágazati törvények tartalmazzák az anyagi jogi rendelkezések mellett azokat az ágazat-specifikus eljárási rendelkezéseket és garanciákat, amelyet az adott eljárásokban alkalmazni kell.

A kivett eljárások körén kívül az Ákr. 8. § (2) bekezdése már magának a kódexnek a rendelkezésétől teszi függővé a kódex rendelkezéseitől való eltérést. E szabály alapvető fontosságú az általános eljárási kódex elsődlegességének biztosításakor, hiszen a kódex keretein belül határozta meg a törvényalkotó az eltérés lehetőségét. Ennek révén az Ákr. a hatósági eljárás legfontosabb szabályait illetően „zsinórmértékként” szolgál.

Az Ákr. 8. § (3) bekezdése nem az eltérés, hanem a kódex rendelkezéseit kiegészítő rendelkezések elfogadását teszi lehetővé két feltétel lefektetésével:

- A rendelkezéseknek az Ákr. szabályaival összhangban állónak és kiegészítő jellegűeknek kell lenniük – ennek egyértelmű lefektetése a későbbi jogalkotástól, illetve a jogalkalmazói gyakorlatától is függ majd. Ebben a tekintetben érhető az áttekinthetőbb és mennyiségileg rövidebb

kódex megalkotásának szándéka, amely teret enged ilyen típusú kiegészítő szabályok későbbi elfogadásának. Nem tekinthető kiegészítő jellegűnek olyan rendelkezés, amely teljesen új jogintézményt vezetne be, amely tisztességes eljáráshoz vagy megfelelő ügyintézéshez való jog kiüresítésével járna.²⁰

- A kiegészítő szabályok megalkotása jogszabályban történhet meg.

1.1.2.3.3 Nemzetközi és uniós jogból fakadó eljárási szabályok szerepe

A Ket. 13. § (4)-(5) bekezdéseivel ellentétben az Ákr. külön nem tér ki a nemzetközi és uniós jogból fakadó eljárási szabályok és az Ákr. viszonyára:

- Az Alaptörvény Q) cikke alapján elsősorban jogalkotással biztosítható a nemzetközi jog és a magyar jog összhangja. A nemzetközi jog forrásai közül gyakorlati jelentősége elsősorban a nemzetközi egyezményeknek lehet. Utóbbiakban foglalt eljárásjogi tárgyú követelmények, és az Ákr. összhangjának megteremtése a nemzetközi egyezményt a magyar jogrendbe kihirdető törvény vagy kormányrendelettel való összhang megteremtésétől függ. A kihirdetés részletes szabályait a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény tartalmazza.
- Magyarország az Európai Unió tagállamaként köteles megfelelni az elsődlegességet élvező uniós jogi követelményeinek, amelyek akár eljárásjogi tárgyúak is lehetnek. Az uniós jogforrási rend elsődleges jogának részét képezi a Lisszaboni Szerződéssel az Alapítószerződések rangjára emelt Alapjogi Charta. Annak fentiekben idézett rendelkezései, különösen a megfelelő ügyintézéshez való jog részjogosultságai és egyes követelményei az Alapjogi Charta 51. cikke alapján az uniós jogot közvetett módon végrehajtó tagállami jogalkalmazókat is kötik. Akárcsak az uniós jogforrások általában véve, valamint a közvetlen hatály doktrínája miatt erre hivatkozhatnak a tagállami jogalkalmazók előtt is az egyének. Adott jogviszonyok típusai alapján beszélhetünk vertikális (valamely természetes vagy jogi személy egy tagállam, illetve tagállami jogalkalmazóval szemben hivatkozik közvetlenül az uniós rendelkezésre), fordított vertikális (magánszeméllyel szemben hivatkozik tagállam, illetve tagállami jogalkalmazó az uniós rendelkezésekre) és horizontális (magánszemélyek egymás közötti jogviszonyaiban közvetlen hivatkozás uniós rendelkezésre) közvetlen hatályról.
- Az Európai Bíróság több esetben is utalt a Szerződések egyes rendelkezéseinek közvetlen hatályára. Ez kiterjedt az alapszabadságokat lefektető legfontosabb rendelkezésekre, a versenyjogi rendelkezésekre, illetve a nemek közötti megkülönböztetés tilalmára munka díjazásánál. A kapcsolódó gyakorlat alapján ezek a követelmények kiterjednek mind a vertikális, fordított vertikális és horizontális viszonyokra is.²¹
- Az utóbbi években született luxemburgi esetjog emellett egyre tágabb körben ismeri el az általános jogelvek közvetlen hatályát is, amelynek oka az irányelvek horizontális, vertikális hatályának hiánya. Így mondta ki, hogy az egyenlő bánásmód, konkrétan az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma az uniós jog olyan általános elve, amelynek érvényesülése nem függhet valamely irányelv átültetésére előírt határidőtől. (Mangold-ítélet, EU:C:2005:709, 76. pontja. A hátrányos megkülönböztetés tilalmát illetően lásd továbbá: Küçükdeveci-ítéletet C-555/07, EU:C:2010:21.)
- A *határozat* az EUMSZ. 288. cikke alapján teljes egészében kötelező. Ha a határozat megjelöli

²⁰ Hajas (2017): i.m., 44. p.

²¹ Légiutas-kísérő és munkáltatója közötti horizontális jogviszonyban a nemek szerinti megkülönböztetés tilalmának közvetlen hatályáról ld. C-43/75, Defrenne-ítélet, EU:C:1976:56, 39. pontja. A szolgáltatásnyújtás szabadság magánfelek közötti horizontális közvetlen hatályát illetően ld. a C-36/74 Walrave Koch-ítélet, EU:C:1974:140, 34. pontját. A letelepedés szabadságának ugyancsak horizontális közvetlen hatályáról ld. Viking-ítélet C-438/05, EU:C:2007:772, 68. pontját.

a címzetteket, akkor azokra kötelező, akiket a határozat ekként megjelöl. Ebben a tekintetben lényeges, hogy a határozatok címzettje is lehet akár több természetes- és jogi személy is, vagy akár egy vagy több tagállam is. A magánszemélyeknél ez nem azt követeli meg, hogy „név szerint kell megjelölni őket, elég, ha egyediesíthetőek azon a kategórián belül, melyhez tartoznak”.²² Az EuB a Grad-ügyben kimondta, hogy a határozatok feltétel nélküli, kellően egyértelmű és pontos rendelkezéseinek is lehet közvetlen hatálya²³ – ha nem-címzettek hivatkoznának rá, amelyet fenntartott a későbbi esetjog is (Grad-ítélet, C-9/70, EU:C:1970:78, 9-10. pontok. A Grad-ügyet követő esetjogot illetően ld. C-156/91 Hansa Fleisch-ítélet, EU:C:1992:423, 11-16. pontjait, C-18/08, Foselev-ítélet, EU:C:2008:525, 16-19. pontjait). Emellett pedig a lisszaboni reformok egyik lényeges változása volt, hogy bevezetésre kerültek az általános hatályú határozatok is.²⁴

- Az Európai Bíróság az *irányelvek vertikális közvetlen hatályát* általánosan elismeri. A *Ratti-ügyben* egyértelművé tette, hogy az irányelv átültetésére rendelkezésre álló határidőn belül a tagállam „szabadon járhat el” – azonban a határidő lejárta után nem hivatkozhat magánszemélyekkel szemben az irányelvből fakadó kötelezettségek nem teljesítése esetén az irányelv átültetésének elmulasztására (Ratti-ítélet, C-148/78, EU:C:1979:110, 22. pont.). A Bíróság ezt később annyival egészítette ki a *Becker-ügyben*, hogy lefektette: hogy a tagállami átültetés elmaradása, vagy nem megfelelő átültetés esetén, akkor lehet hivatkozni az adott irányelv szabályaira, ha azok *feltétlenek, kellően pontosak* és a magánszemélyek részére az állammal szemben érvényesíthető jogokat határoznak meg (Becker-ítélet, C-8/81, EU:C:1982:7, 25. pont.). Míg az irányelvek *fordított vertikális közvetlen hatályára* nem hivatkozhat az (átültetés tekintetében mulasztó) állam (Marshall ítélet, EU:C:1986:84, 50. pont.). Ez a fordított vertikális közvetlen hatály tilalma. Hasonlóképpen az irányelvek *horizontális közvetlen hatályát* sem ismerték el – bár ennek jelentősége a közigazgatási jogi területen alapvetően kisebb is (Faccini Dori-ítélet, C-91/92, EU:C:1994:292., 24. pont.).
- A *rendeletek* közvetlen hatálya elméletileg nem vethet fel különösebb kérdéseket, hiszen az EUMSZ. 288. cikke, ahogyan a Szerződések korábbi szövege sem hagy kétséget afelől, hogy azok közvetlen hatállyal rendelkező másodlagos jogforrások. [Elsőként a Variola-ítéletben (Variola-ítélet, C-34/73, EU:C:1973:101, 10. pont) mondta ki a Bíróság.]

1.1.2.4 Az Ákr. szervei hatálya – A hatóság

A szervei hatály Ákr.-beli szabályozása annak 9. §-ában a lehető legáltalánosabb megfogalmazással kívánt élni, így „lényegében azt fejezi ki, hogy hatóság az a szerv(ezet), amely jogszabály alapján hatósági ügyet intéz.”²⁵

Ebben a tekintetben a kódex nem állít különösebb kereteket és korlátokat sem a mindenkori közigazgatási és kormányzati szervezetalakítási autonómiának.

A kódex szövege hűen visszatükrözi, hogy hatósági jogkör gyakorlója lehet akár közigazgatási szerv, a közigazgatáson kívüli szervezet, személy is. Ezt a kérdést az Alkotmánybíróság több alkalommal vizsgálta:

- A felvonók és mozgólépcsők építésügyi hatósági engedélyezéséről, üzemeltetéséről, ellenőrzéséről és ellenőreiről szóló 113/1998 (VI. 10.) Korm. rendelet egyes rendelkezései alkotmányellenességének vizsgálatáról szóló 650/B/1998. AB határozat hatósági hatáskörök részvénytár-

²² Gombos Katalin (2012): Az Európai Unió jogának alapjai, Complex Kiadó, Budapest, 130. p.

²³ A határozatok közvetlen hatályáról ld. bővebben Kecskés László (2011): EU-jog és jogharmonizáció, HVG-Orac Kiadó, Budapest, 590–600. p.

²⁴ A határozatok érintő változásokról ld. bővebben: Fazekas Judit: Az EU jogrendszere, In: Osztoivits András (szerk.): EU-jog, HVG-Orac Kiadó, 2015, 165–257, 181–182. p.

²⁵ Hajas (2017): i.m. 45. p.

saságra való telepítését vizsgálta.

- Civil szervezetre való hatósági jogkör telepítését is elismerte az AB a 194/2010. (XII. 17.) AB határozatában.

Egyértelmű követelményként továbbra is utal az Ákr. arra, hogy a hatósági hatáskör gyakorlására jogszabály jogosíthatja fel a hatóságot, önkormányzati hatósági ügyekben önkormányzati rendelet. A Möt. 142/A. §-a szerint önkormányzati hatósági ügy olyan hatósági ügy, amely a képviselő-testület hatáskörébe tartozik, amelynek átruházása történik meg önkormányzati rendeletben a polgármesterre, a bizottságára, a társulására vagy a jegyzőre. Ha a képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben a hatáskörét átruházza, elbírálja a fellebbezést, valamint gyakorolja a másodfokú hatóság és a felügyeleti szerv feladat- és hatáskörét.

Az Ákr. 9. §-a kitér arra is, hogy hatóságtól a hatáskörébe tartozó ügy nem vonható el. A hatáskör-elvonás tilalma általános jogállamisági követelmény is egyben, egyben részét képezi a legalitás alapelveinek is.

A legalitás alapelve szerint a hatóság csak jogszabály felhatalmazása alapján járhat el, valamint hatáskörét a jogszabály keretei között gyakorolhatja, amely a hatósági működés követelménye, egyben garanciális jelentőségű rendelkezés az ügyfél számára is, hogy ügyében a hatáskörrel rendelkező hatóság járjon el.

Az Ákr. 123. §-a alapján (továbbra is) semmisségi ok, ha az ügy nem tartozik az eljáró hatóság hatáskörébe (az ideiglenes intézkedést kivéve), valamint, ha a döntést a szakhatóság kötelező megkeresése nélkül, vagy a szakhatóság állásfoglalásának figyelmen kívül hagyásával hozták meg.

1.1.2.5 Az Ákr. személyi hatálya – Az ügyfél

1.1.2.5.1 Általános ügyfélfogalom, a panaszos és a bejelentő jogi státusza

Az Ákr. 10. §-a alapvetően nem változtatott azon az Áe. és a Ket. által követett megközelítésen, amely a kódex személyi hatályát egy anyagi jogias ügyfélfogalomhoz kötötte. Ügyfélnek így a saját jogukban, jogos érdekükben érintettek tekint.

Az ügyfélként szóba jöhető három kategória alkalmazásával a törvényalkotó változatlanul kifejezésre juttatja, hogy gyakorlatilag az Ákr. személyi hatálya alá „bárki” eshet. Az Ákr. – azonosan az Áe.-vel és a Ket.-tel – a személyek és szervezetek legszélesebb köre számára enged így ügyfélminőséget.

A (saját) jog fogalma viszonylag kevés értelmezési kérdést vetett fel az eddigi bírói gyakorlatban. A jog és a jogos érdek elhatárolása kapcsán pedig inkább elméleti megfontolások állnak rendelkezésre. Ezek kiindulópontja, hogy a jog esetében valakinek saját jogát (vagy kötelezettségét) állapítja meg a határozat, míg a jogos érdek alapján vett érintettséghez elegendő a határozat kihatása.²⁶ A jogos érdek fogalmának egy tágabb és egy szűkebb értelmezési kerete is kialakult. Tágabb értelmezése szerint a „méltánylást érdemlő” szóösszetételnek feleltethető meg.²⁷ Míg szűkebb értelmezése szerint az ügyféli jogállást megalapozó jogos érdekről csak akkor lehet szó, ha az a jog által is védett érdek (KGD2015. 188.).

Egyértelmű döntése volt a törvényalkotónak, hogy közvetlen érintettséget szabta meg törvényi követelményként, szemben a korábbi szabályozással, ahol a közvetlenség kritériuma még nem szerepelt. A joggyakorlat azt mutatta, hogy ennek vizsgálata ágazatról-ágazatra, legfőképpen pedig esetről-esetre változott. A későbbi joggyakorlatra fog hárulni annak a megválaszolása, hogy ez mennyiben jelent szűkebb kört a korábbi gyakorlathoz képest.

Az általános ügyfélfogalom további részét képezi az, akire (amelyre) nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz, vagy akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak. Az adattartalom szerinti ügyféli

²⁶ Kovács András (2012): Piacszabályozás és jogorvoslat, HVG-Orac Kiadó, Budapest, 140. p.

²⁷ Kilényi (2005): i.m. 75. p.

minőség elismerése a jelzett tartalom személyhez köthetősége miatt kevés problémát vet fel. A hatósági ellenőrzés alá vontak ügyféli elismerése az Ákr. kibővített tárgyi hatályából fakad, amely kiterjed a hatósági ellenőrzésre is (bár utóbbi nem minősül hatósági ügynek). Ahogy a kommentár is utal rá, amennyiben nincs az Ákr. 10. § (2) bekezdése szerinti ex lege ügyfél, akkor kizárólag az ellenőrzés alá vont tekinthető annak.²⁸

El kell különíteni az ügyféli minőségtől a közérdekű bejelentő és a panaszos kategóriákat, bár mind a panaszost, mind a közérdekű bejelentőt rendelkezhetnek egyes eljárási jogokkal. E kategóriákat a panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény szabályozza. A törvény 1. §-a szerint a panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, közigazgatási – eljárás hatálya alá. A közérdekű bejelentés pedig olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. Mindkét típusú megkeresés javaslatot is tartalmazhat. Emellett pedig adott ágazati törvények is használják ezeket az ügyféltől elkülönített kategóriákat, így például a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: a Tpv.). A Tpv. IX. fejezete alapján a panaszos és a bejelentő sem tekinthető ügyfélnek, de bizonyos, a Tpv.-ben szabályozott eljárási jogosultságok megilletik őket.

1.1.2.5.2 Az általános és az ágazati ügyfélfogalom bevezetése

Az Ákr. 10 § (2) bekezdése alapján az általános ügyfélfogalomban foglaltak vizsgálata nélkül is ügyfélnek minősülnek külön törvény vagy kormányrendeletben meghatározott személyek. Így az ágazati jogalkotó dönthet alapvetően a Ket. esetében korábban meglévő egyes speciális ügyféli jogállással bíró kategóriák elismeréséről:

- Speciális kategóriát képeznek a „sokügyfeles eljárások”, amelyet Ket. 15. § (2) bekezdése egyfajta különálló ügyféli kategóriaként szabályozott egy ideig. Nagyobb létesítmény-engedélyezések esetén ugyanis a jogaiban, jogos érdekeiben érintett ügyféli kör jogérvényesítését biztosítja, mivel nehezen dönthető el ilyen esetekben, hogy ki az, akire hatást gyakorol a létesítmény. Ennek alapja az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által 1987. szeptember 17-én elfogadott R. (87) 16. számú ajánlása a sok személyt érintő közigazgatási eljárásokról majdnem teljes eljárási rendet vázol fel az egyes tagállamoknak. A Ket. ugyanakkor az ehhez kapcsolódó egyéb jogintézményeket szétszórta kezelte. A hatályos rendelkezések között a hatásterületi eljárási szabályokat elsősorban a környezet védelmének általános szabályáról szóló 1995. évi LV. törvényben (a továbbiakban: a Kvtv.) találunk, annak 4. § 20. pontja meg is határozza annak ágazat-specifikus fogalmát. Emellett pedig a Kp. 20. § (5) bekezdése külön közigazgatási perjogi kategóriaként szabályozza a hatásterületi érdekeltek jogait.
- A feladatköri érintettségen alapuló ügyféli jogállás alapvetően a helyi önkormányzatok feladatainak érintettségéből adódott, ha nem vettek részt a megelőző hatósági eljárásban sem hatóságként, sem szakhatóságként – amelynek megállapítására álláspontunk szerint az Ákr. általános ügyfélfogalma is lehetőséget kínál. A közigazgatási szervek feladatköri érintettségén alapuló perindítási jogát pedig a Kp. 17. § c) pontja külön is kimondja.
- A civil szervezetek ügyféli jogállásának elismerése sem része az Ákr. szövegének, így annak biztosítása ismét az ágazati jogalkotó döntésétől függ. Erre vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz a Kvtv. 98. § (1) bekezdése, a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény 46. § (2) bekezdése, az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény 18. § (2) bekezdés. A civil szervezetek közérdekű perindítási jogát a Kp. 17. § d) pontja ismeri el.

²⁸ Hajas (2017): i.m., 48. p.

1.1.2.5.3 Az ügyféli jogutódlás

Az Ákr., a Ket.-hez képest kifejezetten tömören rendelkezik az ügyféli jogutódlásról. Ennek oka, hogy a Ptk. kapcsolódó anyagi jogi rendelkezések megismétlése szükségtelen, illetve a további követelmények (tájékoztatási kötelezettség jogutódlás tényéről) az alapvető rendelkezésekből levezethetőek.²⁹

A polgári jogi jogutódlás szabályai alóli kivételeket annyiban állapít meg a kódex, hogy ezt az ügy személyes jellege vagy a kötelezettség tartalma kizárhatja. A bírói gyakorlat az alábbi példákkal szolgál ilyen esetekre:

- közforgalmú gyógyszertár működtetésének joga, amelyet személyhez kötött tevékenységként értékelt a bírói gyakorlat (Föv. Ít., 2.Kf.28.165/2003/5.),
- erdőgazdálkodóként való nyilvántartásba vétel (Kúria, Kfv. II. 38.146/2015/7.),
- a személyi jövedelemadó-fizetési kötelezettség (Legf. Bir., Kfv.I.35.471/2007/9.),
- a fogyatékosági támogatásra való igény (Legf. Bir., Kfv.V.35.120/2011/4).

Az Ákr. egyértelműen rögzíti, hogy amennyiben az ügy tárgya dologi jogot érint, akkor a kieső ügyfél helyébe a dologi jog új jogosultja lép. Ez a Ket. korábbi vonatkozó rendelkezésén annyiban változtatott, hogy az általában a polgári jog jogosultjáról rendelkezett. A kapcsolódó megállapítások egyrészt arra a formai követelményre vonatkoztak, ha elmaradt annak a végzésnek a meghozatala, amely szerint a kieső ügyfél helyébe a polgári jog szerinti jogutódja lép. Ezt az ügy érdemére is kiható súlyos eljárási szabálysértésnek értékelték (Kúria, Kfv.III.37.479/2015/7).

1.1.3 Eljárási képesség és képviselet az Ákr.-ben

1.1.3.1 Eljárási képesség az Ákr.-ben

A hatósági eljárásban szempontjából az eljárási képesség alapján „a természetes személy saját nevében, saját nyilatkozatával jogokat szerezhet, jogait és jogos érdekeit érvényesítheti, azokról lemondhat és kötelezettségeket vállalhat”³⁰. Jogi személyek esetében ez a képviseleti jog meglétéhez kötődik.

Az eljárási képesség polgári joghoz kötött szabályozása alapján a természetes személy ügyfélnek akkor van eljárási képessége, ha a polgári jog szabályai szerint cselekvőképességgel rendelkezik, amelynek részletszabályait a Ptk. Második Könyv III. címe szabályozza. Az Ákr. hatályos szabályozása az „ügy tárgyára” tekintettel vett eljárási képességet veszi figyelembe. Így bíróság egyedi döntése alapján korlátozottan cselekvőképesnek minősített személy a bíróság döntése által nem érintett területeken is eljárhat, vagy ágazati szabály meghatározott ügytípusban az egyébként cselekvőképtelen személynek is biztosíthat cselekvőképességét.³¹ Következésképpen a kódex ezen rendelkezése a differenciálásra ad lehetőséget.

1.1.3.2 A képviselet szabályai az Ákr.-ben

Az Ákr. főszabály szerint az ügyfelek személyes eljárását tekinti irányadónak. Bizonyos típusú eljárási cselekmények ugyancsak megkövetelik a személyes eljárást. Hasonlóképpen bizonyos típusú ügyfelek mint képviseltek, így jogi személy törvényes képviselőjének eljárása is minden esetben személyes eljárásnak minősül.

A kódex lehetővé teszi más személy (képviseelő) általi eljárást, ha törvény nem írja elő az ügyfél személyes eljárását. Ilyen esetnek minősül:

²⁹ Hajas (2017): i.m., 49. p.

³⁰ Hajas (2017): i.m. 50. p.

³¹ Uo., 51. p.

- ha az ügyfél helyett törvényes képviselője, vagy az általa, illetve törvényes képviselője által meghatalmazott személy jár el, továbbá
- ha az ügyfél és képviselője együtt jár el. Utóbbi esetben az ellenérdekű ügyfelek képviseletét nem láthatja el ugyanaz a személy.

Az Ákr. egyértelműen szabályozza, hogy mi tekinthető irányadónak, ha az ügyfél és a képviselő vagy a képviselők nyilatkozata eltér egymástól, vagy egyéb eljárási cselekményeik ellentétesek. Ilyenkor a hatóság nyilatkozattételre hívja fel az ügyfelet. Ha az ügyfél eltérően nem nyilatkozik, a hatóság a későbbi cselekményt, nyilatkozatot tekinti érvényesnek.

Az Ákr. azt is szabályozza, hogy a hatóság a képviselő eljárását milyen esetekben kell visszautasítania:

- Egyrészt, ha az nyilvánvalóan nem alkalmas az ügyben a képviselet ellátására:
 - » az ügy egyedi körülményei alapján megítélhető esetek merülhetnek fel, bár a törvényalkotó itt pontosítást tett a „nyilvánvaló” alkalmatlanság bevezetésével;
 - » érdekellentétet is figyelembe kell venni képviselő és képviselt között, amelyet kifejez az is, hogy a képviselőkénti eljárás kizárási ok;
- Ha a képviselő a képviseleti jogosultságát az erre irányuló hiánypótlási felhívás ellenére sem igazolja:
 - » a hiánypótlásra való felhívás elmaradása esetén a visszautasítás lényeges és a bírósági eljárásban nem orvosolható eljárási szabálysértés (Legf. Bir., Kf.V.39.783/2000/4.).

A képviselő visszautasítása esetén a hatóság felhívja az ügyfelet, hogy járjon el személyesen, vagy gondoskodjék a képviselet ellátására alkalmas képviselőről. Ugyanakkor ennek elmaradását már nem szabályozza a Ket.-tel ellentétben az Ákr. az eljárás megszüntetését kiváltó okként.

Ha az ügyfélnek képviselője van, és az ügyfél eltérően nem rendelkezik, az iratokat a hatóság – a személyes megjelenésre szóló idézés kivételével – a képviselő részére küldi meg. A személyes megjelenésre szóló idézésről a hatóság a képviselőt egyidejűleg értesíti.

A képviselet általános szabályai mellett egyfajta kiegészítő szabályként az Ákr. meghatározza az ügygondnok kirendelésének legfontosabb követelményeit. Erre akkor kerül sor, ha a természetes személy ügyfél részére, ha annak nincs képviselője, valamint:

- ismeretlen helyen tartózkodik,
 - » ezt a feltételt is az ügy egyedi körülményei függvényében lehet megítélni,
 - » figyelembe kell venni, hogy nyilvános vagy jogszabállyal rendszeresített közhiteles nyilvántartás által tartalmazott adat nem kérhető az ügyféltől, így a hatóságnak meg kell kísérelnie sikertelen kézbesítés esetén a korábban rendelkezésére álló cím helyett a hozzáférhető nyilvántartásokban ésszerű idő belül az újat felkutatni,
- vagy nem tud az ügyben eljárni,
 - » ennek megítélése is egyértelműen az ügy egyedi körülményei alapján lehetséges.

Az ügygondnok az alábbi jogokkal és kötelezettségekkel rendelkezik a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és a gyámügyi eljárásról szóló 149/1997 (IX. 10.) Korm. rendelet alapján:

- ha jogszabály másként nem rendelkezik, az eljáró hatóság felhatalmazása nélkül pénzt vagy dolgot nem vehet át, egyezséget nem köthet, vitás jogot nem ismerhet el, illetve arról nem mondhat le, kivéve, ha ezzel az általa képviselt személyt a nyilvánvaló károsodástól óvja meg;
- az ügygondnok kirendelése a gondnokolt személy cselekvőképességét nem érinti;
- működése során az ügygondnok a tevékenységéről félévenként, továbbá ha a kirendelés célja megvalósult vagy annak oka megszűnt, ezt követően 8 napon belül köteles az eljáró hatóságnak jelentést benyújtani;
- az eljáró hatóság az ügygondnokot felmenti, ha a kirendelés céljának megvalósulását, vagy a kirendelés okának megszűnését követően előterjesztett jelentést elfogadja;
- ügygondnokot tevékenységéért munkadíj illeti meg. A munkadíj mértékét az eljáró hatóság az

ügygondnok felmentéséről rendelkező végzésében állapítja meg az ügygondnok munkateljesítményének figyelembevételével.

A meghatalmazásra vonatkozó szabályokat az Ákr. aszerint szabályozza, hogy külön kitér az eszerint létrejövő képviseleti jogosultság létrejöttére, annak tartamára és megszűnésére.

A meghatalmazott a képviseleti jogosultságát külön abban az esetben nem köteles igazolni, ha azt a rendelkezési nyilvántartás tartalmazza.

Ha a meghatalmazott képviseleti jogosultsága nem állapítható meg a rendelkezési nyilvántartásból, igazolási kötelezettsége fennáll.

- A meghatalmazás három formában fogadható el: Közokiratban:
 - » a Pp. 323. § (1) bekezdése alapján olyan papír alapú vagy elektronikus okirat, amelyet bíróság, közjegyző vagy más hatóság, illetve közigazgatási szerv ügykörén belül, a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelő módon állított ki,
 - » az ellenkező bizonyításáig valódinak kell tekinteni, a bíróság azonban az okirat kiállítóját hivatalból is felhívhatja nyilatkozattételre az okirat valódisága tekintetében.
- Teljes bizonyító erejű magánokiratban:
 - » az ellenkező bizonyításáig teljes bizonyító erővel bizonyítja, hogy az okirat aláírója az abban foglalt nyilatkozatot megtette, illetve elfogadta vagy magára kötelezőnek ismerte el, ennek formai követelményeit a Pp. 325 § (1) bekezdése határozza meg.
- Jegyzőkönyvbe kell mondani.

A Ket.-hez képest az Ákr. egyfajta előfeltételezéssel él, eszerint ha a meghatalmazásból más nem tűnik ki, az kiterjed az eljárással kapcsolatos valamennyi nyilatkozatra és cselekményre – következésképpen nem különíti el ettől annak a lehetőségét, hogy a meghatalmazás csak egyes eljárási cselekményekre szól.³²

Az Ákr. a képviseleti jogosultság alábbi megszűnési eseteit ismeri:

- egyoldalú jognyilatkozat megtétele visszavonás esetén,
- felmondás szerződéses jogviszony esetén,
- az ügfyél, illetve a meghatalmazott halála.

A megszűnés a hatósággal szemben a hatóságnak való bejelentéstől, a többi ügyféllel szemben a velük való közléstől hatályos.

1.2 Alapvető rendelkezések

1.2.1 Az eljárási kötelezettség

A jogállamiság alapelvének³³ az felel meg, ha a közhatalmat gyakorló szerv a rá irányadó alaptörvényi és jogszabályi rendelkezések alapján jár el minden olyan ügyben, melyben hatáskörrel ruházták fel. A hatóság számára ez a jogszabályban ráruházott hatáskör gyakorlásának kötelezettsége. Ez szintén levezethető a jogállamiság elvéből. A hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén vagy kijelölés alapján köteles eljárni.³⁴ A hatóságot és hatáskörét jogszabály állapítja meg. Az Ákr. állapítja meg az illetékességi szabályokat törvény eltérő rendelkezése hiányában.³⁵

³² Hajas (2017): i.m., 56. p.

³³ Alaptörvény B) cikk.

³⁴ Ákr. 15. § (1).

³⁵ Hajas – Huszárné Oláh – Kalas – Kárpáti – Kurucz – Lapsánszky – Mudráné Láng – Petrik – Rothermel – Sugár (2017): Az Általános Közigazgatási Rendtartás Magyarázata, HVG-Orac Lap és Könyvkiadó Kft., Budapest, 57.

Ha a hatóság eljárési kötelességének az ügyintézési határidőn belül nem tesz eleget, akkor a felügyeleti szerve vagy pedig a bíróság kötelezheti eljárásra a hatóságot, kivéve azokat az eseteket, mikor jogszerűen hallgat. A jogszerű hallgatás rendelkezéseinek értelmében az ügyfelelt megilleti a kérelmezett jog gyakorlása, ha a hatóság az ügyintézési határidőn belül mellőzi a határozathozatalt és nincs ellenérdekű ügyfél és törvény vagy kormányrendelet így rendelkezik, valamint az automatikus döntéshozatal esetén nem zárja ki.³⁶ Az Ákr. a felügyeleti szerv utasításának megtételére nem állapít meg határidőt, ezért azt azonnal, de legkésőbb nyolc napon belül kell megtennie.³⁷

1.2.2 Illetékesség, az illetékesség és a hatáskör vizsgálata

1.2.2.1 Illetékesség

A Ket.-hez képest az Ákr. nem állapít meg joghatósági szabályokat, illetve a hatáskörre vonatkozóan is csak a legalapvetőbb alapelveket rögzíti, azokat is szűkebb körben, mint a Ket. Az illetékességet viszont átfogóan, bár másodlagos jelleggel rendezi.

Az illetékesség arra a kérdésre ad választ, hogy az azonos hatáskörű hatóságok közül melyik az amelyiknek eljárési kötelezettsége lesz. Illetékességi terület alatt azt a konkrét földrajzi területet értjük, amely területen el kell járnia a hatóságnak. Az illetékességi szabályok esetében az a cél, hogy ne fordulhasson elő olyan eset, amikor is nincs eljáró hatóság. Lényeges, hogy az Ákr.-ben meghatározott illetékességi okok szubszidiáriusak, vagyis csak akkor érvényesülnek, ha jogszabály másként nem rendelkezik. Az Ákr. illetékességi okai sorrendiséget tartanak. Ha jogszabály másként nem rendelkezik, az azonos hatáskörű hatóságok közül az jár el, amelynek illetékességi területén:

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

Az illetékesség az adott közigazgatási ügy jellegzetessége alapján dől el, amely során, elsődlegesen az ügy tárgyát (ingatlan fekvése, tevékenység gyakorlása, jogellenes magatartás elkövetése) kell figyelembe venni, a személyi kapcsoló elv (az ügyfél lakóhelye, székhelye) pedig csak a fentiek hiányában alapoznak meg illetékességet.³⁸ Ha a 16. § (1) bekezdése alapján nem állapítható meg az illetékes hatóság, a kérelmező ügyfél választása szerinti lakóhelye vagy tartózkodási helye (a továbbiakban együtt: lakóhely), illetve székhelye, telephelye vagy fióktelepe (a továbbiakban együtt: székhely) szerinti illetékes hatóság jár el.³⁹

Az ügyfél lakóhelye annak a lakásnak a címe, melyben él, tartózkodási helye pedig annak a lakásnak a címe, ahol három hónapnál hosszabb ideig tartózkodik.⁴⁰

Egy cég székhelye a cég bejegyzett irodája, amely a cég levelezési címe, valamint az a hely, ahol a cég üzleti és hivatalos iratainak átvétele, érkeztetése, őrzése, rendelkezésre tartása történik, és ahol a külön jogszabályban meghatározott, a székhellyel összefüggő kötelezettségek teljesítése zajlik. A cég telephelye a tevékenység gyakorlásának a cég létesítő okiratában foglalt olyan tartós, önállósult üzleti letelepedéssel járó helye, amely a cég székhelyétől eltérő helyen található, a cég fióktelepe pedig olyan telephely, amely másik településen van, mint a cég székhelye.⁴¹

³⁶ Ákr. 80. § (2).

³⁷ Ákr. 50. § (6).

³⁸ Hajas et al. (2017): i.m., 60. p.

³⁹ Ákr. 16. § (2).

⁴⁰ 1992. évi LXVI. törvény a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról 5. § (2)(3).

⁴¹ 2006. évi V. törvény – a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról 7. § (1)(2).

Az ismeretlen lakcímű ügyfél esetén, utolsó ismert lakcím hiányában az Ákr. kisegítő illetékességi okként a fővárosban eljárásra jogosult hatóságot jelöli ki eljáró hatóságnak, több azonos hatáskörű fővárosi szerv esetén pedig az illetékességi vita szabályait kell megfelelően alkalmazni.⁴² Továbbra is van lehetőség kizárólagos illetékesség megállapításra, mivel az illetékességi szabályoktól a jogszabály eltérhet.

Az ügyben illetékes hatóságok közül az jár el, amelynél az eljárás előbb indult meg (megelőzés).⁴³ A megelőzés szabályaira azért van szükség, mert továbbra sem zárható ki, hogy egy adott ügyben több hatóság is illetékes legyen, így az általános és a különös illetékességi szabályok szerint, esetleg több hatóság előtt is megindulhat/megindulhatna az eljárás. Ennek elkerülése végett az ügyben illetékes hatóságok közül az jár el, amelynél az eljárás előbb indult meg.

1.2.2.2 A hatáskör és az illetékesség vizsgálata

Az Ákr. a Ket.-hez képest elhagyja a joghatóságra vonatkozó szabályokat. A törvény indokolása ezt azal magyarázza, hogy egyrészt ennek nem alakult ki érdemi gyakorlata másfelől a hazai közigazgatási ügyek jó részénél a joghatóság kérdése fel sem merül, ezért ezt nem tekinti a jogalkotó a továbbiakban általános szabálynak. A joghatósági vizsgálat kérdését azon különös eljárási szabályok keretében kell rendezni, ahol annak jelentősége van.

A hatóság a hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból vizsgálja. Ha valamelyik hiányát észleli, és kétséget kizáróan megállapítható az ügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság, az ügyet átteszi, ennek hiányában a kérelmet visszautasítja vagy az eljárást megszünteti.⁴⁴ Az Ákr. 3. §-ában található hivatalbóliség elvének egyik érvényesülése a hatáskör és az illetékesség vizsgálata. Ezt a hatóság az eljárás minden szakaszában köteles megvizsgálni, így ügyféli kérelem nélkül is észlelnie kell, ha megszűnik az eljárásra a lehetősége. Fontos látnunk, hogy a döntést meg kell semmisíteni, illetve vissza kell vonni, ha az ügy nem tartozott az eljáró hatóság hatáskörébe.⁴⁵ Ha a hatóság hatásköre vagy illetékessége hiányát észleli, akkor azonnal, de legkésőbb nyolc napon belül megteszi a szükséges intézkedést és erről végzést hoz.⁴⁶ Ha hatáskörének vagy illetékességének hiányát érzékeli, akkor áttételnek van helye, ha kétséget kizáróan megállapítható az ügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság. Ha áttételnek nincs helye, akkor a kérelmet vagy visszautasítja, vagy az eljárást megszünteti.

1.2.2.3 Hatásköri és illetékességi vita

A hatósági eljárások esetében rendkívül fontos, hogy egyértelmű legyen, ki a hatáskörrel rendelkező illetékes hatóság. Ez a jogalkotóra ró kötelezettséget, mindent meg kell tennie annak érdekében, hogy ne fordulhasson elő összeütközés a hatóságok között. Ugyanakkor ennek kizárása szinte lehetetlen. Ezért szükséges annak szabályozása, hogy mi történik, ha hatásköri-illetékességi vita következik be.⁴⁷

Ha ugyanabban az ügyben:

- a) több hatóság állapította meg hatáskörét és illetékességét,
- b) több hatóság állapította meg hatáskörének és illetékességének hiányát, és emiatt az eljárás nem indulhat meg vagy nincs folyamatban, vagy
- c) több illetékes hatóság előtt indult az eljárás, és a megelőzés alapján nem lehet eldönteni, hogy melyik hatóság jogosult az eljárásra,

⁴² Hajas et al. (2017): i.m., 61. p.

⁴³ Ákr. 16. § (5).

⁴⁴ Ákr. 17. §.

⁴⁵ Hajas et al. (2017): i.m., 62–63. pp.

⁴⁶ Ákr. 50. § (6).

⁴⁷ Hajas et al. (2017): i.m., 64. p.

akkor az érdekelt hatóságok kötelesek egymás között azonnal, de legfeljebb három napon belül megkísérelni a vita eldöntését.

Az egyeztetést az a hatóság kezdeményezi, amelyiknél az eljárás később indult meg, amelyik hatáskörének és illetékességének hiányát később állapította meg, vagy amelyik hatóságnál az ügyfél az egyeztetés lefolytatása iránti kérelmét benyújtotta.

Ha az egyeztetés nem vezetett eredményre, az eljáró hatóságot:

- a) illetékességi összeütközés esetén a legközelebbi közös felügyeleti szerv, ennek hiányában a vita eldöntését kérő hatóság működési területe szerint illetékes fővárosi és megyei kormányhivatal öt napon belül,
- b) hatásköri összeütközés esetén a közigazgatási bíróság jelöli ki.⁴⁸

Kétféle hatásköri összeütközésről beszélhetünk. Elképzelhető, hogy egy ügyben több hatóság állapította meg hatáskörét vagy illetékességét, ekkor pozitív összeütközésről van szó. A másik lehetséges eset, hogy senki nem szeretne eljárni, vagyis több hatóság állapította meg hatáskörének vagy illetékességének hiányát. Ekkor negatív összeütközésről beszélünk. Hatásköri összeütközés kizárólag különböző hatáskörű hatóságok között merülhet fel, illetékességi összeütközés viszont csak azonos hatáskörű hatóságok között képzelhető el.⁴⁹ Az ugyanaz az az ügy olyan hatósági ügyet jelent, melyben azonos a ténybeli és jogi alap, a jogi tárgy és az ügyfél. Ha e feltételek nem teljesülnek, akkor nem beszélhetünk ugyanazon ügyről.

1.2.2.4 Eljárás illetékességi területen kívül

A hatóság az illetékességi területén kívül is végezhet eljárási cselekményt, ennek keretében ideiglenes biztosítási intézkedést is hozhat.⁵⁰

A hatóság, ha illetékességének hiányában jár el, akkor olyan földrajzi területen végez hatósági tevékenységet, ahol elvileg nem tehetné. Az Ákr. nem köti ágazati jogszabály külön megengedő szabályához az illetékességi területen kívüli eljárás lehetőségét. Ez a rendelkezés arra hatalmazza fel a hatóságot, hogy egyes eljárási cselekményeket olyan helyen végezzen, amely nem tartozik az illetékességi területéhez. E felhatalmazás nem egész eljárásokra vonatkozik, hanem kizárólag egyes eljárási cselekmények elvégzésére ad lehetőséget. Emellett fontos korlát, hogy a hatóság csak olyan intézkedéseket tehet meg az illetékességi területén kívül, melyre hatásköre van, így illetékességi területén kívül sem járhat el más hatóság hatáskörében. Az eljárás eredményességének érdekében a hatóság illetékességi területén kívül ideiglenes biztosítási intézkedést hozhat.⁵¹ Ha valamely hatóság az illetékességi területén kívül végez egyes eljárási cselekményt, akkor erről az illetékes hatóságot előzetesen értesíti.⁵²

1.2.3 Nyelvhasználat

A megfelelő ügyintézéshez való jog alapvető jog, és mint ilyen, mindenkit megillet. A nyelvhasználat egyes kérdései meghatározó jelentőségűek a hatósági eljárásokban, az Ákr. az eljárás hivatalos nyelvének és a magyar állampolgárok nyelvhasználatát mellett a nem magyar állampolgárok nyelvhasználatát szabályozza.

⁴⁸ Ákr. 18. §.

⁴⁹ Hajas et al. (2017): i.m., 64.

⁵⁰ Ákr. 19. § (1).

⁵¹ Hajas et al. (2017): i.m., 66. p.

⁵² Ákr. 19. § (2).

Magyarország hivatalos nyelve a magyar,⁵³ ezért a közigazgatási hatósági eljárás hivatalos nyelve is ez. Ez nem akadály a konzuli tisztviselő és a külpolitikáért felelős miniszter eljárása során más nyelv használatának.⁵⁴ Viszont főszabály szerint a hatóság előtt folyó eljárásban az ügyintézés és az eljárási cselekmények is magyarul zajlanak. Ennek megfelelően a hatóság az eljárás során hozott döntéseket magyar nyelven készíti elő és magyarul kiadmányozza. A szóbeli és írásbeli kapcsolattartás keretében a hatóság a magyar nyelvet használja.

Az Ákr. 20. §-ában foglalt rendelkezés egy másik alkotmányos kötelezettségnek is eleget tesz, ez pedig a nemzetiségi nyelvhasználat szabályainak megállapítása. Az Alaptörvény XXIX. cikke biztosítja a Magyarországon élő nemzetiségek anyanyelvhasználatához való jogát.

Nemzetiség minden olyan – Magyarország területén legalább egy évszázada honos – népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, a lakosság többi részétől saját nyelve, kultúrája és hagyományai különböztetik meg, egyben pedig olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul.⁵⁵ A Nektv. melléklete sorolja fel a tizenhárom ex lege nemzetiségként elismert népcsoportot.

Az Ákr. úgy rendelkezik, hogy a nemzetiségi önkormányzat testülete meghatározhatja a hatáskörébe tartozó hatósági eljárás magyar nyelv melletti hivatalos nyelvét.

Nemzetiségi civil szervezet a párt és a szakszervezet kivételével a civil szervezetek bírósági nyilvántartásában szereplő olyan egyesület, amelynek alapszabályban rögzített célja valamely nemzetiség képviselése.⁵⁶ A Nektv. 1. § (2) bekezdése kimondja, hogy nemzetiséghez tartozik az a Magyarországon lakóhellyel rendelkező személy, aki magát valamely nemzetiséghez tartozónak tekinti és e nemzetiséghez tartozást a Nektv.-ben meghatározott esetekben és módon kinyilvánítja. Az Ákr. e személyi kör számára biztosítja annak a lehetőségét, hogy a hatóságnál a nemzetiségi nyelvét használja. A nemzetiségi nyelvhasználat természetesen se nem kötelezettség, se nem vezet a nemzetiségi nyelv hivatalos nyelvvé válásához. Mivel a jogi személy törvényes képviselőjének eljárása személyes eljárásnak minősül, így szükségtelen a nemzetiségi önkormányzat számára nyelvhasználati szabályokat megállapítani.

Az ügyfél kérelmére sor kerülhet arra, hogy az eljárás során az eljárás hivatalos nyelvén meghozott döntést az általa használt nyelven megismerhesse. Ilyen esetekben azonban, ha a döntés magyar és idegen nyelvű szövege között eltérés van, akkor a magyar nyelvet kell hitelesnek tekinteni. A hatósági igazolvány, a hatósági bizonyítvány kiállítására és a hatósági nyilvántartásba történő bejegyzés módjára az általánostól eltérő szabályok megállapítását teszi lehetővé az Ákr.,⁵⁷ példának okáért azért, hogy egy vezetői engedélyt az ügyfél kérelme esetén se kelljen idegen nyelven kiállítani.⁵⁸

A külföldiek nyelvhasználati jogának szabályozása a tisztességes eljáráshoz való jog⁵⁹ és a megfelelő ügyintézéshez való jog⁶⁰ érvényesülését szolgálja. Ha a hatóság nem magyar állampolgár, a magyar nyelvet nem ismerő természetes személy ügyfél ügyében magyarországi tartózkodásának tartama alatt, hivatalból indít azonnali eljárási cselekménnyel járó eljárást, vagy a természetes személy ügyfél azonnali jogvédelemért fordul a magyar hatósághoz, a hatóság gondoskodik arról, hogy az ügyfelet ne érje joghátrány a magyar nyelv ismeretének hiánya miatt.⁶¹

Az Ákr. vonatkozó rendelkezése viszont nem nyelvhasználati szabályt állapít meg, hanem a hatóságot kötelezi arra, hogy a nem magyar állampolgár, a magyar nyelvet nem ismerő természetes sze-

⁵³ Alaptörvény H) cikk (1).

⁵⁴ Ákr. 20. (1).

⁵⁵ 2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól (továbbiakban: Nektv.) 1. § (1).

⁵⁶ Nektv. 2. § 15. pont.

⁵⁷ Ákr. 20. § (5).

⁵⁸ Hajas et al. (2017): i.m., 69. p.

⁵⁹ Alaptörvény XXVIII. cikk.

⁶⁰ Alaptörvény XXIV. cikk.

⁶¹ Ákr. 21. § (1).

mély ügyfelet ne érje hátrány a magyar nyelv nem ismerete miatt a meghatározott eljárásokban. Ennek értelmében a hatóságnak úgy kell az eljárási cselekményeit megszervezni, hogy az eljárás során az ügyfél a jogait úgy gyakorolhassa, kötelezettségeinek úgy tehesse eleget, hogy ebben nem akadályozza meg a magyar nyelvismeret hiánya. Azt, hogy ezt milyen eszközök alkalmazásával éri el a hatóság, azt az Ákr. nem határozza meg.

A magyar nyelvet nem ismerő ügyfél – a fordítási és tolmácsolási költség előlegezése és viselése mellett – az Ákr. 21. § (1) bekezdés hatálya alá nem tartozó esetekben is kérheti, hogy a hatóság bírálja el az anyanyelvén vagy valamely közvetítő nyelven megfogalmazott kérelmét.⁶²

Az azonnali eljárási cselekménnyel járó eljárásban, vagy ha az ügyfél (itt csak természetes személy lehet) azonnali jogvédelemért fordul a magyar hatósághoz, akkor a törvény rendelkezéseinek érvényesítése megtörténhet úgy, hogy a hatóság ügyintézője beszéli a nyelvet, de úgy is ha tolmácsot rendel ki.⁶³ Azon esetekben mikor a hatóság hivatalból indít azonnali eljárási cselekménnyel járó eljárást magyar nyelven nem tudó ügyfél nyelvhasználat alapján felmerült fordítási és tolmácsolási költséget a hatóság viseli.⁶⁴

E szabályok mellett joga van a kérelmező ügyfélnek arra, hogy anyanyelvén vagy közvetítő nyelven megfogalmazott kérelmét bírálja el a hatóság. Ezen esetekben ugyanakkor a fordítási és tolmácsolási költség előlegezését és viselését⁶⁵ a nem magyar nyelvű kérelmet benyújtó ügyfélnek kell viselni, mert ez a kérelem elbírálásának előfeltétele.⁶⁶

1.2.4 Kizárás

A jogállamiságból fakadó követelmény, hogy a hatóságok jogalkalmazói tevékenységük során pártatlan és megalapozott döntéseket hozzanak. Ennek biztosítására az államok széles skálájú eszközrendszert alkalmaznak, melynek végpontja a büntető törvénykönyv hivatali bűncselekményei, de első lépésként a kizárás jogintézménye biztosítja a cél elérését. A kizárás intézménye az összes eljárásjogban megtalálható, hiszen a megfelelő ügyintézéshez való jog és a tisztességes eljárás egyik garanciája.⁶⁷

A kizárás általános szabálya az Ákr.-ben, hogy az ügy elintézésében nem vehet részt az a személy, akitől nem várható el az ügy tárgyilagos megítélése. Ez a rendelkezés egyfajta generálklauzulává lép elő.⁶⁸

Az ügy elintézéséből kizárt továbbá az a személy, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, továbbá az eljárás egyéb résztvevője (például tanú, szakértő) és a támogató.⁶⁹ A vonatkozó rendelkezésekben nincs meghatározva, hogy milyen következményei vannak, ha a kizárás szabályait megsértik, ugyanakkor a kizárt személy részvétele az ügyben, általában lényeges eljárási szabálysértésnek minősül. Alaptétel, hogy saját ügyében senki se járhasson el, még akkor sem, ha valamilyen oknál fogva az eljárásban nem ismerte el a hatóság ügyféli státuszát. Ilyenkor a kizáráshoz a jog vagy jogos érdek közvetlen érintettségét kell vizsgálni, nem pedig a formális ügyféli státusz meglétét. Az eljárás egyéb résztvevőinek kizárását az indokolja, hogy az ügy elintézésében résztvevők ne kerülhessenek egynél több eljárásjogi szerepbe.

További kizárási szabály, hogy az ügy elintézésében nem vehet részt az másodfokon, aki az adott

⁶² Ákr. 21. §.

⁶³ Hajas et al. (2017): i.m., 70. p.

⁶⁴ Ákr. 127. § (2).

⁶⁵ Ákr. 21. § (2).

⁶⁶ Hajas et al. (2017): i.m., 71. p.

⁶⁷ Uo.

⁶⁸ Hajas et al. (2017): i.m., 72. p.

⁶⁹ Ákr. 23. § (1).

ügy elintézésében első fokon részt vett. Ennek egyik oka, hogy a másodfokú eljárás keretében az elsőfokú eljárást is vizsgálja a másodfokú hatóság. Főszabályként pedig így nem megengedhető, hogy valaki, aki részt vett az első fokú eljárásban, saját döntését vizsgálja felül a másodfokú eljárás keretében. Ez már önmagában hordozza azt is, hogy érdeellentét állhat fenn a másodfokú ügyintéző és az ügyfél között. Ez a kizárási ok a megismételt eljárásban azonban nem érvényesül.⁷⁰

Szervezet és nem személy kizárására irányul az a szabály, mely alapján az ügy elintézésében nem vehet részt az a hatóság, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti. Az, hogy a kizárási szabályok az ügy elintézésében való részvétel kizártságáról beszélnek, magába foglalja a szakhatósági eljárást vagy a megkeresés teljesítését, egyszóval bármely eljárási cselekményt is. A fizetési kötelezettség előírása esetén viszont elvárható a hatóságtól az ügy tárgyilagos megítélése, így ez nem generál kizárási okot.⁷¹

A jegyző a közigazgatásban betöltött sajátos szerepe révén abszolút kizárási ok alanyává vált. A jegyző nem vehet részt annak az ügynek az elintézésében, amelyben az illetékességi területének az önkormányzata, annak szerve vagy a polgármester az ügyfél.⁷²

Az ügy elintézésében nem vehet részt az a hatóság, amelynek vezetőjével szemben kizárási ok merül fel. A vezetővel szemben mind abszolút, mind pedig relatív kizárási ok is megalapozhatja az egész hatóság kizárását.⁷³

A kizárás eljárása kizárási ok fennállásának megállapítására irányul, és a kizárásról való döntéssel, illetve ha ez szükséges az eljáró ügyintéző vagy hatóság kijelölésével zárul.

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

A kizárás tárgyában a hatóság vezetője dönt, szükség esetén más ügyintézőt jelöl ki, és arról is dönt, hogy meg kell-e ismételni azokat az eljárási cselekményeket, amelyekben a kizárt ügyintéző járt el. Ha a kizárási okot az ügyfél jelentette be, a kizárásról a hatóság végzésben dönt, és azt az ügyféllel is közli.

Ha az ügyfél nyilvánvalóan alaptalanul tesz kizárásra irányuló bejelentést, vagy ugyanabban az eljárásban ugyanazon ügyintéző ellen ismételt alaptalan bejelentést tesz, őt a kizárást megalapozó végzésben eljárási bírsággal lehet sújtani.

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

Ha:

- a) nincs kijelölhető másik, azonos hatáskörű hatóság, vagy
 - b) a hatóságnak nincs felügyeleti szerve, akkor
- az a hatóság jár el, amellyel szemben kizárási ok áll fenn.

A hatóság erről az ügyfelet és a felügyeleti szervet értesíti.

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

Önkormányzati hatósági ügyben a kizárásra vonatkozó döntésre a törvényben meghatározott, személyes érintettséggel kapcsolatos eljárás az irányadó.⁷⁴

A kizárási ok észlelését követően az ügyintézőnek azt be kell jelentenie a hatóság vezetőjének, e kötelezettség az ügy elintézésében résztvevő összes személyre nézve fenn áll. Az ügyfél nem köteles

⁷⁰ Hajas et al. (2017): i.m., 73. p.

⁷¹ Ákr. 23. § (2).

⁷² Ákr. 23. § (4).

⁷³ Ákr. 23. § (5).

⁷⁴ Ákr. 24. §, lásd Mótvt.

bejelenteni valamely kizárási ok fennálltát, de van erre lehetősége. A kizárási ok bejelentését azonnal, de legkésőbb nyolc napon belül meg kell tenni.⁷⁵ Kizárás tárgyában döntést a hatóság vezetője hoz. A hatóság vezetője alatt az Ákr. 9. § szerint hatósági hatáskör gyakorlására feljogosított vagy hatósági hatáskör gyakorlására kijelölt szerv vezetőjét kell érteni. Így például a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium szervezeti egységeként működő Nemzeti Klímavédelmi Hatóság esetén a kizárásról nem a miniszter, hanem vezetője dönt.⁷⁶

A hatóság vezetőjének először arról kell döntenie, hogy fennáll-e a kizárási ok, ha igen, akkor ki kell jelölnie a másik ügyintézőt. Ezt követően dönt arról, hogy meg kell-e ismételni valamely eljárási cselekményét a kizárt ügyintézőnek.⁷⁷ Ha a kizárási ok a hatáskör gyakorlójával vagy a hatósággal szemben merül fel, az ügyben – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – a felügyeleti szerv vezetője által kijelölt másik azonos hatáskörű hatóság jár el.⁷⁸ Lehetnek olyan esetek, amikor ez a szabály azért nem alkalmazható, mert például nincs másik azonos hatáskörű hatóság, vagy nincs felügyeleti szerve a hatóságnak. Ez a helyzet az autonóm államigazgatási szervek vagy például az önálló szabályozó szervek esetében is. Ilyen esetben az Ákr. engedi, hogy a kizárási ok ellenére az a hatóság járjon el, mellyel szemben a kizárási ok felmerült. A hatóság erről értesíti az ügyfelet (és ha van, akkor a felügyeleti szervet is). Ilyen esetben mindig különös figyelemmel kell eljárnia a kizárási ok ellenére kényszerűségből eljáró hatóságnak, egy esetleges közigazgatási perben bizonyosan szigorúbb mércékkel fogják vizsgálni az eljárás tisztességességét.⁷⁹

1.2.5 Megkeresés

A hatóság – legalább ötnapos határidő tűzésével – más szervet vagy személyt kereshet meg, ha:

- a) az ügyben a megkereső hatóság illetékességi területén kívül kell eljárási cselekményt végezni, vagy
- b) az eljárás során szükséges adattal vagy irattal más rendelkezik.

A megkeresett szerv a megkeresés teljesítését megtagadja, ha az nem tartozik a hatáskörébe, vagy arra nem illetékes.⁸⁰

A megkeresés címzettje nem csak egy másik eljáró hatóság lehet, hanem lényegében bárki, személy vagy szervezet, honosságától függetlenül hatóságnak nem minősülő jogi személy, egyéb szervezet és bel- vagy külföldi természetes személy is. A megkeresés formája végzés, amely a megkeresés teljesítésére határidőt is megállapít, melynek túllépéséhez jogkövetkezményt is társít. Az Ákr. 77. § az okozott többletköltség megfizetésére kötelezést, illetve az eljárási bírság lehetőségét határozza meg jogkövetkezményként. A megkeresés teljesítésének határidejét a megkeresésben eljáró hatóság állapítja meg, ez az idő azonban 5 napnál nem lehet kevesebb.

Két esetben élhet a hatóság megkereséssel. Az egyik, ha az ügyben a megkereső hatóság illetékességi területén kívül kell eljárási cselekményt végezni. Ekkor csak belföldi vagy külföldi hatóság lehet a címzett. Másik esetben a megkereső hatóság az eljárás során szükséges adattal vagy irattal más rendelkezik.

A megkeresés megtagadására kizárólag hatáskör vagy illetékesség hiányában van mód. A megkeresés megtagadásától el kell különítenünk azt az esetet, ha a megkeresett szerv nem rendelkezik az adattal vagy irattal.

⁷⁵ Ákr. 50. § (6).

⁷⁶ Hajas et al. (2017): i.m., 76. p.

⁷⁷ Ákr. 25. § (2).

⁷⁸ Ákr. 25. § (4).

⁷⁹ Hajas et al. (2017): i.m., 77. p.

⁸⁰ Ákr. 25. §.

1.2.6 Kapcsolattartás és adatkezelés

1.2.6.1 A kapcsolattartás általános szabályai

A hatósági eljárás egy jogilag szabályozott cselekvési rend, amely az érintettek együttműködését feltételezi. Mivel az egyes eljárási cselekmények kommunikációt is jelentenek az ügyfél és a hatóság között, így lényeges ennek szabályozása. Két fő szempont érvényesülését kell biztosítani. Az egyik a kommunikációs mód gyorsasága, a másik az egyes közlések megtörténtének bizonyíthatósága. A hatóság írásban, az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló törvényben⁸¹ meghatározott elektronikus úton (a továbbiakban együtt: írásban), vagy személyesen, írásbelinek nem minősülő elektronikus úton (a továbbiakban együtt: szóban) tart kapcsolatot az ügyféllel és az eljárásban résztvevőkkel.

Ha törvény másként nem rendelkezik, a kapcsolattartás formáját a hatóság tájékoztatása alapján az ügyfél választja meg. Az ügyfél a választott kapcsolattartási módról más – a hatóságnál rendelkezésre álló – módra áttérhet.

Életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet esetén a hatóság választja meg a kapcsolattartás módját.⁸²

Az Ákr. az Eüsztv.-ben található önálló fejezetében szabályozott elektronikus kapcsolattartás szabályait rendeli alkalmazni.⁸³ A hatóság írásban, az Eüsztv.-ben meghatározott elektronikus úton (a továbbiakban együtt: írásban), vagy személyesen, írásbelinek nem minősülő elektronikus úton (a továbbiakban együtt: szóban) tart kapcsolatot az ügyféllel és az eljárásban résztvevőkkel.⁸⁴ Vannak olyan írott kapcsolattartási formák, például az e-mail vagy a telefax, melyeket a törvény nem tekint írásbelinek, de gyorsaságuk és hatékonyságuk miatt helyük van a hatósági jogalkalmazásban. Ugyanakkor, mivel ezen eszközöknél hiányzik az azonosíthatóság, így ezen kapcsolattartási szabályok súlya az írásbelihez képest gyengébb.⁸⁵ A kapcsolattartási forma megválasztása az ügyfél joga, ezzel kapcsolatban a hatóságot a kapcsolattartási módokra való tájékoztatási kötelezettség terheli. E kapcsolatválasztási szabadság korlátja, hogy arra csak törvény eltérő rendelkezésének hiányában van lehetősége az ügyfélnek. Tehát ha törvény előír valamilyen kapcsolattartási formát, akkor azt kell használni. Az Eüsztv. például kifejezetten előírja gazdálkodó szervezetek esetében az elektronikus kapcsolattartást.⁸⁶ Életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet esetében pedig a hatóság választja meg a kapcsolattartás módját.

1.2.6.2 Adatkezelés

Az adatvédelem kérdésköre a modern jogállam és a technika fejlődésének következménye. Az adatvédelem két alapvető elven nyugszik, az egyik a személyes adatok védelme, a másik a közérdekű adatok nyilvánossága. A hatósági eljárásokban a személyes adatok védelmének biztosítása a cél. A hatóságok ugyanis az adat tartalmának tulajdonítanak jelentőséget, azokból vonnak le következtetéseket, függetlenül azok adatvédelmi megjelenésüktől és kezelésük módjától.⁸⁷

Az Alaptörvény rendelkezéseinek értelmében mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.⁸⁸

⁸¹ 2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól (továbbiakban: Eüsztv.).

⁸² Ákr. 26. §.

⁸³ Eüsztv. III. fejezet.

⁸⁴ Ákr. 26. § (1).

⁸⁵ Hajas et al. (2017): i.m., 81. p.

⁸⁶ Eüsztv. 9. § (1).

⁸⁷ Hajas et al. (2017): i.m., 83. p.

⁸⁸ Alaptörvény VI. cikk (2).

A hatóság jogosult az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője természetes személyazonosító adatainak, és az ügyfajtát szabályozó törvényben meghatározott személyes adatok, továbbá – ha törvény másként nem rendelkezik – a tényállás tisztázásához elengedhetetlenül szükséges más személyes adatok megismerésére és kezelésére. A kérelemre induló eljárásban vélelmezni kell, hogy a kérelmező ügyfél a tényállás tisztázásához szükséges személyes adatok – ideértve a különleges adatokat is – kezeléséhez hozzájárulást adott.⁸⁹ A hatóság tehát az ügyfél személyes adataihoz általános hozzáférési lehetőséget és általános adatkezelési felhasználást kapott. Az adatok hiányában hatósági eljárás nem folytatható le, döntését a hatóság nem hozhatja meg anonim módon, ugyanakkor ezen általános felhatalmazás birtokában a hatóságnak lehetősége van minden olyan adat beszerzésére és kezelésére, amely a tényállás tisztázásához elengedhetetlenül szükséges. Ezzel ugyanakkor a korlátokat a rendelkezés szűkre is szabta, mivel a hatóság csak az elengedhetetlenül szükséges adatok megismerésére és kezelésére jogosult, az ügy tárgyához nem köthető adatok megismerésére már nincs lehetősége. A különböző eljárásokhoz kapcsolódó adatkezelés vélelmezési szabálya, hogy az ügyféli kérelem előterjesztése önmagában feltételezi azt, hogy az ügyfél adatkezelési hozzájárulását adja az eljárás lefolytatásához.⁹⁰ E vélelem egy nem megdönthető törvényi vélelem, eljárásjogi feltétele pedig az ügyféli kérelem előterjesztése. A vélelem kiterjed a különleges adatokra,⁹¹ mint például a vallásos, világnézeti meggyőződés vagy a politikai hova tartozás. A különleges adat ugyanakkor védelmet is kap, kezelésének alapvető feltétele az érintett írásbeli hozzájárulása, vagy külön törvényi felhatalmazás.⁹²

A hatóság gondoskodik arról, hogy a törvény által védett titok (a továbbiakban: védett adat) ne kerüljön nyilvánosságra, ne juthasson illetéktelen személy tudomására, és a személyes adatok védelme is biztosított legyen.⁹³

A hatóságnak kétirányú kötelezettsége van. Egyrészt, biztosítania kell a személyes adatok védelmét, valamint azt is biztosítania kell, hogy védett titok ne juthasson arra jogosulatlan birtokába. A védetség tehát e körben azt jelenti, hogy az adatok megismerésének lehetősége erősen korlátozott. A személyes adatok esetében a hatóságnak biztosítania kell a személyes adatok védelmét, azzal, hogy az adatvédelem szabályainak megtartása magát az eljárás célját nem hiúsíthatja meg.⁹⁴ A hatóság az eljárása során annak lefolytatásához – jogszabályban meghatározott módon és körben – megismerheti azokat a védett adatokat, amelyek eljárásával összefüggnek, illetve amelyek kezelése az eljárás eredményes lefolytatása érdekében szükséges.⁹⁵ A hatóságnak ez a védett adatok megismerésére vonatkozó előírása nem általános felhatalmazás, hanem egy célhoz (az eljárás eredményes lefolytatásához szükséges) kötött felhatalmazás.

1.2.6.3 Adatok zártan kezelése

A hatóság eljárása során, mint már láttuk, különböző adatokat kezel, és ezen adatok megismerésére az ügyféli jogok alapján az eljárás szereplőinek is lehetőségük van, ez pedig bizonyos esetekben valamilyen résztvevő számára hátrányokat jelenthet. Ezért lehetőség van az Ákr. alapján egy speciális adatkezelési módra, mégpedig az adatok zártan való kezelésére. Indokolt esetben a hatóság kérelemre vagy hivatalból elrendeli az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője természetes személyazonosító adatainak és lakcímének zárt kezelését, ha az eljárásban való közreműködése miatt súlyosan hátrányos következmény érheti. A végzést a kérelmet előterjesztővel kell közölni.

⁸⁹ Ákr. 27. § (1).

⁹⁰ Hajas et al. (2017): i.m., 84. p.

⁹¹ 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról (továbbiakban: Infotv.) 3. § 3. pont.

⁹² Infotv. 5. § (2) a) pont.

⁹³ Ákr. 27. § (2).

⁹⁴ Hajas et al. (2017): i.m., 85. p.

⁹⁵ Ákr. 27. § (3).

A szakértő az Ákr. 28. § (1) bekezdésben foglaltak szerint az igazságügyi szakértői névjegyzék nyilvános adatain kívüli természetes személyazonosító adatai és lakcíme zárt kezelését kérheti.⁹⁶ A természetes személyazonosító adatokat és a lakcímet a hatóság az ügy iratai között elkülönítve, zártan kezeli és biztosítja, hogy a zártan kezelt adatok az eljárás cselekmények során ne váljanak megismerhetővé.⁹⁷

Ez azonban csak az adatok bizonyos körének zártan kezelését jelenti, és kivételes eljárási helyzetre vonatkozik. Az adatok zártan kezelése bizonyos adatkör vonatkozásában korlátozott, engedélyhez kötött megismerési lehetőséget jelent az eljárás résztvevői számára. Az adatok zártan kezelésének indokolt esetben való elrendelésének lehetősége a hatóság mérlegelési jogát tételezi, annak vizsgálatát jelenti, hogy a természetes személyazonosító adatok megismerése az eljárás valamennyi résztvevője szempontjából indokolható-e, figyelemmel az eljárás tárgyára.

Az adatok zártan kezelése például akkor merülhet fel, amikor ellenérdekű ügyfelek vitájában dönt a hatóság. A zártan kezelés elrendelésére akár hivatalból, akár az ügyfél kérelmére is sor kerülhet. A zárt adatkezelés elrendelésének egyik feltétele az is, hogy megállapítható legyen az érintett személy esetén az eljárásban való közreműködés miatti súlyosan hátrányos következmény lehetősége, ennek fennálltát viszont elegendő csupán valószínűsíteni. Az adatok zártan kezeléséről a hatóságnak formalizált döntést kell hoznia, természetesen végzés formájában. Ha a hatóság ilyen típusú döntést hozott és kérelemre járt el, akkor a végzést közölnie kell a kérelem előterjesztőjével.⁹⁸ Bár az Ákr. ténylegesen nem tartalmaz ilyen irányú rendelkezést, de a hatóság akkor jár el megfelelően, ha akkor is közli az érintettekkel az adatok zártan kezelésére vonatkozó döntését, ha nem kérelem alapján döntött.

A szakértő is hasonló módon kérheti az igazságügyi szakértői névjegyzék nyilvános adatain kívüli természetes személyazonosító adatai és lakcíme zárt kezelését.⁹⁹ Az adatok zártan kezelése a természetes személyazonosító adatokra illetőleg a lakcímre vonatkozik. Ezen adatokat az ügyiratok között kell tartani, de ezen adatok megismerése még iratbetekintési jog gyakorlásakor is külön engedélyhez kötött. Fontos, hogy az adatok zártan kezelése nem jelent abszolút megismerési tilalmat, a hatóság a fent leírtaknak megfelelően mérlegelhet a megismerhetőség biztosításának körében.¹⁰⁰

1.2.7 A kiskorú, a cselekvőképtelen és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorú, valamint a fogyatékossgal élő személy eljárási védelme és a támogató

1.2.7.1 A kiskorú, a cselekvőképtelen és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorú, valamint a fogyatékossgal élő személy eljárási védelme

Az Ákr. külön szabályokat és követelményeket állapít meg az eljárási jogaik gyakorlásában személyi körülményeik folytán korlátozott vagy akadályozott személyek fokozottabb védelme érdekében, ezzel is ellensúlyozva az esetleges hátrányos helyzetüket. Az Ákr. az érintett személyi kör speciális tulajdonságait fűzi össze és egy helyen tartalmazza az általános és az egyes eljárási cselekményekhez köthető különös szabályokat.¹⁰¹

A kiskorút, a cselekvőképtelen és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorút, valamint a fogyatékossgal élő személyt a közigazgatási hatósági eljárásban fokozott védelem illeti meg, ezért:

- a) tárgyaláson történő meghallgatására csak abban az esetben kerülhet sor, ha az eljárásban részt vevő más személyek jelenlétében történő meghallgatása az érdekeit nem sérti,

⁹⁶ Ákr. 28. § (1)-(2).

⁹⁷ Ákr. 28. § (3).

⁹⁸ Hajas et al. (2017): i.m., 87. p.

⁹⁹ Ákr. 28. § (2).

¹⁰⁰ Hajas et al. (2017): i.m., 88. p.

¹⁰¹ Hajas et al. (2017): i.m., 89. p.

- b) lehetőség szerint lakóhelyén kell meghallgatni,
- c) akkor hívható fel személyes nyilatkozattételre és akkor hallgatható meg tanúként, ha ezt állapota megengedi és személyes nyilatkozata vagy tanúvallomása más módon nem pótolható, valamint
- d) az egyenlő esélyű hozzáférést számára biztosítani kell.

Az, aki nem cselekvőképes, nyilatkozattételre csak akkor hívható fel, illetve tanúként akkor hallgatható meg, ha nyilatkozatot, illetve tanúvallomást kíván tenni, és a törvényes képviselője, vagy – érdekelletét esetén – eseti gondnoka vagy eseti gyámja (a továbbiakban együtt: eseti gondnok) ehhez hozzájárul. A szóbeli nyilatkozat, illetve a tanúvallomás megtételére csak a törvényes képviselő vagy az eseti gondnok jelenlétében kerülhet sor, az írásbeli nyilatkozathoz a törvényes képviselő vagy az eseti gondnok aláírása szükséges. A cselekvőképtelen tanú meghallgatása esetén a hatóság mellőzi a hamis tanúzás következményeire való figyelmeztetést.

Ha az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője hallássérült, kérésére jelnyelvi tolmács közreműködésével kell meghallgatni, vagy a meghallgatás helyett a jelen lévő hallássérült írásban is nyilatkozatot tehet. Ha az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője siketvak, kérésére jelnyelvi tolmács közreműködésével kell meghallgatni. Ha a jelen lévő ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője beszéd fogyatékos, kérésére a meghallgatás helyett írásban tehet nyilatkozatot.¹⁰² Az egyes csoportok fogalmának meghatározását az Ákr. nem tartalmazza, azokat a vonatkozó külön jogszabályok alapján kell értelmezni. A kiskorúra például a Ptk. meghatározása alkalmazandó, ennek értelmében kiskorú az, aki a tizennyolcadik életévét nem töltötte be.¹⁰³

A cselekvőképesség vizsgálatakor a természetes személyek az alábbi csoportokba sorolandók:

- cselekvőképes,
- cselekvőképességében részlegesen korlátozott,
- cselekvőképtelen.¹⁰⁴

Azoknál a nagykorú természetes személyeknél, akiknek belátási képessége cselekvőképességüket nem befolyásoló, kisebb mértékben csökkent, a Ptk. bevezette a cselekvőképességet nem érintő, támogatott döntéshozatalt,¹⁰⁵ melyet az Ákr. önálló címben szabályoz.

A hatóság a kiskorú, a cselekvőképtelen és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorú ügyfél, tanú, szemletárgy-birtokos vagy megfigyelt személy védelme érdekében, erre irányuló kérelem nélkül is dönthet az érintett személy adatainak zárt kezeléséről és az iratbetekintési jog korlátozásáról. Az erről szóló végzést a törvényes képviselővel is közölni kell.¹⁰⁶ Ez a szakasz proaktív intézkedési kötelezettséget jelent a hatóság számára. Az adatok zártan kezeléséről és az iratbetekintési jog korlátozásáról, hivatalból hozott végzés ellen önálló jogorvoslatnak van helye.¹⁰⁷

Ha az idézett személy korlátozottan cselekvőképes vagy cselekvőképességében részlegesen korlátozott, a hatóság a törvényes képviselőjét értesíti. Ha az idézett személy cselekvőképtelen, a hatóság törvényes képviselője útján idézi. A törvényes képviselő gondoskodik az idézett személy megjelenéséről.¹⁰⁸ Az idézésre vonatkozó különös szabályok alkalmazásakor a cselekvőképesség függvényében kell eljárni. Az idézés kapcsán a törvényes képviselőnek kell aktív szerepet betöltenie, vagy eleve a törvényes képviselő útján, az ő bevonásával idézik az érintett személyt, vagy ha cselekvőképességében részlegesen korlátozott személyről van szó, akkor külön értesítik a törvényes képviselőt az idézésről. Mindkét esetben a tör-

¹⁰² Ákr. 29. §.

¹⁰³ 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről 2:10. §.

¹⁰⁴ Ptk. 2:19. – 2:21. §.

¹⁰⁵ Ptk. 2:38. §.

¹⁰⁶ Ákr. 30. §.

¹⁰⁷ Ákr. 116. (3) j).

¹⁰⁸ Ákr. 31. §.

vényes képviselőnek kell gondoskodnia az idézett személy megjelenéséről. Ha a cselekvőképességében érintett személy nem jelenik meg, és ez a törvényes képviselő önhibájából fakadó kötelezettségzegésére vezethető vissza, akkor vele szemben az eljárás akadályozásának jogkövetkezményei alkalmazandóak.¹⁰⁹

1.2.7.2 A támogató

Mint már fentebb volt erről szó, a cselekvőképességet nem érintő támogatott döntéshozatal jogintézményét a Ptk. vezette be. A jogintézmény célja annak biztosítása, hogy azon nagykorú személyek, akiknek a belátási képessége csak olyan kisebb mértékben csökkent, hogy az még a cselekvőképességet részlegesen korlátozó gondnokság alá helyezését sem indokolja, döntéseiket egy számukra biztonságot nyújtó személy támogatásával hozhassák meg. A gyámhatóság a támogatott személy kérelmére, vagy a bíróság megkeresése alapján, általános jelleggel vagy meghatározott ügycsoportokra a támogatott személlyel egyetértésben, határozatlan időre rendeli ki a támogatót. A támogató kirendelését a gyámhatóság hivatalból öt évenként, valamint az érintettek kérelmére bármikor felülvizsgálja.

A cselekvőképességet nem érintő támogatott döntéshozatal elősegítése érdekében a gyámhatóság által kirendelt, Ptk. szerinti támogató:

- a) a támogatott személlyel egyidejűleg az eljárás során valamennyi eljárási cselekménynél – ideértve a nyilvánosság kizárásával megtartott tárgyalást is – jelen lehet, távolléte azonban az eljárási cselekmény teljesítésének, valamint az eljárás folytatásának nem akadálya,
- b) a nyilatkozat, adatszolgáltatás megtételének elősegítése érdekében a támogatott személlyel – az eljárási cselekmény rendjét meg nem zavaró módon – egyeztetet.¹¹⁰

A támogató nem járhat el a támogatott képviselőjeként, hiszen nem ad önálló eljárási jogosultságot a támogatónak. Arra van lehetőség, hogy a támogatott képviselőre irányuló meghatalmazást adjon támogatójának, de az eljárási jogosultsága jogcímében és terjedelmében ekkor a meghatalmazáshoz igazodik. Abból, hogy a támogató nem tekinthető képviselőnek, következik, hogy az egyes eljárási cselekményeknél csak a támogatottal együtt lehet jelen, az eljárási cselekményekre nem kell idézni, távolmaradása az eljárási cselekmény foganatosításának nem akadálya, részvételének költsége a támogatott költségének része. A támogatottal való speciális kapcsolata miatt viszont a nyilvánosság kizárásával megtartott tárgyaláson is jelen lehet, a támogatottal együtt az eljárás irataiba betekinhet. Az Ákr. a támogatottra nézve kimondja, hogy az ügy elintézésében nem vehet részt valamint az ügyben szakértő és tolmács sem lehet. Ezeken túl az Ákr. rendelkezéseit értelmezve a támogató nem lehet az ellenérdekű ügyfél vagy annak képviselője, illetve tanú vagy hatósági tanú. Ha a támogató saját jogán a szemletárgy birtokosa, akkor érdekellentét merülhet fel közte és támogatottja között, az ilyen esetekről az eljáró hatóságnak értesítenie kell a gyámhatóságot.¹¹¹

1.2.8 Az iratbetekintés és korlátai

1.2.8.1 Az iratbetekintés

Az Ákr. az ügyfélre vonatkozó alapelvek között nevesíti a hatóságnak azon kötelezettségét, hogy az ügyfelet és az eljárás egyéb résztvevőit megillető jogok gyakorlását előmozdítsa. A hatóság döntését alátámasztó bizonyítékok vagy bizonyítási eszközök ismeretének hiányában az ügyfél nem tehet bizonyítási indítványt, észrevételt, nem tud releváns fellebbezést előterjeszteni. Így az ügyfelet az eljárás bármely

¹⁰⁹ Hajas et al. (2017): i.m., 94. p.

¹¹⁰ Ákr. 32. §.

¹¹¹ Hajas et al. (2017): i.m., 95. p.

szakaszában, ideértve az eljárás befejezését követő időszakot is, megilleti bármely, a hatósági ügyével összefüggésben keletkezett iratba való betekintés joga. Az Ákr. rendelkezései alapján az ügyfél az eljárás bármely szakaszában, és annak befejezését követően is betekinthez az eljárás során keletkezett iratba.

Az iratbetekintési jog korlátozása az Ákr.-ben nevesített módon történhet, amennyiben a hatóság nem így jár el, az az ügy érdemére kiható eljárási jogszabálysértést eredményezhet. Az iratbetekintés során a jogosult bármilyen hordozón tárolt, bármely korlátozás alá nem eső adatot, információt megismerhet. A törvény az ügyfél mellett mások számára is lehetővé teszi az iratbetekintést. A tanú a vallomását tartalmazó iratba, a szemletárgy birtokosa a szemléről készített iratba tekinthet be. A támogató a támogatott jelenlétében vele együtt tekinthet be az iratokba. A szakértő a szakvéleményének elkészítéséhez szükséges valamennyi iratba betekinthez és kérheti azok rendelkezésére bocsátását.¹¹²

Harmadik személy akkor tekinthet be a személyes adatot vagy védett adatot tartalmazó iratba, ha igazolja, hogy az adat megismerése joga érvényesítéséhez, illetve jogszabályn, bírósági vagy hatósági határozaton alapuló kötelezettsége teljesítéséhez szükséges.¹¹³

Az Ákr. alkalmazása során azokat tekintjük „harmadik személynek”, akik sem ügyfelek, sem az eljárás egyéb résztvevői (például tanú, szakértő) nem voltak. A harmadik személynek – összecsengve a személyes adatok és a védett adatok megfelelő kezelését és védelmét előíró szabályokkal – az ügy valamennyi iratára nézve igazolnia kell érdekelttségét főszabály szerint. Időbeli korlát azonban velük szemben sem érvényesül, az eljárás bármely szakaszában és a döntés véglegesség válását követően is kérhetnek iratbetekintést. Az iratbetekintésre jogosult harmadik személyek körét törvény korlátozhatja.¹¹⁴ A harmadik személyek iratbetekintési kérelmének elbírálása során a személyes és a védett adatok értékelését az Infotv. közérdekű adatokra¹¹⁵ és a közérdekből nyilvános adatokra¹¹⁶ vonatkozó szabályainak megfelelően kell elvégezni.¹¹⁷

Az iratbetekintés során az arra jogosult másolatot, kivonatot készíthet vagy másolatot kérhet, illetve kérheti a másolatnak a hatóság általi hitelesítését. Ha a másolatot a hatóság készíti el illetve hitelesíti, akkor felmerülhet költsége a hatóságnak, ezt pedig megtérítheti, melynek szabályait kormányrendelet tartalmazza. A szabályozás célja, hogy valóban és kimutathatóan felmerülő költségek megtérítését kapja meg a hatóság, és ez a díj ne vezethessen az iratbetekintési jogtól való elrettentésre.

Ha törvény a döntés nyilvánosságát nem korlátozza vagy nem zárja ki, az eljárás befejezését követően a személyes adatot és védett adatot nem tartalmazó véglegessé vált határozatot, valamint az elsőfokú határozatot megsemmisítő, és az elsőfokú határozatot hozó hatóságot új eljárásra utasító végzést bárki korlátozás nélkül megismerheti.¹¹⁸

Harmadik személyek iratbetekintési joga nem azonos a döntések nyilvánosságával. Ez esetben már csak a végleges döntések bárki általi megismerhetőségéről van szó. A döntés megismerésének feltétele, hogy ne legyen a nyilvánosságot kizáró speciális rendelkezés, valamint, hogy a végleges határozat anonimizálása megtörténjen.

Törvény egyes ügyfajtákban meghatározhatja az iratbetekintés további feltételeit és az Ákr. 33. § (3) bekezdés alapján iratbetekintésre jogosult személyek körét.¹¹⁹

1.2.8.2 Az iratbetekintési jog korlátai

Nem ismerhető meg az olyan irat, vagy az irat olyan része, amelyből következtetés vonható le valamely védett adatra vagy olyan személyes adatra, amely megismerésének törvényben meghatározott feltéte-

¹¹² Hajas et al. (2017): i.m., 96. p.

¹¹³ Ákr. 33. § (3).

¹¹⁴ Hajas et al. (2017): i.m., 96–97. pp.

¹¹⁵ Infotv. 3. § 5. pont.

¹¹⁶ Infotv. 3. § 6. pont.

¹¹⁷ Hajas et al. (2017): i.m., 99. p.

¹¹⁸ Ákr. 33. § (5).

¹¹⁹ Ákr. 33. § (6).

lei nem állnak fenn, kivéve, ha az adat – ide nem értve a minősített adatot – megismerésének hiánya megakadályozná az iratbetekintésre jogosultat az e törvényben biztosított jogai gyakorlásában.

A hatóság a kérelem alapján az iratbetekintést biztosítja – az eljárás befejezését követően is –, vagy azt végzésben elutasítja.¹²⁰

Az iratbetekintési jog főszabály szerint nem akadályozható, és a nem az Ákr.-nek megfelelő módon történő korlátozása az ügy érdemére kiható, perben nem orvosolható eljárási jogszabálysértést eredményezhet.¹²¹ Ugyanakkor törvényi rendelkezésekből fakadóan vannak olyan adatok, iratok, amelyek nem ismerhetőek meg. Így nem ismerhető meg az olyan irat vagy az irat azon része, amelyből következtetés vonható le valamely védett adatra vagy olyan személyes adatra.¹²² Az iratbetekintést a védett és zártan kezelt adatok szabályai is korlátozzák. A zártan kezelt adatokba való betekintésre nincs mód, de az adatainak zártan kezelésére jogosult ügyféltől vagy az eljárás egyéb résztvevőjétől származó bizonyítékba való betekintés már nem korlátozható.¹²³ Az Ákr. nem csak a védett vagy zártan kezelt személyes adat megismerését korlátozza, hanem azokba az iratokba való betekintést is, amelyekből ezekre következtetés vonható le. Ha azonban ezen adat megismerésének hiánya megakadályozná az iratbetekintésre jogosultat az Ákr.-ben biztosított jogai (különösképpen a jogorvoslathoz való jog) gyakorlásában, akkor az iratbetekintés – a minősített adat kivételével – nem korlátozható.¹²⁴

Nem lehet betekinteni a döntés tervezetébe.¹²⁵ A korlátozás indoka, hogy a tervezet nem alkalmas joghatás kiváltására, arra sem jogot, sem kötelezettséget nem lehet alapítani.¹²⁶

A hatóságnak az iratbetekintést időkorlát nélkül, az eljárás befejezését követően is biztosítani kell. Az iratbetekintési kérelem bármely okból történő elutasításáról szóló végzés önállóan fellebbezhető.

1.3 Záró rendelkezések

1.3.1 Átmeneti rendelkezések

Az Ákr. rendelkezéseit a hatálybalépését követően indult, és a megismételt eljárásokban kell alkalmazni.

Az Ákr. végrehajtásra vonatkozó rendelkezéseit:

- a) a törvény hatálybalépésekor még el nem rendelt, és
- b) a törvény hatálybalépésekor folyamatban lévő

végrehajtási eljárásokra is alkalmazni kell.¹²⁷

Ez a szakasz a törvény alkalmazásához szükséges átmeneti rendelkezéseket tartalmazza. A főszabály az, hogy az Ákr. rendelkezéseit a hatálybalépést, vagyis 2018. január 1-jét követően indult és megismételt eljárásokban kell alkalmazni. Kivételt a végrehajtási eljárások képeznek. Az Áe. értelmében a végrehajtási jog nem évült el, így előfordulhat, hogy egy-egy végrehajtási eljárás akár már évtizedek óta folyamatban van, ezért annak érdekében, hogy a már megindult és a még el nem rendelt eljárások azonos szabályok szerint, azonos elévülési idővel legyenek foganatosíthatók, az Ákr. előírja, hogy a folyamatban lévő végrehajtási eljárásokat is az új törvény alapján kell lefolytatni, illetve lezárni.¹²⁸

¹²⁰ Ákr. 34. §.

¹²¹ Hajas et al. (2017): i.m., 100. p.

¹²² Ákr. 34. § (2), első mondat.

¹²³ Hajas et al. (2017): i.m., 102. p.

¹²⁴ Uo.

¹²⁵ Ákr. 34. § (1).

¹²⁶ Hajas et al. (2017): i.m., 103. p.

¹²⁷ Ákr. 143. § (1)-(2).

¹²⁸ Hajas et al. (2017): i.m., 330. p.

2. AZ ELSŐ FOKÚ ELJÁRÁS

A közigazgatási hatósági eljárás talán legfontosabb szakasza az alapeljárás, vagy más néven első fokú eljárás, hisz amennyiben a hatóságok kellő körültekintéssel járnak el, nem követnek el olyan hibákat az eljárás során, amelyek az ügy érdemére is kihatnak, úgy mérsékelhető a jogorvoslatok száma is.

A közigazgatási hatósági eljárás első szakasza az Ákr.-ben a legalaposabban, ám a Ket.-hez képest kevésbé részletesen szabályozott eljárási szakasz. Ez a szakasz a közigazgatási hatósági eljárás ún. állandó szakasza, hiszen ennek hiányában egészen biztosan nem kerülhet sor a jogorvoslati, illetve a végrehajtási szakaszra sem.

Látni fogjuk, hogy az Ákr. külön rendezi a kérelemre és a hivatalból induló eljárások egyes szabályait, de az bizonyos, hogy ez a szakasz az eljárás megindulásától, az azt lezáró döntés véglegessé válásáig tart.

A továbbiakban áttekintjük azokat a legfontosabb szabályokat, amelyek az Ákr. tulajdonképpeni alapeljárási rendelkezéseiként jelennek meg.

2.1 A kérelemre induló hatósági eljárás szabályai

2.1.1 A kérelemre vonatkozó szabályok

Az eljárások jelentős része kérelemre induló eljárás, hiszen amennyiben egy eljárás valamely jog megszerzésére vonatkozik, az csak kérelemre induló eljárás lehet, hiszen a jogállamiság elvével nem összeegyeztethető a kényszer-jogszerzés, vagyis a hatóság hivatalból nem erőltet rá senkire semmilyen jogot vagy jogszerzést sem. Évente több millió közigazgatási ügy indul a közigazgatási hatóságok előtt, melyeknek nagyobb része kérelemre induló és csak kisebb része hivatalból indított vagy folytatott eljárás. Ennek egyfelől az az oka, hogy a kérelemre induló eljárások valamilyen jogot keletkeztető eljárások, ezért ezekben az eljárásokban nagyobb az ügyféli aktivitás is, míg a hivatalból induló eljárások esetében már az eljárás megindítása is csak bizonyos, törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén lehetséges.

2.1.1.1 A kérelem fogalma és elhatárolása más jogintézményektől

Az Ákr. a hivatalbóliség elve kapcsán leszögezi, hogy a hatóság a kizárólag kérelemre indítható eljárások kivételével hivatalból eljárást indíthat, a kérelemre indult eljárást jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén folytathatja. Hivatalból állapítja meg a tényállást, határozza meg a bizonyítás módját és terjedelmét, valamint az Ákr. keretei között felülvizsgálhatja a saját és a felügyelete alá tartozó hatóság döntését és eljárását.

Ahogy arra a bevezetőben már utaltunk, az alapeljárás az Ákr.-nek a szabályozás tekintetében legrészletesebben kimunkált szakasza, hiszen az Ákr. későbbi szakaszai már csak visszautalnak az alapeljárási szakasz tekintetében az Ákr.-ben megfogalmazott szabályokra.

A korábbiakhoz hasonlóan az első fokú eljárás **kérelemre vagy hivatalból** indulhat, de ismertek olyan ágazati vagy más néven szakigazgatási eljárások is, amelyek során a hatóság a kérelemre

indult eljárást a **jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén folytathatja.**¹²⁹ Ez egyben azt is jelenti, hogy az ágazati jogszabályok határozzák meg, milyen feltételek mellett veheti át a hatóság az ügy feletti rendelkezést akkor is, amennyiben az eljárás megindulását eredményező ügyféli nyilatkozat negligálásra kerül. Ilyen jelenik meg például a közbeszerzési jogorvoslati eljárások során.¹³⁰

A Fővárosi Ítéltábla olvasatában „[a]z ügyfélnek rendszerint azért áll érdekében az eljárás kezdeményezése, mert valamilyen jogot, kedvezményt, előnyt akar megszerezni, vagy szabadulni akar valamilyen terhes kötelezettségtől. Hivatalból elsősorban akkor van helye az eljárás megindításának, ha azt jogszabály kifejezetten előírja vagy, ha az közérdekből, az ügyfél jogának, jogos érdekének megvédése céljából, illetve a jogszabályok megtartása végett indokolt. Az eljárás hivatalból történő megindításánál nincs jelentősége annak, hogy az államigazgatási szerv hogyan szerez tudomást az eljárás megindításának alapjául szolgáló okról. A kérelemre induló eljárás céljában, irányában, az eljárásban résztvevők személyében, az alkalmazható eljárási cselekmények körében, valamint a meghozandó döntés tartalmában is eltér a hivatalból megindított eljárástól. A kérelemre induló eljárásban a közigazgatási szervnek a kérelemről, annak tárgyában kell döntenie, a hivatalból induló eljárásban viszont rendszerint a tudomására jutott jogsértés fennállásáról kell állást foglalnia a hatóságnak, az eljárás ilyenkor a jogszerű rend helyreállítását célozza.”¹³¹

A korábbiakban gyakran jelentett problémát, hogy bizonyos időszakokban az eljárási törvény nem határozta meg, hogy mit kell kérelemnek tekinteni, vagy éppen más jognyilatkozatokat (például bejelentés, panasz) is a kérelem csoportjába sorolt, de a gyakorlatban olyan eset is előfordult, hogy nem lehetett könnyen eldönteni, hogy egy kérelem az eredeti kérelem módosításának vagy új kérelemnek volt tekinthető.

Egy kereskedelmi árus a rendezvényen történő, közterület-használatra vonatkozó kérelmét a pontos területrész és igénybevételi időtartam tekintetében a határozat véglegessé válásáig módosíthatja, ez gond nélkül kezelhető a kérelem módosításaként. Ugyanakkor egy gyógyszerköltségek miatti települési támogatás kérelem átmeneti települési támogatás iránti kérelemre módosítása már mindenképpen új kérelemnek tekinthető, hiába vonatkozik mindkét kérés települési támogatásra. Ez utóbbi eljárás ugyanis teljesen más bizonyítási eljárás lefolytatását igényli.

Az építésügyi eljárásban a 312/2012. (XI. 8.) Korm. rend. értelmében egy építési telekre több építési engedély is kérhető, azonban az építkezés megkezdése előtt az ügyfélnek el kell döntenie, hogy melyik beruházást valósítja meg.

A nyugellátásra vonatkozó kérelem elutasításáról rendelkező döntés esetén rendszeresen előfordul, hogy amennyiben a törvényi nyugellátásra való jogosulatlanságot – nem jogerősen, illetve az Ákr. terminológiájával élve nem véglegesen – a hatóság megállapítja, az ügyfél kérelmezi a hatósági határozatban meghatározott feltételektől eltérő, az ellátás méltányossági alapon történő megállapítását. Ez a kérelem több körülmény vizsgálatát is igényli. Először, hogy a kérelem módosításának tekinthető-e a beadvány? Természetesen nem, mert a vonatkozó jogszabályok értelmében kivételes nyugellátás megállapításának engedélyezésére csak a törvényes ellátásra való jogosultság iránti igény jogerős elutasítását követően van lehetőség, tehát ez az alapeljárástól elkülönítendő kérelem. Másodsorban vizsgálendő, hogy tekinthető-e fellebbezésnek a kérelem a határozattal szemben? Erre viszonylag egyszerű a válasz: nem tekinthető, hiszen az ügyfél azzal, hogy a törvényes nyugellátástól való eltérő kivételes ellátás megállapítását kérte, nem a határozatban foglaltakat támadja.

Ezt a polémiát igyekszik feloldani az Ákr., amikor kimondja, hogy **a kérelem az ügyfél olyan nyilatkozata, amellyel hatósági eljárás lefolytatását, illetve a hatóság döntését kéri jogának vagy jo-**

¹²⁹ Ld. bővebben: Temesi István: A közigazgatási hatósági eljárás. A közigazgatási hatósági eljárás szakaszai, In: Patyi András, Téglási András (szerk.): A közigazgatási funkció és működése. Budapest, Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó, 2013, 254–258. pp.

¹³⁰ Ld. a Kfv. 37.574/2013/4. sz. ítéletet.

¹³¹ Ld. a 2.Kf.27.128/2011/6. számú ügyben született ítélet.

gos érdekének érvényesítése érdekében. Nagyon fontos kiemelnünk, hogy ezt a definíciót az eljárás megindítására irányuló kérelmen kívüli **egyéb, az eljárás valamennyi résztvevőjének** az eljárással összefüggő kérelmeire is megfelelően alkalmazni kell.¹³² Sőt, az Ákr. nem szól külön az eljárás későbbi szakaszaiban benyújtásra kerülő kérelmek szabályairól, hanem egy helyen, a 18. alcím alatt rendezi a kérelemre vonatkozó valamennyi szabályt.

Az Ákr. a fellebbezés kapcsán például leszögezi, hogy a fellebbezésre jogosult a fellebbezési határidőn belül a fellebbezési jogáról lemondhat. A fellebbezési jogról történő lemondás nem vonható vissza, arra egyebekben a kérelemre vonatkozó szabályok az irányadóak.

Ez azért is fontos kérdés, mert a Ket. 34. § (5) bekezdése korábban akként rendelkezett, hogy az eljárás megindítására irányuló kérelemre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni az ügyfél által benyújtott más kérelemre is. Ebből látható, hogy az Ákr. az eljárás valamennyi résztvevőjének a kérelmét az általános kérelem-fogalom klauzulája alá rendeli.

A gyakorlatban rendszerint előfordul, hogy az eljárást megindító kérelmen túl az eljárásban érintett egyéb ügyfél is terjeszt elő kérelmet, amelyben ő maga is valamilyen – az eljárást megindító ügyféltől eltérő – jogának megállapítását kéri. Ilyen eset például a külön élő szülő kapcsolattartásának újrászabályozására irányuló gyámhivatali eljárás, amikor a gyermeket nevelő szülő az adott eljárásban a külön élő szülő kapcsolattartásának korlátozását kéri, a külön élő szülő pedig a kapcsolattartásnak a gyermek külföldre történő vitelével való kiterjesztését kéri. Ez utóbbi ügyféli nyilatkozatra is egyértelműen vonatkozik az Ákr. kérelem-fogalma, függetlenül attól, hogy ez már nem az alapeljárás megindításának eszköze. A két kérelem ugyanis egy eljárásban: a kapcsolattartás újrászabályozása iránti eljárásban kerül elbírálásra.

A gyakorlatban nagyon fontos kérdés, hogy a kérelmező meddig tudja a kérelmét módosítani, visszavonni, kiegészíteni stb., vagyis az, akitől a kérelem származik, meddig tud azzal rendelkezni. Az Ákr. szerint az ügyfél kérelmével a tárgyában hozott döntés **véglegessé válásáig** rendelkezhet, azaz azt módosíthatja, visszavonhatja. Már itt érdemes utalnunk arra, hogy a jogerő fogalma helyett az Ákr. a véglegessé válás terminus technicust használja, tekintettel arra, hogy az Ákr. a 82. § (1) bekezdésében a korábbi alaki jogerőhatás szabályai helyett immáron véglegességről beszél, míg a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 96. §-a az anyagi jogerőhatásról rendelkezik.

Az Ákr. **általános véglegessé válásra vonatkozó szabályai** szerint a hatóság döntése végleges, ha azt a hatóság már nem változtathatja meg, néhány Ákr.-ben meghatározott kivétel mellett. A véglegesség a döntés közlésével áll be.

Ha az adott ügytípusban törvény megengedi a fellebbezést, a hatóság döntése véglegessé válik, ha:

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

A fellebbezésről lemondás vagy a fellebbezés visszavonása esetén véglegessé válik a döntés:

- az elsőfokú döntés közlésekor, ha az ügyfél a kérelem teljesítése esetére már a döntés közlése előtt lemondott a fellebbezésről, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél,
- az utolsóként kézhez kapott lemondás vagy visszavonás hatósághoz való megérkezésének napján, ha a fellebbezési határidő tartama alatt valamennyi fellebbezésre jogosult lemond a fellebbezésről vagy visszavonja fellebbezését.

A Kp. hivatkozott szakasza szerint **az anyagi jogerőhatás** azt jelenti, hogy a közigazgatási tevékenység jogszerűségének vizsgálata tárgyában hozott ítélet jogereje kizárja, hogy ugyanannak a közigazgatási

¹³² Ezek az Ákr. 35. §-ának rendelkezéseire vonatkoznak.

tevékenység jogszerűségének vizsgálatára a felek vagy az érdekeltek új keresetet indíthassanak, vagy azt egyébként vitássá tehessek.

Ez azért lényeges, mert korábban a Ket. nem mondta ki *expressis verbis*, hogy az általa szabályozott jogerő az alaki, míg a bíróság döntéséhez kapcsolódó jogerő az anyagi jogerő.

Az Alkotmánybíróság a 651/D/2009. AB határozata III/4. pontjában kimondta: „A jogerő intézménye, alaki és anyagi jogerőként való pontos meghatározottsága a jogállamiság részeként alkotmányos követelmény. Az Alkotmánynak megfelelően biztosított jogorvoslati lehetőségek mellett beállott jogerő tiszteletben tartása a jogrend egészének biztonságát szolgálja. A jogerős határozatok megváltoztathatatlanságához és irányadó voltaához alapvető alkotmányos érdek fűződik. A jogbiztonság megköveteli, hogy a jogerős határozat – az eldöntött kérdés személyi és tárgyi keretei között – irányadóvá váljék mind az eljárásban résztvevőkre, mind a később eljáró bíróságra, illetőleg más hatóságra.” [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 65-66.] Az Alkotmánybíróság a 11/1992. (III. 5.) AB határozatában általános érvénnyel megállapította, hogy a jogállam alapvető eleme a jogbiztonság, amely megköveteli a megszerzett jogok védelmét, a teljességbe ment, vagy egyébként véglegesen lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását, illetve a múltban keletkezett tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását. A jogviszonyok igazságtalan eredménye önmagában nem érv a jogbiztonsággal szemben (ABH 1992, 77, 81-82.).

A kérelem beérkezését követően a hatóságnak számos előkérdést – például az áttétel alkalmazásának feltételeit – meg kell vizsgálnia annak érdekében, hogy megkezdhesse a kérelem érdemi vizsgálatát.¹³³

A Ket.-hez hasonlóan az Ákr. is leszögezi, hogy a kérelmet a hatóságnak mindig **a tartalma alapján** kell elbírálnia, még akkor is, ha az ügyfél azt nem kérelemnek hívja, hanem beadványnak, levélnek, dokumentumnak stb. Röviden itt kell szólnunk a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről is. A panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény értelmében az állami szervek és a helyi önkormányzati szervek a panaszokat és a közérdekű bejelentéseket az említett törvény szerint kötelesek elintézni.

A hivatkozott törvény szerint a **panasz olyan kérelem**, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más, így különösen bírósági, közigazgatási eljárás hatálya alá. Ezzel szemben a **közérdekű bejelentés** olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat.

A panasz vagy a közérdekű bejelentés nem tekinthető egyértelműen hatósági eljárást megindító eszköznek, ugyanakkor a kérelem tágabb, **nem hatósági eljárási** természetű fogalmába mégis beletartozhatnak. A jogrendszer számos területén találkozhatunk velük, a fogyasztóvédelemtől, versenyjogig, a választási eljárásokon át az egészségügyi és oktatási rendszerig, csak hogy néhány példát említsünk. Nem szabad megfeledkeznünk azonban arról, hogy a közigazgatási jog számtalan eljárást ismer, melyek közül csak egyik a hatósági eljárás. A kérdés mindig az, hogy egyáltalán eljárási jogviszonyt keletkeztető kérelemnek tekinthető-e a panasz, vagy éppen az ágazati jogszabályban „kérelem”-nek nevezett beadvány, pályázat, bejelentés, adatlap, dokumentum, hogy csak néhányat említsünk a változatos terminológiából. Egyértelmű választ erre a kérdésre csak az ágazati jogszabályok vizsgálata alapján adható, amely a panasz, a közérdekű bejelentés stb. intézményét nevesíti, hiszen alaposan meg kell vizsgálnunk: mire irányul a jogalkotói szándék. Számtalan panasszal találkozhatunk, például munkaügyi vagy kártérítési ügyben is, ahol többnyire – figyelembe véve a jogalkotói szándékot – nem beszélhetünk a panaszról mint eljárást megindító eszközről. Ugyanakkor például a rendészeti szervekkel kapcsolatos panaszok hatósági eljárást eredményezhetnek vagy feltételezhetnek, így tehát azok a hatósági eljárás szempontjából hatósági jogviszonyt keletkeztető kérelemnek tekinthetők.

A Kfv.III.37.689/2015/4.számú ügyben a Kúria a közigazgatási hatósági eljárásban megjelenő kérelem,

¹³³ Szilvássy György Péter: A közigazgatási hatósági eljárás, In: Rixer Ádám (szerk.): Közigazgatási jog. Budapest, Novissima Kiadó, 2013. 167–169. pp.

valamint a panasz egymáshoz való viszonyát vizsgálta.

A felperes panaszt nyújtott be a Független Rendészeti Panasztestülethez (a továbbiakban: Panasztestület) a vele szemben 2013. március 18-án foganatosított rendőri intézkedésekkel szemben. A Panasztestület megállapította, hogy a vizsgált ügyben alapjogot súlyosan sértő intézkedésekre került sor, ezért állásfoglalását megküldte az alperesnek. Az alperes a felperes rendőri intézkedés elleni panaszát elutasította.

A felperes keresettel támadta meg az alperes határozatát.

Az alperes a 2014. szeptember 11. napján kelt végzésével korábbi határozatát a Ket. 114. §-a alapján visszavonta, és a Ket. 31. § (1) bekezdés a) pontja alapján az eljárást megszüntette. A végzés indokolása szerint a határozat kiadmányozását követően észlelte, hogy a panaszbeadványt a jogi képviselő 2013. április 8. napján adta postára, márpedig a rendőri intézkedés időpontja március 18. napja volt, tehát a törvényben előírt 20 napon túl került sor a panasz előterjesztésére. A felperes a rendőri intézkedéstől számított 21. napon fordult a Panasztestülethez, így a panasz elkésett.

A felperes a végzés ellen felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a bírósághoz.

Az elsőfokú bíróság a felperes keresetét alaposnak értékelte, és az alperes végzését hatályon kívül helyezte. Rámutatott arra, hogy abban az esetben, amennyiben a panaszos a panaszát a Panasztestülethez nyújtja be, a Panasztestület által lefolytatott eljárást követően dönt az alperes a Ket. szabályai szerint a panaszról, figyelemmel a Panasztestület állásfoglalásában foglaltakra. Mindezekre tekintettel az alperes nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy a Panasztestülethez történő panasz benyújtásának határidejét utóbb, a Panasztestület érdemi állásfoglalását követő eljárásban vizsgálja, a 20 napos határidő ugyanis nem az alperesre vonatkozik. Annak megtartottsága az alperes által nem is felülvizsgálható és felülvizsgálható. Amennyiben a Panasztestület a panaszt befogadja, még akár elkésettség esetében is, az alperes nem dönthet utóbb az eljárás megszüntetéséről, önmagában azért, mert azt állapítja meg, hogy a panasz a Panasztestülethez késedelmesen került benyújtásra. Ezzel ugyanis a Panasztestület hatáskörét vonja el. A Kúria szerint a Rtv. szabályozási rendszeréből egyértelműen kitűnik, hogy a Panasztestület eljárása elkülönül az azt követő, például az Országos Rendőrfőkapitány által lefolytatandó eljárástól, határidejét, szabályozását, az eljárás mikéntjét illetően is. Az Rtv. nem ad jogszabályi lehetőséget az Országos Rendőrfőkapitány számára, hogy a Panasztestület állásfoglalását nem érdemi kérdésben – azaz például az elkésettség okán – felülbírálja, az eljárás lefolytathatóságát az állásfoglalás megszületését követően kétségbe vonja. Az alperesnek tehát nem volt jogszabályi lehetősége arra, hogy a Panasztestülethez történő panasz benyújtási határidőt vizsgálja, és ezen okból saját határozatának visszavonásával utóbb annak megtartottságát kétségbe vonja.

Az alperes jogszabályi feladata a panaszról, a hozzá érkezett állásfoglalás kézhezvételét követő 30 napon belüli Ket. szerinti döntés meghozatala, a Panasztestületnek a panasz befogadására vonatkozó eljárását nem kell vizsgálnia. A panaszt kivizsgáló állásfoglalás érdemét hivatott eljárási körébe vonni, döntése meghozatalakor azt kell értékelnie, és ily módon a panaszt elbírálnia.

A későbbiekben látni fogjuk, hogy bizonyos esetekben lehetőség van az eljárás szünetelésére, ha azt az ügyfél kéri. Viszont hat hónapi szünetelés után **a csak kérelemre folytatható eljárás** mindig megszűnik.

2.1.1.2 A kérelem benyújtása

Lényegében ezután kerülhet sor a kérelem formai vagy érdemi, tartalmi vizsgálatára. Ebben a hatóság segítségére van az Ákr., illetve az ágazati jogszabályok. Az Ákr. meghatározza a kérelem tartalmára, előterjesztésének módjára és helyére, valamint az elbírálására vonatkozó általános szabályokat.

A kérelem hatósághoz történő benyújtása különbözőképpen történhet:

Az Ákr. egyik főszabálya, ha ágazati törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik, a kérelmet a hatósághoz **írásban vagy személyesen** lehet előterjeszteni.

Az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet értelmében az építető az építésügyi hatósági engedély vagy tudomásulvétel iránti kérelem tervezett benyújtása előtt építésügyi hatósági szolgáltatás

íránti kérelmet terjeszthet elő az illetékes hatósághoz elektronikusan az ÉTDR tárhely igénybevételével vagy papír alapon. A jogszabály tehát lehetőséget ad arra, hogy az ügyfél a hagyományos módon írásban terjessze elő kérelmét, ugyanakkor az építészeti-műszaki dokumentáció kizárólagosan elektronikusan nyújtandó be (CD, pendrive) akkor is, ha az ügyfél az ÉTDR tárhelyet nem kívánja igénybe venni.

A közigazgatási eljárás is elsődlegesen **az írásbeli dokumentáltság** elvére épül, ezért minden eljárási cselekményt valamiképpen dokumentálni kell. A kapcsolattartás általános szabályai alapján a hatóság írásban, az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvényben (a továbbiakban: Eüsztv.) meghatározott elektronikus úton – együttesen írásbelinek tekintendő –, vagy személyesen, írásbelinek nem minősülő elektronikus úton – együtt: szóbelinek tekintendő módon – tart kapcsolatot az ügyféllel és az eljárásban résztvevőkkel.

Az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény és egyéb kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2017. évi LVI. törvény 2018. január 1-jei hatállyal kimondja, hogy az erdészeti hatósági eljárásban kérelmet előterjeszteni csak írásban lehet.

Természetesen vannak azonban olyan eljárástípusok is, amelyek során elengedhetetlen az ügyfél **személyes megjelenése** a hatóság előtt, vagyis ezekben az eljárásokban nincs mód a kérelem írásban történő előterjesztésére.

Az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény szerint például a házasságkötési szándék bármely anyakönyvvezetőnél bejelenthető. A házasulók a házasságkötési szándékukat együttesen, személyesen jelentik be, amelyről az anyakönyvvezető jegyzőkönyvet vesz fel, amelyet a házasulók, az anyakönyvvezető és – ha közreműködött – a tolmács aláírnak.

Fontos azonban kiemelni, hogy törvény kizárólag akkor rendeli el a kérelem személyesen történő előterjesztését, ha az ügy eldöntéséhez kizárólag a személyesen tett nyilatkozatból nyerhető adat, információ, illetve az ügy érdemi eldöntéséhez szükséges releváns tény.

Az Ákr. emellett az egyes eljárási cselekmények rögzítésének szabályainál úgy rendelkezik, hogy **a szóbeli kérelemről** – ha azt nyomban nem teljesítik – az ügyfél vagy az eljárás más résztvevője részvétele esetén **jegyzőkönyvet**, más esetben **feljegyzést** kell készíteni. A feljegyzés tartalmazza készítésének helyét és idejét, az eljárási cselekményen részt vevő személyek azonosításához szükséges adatokat, nyilatkozataik lényegét, illetve a cselekmény lefolytatása során a tényállás tisztázásával összefüggő ténymegállapításokat. A jegyzőkönyv ezen túlmenően tartalmazza a jogokra és kötelezettségekre való figyelmeztetést.

A feljegyzést annak készítője, a jegyzőkönyvet – annak minden oldalán – az eljárási cselekményben részt vevő személyek aláírják.

A kérelem **előterjesztésének helye** mindig az illetékes hatóság, vagy – ha azt törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki – a kormányablak.

A kormányablakokról szóló 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet szerint a fővárosi és megyei kormányhivatal a járási (fővárosi kerületi) hivatalokban integrált ügyfélszolgálatot (kormányablak) működtet. A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet 2. § (6) bekezdése alapján a járási hivatal által működtetett kormányablak és okmányiroda – ha jogszabály kivételt nem tesz – az ország területére kiterjedő illetékességgel ellátja a külön jogszabályban hatáskörébe utalt feladatokat.

Az eljárás a kérelemnek az eljáró hatósághoz történő megérkezését követő napon indul. Ezt azért is fontos kiemelnünk, mert az eljárás megkezdődéséhez számos további jogkövetkezményt fűz a törvényünk.

2.1.1.3 A kérelem és mellékletei

Az Ákr. szerint, **ha jogszabály további követelményt nem állapít meg**, akkor a kérelem tartalmazza az ügyfél és képviselője **azonosításához szükséges adatokat és elérhetőségét**.

A kérelem tartalmára vonatkozóan a törvény szabályai tehát minimumkövetelményeket fogalmaznak meg, elsősorban arra az esetre, ha más jogszabály az adott kérelemre követelményeket nem ír elő.

A közigazgatási eljárások jelentős része ágazati eljárási jogszabályok alapján folyik, amelyek – a tényállás tisztázást elősegítendő – kötelező tartalmi elemeket követelnek meg a kérelemre vonatkozóan. Ezzel a hatóság az ügyhöz elengedhetetlenül szükséges információkat tudja a legrövidebb idő alatt megszerezni. Az ügyek többségében a kérelemhez kötelezően csatolandó egyéb dokumentumok benyújtását is előírja külön jogszabály.

A fentiekben említett adatok **a kérelem alapadatai**, a kérelem legfontosabb elemei, ezektől az előírásoktól az ágazati jogszabályok – tehát **bármilyen szintű jogszabály – különös eljárási szabályai eltérhetnek, és további követelményt állapíthatnak meg**.

A zenés táncos rendezvények működésének biztonságosabbá tételéről szóló 23/2011. (III.8.) Korm. rendelet az Ákr.-ben foglaltakon túl, többek között benyújtani rendeli a rendezvényhez kapcsolódó szolgáltatások megnevezését, a gyakoriságáról, megtartásának napjairól, kezdésének és befejezésének időpontjáról szóló nyilatkozatot, a biztonsági tervet, tűzvédelmi szabályzatot stb.

Az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 17. §-a szerint például az építési tevékenység végzésére – az 1. mellékletben felsoroltak, és az Étv. alapján egyszerű bejelentéshez kötött építési tevékenység kivételével – jogszabályban meghatározott építésügyi hatóságtól építési engedélyt kell kérni. Építmény, építményrész rendeltetésének építési engedély köteles építési munkával nem járó megváltoztatásához nem kell az építésügyi hatóság engedélye.

Az építési engedélyt egy telekre – a (3) bekezdésben foglalt kivétellel – az egy időben megvalósuló építési tevékenység egészére kell kérni.

Egy telken több ütemben megvalósuló építési tevékenységre az építési engedélyt:

- az összes ütemre egyszerre, de az egyes ütemeket megjelölve, vagy
- a teljes építési beruházás bemutatása mellett ütemenként

is meg lehet kérni.

Az építési engedély iránti kérelemmel egy időben:

- az országos építési követelményektől eltérő műszaki megoldás engedélyezésére,
- bontás engedélyezésére,
- fennmaradási engedélyezésre

irányuló kérelem is előterjeszhető.

Az építési engedély iránti kérelem benyújtásával egyidejűleg, jogszabályban előírt esetekben igazolni kell, hogy:

- a települési önkormányzat polgármestere vagy a főpolgármester településképi véleményt adott, vagy
- a településrendezési és építészeti-műszaki tervtanácsokról szóló kormányrendeletben előírt esetekben az építészeti-műszaki tervtanács szakmai véleményt adott.

Az Ákr. adatkezelési szabályai alapján a hatóság jogosult az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője természetes személyazonosító adatainak és az ügyfajta szabályozó törvényben meghatározott személyes adatok, továbbá – ha törvény másként nem rendelkezik – a tényállás tisztázásához elengedhetetlenül szükséges más személyes adatok megismerésére és kezelésére. A kérelemre induló eljárásban ugyanakkor az Ákr. szerint vélelmezni kell, hogy a kérelmező ügyfél a tényállás tisztázásához szükséges személyes adatok – ideértve a különleges adatokat is – **kezeléséhez hozzájárulást** adott.

A Ket.-hez hasonlóan az Ákr. is meghatározza, hogy melyek azok a mellékletek, amelyeknek a csatolását nem lehet kérni az ügyféltől. Ennek megfelelően **nem kérhető** az ügyféltől **szakhatósági**

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

A későbbiekben látni fogjuk, hogy a szakhatósági közreműködés az úgynevezett **együtdöntési eljárásban** ölt testet. Ez azt jelenti, hogy az eljáró hatóságon kívül egy másik hatóság is részt vesz az eljárásban, mégpedig úgy, hogy az ügyben érdemi döntésre jogosult hatóságnak bizonyos szakkérdésben és határidőben kell szereznie ennek a másik hatóságnak, az úgynevezett szakhatóságnak a kötelező jellegű állásfoglalását. Az **előzetes szakhatósági állásfoglalás** annyiban különbözik az általános szakhatósági állásfoglalástól, hogy azt a szakhatóság előzetesen, még az eljárás megindítása előtt bocsátja ki az ügyfél kérelmére. A kérelemhez főszabály szerint egy évnél nem régebbi előzetes szakhatósági állásfoglalás csatolható be, és azt az eljáró hatóság az eljárás során szakhatósági állásfoglalásként használja fel.

Nem kérheti a hatóság ugyanakkor olyan adat igazolását a kérelem előterjesztésekor, amely nyilvános, azaz bárki által megismerhető, hozzáférhető, vagy amelyet jogszabállyal rendszeresített közhiteles nyilvántartásnak tartalmaznia kell.

A Kfv.III.37.256/2010/4. számú ítéletében a Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy jogszabály bizonyos tények igazolását meghatározott igazolási kérelemhez történő csatolásához köti. E tények tekintetében, mivel a jogszabály határozza meg a bizonyítás kötelező módját, nincs mód e bizonyítékok mellőzésére. Az ilyen tények tekintetében a bizonyítás kötött. A jogszabálynak vannak azonban olyan rendelkezései is, amelyek nem a kérelem kötelező elemeként, hanem a hatóság számára írják elő kötelezően az adatok beszerzését. Ilyenkor a szóban forgó bizonyíték csatolása nem kérhető az ügyfélől. A Kúria a Kfv.III.37.342/2012/6.számú ítéletében kifejtette, hogy nem marasztalható a hatóság, amennyiben az eljárása során nem vett figyelembe olyan korábban a rendelkezésére bocsátott adatokat, amelyek tekintetében a hatóságnak jogszabállyal rendszeresített nyilvántartást nem kell vezetnie.

A hatóságnak akkor van a legegyszerűbb dolga, ha az ügyfél hiánytalanul csatolja azokat a mellékleteket a kérelméhez, amelyeket a jogszabály előír. A gyakorlatban azonban előfordul, hogy a kérelmet az ügyfél hiányosan nyújtja be. A hiányosságok orvoslására szolgál a **hiánypótlás** jogintézménye. Hiánypótlásra ugyanakkor az eljárás későbbi szakaszában is sor kerülhet, amikor a kérelem formai vizsgálatán már túl vagyunk, a kérelem érdemi vizsgálata, illetve a tényállás tisztázása során.

A Legfelsőbb Bíróság azt is kifejtette egy korábbi ítéletében, hogy a hiánypótlás során a hiánypótlásnak a tényleges hiányok pótlására kell irányulnia, vagyis nem lehet a hiánypótlás során olyan adatok igazolását kérni az ügyfélől, amelyről egyébként a hatóságnak hivatalos tudomása van.¹³⁴ Ehhez szorosan kapcsolódik az is, hogy a hatóság olyan kérdésről nem hozhat döntést, amely kapcsán nem bizonyosodik meg mindenről, és nem áll rendelkezésére minden szükséges adat. Az ilyen adatok tekintetében, ha az a hatóság által más módon nem megszerezhető – arról például a hatóságnak nincs hivatalos tudomása, vagy nem áll rendelkezésére más bizonyíték –, hiánypótlási felhívást kell kibocsátania.¹³⁵

A hiánypótlási felhívás kibocsátása során:

- az eljáró hatóságnak **határidőt kell megjelölnie** a mulasztás pótlására,
- az eljáró hatóságnak figyelmeztetnie kell a kérelem benyújtóját **a mulasztás jogkövetkezményeire**, nevezetesen arra, hogy az eljárást megszünteti, ha a kérelmező ügyfél a hatóság felhívására nem nyilatkozik, és ennek hiányában a kérelem nem bírálható el, és az eljárást hivatalból nem folytatja,
- tekintettel kell lenni arra, hogy hiánypótlásra – ha ágazati törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik – **egy ízben** kerülhet sor.

¹³⁴ A Kfv.III.37.394/2010/4.sz.ügyben hozott ítélet.

¹³⁵ A Kfv.IV.37.698/2010/14.sz.ügyben hozott ítélet.

Itt érdemes utalnunk az Ákr. alábbi speciális hiánypótlási rendelkezéseire:

- a hatóság visszautasítja a képviselő eljárását, ha a képviseleti jogosultságát az erre irányuló hiánypótlási felhívás ellenére sem igazolja;
- látni fogjuk, hogy ha nincs helye függő hatályú döntés meghozatalának, a hatóság az ügyet teljes eljárásban intézi el és szükség esetén hiánypótlásra hív fel.

2.1.1.4 A kapcsolódó eljárás, az áttétel és a megkeresés egymástól való elhatárolása

Az Ákr. új, a hatóságok közötti együttműködés jogintézménye a kapcsolódó eljárás. Lényege, hogy olyan esetekben, ahol több egymásra épülő eljárásra kerül sor (például egy gyermek születése során intézendő, a különböző ellátások igénybe vételéhez szükséges ügyek), az ügyfélnek az egymásra épülő eljárások által érintett valamennyi hatóság megkeresése helyett csak egyetlen hatósághoz kell fordulnia.

A T/12233. sz. törvényjavaslat Általános Indokolása (a továbbiakban: Indokolás) szerint a területi közigazgatás reformja lehetővé teszi a hatóságok együttműködésének szakhatósági modellje mellett más együttműködési megoldások bevezetését is, amelyek egyszerűbb és gyorsabb eljárásokat eredményezhetnek. Ezeknek az eljárásoknak a célja az is, hogy csökkentsék az ügyfél és a hatóság adminisztratív terheit, így sok hatóság közreműködését feltételező eljárások hatékonyabbá tétele érdekében az Ákr. bevezette a kapcsolódó eljárás fogalmát, amely ilyen értelemben nem jelent meg a korábbi hatósági eljárási törvényeinkben. Az Indokolás szerint, korábban számos olyan megoldatlan, egymásra épülő eljárásfajta volt ismeretes, amelyek kapcsán elengedhetetlen olyan ügyfélbarát megoldás kialakítása, ami a tényleges, egyablakos eljárási módszert segítené elő egy „fő” hatóság kijelölésével. Ez a hatóság az egyéb érintett további hatóságoktól beszerzi vagy elősegíti az ügyfél kérelmének teljesítéséhez szükséges hatósági döntéseket. Így például egy gyermek születése után a szülőnek az új hatósági együttműködési rendszer szerint elég lenne csupán egy hatósággal kapcsolatot létesíteni ahhoz, hogy gyermeke anyakönyvi kivonatát, lakcímkártyáját, adókártyáját megkaphassa, valamint a családtámogatási ellátásokat igénybe vegye.

Az Indokolás szerint egy „fő” hatóság beszerzi az egyéb, érintett további hatóságoktól az ügyfél kérelmének teljesítéséhez szükséges hatósági döntéseket. Ilyenkor, ha az ügyfél a tájékoztatás alapján kéri, a hatóság a döntését, a nála előterjesztett kérelmet és a birtokában lévő, a kapcsolódó eljáráshoz szükséges bizonyítékokat továbbítja a kapcsolódó eljárásban eljáró hatóságnak. Lényegében tehát ez a hatóság lesz az, aki az egymásra épülő, egymáshoz kapcsolódó eljárásokat a továbbiakban koordinálja.

A kapcsolódó eljárás(ok) egymásra épülő rendszerének részletszabályait a vonatkozó ágazati jogszabályok határozzák meg.

Ezzel szemben, az **áttétel** esetében az ügy átkerül egy másik hatósághoz. A hatóság a hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból köteles vizsgálni. Amennyiben valamelyik hiányát észleli, és kétséget kizáróan megállapítható az ügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság, az ügyet átteszi, ennek hiányában a kérelmet visszautasítja vagy az eljárást megszünteti.

A harmadik, általunk említett jogintézmény a **megkeresés**, amely egy másik hatóság segítségnyújtása az eljáró hatóság számára. Ebben az esetben az eredeti ügy marad a hatóságnál, azonban ha az ügyben a megkereső hatóság illetékességi területén kívül kell eljárási cselekményt végezni, vagy az eljárás során szükséges adattal vagy irattal más rendelkezik, egy másik szerv segít ezeknek a beszerzésében vagy foganatosításában.

2.1.1.5 A kérelem visszautasítása

Emellett az is előfordulhat, hogy a hatóság a kérelemmel érdemben nem tud foglalkozni, mivel az valamilyen súlyos hibában szenved, így alkalmatlan az elbírálásra. Ilyenkor a hatóság a **kérelmet visszautasítja**. Az Ákr. az új közigazgatási perrendtartásról szóló törvény terminológiájával azonos módon a kérelem visszautasításáról és nem – a Ket.-ben megjelenő – a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításáról rendelkezik.

Vissza kell utasítani a kérelmet, ha:

- az eljárás megindításának jogszabályban meghatározott valamilyen előfeltétele hiányzik, és az Ákr. ahhoz más jogkövetkezményt nem fűz, vagy
- az ugyanannak a jognak az érvényesítésére irányuló kérelmet a bíróság vagy a hatóság érdemben már elbírálta, és a kérelem tartalma, valamint az irányadó jogi szabályozás nem változott (ezt hívjuk *res iudicata*nak, vagyis **ítélt dolog**nak).

Ezeket **abszolút kérelem visszautasítási ok**oknak nevezzük.

Itt érdemes utalnunk arra is, hogy amennyiben a hatóság **a hatáskörének vagy illetékességének** hiányát észleli, és kétséget kizáróan megállapítható az ügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság, az ügyet átteszi, ennek hiányában a kérelmet visszautasítja vagy az eljárást megszünteti.

Ezzel szemben a hatóság **a kérelmet visszautasíthatja**, ha azt nem az előírt formában terjesztették elő. Ez a kérelem visszautasításának **relatív esetköre**. A kérelmező a kérelmét ilyenkor öt napon belül az előírt formában ismételten előterjesztheti és a hatóság az eljárást teljes eljárásban folytatja le, azzal, hogy a kérelmet az eredeti benyújtáskor előterjesztettnek kell tekinteni, de az ügyintézési határidőt az ismételt benyújtást követő naptól kell számítani.

Mivel a visszautasítási okok igen súlyosak, amennyiben a kérelem visszautasításának lett volna helye, annak oka azonban az eljárás megindítását követően jutott a hatóság tudomására, a hatóság **az eljárást megszünteti**.

Szintén itt érdemes utalnunk arra az esetkőrre is, amely **a függő hatályú döntés kapcsán** jelentkezik: a függő hatályú döntést mellőzi ugyanis a hatóság, ha az eljárás megindításától számított nyolc napon belül a kérelmet visszautasítja. A kérelmet visszautasító első fokú végzés ellen **önálló fellebbezésnek** van helye.

2.1.2 A sommás eljárás és a teljes eljárás

Az Ákr. az eljárás három fajtáját különbözteti meg:

- az automatikus döntéshozatali eljárást,
- a sommás eljárást, illetve
- a teljes eljárást.

Az Indokolás szerint az automatikus döntéshozatali eljárás és a sommás eljárás alapvetően az egyszerű megítélésű ügyekben alkalmazható, feszes eljárási forma, amely az ügy gyors lezárását teszi lehetővé, ha annak feltételei adottak. A teljes eljárás pedig a klasszikus közigazgatási eljárási forma, amelyben minden eljárási részcselekmény elvégezhető lehet.

Automatikus döntéshozatalnak van helye, ha:

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

Az Eüsztv. szerint az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv automatikus döntéshozatal esetén a rendelkezésére álló, valamint az automatikus információátvitel útján megszerzett adatok alapján, emberi közbeavatkozás nélkül hozza meg a döntését és közli az ügyféllel.

Automatikus döntéshozatal jelenik meg például a közúti közlekedésről szóló törvényben egyes bírsággal kapcsolatos eljárásokban vagy a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény 34. § (1) bekezdése szerint az érintett az elektronikus azonosítást követően elektronikus kapcsolattartás keretében is igényelhet tájékoztatást saját nyilvántartott adatairól

és arról, hogy milyen adatszolgáltatások alanya volt, igényelheti továbbá a személyi azonosítóról és lakcímről szóló hatósági igazolvány kiadását, valamint a birtokából kikerült személyi azonosítóról és lakcímről szóló hatósági igazolványa pótlását.

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

A közigazgatási perrendtartásról szóló törvény és az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény előkészítésével összefüggő egyes feladatokról szóló 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozat alapján két átfogó kodifikációs folyamat zajlott: a közigazgatási perrendtartásról szóló törvénytervezet kidolgozása a közigazgatási perrendtartás kodifikációjáról szóló 1011/2015. (I. 22.) Korm. határozat alapján létrehozott Közigazgatási Perjogi Kodifikációs Bizottság részvételével, illetve az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvénytervezet kidolgozása.

A kodifikációs folyamat alatt elfogadásra került a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény is, amelyhez kapcsolódó miniszteri indoklás szerint „a törvény célja a közigazgatási hatóságok által lefolytatott eljárásokra vonatkozó általános és különös szabályok módosításával az állampolgárok és a vállalkozások adminisztratív terheinek csökkentése, az eljárások egyszerűsítése és gyorsítása: a közigazgatási bürokráciacsökkentés jogszabályi kereteinek megteremtése.” A közigazgatási bürokrácia csökkentésének számos eszköze ismeretes: a költségek csökkentése, az olyan eljárások számának csökkentése, amelyek során ügyfeleknek a közigazgatási szervekhez kell fordulnia, illetve, ha a közigazgatási szervekhez is kell fordulniuk, a személyes jelenlét vagy a benyújtandó dokumentumok, formalizált eljárások számának csökkentése. Az említett törvénymódosításnak nem volt célja a Ket. teljes felülvizsgálata, ugyanakkor számos ágazati eljárási törvény mellett a Ket. kisebb, az eljárási szabályok egyszerűsítését célzó módosítást eszközölt. A Ket.-et érintő módosítások 2016. január 1-jén léptek hatályba. Ezek közül az egyik legfontosabb a sommás eljárás bevezetése volt.

A közigazgatási eljárásban korábban is megkülönböztettünk egyszerű megítélésű és összetett eljárásokat. Összetett eljárásoknak tekintjük az olyan eljárásokat, amelyek a tényállás összetettségére, az érintett ügyfelek nagy számára, vagy a tisztázandó előkérdések számosságára figyelemmel összetettebb, egymásra épülő – nem egyszeri bizonyítási – eljárási cselekmények sorozatát feltételezik. Ezzel szemben az egyszerű megítélésű eljárások olyan eljárások, ahol a hatóság egyszerű, könnyen megíthető tényállás mellett rutinügyeket intéz.

Az eljárások ilyen szempontú megkülönböztetése nem idegen a hazai eljárásjogtól, miként a külföldi közigazgatási eljárásjogi kódexekben is található a két eljárástípust elkülönítő szabályrendszer, így például a német közigazgatási eljárási törvényben.¹³⁶

Az egyszerű eljárás külön szabályozásának indoka, hogy az egyszerű megítélésű, gyorsan eldönthető kérdésekben a hatóság minél hamarabb, eljárási formalitások, hosszas, ám az ügy természete miatt felesleges, az ügyfél számára is terhet jelentő szabályok nélkül dönten tudjon.¹³⁷

Ha a hatóság megállapítja, hogy bármelyik, fent említett feltétel nem áll fenn, a sommás eljárás szabályait mellőzi, és főszabály szerint **függő hatályú döntést** hoz az eljárás megindításától számított nyolc napon belül.

A sommás eljárási intézmények bevezetése után, a helyi önkormányzatok képviselő-testületeinek szabályozási körébe utalt szociális ellátások jelentős többségében lehetővé vált a sommás eljárások lefolytatásának jogszabályi lehetősége. A legtöbb helyi rendeletalkotás egyrészt a fentebb hivatkozott bürokráciacsökkentési elvárásnak, másrészt a helyi lakosság kiszolgáltatásának megfelelően olyan helyi szabályozási gyakorlatot alakított ki, amelyben az eljárás megindítására vonatkozó kérelemnyomtatvá-

¹³⁶ Boros Anita: Németország közigazgatása. III. A közigazgatás működése. In.: Szamel Katalin – Balázs István – Gajdushek György – Koi Gyula (szerk.): Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Budapest, Complex Kiadó, 2011, 501. p.

¹³⁷ Boros Anita (2010): Konceptcionális javaslatok a Ket. felülvizsgálatához, Közjogi Szemle, 3. évfolyam, 9. szám, 18. p.

nyok tartalmazzák a benyújtandó dokumentumok listáját is (például gyógyszerköltség-igazolás, jövedelemigazolás stb.), így a kérelem benyújtásával együtt a tényállás tisztázásához szükséges valamennyi adat rendelkezésre állhat, és mivel az ilyen eljárásokban nincs ellenérdekű fél, a legtöbb esetben azonnal meghozható a döntés.

A függő hatályú döntésben a hatóság rendelkezik arról, hogy:

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

Bizonyos esetekben **nincs helye** függő hatályú döntés meghozatalának: ilyen például az az eset, ha a döntés központi államigazgatási szerv (vagy annak vezetője) – a központi hivatal kivételével –, vagy a Magyar Nemzeti Bank hatáskörébe tartozik.

Ahogy a nevéből is következik, az ilyen döntés egy ideig úgy viselkedik, hogy ahhoz nem fűződnek joghatások, azaz függő hatályú marad, ahhoz csak **akkor kapcsolódnak joghatások, ha az ügyintézési határidő elteltével a hatóság a hatósági ügy érdemében nem döntött és az eljárást nem szüntette meg.**

Amennyiben a függő hatályú döntés mégis véglegessé válik, arról a hatóság értesíti a felügyeleti szervét, valamint akikkel a döntést közölte, és intézkedik az ügyfélnek járó összeg megfizetése, illetve visszatérítése iránt.

Az ügyintézési határidőbe nem számít be – ha függő hatályú döntés meghozatalának nincs helye – az ügyfél mulasztásának vagy késedelmének időtartama.

A sommás eljárás bizonyos esetekben **átfordulhat teljes eljárássá**, például akkor, ha a függő hatályú döntések meghozatala okafogyottá válik, mert például az eljárás megindításától számított nyolc napon belül a hatóság a kérelmet visszautasítja, az eljárást megszünteti, vagy érdemben dönt, vagy éppen akkor, ha az ügyfél erre irányuló felhívás nélkül terjeszt elő új bizonyítékot, vagy tesz bizonyítási indítványt. Ilyenkor ezt a hatóság az ügy teljes eljárásban való lefolytatása iránti kérelemnek tekinti, és a kérelmet teljes eljárásban bírálja el.

Emellett a döntés közlését követően öt napon belül – ha a döntéssel szemben nincs helye fellebbezésnek – kérheti az ügyfél is, hogy a hatóság a kérelmét ismételten, teljes eljárásban bírálja el. Ez az automatikus döntéshozatali eljárásban is lehetséges.

Nézzünk néhány ágazati példát a sommás eljárás és a függő hatályú döntés vonatkozásában:

Az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény és egyéb kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2017. évi LVI. törvény 78. § (5)-(6) bekezdése 2018. január 1-jei hatállyal kimondja, hogy az erdészeti hatóságnak az Ákr. szerinti függő hatályú döntésében nem kell rendelkezni a kérelmezett jog gyakorlásáról például az erdő igénybevételének elvi engedélyezésére vagy engedélyezésére irányuló eljárásban. Az ilyen eljárásban sommás eljárás nem alkalmazható.

Hasonlóképpen rendelkezik a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 33. § (7) bekezdése, amely szintén 2018. január 1-jei hatályba lépési időponttól előírja, hogy az aktív korúak ellátására való jogosultság megállapítása során nincs helye a sommás eljárás alkalmazásának.

2.1.3 Az eljárás felfüggesztése, szünetelése, megszüntetése

2.1.3.1 Az eljárás megszüntetése

Az **eljárás megszüntetésére** abban az esetben kerül sor, amennyiben olyan körülmény merül fel, amely miatt az eljárást a hatóságnak nem áll módjában tovább folytatni, ezért az eljárás nem tud eljutni

az érdemi döntéshozatal szakaszába, hanem még azt megelőzően megszűnik.

Az eljárás megszüntetésére az Ákr. szerint abban az esetben kerülhet sor, ha:

- a kérelem visszautasításának lett volna helye, annak oka azonban az eljárás megindítását követően jutott a hatóság tudomására,
- a kérelmező ügyfél a hatóság felhívására nem nyilatkozik, és ennek hiányában a kérelem nem bírálható el, és az eljárást hivatalból nem folytatja,
- az eljárás okafogyottá vált,
- az ügyfél nem tesz eleget eljárási költség előlegezési kötelezettségének,
- az eljárás kérelemre indult, és valamennyi kérelmező ügyfél kérelmét visszavonta, illetve ahhoz az ellenérdekű ügyfelek hozzájárultak, és az eljárás hivatalból nem folytatható,
- a hatóság megállapítja, hogy az ügyben más hatóság már eljárt, vagy más hatóság kijelölésére került sor, vagy
- az ügy érdemi eldöntése olyan kérdés előzetes elbírálásától függ – ezt hívjuk előkérdésnek –, amely bíróság vagy más szerv hatáskörébe tartozik, és az ügyfél a hatóságnak az eljárás megindítására vonatkozó felhívásának nem tesz eleget.

Ezeket nevezzük **eljárás megszüntetési okoknak**.

Már itt érdemes arra utalnunk, hogy nincs helye hivatalbóli eljárásokban az eljárás megszüntetésének, ha az ügyfél eljárási költség előlegezési kötelezettségének nem tesz eleget.

A Kfv.III.39 026/2008. számú ügyben megállapításra került, hogy az igazgatásrendészeti közigazgatási eljárás megszüntetésének van helye, ha az eljárás tárgyát képező vagyontárgy nincs meg.

Az ügyben az ügyfél gépjárművet 1995. évben a vétel után szétszedve, annak használható részeit más gépjárművekbe szerelte be, majd mintegy tíz évvel később a jármű okmányait is megsemmisítette. Az első fokú hatóság hivatalból indult eljárásban ilyen tényállás alapján a járművet bejelentési kötelezettség elmulasztása miatt egyévi időtartamra a forgalomból ideiglenesen kivonta. Az akkori Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy a vizsgált vagyontárgy, azaz az eredeti gépjármű már nincs meg, ezért a vagyontárgy hiányában alaptalan és végrehajthatatlan, okafogyott intézkedésnek tűnik a hatóság érdemi határozathozatala.

Arra is utaltunk már, hogy mellőzi a hatóság a függő hatályú döntés meghozatalát, ha az eljárás megindításától számított nyolc napon belül az eljárást megszünteti. Az eljárás megszüntetésére az érdemi döntés véglegessé válásáig van lehetőség. Az eljárás megszüntetéséről szóló első fokú végzés ellen **önálló fellebbezésnek** van helye.

2.1.3.2 Az eljárás felfüggesztése

A **hatóság felfüggeszti az eljárást**, ha az előkérdés bíróság hatáskörébe tartozik, vagy az ügyben külföldi szervet kell megkeresni.

Ágazati törvény lehetővé teheti az eljárás felfüggesztését akkor is, ha az előkérdés más szerv hatáskörébe tartozik, vagy ugyanannak a hatóságnak az adott ügygel szorosán összefüggő más hatósági döntése nélkül megalapozottan nem dönthető el.

Ahogy korábban kiemeltük, mellőzi a hatóság a függő hatályú döntés meghozatalát, ha az eljárás megindításától számított nyolc napon belül az eljárást felfüggeszti vagy a beadvány elintézését függőben tartja.

Szintén érdemes tudni, hogy az ügyintézési határidőbe nem számít be az eljárás felfüggesztésének időtartama.

A felfüggesztésről szóló első fokú végzés ellen **önálló fellebbezésnek** van helye.

A hivatalbóli eljárásokban a hatóság felfüggesztés esetén sem dönt érdemben az ügyfél vagy ügyfelek együttes kérelmére.

2.1.3.3 Az eljárás szünetelése

Itt érdemes utalnunk arra is, hogy egyes esetekben az ügyfél vagy az ügyfelek kérhetik az eljárás folytatásának szüneteltetését: az Ákr. szerint az **eljárás szünetel**, ha azt – jogszabály kizáró rendelkezésének hiányában – az ügyfél kéri, több ügyfél esetén az ügyfelek együttesen kéri. Ilyen esetben az ügyfeleknek lehetősége van az eljáráson kívüli megegyezés előkészítésére, vagy még tisztázásra szoruló körülmények rendezésére.

Az eljárást bármelyik ügyfél kérelmére folytatni kell, azonban a szünetelés maximális időtartama hat hónap lehet, azt követően a csak kérelemre folytatható eljárások megszűnnek, vagyis azok folytatására már nem lesz mód.

A fentiekhez hasonlóan mellőzi a hatóság a függő hatályú döntés meghozatalát, ha az eljárás megindításától számított nyolc napon belül az eljárás szünetel, és az ügyintézési határidőbe nem számít be az eljárás szünetelésének időtartama sem.

Egyebekben a szünetelésről szóló első fokú végzés ellen **önálló fellebbezésnek** van helye.

A hivatalbóli eljárások esetében a későbbiekben látni fogjuk, hogy szünetelésnek nincs helye.

2.1.4 Az ügyintézési határidő és a határidő számítása

Az Ákr. szerint az ügyintézési határidő, ha törvény eltérően nem rendelkezik, **az eljárás megindulásának napján kezdődik**.

Az **általános ügyintézési határidő**:

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

A teljes eljárás vonatkozásában meghatározott ügyintézési határidőnél **hosszabb határidőt csak törvény** írhat elő, az Ákr.-ben meghatározott határidőknél **rövidebbet** bármilyen **jogszabály** meghatározhat.

A korábbiakban már említett, az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény 105. § (4) bekezdése kimondja, hogy az ügyintézési határidő:

- a) erdőterv-módosítási eljárás, az erdő igénybevételenek elvi engedélyezésére vagy engedélyezésére irányuló eljárás, jogosulatlan igénybevétel fennmaradásának engedélyezésére irányuló, valamint az erdőgazdálkodói nyilvántartásba-vételi eljárás esetén – az egyszerűsített erdőgazdálkodói nyilvántartásba vétel kivételével – kilencven nap,
- b) a körzeti erdőtervezési eljárás és a faanyag kereskedelmi lánc hatósági felügyelettel kapcsolatos eljárás esetén százhusz nap.

Nagyon fontos kiemelnünk, hogy a Ket. korábbi szabályozásához hasonlóan az Ákr. is akként rendelkezik, hogy az említett határidők a **döntés közlését** is magukban foglalják.

Amennyiben a hatóság **testületi szerv**, a hatáskörébe tartozó ügyben az ügyintézési határidőn belül, vagy ha ez nem lehetséges, a határidő letelte utáni első testületi ülésen határoz.

Az ügyet **soron kívül kell elintézni**, ha:

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

Amennyiben azonban a határidőből **kevesebb, mint tizenöt nap van hátra**, a további eljárási cselekményeket már soron kívül el kell végezni.

Az ügyintézési határidőbe **nem számít be**:

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

Az általános ügyintézési határidőn túl az Ákr. rendelkezik az úgynevezett **belső határidő** kérdéséről is: ha ugyanis ágazati törvény vagy kormányrendelet valamely eljárási cselekmény teljesítésének határidejéről nem rendelkezik, a hatóság, az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője **azonnal, de legkésőbb nyolc napon belül** gondoskodik arról, hogy az eljárási cselekményt teljesítse, vagy a végzést meghozza.

A Beszámoló szerint az AJB-3534/2016. számú ügyben a vizsgálat elindításának alapjául az szolgált, hogy az egyedi ügyekben folytatott ombudsmani vizsgálatok során számos elsőfokú és másodfokú gyámhatóság vezetője jelezte, hogy az ügyintézési határidőt azért nem tudják eljárásuk során betartani, mert a munkatársaik túlterheltek, az ügyforgalomhoz képest kevés a státusz, sokszor pedig a meglévő státuszokat sem tudják megfelelően képzett munkatársakkal betölteni. A biztos megállapította, hogy megfelelő létszám és/vagy a szakértelem hiánya, az érdemi döntések késedelmes meghozatala az érintett ügyfél tisztességes eljáráshoz fűződő jogával összefüggő visszásságot okoz. Nem érvényesülhet továbbá a gyermek legjobb érdekét szolgáló eljárás elve, ez a helyzet pedig a gyámügyi eljárásokban érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való alapjogával összefüggő visszásságot eredményez. A biztos a vizsgálat során lényegesnek tartotta áttekinteni mindazon jogi szabályozókat, amelyek az adatszolgáltatók szerint indokolatlanul akadályozzák, hátráltatják, lassítják az ügyintézést.

A **határidő számításának** szabályai az alábbiak szerint foglalhatók össze:

- a napokban megállapított határidőbe nem számít bele a határidő kezdetére okot adó cselekmény vagy körülmény bekövetkezésének, a közlésnek, a kézbesítésnek, a hirdetmény kifüggesztésének és levételének, valamint a közhírré tétel napja;
- a hónapokban vagy években megállapított határidő azon a napon jár le, amely számánál fogva megfelel a kezdőnapnak, ha pedig ez a nap a lejárati hónapjában hiányzik, a hónap utolsó napján;
- az órákban megállapított határidő az okot adó cselekményt követő óra első percében kezdődik;
- ha a határidő utolsó napja olyan nap, amelyen a hatóságnál a munka szünetel, a határidő – az ügyintézési határidő kivételével – a következő munkanapon jár le;
- a postán küldött beadvány és megkeresés előterjesztési ideje a postára adás napja. A határozott naphoz kötött jogszerzés a nap kezdetén következik be. A határidő elmulasztása vagy a késedelem jogkövetkezménye a határidő utolsó napjának elteltével áll be;
- a határidőt kétség esetén megtartottnak kell tekinteni.

A **határidő túllépését** a Ket.-hez hasonlóan az Ákr is szigorúan szankcionálja. Amennyiben ugyanis a hatóság határidőn belül nem jár el, azaz eljárási kötelezettségének nem tesz eleget, vagyis **jogellenesen hallgat**, az az ügyfél számára hátrányos. Ezért, ha a hatóság:

- határidőben nem hoz függő hatályú döntést,
- az ügyintézési határidőt túllépi és függő hatályú döntés meghozatalának nem volt helye, vagy
- az automatikus döntéshozatal, vagy a sommás eljárás szabályait indokolatlanul mellőzi,

akkor az eljárás lefolytatásáért illetéknek vagy díjnak megfelelő összeget, ennek hiányában tízezer forintot megfizet a kérelmező ügyfélnek, aki mentesül az eljárási költségek megfizetése alól is.

A Beszámolóban szereplő AJB-1068/2016. számú és az AJB-4321/2016. számú ügyben a biztos a nemzetközi vonatkozású családtámogatási ügyek elhúzódása miatt indított vizsgálatot. 2015 folyamán, ugyanis több panaszos fordult a biztoshoz a családi pótlék igénylésével kapcsolatos, részben nemzetközi elemeket tartalmazó eljárás elhúzódása miatt, a Magyar Államkincstár (a példában: MÁK) és a kormányhivatal hallgatását, az eljárási határidők elmulasztását sérelmezve. A jelentés rögzíti, hogy 2015. április 1-jével a MÁK megyei igazgatóságaitól a fővárosi és megyei kormányhivatalok hatáskörébe kerültek a családtámogatási ellátásokkal összefüggő feladatok. Így 2015. április 1-jétől a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal és a Budapest Főváros Kormányhivatala jártak el ezekben az ügyekben.

A Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal országos illetékességgel jár el az osztrák érintettségű, a Budapest Főváros Kormányhivatala pedig az osztrákon kívül az egyéb nemzetközi vonatkozású ügyekben. Az AJB-1068/2016. számú jelentésben szerepel, hogy a kapott válaszok szerint az elmúlt években megháromszorozódott az Ausztriában munkát vállalók száma, így a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal illetékes osztályához beérkező igények száma is jelentős mértékben növekedett. A Kormányhivatal a külső integráció során az osztrák-magyar ügyek tekintetében 10 ezer folyamatban lévő ügyet vett át a MÁK illetékes igazgatóságaitól, amelynek jelentős részében a jogszabályban előírt határidőket nem tartották be, erről a MÁK vezetője az integrációs egyeztetések során is tájékoztatást nyújtott. A Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal a családtámogatási feladatok átvételét követően megkezdte a határidőn túli feladatok feldolgozását, de a jelentős ügyszám miatt ez hosszabb időt vett és vesz igénybe. Az ombudsman vizsgálata alapján megállapította, hogy az egyes beadványokban jelzett és az ügyhátralék feldolgozásából adódó, jelentős eljárási határidő-túllépések a panaszosok tisztességes hatósági eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okoztak. A panaszok nem egyedi mulasztásokra, vagy közigazgatási hibákra utalnak továbbá, hanem a nemzetközi elemet is tartalmazó családi támogatásokkal összefüggő ügyintézés területén rendszerszintű probléma azonosítható, ami alkalmas, hogy az eljárások kiszámíthatóságát, a jogbiztonság követelményét, tágabb értelemben a jogállamiság elvét sértve visszaeséshez vezetjen.

A biztos emellett jelentésében nem hagyhatta figyelmen kívül a vizsgált hatósági eljárások alapvető funkcióját, illetve alapjogi összefüggéseit sem. A jelentés rögzíti, hogy a családtámogatási rendszer alapja a gyermek alapvető jogainak és legfőbb érdekének védelme: az állam által folyósított juttatás is a gyermek jogán jár a szülőknek, illetve a törvényes képviselőnek. Ebből következően megállapította, hogy mivel a gyermek jogán járó állami juttatás a gyermek érdekét szolgálja, annak a jogosult számára történő súlyosan késedelmes folyósítása, az eljárás indokolatlan elhúzódása alkalmas arra, hogy az érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okozzon, a jogsérelem közvetlen veszélyét idézze elő. Az ombudsman hangsúlyozta, hogy az állam a családtámogatási rendszer üzemeltetése, megszervezése és intézményi megoldása tekintetében alkotmányos eredményfelelősséget visel, a folyamatos működést, a határidőkre tekintettel lévő eljárás elvét szem előtt tartva. Ez áll ugyanis összhangban az uniós előírásokkal, a nemzetközi gyermekjogi kötelezettségekkel, és a magyar Alaptörvény tisztességes hatósági eljáráshoz való jogának érvényesíthetőségével.

Más a helyzet akkor, ha az ügyfél, vagy az eljárás egyéb résztvevője mulaszt el valamilyen határidőt. Ilyenkor a Ket. korábbi szabályaihoz hasonlóan az Ákr. szerint is **igazolási kérelmet** lehet előterjeszteni. Ennek kötelező feltétele azonban, hogy valamely határnap, határidő elmulasztására önhibán kívül kerüljön sor. Az igazolási kérelmet a mulasztásról való tudomásszerzést vagy az akadály megszűnését követően (szubjektív határidő), de legkésőbb az elmulasztott határnaptól vagy a határidő utolsó napjától számított, az igazolni kívánt eljárási cselekményre előírt határidővel megegyező időtartamon, de legfeljebb **negyvenöt napon belül** lehet előterjeszteni (objektív határidő).

Az igazolási kérelemről az a hatóság dönt, amelynek eljárása során a mulasztás történt. Amennyiben a hatóság az igazolási kérelemnek helyt ad, az ügyfelet olyan helyzetbe kell hozni, mintha mulaszt

tásra nem is került volna sor, ezért a határidő elmulasztása esetén az igazolási kérelemmel egyidejűleg pótolni kell az elmulasztott cselekményt is, ha ennek feltételei fennállnak, illetve az elmulasztott határnapot vagy határidőt megtartottnak tekintti, ezért ha szükséges, a döntését módosítja vagy visszavonja, illetve egyes eljárási cselekményeket megismétel.

A Kúria a Kfv.VI.35.780/2012/6.számú ítéletében kifejtette, hogy a mulasztás pótlása és az igazolási kérelem egymást feltételező eljárási cselekmények, egyik a másik nélkül érvénytelen [Ket. 66. § (5) bekezdése]. Az igazolási kérelem elfogadhatósága az előterjesztés és a mulasztott cselekmény pótlásán túl a mulasztó vétlensége valószínűsítésének is függvénye.

2.1.5 A szakhatóság közreműködése

Az Ákr. szerint **törvény vagy a szakhatóságok kijelöléséről szóló kormányrendelet közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján az ügyben érdemi döntésre jogosult hatóság számára előírhatja, hogy az ott meghatározott szakkérdésben és határidőben más hatóság kötelező állásfoglalását kell beszereznie.** Ezek a hatóságok azok a speciális szakértelemmel rendelkező hatóságok, amelyek egy úgynevezett együttdöntési eljárás keretében az eljáró hatóságot arra kötelező szakhatósági állásfoglalással az adott szakkérdésben támogatják.

Ha az Ákr. eltérően nem rendelkezik, **a szakhatóságra a hatóságra, a szakhatóság állásfoglalására a döntésre vonatkozó rendelkezéseket megfelelően alkalmazni kell.**

Az eljáró hatóság és a szakhatóság által vizsgálható kérdésekkel számos döntésében foglalkozott a Legfelsőbb Bíróság¹³⁸ majd a Kúria is.

A Legfelsőbb Bíróság a Kfv.I.37.057/2011/6.sz. ítéletében megállapította, hogy az eljáró hatóság kötve van a szakhatóság állásfoglalásához.

A szakhatósági állásfoglalásnak az adott szakhatóság hatáskörébe tartozó szakkérdésre kell kitérnie. Ennek megfelelően az olyan kérdésekben, amelyek nem szakkérdések, hanem az ügy érdemében hozandó határozattal elbírálandó jogkérdéseknek minősülnek, az eljáró hatóság hatáskörébe tartozó kérdések, ezért e körben a szakhatóság állásfoglalása nem köti az eljáró hatóságot.

Nem köti a hatóságot a szakhatósági állásfoglalás ama része, amely a szakkérdést meghaladó jogkérdésre vonatkozik és az ügydöntő hatóság hatáskörét csorbítja.¹³⁹

Nem kell a hatóságnak a szakhatóságot megkeresnie, ha a kérelmet vissza kell utasítani, hiszen ebben az esetben a hatóság érdemben nem fog a kérelemmel foglalkozni.

Természetesen a szakhatóság kiválasztása **nem mérlegelés kérdése**, azt mindig a fent említett ágazati törvény vagy kormányrendelet jelöli ki.

Közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján a szakhatóságok kijelöléséről az egyes közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján eljáró szakhatóságok kijelöléséről szóló 531/2017. (XII. 29.) Korm. rendelet rendelkezik.

A szakhatóságot – ha az a feladat- és hatáskörét érinti – az eljárási cselekményről legalább öt nappal korábban értesíteni kell.

Olyan eset is előfordulhat, hogy az eljárás során az eljáró hatóság több szakhatósággal is együttműködik, ezért erre az esetre az Ákr. előírja, hogy az igénybe veendő szakhatóságok az állásfoglalás(ok) kialakításához szükséges előzetes kérdéseket egymással egyeztetve kell eldönteniük, nem pedig az eljáró hatóságnak kell a szakhatóságok közötti esetleges ellentmondásokat feloldania.

¹³⁸ Ld. a Kfv. VI.38.272/2008/4.számú ügyben hozott ítéletet.

¹³⁹ Ld. a Kfv. III.37.627/2010. sz. ügyben hozott ítéletet.

Az Ákr. szerint a szakhatósági állásfoglaláshoz jelentős jogkövetkezmények fűződnek, így:

- ha a szakhatóság utóbb észleli, hogy **állásfoglalása jogszabályt sért**, állásfoglalását a hatóság határozatának vagy eljárást megszüntető végzésének véglegessé válásáig egy ízben módosíthatja;
- amennyiben a szakhatóság állásfoglalását **az eljáró hatóság mégis mellőzi**, a szakhatóság az erről való tudomásszerzést követően egyeztet a hatósággal, ennek eredményéhez képest adja ki állásfoglalását;
- nincs helye szakértő kirendelésének, ha ugyanabban a szakkérdésben szakhatóság állásfoglalását kell beszerezni;
- a jogorvoslati eljárások során a döntést **meg kell semmisíteni, illetve vissza kell vonni**, és szükség esetén új eljárást kell lefolytatni, ha azt a szakhatóság kötelező megkeresése nélkül, vagy a szakhatóság állásfoglalásának figyelmen kívül hagyásával hozták meg; a döntés viszont semmisségi ok esetén sem semmisíthető meg, ha ahhoz a mellőzött, vagy megkeresni elmulasztott szakhatóság az Ákr. 56. § (2) bekezdése szerint¹⁴⁰ hozzájárult;
- ha a szakhatóság **a keresetlevél alapján módosítja** állásfoglalását, a hatóság a döntését ennek megfelelően módosítja vagy visszavonja.

A szakhatósági állásfoglalás egy speciális fajtája az **előzetes szakhatósági állásfoglalás**, melynek kibocsátására akkor kerülhet sor, ha törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki, illetve ha az ügyfél az eljárás megindítása előtt azt kéri.

A kérelemhez egy évnél nem régebbi előzetes szakhatósági állásfoglalás csatolható be, ha törvény vagy kormányrendelet más időtartamot nem állapít meg.

Fontos azt is kiemelni, hogy az eljáró hatóságnak a kérelemmel benyújtott előzetes szakhatósági állásfoglalást szakhatósági állásfoglalásként kell figyelembe vennie.

A szakhatósági állásfoglalás önálló fellebbezéssel nem megtámadható hatósági döntés, az **beépül az eljáró hatóság érdemi határozatába**, sőt, amennyiben az ügy nem határozathozattal zárul, akkor is megjelenik, így például az Ákr. kimondja, hogy a hatósági szerződés tartalmazza a szakhatósági állásfoglalásban foglalt kikötéseket is.

Visszatérve az érdemi döntésre itt emelnénk ki, hogy az Ákr. szerint a döntés tartalmazza a rendelkező részben a szakhatóság állásfoglalását, továbbá az indokolási részben a szakhatósági állásfoglalás indokolását is.

A határozatot a hatóság közli az ügyféllel, azzal, akire nézve az rendelkezést tartalmaz, illetve az ügyben eljáró szakhatósággal is.

2.1.6 A tényállás tisztázása és a bizonyítás

2.1.6.1 A tényállás tisztázása és a bizonyítás általános jellemzői

A **tényállás tisztázása** egy logikai művelet: a tényállásoknak pedig alapvetően két fajtáját különböztetjük meg: a törvényi, vagy más néven a jogszabályban megfogalmazott, és a történeti tényállást, vagyis az adott egyedi ügyben ténylegesen megvalósuló tényállást. A tényállás tisztázása során mindig a törvényi tényállás tényeinek a párját kell megtalálnunk a történeti tényállás tényei között.¹⁴¹

A bizonyítási eljárás célja, hogy a hatóság a lehető legteljesebb mértékben, a valósághoz legközelebb eső módon állapítsa meg, mi is történt az adott ügyben – megfelelően állapítsa meg a törvé-

¹⁴⁰ A szakhatóság mellőzése esetén az erről való tudomásszerzést követően egyeztet a hatósággal, ennek eredményéhez képest adja ki állásfoglalását. A szakhatóság az állásfoglalását a hatóság felügyeleti szervével is közli.

¹⁴¹ Boros Anita (2012): Közérthető közigazgatási hatósági eljárás, Budapest, Complex Kiadó, 150. p.

nyi tényállás történeti tényállásbeli tényeit –, és a megfelelően tisztázott tényállás alapján jogszerű döntést hozzon.¹⁴²

A tényállás tisztázásának Ákr.-ben nevesített legfontosabb szabályai az alábbiak:

- ha a döntéshozatalhoz nem elegendők a rendelkezésre álló adatok, a hatóság **bizonyítási eljárást** folytat le;
- a hatósági eljárásban **minden olyan bizonyíték felhasználható**, amely a tényállás tisztázására alkalmas;
- **nem használható fel** bizonyítékként a hatóság által, jogszabálysértéssel megszerzett bizonyíték;
- a hatóság által **hivatalosan ismert és a köztudomású tényeket** nem kell bizonyítani;
- a hatóság szabadon választja meg **a bizonyítás módját**, és a rendelkezésre álló bizonyítékokat **szabad meggyőződése** szerint értékeli;
- törvény vagy kormányrendelet közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján, meghatározott ügyekben **kötelezővé teheti valamely** okirat vagy más irat bizonyítási eszközként történő alkalmazását.

A Fővárosi Ítéltábla egyik ítéletében a hatóság tényállás tisztázási kötelezettségével foglalkozott. A döntés szerint a megalapozott döntés előfeltétele a tényállás megállapítása, amely – az officialitás elvéből fakadóan – az eljáró hatóság feladata. A tényállás a döntéshez szükséges tények összessége. A tényállás megállapítása során a hatóságnak a számításba jöhető tények közül ki kell választania azokat, amelyek a vizsgált ügy szempontjából jelentőséggel bírnak. Azt, hogy melyek ezek a jogilag releváns tények,¹⁴³ mindig a konkrét ügyben alkalmazandó jogszabály határozza meg. A tisztázandó tényállási elemeket tehát az irányadó jogi norma általános tényállása jelöli ki. A hatóságnak az eljárás keretében azt kell megállapítania, hogy a jogszabály szerinti tényállási elemek az adott ügyben fennállnak-e vagy sem. Mindebből viszont az is következik, hogy a döntéshez nem szükséges, ahhoz közvetlenül nem kapcsolható egyéb körülményeket nem kell felderítenie, a jogi normában nem szereplő tényállási elemeket sem megállapítania, sem értékelnie nem kell. Az adott ügyben hozandó döntés szempontjából jelentőséggel nem bíró tények vizsgálata tehát annak ellenére nem szükséges, hogy azok egy más, a hivatalbéli eljárásban alapvető jelentőséggel bírnak.¹⁴⁴ Az ügyben releváns tényállás megállapítása minden közigazgatási hatósági döntés előfeltétele. A tényállás felderítése az eljáró szerv kötelessége, neki kell a döntéshez szükséges jogilag jelentős tényeket, adatokat begyűjtenie, majd – a szükséges mértékű bizonyítási eljárás keretében – azok valóságtartalmáról meggyőződni, a feltárt ellentmondásokat feloldania. Ezt követően lehet az egyes tényállási elemeket súlyuknak megfelelően egyenként és összességükben értékelni. A tényállás felületes feltételezésekre alapított, hiányos vagy helytelen megállapítása megalapozatlan döntéshez vezet.¹⁴⁵

A tényállás-tisztázási kötelezettség teljesítése ugyanakkor nem jelenti azt, hogy az adott ügyet érintő minden tény és körülmény kapcsán felmerülő létező vagy vélt ellentmondásokat fel kellene oldani. A tényállás-tisztázási kötelezettség azt jelenti, hogy az ügy eldöntése szempontjából releváns tények és körülmények vonatkozásában kell a tényeket teljes körűen tisztázni.¹⁴⁶

Az Ákr.-ben a törvénnyel vagy kormányrendelettel korlátozható **relatív szabad bizonyítás** érvényesül. Ez azt jelenti, hogy lényegében bármilyen bizonyíték felhasználható az eljárás során a bizonyításra, amely alkalmas arra, hogy egy bizonyítandó tény a hatóság igazoljon. Ebből következően az

¹⁴² Ld. részletesen: Boros Anita (2010): *Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban II.*, Budapest, Magyar Közlöny Kiadó, 25. p.

¹⁴³ Ld. még a Kfv.II.39.0881/2011/6.sz.ügyben hozott ítéletet.

¹⁴⁴ Ld. még a 2.Kf.27.128/2011/6. számú ügyben hozott ítéletet.

¹⁴⁵ 2.Kf.27.167/2010/8.sz. ügyben született ítélet.

¹⁴⁶ Ld. a Kfv.III.37.775/2009/8.sz. ügyben hozott ítéletet, a Kfv.IV.37.867/2009/4.sz. ügyben hozott ítéletet, a 3.Kf.27.137/2012/6.sz. ügyben hozott ítéletet, a Kfv.II.37.213/2009/6.sz. ügyben hozott ítéletet.

Ákr. nem határozza meg, hogy milyen bizonyítékot kell alkalmazni az eljárás során és azt sem, hogy milyen legyen a bizonyítás módja, azt a törvényünk a hatóság meggyőződésére bízta.

Az **Ákr. relatív szabad bizonyítási rendszere** ugyanakkor ágazati törvények és kormányrendeletek útján korlátozható, hiszen az ágazati tényállások tisztázása során előfordulhat, hogy egy bizonyos tény csak egy féle bizonyítékkal igazolható: például egy kereskedelmi forgalomban kapható kenyér sótartalmának megállapítása csak mintavételt követően szakértői vizsgálat útján állapítható meg.

Az Ákr. ugyanakkor – a korábbi Ket.-ben megismert szabályozással ellentétben – **még felsorolás szintjén sem határozza meg**, milyen bizonyítékok használhatók fel az eljárás során, de rendelkezik a leggyakoribb bizonyítási eszközök szabályairól.

A hatóság által **hivatalosan ismert és a köztudomású tényeket** nem kell külön bizonyítani.

Hivatalosan ismertnek tekintjük azokat a tényeket, amelyekről az eljáró szerv vezetőjének vagy ügyintézőjének tudomása van, vagy azokról tudomást szerezhet.¹⁴⁷ E tudomásszerzés legfőbb forrásai elsősorban az eljáró szerv nyilvántartásai, illetve a hatóság hatáskörébe tartozó egyéb hatósági ügyek lehetnek.¹⁴⁸

Köztudomású ezzel szemben „az a tény, amely bizonyos körben az emberek nagy része előtt olyan mértékben ismeretes, hogy azt minden értelmes ember valószínűleg fogadhatja el. Az embereknek az a köre, amely előtt valamely tény széles körben ismert, lehet területileg meghatározott kör (pl. egy község lakossága), de lehet bizonyos foglalkozási ágakhoz tartozó emberek (pl. állattenyésztéssel foglalkozók, kőművesek, mérnökök, orvosok stb.) köre is. A köztudomású tény elterjedésének módja közömbös. A köztudomású tények két fajtáját szokás megkülönböztetni: vannak a szélesebb értelemben vett köztudomású tények. Ilyenek például a történeti események, a földrajzi tények, vagy a használatos, de nem hivatalos mértékegységek, illetve a köztapasztalatú tények, amelyek szintén vagy mindenki előtt, vagy bizonyos körben közismertek.”¹⁴⁹

2.1.6.2 Az Ákr.-ben nevesített bizonyítékok legfontosabb szabályai

a) Az ügyfél nyilatkozata

A közigazgatási hatósági eljárásban az eljárás bármely szakaszában az **ügyfél nyilatkozatot tehet**. A nyilatkozattétel az ügyfélnek a törvényben biztosított alanyi joga.¹⁵⁰

Az Ákr. az ügyfélre vonatkozó alapelvek körében leszögezi, hogy az ügyfél az eljárás során bármikor nyilatkozatot, észrevételt tehet. A hatóság biztosítja az ügyfelek számára, hogy jogaikat és kötelezettségeiket megismerhessék, és előmozdíja az ügyféli jogok gyakorlását.

Ez a bizonyíték azért is fontos, mert ha jogszabály nem zárja ki, az ügyfél a nyilatkozatával **pótolhatja a hiányzó bizonyítékot**, ha annak beszerzése nem lehetséges.

Amennyiben a hatósági eljárásban az ügyféli nyilatkozat beszerzése akadályokba ütközik, a hatóság vagy mellőzi a nyilatkozat beszerzését, és más bizonyítási eszközt keres, vagy – amennyiben ez nem lehetséges – gondoskodik annak pótlásáról (például eseti gondnok, jognyilatkozat bírósági határozattal való pótlása).

A Legfelsőbb Bíróság a Pfv. I. 20.344/2006 sz. ügyében az első fokú bíróság pótolta a fennmaradási engedély megadásához szükséges jognyilatkozatot, amelyet a társasház tulajdonosainak egy része nem adott meg tulajdonosonként. Az első fokú bíróság hivatkozott a 193/2009. (IX.15.) Korm. rendelet (továbbiakban: R) 18. § (2) bekezdés d.), valamint b.) pontjára, valamint a régi Ptk. 5. § (1)-(3) bekezdésére. Vizsgálta, hogy a jognyilatkozat tételére kötelezettek a társasházi közös tulajdonként megjelölt építményrészek tulajdonostársainak joggyakorlása visszaélészerű-e vagy sem. Kiemelte, hogy bár a felperes építési engedély nélkül végzett munkálatokat, az így kialakított helyzet fennmaradási engedély

¹⁴⁷ Lőrincz Lajos (szerk.): Közigazgatási eljárásjog, Budapest, HVG-Orac Kiadó, 242. p.

¹⁴⁸ Boros Anita (2009): Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban, Új Magyar Közigazgatás, 8/27–37. pp.

¹⁴⁹ Lőrincz Lajos (szerk.): i.m., 243. p.

¹⁵⁰ Lőrincz Lajos (szerk.): i.m., 205. p.

kiadásával orvosolható. Leszögezte, hogy a felújítás, átalakítás műszaki tartalmának és megfelelőségének megítélése (így a tartószerkezet állékonyságának vizsgálata is) az illetékes építésügyi hatóság hatáskörébe tartozik, vagyis a bíróságnak azt kell vizsgálnia, hogy van-e jog által védett indoka az alperesnek a hozzájárulás megadására, mely körben relevanciával az bír, hogy a felperesi építkezés milyen közös tulajdoni részeket milyen mértékben érintett, amihez szükséges az alperesek jognyilatkozata, és a közös tulajdont érintő változások milyen módon hatnak ki az alperesekre. A Fővárosi Törvényszék másodfokú tanácsa 52.Pf.635.145/2015. szám alatt helyben hagyta az első fokú bíróság ítéletét, azaz pótolta az alperesek jognyilatkozatát. Az engedély nélküli építkezés jogellenessége a fennmaradási engedély kiadásával orvosolható, az ehhez szükséges jogszabály által megkívánt hozzájáruló nyilatkozat joggal való visszaélés esetén a bíróság pótolja.¹⁵¹

Az Ákr. szerint, ha az ügyfél vagy képviselője más tudomása ellenére, az ügy szempontjából jelentős adatot valótlanul állít vagy elhallgat, illetve ha a kötelező adatszolgáltatás körében adatszolgáltatási kötelezettségét nem teljesíti, **eljárási bírsággal** sújtható.

b) Az irat

A közigazgatási hatósági eljárásban a legjellemzőbb bizonyíték az irat. Az irat erre alkalmas anyagon jelekkel megörökített gondolat. Az iratot gondolati tartalma teszi bizonyítékká akkor, ha ez a gondolati tartalom az ügyben releváns tényekre vonatkozik.¹⁵²

Az ügy iratai terminus technicust használja az Ákr., amikor kimondja, hogy a természetes személyazonosító adatokat és a lakcímet a hatóság az ügy iratai között elkülönítve, zártan kezeli és biztosítja, hogy a zártan kezelt adatok az eljárás cselekmények során ne váljanak megismerhetővé.

Az Ákr. szerint, ha a tényállás tisztázása során szükséges, és az az Eüsztv. alapján nem szerezhető be, **felhívhatja az ügyfelet okirat vagy más irat bemutatására**. Az Ákr. ugyanakkor nem határozza meg az okirat, illetve az egyéb irat fogalmát, annak szabályai a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényben (a továbbiakban: Pp.) találhatóak.

Kibocsájtójuk szerint az okiratok fajtái tekintetében a Pp. megkülönbözteti:

- a közokiratot,
- a teljes bizonyító erejű magánokiratot, illetve
- az egyszerű magánokiratot.

A Pp. szerint a **közokirat** olyan papír alapú vagy elektronikus okirat, amelyet bíróság, közjegyző vagy más hatóság, illetve közigazgatási szerv ügykörén belül, a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelő módon állított ki. A közokirat legfontosabb sajátossága a **teljes bizonyító erő**, vagyis azt az ellenkező bizonyításáig valódinak kell tekinteni, és teljes bizonyító erővel bizonyítja, hogy a kiállító a benne foglalt intézkedést megtette, vagy a határozatot a benne foglalt tartalommal meghozta, bizonyítja továbbá a közokirattal tanúsított adatok és tények valóságát, vagy a közokiratban foglalt nyilatkozat megtételét, annak idejét és módját.

Természetesen a közokirattal szemben is van helye ellenbizonyításnak, kivéve, ha azt törvény kizárja vagy korlátozza.

Az eredeti közokirattal azonos bizonyító ereje van a közokiratról készített másolatnak – a másolatkészítés technológiájától és adathordozótól függetlenül –, ha a másolatot közokirat kiállítására jogosult vagy megőrzésére hivatott szerv, továbbá ha ezek ellenőrzése mellett más személy vagy szervezet készítette, valamint, ha azt az Eüsztv. szerinti hiteles másolatkészítés központi elektronikus ügyintézési szolgáltatás szabályai szerint készítették.

¹⁵¹ Legf. Bír. Pfv. I. 20.344/2006. számú ügyben hozott döntése.

¹⁵² Lőrincz Lajos (szerk.): i.m., 201. p.

Teljes bizonyító erejű ezzel szemben a Pp. 325. §-a szerint a magánokirat, ha:

- a kiállító az okiratot saját kezűleg írta és aláírta,
- két tanú igazolja, hogy az okirat aláírója a részben vagy egészben nem általa írt okiratot előttük írta alá, vagy aláírását előttük saját kezű aláírásának ismerte el; az igazoláshoz az okiraton mindkét tanú elhelyezi az aláírását, továbbá saját kezűleg, olvashatóan feltünteti a nevét – ha törvény eltérően nem rendelkezik – és lakóhelyét, ennek hiányában tartózkodási helyét,
- az okirat aláírójának aláírását vagy kézjegyét az okiraton bíró vagy közjegyző hitelesíti,
- az okiratot a jogi személy képviselőjére jogosult személy a rá vonatkozó szabályok szerint megfelelően aláírja,
- ügyvéd vagy kamarai jogtanácsos az általa készített okirat szabályszerű ellenjegyzésével bizonyítja, hogy az okirat aláírója a más által írt okiratot előtte írta alá vagy aláírását előtte saját kezű aláírásának ismerte el,
- az elektronikus okiraton az aláíró a minősített vagy minősített tanúsítványon alapuló fokozott biztonságú elektronikus aláírását vagy bélyegzőjét helyezte el, és – amennyiben jogszabály úgy rendelkezik – azon időbélyegzőt helyez el,
- az elektronikus okiratot az aláíró a Kormány rendeletében meghatározott azonosításra visszavezetett dokumentumhitelesítés szolgáltatással hitelesíti, vagy
- olyan, törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott szolgáltatás keretében jött létre, ahol a szolgáltató az okiratot a kiállító azonosításán keresztül a kiállító személyéhez rendeli, és a személyhez rendelést a kiállító saját kezű aláírására egyértelműen visszavezethető adattal együtt vagy az alapján hitelesen igazolja; továbbá a szolgáltató az egyértelmű személyhez rendelésről kiállított igazolást elektronikus dokumentumba kapcsolt, elválaszthatatlan záradékba foglalja és azt az okirattal együtt legalább fokozott biztonságú elektronikus bélyegzővel és legalább fokozott biztonságú időbélyegzővel látja el.

A teljes bizonyító erejű magánokirat az ellenkező bizonyításáig teljes bizonyító erővel bizonyítja, hogy az okirat aláírója az abban foglalt nyilatkozatot megtette, illetve elfogadta vagy magára kötelezőnek ismerte el.

A közigazgatási hatósági eljárásban főszabály szerint – ha ágazati törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik –, az ügyfél az iratot **másolatban** is benyújthatja, ha nyilatkozik arról, hogy az az eredetivel mindenben megegyezik.

Azt az iratot, amely a közigazgatási eljárásnak nem a része, a másodfokú hatóság nem vizsgálhatja meg, így a másodfokú adóhatóság nem követ el mulasztást akkor, amikor a közigazgatási eljárás részét nem képező, általa nem ismert iratot határozatának meghozatala során nem értékeli, így a fellebbezés elbírálásáig be nem nyújtott irattal kapcsolatosan tényállás tisztázási, bizonyítási cselekményeket sem végezhet. Jogi szabályozás hiányában, illetve értelemszerűen nem valósíthat meg mulasztást az adóhatóság azzal, hogy a másodfokú határozat közlésének folyamata alatt érkezett adózói iratot a már meghozott határozatban nem bírálja el.

A kereseti kérelem 3. pontjában a felperes hivatkozott az Art. 108. § (2) bekezdésére, miszerint az részletezi az alperes eljárási kötelezettségét, amely alapján a másodfokú hatóságnak a szerződés eredeti példánya iránt a tényállás kiegészítése körében intézkednie kellett volna.

A Legfelsőbb Bíróság ítéletében rámutatott arra, hogy az Art. a hatóság eljárási cselekményei közül megkülönbözteti, és külön szabályozza a döntéshozatalt és a meghozott határozat közlését. Értelemszerűen a döntéshozatal megelőzi a közlést, mint eljárási cselekményt, mert csak azt a határozatot lehet közölni, amelyet a közlést megelőzően meghozott a hatóság. Az Art. meghatározza a felettes hatóság számára, hogy a döntését megelőzően mit köteles végezni: meg kell vizsgálnia a fellebbezéssel megtámadott határozatot és az azt megelőző eljárást, amelyhez szükséges, hogy az elsőfokú hatóság – a törvény által előírtaknak megfelelően – a fellebbezést, az ügy összes iratait hozzá terjessze fel. Azt az iratot, amely a közigazgatási eljárásnak nem a része, a másodfokú hatóság nem vizsgálhatja meg.¹⁵³

¹⁵³ Ld. az AVÉ 2011/9. sz. döntést.

Bizonyos esetekben maga az Ákr. is formakényszert határoz meg egyes dokumentumok tekintetében. Így például kimondja, hogy a meghatalmazást közokiratba vagy teljes bizonyító erejű magánokiratba kell foglalni vagy jegyzőkönyvbe kell mondani.

Amennyiben valamilyen **nem magyar nyelven kiállított irat** szükséges, akkor két szabályt szükséges figyelembe venni:

- ha az ügyfél a nem magyar nyelven kiállított irat mellé annak magyar nyelvű hiteles fordítását is csatolja, a hatóság azt a fordítás szerinti tartalommal fogadja el;
- ha az eljárás során a külföldön kiállított közokirat eredetiségével vagy tartalmával kapcsolatban kétség merül fel, a hatóság felhívja az ügyfelet felülhitelesített,¹⁵⁴ külföldön kiállított közokirat bemutatására.

Az iratok eljárás során történő megtekintése **az iratbetekintési jog szabályai** alapján kerültek az Ákr.-ben meghatározásra – a Ket.-ben szabályozottakhoz hasonlóan. Ennek megfelelően:

- az **ügyfél** az eljárás bármely szakaszában és annak befejezését követően is betekinthez az eljárás során keletkezett iratba;
- a **tanú** kizárólag a vallomását tartalmazó iratba, a **szemletárgy birtokosa** pedig a szemléről készített iratba tekinthez be;
- az eljárásban részt nem vevő, úgynevezett **harmadik személy** akkor tekinthez be a személyes adatot vagy védett adatot tartalmazó iratba, ha igazolja, hogy az adat megismerése joga érvényesítéséhez, illetve jogszabályon, bírósági vagy hatósági határozaton alapuló kötelezettsége teljesítéséhez szükséges;
- **ágazati törvény** egyes ügyfajtákban meghatározhatja az iratbetekintés további feltételeit és az iratbetekintésre jogosult személyek körét;
- emellett, ha törvény a döntés nyilvánosságát nem korlátozza vagy nem zárja ki, az eljárás befejezését követően a személyes adatot és védett adatot nem tartalmazó véglegessé vált határozatot, valamint az elsőfokú határozatot megsemmisítő és az elsőfokú határozatot hozó hatóságot új eljárásra utasító végzést **bárki korlátozás nélkül megismerheti**.

Fontos kiemelnünk azt is, hogy a hatóság a kiskorú, a cselekvőképtelen és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorú ügyfél, tanú, szemletárgy-birtokos vagy megfigyelt személy védelme érdekében erre irányuló kérelem nélkül is dönthet az érintett személy adatainak zárt kezeléséről és az **iratbetekintési jog korlátozásáról**. Az erről szóló végzést a törvényes képviselővel is közölni kell.

Az iratbetekintés során az arra jogosult másolatot, kivonatot készíthet vagy másolatot kérhet, amelyet a hatóság kérelemre hitelesít.

Természetesen vannak olyan esetek is, amelyek során szükség van az iratbetekintési jog korlátozására.

Ennek megfelelően **nem lehet betekinteni**:

- a döntés tervezetébe;
- az olyan iratba, vagy annak egy részét sem lehet megismerni, amelyből következtetés vonható le valamely védett adatra vagy olyan személyes adatra,¹⁵⁵ illetve amely megismerésének törvényben meghatározott feltételei nem állnak fenn, kivéve, ha az adat – ide nem értve a

¹⁵⁴ A konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény (a továbbiakban: Konzvtv.) 15. § (2) bekezdésével összhangban külföldi felhasználás céljából a miniszter felülhitelesíti a magyar központi államigazgatási szervek vagy közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására törvényben vagy kormányrendeletben feljogosított szervezetek, köztestületek vagy személyek által kiállított okiratok szereplő aláírást és bélyegzőnyomatot, feltéve, hogy e hatóságok aláírás- és bélyegzőmintaival rendelkezik. Ld.: <http://konzuliszolgalat.kormany.hu/tajekoztato-a-kulfoldi-felhasznalasra-szant-okiratok-felulhitelesitesenek-rendjéről> (utolsó letöltés: 2017. június 12.).

¹⁵⁵ Ld. az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvényt.

minősített adatot¹⁵⁶ – megismerésének hiánya megakadályozná az iratbetekintésre jogosultat az Ákr.-ben biztosított jogai gyakorlásában.

Az iratbetekintés biztosítása érdekében a hatósághoz **kérelmet kell előterjeszteni**, amely alapján a hatóság az iratbetekintést biztosítja – az eljárás befejezését követően is –, vagy azt végzésben elutasítja.

Érdemes kiemelni, hogy az iratbetekintési jog gyakorlására irányuló kérelem tárgyában hozott elutasító, illetve az iratbetekintési jog korlátozására irányuló kérelem tárgyában hozott elsőfokú végzés ellen **önálló fellebbezésnek** van helye. Az iratbetekintési jog korlátozása iránti kérelemnek helyt adó végzés elleni fellebbezésnek nincs halasztó hatálya.

Érdekes kérdéssel foglalkozott a Fővárosi Ítéltábla a 2.Kf.27.291/2012/8.sz. ítéletében. A felülvizsgált közigazgatási hatósági ügy tárgya egy anyakönyvi eljárás volt, melyben az ügyfél Ukrajnában született gyermekei hazai anyakönyvezését kérte. Az ügyfél a kérelemhez csatolta a gyermek Apostille hitelesítéssel (felülhitelesítéssel) ellátott ukrán születési anyakönyvi kivonatát, azok hiteles magyar nyelvű fordítását az állampolgárságot igazoló útlevelének másolatát és a házassági anyakönyvi kivonatát. Az ügyfél kérelmét a hatóság elutasította arra való hivatkozással, hogy bár a felülhitelesítéssel ellátott közokirat becsatolása megtörtént, azonban a születési okirat nem igazolja a származást, így az ügyfél nem igazolta, hogy a felesége hozta világra a gyermekeket. A gyermekek származása nélkül sem állampolgárságuk, sem személyes joguk nem állapítható meg. Egyebekben pedig a „béranyaság” intézményét a magyar jog nem ismeri és mivel sem a leszármazás, sem az anya személye nem volt tisztázott, sem az anya, sem az apa adatai nem voltak bejegyezhetők a hazai anyakönyvbe. Az első fokú bíróság ítéletével az alperesi határozatot hatályon kívül helyezte. A bíróság utalt a gyermekek jogairól szóló New Yorkban, 1989. november 20. napján kelt egyezményre és kiemelte, hogy a gyermeket érintő döntésekben a gyermek mindenek felett álló érdekét kell elsősorban figyelembe venni a közigazgatási eljárás során. A vizsgált ügyben a felperes gyermekeinek vitathatatlan érdeke, hogy állampolgári státuszuk rendezett legyen, a bizonyítottan magyar állampolgár édesapájának, Magyarországnak a védelmét, segítségét magyar állampolgárként élvezzék. A felülvizsgálati eljárás során az Ítéltábla megállapította, hogy a hatóság nem járt el körültekintően a tényállás tisztázása során, ugyanis nem adta annak részletes indokát, hogy a gyermek magyar állampolgárságát a csatolt okiratok alapján miért nem látta igazoltnak, továbbá miért nem fogadta el a felperes által becsatolt, a jogszabály által előírt okiratot. Az általa hivatkozott „béranyaságot” mint ukrán jog által engedélyezett jogintézményt a határozatában csak általánosságban említette, ugyanakkor annak a felperes gyermekeinek hazai anyakönyvezésével esetlegesen összefüggő vonatkozásait a tényállás tisztázására irányuló bizonyítási eljárásban, a bizonyítékok egyenként és összességében való értékelésével nem bizonyította. Erre való figyelemmel az Ítéltábla az első fokú bíróság ítéletét helybenhagyta.

Egy másik eljárásban a bíróság megállapította, hogy a hatósági ellenőrzésről felvett jegyzőkönyv közokiratnak minősül, amely az ügy eldöntése szempontjából lényeges körülményeket, tényeket és megállapításokat tartalmazza, valamint közokirat jellegéből adódóan teljes bizonyító erővel bír.¹⁵⁷

A Legfelsőbb Bíróság egy jövedéki hatósági ügyel kapcsolatban megállapította, hogy az ügyfélnél lefoglalt „bár-kávészó” feliratú füzet egyértelmű jövedéki termékértékesítésről tartalmaz bejegyzést, jelentős bizonyító erejű iratként igazolja, hogy az ügyfél jogellenesen, engedély nélkül értékesített jövedéki terméket.¹⁵⁸

Olyan eset is előfordulhat, hogy a tényállás tisztázásához a továbbiakban már nem szükséges zár alá vett dolgot ki kell adni annak, akitől azt zár alá vették. Ha a hatóság más szerv hatáskörébe tartozó eljárást kezdeményez, az eljárás lefolytatásához szükséges **zár alá vett iratokat** és tárgyi bizonyítékokat átadja a megkeresett szervnek.

¹⁵⁶ Ld. a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvényt.

¹⁵⁷ Kfv.VI.37.621/2010/5.sz. ügyben született ítélet.

¹⁵⁸ Kfv.I.35.135/2011/5.számú ügyben született ítéletet.

Érdemes utalnunk arra is, hogy a hatóság a döntést írásbeli kapcsolattartás esetén **hivatalos iratként**, vagy az Eüsztv.-ben meghatározott elektronikus úton kézbesíti.

c) Bizonyítás tanúval

Az Ákr. alapvetően kimondja, hogy a hatóság biztosítja a tanú, a hatósági tanú, a szakértő, a tolmács, a szemletárgy birtokosa és az ügyfél képviselője, mint **az eljárás egyéb résztvevői** számára, hogy jogaikat és kötelezettségeiket megismerhessék.

A tanú olyan eljárási szereplő, aki egy speciális bizonyítási eszközt, tanúvallomást szolgáltat a hatóság részére. A tanúvallomás tartalmazza az eljárás szempontjából releváns bizonyítékot. A tanú valamilyen múltbeli, és rendszerint az általa közvetlenül észlelt tényekre vonatkozóan tesz vallomást, de lehetőség van arra is, hogy a tanút olyan tényekről hallgassák meg, amelyeket közvetlenül nem észlelt, hanem amelyekről olyan személyektől értesült, akik azt közvetlenül észlelték.¹⁵⁹ A tanú ilyenkor is közvetlen észleléséről,¹⁶⁰ tehát arról tesz vallomást, amiről ő maga szerzett értesülést. Ahogyan azt a Legfelsőbb Bíróság is megfogalmazta, a tanú tanúvallomást tesz, amely olyan, az ügyben releváns múltbeli tény igazol, amelyről a tanú közvetlenül vagy közvetve szerzett tudomást.¹⁶¹

A Ket.-ben megismertekhez hasonlóan az Ákr. is leszögezi, hogy a tanút különböző **kötelezettségek** terhelik a közigazgatási eljárás során:

- a **megjelenési kötelezettség** lényege, hogy a tanú a hatóság által meghatározott helyen, időben és tanúvallomás tételére alkalmas állapotban jelenjen meg. Ezt a hatóság idézés útján éri el;
- a **vallomástételi kötelezettség** azt jelenti, hogy amennyiben a tanú a hatóság előtt megjelenik, köteles a feltett kérdésekre a legjobb tudása szerint válaszolni;
- az **igazmondási kötelezettség** szerint a tanú nem állíthat valótlan a meghallgatása során.

A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 272. §-a szerint a tanú, aki hatóság előtt az ügy lényeges körülményére valótlan vallomást tesz, vagy a valót elhallgatja, **hamis tanúzást** követ el.

Amennyiben a tanú az említett kötelezettségeinek – az igazmondás kötelezettségét kivéve – a következményekre való figyelmeztetés ellenére nem tesz eleget, **eljárási bírsággal** sújtható.

A tanú vallomástételi kötelezettségének vannak azonban korlátai.

Tanúként **nem hallgatható meg (abszolút okok)**:

- az, akitől nem várható bizonyítékként értékelhető vallomás,
- védett adatnak minősülő tényről az, aki nem kapott felmentést a titoktartás alól.

A tanú **a vallomástételt megtagadhatja (relatív okok)**, ha:

- bármelyik ügyfél Ptk. szerinti hozzátartozója,
- vallomásával saját magát vagy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná,
- a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló törvény¹⁶² szerinti médiatartalom-szolgáltató, vagy vele munkaviszonyban vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban álló személy – a jogviszonya megszűnése után is – és a tanúvallomásával a számára a médiatartalom-szolgáltatói tevékenységgel összefüggésben információt átadó személy kilétét felfedné, vagy

¹⁵⁹ Boros Anita (2009): Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban. II. i. m. 90. p.

¹⁶⁰ Liziczay Sándor: A tanú fogalma, Collega, Szakmai folyóirat joghallgatók számára, 1999/10, 17–20. pp.

¹⁶¹ Ld.Kfv.I.35.441/2009/4.sz.ügyben született ítéletet.

¹⁶² A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény.

- diplomáciai mentességben részesülő személy.¹⁶³

A Ptk. szerint **hozzátartozó** a közeli hozzátartozó, az élettárs, az egyeneságbeli rokon házastársa, a házastárs egyeneságbeli rokona és testvére, és a testvér házastársa.¹⁶⁴ Közeli hozzátartozó a házastárs, az egyeneságbeli rokon, az örökbefogadott, a mostoha- és a nevelt gyermek, az örökbefogadó-, a mostoha- és a nevelőszülő és a testvér.¹⁶⁵

A hivatkozott törvény szerint **médiaszolgáltatás** az Európai Unió működéséről szóló szerződés 56. és 57. cikkében meghatározott, önálló, üzletszerűen – rendszeresen, nyereség elérése érdekében, gazdasági kockázatvállalás mellett – végzett gazdasági szolgáltatás, amelyért egy médiaszolgáltató szerkesztői felelősséget visel, amelynek elsődleges célja műsorszámoknak tájékoztatás, szórakoztatás vagy oktatás céljából a nyilvánossághoz való eljuttatása valamely elektronikus hírközlő hálózaton keresztül. **Médiaszolgáltató** pedig az a természetes vagy jogi személy, aki vagy amely szerkesztői felelősséggel rendelkezik a médiaszolgáltatás tartalmának megválasztásáért, és meghatározza annak összeállítását. A szerkesztői felelősség a médiatartalom kiválasztása és összeállítása során megvalósuló tényleges ellenőrzésért való felelősséget jelenti, és nem eredményez szükségszerűen jogi felelősséget a médiaszolgáltatás tekintetében.¹⁶⁶

Érdemes említést tennünk arra az ügyintézővel szemben fennálló kizáró okra is, amely szerint az ügy elintézéséből kizárt az a személy, aki az ügyben tanúvallomást tett, vagy hatósági tanúként járt el.

Az Ákr. **a tanúmeghallgatás lefolytatásának eljárási szabályait** is meghatározza:

- a meghallgatás kezdetén a hatóság megállapítja a tanú személyazonosságát és felhívja a tanút, hogy nyilatkozzon arról, hogy az ügyfelekkel milyen viszonyban van, és elfogult-e, egyúttal figyelmezteti jogaira, kötelességeire és a hamis tanúzás jogkövetkezményeire is;
- a még meg nem hallgatott tanú nem lehet jelen az ügyfél, más tanú és a szakértő meghallgatásakor, illetve nem lehet jelen az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője, ha a tanú védett adatról tesz vallomást, vagy ha elrendelték a tanú természetes személyazonosító adatainak és lakcímének zárt kezelését;
- a meghallgatásra a tárgyalás szabályait kell alkalmazni akkor is, ha a hatóság a tanút tárgyaláson kívül hallgatja meg;
- a hatóság engedélyezheti, hogy a tanú a meghallgatását követően vagy helyette írásban tegyen tanúvallomást. Ilyenkor az írásbeli tanúvallomásból ki kell tűnnie, hogy a tanú a vallomást a vallomástétel akadályainak, valamint a hamis tanúzás következményeinek ismeretében tette meg. Erre a tanút a hatóság az írásbeli tanúvallomás megtételének engedélyezésével egyidejűleg, a vallomástétel akadályainak és a hamis tanúzás következményeinek ismertetésével figyelmezteti.

A tanú a vallomását tartalmazó iratba betekinthesz.

Sajátos szabályok vonatkoznak **a kiskorúakra, a cselekvőképtelenekre és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorúakra, valamint a fogyatékossgal élő személyekre**, akiket a közigazgatási hatósági eljárásban fokozott védelem illet meg. Ebből következően az ilyen személyek:

- tárgyaláson történő meghallgatására csak abban az esetben kerülhet sor, ha az eljárásban részt vevő más személyek jelenlétében történő meghallgatása az érdekeit nem sérti,
- lehetőség szerint lakóhelyén kell meghallgatni,
- akkor hívható fel személyes nyilatkozattételre és akkor hallgatható meg tanúként, ha ezt ál-

¹⁶³ A diplomáciai kapcsolatokról Bécsben, 1961. április 18-án aláírt nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló 1965. évi 22. törvényerejű rendelet.

¹⁶⁴ Ptk. 8:1. §. 2.

¹⁶⁵ Ptk. 8:1. §. 1.

¹⁶⁶ A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény 1. § 1. és 2. pontja.

lapota megengedi és személyes nyilatkozata vagy tanúvallomása más módon nem pótolható, valamint

- az egyenlő esélyű hozzáférést számára biztosítani kell.

Az, aki nem cselekvőképes, nyilatkozattételre csak akkor hívható fel, illetve tanúként akkor hallgatható meg, ha nyilatkozatot, illetve tanúvallomást kíván tenni, és a törvényes képviselője, vagy – érdekelentét esetén – eseti gondnoka vagy eseti gyámja (a továbbiakban együtt az Ákr.-ben: eseti gondnok) ehhez hozzájárul. A szóbeli nyilatkozat, illetve a tanúvallomás megtételére csak a törvényes képviselő vagy az eseti gondnok jelenlétében kerülhet sor, az írásbeli nyilatkozathoz a törvényes képviselő vagy az eseti gondnok aláírása szükséges. A cselekvőképtelen tanú meghallgatása esetén a hatóság mellőzi a hamis tanúzás következményeire való figyelmeztetést.

Ha az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője hallássérült, kérésére jelnyelvi tolmács közreműködésével kell meghallgatni, vagy a meghallgatás helyett a jelen lévő hallássérült írásban is nyilatkozatot tehet. Ha az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője siketvak, kérésére jelnyelvi tolmács közreműködésével kell meghallgatni. Ha a jelen lévő ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője beszéd fogyatékos, kérésére a meghallgatás helyett írásban tehet nyilatkozatot.

A hatóság a kiskorú, a cselekvőképtelen és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorú ügyfél, tanú védelme érdekében erre irányuló kérelem nélkül is dönthet az érintett személy adatainak zárt kezeléséről és az iratbetekintési jog korlátozásáról. Az erről szóló végzést a törvényes képviselővel is közölni kell.

A tanútól meg kell különböztetni a **hatósági tanút**, aki nem szolgálat bizonyítási eszközt, csupán segédkezhet egyes eljárási cselekmények során.

A hatóság:

- a biztosítási intézkedés alkalmazása során,
- szemlénél,
- lefoglalásnál,
- zár alá vételnél és
- hatósági ellenőrzésnél hatósági tanút vehet igénybe, aki **az eljárási cselekmény során történt eseményeket és az általa tapasztalt tényeket igazolja.**

Hatósági tanúként való közreműködésre senki nem kötelezhető.

Nem lehet hatósági tanú az ügyfél, az ügyfél hozzátartozója vagy képviselője, az eljáró hatósággal közszolgálati, illetve egyéb munkavégzésre irányuló jogviszonyban álló személy és az eljárási képességgel nem rendelkező személy.

Az eljárási cselekmény előtt a hatósági tanút a jogairól és kötelességeiről fel kell világosítani. A hatósági tanú a tanú költségeinek megtérítésére vonatkozó szabályok szerint jogosult költségtérítésre.

A hatósági tanút az eljárási cselekmény során tudomására jutott tényekre, adatokra nézve titoktartási kötelezettség terheli, amely alól az eljáró hatóság, a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság vagy bíróság az ügy tárgyát érintő tényekre, adatokra, körülményekre nézve felmentheti.

Sajátos szabályt fogalmaz meg az Ákr. a **zár alá vétel** tekintetében: amennyiben ugyanis a zár alá vétel érdekében a dolog birtokosát fel kellene szólítani, hogy a dolgot adja át, nem kötelezhető a dolog átadására az, aki – a megtagadási okkal összefüggésben – a tanúvallomást megtagadhatja, vagy aki a védett adat tekintetében nem kapott felmentést a titoktartás alól.

d) A szemle mint bizonyítási módszer

A szemle nem bizonyítási eszköz, hanem a **bizonyítási eljárás egyik módja**, amelynek során a hatóság, valamilyen tárgyi bizonyítékot, a vizsgált tényeket, körülményeket megfigyelés, vagyis saját észlelése útján szemrevételezi.¹⁶⁷

¹⁶⁷ Boros Anita (2009): Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban. II. 127. p.

Az Ákr. a szemlének **különböző fajtáit** különbözteti meg: amennyiben a tényállás tisztázására:

- ingó, ingatlan (együtt: szemletárgy) megtekintése,
- személy megtekintése vagy
- megfigyelése szükséges,

a hatóság szemlét rendelhet el.

A szemletárgy birtokosát és a szemlével meghatározott személyt – ha az a szemle eredményességét nem veszélyezteti – a szemléről **előzetesen értesíteni kell**, de a szemletárgy birtokosának távolléte – ha jelenléte nem szükségszerű – nem akadály a szemle megtartásának.

Ha a szemletárgy birtokosa természetes személyazonosító adatainak és lakcímének zárt kezelését nem rendelték el, a szemlén az ügyfél is jelen lehet.

A szemle megtartása során – az ismert tulajdonos értesítésével egyidejűleg – a szemletárgy birtokosa kötelezhető a szemletárgy felmutatására, illetve arra, hogy az ügyfelet a szemle helyszínére beengedje. Természetesen előfordulhat olyan eset is, amikor valamilyen **azonnali eljárási cselekmény érdekében kell lefolytatni a szemlét**. Ilyenkor a szemle eredményes és biztonságos lefolytatása érdekében a hatóság a rendőrség közreműködését kérheti. A rendőrség ilyenkor azonnal, a hatóság által megjelölt helyen és ideig biztosítja a közreműködést.

Ha a helyszíni szemlére életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetben, **azonnali eljárási cselekmény érdekében van szükség**, illetve, ha ezt törvény más fontos okból megengedi, a helyszíni szemlét a hatóság a lezárt terület, épület, helyiség felnyitásával, az ott tartózkodó személyek akarata ellenére is megtarthatja, az ügyészt előzetesen értesíteni kell, a rendőrség, valamint hatósági tanú közreműködésének bevonása mellett. Ha az ügyész a szemle megtartásával nem ért egyet, azt megtiltja.

Itt érdemes utalnunk arra, hogy az ügy elintézéséből kizárt az a személy, aki az ügyben a szemletárgy birtokosa. A szemletárgy birtokosa a szemléről készített iratba betekinthez.

e) Bizonyítás szakértő közreműködésével

A **szakértő** olyan személy, aki valamilyen szakkérdésben áll a hatóság rendelkezésére. A szakértés önmagában olyan közvetett és összetett megismerési folyamat, amelynek során a szakértő szakmai tényeket állapít meg és következtetéseket von le, mely során valamilyen különleges szakértelemre van szüksége.¹⁶⁸

A szakértői tevékenységgel összefüggő részletszabályok ugyanakkor nem az Ákr.-ben, hanem az igazságügyi szakértőkről szóló törvényben találhatók,¹⁶⁹ így az Ákr. csak a szakértő igénybevételenek legfontosabb szabályait rögzíti. Az Ákr. szerint szakértőt kell meghallgatni vagy – legalább tizenöt napos határidő tűzésével – szakvéleményt kell kérni, ha **az ügyben jelentős tény vagy egyéb körülmény megállapításához különleges szakértelem szükséges, és az eljáró hatóság nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel**.

Megjegyzendő, hogy nincs helye szakértő kirendelésének, ha ugyanabban a szakkérdésben szakhatóság állásfoglalását kell beszerezni.

Ágazati törvény emellett azt is elrendelheti, hogy az ügyfél vegyen részt a szakértői vizsgálatban.

A szakértő kizárására az általános kizárási szabályokat kell megfelelően alkalmazni,¹⁷⁰ illetve a szakértőt a véleményadás előtt figyelmeztetni kell a hamis véleményadás jogkövetkezményeire.

Érdemes említést tennünk arra az ügyintézővel szemben fennálló kizáró okra is, amely szerint az ügy elintézéséből kizárt az a személy, aki szakértő az eljárásban.

A Kúria a Kfv.II.37.354/2015/5.számú ügyben a szakértői minőség egyes kérdéseit vizsgálta. A vizsgált tényállás szerint pályázati felhívás alapján a felperes határidőn belül kérelmet nyújtott be az alperesi jogelődhez (a továbbiakban: alperes). Megalakult a Pályázatokat kiértékelő bizottság (a továbbiakban: Bizottság), amely személyes meghallgatást tartott, egyhangú döntést hozott, majd javaslatát határidő-

¹⁶⁸ Tremmel Flórián (2006): Bizonyítékok a büntetőeljárásban, Dialog Campus Kiadó, Pécs-Budapest, 130. p.

¹⁶⁹ Ld. az igazságügyi szakértőkről 2016. évi XXIX. törvényt.

¹⁷⁰ Ákr. 23. §.

ben eljuttatta az alperesnek.

A Kúria kifejtette, hogy a Bizottság és a döntést hozó hatóság között feladat- és hatáskör megosztás van. Ennek ellenére a Bizottság nem tekinthető szakhatóságnak, mivel nem önálló közigazgatási szerv, mi több, nem is hatóság, továbbá nem a feladatkörébe tartozó külön jogszabályban rendezett kérdésben kell állást foglalnia. Az értékelő Bizottság a Ket. 58.§ (3) bekezdése alapján szakértői testületnek tekinthető.

A Kúria a Kfv.I.35.186/2015/8.számú ügyben a szakértői vélemény és az ügyfél nyilatkozata, mint bizonyítási indítvány kérdését vizsgálta egy adó ügyben hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perben. Megállapította, hogy az adóhatóságnak lehetősége van mind az igazságügyi szakértői bizonyítás mellőzésére, mind annak lefolytatására, de elrendelése esetén maradéktalanul meg kell tartani az Art. és a Ket. vonatkozó eljárási szabályait, felperes számára megfelelő határidőket kell biztosítani arra, hogy a véleményre reagáljon.

Speciális **nyelvi szakértő a tolmács**, akit abban az esetben von be a hatóság az eljárásba, ha az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője által használt idegen nyelvet az ügyintéző nem beszéli. Tolmács az ügyben az ügyben eljáró hatóság el nem járó tagja, valamint – ha az a tényállás tisztázáshoz elengedhetetlen – az ellenőrzés helyszínén tartózkodó, idegen nyelvet beszélő személy is lehet, nyilvánvalóan akkor, ha megfelelő színvonalon érti és beszéli az adott nyelvet.

A tolmácsra a szakértőre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.

2.1.6.3 A bizonyításhoz kapcsolódó egyes eljárási cselekményekről

a) Az idézés és az értesítés általános szabályai

Az idézés és az értesítés célja, hogy a hatóság előtti megjelenésre felhívják az érintett személyt. A két jogintézmény azonban jellegét tekintve eltér egymástól. Az idézés a kötelező megjelenésre való felhívás, míg az értesítés a bizonyítási eljárási cselekményről való tájékoztatás.¹⁷¹

Az **idézésnek** különböző formai és tartalmi követelményeknek kell megfelelnie:

- azt, akinek személyes meghallgatása az eljárás során szükséges, a **hatóság kötelezi, hogy a megjelölt helyen és időpontban jelenjen meg**;
- ha az idézett személy kora, egészségi állapota vagy más méltányolható ok miatt a hatóság előtt nem képes megjelenni, az idézett személyt **a tartózkodási helyén is** meg lehet hallgatni;
- a hatóság az illetékességi területén **lakóhellyel nem rendelkező személyt vagy székhellyel nem rendelkező szervezet** törvényes képviselőjét akkor idézheti a székhelyére, ha ezt jogszabály írja elő, az idézés célja a tárgyaláson, egyeztetésen való részvétel, a megkeresés útján történő meghallgatás csorbítaná bármely ügyfél eljárási jogait, az idézni kívánt személy lakóhelyén nem működik olyan hatóság, amely megfelelő szakismeretek birtokában tudná elvégezni a szükséges eljárási cselekményt, vagy azt az idézett személy kéri;
- a fővárosban működő hatóság **a főváros egész területéről** idézhet;
- az idézést – ha az ügy körülményeiből más nem következik – **ügy kell közölni**, hogy arról az idézett a meghallgatást megelőzően legalább öt nappal értesüljön;
- az idézésben meg kell jelölni, hogy a hatóság az idézett személyt **milyen ügyben és milyen minőségben** kívánja meghallgatni, és az idézett személyt figyelmeztetni kell a megjelenés elmulasztásának **következményeire**;
- ha az ügyfélnek **képviselője** van, és az ügyfél eltérően nem rendelkezik, az iratokat a hatóság – a személyes megjelenésre szóló idézés kivételével – a képviselő részére küldi meg. A személyes megjelenésre szóló idézésről a hatóság a képviselőt egyidejűleg értesíti.

¹⁷¹ Boros Anita: A közigazgatási hatósági eljárás kézikönyve. Menedzser Praxis Kiadó, 8Cserelapos változat), V. fejezet.

- ha az idézett személy **korlátozottan cselekvőképes vagy cselekvőképességében részlegesen korlátozott**, a hatóság a törvényes képviselőjét értesíti. Ha az idézett személy cselekvőképtelen, a hatóság törvényes képviselője útján idézi. A törvényes képviselő gondoskodik az idézett személy megjelenéséről.

Amennyiben az idézett személy:

- a szabályszerű idézésnek nem tesz eleget,
- a meghallgatása előtt az eljárás helyéről engedély nélkül eltávozik, és távolmaradását előzetesen alapos okkal nem menti ki,
- utólag a távolmaradását megfelelően nem igazolja, vagy
- az idézésre meghallgatásra alkalmatlan állapotban jelenik meg, és ezt a körülményt nem menti ki,

akkor eljárási bírsággal sújtható.

Ha a jogi személy vagy egyéb szervezet szervezeti képviselője nem jelent meg az idézésre, és a képviselő nevét a törvényes képviselő a hatóság felhívására nem közli, a felhívott törvényes képviselő, illetve a jogi személy vagy egyéb szervezet eljárási bírsággal sújtható.

A Ket. korábbi szabályait megismételve az Ákr. úgy rendelkezik, hogy ha az idézett személy az idézésre nem jelent meg, és távolmaradását nem mentette ki, a rendőrség útján **elővezetethető**. Az elővezetés foganatosításához az ügyésznek a hatóság vezetője által kért előzetes hozzájárulása szükséges.

Szervezetek esetében a felhívott törvényes képviselővel szemben is alkalmazni lehet az elővezetést.

Ha az idézett személy **igazolja** a távolmaradásának vagy eltávozásának menthető indokát, a hatóság visszavonja az eljárási bírságot megállapító és az elővezetést elrendelő végzést.

Ezzel szemben **az értesítés** nem kötelező tájékoztatás a bizonyos eljárási cselekményekről.

Amennyiben **nem szükséges az ügyfél idézése**, a hatóság az ügyfelet a tanú és a szakértő meghallgatásáról, a szemléről és a tárgyalásról értesíti azzal a tájékoztatással, hogy az eljárási cselekményen részt vehet, de **megjelenése nem kötelező**. Az értesítést – ha az ügy körülményeiből más nem következik – úgy kell közölni, hogy azt az ügyfél legalább öt nappal korábban megkapja.

Ilyen jelenik meg az Ákr.-ben a szemle megtartása kapcsán: a szemle során – az ismert tulajdonos értesítésével egyidejűleg – a szemletárgy birtokosa kötelezhető a szemletárgy felmutatására, illetve arra, hogy az ügyfelet a szemle helyszínére beengedje.

Az értesítés egy másik fajtája jelenik meg a hivatalbóli eljárások kapcsán:

A hivatalbóli eljárás megindításáról ugyanis az ismert ügyfelet a hatóság értesíti. Az értesítés csak az Ákr.-ben meghatározott speciális esetekben mellőzhető, mégpedig akkor, ha az eljárás megindítása után a hatóság nyolc napon belül dönt, vagy az eljárást megszünteti, azt honvédelmi, nemzetbiztonsági, közbiztonsági okból törvény kizárja, vagy az az eljárás sikerét megghiúsítaná.

b) A tárgyalás tartásának szabályai

A közigazgatási hatósági eljárásban a hatóság többnyire az olyan típusú ügyekben tart tárgyalást, amelyek során ellenérdekű felek jogvitáját kell eldönteni. Épp ezért nem tekinthető gyakorinak a tárgyalás tartása.

A tárgyalása vezetésének szabályai nem kerültek megfogalmazásra az Ákr.-ben, mindössze annyi, hogy:

- a tárgyalás keretében az ügyfél bizonyítási indítványt tehet és kérdést intézhet a meghallgatott személyhez;
- olyan lehetőség is adódhat, hogy a hatóság helyszíni szemle keretében folytatja le a tárgyalást, ha annak feltételei biztosítottak;
- azt, aki a tárgyalás rendjét zavarja, a tárgyalás vezetője rendreutasítja, ismételt vagy súlyosabb rendzavarás esetén kiutasíthatja, és eljárási bírsággal sújthatja.

Kötelező például tárgyalást tartani az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény alapján az Egyenlő Bánásmód Hatóságnak a kérelemre indult eljárásban. A gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997 (IX.10.) Korm. rendelet alapján nyílt örökbefogadás esetén a kijelölt gyámhivatal az örökbefogadót, az örökbefogadandó korlátozottan cselekvőképes gyermeket, az örökbefogadandó gyermek törvényes képviselőjét, a vér szerinti szülőt és a kiskorú vér szerinti szülő törvényes képviselőjét együttesen – tárgyalás keretében – hallgatja meg.

Ugyancsak tárgyalást kell tartani kisajátítási eljárás során a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvénynek a kisajátításra vonatkozó szabályai alapján.

A hatóság tárgyalást tart, ha a tényállás tisztázásához szükség van a felek együttes meghallgatására, az ellenérdekű ügyféllel szemben, kérelemre indított eljárásban (a továbbiakban: jogvita eljárás), vagy az ügy természete lehetővé teszi, ellenérdekű ügyfelek részvételével zajló eljárásban, vagy a tényállás tisztázásához szükség van az eljárásban részt vevő személyek együttes meghallgatására.

Ha a hatóság tárgyalást tart, a tárgyaláson megkísérli az ellenérdekű ügyfelek között **egyezség** létrehozását. Ezt hívjuk **egyezségi kísérletnek**.

c) A bizonyítékok ismertetése az ügyféllel

Az Ákr. szerint, ha a hatóság az ügyben bizonyítási eljárást folytatott le, melynek során a hatóság nem biztosította, hogy az ügyfél minden bizonyítékot megismerjen, annak befejezését követően értesíti az ügyfelet, hogy – az iratokba való betekintés szabályai figyelembevételével – megismerhesse a bizonyítékokat, és további bizonyításra irányuló indítványt terjeszthessen elő.

A Kúria a Kfv.IV.37.127/2014/5.számú ügyben kifejtette, hogy a Ket. akkori 29. §-a a hivatalból indult eljárásban a hatóságot arra kötelezi, hogy az eljárás megindításáról az ismert ügyfelet értesítse, leszámitva azokat a törvényben rendezett helyzeteket, amelyek esetében a formális értesítéstől maga a Ket. tekint el. Utóbbi esetekben azonban a Ket. 70. § (1) bekezdése kifejezetten előírja a hatóság számára az ügyfél formális tájékoztatását az ügyféli jogok érvényesíthetősége érdekében. A Ket. 70. § (1) bekezdése határidőben teljesítendő, formális tájékoztatást jelent, amely nem helyettesíthető az ügyfél közvetett tudomás szerzésével.

d) Az eljárási cselekmények rögzítése

A szóbeli kérelemről – ha azt nyomban nem teljesítik –, valamint a tényállás tisztázása érdekében lefolytatott eljárási cselekményről, az ügyfél vagy az eljárás más résztvevője részvétele esetén **jegyzőkönyvet**, más esetben **feljegyzést** kell készíteni.

A leggyakrabban a telefonon történt bejelentések generálják a feljegyzés szükségességét, így például a telefonon történt bejelentésről feljegyzést kell készíteni, amire elindítható az eljárás.

Az Ákr. szerint a feljegyzés tartalmazza a készítésének helyét és idejét, az eljárási cselekményen részt vevő személyek azonosításához szükséges adatokat, nyilatkozataik lényegét, illetve a cselekmény lefolytatása során a tényállás tisztázásával összefüggő ténymegállapításokat.

A jegyzőkönyv ezen túlmenően tartalmazza a jogokra és kötelezettségekre való figyelmeztetést is.

A feljegyzést annak készítője, a jegyzőkönyvet – annak minden oldalán – az eljárási cselekményen részt vevő személyek aláírják.

A fentiekén túl arra is lehetőség van, hogy a hatóság az egyes eljárási cselekményekről kép- és hangfelvételt készítsen. A rögzítés ilyen módja esetén a jegyzőkönyvben csak az eljárási cselekményen résztvevő személyek azonosításához szükséges adatokat, valamint az elkészítés helyét, idejét kell feltüntetni.

e) Az eljárás akadályozásának következményei

Az Ákr. előírja, hogy azt, aki a **kötelezettségét önhibájából megszegi**, a hatóság az okozott **többletköltségek megtérítésére** kötelezze. Ugyanezek a tényállási feltételek jelennek meg egyébként **az eljárási bírság** tekintetében is.

Az eljárási bírság legkisebb összege esetenként tízezer forint, legmagasabb összege – ha törvény másként nem rendelkezik – természetes személy esetén ötszázezer forint, jogi személy vagy egyéb szervezet esetén egymillió forint. Ahogyan látjuk, a bírság pontos összegének meghatározása a hatóság mérlegelésére van bízva. Az **eljárási bírság kiszabásánál** a hatóság figyelembe veszi a jogellenes magatartás súlyát – ha az erre vonatkozó adatok rendelkezésre állnak –, az érintett vagyoni helyzetét és jövedelmi viszonyait, továbbá az eljárási bírságnak ugyanabban az eljárásban történő ismételt kiszabása esetén az előző bírságolások számát és mértékét.

f) A hatósági döntés és a bizonyítás kapcsolata

Az Ákr. 81. § (1) bekezdése szerint a döntés tartalmazza a rendelkező részt a hatóság döntésével, a szakhatóság állásfoglalásával, a jogorvoslat igénybevételével kapcsolatos tájékoztatással és a felmerült eljárási költséggel, továbbá a megállapított tényállásra, a bizonyítékokra, a szakhatósági állásfoglalás indoklására, a mérlegelés és a döntés indokaira, valamint az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölésére is kiterjedő indokolást.

Ennek megfelelően, egyáltalán nem közömbös, hogy milyen volt a bizonyítékok összegyűjtése, majd mérlegelése, illetve azokat miképp tudja a hatóság a döntésében cizellálni, azokból összességében, az írásban realizálódó döntésben is megfelelő következtetéseket levonni.

A gyakorlatban többször előforduló kérdéseket vizsgált a Kúria a Kfv.IV.37.940/2015/3.számú ügyben, amely egy közterület használati jogviszonnyal függött össze. Az erre vonatkozó megállapodás felperes és az alperes között 2007. augusztus 28-án jött létre egy aluljáróhoz kapcsolódó lépcsőterazon, a 123 m² alapterületű, az alperes tulajdonában álló közterület vonatkozásában.

A megállapodás értelmében a felperes közterület-használata 2007. június 25-étől kezdődően, határozott 120 hónapra, azaz 2017. június 24-ig terjedő időtartamra állt fenn. A megállapodás 11. pontjában a felperes visszavonás esetére elismerte a közterület-használata megszűnését és kártalanítási igény nélkül vállalta az eredeti állapot saját költségén történő helyreállítását.

Az alperes a képviselő-testületi ülésén meghozott 224/2013. (XI. 14.) határozata értelmében a közterület-használati megállapodás „fontos közérdeken” alapuló megszüntetése mellett döntött, és rendelkezett a közterület-használat 2014. január 15-ével történt megszűnéséről. Az alperes polgármestere a képviselő-testület határozatát 2013. november 19-i tájékoztató levelével együtt megküldte a felperesnek. Tájékoztató levelében a határozatot a rekonstrukciójával indokolta, annak jogalapját pedig a közterületek hasznosításáról és rendjéről szóló önkormányzati rendelet (a továbbiakban itt: Ör.) 17. § (1) bekezdésében jelölte meg. Az Ör. 18. §-ára történt utalással kérte, hogy a felperes a közterületről pavilonjait 2014. január 15-ével bontsa el és a közterületet eredeti állapotban adja alperes birtokába.

A felperes közterület-használata által érintett területen álló, megközelítőleg 26,2 m² alapterületű kereskedelmi épület elbontását a Budapest Főváros Kormányhivatala 2013. október 30-án kelt másodfokú építési hatósági határozat rendelte el.

A felperes keresete folytán eljáró Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (a továbbiakban: Bíróság) a felperes keresetét 2014. április 29-én kelt 22.K.30.071/2014/20. számú határozatával elutasította, az alperes határozatát jogszerűnek minősítette.

A Bíróság indokolása értelmében, az alperes perben támadott határozatát a közterület tulajdonosaként hozta meg. A Magyarország települési önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 23. § (4) bekezdés 19. pontján alapuló feladatára tekintettel a közterület feletti rendelkezési joga megadta az alperesnek a hasznosítás, ideértve a rekonstrukció módjának meghatározására való jogosultságot. Ezért a Bíróság ítélete szerinti a „fontos közérdekre” utalás kielégítette a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 72. § (1) bekezdése szerinti tényállás megállapítására vonatkozó kötelezettséget, valamint a Pp. 339/B. § szerinti mérlegeléssel kapcsolatos kötelezettséget is.

A Bíróság mindazonáltal megállapította azt is, hogy az alperes a határozatot hatósági jogkörében eljárva hozta meg, a perbeli ügy a Ket. 12. §-a szerinti közigazgatási hatósági ügynek minősült.

A Bíróság értelmezésében a perbeli esetben az alperes önkormányzati hatósági ügyben járt el, amely-

nek tárgya a tulajdonában álló közterület volt, ezért az alperes mérlegelésének „mélységét” alapvetően befolyásolta a döntés tárgyának közterületi jellege és az alperesnek ahhoz fűződő tulajdonjoga, valamint az Mötv.-n alapuló kötelező feladata.

A Bíróság érvelése alapján a felperes Ket. szerinti eljárási jogainak megsértése nem volt kihatással a határozat érdemére, mivel a felperes jogorvoslati joga a keresetindítás lehetőségével fennállt.

Mivel a közigazgatási eljárásban bizonyítás felvétele nélkül is egyértelműek voltak a döntés meghozatalához szükséges adatok és tények, ezért a Bíróság nem állapította meg a Ket. alapelvi rendelkezéseinek és 50. §-ának sérelmét sem.

A felperes normakontrollra irányuló alkotmányjogi panasszal élt az Alkotmánybíróságon, a jogerős ítélettel.

A Kúria eddigi gyakorlatában (Kfv.IV.37.470/2013., Kfv.IV.37.197/2015.) következetesen közjogi-közigazgatási jogviszonyként tekintett a közterület-használat kapcsán az önkormányzat és a használó között létrejött jogviszonyra.

A közterület-használat kérdésében az önkormányzat hatóságként járt el. Az eljárásra a Ket. szabályai között, Budapest közigazgatási határain belül a Kgyr. és az annak felhatalmazása alapján megalkotott – a jelen esetben az Ör. – anyagi szabályait kellett alkalmazni.

A perbeli esetben a Bíróság – a fentiek szerint helyesen – az alperes támadott képviselő-testületi határozatát és az alperes polgármesterének felpereshez címzett tájékoztató tartalmú levelét együttesen hatósági határozatként értékelte és ennek fényében bírálta el a felperes keresetének megalapozottságát. A fentiekben kifejtettekből azonban az is következik, hogy az alperes határozata – egyebek mellett – akkor jogszerű, ha megfelel a Ket. eljárási szabályainak. Ezért helyesen hivatkozott arra a felperes felülvizsgálati kérelmében, hogy az alperes hatósági határozatában önkormányzati tulajdonosi érdekeiket nem érvényesíthette, tulajdonosi érdekei nem írhatták felül az ügyfelek számára a hatósággal szemben érvényesülő Ket.-beli garanciális szabályokat.

A tisztességes hatósági ügyintézéshez való jog megköveteli, hogy az ügyfél gyakorolhassa ügymegismerési és „ügyelőbbre-viteli” jogosultságait. Erre akkor van lehetősége, amennyiben tudomást szerez a hatósági eljárás megindításáról, az eljárás során megteheti szükségesnek ítélt nyilatkozatait, megismerheti az eljárás során keletkezett iratanyagot, de mindezek hiányában, bizonyítás felvétele esetén, módja van legalábbis utólagosan a lefolytatott eljárás során a fentiek szerinti jogai gyakorlására.

A Kgyr. és az Ör. hivatkozott rendelkezése értelmében az önkormányzat – hatósági jogkörében eljárva – elrendelheti a közterület-használat megszűnését akkor, ha a területre „fontos közérdekből” szüksége van.

Az alperes tájékoztató levelében kitért arra, hogy a kérdéses közterület rekonstrukcióját, az ahhoz szükséges források pályázati úton történő megszerzését olyan „fontos közérdeknek” tekinti, amely a Kgyr. 10. § c) pontja, illetve az Ör. 17. § (1) bekezdése értelmében az egyébként is ideiglenes közterület-használat megszűnéséhez vezetett. Ezt az álláspontot egészítette ki a perben csatolt dokumentáció, amely megfelelően alátámasztotta az alperes városképpel, városrendezéssel, közlekedéssel kapcsolatos, azaz a közterület rendeltetészerű használatával összefüggő közérdek érvényesítésének szándékát. Nem kétséges, hogy az alperes „fontos közérdekkel” összefüggő jogértelmezését nem tájékoztató levelében, hanem a Ket. szerinti formális indokolással ellátott határozatában kellett volna elvégeznie. Ugyanakkor nem vitatható az alperes közterülethez kapcsolódó, az Mötv.-n alapuló kötelezettsége sem. Ezért a Kúria arra a következtetésre jutott, hogy a határozat indokolási kötelezettség megsértésére visszavezethető jogsértése megismételt eljárás elrendelése esetén, tehát az alperes jogszerű eljárásra kötelezésével sem vezethetne más döntésre. Így szükségtelennek ítélte a jogerős ítélet, és az alperes határozatának a Ket. 72. § (1) bekezdés e) pontjára tekintettel történő hatályon kívül helyezését.

Mindemellett utal arra a Kúria, hogy a közterület-használati hozzájárulás és az annak alapján megkötött megállapodás a felperes számára nem keletkeztetett oltalomra váró szerzett jogot. A szerzett jog fogalmát az Alkotmánybíróság a szociális ellátási rendszerek stabilitásával összefüggésben azokkal a jogszabályi ígervényekkel és várományokkal összefüggésben értelmezte, amelyeket a jogalkotó a konkrét jogviszonyok keletkezésének lehetőségével kapcsolt össze. A szerzett jogok sérelme akkor állapítható

meg, ha a jogszabályok hátrányosan, a jog által már védett jogviszonyokban idéznek elő a jogalanyokra nézve kedvezőtlen változást [43/1995. (VI. 30.) AB határozat, 142/2010. (VII. 14.) AB határozat].

A szerzett jogok jogbiztonság alkotmányos elvéhez kapcsolódó védelmét az Alkotmánybíróság aktuális gyakorlatában is elismeri. A jogszabályon alapuló, mégis a felek által szerződéssel alakított jogviszonyból eredő jogok esetében azonban megállapította, hogy amikor a jogi környezet változása várható, a jogszerzés a jogi környezet megváltozásának kockázatához kötődik, a szerzett jogok védelme nem merülhet fel [25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás {71}].

Érdemes kiemelni a **mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatok felülvizsgálatáról** szóló a 2/2015. (XI. 23.) KMK véleményben foglaltakat is, amely szerint a közigazgatási anyagi jogra rendkívül jellemző a döntési lehetőségek megjelölésében jelentkező mérlegelési jogkör. Klasszikus esetei ennek egyes korábbi szociális ellátásokra vonatkozó jogszabályi rendelkezések, mivel ezek az előírások kizárólag az adott juttatás lehetőségét teremtették meg meghatározott feltételek fennállása esetén.

Az önkormányzatoktól elkerült a szociális igazgatási rendszer egy része, ugyanakkor a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szocvtv.) lehetőséget teremtett arra, hogy az önkormányzat – saját forrása terhére – kialakítsa saját szociális pénzügyi ellátási rendszerét (települési támogatás). A Szocvtv. rendeletalkotási felhatalmazására megszületett számos önkormányzati rendelet visszatért ehhez a szabad mérlegelési rendszerhez, amelynek szakmai szempontból történő megítélése hagyhat némi kivetni valót maga után.

A döntési lehetőségekben rejlő mérlegelési jogkör másik nagy esetcsoportja a különböző típusú döntési lehetőségek felsorolása, melyek közül a hatóság választhat. A harmadik jelentős szabályozási kör pedig az, amikor csak a döntés kereteit jelöli ki a jogszabály. Ez döntően a bírságolásra vonatkozó ügyekben érvényesül, általában a bírság felső vagy mindkét határának a megállapításával.

A soroksári önkormányzat közösségellenes magatartásnak minősítette a közfolyóából (amelynek fogyasztását az önkormányzat köteles megfizetni a szolgáltató felé) 30 L/nap mennyiséget meghaladó ivóvíz vételezését. A szabályszegés megsértőit pedig a Ket. 94/A. §-a szerinti közigazgatási bírsággal való sújtását rendeli el. Nyilvánvalóan egy olyan, többgyermekes családnál, akiknek az otthonában nincs ivóvíz, sőt tisztálkodásra alkalmas vízforrás sem, a hatóság a szankció alkalmazásánál a vizet vételező családfőt – körülményeire tekintettel – kisebb mértékű közigazgatási bírsággal sújtja.

Ugyanakkor azon östermelőt, aki ballonokat tölt meg közfolyóából terményei öntözéséhez, olyan mértékben szükséges bírságot, amely alkalmas arra, hogy őt a további hasonló cselekménytől visszatartsa.

A mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat felülvizsgálatától a gyakorlatban meg kell különböztetni a **méltányossági jogkörben** hozott határozat felülvizsgálatát. A méltányosság gyakorlása bizonyos esetekben mutathat ugyan mérlegelési elemeket, azonban e határozatok törvényességének elbírálása önálló szakmai kérdésnek minősül.

Amennyiben a jogszabály a hatóság számára bizonyos feltételek megléte esetén kötelező irányú döntést határoz meg, s a hatóság e feltételek vizsgálatához bizonyítást vesz fel, melynek eredményét értékeli, úgy az utóbbira tekintettel a határozat nem minősíthető mérlegelési jogkörben hozott határozatnak.

A Kúria Közigazgatási és Munkaügyi Kollégiuma megállapította, hogy:

- a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatnak minősül az a határozat, amelyben a hatóság döntését olyan jogszabályra alapozza, mely kizárólag a döntés kereteit jelöli ki;
- mérlegelési jogkörben hozott határozat az is, ahol a döntési lehetőségeket meghatározó jogszabályi rendelkezés a döntés meghozatalának feltételeit és szempontjait nem jelöli meg;
- az a közigazgatási határozat nem minősül mérlegelési jogkörben hozott határozatnak, amelyben a hatóság a határozathozatalhoz szükséges bizonyítékok értékelése alapján döntési lehető-

- ségeket nem biztosító jogszabály alkalmazásával dönt;
- a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat felülvizsgálatának célja – a közigazgatási perek általános céljával összhangban – a határozat törvényességének elbírálása;
 - amennyiben a jogszabály a mérlegelési tevékenységhez feltételeket határoz meg, a hatósági határozat törvényességének alapja ezek vizsgálata. Ha a bíróság azt állapítja meg, hogy a mérlegeléshez szükséges feltételeket a hatóság nem vizsgálta, az ahhoz szükséges bizonyítást nem folytatta le, úgy szükségtelen a mérlegelési tevékenység közvetlen vizsgálata;
 - mérlegelési szempontoknak azok a körülmények tekinthetők, amelyeket a hatóságnak az érdemi mérlegelési tevékenység során kötelezően figyelembe kell venniük. A mérlegelési szempontok vizsgálatának elmulasztása szintén a határozat megalapozatlanságát eredményezi;
 - téves vagy az ügy érdemével össze nem függő mérlegelési szempont alkalmazása esetén a mérlegelés jogsértőnek minősülhet;
 - ha a bírósági felülvizsgálat eredményeként a jogsértés terjedelme vagy jogalapja változik, módosulhat az azzal összefüggésben mérlegelési jogkörben alkalmazott bírság összege is.

g) Bizonyítás az eljárás későbbi szakaszaiban, illetve az Ákr. egyéb fejezeteiben

A bizonyítás kérdéseivel az Ákr. alapeljárást szabályozó fejezetét megelőzően, illetve azt követően is találkozhatunk:

- az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője jóhiszeműségét az eljárásban vélelmezni kell. A rosszhiszeműség bizonyítása a hatóságot terheli;
- a meghatalmazott a képviseleti jogosultságát – ha azt a rendelkezési nyilvántartás nem tartalmazza – köteles igazolni. A meghatalmazást közokiratba vagy teljes bizonyító erejű magánokiratba kell foglalni vagy jegyzőkönyvbe kell mondani;
- a sommás eljárás kapcsán az Ákr. akként rendelkezik, hogy az ügyfél erre irányuló felhívás nélkül terjeszt elő új bizonyítékot, vagy tesz bizonyítási indítványt, ezt a hatóság az ügy teljes eljárásban való lefolytatása iránti kérelemnek tekinti, és a kérelmet teljes eljárásban bírálja el;
- ha törvény eltérően nem rendelkezik, a hatósági nyilvántartás közhitelessége alapján az ellenkező bizonyításáig vélelmezni kell annak jóhiszeműségét, aki a hatósági nyilvántartásban szereplő adatokban bízva szerez jogot. Az ellenkező bizonyításáig a hatósági nyilvántartásba bejegyzett adatról vélelmezni kell, hogy az fennáll, és a hatósági nyilvántartásból törölt adatról vélelmezni kell, hogy nem áll fenn;
- ha törvény másként nem rendelkezik, a tényállás tisztázásához a továbbiakban már nem szükséges zár alá vett dolgot ki kell adni annak, akitől azt zár alá vették. Ha a hatóság más szerv hatáskörébe tartozó eljárást kezdeményez, az eljárás lefolytatásához szükséges zár alá vett iratokat és tárgyi bizonyítékokat átadja a megkeresett szervnek;
- a semmisség általános szabályai szerint meg kell semmisíteni a döntést, ha annak tartalmát bűncselekmény befolyásolta, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetését jogerős ítélet megállapította, vagy ilyen ítélet meghozatalát nem a bizonyítottság hiánya zárja ki;
- bizonyítási eljárással járó költségeket a bizonyítást indítványozó fél előlegezi;
- az eljárási költség összegét az azt alátámasztó bizonyítékok figyelembevételével kell megállapítani.

2.2 A hivatalbóli eljárás szabályai

2.2.1 A hivatalbóli eljárás

Ahogy arról már szóltunk a korábbiakban, a közigazgatási hatósági eljárás kérelemre vagy hivatalból indulhat. A közigazgatási hatósági eljárások túlnyomó többsége kérelemre induló eljárás, hiszen azok valamilyen jogosultság megszerzésére irányulnak, míg a hivatalbóli eljárásoknak egészen más lesz a rendeltetése.

Olyan esetkört is említettünk, amikor a kérelemre induló eljárást a hatóság hivatalból folytathatta.

A kérelemre és a hivatalból induló eljárások szabályozásának egymáshoz való viszonya kapcsán – tekintettel arra, hogy a kérelemre induló eljárások száma lényegesen meghaladja a hivatalból induló, vagy hivatalból folytatott eljárások számát – az Ákr. **különválasztja** a két eljárásfajta szabályozását. Önálló fejezetben, részletesen meghatározza a kérelemre induló eljárások szabályait és külön fejezetben foglalkozik azokkal a speciális rendelkezésekkel, amelyek a kérelemre induló eljárások szabályaihoz képest a hivatalbóli eljárások sajátjai.

Ennek megfelelően az Ákr. kimondja, hogy a hivatalbóli eljárásokban **az Ákr.-nek a kérelemre indult eljárásokra vonatkozó rendelkezéseit a hivatalbóli eljárásokra vonatkozó fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.**

Általános értelemben ez az alábbiakat jelenti:

- a hivatalbóli eljárásokban **szünetelésnek nincs** helye,
- a hatóság **felfüggesztés esetén sem dönt érdemben** az ügyfél vagy ügyfelek együttes kérelmére,
- **nincs helye az eljárás megszüntetésének**, ha az ügyfél eljárási költség előlegezési kötelezettségének nem tesz eleget,
- hivatalbóli eljárásokban **az ügyintézési határidőbe csak az eljárás felfüggesztésének időtartama nem számít be**,
- ha a hatóság a hivatalbóli eljárásban **az ügyintézési határidő kétszeresét** túllépi, a jogsértés tényének megállapításán és a jogellenes magatartás megszüntetésére vagy a jogszerű állapot helyreállítására kötelezésen túl **egyéb jogkövetkezményt nem** alkalmazhat. Ez esetben ugyanazzal az ügyféllel szemben, ugyanolyan ténybeli és jogi alapon nem indítható új eljárás.

2.2.2 A hivatalbóli eljárás megindítása

A **hivatalbóli eljárás megindítása** ex officio történik, azaz ahhoz nem szükséges semmilyen kérelem vagy jognyilatkozat az ügyfél részéről.

A hatóság az illetékességi területén **hivatalból megindítja** az eljárást, ha:

- az eljárás megindítására okot adó körülmény jut a tudomására,
- erre bíróság kötelezte,
- erre felügyeleti szerve utasította,
- életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetről szerez tudomást, vagy
- ezt egyébként jogszabály előírja.

Hivatalból a hatóság számtalan ágazati hatósági ügyben indíthat eljárást, de összességében elmondható, hogy elsősorban a hatóság akkor indítja meg hivatalból eljárását, amikor hivatalos tudomást szerez egy – a hatáskörébe és illetékességébe tartozó – jogsértésről. Ez lehet közvetlenül jogszabálysértés, vagy egyszerűen egy egyedi hatósági döntés nem teljesítése is.

Jogszabálysértés közvetlen észlelése miatt indulhat hivatalból eljárás például akkor, ha a polgármester hivatala bejáratánál észleli, hogy a járdán egy kb. 6x6 m-es sátorban ingyenes szociális szempontú ételosztást végez a képviselő-testület egyik frakciója úgy, hogy a területre nem rendelkezik közterület-használati engedéllyel, az étel vonatkozásában közegészségügyi hatósági engedéllyel, vagy a szociális étkeztetésre vonatkozó működési engedéllyel.

Egyedi hatósági döntés megsértése miatt indulhat hivatalból eljárás például akkor, ha a zenés táncos rendezvény engedélyezési határozatában foglaltakat a vendéglátós megsérti, és ezt a hatóság hatósági ellenőrzés során ezt észleli.

A kérelemre induló eljárások szabályaihoz képest eltérő szabályok érvényesülnek a hivatalbóli eljárás megindulásának pontos időpontját illetően. A kérelemre induló eljárások esetén az eljárás a kérelemnek az eljáró hatósághoz történő megérkezését követő napon indul. Ezzel szemben a hivatalbóli eljárás **az első eljárási cselekmény elvégzésének napján kezdődik.**

Az Ákr. szerint a hivatalbóli eljárás megindításáról a hatóság értesíti az ismert ügyfelet. Az értesítés csak kivételes esetben, mégpedig akkor mellőzhető, ha:

- az eljárás megindítása után a hatóság nyolc napon belül dönt, vagy az eljárást megszünteti,
- azt honvédelmi, nemzetbiztonsági, közbiztonsági okból törvény kizárja, vagy
- az az eljárás sikerét megghiúsítaná.

A 10/2017. (V. 5.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2.Kpk.50.469/2012/9. számú végzése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 29. § (4) bekezdés b) pontja „az eljárás megindítása után a hatóság nyolc napon belül érdemben dönt” szövegrésze és a 80. § (1) bekezdés d) pontja „vagy alkalmazásuk előre eredménytelennek mutatkozik” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből folyó alkotmányos követelmény, hogy ugyanabban a közigazgatási hatósági eljárásban a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 29. § (4) bekezdés b) pontja szerinti, az eljárás megindulásáról szóló értesítés-mellőzési indokot, és a 80. § (1) bekezdés d) pontja szerinti hirdetményi úton történő közlést ismert ügyfelek esetében együttesen nem lehet alkalmazni.

Az értesítés tartalmazza:

- az ügy tárgyát és számát, az eljárás megindításának napját és az ügyintézési határidőt, az ügyintézési határidőbe nem számító időtartamokat, az ügyintéző nevét és hivatali elérhetőségét, és
- az ügyféli jogokra és kötelezettségekre vonatkozó tájékoztatást.

A Kúria a Kfv.II.38.016/2015/6. sz. ügyben hozott ítéletében az alábbi tényállást vizsgálta:

Százhalombatta Város Önkormányzata (a továbbiakban: alperesi beavatkozó) mint az egészségügyi közszolgáltatásért felelős szerv, és a felperes mint egészségügyi szolgáltató között 2004. október 8. napján létrejött Egészségügyi Ellátási Szerződés (a továbbiakban: Ellátási Szerződés) megszüntetése céljából a beavatkozó 2015. február 12-én felmondó nyilatkozatot közölt a felperessel. A beavatkozó az Ellátási Szerződés felmondását az alperes részére bejelentette. Az alperes hivatalból közigazgatási hatósági eljárást kezdeményezett a felperessel szemben, melynek eredményeképpen 2015. március 13. napján kelt IF-6417-9/2015. számú határozatában a felperes járóbeteg-szakellátási kapacitásait és egynapos ellátási kapacitásait átcsoportosította az alperesi beavatkozóhoz. Határozatát a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 29. §

(4) bekezdés b) pontja, valamint az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. CXXXII. törvény (a továbbiakban: Eftv.) 2/G. § (1) bekezdés b) pontja, 5/A. § (7) és (7a) bekezdései, az 5/B. §-a, a 7. § (11) bekezdése és a 14. § (14) bekezdése alapján hozta meg. Határozatának indokolásában kifejtette, hogy a kapacitás-átcsoportosítás alapjául figyelembe vette a felperes érvényes működési engedélyében és a kapacitás határozatában foglaltakat, valamint az alperesi beavatkozó bejelentésének szakmai indokolását, és a közhiteles nyilvántartásban szereplő adatokat. Mindezek alapján megállapította, hogy a felperes rendelkezik a kapacitásokkal, továbbá 60 napon túli adósságállománya az éves bevétele 6%-át több évben is meghaladta. A felperes az utólagos pénzügyi mérlege módosításáról az alperesi beavatkozó részére tájékoztatást nem adott, ami felveti a nem megfelelő, nem átlátható pénzügyi gazdálkodást. Ezért az alperes a lakosság egészségügyi ellátásának folyamatos biztosítása érdekében döntött a szakellátási kapacitások átcsoportosításáról.

A felperes keresetében az alperes határozatának hatályon kívül helyezését és az alperes új eljárásra kötelezését kérte.

Az elsőfokú bíróság a felperes keresetét elutasította. Az eljárásjogi sérelmekre vonatkozóan kifejtette, hogy a Ket. 29. § (3) bekezdésében rögzített értesítési kötelezettség nem állt fenn, mivel 8 napon belül érdemi határozatot hozott az alperes. A bíróság rögzítette, hogy a felperes által hivatkozott Kfv. III.37.846/2009/3. számú legfelsőbb bírósági ítélet a jelen perbeli esettől tényállásában eltér, ezért arra való hivatkozás nem vehető figyelembe. Az elsőfokú bíróság álláspontja szerint nem felel meg a valóságnak, hogy az értesítési kötelezettség elmulasztása miatt a felperes nem tudta ügyféli jogait, illetve jogorvoslati jogát gyakorolni, a keresetlevél határidőben való előterjesztése éppen ezt cáfolja. Az elsőfokú bíróság a felperesnek arra az indokára, hogy az alperesi beavatkozó által tett tájékoztató bejelentés kérelemnek minősült volna, és ezért a hatósági eljárást kérelemre induló eljárásként kellett volna lefolytatni, vizsgálta az Eftv. 2. § (8) bekezdését, az (1) bekezdés a) és b) pontját, a 2/E. § (2) és (5) bekezdését, amely bejelentésről szól. A felmondás bejelentése az elsőfokú bíróság álláspontja szerint a hivatkozott jogszabályhelyek értelmében szükségszerű volt, az alperes helytálló módon értelmezte ezt a levelet bejelentésként, és jogszerűen indított hivatalból eljárást az Eftv. 7. § (11) bekezdése szerint. A bíróság rámutatott arra, hogy az Eftv. végrehajtásáról szóló 337/2008. (XII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 8. §-a szerinti átcsoportosítás iránti kérelem nem azonos az egyoldalú bejelentéssel. A kérelem előterjesztése esetén csatolni kell az egészségügyi ellátási kötelezettség körében kötött megállapodást, vagy egészségügyi ellátási szerződés esetén a feladatot átvevő, egyetértést igazoló dokumentumot is. Az alperesi beavatkozó a fentieket nem tudta csatolni az alperes felé, ezért beadványa kérelemnek nem is minősülhetett. Az R. 8. §-a tehát más tényállás esetén alkalmazható, jelen ügyben a felperes erre való hivatkozása alaptalan. A bíróság kiemelte, az alperes a szerződés felmondása tekintetében felülbírálati jogkörrel nem rendelkezik, és annak sincs jelentősége, hogy a felperes igazolta-e, vagy sem, hogy az alperesi beavatkozó és közte polgári peres eljárás van folyamatban, miután ez kihatással nem volt az alperes döntésére.

A bíróság álláspontja az volt, hogy az alperes határozatában felsorolta a mérlegelési szempontként értékelhető adatokat, és mivel erre nézve az Eftv. 7. § (11) bekezdése nem tartalmaz szigorú előírást, az alperes nem sérthette meg a Ket. 72. §-át. A bíróság megállapította, hogy az alperes a hivatkozott pénzügyi adatok helyességét az Igazságügyi Minisztérium Céginformációs és Elektronikai Cégeljárásban Közreműködő Szolgálat közhiteles honlapjáról ellenőrizte, mindezek alapján döntött a lakosság egészségügyi ellátásának folyamatos biztosítása érdekében ellátási érdekből az átcsoportosításról. Az elsőfokú bíróság a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 339/B. §-ára vonatkozó felperesi hivatkozás tekintetében kimondta, hogy a közigazgatási szerv a tényállást kellő mértékben feltárta, az eljárási szabályokat betartotta, a mérlegelés szempontjai megállapítottak, a mérlegelés okszerűsége pedig a határozatból kitűnik. Az elsőfokú bíróság hangsúlyozta, hogy e jogszabályhely megsértésére vonatkozóan a felperes keresetében sem tudta cáfolni a határozatban rögzített tényeket. A bíróságnak felülmérlegelési jogköre nincs, a felperes nem tudott olyan mérlegelési szempontot nevesíteni, amely alapján az alperes az ügyben eltérő döntést hozhatott volna.

A felperes felülvizsgálati kérelmében a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését, és elsődlegesen új, a

kereseti kérelemnek megfelelő döntés meghozatalát, másodlagosan az elsőfokú bíróság új eljárásra és új határozat hozatalára utasítását kérte.

A Kúria döntése alapján a felperes felülvizsgálati kérelme nem alapos.

A Kúria álláspontja szerint az elsőfokú bíróság helyesen megállapított tényállásból helytálló következtetésre jutott a közigazgatási határozatok jogszerűségével kapcsolatban, döntésével és indokaival a felülvizsgálati bíróság egyetért.

Itt érdemes szólnunk a **hatósági ellenőrzésről**, amely speciális hatóság által végzett közigazgatási tevékenységfajtának tekintendő, és amely főszabály szerint hivatalból indul meg, azt a hatóság a hivatalbóli eljárás szabályai szerint folytatja le és csak kivételes esetben kerülhet rá sor kérelemre. A hivatalból indított és lefolytatott hatósági ellenőrzés eredménye lehet a jogsértést feltárása. Amennyiben ilyenkor a döntés feltételei egyébként fennállnak, a hatóság az ügyben érdemben dönt, és azt a jelenlévő ügyféllel nyomban közli.

Ahogy említettük, ismerjük a hivatalból induló eljárásoknak egy speciális fajtáját, a **kérelemre induló, de hivatalból folytatott eljárásokat**. Az ilyen eljárásokban a hivatalból indított eljárás szabályait kell alkalmazni.

2.2.3 Az ügyfél adatszolgáltatási kötelezettsége

Szintén a hivatalbóli hatósági eljárások körében szabályozza az Ákr. az **ügyfél adatszolgáltatási kötelezettségére** vonatkozó rendelkezéseket, hiszen a hivatalbóli eljárásban az ügyfél a hatóság erre irányuló felhívására köteles közölni az érdemi döntéshez szükséges adatokat. Ugyanakkor ágazati törvény vagy kormányrendelet jogkövetkezményeket állapíthat meg az adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztása vagy valótlan adatok közlése esetére.

Természetesen az ügyfél jogszerűen is megtagadja az adatszolgáltatást, de erre csak abban az esetben van lehetősége, ha arra a tanúvallomást megtagadhatná. Vagyis az Ákr. nem határozza meg külön az adatszolgáltatás megtagadásának esetköreit, hanem visszautal a tanú kapcsán már említett kizárási okokra.

A Legfelsőbb Bíróság a Kfv. II. 39.323/2005. számú ügyben megállapította, hogy a „Családi pótlékra csak az jogosult, akinek háztartásában a gyermek ténylegesen él. Nem állapítható meg jóhiszeműség annak a javára, aki a hatóságot nem tájékoztatja a valóságnak megfelelően [1998. évi LXXXIV. törvény 39. §, 41. §].” Az alapügyben felperes családi pótlékot igényelt kiskorú gyermekei után. Időközben a gyámhivatal a szülő felügyeleti jogát szüneteltetve, a gyerekek 3. személy gondozásába kerültek. A felperes a gyermekeknek háztartásából való kikerülését nem jelentette be a családi pótlékot folyósító szervnek, ezért 449 000 forint családi pótlék kifizetésére jogosulatlanul minősült. A Magyar Államkincstár a felperest a jogalap nélkül felvett családi pótlék visszafizetésére kötelezte. A felperes magatartásának felróhatósága a változás bejelentés elmulasztása tekintetében fennáll. A családi pótlékot folyósító szerv az igénybejelentővel áll közigazgatási jogviszonyban, az igénylő valamennyi kötelezettségéről tájékoztatást kap az igénylés során, ezért a felelőssége fennáll, mert a jogalap nélküli folyósításra az ő jogsértő magatartása, bejelentési kötelezettségének elmulasztása vezetett. A felperest nem mentesíti a bejelentési kötelezettség alól az a körülmény, hogy a gyámhatóság a gyerekek elhelyezéséről, gyám kirendeléséről rendelkezett. A határozatot a gyámhivatal a családi pótlékot folyósító szerv részére hivatalból nem küldi meg, a felperes változás bejelentési kötelezettsége ezért változatlanul fennállt. A családi pótlék nem alanyi jogon jár, azt minden esetben igényelni kell. A gyám kirendelésével nem változik meg automatikusan az igénytő személye, a gyámnak önállóan, külön kell igényelnie az ellátást.

2.3 Az egyes hatósági intézkedések különös szabályai

Fejezetünk másik kérdésköre az **egyes hatósági intézkedések különös szabályainak bemutatása**, melyet szintén önálló fejezetben szabályoz az Ákr. Elöljáróban ki kell emelnünk, hogy ezek az intézkedések mind a kérelemre, mind a hivatalból induló eljárások esetében előfordulhatnak, azonban az ilyen intézkedések hivatalból eszközölt eljárási cselekményeknek minősülnek.

Az egyes hatósági intézkedések körében az Ákr. az alábbi intézkedéseket nevesíti:

- a) az **ideiglenes intézkedést**,
- b) a **biztosítási intézkedéseket**,
- c) a **zár alá vételt, illetve a lefoglalást**.

Egyes esetekben a hatóság nem tudja figyelembe venni a hatásköri és illetékességi szabályokat, ilyenkor a hatóság:

- tekintet nélkül a hatáskörére és az illetékességére,
- hivatalból köteles megtenni azt az **ideiglenes intézkedést**,
- amelynek hiányában a késelem elháríthatatlan kárral, veszéllyel vagy a személyiségi jogok elháríthatatlan sérelmével járna.

Amennyiben a hatóság ilyen ideiglenes intézkedés megtételére kényszerül, akkor:

- haladéktalanul értesíti azt a hatóságot a megtett intézkedésről, aki egyébként illetékes lett volna,
- a hatóság a hivatalból megtett ideiglenes intézkedéséről szóló végzését közli az ügyféllel, valamint az illetékes hatósággal, amely az ideiglenes intézkedés szükségességét felülvizsgálja, és szükség esetén intézkedik,
- az ideiglenes intézkedés felülvizsgálatánál nem érvényesül a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme.

A **biztosítási intézkedések** rendeltetése bizonyos kötelezettségek teljesítésének biztosítása. A gyakorlatban a biztosítási intézkedések többnyire valamilyen vagyonzárlat vagy pénzkövetelés biztosítása.

Biztosítási intézkedés megtételére lehet szükség, ha például cselekvőképességet kizáró gondnokság alá helyezendő személy, mint törvényes örökös, várományosa egy jelentős hagyatékra, ugyanakkor a hagyatéki eljárás (leltárfelvétel) során a jegyző észleli, hogy végrendeleti örökös jelent meg az eljárásban. A cselekvőképtelen személy vagyoni érdekvédelme szempontjából – ha érvényes a végrendelet, akkor már csak a kötelezési igény miatt is – ilyen esetben kétséget kizáróan szükséges a biztosítási intézkedés.

A biztosítási intézkedés lehet:

- a döntés megszületése előtt ideiglenes jellegű, illetve
- a döntés megszületését követő biztosítási intézkedés.

Ideiglenes biztosítási intézkedésre abban az esetben kerülhet sor, ha megalapozottan feltételezhető, hogy az érdemi döntésben elrendelhető kötelezettség teljesítése elmaradásának veszélye áll fenn. Ilyenkor a hatóság az alábbiakban részletezett biztosítási intézkedéseket ideiglenes biztosítási intézkedésként három napon belül megteszi.

Az ideiglenes biztosítási intézkedés hatályát veszti az eljárást befejező döntés véglegessé válásával.

A **döntés meghozatalát követően biztosítási intézkedésre** akkor kerülhet sor, ha az eljárás tárgyát képező kötelezettség későbbi teljesítése veszélyben van. Ilyenkor a hatóság által meghatározott teljesítési határidő lejárt előtt, az erre okot adó körülmény felmerülésétől számított öt napon belül a hatóság biztosítási intézkedésként:

- pénzkövetelés biztosítását rendeli el,
- a meghatározott dolgot zár alá veszi, vagy
- lefoglalja.

A biztosítási intézkedést a végrehajtást foganatosító szerv hajtja végre.

A biztosítási intézkedést **vissza kell vonni**, ha:

- azt pénzfizetési kötelezettség biztosítására rendelték el, és ezt az összeget a döntést hozó hatóságnál vagy a végrehajtást foganatosító szervnél letétbe helyezték,
- azt meghatározott cselekmény biztosítása érdekében rendelték el, és a kötelezett kétséget kizáró módon igazolja, hogy az önkéntes teljesítéshez minden szükséges előkészületet megtett, és azt már csak a biztosítási intézkedés akadályozza, vagy
- elrendelésének oka egyébként megszűnt.

Az ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló első fokú végzés ellen **önálló fellebbezésnek** van helye. Az ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló végzés elleni fellebbezésnek nincs halasztó hatálya.

Ha a tényállás másként nem tisztázható vagy a tényállás tisztázása jelentős késedelemmel járna, vagy éppen a zár alá vétel mellőzése a tényállás tisztázásának sikerét veszélyeztetné, akkor a hatóság zár alá vételt alkalmazhat.

Ilyen esetben a hatóság jogosult valamely dolog birtokának a birtokos rendelkezése alóli elvonására, vagyis **zár alá vételére**. A zár alá vétel érdekében a dolog birtokosát fel kell szólítani, hogy a dolgot adja át. Nem kötelezhető a dolog átadására az, aki – a megtagadási okkal összefüggésben – a tanúvallomást megtagadhatja, vagy aki a védett adat tekintetében nem kapott felmentést a titoktartás alól.

Ha a dolog átadására köteles személy nem adja át a dolgot, a hatóság a zár alá vételt a rendőrség közreműködésével foganatosítja, és a dolog átadására köteles személyt eljárási bírsággal sújtja.

A zár alá vétel foganatosítására egyebekben a szemle szabályai irányadóak azzal, hogy a szemletárgy birtokosa alatt a zár alá vett dolog birtokosát kell érteni. A zár alá vételre és a lefoglalásra vonatkozó részletszabályokat a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) határozza meg, amelyről a végrehajtással foglalkozó fejezetünkben szólunk majd.

A zár alá vételt **a hatóság megszünteti**, ha:

- az elrendelésének oka megszűnt,
- a hatóság az eljárást megszüntette, vagy
- a hatóság az ügy érdekében döntést hozott.

Ha ágazati törvény másként nem rendelkezik, a tényállás tisztázásához a továbbiakban már nem szükséges zár alá vett dolgot **ki kell adni**. A zár alá vett dolog kiadásának szabályai az alábbiak:

- a dolgot főszabály szerint annak kell kiadni, akitől azt zár alá vették,
- ha a hatóság más szerv hatáskörébe tartozó eljárást kezdeményez, az eljárás lefolytatásához szükséges zár alá vett iratokat és tárgyi bizonyítékokat átadja a megkeresett szervnek,
- ha a körülmények alapján nyilvánvaló, hogy az, akitől a dolgot zár alá vették, a dolog birtoklására nem jogosult, a hatóság a dolgot az arra jogos igényt bejelentő személynek adja ki,
- olyan eset is előfordulhat, hogy a dolog természetben már nem adható ki, ilyenkor a dolog előzetes értékesítéséből befolyt ellenértéket alapul véve, a kezeléséből, tárolásából eredő költséggel csökkentett, a megtérítés időpontjáig eltelt időre számított, a Ptk. szerinti késedelmi kamattal növelt összeget kell megtéríteni a jogosult számára. A jogosult az ezt meghaladó igényét a polgári jog szabályai szerint érvényesítheti.
- Amennyiben a zár alá vétel alaptalan volt, a dolog előzetes értékesítéséből befolyt ellenérték a dolog kezeléséből, tárolásából eredő költséggel nem csökkenthető.

Ilyenkor a hatóság felhívja a jogosultat a zár alá vett dolog átvételére. Ha a hatóság felhívását követő **három hónapon belül** a dolog kiadása iránt nem jelentettek be jogos igényt, a zár alá vett dolog **értékesíthető**. Egyebekben a zár alá vett dolgot – a romlandó dolgok kivételével – ezt megelőzően nem lehet előzetesen értékesíteni.

Amennyiben az értékesítés sikeres volt, a zár alá vett dolog értékesítéséből befolyt ellenérték a dolog helyébe lép, ha pedig nem sikerült a dolgot értékesíteni vagy az eleve értéktelen dolog volt, a zár alá vétel megszüntetése után azt **meg kell semmisíteni**. A megsemmisítés költségei a zár alá vett dolog tulajdonosát és birtokosát egyetemlegesen terhelik.

Természetesen vannak olyan dolgok, amelyek jellegüknél, rendeltetésüknél fogva nem vehetők zár alá. Ezek olyan dolgok, amely a birtokosának élete, egészsége fenntartásához, illetve az életfeltételei fenntartásához egyébként nélkülözhetetlen jövedelemszerzéséhez szükségesek. Az ilyen dolgot **a hatóság lefoglalja**, és a birtokos őrizetében hagyja, aki azt rendeltetészerűen használhatja.

A zár alá vételt vagy lefoglalást elrendelő, valamint ezek megszüntetése iránti kérelmet elutasító első fokú végzés ellen **önálló fellebbezésnek van helye**.

2.4 Az eljárási költség

2.4.1 Az eljárási költségre vonatkozó általános szabályok

Az Ákr. röviden meghatározza az eljárási költség fogalmát, azonban a Ket.-tel ellentétben már nem tartalmaz taxatív felsorolást arra nézve, hogy milyen költségek tartoznak ebbe a körbe.

Az Ákr. 4. §-ában rögzített hatékonyság elve alapján a hatóság úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az eljárás valamennyi résztvevőjének a legkevesebb költséget okozza, és – a tényállás tisztázására vonatkozó követelmények sérelme nélkül, a fejlett technológiák alkalmazásával – az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.

Az Ákr. alapján eljárási költség mindaz a költség, ami az eljárás során felmerül.

Az eljárási költségeket lényegében három csoportra lehet osztani:

- igazgatási szolgáltatási díjak,
- eljárási illeték,
- illetőleg az eljárás lefolytatásával összefüggésben felmerült költségek.

Az eljárási illetéket és az igazgatási szolgáltatási díjat általában az ügyfél a kérelmére indult eljárásban fizeti meg. Az egyéb eljárási költségek az ügyfél vagy más eljárási résztvevő eljárási cselekményével függenek össze.

Az eljárási költség tekintetében az Ákr. az alábbi kérdéseket szabályozza:

- a) az eljárási költség viselése,
- b) az eljárási költség előlegezése,
- c) döntés az eljárási költség viseléséről, illetve
- d) a költségmentesség.

2.4.2 Az eljárási költség viselése és előlegezése

Az **eljárási költség viselésének** általános szabályai szerint:

- ha törvény eltérően nem rendelkezik, az eljárás költségeit **az viseli, akinél azok felmerültek**,
- az eljárás **résztvevője** viseli a jogellenes magatartásával okozott költségeket,
- az olyan eljárási költséget, **amelynek viselésére senki sem kötelezhető**, az eljáró hatóság viseli.

Az eljárás költsége ügyfél általi viselése kapcsán kiemelendő, hogy:

- **több azonos érdekű ügyfél esetén** az ügyfelek egyetemlegesen felelősek az eljárás költsége viseléséért,
- a **jogvita eljárásában** a hatóság az eljárás költsége viselésére kötelezi a kérelem elutasítása esetén a kérelmező ügyfelet, illetve a kérelemnek helyt adó döntés esetén az ellenérdekű ügyfelet;
- ha a **határozat a kérelemnek részben ad helyt**, a hatóság az eljárás költsége arányos viselésére kötelezi a kérelmező ügyfelet és az ellenérdekű ügyfelet.

Az eljárás költsége **hatóság és az eljárásban részt vevő egyéb személy általi viselése** tekintetében az alábbiak emelendők ki:

- a **megkeresett szerv** vagy személy eljárása során felmerült eljárás költsége a megkereső hatóság téríti meg,
- az eljáró hatóság viseli a **nyelvhasználat alapján** felmerült fordítási és tolmácsolási költsége, amennyiben a hatóság nem magyar állampolgár, a magyar nyelvet nem ismerő természetes személy ügyfél ügyében magyarországi tartózkodásának tartama alatt hivatalból indít azonnali eljárás cselekménnyel járó eljárást, vagy a természetes személy ügyfél azonnali jogvédelemért fordul a magyar hatósághoz, a hatóság gondoskodik arról, hogy az ügyfelet ne érje joghátrány a magyar nyelv ismeretének hiánya miatt.

Az Ákr.-nek az eljárás költsége előlegezésére vonatkozó általános szabályai szerint:

- **kérelemre indult eljárásban** az eljárás költsége – ha ágazati jogszabály másként nem rendelkezik – a kérelmező ügyfél előlegezi. Több azonos érdekű ügyfél esetén az ügyfelek egyetemlegesen felelősek az eljárás költsége előlegezéséért, de az ügyfél nem kötelezhető olyan eljárás költsége előlegezésére, amelyet a díj tartalmaz,
- a **bizonyítási eljárással** járó költségeket a bizonyítást indítványozó fél előlegezi,
- a **rendőrség igénybevételével** kapcsolatos költsége az igénybevételt kérő hatóság előlegezi,
- a **hivatalból indult vagy folytatott eljárásban** az eljárás költsége – az ügyfél megjelenésével kapcsolatos költsége, az ügyfél képviselőjében eljáró személy költsége, a nem hatóság által viselendő fordítási költsége, és az ügyfél, valamint az eljárás egyéb résztvevője részéről felmerült levelezési, dokumentumtovábbítási költsége kivételével – a hatóság előlegezi.

Az előlegezésről a hatóság a **költségek felmerülésekor dönt**, ha azonban a felmerülő költségek jelentősebb összeget érnek el, vagy más körülmény ezt indokoltá teszi, a hatóság elrendelheti, hogy az ügyfél a költségek fedezésére előreláthatóan szükséges összeget a hatóságnál előzetesen helyezze letétbe.

2.4.3 Döntés az eljárás költsége viseléséről és a költségmentesség

Az Ákr. értelmében az eljárás költsége viseléséről külön döntést kell hoznia a hatóságnak. Ilyenkor a hatóság:

- az eljárás költsége összegszerűen határozza meg,
- dönt a költsége viseléséről, dönt a megelőlegezett költsége esetleges visszatérítéséről,
- valamint az indokolatlanul magas eljárás költsége helyett alacsonyabb összeget állapít meg.

Az eljárás költsége összegét mindig az azt alátámasztó bizonyítékok figyelembevételével kell megállapítani.

A Legfelsőbb Bíróság a Kfv. II. 37.333/2008. számú ügyben megállapította, hogy a tulajdonjog bejegyzésére irányuló külön kérelemre indult eljárásban akkor is meg kell fizetni az igazgatási szolgáltatási díjat, ha korábban ugyanazon szerződés alapján az ügyfél már tényfeljegyzését kérte. A hatóság levele-

zési költsége a jogellenes magatartást tanúsító ügyfélre átkereshető.

Az Ákr. emellett azt is kimondja, hogy ágazati törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet meghatározhat olyan ügyfajtát, amelyben az ügyfelet eleve költségmentesség illeti meg.

Emellett a hatóság annak **a természetes személy ügyfélnek**, aki:

- kereseti, jövedelmi és vagyoni viszonyai miatt az eljárási költséget vagy egy részét nem képes viselni,
- jogai érvényesítésének megkönnyítésére, vagy
- törvényben meghatározott más fontos okból költségmentességet engedélyezhet.

A költségmentesség az eljárási költség **előlegezése és viselése alóli teljes vagy részleges** mentességet jelent.

A költségmentesség a legtöbb esetben összefügg az ügyfél vagyoni és jövedelmi viszonyainak kérdésével, azzal az életszerű körülménnyel, hogy egyesek nem, vagy csak részben képesek viselni az eljárási költséget. A költségmentesség jogintézményének megteremtésével a jogalkotó lehetővé teszi, hogy az elesettek és rászorulóak is élhessenek a jogérvényesítésük lehetőségével.

A költségmentesség a kérelem előterjesztésétől kezdve az eljárás egész tartamára és a végrehajtási eljárásra terjed ki. A hatóság előlegezi az ügyfél első alkalommal előterjesztett költségmentesség iránti kérelme benyújtásától az arról szóló döntés véglegessé válásáig terjedő időszakban felmerült olyan eljárási költséget, amelynek előlegezése az ügyfelet terhelné.

A költségmentességet engedélyező, a költségmentesség módosításáról és visszavonásáról szóló végzést a hatóság közli az eljárásban részt vevő olyan hatóságokkal is, amelyek eljárása illeték- vagy díjfizetési kötelezettség alá esik.

2.4.4 Az eljárási költség kérdésköre az egyes jogintézmények tekintetében

Az Ákr. számos egyéb fejezetében rendelkezik az eljárási költség megfizetésének egyes kérdéseiről:

- a magyar nyelvet nem ismerő ügyfél – a fordítási és tolmácsolási költség előlegezése és viselése mellett – bármikor kérheti, hogy a hatóság bírálja el az anyanyelvén vagy valamely közvetítő nyelven megfogalmazott kérelmét;
- az iratbetekintés során az arra jogosult a külön kormányrendeletben meghatározott költségtérítés ellenében másolatot kérhet, amelyet a hatóság kérelemre hitelesít;
- a függő hatályú döntésben a hatóság többek között rendelkezik arról, hogy a kérelmező ügyfél mentesül az eljárási költségek megfizetése alól;
- a függő hatályú döntés véglegessé válásáról a hatóság értesíti a felügyeleti szervét, valamint akikkel a döntést közölte, és intézkedik a 43.§ (2) bekezdés a) pontja szerinti összeg¹⁷² megfizetése, valamint a kérelmező által az eljárásért, valamint a szakhatósági eljárásért megfizetett illeték vagy díj, továbbá az általa előlegezett eljárási költség visszatérítése iránt. A szakhatóság és a megkeresett szerv a véglegessé válásról szóló értesítésétől számított öt napon belül intézkedik az eljárására tekintettel felmerült és a kérelmező ügyfelet terhelő illeték vagy díj, továbbá az eljárására tekintettel felmerült és a kérelmező ügyfelet terhelő eljárási költség eljáró hatóságnak történő megfizetéséről;
- a hatóság az eljárást megszünteti, ha az ügyfél nem tesz eleget eljárási költség előlegezési kö-

¹⁷² Az eljárás folytatásáért fizetendő illetéknek vagy az illetékekről szóló törvény szerinti közigazgatási hatósági eljárásokért, vagy igazgatási jellegű szolgáltatások igénybevételért fizetett igazgatási szolgáltatási díjnak (a továbbiakban: díj) megfelelő összeg, ennek hiányában tízezer forint.

telezettségének;

- ha a hatóság határidőben nem hoz függő hatályú döntést, az ügyintézési határidőt túllépi – és függő hatályú döntés meghozatalának nem volt helye –, vagy az automatikus döntéshozatal, vagy a sommás eljárás szabályait indokolatlanul mellőzi, az eljárás lefolytatásáért illetéknek vagy díjnak megfelelő összeget, ennek hiányában tízezer forintot megfizet a kérelmező ügyfélnek, aki mentesül az eljárási költségek megfizetése alól is;
- azt, aki a kötelezettségét önhibájából megszegi, a hatóság bírság kiszabása mellett az okozott többletköltségek megtérítésére kötelezi;
- az eljárási cselekmény előtt a hatósági tanút a jogairól és kötelességeiről fel kell világosítani. A hatósági tanú a tanú költségeinek megtérítésére vonatkozó szabályok szerint jogosult költségtérítésre;
- a döntésnek a rendelkező részben kell szólnia a felmerült eljárási költségekről;
- a hatóság akkor hagyhatja jóvá az egyezséget és foglalhatja határozatba, ha az egyezségi kísérlet eredményre vezet vagy az ügyfelek egyezséget kötnek, és az egyezség megfelel az Alaptörvénynek és a jogszabályoknak, az kiterjed a teljesítési határidőre, valamint az eljárási költség viselésére is;
- ahogyan arra utaltunk a korábbiakban, a hivatalbóli eljárásokban nincs helye az eljárás megszüntetésének, ha az ügyfél eljárási költség előlegezési kötelezettségének nem tesz eleget;
- az eljárási költség megállapításával és viselésével kapcsolatos, a költségmentesség iránti kérelmet elutasító, a költségmentesség módosításáról vagy visszavonásáról szóló elsőfokú végzés ellen önálló fellebbezésnek van helye.

3. A HATÓSÁG DÖNTÉSEI, A HATÓSÁGI BIZONYÍTVÁNY, A HATÓSÁGI IGAZOLVÁNY ÉS NYILVÁNTARTÁS

3.1 A közigazgatási hatóság döntései

A közigazgatási hatósági eljárás szükségszerű mozzanata az, hogy a hatóság valamilyen módon állást foglaljon az adott ügyben, azaz hogy döntést hozzon. Az Ákr. 15. § (1) bekezdése alapján „[a] hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén, vagy kijelölés alapján köteles eljárni.” Az Ákr. 15. § (2) bekezdése pedig kiemeli, hogy „[h]a a hatóság – a jogszerű hallgatás esetét kivéve – eljárási kötelességének az ügyintézési határidőn belül nem tesz eleget, a jogszabályban meghatározott felügyeleti szerve ... az eljárás lefolytatására utasítja.”

Az Ákr. 15. §-a alapján egyértelmű, hogy a „köteles eljárni” fordulat főszabály szerint magában foglalja a **döntés meghozatalának kötelezettségét is**. Az Ákr. 15. § (2) bekezdése egy esetben teszi azt lehetővé, hogy az eljárás a hatóság döntése nélkül érjen véget, azaz, hogy a hatóság döntés nélkül teljesítse az eljárási kötelezettségét: az Ákr. 80. § (2) bekezdésében meghatározott, a későbbiekben részletesen kifejtendő **jogszerű hallgatás esetében**. A fentiekre figyelemmel a jelen anyagban a hatóság döntéseinek – és döntéssel azonos joghatású tevékenységeinek (vagy hallgatásának) – körét tekintjük át. Elsőként röviden meghatározzuk a közigazgatási hatósági döntés fogalmát, azt elhatároljuk más közigazgatási döntésektől. Ezt követően áttekintjük a döntések két alaptípusára, a határozatra és a végzésre vonatkozó szabályokat. A döntéseken túl külön szólnunk a jogszerű hallgatás esetéről, valamint a sajátos döntési formákról. Végül külön fejezetben mutatjuk be a hatósági szerződés legfontosabb jellemzőit.

3.1.1 A hatósági döntés fogalma, elhatárolása a közigazgatás más döntéseitől

A terjedelmi korlátokra figyelemmel e körben nem tekintjük át részletesen a közigazgatás döntéshozatalával kapcsolatos főbb döntéseméleti kérdéseket. Jelen fejezet célja, hogy a hatósági döntés rövid fogalmát megragadja, és azokat elhatárolja a közigazgatás más döntéseitől. Ennek keretében elsőként a közigazgatási hatósági döntést mint közigazgatási **aktust** értelmezzük, majd ezt követően bemutatjuk a közigazgatási hatósági döntések más közigazgatási döntésektől való elhatárolásának főbb elemeit.

3.1.1.1 A közigazgatási hatósági döntés fogalma

A közigazgatási döntés **közigazgatási aktus**, azon belül is **egyedi aktus**, azaz „a közigazgatás alanyának egyedi ügyben, közfeladat ellátása érdekében kibocsátott, rendszerint egyoldalú akaratnyilatkozata, amelynek célja joghatás elérése”¹⁷³

Ennek megfelelően a közigazgatási hatósági döntések, mint közigazgatási aktusok **rendszerint egyoldalú akaratnyilatkozatok**. A döntések körében az egyoldalúság tekintetében csak egy **kivétel** je-

¹⁷³ Fazekas Marianna (szerk.): Közigazgatási jog. Általános rész III. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2013. 73. p.

lenik meg: a közigazgatási szerződésnek minősülő hatósági szerződés, amely kettő vagy többoldali aktus, hiszen a **hatósági szerződés** lényege az, hogy a hatóság és az ügyfél közösen, konszenzussal alakítsa ki a döntés tartalmát. A közigazgatási hatósági döntés – ellentétben a közigazgatás ügynevezett belső, a közigazgatás szervezetrendszerén belül érvényesülő aktusaitól – **közhatalmi jellegű**, a közigazgatás döntése az érintettre nézve kötelező, s azt az állam szervei végső soron akár fizikai kényszerrel is érvényesíthetik. A közigazgatási hatósági döntés mindezeket túl **főszabály szerint közigazgatási jogi jogkövetkezéssel jár**. Ez alól persze vannak kivételek, így a pénzügyi igazgatás szerveinek (például adóhatóságok, kincstár) döntései jellemzően pénzügyi jogi jogkövetkezéssel járnak, a gyámhatóságok határozatai között számos döntésnek családjogi jogkövetkezésménye van. Ezek a döntések végső soron a **jogi tények egyik fajtáját** jelentik, azaz joghatást hoznak létre (jogviszonyt keletkeztetnek, szüntetnek meg vagy módosítanak).

A **közigazgatási hatósági döntések** ennek alapján a „**közigazgatás hatósági jogalkalmazó tevékenysége során, a hatósági eljárásban kibocsátott aktusok**”.¹⁷⁴ Miként már jeleztük, a közigazgatási hatóságot eljárási kötelezettség terheli, így főszabály szerint – a törvényben meghatározott kivételekkel, a jogszerű hallgatás esetében – a hatóság a megindult eljárást érdemi döntéssel, határozattal zárja le. Az eljárás során a hatóság számos más, egyéb – kizárólag az eljárást érintő kérdésben – is hozhat döntést.

Végső soron a közigazgatási döntés sajátos esetét jelenti a **szakhatósági állásfoglalás**. Ennek kibocsátására akkor kerül sor, ha törvény vagy a szakhatóságok kijelöléséről szóló kormányrendelet közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján az ügyben érdemi döntésre jogosult hatóság számára előírja, hogy az ott meghatározott szakkérdésben és határidőben más hatóság (a szakhatóság) kötelező állásfoglalását kell beszereznie. A szakhatóság állásfoglalása **az érdemi döntést hozó hatóságot köti, azt az érdemi döntésbe bele kell foglalni**. Így a szakhatósági állásfoglalás is egy közigazgatási döntés, amely az érdemi döntésben megjelenik. Azonban arra figyelemmel, hogy a szakhatósági állásfoglalás főbb kérdéseit az Ákr. 27. címe (55-57. §-ai) az elsőfokú eljárás körében részletezik, s végső soron az állásfoglalás kiadását és annak eljárást az Ákr. egyfajta eljárási szabályrendszerként értékeli, ezért a szakhatósági állásfoglalás körét az alapeljárást bemutató anyag elemzi részletesen.

A közigazgatási jogtudomány szintén a döntések sajátos esetének tekinti a **hatósági intézkedést**. A jogtudomány hatósági intézkedésnek azokat az azonnali beavatkozást jelentő jogi hatású cselekményeket (végső soron sajátos) döntéseket tartja, amelyet nem a **hatóság**, hanem annak **közege** bocsát ki, rendszerint **szóban és kötelezettség azonnali teljesítésére irányul és azonnal végrehajtható**. Mivel a hatósági intézkedés nem tartozott a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) hatálya alá, ezért annak jogorvoslati rendszere is sajátos volt. Az **Ákr. a fenti, a jogtudományban bevett gyakorlattal szakított akkor, amikor a VIII. fejezetében az „egyes hatósági intézkedések” körébe sajátos közigazgatási döntéseket – az ideiglenes intézkedést – és a közigazgatási döntések érvényesítését szolgáló bizonyos eszközöket – az biztosítási intézkedéseket és a zár alá vételt – vonta**. Így a hatósági intézkedés jogtudományi és tételenes jogi fogalma az Ákr. megalkotásával elvált egymástól.

3.1.1.2 A közigazgatási hatósági döntések elhatárolása a közigazgatás más döntéseitől

A közigazgatási rendkívül széles körben végzi tevékenységét, amely a jogalanyok életének számos elemét rendezi és szabályozza. Éppen ezért fontos kiemelnünk, hogy a közigazgatás tevékenységeinek csak egyik – ám valóban fontos – eleme a hatósági tevékenység. Azonban a hatósági tevékenységet végző közigazgatási szervek sok esetben más tevékenységeket is végeznek, amelyek során gyakran azonos, vagy hasonló megjelölésű döntéseket hoznak. Ezek a döntések azonban – lévén nem hatósági tevékenységek – nem az Ákr. szerinti döntések. A következőkben a rendelkezésre álló keretekre figye-

¹⁷⁴ Fazekas (2013): i. m. 83. p.

lemmel röviden megkíséreljük elhatárolni egymástól a közigazgatási hatósági döntéseket az egyéb, más típusú közigazgatási döntésektől.

Jogalkotási eljárás. A bírói gyakorlat is kiemelte, hogy az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdése szerinti **jogszabályok** és a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 1. § (1) bekezdés b) pontja szerinti **közjogi szervezetszabályozó eszközök** megalkotására, módosítására vagy hatályon kívül helyezésére vonatkozó kérelem elutasítása vagy elfogadása, azaz a jogalkotási eljárás, figyelemmel arra, hogy az nem egyedi, hatósági tevékenység, annak szabályait nem az általános eljárási törvény, hanem a Jat. szabályozza [Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.22.447/1995. sz. döntése]. A Ket. Nagykommentárja kiemelte, hogy a hatósági ár-felülvizsgálati eljárásokban a Magyar Energia Hivatalnak a „határozat” megjelölésű dokumentumban a miniszter rendeletének tartalmára vonatkozó javaslata szintén nem hatósági, hanem a jogalkotás körébe vonható jogszabály-előkészítési eljárás [Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.266/2007/4. számú döntése]. Hasonlóan foglalt állást az Alkotmánybíróság is az ún. KÁT-rendszer bevezetésével kapcsolatos kérdésben [3062/2012. (VII. 26.) AB határozat].¹⁷⁵ Hasonlóképpen, a normatív döntések bírósági felülvizsgálatára sok esetben a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) is eltérő rendelkezéseket állapít meg. Így például az önkormányzati rendeletek és normatív határozatok felülvizsgálatára a Kp. XXV. fejezetének sajátos rendelkezéseit kell alkalmazni.

Kormányzati aktusok. A kormányzati aktusok az állam belső és külső kapcsolatrendszerében születnek. Ezek az Alaptörvény alapján nem minősülnek hatósági és más közigazgatási döntésnek, hiszen elsősorban nem merül fel ezekben jog vagy jogos érdek érintettsége. Ezt a felfogást tükrözi a Kp. 4. § (4) bekezdés a) pontja is, amely szerint nem kerülhet sor a közigazgatási bíróság előtti közigazgatási jogvitára „a kormányzati tevékenységgel, így különösen a honvédelemmel, az idegenrendszettel és a külügyekkel kapcsolatban”. Ki kell emelni, hogy bizonyos esetekben egyes kormányzati aktusokkal szemben – az erről rendelkező külön törvény alapján – mégis elképzelhető a bírói kontroll lehetősége. Így például a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) két esetben is lehetővé teszi a Kormány döntésével szembeni bírósági – nemperes eljárásban történő – kontrollt. Így nemperes eljárásban támadható meg a Kormánynak az uniós vagy nemzetközi kötelezettséget érintő beruházás elvégzésnek elrendelésével kapcsolatos döntése is. Hangsúlyozzuk, hogy ezek kivételes szabályok, s ezek esetében sem az Ákr., hanem a külön törvényben meghatározott eljárási rendelkezéseket kell a bíróságnak elsődlegesen figyelembe vennie.

Panaszügyek. A közigazgatási és a bírói gyakorlatban is sajátos kihívást jelent a **panaszügyek** értelmezése. Ki kell emelnünk, hogy az Alaptörvényben is biztosított panaszjog, valamint az annak érvényesülését szolgáló, a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvényben (a továbbiakban: Panasztv.) meghatározott eljárás **nem hatósági eljárás**. A panasszal és közérdekű bejelentéssel kapcsolatban a Panasztv. 2. §-a alapján főszabály szerint, a törvényben meghatározott kivételekkel érdemi vizsgálatot kell lefolytatni, annak eredményéről a panaszost (bejelentőt) **értesíteni kell**. Azaz a panaszügy nem döntéssel, hanem értesítéssel zárul. Ez a kérdés különösen jelentős a **hivatalbóli eljárások során**. A hivatalbóli eljárások gyakran ilyen panaszok vagy közérdekű bejelentések alapján indulnak meg. Amennyiben a panaszt benyújtó nem minősül ügyfélnek, abban az esetben a Panasztv. alapján őt értesíteni kell a vizsgálatról és az esetlegesen megtett intézkedésekről. Ez az értesítés azonban nem hatósági döntés, így ellene jogorvoslatnak helye nincs.

Munkavégzésre irányuló jogviszonyokkal kapcsolatos eljárások. Az Ákr. hatósági ügy fogalmából is következik, hogy a közszolgálati, valamint az egyéb munkajogi kérdésekben hozott döntések – akkor is, ha arra a külön törvény a „határozat” megjelölést alkalmazza – nem minősülnek közigazgatási hatósági döntésnek, így azokra az Ákr. rendelkezéseit nem lehet alkalmazni. Jóllehet 2018. január 1-jétől a közszolgálati jogviták a Kp. 4. § (1) bekezdése alapján közigazgatási jogvitáknak minősülnek, így azokban a Kp. szerinti eljárásban a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság jár el, azonban ettől a fen-

¹⁷⁵ Barabás Gergely – Baranyi Bertold – Kovács András: Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez. Complex Kiadó, Budapest, 2013. 46–48. pp.

ti döntések nem váltak hatósági döntéssé. Ezekben az ügyekben a bíróságok továbbra is a közszolgálati jog rendelkezéseit fogják alkalmazni.

Közigazgatási szervek polgári jogi aktusai. A közigazgatási szervek olyan cselekménye (magatartása, mulasztása), amellyel polgári jogviszonyba lép (például magánjogi szerződést köt), függetlenül annak elnevezésétől nem tekinthető hatósági jogkörben tett intézkedésnek, így nem tartozik az Ákr. hatálya alá. A magánjogi és a hatósági döntések elhatárolását gyakran a különös részi szabályok rendezik. Így azokban az esetekben, ahol a helyi önkormányzat a közterület-használatot magánjogi jogviszonyként értelmezte, ott a polgári peres bíróságok járnak el magánjogi jogvitában [1358/H/2008. AB határozat]. A közterület filmforgatási célú használatával kapcsolatos ügyekben a Magyar Nemzeti Filmalap Közhasznú Non-profit Zrt. döntése azonban közigazgatási döntésnek minősül, hiszen azt a mozgóképről 2004. évi II. törvény 37. §-ának rendelkezéseire figyelemmel a 302/2016. (X. 3.) Korm. rendelet hatósági szerződésnek minősítette.¹⁷⁶ Szintén nem minősül közigazgatási hatósági döntésnek az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 48. § (1) bek. b) pontja alapján a támogatói okirattal vagy támogatási szerződéssel meghozott támogatási döntés. A Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 5:8. §-ára figyelemmel a jegyző birtokvédelmi ügyben hozott határozata is magánjogi döntés, így az nem minősül hatósági határozatnak. Ezt az eljárást nem az Ákr., hanem a Ptk. és egy külön jogszabály, a 17/2015. (II. 16.) Korm. rendelet szabályozza.

A fenti keretek között értelmezhető a **közigazgatási döntés fogalma**. Ezt követően elsőként a közigazgatási döntés két alapvető típusát, a határozatot és a végzést tekintjük át.

3.1.2 A határozat és a végzés mint a közigazgatás döntések legfőbb típusai

3.1.2.1 A döntés fajtái

Az Ákr. 80. § (1) bekezdése alapján az Ákr. hatálya alá tartozó döntéseknek **két fajtáját** különböztethetjük meg: a határozatot és a végzést. Az Ákr. alapján a hatóság **határozatot** hoz, ha az eljárás eredményeként, az ügy elintézéséért az ügy érdemében, a közigazgatási anyagi jog alkalmazásával dönt. Az eljárás során eldöntendő (egyéb) kérdésekben **végzést** bocsát ki. Az Ákr. 43. §-a egy sajátos döntési formát, a **függő hatályú döntést** is intézményesít, amely döntés – tartalma szerint – jellemzően határozat, kivételesen azonban végzés is lehet (a függő hatályú döntés részletes szabályait a következő fejezetben, a jogszerű hallgatás rendelkezéseivel együtt mutatjuk be részletesen).

A hatóság az **ügydöntő, érdemi határozatát** általános szabályként a törvényben meghatározott alaki követelményeknek megfelelő formában, **alakszerű határozatként** hozza meg.

Az Ákr. – a Ket.-tel ellentétben – nem tartalmaz általános szabályokat a **határozatjellegű okirattal** kapcsolatban, azonban az Ákr. 8. § (3) bekezdésére figyelemmel ezek az intézmények továbbra is jelen vannak a különféle kiegészítő eljárási szabályokban. Ennek megfelelően több jogszabály elrendeli, hogy a hatóság a döntését az erre a célra rendszeresített okiraton adja ki (ilyen például az útlevel). Ebben az esetben ez az okirat is határozatnak minősül, bár formailag különbözik a többi érdemi határozattól (**határozatjellegű okirat**).

Bár a későbbiekben részletesen bemutatjuk, de e körben jelezzük, hogy az egyezség jóváhagyását tartalmazó **záradék is határozatnak** minősül. Ez ellen a határozat ellen fellebbezésnek nincs helye.

Határozatnak minősülnek a közigazgatási szervek **regisztratív aktusai**, tehát a hatósági bizonyítvány, a hatósági igazolvány, a hatósági nyilvántartásba való bejegyzés, a bejegyzés törlése vagy módosítása is. A regisztratív aktusokat részletesen egy külön részben mutatjuk be.

Sajátos, döntés nélküli döntésnek tekinthető a **hatóság jogszerű hallgatása**. Ebben az esetben a hatóság formális döntése nélkül határoz, s annak részletes szabályait a következő fejezetben mutatjuk be.

¹⁷⁶ Hoffman István (szerk.): Kézikönyv az önkormányzati vagyongazdálkodásról, HVG-Orac Kiadó, Budapest, 2016, 205. p.

3.1.2.2 A döntés alaki kellékei

Alakszerű döntés. A közigazgatási határozatokat a törvényben meghatározott formában és tartalommal kell meghozni. Az Ákr. a Ket. tételes felsorolásával szemben általánosságban határozza meg a döntés kötelező alaki kellékeit. Eszerint a **döntésnek (határozatnak és végzésnek)** tartalmaznia kell:

- a) egyrészt az eljáró hatóság, az ügyfelek és az ügy azonosításához szükséges minden adatot;
- b) a rendelkező részbe kell belefoglalni:

- a hatóság döntésével,
- a szakhatóság állásfoglalásával,
- a jogorvoslat igénybevételével kapcsolatos tájékoztatással és
- a felmerült eljárási költségekkel

kapcsolatos rendelkezéseket.

Az **indokolásban** kell előadni:

- a megállapított tényállást, a bizonyítékokat,
- a szakhatósági állásfoglalás indokolását;
- a mérlegelés és a döntés indokait, valamint az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölését.

Az Ákr. immáron nem rögzíti, azonban a közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről szóló 335/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet 53. §-ában foglalt, a közokiratról készült kiadmány hitelességével kapcsolatos rendelkezésekre figyelemmel, a döntésnek (határozatnak, vagy az önálló íven megfogalmazott végzésnek) tartalmaznia kell 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, továbbá a döntés kiadmányozójának aláírását és a hatóság bélyegzőlenyomatát.

Egyszerűsített döntés. A jogorvoslatra való figyelmeztetésnek és a döntés indokolásának garanciális jelentősége van. Ezért csak kivételesen, a törvényben meghatározott esetekben mellőzhetőek az indokolás egyes elemei. Az Ákr. alapján az egyszerűsített döntés esetén sem mellőzhető a döntést megalapozó jogszabályhelyek rögzítése. Az Ákr. csak olyan esetekben teszi lehetővé a fenti keretek között az indokolás részleges mellőzését, ha nem kell arra számítani, hogy a döntést meg fogják támadni. Úgy rendelkezik, hogy ellenérdekű ügyfél hiányában a kérelemnek teljes mértékben helyt adó döntésben mellőzhető az indokolás és a jogorvoslatra való figyelmeztetés. Szintén egyszerűsített indokolás alkalmazható akkor, ha a döntés az ellenérdekű ügyfél jogát vagy jogos érdekét nem érinti. Az ilyen döntéseket egyszerűsített döntésnek nevezzük. Egyszerűsített döntés hozható az egyezség jóváhagyása tárgyában, az ilyen döntésben mellőzhető az indokolás.

Az **önállóan nem fellebbezhető végzés** esetén is egyszerűsített indokolásra kerül sor, azaz az indokolásnak csak az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölését kell tartalmaznia.

A Ket.-tel ellentétben az Ákr. az általános szabályok körében nem teszi lehetővé az indokolás mellőzését és annak későbbi közlését.

Speciális alaki kellékekkel rendelkező döntések. A döntés tipikus formája a külön íven megszüvegezett döntés, azaz, amikor a döntést írásba foglalják, és okirati formában közlik az ügyféllel. Ezért minden esetben így kell elkészíteni a döntést, ha azt az ügyféllel kézbesítés útján, elektronikus úton közlik, vagy ha a szóban közölt döntést az ügyfél kérésére megküldik az ügyfélnek.

Ha a **döntést szóban közlik** az ügyféllel, és az nem kéri annak megküldését, a döntést **jegyzőkönyvbe** kell foglalni. Egyes ügyekben, ha azt az ügy intézésére vonatkozó jogszabályok lehetővé teszik, a kérelem teljesítését, a döntést elegendő az **ügy irataira feljegyezni**, vagy a **nyilvántartásba bevezetni**.

A speciális alakúságokkal rendelkező döntések közé sorolhatók a már említett, **jogszabály által elrendelt formátumban**, meghatározott adattartalommal kiadandó döntések (**határozatjellegű okiratok**).

3.1.3 A közigazgatás hallgatásához kötődő sajátos döntések

A korábbiakban már jeleztük, hogy a közigazgatási hatósági eljárások érdemi lezárására a törvényben foglalt kivételekkel akkor is sor kerülhet, ha a hatóság nem hoz döntést. Ez az úgynevezett **jogszerű hallgatás** esete. Szintén az eljárás sajátlagos, kivételes lezárásának tekinthető a **függő hatályú döntés**, amely tulajdonképpen a közigazgatási hatóság hallgatása orvoslási módjának is tekinthető, azonban végső soron a sajátos, a hatóság – igaz, jogszerűtlen – hallgatásával alkalmazandó döntések körébe is vonható. Jelen fejezetben ezeket az eseteket tekintjük át.

3.1.3.1 A hatóság jogszerű hallgatása

Az Ákr. alapján a hatóság jogszerű hallgatásának az az eset tekintendő, amikor **az ügyfelet megilleti a kérelmezett jog gyakorlása, ha a hatóság az ügyintézési határidőn belül mellőzi a határozathozatalt**. Azaz a jogszerű hallgatás esetére csak és kizárólag jogot megállapító (jogosító) hatósági eljárásokban kerülhet sor. Hivatalbóli eljárások esetében, valamint olyan, kérelemre indult eljárásokban, ahol kötelezettség megállapítására is sor kerülhet, a jogszerű hallgatás alkalmazása nem merülhet fel.

A jogszerű hallgatás eseteit az Ákr. differenciáltan, eljárási fajtánként (Ákr. 39. §) eltérően szabályozza:

- automatikus döntéshozatali eljárásban a hatóság jogszerű hallgatására főszabály szerint sor kerül, azaz az ügyfél csak akkor nem gyakorolhatja a kérelmezett jogot a hatóság ügyintézési határidőn (automatikus döntéshozatal esetén 24 órán) belüli döntésének elmaradása esetén, ha ezt törvény vagy kormányrendelet kizárja;
- sommás eljárás esetén a hatóság jogszerű hallgatása kivételes, ennek alkalmazására csak akkor kerülhet sor, ha azt törvény vagy kormányrendelet kifejezetten elrendeli;
- teljes eljárás esetén a jogszerű hallgatás szintén kivételesen alkalmazható jogintézmény, alkalmazásának három konjunktív feltétele van 1. törvénynek vagy kormányrendeletnek el kell rendelnie, 2. nincs helye függő hatályú döntés kiadásának, 3. az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél.

Így ha a jogszabály automatikus döntéshozatali eljárást intézményesít, akkor törvénynek vagy kormányrendeletnek kell rendelkeznie arról, hogy az ügyintézési határidő elmulasztása ne alapozza meg a kérelmet benyújtó ügyfél esetében a joggyakorlást. Sommás eljárásban erre csak akkor kerülhet sor, ha ezt jogszabály kifejezetten elrendeli, azaz jogszabály hiányában az ügyintézési határidőben történő döntés elmaradása nem jár a jog gyakorlásával. A teljes eljárás esetén – figyelemmel a bizonyításra és a hatóság mulasztása és hallgatása elleni sajátos jogvédelmi eszköz, a függő hatályú döntés létre – a külön jogszabályi előírás esetén is csak akkor alkalmazható a jogszerű hallgatás, ha függő hatályú döntés kibocsátásának nem állnak fenn az Ákr.-ben meghatározott feltételei, és ha nincs ellenérdekű ügyfél.

A jogszerű hallgatás alkalmazását is megfelelően **dokumentálni kell**. Az Ákr. előírja, hogy jogszerű hallgatás esetén a hatóság a megszerzett jogot rávezeti a kérelemre, és annak az ügyfél birtokában levő másolati példányára, vagy a hatóságnál levő példányról az ügyfél részére másolatot ad ki. Ez a rendelkezés azt a célt szolgálja, hogy az ügyfél megfelelően dokumentálhassa a jogszerű hallgatással szerzett jogát.

Továbbra is fennmaradt a jogszerű hallgatás sajátos esete, amely szerint, ha az eljárás a **jogszabályban meghatározott jogosultak pénzügyi ellátásának mérlegelés nélkül a jogszabályban meghatározott mértékre történő emelésére irányul, a hatóságnak mellőznie kell a határozathozatalt**. A fenti rendelkezés oka az, hogy – jellemzően az infláció, illetve bizonyos esetekben jogalkotói döntés alapján – gyakran emelik jogszabályban meghatározott mértékben a pénzügyi ellátásokat, illetve egyes ellátások esetében – így például a fogyatékosági támogatás körében – az azt létrehozó jogszabály is megállapít bizonyos automatizmusokat. Mivel ilyen ellátásokban számos személy részesül, s a döntést

az emelésről rendelkező jogszabályi rendelkezés alapvetően meghatározza, ezért indokolatlan lenne döntést hozni és azt közölni. Ez ugyanis jelentős erőforrásokat venne igénybe. A fenti körbe vonható ügyek legtipikusabb esete a nyugellátások emelése: erre évente, az infláció mértékében kerül sor, s ha nem lenne ez a szabály, akkor nagyságrendileg 3 millió személynek kellene az emelésről határozatot hozni és azt közölni.

3.1.3.2 A függő hatályú döntés

A Ket. 2016-os módosítása jelentősen átalakította a közigazgatás hallgatásával kapcsolatos jogvédelem rendszerét. A Ket. eredeti szövege, illetve az azt pontosító 2008-as Ket.-módosítás elsődlegesen egy sajátos, a hallgatás orvoslását szolgáló eljárással kívánta kezelni a kérdést, amelyhez a Ket. módosítás sajátos szankciókat (az eljárási illeték, díj visszafizetése, bizonyos esetben kötelező fegyelmi stb.) kapcsolt.

A Ket. 2016-os módosítása – bizonyos külföldi előképekre, így például az osztrák Általános Közigazgatási Eljárási Törvény (*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz – AVG*) devolúciós kérelmének (*Devolutionsantrag*) intézményére figyelemmel – egy sajátos eszközt alkalmazott: a függő hatályú döntést.

A függő hatályú döntés egy sajátos döntési típus, amelynek formája elsősorban határozat, azonban kivételesen végzésként is megjelenhet. Ennek a döntési formának a joghatása **elsődlegesen a kérelmezett jog kérelemben foglaltaknak megfelelő gyakorlására való feljogosítás**, valamint – emellett vagy egyes esetekben ezzel párhuzamosan az eljárás **költségének**, valamint egyes esetekben illetékének, igazgatási szolgáltatási díjának, vagy ezek hiánya esetében egy átalányösszegnek a **visszafizetése, illetve megfizetése**.

A fentiekből látható, hogy ez a sajátos döntési típus **kizárólag a kérelemre indult eljárásokban** jelenik meg, s elsődlegesen a bizonyítási eljárás ésszerű időben történő befejezését ösztönzi, ugyanis az Ákr. szabályozása alapján ezt az eszközt kizárólag a teljes eljárásban lehet alkalmazni.

Az Ákr. alapján ugyanis a hatóság **az eljárás megindításától számított nyolc napon belül** függő hatályú döntést hoz, azaz, ha az eljárást sommás eljárásként vagy automatikus döntéshozatal keretében zárja le, akkor – figyelemmel arra, hogy az automatikus eljárás ügyintézési határideje 24 óra, a sommás eljárásnak pedig legfeljebb nyolc nap – a fenti határidőre figyelemmel nincs helye függő hatályú döntésnek.

Mellőzhető a függő hatályú döntés meghozatala, ha a hatóság nyolc napon belül:

- a kérelmet visszautasítja,
- az eljárást megszünteti,
- érdemben dönt (teljes eljárás esetében is),
- az eljárást felfüggeszti vagy a beadvány elintézését függőben tartja, vagy
- az eljárás szünetel.

A függő hatályú döntés **jogkövetkezményei** akkor állnak be, ha a hatóság az ügyintézési határidőn – a fentiek szerint a teljes eljárás esetében főszabály szerint hatvan napon belül – nem dönt. A függő hatályú döntés hatályának beállása esetén:

- a hatóság az eljárás lefolytatásáért fizetendő illetéknek vagy igazgatási szolgáltatási díjnak (a továbbiakban: díj) megfelelő összeget, ennek hiányában tízezer forintot a hatóság köteles a kérelmező ügyfél részére megfizetni,
- a kérelmező ügyfél mentesül az eljárási költségek megfizetése alól,
- a kérelmezett jog gyakorlása az ügyfelet megilleti.

Az Ákr. részletesen szabályozza az illeték visszafizetésével kapcsolatos kérdéseket, valamint a döntés véglegességével kapcsolatos fontosabb elemeket.

Kivételes, az Ákr.-ben meghatározott esetekben – ha az ügyben hatáskörrel rendelkező szerv központi államigazgatási szerv (kivéve a sok esetben hatósági feladatokat ellátó központi hivatalokat,

amelyek esetében alkívételként a főszabály visszatér, így köteles függő hatályú döntést kibocsátani), vagy a hatósági jogkörben eljáró Magyar Nemzeti Bank, valamint, ha az ügy tárgya honvédelmi és katonai, továbbá nemzetbiztonsági célú építmény – **nincs helye függő hatályú döntés kibocsátásának**.

A határozati formában kiadott függő hatályú döntéssel szemben **jogorvoslatnak van helye**, ebben az eljárásban vizsgálni kell, hogy a kérelmezett jogosultság gyakorlásának érdemi feltételei fennállnak-e. Azaz a jogorvoslat nemcsak a mulasztás tényét kell vizsgálni, hanem azt is, hogy érdemben fennállnak-e a feltételek, azaz a jogorvoslat ilyenkor az ügy érdemére irányul.

3.1.4 Sajátos, többoldalú döntések

A közigazgatási hatóság döntéseinek alapesete az, amikor a hatóság a tőle független ügyfél tekintetében hoz egyoldalú aktus keretében döntést. Ahogyan már az I. rész 1. fejezetében is jeleztük, ez az általános szabály, azonban a közigazgatási eljárási jog – különösen az elmúlt évtizedek fejlődéseire tekintettel, amikor is nagyobb teret nyertek a mellérendeltségi jellegű közigazgatási hatósági jogviszonyok – más típusú, többoldalú döntéseket is ismer. A többoldalú döntések közé két típust sorolhatunk: az **egyezséget** és a **hatósági szerződést**.

Ezen döntési típusok közös eleme, hogy nem a hatóság egyoldalú akaratnyilatkozatával jönnek létre, hanem létrejöttükhöz **konszenzusra** van szükség. Az egyezés esetében a konszenzusunak egyrészt az ügyfelek között kell fennállnia, másrészt azt a hatóságnak is jóvá kell hagynia. A hatósági szerződés esetében a konszenzus az ügyfelek és a hatóság között kell, hogy fennálljon.

A következőkben ezt a két típust tekintjük át.

3.1.4.1 Egyezés

Amennyiben az Ákr. alapeljárásra vonatkozó rendelkezéseire figyelemmel a hatóság ellenérdekű ügyfelek között zajló, úgynevezett jogvita eljárásban tárgyalást tart, akkor meg kell kísérelnie az ellenérdekű ügyfelek között az egyezés létrehozását (egyezségi kísérlet). Ha az egyezési kísérlet eredményre vezet, vagy ha ilyenre nem került sor – mert nem tartottak tárgyalást –, de az ügyfelek egyezésre jutnak, és az egyezés:

- megfelel az Alaptörvénynek és a jogszabályoknak, azaz nem jogellenes; valamint
- kiterjed a teljesítési határidőre és az eljárási költség viselésére;

az egyezséget a hatóság jóváhagyja, és a határozatába foglalja. Az egyezés jóváhagyását tartalmazó záradék is határozatnak minősül. Ez ellen a határozat ellen fellebbezésnek nincs helye.

3.1.4.2 Hatósági szerződés

A hatósági szerződés a hatósági ügy eldöntésének speciális formája, a magyar közigazgatási jognak a Ket.-tel bevezetett **új intézménye**. Hátterét az szolgálta, hogy a modern államokban a XX. század végén lezajlott közigazgatási reformok bebizonyították: a jog által védett közérdek érvényesítésének nem egyedüli módja az, hogy a közigazgatás hatalmi pozícióból, egyoldalúan dönt közigazgatási hatósági ügyekben. A hatósági szerződés azt teszi lehetővé, hogy a konkrét ügyben követett megoldás a hatóság és az ügyfél között a kölcsönös előnyök, a közérdek és az ügyfél érdekeinek egyeztetése alapján létrejött **konszenzussal** alakuljon ki. Ilyen hatósági szerződés jöhet létre például egyes költségvetési támogatások odaítélése, a foglalkoztatást elősegítő támogatások nyújtása során, a fogyasztóvédelemben a jogsértés megszüntetése érdekében, vagy az építési jogban a rossz állapotú épülettel kapcsolatban megállapított helyrehozatali kötelezettség előírására stb.

A hatósági szerződés az Ákr. alapján **közigazgatási szerződés**, amely a Kp. alapján közigazgatási cselekmény, s amelynek bírósági kontrolljára speciális szabályok vonatkoznak. A hatósági szerződés

speciális jogintézmény, amely rendelkezik mind a szerződés, mind a hatósági határozat jellemzőivel.

Jellemzője a hatósági szerződésnek, hogy **hatósági ügyben** jön létre. Tartalmát alapvetően behatárolják a közigazgatási anyagi jog szabályai. Ha az ügyben szakhatósági állásfoglalást ír elő a jog, a szerződés érvényességi kelléke a szakhatósági állásfoglalás beszerzése, amit a szerződésbe kell foglalni. Abban az esetben, ha a szerződés harmadik személy jogát, jogos érdekét érinti, a szerződés érvényességi kelléke a harmadik személy hozzájárulása is. Jogszabály a szerződés érvényességéhez a felügyeleti szerv hozzájárulását is előírhatja.

Hatósági szerződés **csak írásban** köthető. A szerződésnek tartalmaznia kell:

- a szerződő feleket, a szerződés tárgyát,
- a felek által vállalt kötelezettségeket és biztosított jogokat,
- a szakhatósági állásfoglalásban foglalt kikötéseket,
- a szerződésszegés jogkövetkezményeit, a teljesítés körében felmerült viták rendezésének módját,
- a szerződést lehetővé vagy kötelezővé tevő jogszabályban előírt kikötéseket és adatokat, továbbá
- a felek által lényegesnek tekintett kérdésekben kötött megállapodást.

Az ügyfél szerződésszegése esetén – a hatóság mérlegelésétől függően – a **szerződés jogerős és végrehajtható határozatként** viselkedhet. Ha a hatóság az ellenőrzése során megállapítja, hogy az ügyfél a szerződésben vállalt kötelezettségének nem tett eleget, a feltárt tények, a szerződésszegés súlya, az érintett jogviszony jellege, a közérdek érvényesíthetősége és a megtörtént teljesítések mérlegelése alapján kétféle döntést hozhat:

- kezdeményezi a szerződés módosítását; vagy
- a szerződést végrehajtható határozatnak tekintve intézkedik a végrehajtás megindítása iránt.

Ez utóbbi esetben végzést hoz a szerződésben foglalt kötelezettség megszegéséről. Ez ellen a döntés ellen az ügyfél keresettel élhet, amit a Kp. alapján közigazgatási perben bírál el a bíróság.

Hatósági szerződés kötése olyan ügyekben is sor kerülhet, amelyben **több ügyfél** is szerepel. A Ket.-tel ellentétben az Ákr. e körben nem kéri előre az érintett ügyfelek írásos beleegyezését, hanem azt írja elő, hogy a szerződést a hatóság a többi ügyféllel is közli, akik tizenöt napon belül kezdeményezhetik a hatóságnál a szerződés módosítását. Ennek elmaradása esetén a nem szerződő ügyfél harminc napon belül megtámadhatja a szerződést a közigazgatási bíróság előtt.

A végrehajtásra az **általános közigazgatási eljárási szabályokban meghatározott végrehajtási eljárás** rendelkezései irányadók, a hatóság hivatalból intézkedik a végrehajtás elrendeléséről.

Az ügyfél a hatósági szerződésben vállalhat olyan kötelezettséget is, amelyre hatósági határozattal nem lenne kötelezhető, azonban ezzel vállalja azt is, hogy szerződésszegése esetén a szerződés e többeltkötelezettség tekintetében is hivatalból végrehajthatóvá válik.

A hatósági szerződés másrészt rendelkezik a **szerződések általános jellemzőivel**. Mindazokban a kérdésekben, amelyeket az Ákr. nem szabályoz, a **Ptk.-nak** a szerződésekre vonatkozó általános szabályait kell megfelelően alkalmazni. A hatósági szerződés a közigazgatási szerv által **egyoldalúan nem módosítható**, mint minden más szerződés módosításához, ehhez is a felek megállapodása, vagy bírói ítélet szükséges. Az ügy szempontjából jelentős új tény felmerülése, továbbá a szerződéskötéskor fennálló körülmények lényeges megváltozása esetén a szerződés módosítását bármelyik fél kezdeményezheti. A módosítás megghiúsulása esetén bármelyik fél a közigazgatási bírósághoz fordulhat, ez azonban nem érinti a hatósági szerződés végrehajtását, illetve érvényesítését.

Szerződésként viselkedik a hatósági szerződés a **közigazgatási szerv szerződésszegése** esetén is. Ha a hatósági szerződésben foglaltakat a hatóság nem teljesíti, az ügyfél a teljesítésre irányuló felhívás eredménytelensége esetén – a szerződésszegés tudomására jutásától számított 30 napon belül – a közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz fordulhat. A közigazgatási szerződéssel összefüggő jogviták kapcsán az eljáró bíróság illetékességével, egyes eljárási szabályokkal, az ítélet hatályával kapcsolatban sajátos szabályokat állapít meg a Kp., amelyeket részletesebben a közigazgatási perjogi részben muta-

tunk be. E körben azt kell kiemelni, hogy a közigazgatási szerződéssel kapcsolatos ítélet hatálya – figyelemmel arra, hogy ezek a szerződések sokszor blankettaszerűek – kiterjed a szerződő közigazgatási szerv által a megtámadott szerződéssel azonos tárgyú közigazgatási szerződés megkötésére irányuló, párhuzamosan zajlott szerződéskötési eljárásokra. Azaz lényegében az általános szerződési feltételekkel kapcsolatos közérdekű perek körében meghatározott modellt alkalmazza a Kp. ezekre az ügyekre.

Az Ákr. **kivételes eszközként** szabályozza a hatósági szerződést. Alkalmazásának akkor van helye, ha **jogszabály** valamely ügyben **kifejezetten előírja vagy lehetőséget ad arra**, hogy a hatóság határozathozatal helyett szerződést kössön az ügyféllel. Így például a foglalkoztatást elősegítő támogatások nyújtása során a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek támogatásáról szóló 1991. évi IV. törvény 21. § (1) bekezdése alapján a „a [foglalkoztatási] törvényben valamint a felhatalmazása alapján kiadott jogszabályban meghatározott, foglalkoztatást elősegítő támogatások nyújtása esetén a támogatásban részesülővel hatósági szerződést kell kötni.” Azaz ebben az esetben törvény **kifejezetten előírja a hatósági szerződés megkötését**, vagyis hatósági határozat meghozatalára nem kerülhet sor. A mozgóképről szóló 2004. évi II. törvény 35. § (1) bekezdése alapján pedig a Magyar Nemzeti Filmalap Közhasznú Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaság szintén hatósági szerződést köt a közterület filmforgatási célú felhasználásával összefüggésben.

A döntések főbb típusainak áttekintését követően a döntés közlésének általános rendelkezéseit vizsgáljuk meg. A döntés ugyanis csak úgy hatályosulhat, ha arról az érintettek tudomást szereznek, éppen ezért kiemelt fontosságú, hogy a közlés általános rendelkezéseit áttekintsük.

3.2 A döntés közlése

3.2.1 A döntés közlésének fogalma és a döntés közlése a magyar hatósági eljárásjogban. A közlés formái

3.2.1.1 A döntés közlésének fogalma

A döntés közlése **a döntés érvényességi kelléke**. A közlés kiemelt jelentőségét az időpontjának fontossága mellett az is megalapozza, hogy az ügyben érintett természetes személyek, szervezetek, hatóságok és más közigazgatási szervek a döntés közlésével szereznek tudomást arról. Így a közlés révén tudnak élni a döntésekkel összefüggésben biztosított jogaikkal, és tudják teljesíteni kötelezettségeiket.

Mindezek miatt az Ákr. – az Áe.-hez és a Ket.-hez hasonlóan – részletesen szabályozza a közlést. A bírósági gyakorlat következetes abban, hogy a határozatokat minden esetben közölni kell a Ket.-ben meghatározott személyekkel. A nem szabályszerű kézbesítés következményeivel több bírósági döntés szembesítette a hatóságokat (az alábbiakban hivatkozott döntéseken túl a Legf. Bír. Pf. V. 20.509/1997., BH2000. 445., Legf. Bír. Kf. I. 35.202/2002., EBH2003. 987. és a Legf. Bír. Kfv. V. 39.809/2001., EBH 2003. 992., Kúria Kfv.V.35.136/2014/4.), amelyekben a bíróság megállapította, hogy azzal a személlyel szemben, akivel a döntést nem közölték, a döntés alapján semmilyen jog és kötelezettség nem keletkezik, és a döntés szabályszerű közlésének elmaradása miatt a jogorvoslati határidők számítása sem kezdődhet el. A Fővárosi Ítéltábla Polgári Kollégiumának egyik eljáró tanácsa a 9. Pf. 20.033/2008/4. számú ítéletében közigazgatási jogkörben okozott kárért való kártérítés megállapítását megalapozó oknak minősítette azt, hogy a személy- és vagyoni nyilvántartásba való felvételről szóló döntést az illetékes és hatáskörrel rendelkező rendőrkapitányság nem közölte az ügyféllel.

3.2.1.2 A döntés közlése a magyar jogban

a) Az Ákr. 85. § (1) bekezdése rendezi, hogy a közigazgatási hatóság érdemben hozott döntését, **határozatát** kikkel kell közölni. A közléssel kapcsolatban a bírói gyakorlat iránymutató ítéletei kiemelik, hogy az – az adott esetben szerencsejáték ügyben hozott elsőfokú bírságot kiszabó – határozat, amit a hatóság nem bocsát ki, illetve amit nem

töröl, nem tekinthető joghatást kiváltó (az adott esetben bírságot kiszabó) határozatnak. (Legf. Bír. Gf. I. 32.374/2000., BH2011. 238.) Szintén rögzítette a Kúria egy egyedi határozatában, hogy a nem szabályszerűen közölt fizetési meghagyás alapján történő teljesítés elmaradása miatt az adóhatóság nem szabhat ki késedelmi pótlékot (Kúria Kfv. V. 35.136/2014/4.).

Ezek közül az Ákr. elsőként azt rendezi, hogy a határozatot mint érdemi döntést kivel kell közölni. Az Ákr. 85 § (1) bekezdése szerint a **határozatot közölni kell az ügyféllel**, valamint azzal, **akire nézve rendelkezést tartalmaz**. A fenti személyeken – az ügyfélen és az eljárás egyéb résztvevőin túl – a döntést közölni kell a **szakhatósággal**, és azzal a **jogszabályban meghatározott hatósággal vagy állami szervvel**.

Az **ügyfél** tekintetében az Ákr. 10. §-ában leírtak irányadóak. Amennyiben az Ákr. 10. § (2) bekezdése külön törvény vagy kormányrendelet alapján az ott meghatározott személy vagy szervezet ügyfélnek minősül, akkor a döntést – az ügyféli jogállásra figyelemmel – értelemszerűen velük (azokkal) is közölni kell.

Az ügyfél mellett az Ákr. 85. § (1) bekezdése kimondja, hogy a határozatot annak is meg kell küldeni, akire nézve az rendelkezést tartalmaz. A Ket. 78. § (1) bekezdése 2017. december 31-éig a „jogot vagy kötelezettséget állapít meg” fordulatot használta, azonban az új megfogalmazás nem jelent érdemi változást, ugyanis a „rendelkezés” alapvetően jogot vagy kötelezettséget állapít meg az érintettek tekintetében. Mindezekre figyelemmel, ezen személyek egyrészt az eljárás egyéb résztvevői, akik nem minősülnek ügyfélnek, hiszen a hatósági eljárás önmagában nem az ő jogaikat és kötelezettségeiket érinti, mégis a határozat – elsősorban az eljárási kérdések körében – rájuk nézve is rendelkezést tartalmazhat. Így a tanú és a hatósági tanú költségtérítésre jogosult, amelynek részletes szabályait a tanúk költségtérítéséről szóló 14/2008. (VI. 27.) IRM rendelet határozza meg. Hasonlóképpen a szakértő – és az e tekintetben vele azonos módon szabályozott tolmács – is jogosult díjazásra és költségtérítésre. Amennyiben igazságügyi szakértő jár el az ügyben, akkor az ő díjazására és költségtérítésére az igazságügyi szakértők díjazásáról szóló 3/1986. (II. 21.) IM rendeletet kell alkalmazni. Amennyiben sor került szemletárgy lefoglalására, abban az esetben az azzal kapcsolatos döntés a szemletárgy birtokosának jogát és kötelezettségét is érintheti. Az ügyfél képviselője két módon válhat érintetté. Egyrészt a képviselőre vonatkozó szabályok alapján a képviselő az ügyfél nevében tehet jognyilatkozatokat. Éppen ezért indokolt, hogy vele is közöljék a határozatot. Másrészt a képviselő azon az alapon is jogosult a határozat kézhez vételére, hogy bizonyos esetekben az reá nézve is meghatározhat jogokat és kötelezettségeket. Hasonló a helyzet a hatósági ügyben eljáró közvetítővel is, aki szintén elsősorban a díjazására és annak megállapítására tekintettel kell, hogy értesüljön az ily módon a jogait és kötelezettségeit érintő döntésről. Az „*akire nézve rendelkezést tartalmaz*” fordulat alá vonható személyek körébe tartoznak egyértelműen az eljárás egyéb alanyai, ez a kör azonban tágabb is lehet, hiszen elvileg más személy, szerv, vagy hatóság jogait is érintheti az adott ügy. Annak valószínűsége azonban, hogy ezek az érintettek nem sorolhatóak be az eljárás egyéb alanyai közé, viszonylag csekély, és jellemzően ez a kör a nem a határozatok, hanem a végrehajtási végzések, valamint az ideiglenes biztosítási intézkedések körében jelenik meg. Ilyen lehet például a pénzügyintézet, akinek az inkasszót érvényesítenie kell, vagy a munkáltató, aki a bérből teljesít levonást.

Szintén közölni kell a határozatot a **szakhatósággal**. A közlési kötelezettség indoka az, hogy a szakhatóság az őt érintő, törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott kérdésben a hatóságra nézve is kötelező állásfoglalást ad ki. Amennyiben a hatóság ezt az állásfoglalást figyelmen kívül hagyja, az semmisség ok az Ákr. 123. § (1) bekezdés b) pontja alapján, és a szakhatóság kezdeményezheti a felügyeleti szervnél a semmisségi döntés megsemmisítését. Ahhoz, hogy a szakhatóság ellenőrizni tudja, hogy állásfoglalását figyelembe vették-e, szükséges, hogy a hatóság a határozatot kézbesítse neki is. Ennek az érvényesülését szolgálja a fenti szabályozás.

A Ket. alapján a határozatot közölni kell a **jogszabályban meghatározott más hatósággal vagy állami szervvel is**. Ebbe a körbe azok a hatóságok tartoztak, amelyek nem minősültek szakhatóság-

nak, nem vettek részt az eljárásban annak egyéb alanyaként – például szakértőként –, valamint nem minősültek ügyfélnek. Ezek a szervek jellemzően olyan hatóságok voltak, amelyek feladatának ellátásához volt szükséges, hogy tudomást szerezzen a döntésről, azonban maga a döntés közvetlenül nem érinti a feladat- és hatáskörét, így nem tekinthető ügyfélnek. A közlési kötelezettséget ez esetben is külön jogszabály alapozza meg, e nélkül nem kerülhet sor a döntés közlésére. Bár az Ákr. e tekintetben nem tartalmaz külön rendelkezést, álláspontunk szerint az Ákr. 8. § (3) bekezdésére figyelemmel egyéb (ágazati) jogszabály kiegészítő eljárási rendelkezésként az Ákr. általános szabálya hiányában is előírhat a fentiekre figyelemmel ilyen különös közlési rendelkezést. Például a zenés-táncos rendezvények működésének biztonságosabbá tételéről szóló 23/2011. (III. 8.) Korm. rendelet 6. § (2) bekezdése szerint a fenti rendezvények engedélyezésével kapcsolatos határozatot szintén közölni kell fogyasztóvédelmi hatósággal, valamint a területileg illetékes fővárosi és megyei kormányhivatal munkavédelmi hatósági és munkaügyi hatósági feladatkörében eljáró járási (fővárosi kerületi) hivatalával. Ezek a szervek a vonatkozó kormányrendelet alapján nem minősülnek ügyfélnek vagy szakhatóságnak, de a határozat közlése fontos információkat szolgáltat nekik, amelyek szükségesek lehetnek ellenőrzési tevékenységük folytatásához: ugyanis a fenti döntések közlésével tudomást szereznek arról, hogy az ellenőrzési feladat- és hatáskörük alá új szervezet került. A határozatot azonban nemcsak hatósággal – azaz közigazgatási szervvel – kell közölni, elképzelhető, hogy bizonyos esetekben ez a kötelezettség kiterjedhet más hatalmi ág körébe tartozó, egyéb állami szervre is.

A hatóság eljárási kérdésekben hozott döntéseinek, a **végzéseknek** [lásd: Ákr. 80. § (1) bekezdés] a közlésére részben eltérő szabályok vonatkoznak.

Figyelemmel arra, hogy a végzések jellemzően csak az adott eljárási kérdésben döntenek, és az önálló jogorvoslat lehetősége is csak az Ákr.-ben külön meghatározott végzésekkel szemben áll rendelkezésre, ezért *a végzéseket nem kell minden ügyfélnek kézbesíteni.*

Az Ákr. 85. § (2) bekezdése alapján a végzéseket egyrészt azoknak a személyeknek, vagy szervezeteknek kell kézbesíteni, **akikre nézve rendelkezést tartalmaz.** E körben a korábbiakban már az Ákr. 85. § (1) bekezdésével kapcsolatban jellettek az irányadókat. A végzést szintén közölni kell azzal, akinek **jogát vagy jogos érdekét érinti.** Ez a kör jelentős részben – az Ákr. 10. § (1) bekezdésének ügyfélfogalmára figyelemmel – átfedést mutat az ügyfelek körével, azonban részben szűkebb, részben tágabb annál. **Szűkebb** annyiban, hogy itt nem a hatósági eljárás egészében kell érintenie az adott jogalany jogát vagy jogos érdekét, hanem csak magának az eljárási kérdésben hozott döntésnek a vonatkozásában. **Tágabb** viszont annyiban, hogy azzal a jogalannyal is közölni kell a döntést, akinek a jogát, jogos érdekét az eljárási kérdésben hozott döntés érinti. Így például egy végrehajtási eljárás során a végrehajtás foganatosítása körében hozott döntés érintheti például az ügyfél számláját vezető pénzügyi jogait és kötelezettségét. A pénzügyi jogait egyértelműen nem ügyfél, azonban a döntést közölni kell vele is. E körben is irányadóak az Ákr. 85. § (1) bekezdése körében jellettek.

A Ket. korábban külön rendelkezett arról, hogy amennyiben külön jogszabály elrendelte, a végzést is közölni kellett az abban megjelölt, az előző két körbe nem sorolható hatóságokkal és állami szervekkel. Az Ákr. a fenti rendelkezést nem tartalmazza külön, azonban – figyelemmel az Ákr. 85. § (1) bekezdése körében leírtakra – álláspontunk szerint külön jogszabály kiegészítő szabályként továbbra is lehetővé teheti – az Ákr. 8. § (3) bekezdésére figyelemmel –, hogy a végzést más állami szervvel is közöljék.

Mivel az ügyfél nem szerez tudomást feltétlenül minden, az eljárás során hozott végzésről, ezért az Ákr. 85. § (2) bekezdése külön rögzíti, hogy a hatóság az ügyfél kérésére egy alkalommal külön illeték vagy díj felszámítása nélkül ad ki másolatot a vele nem közölt végzésekről.

3.2.1.3 A közlés formái

A hatóság kapcsolattartásával összefüggésben az Ákr. ismeri az írásban – ide értve az Eüsztv. szerinti elektronikus kapcsolattartást is –, személyesen és írásbelinek nem minősülő elektronikus úton történő (ezek együttesen: szóbeli) kapcsolattartást. Ezzel együtt a döntés közlésével kapcsolatban rögzíti, hogy

írásbeli kapcsolattartás esetén a döntést **hivatalos iratként** (postai úton), vagy az Eüsztv.-ben meghatározott **elektronikus úton kell kézbesíteni**.

A döntést **főszabály** szerint – **jogszabály eltérő rendelkezése hiányában** – **szóban** is lehet közölni. Ebben az esetben a közlés tényét és időpontját az iratra fel kell jegyezni, és azt alá kell írni. Ha az a személy, akivel a döntést közölni kell, és ha kéri, akkor a szóban közölt döntést a hatóság írásban is megküldi a részére.

A hatóság életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetben, valamint törvény rendelkezése alapján a döntést **más módon is közölheti**, azonban a döntést ebben az esetben is meg kell küldeni írásban.

A döntés közölhető **kézbesítési meghatalmazott útján, hirdetményi úton, valamint közhírré tétellel** is. Hatósági ügyekben a tipikus közlési mód a postai, valamint az elektronikus történeti kézbesítés.

A következőkben ezeket a formákat tekintjük át részletesebben.

3.2.1.4 A döntés közlése írásbeli kapcsolattartás esetén

3.2.1.4.1 Hivatalos irat

Az Ákr. 85. § (3) bekezdése alapján a hatóság – főszabály szerint – a **döntés írásbeli közlése** esetén azt **hivatalos iratként** vagy az Eüsztv. és az Ákr. **szerint írásbelinek minősülő elektronikus iratként** kézbesíti. A hivatalos irat fogalmát nem az Ákr. hanem – 2013. január 1-től – a postáról szóló 2012. évi CLIX. törvény (a továbbiakban: Postatv.) 2. § 18. pontja határozza meg. Ennek megfelelően a:

„hivatalos irat: az állami vagy önkormányzati szervek, valamint a jogszabályban meghatározott egyéb szervek vagy személyek jogszabályban meghatározott eljárásában papír alapon, elektronikus adathordozón vagy elektronikus hírközlési hálózat igénybevételel feladott vagy ilyen módon kézbesített, könyvelt postai küldemény, amelynek feladásához vagy kézbesítéséhez (illetve a kézbesítés megkísérléséhez), vagy azok időpontjához jogszabály jogkövetkezményt fűz, illetve amely jogszabályban meghatározott határidő számításának alapjául szolgál, továbbá amit jogszabály hivatalos iratnak minősít”.

A Postatv. fogalma szerint a hivatalos irat feladásához és kézbesítéséhez a jogszabály jogkövetkezményt fűz – így az ügyintézési határidővel kapcsolatos kérdéskörben, valamint a jogorvoslatok benyújtása tekintetében –, és ehhez kapcsolódóan jogszabályban meghatározott határidők számításának alapjául is szolgál. A hivatalos irat könyvelt küldemény – azaz olyan postai küldemény, amelynek felvételét a postai szolgáltató írásban elismeri és kézbesítését a címzett, illetve az egyéb jogosult átvevő aláírásával vagy más módon okirattal kimutatja –, azon belül is tértivevénnyel feladható küldemény.

3.2.1.4.2 A hivatalos iratkénti kézbesítés

A hivatalos iratra vonatkozó részletes szabályokat – a Postatv. felhatalmazása alapján – a postai szolgáltatások nyújtásának és a hivatalos iratokkal kapcsolatos postai szolgáltatás részletes szabályairól, valamint a postai szolgáltatók általános szerződési feltételeiről és a postai szolgáltatásból kizárt vagy feltételesen szállítható küldeményekről szóló 335/2012. (XII. 4.) Korm. rendelet határozza meg.

A kormányrendelet 14. §-a rögzíti, hogy a postai szolgáltató a könyvelt küldeményt – így a hivatalos iratot is – főszabály szerint a címzettnek, illetve az egyéb jogosult átvevőnek személyes átadással kézbesíti. A kormányrendelet 9. § (1) bekezdése szerint egyéb jogosult átvevő az alkalmi átvevő, a helyettes átvevő, a meghatalmazott, valamint a közvetett kézbesítő. A kormányrendelet 19. §-a szerint a küldemény átvételére meghatalmazás adható közokiratban, a postai szolgáltató bármely postai szolgáltató helyén, az erre feljogosított alkalmazottja előtt, írásban vagy teljes bizonyító erejű magánokiratban. A bírói gyakorlat a fenti szabállyal összefüggésben kimondta, hogy az adóhatóság kézbesítője az adózó jogi képviselőjének, postai küldemények átvételére jogosult meghatalmazottjának szabály-

szerűen kézbesíthet. (Legf. Bír. Kfv. 1. 35.313/2008., EBH 2009.2005.)

A kormányrendelet új kategóriaként szól az **alkalmi átvevőről**. Ennek megfelelően, a szervezet azon munkavállalóját, aki nem minősül képviselőnek, a postai szolgáltató – alkalmi átvevőként – a postai küldemények átvételére jogosultnak tekintheti. A **helyettes átvevővel** kapcsolatban a rendelet rögzíti, hogy ha a természetes személy címzett a kézbesítés időpontjában nem tartózkodik a címben megjelölt helyen és ott nem található meghatalmazottja sem, a postai küldemény (ha a címzett azt nem zárta ki), akkor az ott tartózkodó, a címzett 14. életévét betöltött – a Polgári törvénykönyv szerinti – közeli hozzátartozója vagy élettársa, továbbá a címzett természetes személy bérbeadója vagy szállásadója részére is kézbesíthető. A helyettes átvevővel kapcsolatban ki kell emelni, hogy amennyiben a könyvelt küldeményt a postahivatalban veszik át, abban az esetben közeli hozzátartozó vagy élettárs esetében az „ott tartózkodó” kitételt az adott lakcímen lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkező közeli hozzátartozóként vagy élettársként értelmezik.

A kormányrendelet 29. §-a szerint a hivatalos iratot a címzettnek vagy a jogosult átvevőnek személyes átadással kell kézbesíteni, azonban hivatalos irat a feladóval kötött egyedi szerződés vagy az általános szerződési feltételek szerinti külön rendelkezés alapján sem kézbesíthető alkalmi átvevőnek, a szervezet üzlethelyiségében vagy az ügyfélforgalom számára nyitva álló egyéb helyiségében történő kézbesítés során a szervezet által foglalkoztatott munkavállalónak vagy tagnak, valamint a címhelyen lévő ingatlan természetes személy bérbeadójának vagy a címzett szállásadójának.

A Kúria egy eseti döntésében kiemelte, hogy a közlés megtörténtével kapcsolatban a felperes részéről ellenbizonyításnak van helye (Kúria Kfv.V.35.136/2014/4.).

3.2.1.4.3 Elektronikus iratként történő kézbesítés

Az Ákr. 85. § (3) bekezdése alapján a hivatalos iratként történő kézbesítéssel azonosan kezeli az írásbelinek minősülő elektronikus iratként történő kézbesítést is. Az írásbelinek minősülő elektronikus iratok körét a Ptk., az Eüsztv., valamint az Eüszr. alapján határozhatjuk meg. A Ptk. 6:7. § (2) bekezdése szerint „[h]a e törvény eltérően nem rendelkezik, a jognyilatkozat akkor minősül írásba foglaltnak, ha jognyilatkozatát a nyilatkozó fél aláírta.” A Ptk. szabályaira is figyelemmel az elektronikus irat akkor minősül írásbelinek, ha azt aláírták, azaz ebben az esetben az Eüsztv. szerinti bizalmi szolgáltatás keretében működtetett elektronikus aláírással látták el. A fenti szabályokon túl írásbelinek minősülnek az Eüsztv. és Eüszr. alapján is írásbelinek tekinthető iratok.

A kézbesítési és a biztonságos kézbesítési szolgáltatás működtetése az Eüszr. 82. §-a alapján a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatás szolgáltatójának feladata.

Az Eüszr. 76. §-a alapján, a biztonságos kézbesítési szolgáltatás igénybevételével kézbesített iratnál, az átvételre irányuló jogszabály eltérő rendelkezése hiányában 5 napot kell biztosítani. Ha a címzett a küldeményt a határidőn belül nem veszi át, és az átvételt nem tagadja meg, akkor a kézbesítésről – az első kézbesítési kísérletre vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazásával – az 5. nap elteltét követő első munkanapon másodszor is értesítést kap.

3.2.1.4.4 A kézbesítési vélelem

Hivatalos iratként történő kézbesítés esetén. A sikertelen kézbesítési kísérlet más eseteiben a törvény, egy úgynevezett kézbesítési vélelmet állít fel. Eszerint, ha az irat a hatósághoz „nem kereste” jelzéssel érkezik vissza, az iratot – az ellenkező bizonyításig – a postai kézbesítés második megkísérlésének napját követő ötödik munkanapon kézbesítettnek kell tekinteni. Amennyiben az irat „ismeretlen” vagy „elköltözött” jelzéssel érkezett vissza, az iratot a kézbesítés megkísérlésének napját követő ötödik munkanapon kell kézbesítettnek tekinteni, azaz ebben az esetben nem kell a kézbesítést másodszor is megkísérelni.

A kézbesítési vélelem **megdönthető vélelem**. A címzett kézbesítési vélelem megdöntése iránti kifogást terjeszthet elő a kézbesítési vélelem beálltáról történő tudomásszerzéstől számított 15 napon

belül, de legkésőbb a kézbesítési vélelem beálltától számított 45 napos jogvesztő határidőn belül. Ha az ügyfél **nem természetes személy**, akkor kézbesítési vélelem megdöntése iránti kifogást csak arra alapozva terjeszthet elő, hogy a kézbesítés **nem szabályszerűen** – azaz a postai törvényben és végrehajtási rendeleteiben foglalt kézbesítési szabályok megszegésével – történt. **Természetes személy** a kézbesítési vélelem megdöntésére irányuló kifogást arra is alapíthatja, hogy **önhibáján kívüli okból** nem vehette át a hivatalos iratot. A kifogásban elő kell adni azokat a tényeket, illetve körülményeket, amelyek a kézbesítés szabálytalanságát igazolják vagy az önhiba hiányát valószínűsítik. A kifogást az a hatóság bírálja el, amelyik a kézbesítés tárgyát képező iratot kiadmányozta. Ha a hatóság a kifogásnak helyt ad, a címzettet olyan helyzetbe kell hozni, mintha a kézbesítési vélelem be sem állt volna. A kézbesítési vélelemre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni akkor is, ha a döntés kézbesítéséről a hatóság **saját hatósági kézbesítője** útján gondoskodik. Azaz végső soron ebben az esetben is a postai kézbesítés szabályainak alkalmazására kerül sor.

Elektronikus kézbesítés esetén. A rendelkezési nyilvántartásba történő biztonságos kézbesítési szolgáltatási cím vagy egyéb cím bejelentése esetén történő elektronikus kézbesítéshez az Eüsztv. a kézbesítési vélelem jogintézményét kapcsolja. Az Eüsztv. alapján ez a vélelem – ellentétben az Ákr. szerinti, nem elektronikus kapcsolattartási kézbesítési vélelemmel – *megdönthetetlen vélelem*, ugyanis az Eüsztv. nem tartalmaz a vélelem megdöntésével kapcsolatos szabályokat. Erre figyelemmel írta elő az Eüsztv. a kézbesítési (elektronikus) címmel való követelmények között a kézbesítettség igazolására való képességet.

Ennek megfelelően a hivatalos elérhetőségre kézbesített küldemény főszabály szerint, akkor minősül kézbesítettnek, ha a hivatalos elérhetőséget biztosító szolgáltató a küldemény ügyfél által történő átvételét igazolja vissza. Ebben az esetben a kézbesítés időpontja az igazolásban feltüntetett időpont. Amennyiben a hivatalos elérhetőséget biztosító szolgáltató azt igazolja vissza, hogy a küldemény átvételét a címzett megtagadta, akkor az elektronikusan kézbesített döntés a megtagadásra vonatkozó igazolásban feltüntetett időpontban minősül kézbesítettnek. Amennyiben a hivatalos elérhetőséget biztosító szolgáltató azt igazolja vissza, hogy a küldeményt a címzett kétszeri értesítése ellenére nem vette át, akkor az elektronikusan kézbesített küldemény a második értesítés igazolásban feltüntetett időpontját követő ötödik munkanapon minősül kézbesítettnek.

3.2.1.4.5 A kézbesítési meghatalmazott, a kézbesítési ügygondnok és a szóbeli közlés

Kézbesítési ügygondnok. Ha hirdetményi kézbesítésnek lenne helye, és a határozat az ügyfél számára kötelezettséget állapít meg, vagy alapvető jogát vonja el vagy korlátozza, a határozat közlésének megkísérlése érdekében kézbesítési ügygondnok rendelhető ki. A kézbesítési ügygondnok köteles megkísérelni az ügyfél tartózkodási helyének kiderítését és a határozatot eljuttatni az ügyfélhez. Ha a kézbesítési ügygondnok eljárása nem járt sikerrel, a határozatot azon a napon kell kézbesítettnek tekinteni, amikor a kézbesítés sikertelenségét a kézbesítési ügygondnok az őt kirendelő hatóságnak bejelenti, de legkésőbb a kirendeléstől számított 15. napon. Sikeres kézbesítés esetén a kézbesítési ügygondnok a sikeres kézbesítés napjáról és az ügyfél tartózkodási helyéről haladéktalanul értesíti az őt kirendelő hatóságot.

Kézbesítési meghatalmazott. Az ügyfél köteles az első kapcsolatfelvétel alkalmával – a kézbesítési meghatalmazás előterjesztésével együtt – kézbesítési meghatalmazottat megnevezni, **ha magyarországi lakcímmel vagy székhellyel nem rendelkezik**, képviselőt nem nevezett meg, és elektronikus kapcsolattartásnak nincs helye.

A kézbesítési meghatalmazott feladata, hogy az eljárásban keletkezett, az ügyféllel közlendő döntéseket és iratokat átvegye, és azokat az ügyfél részére továbbítsa; e tevékenységéért az ügyféllel szemben a polgári jog szabályai szerint felel. Az ügyfél részére szóló és a kézbesítési meghatalmazottal szabályszerűen közölt döntést úgy kell tekinteni, hogy az a meghatalmazottal történt közlést követő 15. napon minősül az ügyféllel közöltnek.

Szóbeli közlés. A döntést **szóban is lehet közölni** a jelen levő ügyféllel, egyéb címzettel, ha jogszabály nem zárja ki. A közlés tényét és időpontját az iratra fel kell jegyezni vagy jegyzőkönyvbe kell foglalni, és azt az érintettel alá kell íratni. Az ügyfél kérésére a szóban közölt döntést 10 napon belül írásban meg kell küldeni.

3.2.1.5 A hirdetményi közlés és a közhírré tétel

3.2.1.5.1 A hirdetményi közlés

A hirdetményi közlés esetei. Az Ákr. 88. § (1) bekezdés a) – c) pontjai állapítják meg azokat az eseteket, amikor ennek a speciális kézbesítésnek van helye. Az Ákr. kötelező jelleggel határozza meg a hirdetményi kézbesítés (közlés) szabályait. Az eltérés lehetősége ettől korlátozott, miként ezt a hirdetményi közlés okául szolgáló esetek körében áttekintjük.

Az **első esetet** az jelenti, amikor **az ügyfél ismeretlen helyen tartózkodik.**

Az Ákr. alapján *ultima ratio* jelleggel szintén hirdetményi közlésre kerülhet sor, ha **az egyéb közlési módok alkalmazása elháríthatatlan akadályba ütközik, vagy alkalmazásuk előre eredménytelennek mutatkozik.** Amennyiben a korábban, a Ket.-ben külön nevesített esetekre tekintünk, akkor kiemelhetjük az ismeretlen jogutód, valamint a kézbesítési meghatalmazottal nem rendelkező ügyfél esetében, hogy a kézbesítés akadályozottsága felmerül. Erre figyelemmel lévén, álláspontunk szerint a korábbi esetkörökben is helye lehet a hirdetményi közlésnek, ugyanis jellemzően ilyenkor akadályozott a közlés hagyományos, postai módja is.

Az Ákr. a 88. § (1) bekezdés c) pontja alapján hirdetményi közlésnek van helye abban az esetben is, **ha ezt törvény vagy kormányrendelet előírja.** A fenti felhatalmazó szabály alapján, így törvény vagy kormányrendelet az Ákr. 88. § (1) bekezdés a) és b) pontjaiban foglalt feltételek teljesülésének hiányában, más okból is előírhatja a hirdetményi közlést. Az ágazati jogszabályokat a kézirat lezárásakor – figyelemmel az Ákr. 2018. január 1-jei hatálybalépésére – még nem módosították az Ákr. új rendelkezéseire tekintettel, azonban a kézirat lezárásakor például ilyen külön törvényi rendelkezésnek tekinthetjük az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény 105. § (4) bekezdését, amely valamennyi, ötvennél több ügyfelet érintő eljárásban elrendelte a hirdetményi úton történő kapcsolattartást, így a döntések hirdetményi közlését is.

A hirdetmény adatvédelmi okokból az eljáró hatóság megnevezését, az ügy számát és tárgyát, az ügyfél nevét és utolsó ismert lakcímét, illetőleg székhelyét, továbbá azt a figyelemfelhívást tartalmazza, hogy a hatóság az ügyben döntést hozott, de annak kézbesítése megghiúsult, ezért az ügyfél vagy meghatalmazottja a döntést a hatóságnál átveheti. Az ügyfél és az eljárás egyéb személyeinek adatai védelme érdekében a hirdetmény így nem magát a döntést tartalmazza, hanem gyakorlatilag egy sajátos értesítésnek tekinthető, amelyben a hatóság tudatja, hogy döntött. Így a döntésben foglalt adatok nem kerülnek nyilvánosságra, azonban a döntés tényét mégis közölték, és azt is, hogy a teljes döntéshez hogyan lehet hozzájutni. A hirdetmény tartalmazza a kifüggesztés napját is, az ugyanis a közlés megtörténte megállapítása szempontjából kulcsfontosságú, hiszen az Ákr. 85. § (5) bekezdés b) pontja alapján a döntést a hirdetmény kifüggesztését követő tizenötödik napon kell közölni tekinteni.

A hirdetményi közlés menete. Az Ákr. 88. § (3) bekezdése tartalmazza a hirdetményi közlés közzétételi szabályait. Az Ákr. szabályozása alapján a hirdetményt egyrészt ki kell függeszteni a hatóság hirdetőtábláján. A korábbi rendelkezésektől eltérően a Ket. 2017. január 1-jétől hatályos normaszövege, valamint az Ákr. nem határozza meg, hogy mit ért „hatóság” alatt, azonban az általános eljárási törvény szövegének nyelvtani és rendszertani elemzése alapján, a hatóságnak az adott ügyben eljáró, hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságot tekinthetjük. Így 2017. január 1-je óta megszűnt a hirdetmények esetében az a kötelezettség, hogy a hatóság a hirdetményt eljuttassa az ügyfél lakcíme, az ügy tárgyát képező ingatlan vagy tevékenység gyakorlásának vagy a jogellenes magatartás elkövetésének helye szerinti, valamint a hatásterületen lévő önkormányzathoz, amelynek szintén kötelezettsége volt azt kihelyezni a saját hirdetőtáblájára. A 2016. évi CXXVII. törvény javaslatához fűzött miniszteri

indokolás is utalt arra, hogy jelenleg nem tekinthető életszerűnek, hogy az állampolgárok az önkormányzat hirdetőtábláját is figyeljék, ezért – a közigazgatási szervek bürokratikus terheinek csökkentése érdekében – az önkormányzat hirdetőtábláján történő elhelyezés kötelezettségét megszüntették.

A kötelező kifüggesztés mellett a hirdetményi kézbesítés másik, kötelező formája az, hogy a hirdetményt a hatóság honlapján is közzé kell tenni. A 2016. évi CXXVII. törvény szintén a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összhangban, valamint az Eüsztv. megváltozott szabályozási koncepciójára, így az úgynevezett központi rendszer megszüntetésére tekintettel már csak és kizárólag a hirdetménynek a hatóság honlapján történő közzétételi kötelezettségéről rendelkezik. A hatóság hirdetőtábláján és honlapján történő elhelyezés így az Ákr. rendelkezései alapján egyenrangú.

A határidők megállapíthatóságának érdekében megfelelően dokumentálni kell a hirdetmény kifüggesztését, vagy elektronikus közzétételét, amelyek egy későbbi jogvita során kulcsfontosságúak lehetnek. A Ket. 80. § (5) bekezdése előírta, hogy a hatóság hirdetőtábláján való kifüggesztésének és levételének napját az iraton meg kell jelölni, valamint a honlapon történő közzététel idejét pedig viszszeresíthető módon dokumentálni kell. Ezek a rendelkezés lehetővé tette, hogy a közlés (kézbesítés) törvény által vélelmezett időpontját a későbbiekben is pontosan meg lehessen állapítani. Bár az Ákr. 88. §-ában nem szerepel a fenti szabály, azonban az Ákr. 85. § (5) bekezdés b) pontjában foglalt közlési határidő megfelelő, egy esetleges jogorvoslati eljárásban – így fellebbezési eljárásban vagy közigazgatási perben – történő bizonyítása érdekében a fenti törvényi szabály nélkül is indokolt, hogy a hatóság megfelelően dokumentálja a hirdetmény kifüggesztését, illetve annak a levételét. A szabályszerűtlen hirdetményi közlés ugyanis szabályszerűtlen közlés.

3.2.1.5.2 Közhírré tétel

A közhírré tétel a „sokügyfeles”, valamint törvényben és kormányrendeletben meghatározott eljárások tekintetében. A Ket. még a hirdetményi közlés keretében szabályozta azt az esetet, amikor az ügyféli jogállásra vonatkozó törvényi szabályok miatt nem állapítható meg pontosan a lehetséges ügyfelek és az érintett, ügyféli jogállással rendelkező szervezetek köre, illetve, ha az ügyfelek és az ügyféli jogállással rendelkező szervezetek száma és köre ismert volt, de nagy számuk miatt a velük külön-külön történő kapcsolattartás jelentős nehézséget okozott volna. Az Ákr. a fenti esetkört a hirdetménytől eltérően egy újonnan kialakított jogintézmény, a közhírré tétel keretében rendezi.

A közhírré tétel ezen típusának alkalmazására három esetben kerülhet sor. Az első esetben az tartozik, amikor **az ügyfelek köre pontosan nem állapítható meg**. Az Ákr. – ellentétben a Ket.-tel – nem ismeri a hatásterület fogalmát, s ezt a fogalmat az ügyfél körében sem használja. Azonban a rendelkezés hiányában, az Ákr. 10. § (1) bekezdésének általános ügyfélfogalma alapján is fennáll annak a lehetősége, hogy egy adott ügyben nagyszámú olyan személy legyen érintett, akinek jogát, jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, így ügyfélnek minősüljön, azonban nehézséget okozzon az érintettek körének pontos megállapítása. Ilyen ügyek például a környezetvédelmi ügyek, különös tekintettel az Aarhusi Egyezmény korábban ismertetett rendelkezéseire. Mivel az Ákr. nem ismeri a hatásterület fogalmát, s nem határozza meg, hogy melyek azok az esetek, amikor az ügyfelek köre pontosan nem állapítható meg, ezért a hatóságnak kell az egyedi ügyekben mérlegelnie, hogy álláspontja szerint pontosan megállapítható-e vagy sem az ügyfelek köre. Amennyiben a hatóság annak ellenére, hogy az ügyfelek köre pontosan megállapítható lett volna, a közhírré tétel ezen, az Ákr. 89. § (1) bekezdésben meghatározott esetét alkalmazza, az szabálytalan közlésnek minősülhet.

A közhírré tétel másik fő csoportját azok az esetek képezik, amikor a **közhírré tétel alkalmazását törvény vagy kormányrendelet írja elő**. Figyelemmel arra, hogy a kézirat lezárásakor még folyamatban van az ágazati jogszabályoknak az Ákr.-rel való harmonizálása, a közhírré tétel alkalmazásáról még alig rendelkezik jogszabály, illetve, amely jogszabály erről rendelkezik, az a közhírré tétel nem azonos az Ákr. 89. §-a szerinti közhírré tétellel.

A közhírré tétel eredményeképpen **közleményt** tesznek közzé, amelynek közlésére a hirdetményhez hasonló módon kerül sor, így azt a hatóság hirdetőtábláján, valamint a honlapján kell elhelyezni.

Bár az Ákr. nem rendelkezik róla külön a 89. §-ban, azonban azzal, hogy a jogintézményt a 46. A döntés közlése címben helyezte el, ez a jogintézmény is a *döntés közlése* sajátos, hirdetményi jellegű formájának tekinthető.

A közhírré tétel mint a véglegessé vált vagy azonnal végrehajthatónak minősített döntések nyilvánossága biztosításának eszköze. A Ket. 80/A. §-a – szakítva azzal a korábbi gyakorlattal, amely alapján az eljárási törvények kizárólag az iratbetekintés szabályai között rendezték a határozatok nyilvánosságát – 2009. október 1-jével sajátos szabályokat vezetett be a határozatok nyilvánosságával kapcsolatban. A határozatok nyilvánossága ugyanis elősegíti a közigazgatási szervek hatósági joggyakorlatának megismerését, amely a jogkereső állampolgár és szakember számára is fontos lehet. Mindezekre figyelemmel alakították ki a 2008. évi Ket.-novella során a szabályozást. Az Ákr. jelentős mértékben épített a Ket. fenti rendelkezéseire, azonban a döntések nyilvánosságával kapcsolatos kérdéseket nem önálló jogintézményként, hanem a közhírré tétel egy sajátos eseteként szabályozta.

A közhírré tétel ezen esetében a hatóság a végleges vagy a fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatóvá nyilvánított döntéseit köteles nyilvánosságra hozni. A Ket. szabályozásától eltérően, amely a „határozatok” nyilvánosságáról rendelkezett, az Ákr. kiterjesztette a nyilvánosságot, ugyanis a „döntés” kifejezést használja. Az Ákr. 80. § (1) bekezdése szerint „[a] döntés határozat vagy végzés”. Erre figyelemmel az Ákr. alapján az ott felsorolt ügycsoportokban hozott végleges, vagy azonnal végrehajtandó határozatokon túl az ilyen végzéseket is közhírré kell tenni. A fentiekkel összhangban határozzák meg az Ákr. 89. § (3) bekezdés a)-c) pontjai azon döntések körét, amelyek nyilvánosságát ily módon kell biztosítani.

- Az első csoportba a **közérdekű keresetindítással megtámadható** döntések tartoznak [Ákr. 89. § (3) bekezdés a) pont].
- A második csoportba a személyek széles vagy pontosan meg nem határozható köre számára **életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet megelőzése, elhárítása vagy káros következményeinek enyhítése érdekében hozott döntések tartoznak** [Ákr. 89. § (3) bekezdés b) pont].
- A harmadik csoportba **a közbiztonság fenntartása érdekében, vagy fontos közrendvédelmi, környezet- vagy természetvédelmi okból hozott döntések tartoznak** [Ákr. 89. § (3) bek. c) pont].

Az Ákr. taxációja zárt, azaz a döntések közhírré tétel útján történő nyilvánosságának biztosítása csak ezekben az esetekben valósulhat meg, más ügyekben nem írható elő a döntés ilyen jellegű nyilvánossága.

A közhírré tétel mint az ötven ügyfélnél több ügyféllel zajló eljárásokban hozott határozatok nyilvánosságát biztosító eszköz. Az Ákr. 89. § (4) bekezdése a közhírré tétel egy sajátos, harmadik esetcsoportját intézményesítette azzal, hogy elrendelte, az ötven főnél több ügyféllel zajló eljárásokban hozott határozatokat is közhírré kell tenni. Az Ákr. 89. § (1) bekezdésétől ez a közhírré tétel annyiban tér el, hogy ezen rendelkezés alapján az ötven ügyfélnél több ügyféllel zajló eljárásokban a határozat közhírré tételére akkor is sor került, ha az ügyfelek köre pontosan megállapítható volt. Ilyen eset lehet például az, ha egy soklakásos társasházzal, vagy egy számos szomszédal rendelkező ingatlanal kapcsolatos eljárásra kerül sor, továbbá ha egy sok társtulajdonossal rendelkező mezőgazdasági ingatlan kisajátításával kapcsolatos eljárásra kerül sor. Ezekben az esetekben ugyanis az ügyfelek száma meghaladja az ötvenet, azonban azok köre pontosan megállapítható, viszont mégis sort kell keríteni a közhírré tételre.

A döntés közlése meghatározza a döntésnek az érintettek tudomására jutásával kapcsolatos kérdéseket. A következő részben a döntés és közlésének joghatásait tekintjük át.

3.3 A döntés és közlésének joghatásai. A döntés egyes hibáinak korrekciója

A tananyag ezen részében megvizsgáljuk a döntés és közlésének joghatásait. E körben áttekintjük a jogerő és a véglegesség kérdéseit, valamint az ahhoz kapcsolódó azonnali végrehajtás eseteit. A véglegesség körében áttekintjük az elméleti kérdések mellett a bírósági eljárásokkal való viszonyrendszert is. A résztéma záró részében a döntések egyes, jellemzően nem érdemi hibáinak korrekciós eszközeiként a kijavítást és a kiegészítést is áttekintjük, elhatároljuk azt más korrekciós eszközöktől, így a döntés módosításától.

3.3.1 A jogerő fogalma. Anyagi és alaki jogerő. Jogerő, közigazgatási hatósági és bírósági eljárás

3.3.1.1 A jogerő fogalma

Magyarország Alaptörvénye B) cikk (2) bekezdése alapján „Magyarország független, demokratikus jogállam”. Az Alkotmánybíróság – a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvénynek (az Alaptörvény idézett rendelkezésével egyező tartalmú) 2. § (1) bekezdésére figyelemmel – részletesen értelmezte a jogállam, a jogállamiság fogalmát. Ezek körében még az Alkotmány szabályai alapján [l. például az 9/1992. (I. 30.) AB határozatot], de már az Alaptörvény hatályba lépése után is [l. például a 30/2014. (IX. 30.) AB határozatban] is kiemelte, hogy a jogállamiság részét képezi a **jogbiztonság** követelménye. Ezekben az AB határozatokban az Alkotmánybíróság kitért a **jogerő** alkotmányos szerepére. Eszerint „a jogerő védelme az alkotmánybírósági gyakorlatban a jogállamiság részét képező jogbiztonság elvéhez kapcsolódóan jelent meg. A törvényességi óvás intézményét a jogbiztonság, az emberi méltóság és a bírósághoz fordulás jogának sérelme miatt megsemmisítő határozatában az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg:

„Az anyagi igazságosság és a jogbiztonság követelményét a jogerő intézménye hozza összhangba – megint csak a jogbiztonság elsődlegessége alapján. A jogerő intézménye, alaki és anyagi jogerőként való pontos meghatározottsága a jogállamiság részeként alkotmányos követelmény. Az Alkotmánynak megfelelően biztosított jogorvoslati lehetőségek mellett beállott jogerő tiszteletben tartása a jogrend egészének biztonságát szolgálja. A jogerős határozatok megváltoztathatatlanságához és irányadó volta-hoz alapvető alkotmányos érdek fűződik.”¹⁷⁷

Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság értelmezése alapján a jogerő kérdését a jogállamiság részét képező jogbiztonság elemeként kezelte. A jogerő értelmezése körében – a jogtudomány eredményeire is figyelemmel – az Alkotmánybíróság is megkülönböztetéseket alkalmazott. A Ket. nagykommentárja is kiemeli, hogy a közigazgatási jogerő elsőként a német közjogi dogmatikában jelent meg. A közigazgatási jogerővel kapcsolatos álláspontok szerint a közigazgatási jogerőt az egyik irányzat egyfajta alaki jogerőként értelmezte, míg az Áe. szabályozásából kiinduló jogtudományi megközelítések, a közigazgatási jogerőt lényegében a végrehajthatósággal azonosították. A jelenlegi jogtudományban két elméleti álláspont alakul ki: az egyik szerint a közigazgatási jogerő részét képezi a végrehajthatóság is, míg a másik megközelítés szerint az nem része annak.¹⁷⁸

¹⁷⁷ Az Alkotmánybíróság a 30/2014. (IX. 30.) AB határozat Indokolás [76] bekezdésében idézi a 9/1992. (I. 30.) AB határozat indokolását [ABH 1992, 59, 66].

¹⁷⁸ Ld. részletesen Barabás et al.: i. m., 595–598. pp.

3.3.1.2 Alaki és anyagi jogerő. Közigazgatási és bírósági eljárás

Az Ákr. azonban **szakított a jogerő kifejezés alkalmazásával, helyette a közigazgatási döntés véglegességét szabályozza**. A döntés véglegességét az eljárásjog oly módon szabályozza, hogy korlátozza az ügyfél által igénybe vehető jogorvoslatokat, illetőleg kizárja meghatározott jogorvoslati kérelem benyújtását. A végleges döntés jogosítja fel az ügyfelet a döntésből származó jogai gyakorlására, és csak a végleges döntés alapján van mód – önkéntes teljesítés hiányában – a döntés végrehajtásának elrendelésére.¹⁷⁹ Így lényegében a korábbi, közigazgatási jogerőnek tekintett intézményre az Ákr. a véglegesség kifejezést használja.

A véglegességtől mint sajátos alaki (közigazgatási) jogerőtől el kell határolni az anyagi jogerőt, amelyen a közigazgatási hatósági döntés *res iudicata* állapotát értjük. Ez azt jelenti, hogy ugyanazon ügyben, azonos tényállás mellett többé eljárásnak nincs helye. Erre akkor kerülhet sor, ha a közigazgatási hatóság tekintetében a **közigazgatási ügyekben eljáró bíróság ítéletben határozott**. Az Ákr. és a Kp. rendelkezései alapján, ha a bíróság a döntést helybenhagyta, megváltoztatta vagy úgy semmisítette meg, hogy az ügyben új közigazgatási eljárás elrendelése nem volt szükséges, a **jogerős bírói ítélet anyagi jogereje visszahat** a közigazgatási döntésre, anyagi jogerőt kölcsönöz a közigazgatási döntésnek, megváltoztathatatlanná teszi azt. Amennyiben új eljárást rendelt el a bíróság, határozatának rendelkező része és indokolása a megismételt eljárásban köti az eljáró közigazgatási szerveket. Azokban az ügyekben, amelyekben az ügyfél nem élt keresetindítási jogával, azaz, amelyek **közigazgatási szakban lezárultak**, az anyagi jogerő csak **korlátozottan** érvényesül.¹⁸⁰

3.3.2 A véglegességre vonatkozó szabályok az Ákr.-ben

3.3.2.1 Véglegesség és az Ákr.

Az előzőekben bemutattuk, hogy az Ákr. véglegességre vonatkozó rendelkezései a jogtudományi értelemben vett alaki (közigazgatási) jogerővel kapcsolatos szabályokat tartalmazzák. Ennek megfelelően – hasonlóan a Ket. korábbi jogerővel kapcsolatos szabályaihoz – az Ákr. rendelkezéseinek megfelelően a döntés akkor végleges, ha az **a közigazgatási rendszeren belül, az ügyfél kérelmére benyújtható jogorvoslattal már nem** támadható meg. Vagy azért, mert az ügyfél már élt fellebbezéssel, és a közigazgatási szervezetrendszerben másodfokon is felülvizsgálták a döntést, vagy azért, mert a fellebbezésnek nincs helye, és a helyette igénybe vehető ügyféli jogorvoslati kérelem, a bírósági kereset kiviszi a korrekció lehetőségét a közigazgatási szervezetrendszerből. Ebből következően az egyes közigazgatási döntéseknél eltérő a véglegesség attól függően, **milyen jogorvoslattal támadható meg**. Az Ákr. főszabálya alapján a közigazgatási hatóság (elsőfokú) döntésével szemben **nincs helye fellebbezésnek**. Az Ákr. 116. § (2) bekezdése szerint azonban a járási (kerületi) hivatal vezetője vagy – a képviselő testület kivételével – helyi önkormányzat szerve, továbbá a rendvédelmi szerv helyi szerve által hozott döntés ellen fellebbezésnek van helye. Törvény a fenti eseteken kívül is biztosíthatja a fellebbezés lehetőségét. Amennyiben az ágazati jogszabályokra tekintünk, akkor láthatóvá válik, hogy – figyelemmel arra, hogy 2017. január 1-jétől a járási hivatalok váltak az államigazgatás általános elsőfokú hatóságává – az ügyek többségében van lehetőség a fellebbezésre.

3.3.2.2 A véglegesség esetei az Ákr.-ben

Az előzőekben foglaltakra is figyelemmel, ha az adott ügyben nincs helye fellebbezésnek, akkor az ügyfél – az önálló fellebbezéssel nem támadható végzések kivételével – a véglegessé vált döntés ellen

¹⁷⁹ Ld. részletesebben: Fazekas Marianna (szerk.): Közigazgatási jog. Általános rész III. Második, átdolgozott kiadás. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017.

¹⁸⁰ Uo.

közigazgatási pert indíthat. Ilyenkor a **döntés véglegessége az I. fokú döntés közlésével áll be.**

Ha az adott ügyben a törvény megengedi a **fellebbezést**, a hatóság döntése akkor válik **véglegessé**, ha:

- ellene nem fellebbeztek, és a fellebbezési határidő letelt;
- az ügyfél a kérelem teljesítése esetére már a döntés közlése előtt lemondott a fellebbezésről, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél az elsőfokú döntés közlésével kapcsolatban;
- a fellebbezési határidő tartama alatt valamennyi fellebbezésre jogosult lemond a fellebbezésről vagy visszavonja fellebbezését, ilyenkor az utolsóként kézhez kapott lemondás vagy visszavonás hatóságához való megérkezésének napján;
- a másodfokú hatóság az elsőfokú hatóság döntését helybenhagyta, a másodfokú döntés közlésével.

A **fellebbezési eljárás megszüntetése** esetén a hatóság fellebbezéssel támadható elsőfokú döntése a fellebbezési eljárás megszüntetéséről szóló végzés véglegessé válásának napján válik véglegessé.

Az Ákr. a Ket. részjogerőre vonatkozó rendelkezéseire hasonló szabályokat alkalmaz, így az elsőfokú döntés fellebbezéssel nem érintett rendelkezései véglegessé válnak (**részvéglegesség**), ha:

- csak az eljárás egyéb résztvevője fellebbezett a döntés rá vonatkozó rendelkezése ellen, vagy
- kizárólag a döntés egyes rendelkezései ellen nyújtottak be fellebbezést, és az ügy jellegéből adódóan a fellebbezés elbírálása nem hat ki a fellebbezéssel meg nem támadott rendelkezésekre.

Mivel más jogszabályokban még az alaki jogerő fogalma szerepel, ezért az Ákr. ezzel kapcsolatban egy sajátos, átmeneti jellegű rendelkezést alkalmazott. Az Ákr. úgy rendelkezik, hogy az Ákr. hatálybalépése előtt kiadott jogerős hatósági döntéseket e törvény alkalmazásában véglegessé vált döntésnek kell tekinteni. Az Ákr. alkalmazásában, ahol jogszabály közigazgatási hatóság jogerős döntését említi, azon a hatóság végleges döntését kell érteni. Azaz az Ákr. egyfajta fordítókulcsot ad, és kimondja, hogy a véglegesség a közigazgatási – alaki – jogerőnek megfeleltethető intézmény.

3.3.3 Azonnali végrehajthatóság az Ákr.-ben

3.3.3.1 Az azonnali végrehajthatóság fogalmi kérdései

A fellebbezés – amennyiben arra az Ákr. 116. §-a alapján lehetőség nyílik – az Ákr. 117. §-a alapján halasztó hatállyal van a végrehajtásra. A fellebbezés halasztó hatálya alól kivételt jelentenek azok az ügyek, amelyekben törvény a döntésnek az **azonnali** végrehajthatóságát írja elő. Ebben az esetben a végrehajthatóság intézményét végső soron egy nem végleges (azaz nem jogerős) döntéshez kapcsolja. Ez is egyértelműen jelzi, hogy a végrehajthatóság és a jogerő (véglegesség) egymástól elkülönülő fogalmak, hiszen az azonnali végrehajthatóság alapján nem jogerős (nem végleges) döntések is végrehajthatóak, míg a végrehajtás közigazgatási és bírósági felfüggesztése jogerős (végleges) döntések végrehajthatóságát is kizárja. Az Ákr. 84. §-a ezen az azonnali végrehajthatósággal kapcsolatban az „*azonnal végrehajtandónak nyilvánítja*” kifejezést használja, azaz az Ákr.-ben meghatározott esetkörökben, az ott foglalt feltételek teljesülése esetén a hatóság **köteles** elrendelni az azonnali végrehajtást. Az Ákr. 84. §-a **az azonnali végrehajthatóságnak** ezen kötelező esetköreit háromféle módon szabályozza.

Az azonnali végrehajtás elrendelése a fellebbezés előterjesztésének a végrehajtásra gyakorolt halasztó hatályát érinti, de nem befolyásolja az ügyfél fellebbezéshez való jogát. A fellebbezéshez való jog ebben az esetben is az Ákr. 116. § és 118. §-ában foglaltak szerint érvényesíthető, így az ügyfél a fellebbezésében kérheti az azonnali végrehajtás elrendelésének felülvizsgálatát is.

3.3.3.2 Az azonnali végrehajthatóság kötelező esetei

Egyes döntések tekintetében, amelyek esetében a fellebbezés halasztó hatálya a döntés céljának megvalósulását veszélyeztetné, maga az Ákr. az egyes, érintett jogintézményeket szabályozó szakaszaiban – így különösen az Ákr. 117. §-ában – rendelkezik úgy, hogy a döntésben foglaltakat a fellebbezésre tekintet nélkül teljesíteni kell. A fenti esetkörökön túl a hatóság – azaz az eljáró szerv – köteles a döntést azonnal végrehajtandónak nyilvánítani, ha:

- **életveszéllyel, súlyos kárral vagy a személyiségi jogok jelentős sérelmével fenyegető helyzet megelőzése, elhárítása vagy káros következményeinek enyhítése miatt szükséges** (például: életveszélyessé vált épület, épületrész esetén a kiürítést elrendelő határozat, vagy a bontást elrendelő határozat);
- **nemzetbiztonsági, honvédelmi vagy közbiztonsági érdekből**, illetve a **közérdek** védelme miatt szükséges (például: a jegyzőnek az üzlet ideiglenes bezárásáról közbiztonsági okból rendelkező határozata, azonban e körben jelezzük, hogy a közérdeknek sem a tudományos irodalomban, sem a joggyakorlatban nincs teljes mértékben kifejeződött fogalma, így az komoly értelmezési kérdéseket vet fel);
- a döntés valakinek a **tartásáról** vagy **gondozásáról** rendelkezik (például: veszélyeztetett kiskorú nevelésbe vételét elrendelő határozat);
- törvény a **hatósági nyilvántartásba** való haladéktalan bejegyzést ír elő.

Ezekben az esetekben a végrehajtás késedelme valamely, a jog által védett közérdeket, vagy mások életét, testi épségét, vagyont, létfeltételeit veszélyeztető helyzetet teremthet, ezért a hatóság feladata ezen okok fennállása esetén az, hogy az ügyfél jogorvoslathoz való jogának feltétlen érvényesülése és a jog által védett közérdek között feszülő ellentétet feloldja. Az azonnali végrehajtás elrendeléséről az elsőfokú döntés rendelkező részében kell rendelkezni. Ezekben az esetekben – szakítva a Ket., korábbi, mérlegelést lehetővé tevő megközelítésével – immáron a hatóság köteles elrendelni az azonnali végrehajtást, azonban álláspontunk szerint az elrendelés alapjául szolgáló okokat az indokolásban külön meg kell indokolni. A fenti okok fennállását ugyanis megfelelően igazolni kell. Ha a hatóság a döntés azonnali végrehajtását elrendelte, a benyújtott fellebbezés ellenére a döntést végre kell hajtani, a döntés rendelkező részében előírt teljesítési határidő eredménytelen eltelte után elrendelhető a döntés végrehajtása.

3.3.3.3 Külön törvényi rendelkezések az azonnali végrehajthatóságról

A Ket. egyre szélesedő körben határozott meg olyan szabályozási tárgyakat, amelyek körében külön törvény felhatalmazást adhat a döntés fellebbezésre tekintet nélküli végrehajtásának elrendelésére. Az Ákr. nem tartalmaz ilyen rendelkezéseket, azonban álláspontunk szerint ez nem zárja ki annak a lehetőségét, hogy az Ákr. 8. § (2) bekezdésére figyelemmel külön törvényi rendelkezések ilyeneket állapítsanak meg. Így például a kézirat lezárásakor hatályos törvényi szabályozás alapján van helye a fellebbezés halasztó hatályának kizárására az élelmiszerlánc-felügyelettel kapcsolatos ügyekben, valamint katasztrófavédelmi, közegészségügyi, járványügyi, munkaügyi, munkavédelmi, fogyasztóvédelmi, kulturális örökségvédelmi, termőföld-, környezet- vagy természetvédelmi okból, továbbá a közérdekű közlekedési infrastruktúra kialakítása, illetve az energiaellátás folyamatos biztosítása érdekében. Ezek a felhatalmazások lehetőséget adhatnak arra, hogy az egyes hatósági ügyfajták szabályozása során a jogalkotó mérlegelje az azonnali végrehajtás elrendelésének indokoltságát és meghatározott döntésekre konkretizálja azt, ezzel is korlátozva az eljáró hatóság mérlegelési jogkörét.

3.3.4 A döntés kijavítása és kiegészítése

A döntés kijavítására, kiegészítésére mind az **érintett kezdeményezésére**, mind **hivatalból** lehetőség van. A kijavítás, kiegészítés a **döntést hozó hatóság** joga. Ezek olyan egyszerű jogorvoslási módok, amelyek általában a **döntés formai, ritkábban érdemi hiányosságainak korrekciós eszközét jelentik**.

3.3.4.1 Kijavítás

Kijavításnak akkor van helye, ha a döntésben valamely elírási hiba (jellemzően név-, szám- vagy valamely más elírás) van, vagy számítási hibát tartalmaz. A döntés e hibáinak kijavítására csak akkor kerülhet sor, ha az nem hat ki az ügy érdemére. Abban az esetben, ha az elírás vagy a számítási hiba csak úgy korrigálható, hogy az kihat az ügy érdemére, ezek a hibák csak módosítással orvosolhatók. A hatóság a kijavítást teljesítheti kijavító döntéssel, vagy úgy, hogy azt a döntés eredeti példányára, valamint összes kiadmányára feljegyzi. A döntés kijavítással érintett része ellen ugyanolyan jogorvoslatnak van helye, mint az eredeti döntés ellen volt.

3.3.4.2 Kiegészítés

A döntés **kiegészítésére** akkor kerül sor, ha az eljáró szerv valamely, az ügy érdeméhez tartozó kérdésben nem határozott, illetve ha hiányzik a döntésből valamely jogszabály által előírt kötelező tartalmi elem. Azaz ebben az esetben akár érdemi kérdésben is sor kerülhet erre a korrekcióra. **Nincs helye** kiegészítésnek, ha a döntés véglegessé válásától egy év eltelt. A kiegészítésnek az Ákr. alapján nem jelenti akadályát a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok sérelme. A kiegészítő döntés ellen olyan jogorvoslatnak van helye, amellyel a kiegészített döntés megtámadható volt.

A kijavítást és a kiegészítést közölni kell mindazokkal, akikkel az eredeti döntést közzölték.

3.4 Hatósági bizonyítvány, igazolvány, hatósági nyilvántartás

3.4.1 Regisztratív aktusok

A közigazgatás regisztratív aktusai olyan jogi hatással rendelkező cselekmények, amelyek célja **információk gyűjtése, elemzése, tárolása**. Nem minden regisztratív cselekmény rendelkezik jogi hatással, azonban a jogszabályok némelyikhez bizonyos jogi hatásokat kapcsolnak. A közigazgatási nyilvántartásokat, dokumentumokat, adatrendszereket azonban a jog akkor is szabályozza, ha ezek nem minősülnek joghatással bíró közigazgatási aktusnak. A szabályozás oka az egyének személyes adatainak védelme, valamint a közérdekű adatok nyilvánossága.

Ki kell emelni, hogy amennyiben a jogi szabályozás joghatásokat kapcsol ezekhez a nyilvántartásokhoz, valamint az azokban tárolt információkkal, az azokba történő bejegyzések és az azok tartalmáról kiállított dokumentumokhoz, akkor azokat a közigazgatási eljárásjog szabályozza. A magyar jogban jelenleg elsősorban a **közhitelesség** az a fogalmi kör, amelynek esetében a közigazgatási nyilvántartások tekintetében alkalmazni kell a közigazgatási eljárásjog sajátos szabályait.

A regisztratív cselekmények sajátos jellegére figyelemmel, az azokkal kapcsolatos eljárásoknak az eljárási szabályai is speciálisak. Az Ákr. V. fejezete a hatóságok regisztratív aktusainak kibocsátása során követendő eljárás speciális szabályait tartalmazza. Ezekben az eljárásokban az Ákr. általános szabályait az e fejezetben szabályozott eltérésekkel kell alkalmazni. Az Ákr. előjáróban rögzíti, hogy ezek a **regisztratív aktusok** – a hatósági bizonyítvány, igazolvány és a hatósági nyilvántartásba történő bejegyzés – **határozatok**.

3.4.2 A hatósági bizonyítvány és a hatósági igazolvány

3.4.2.1 Hatósági bizonyítvány

A hatóság jogszabályban meghatározott esetekben **tény igazolására** hatósági bizonyítványt ad ki. A hatósági bizonyítvány kiállítására az ügyfél kérelmére kerül sor, a kérelemben az ügyfélnek fel kell tüntetnie a felhasználás célját is. A hatósági bizonyítványban fel kell tüntetni, hogy azt kinek és milyen bizonyítékok alapján adták ki. A hatósági bizonyítvány kiállítására irányuló eljárásban, amennyiben függő hatályú döntés kibocsátására kerül sor, a függő hatályú döntésben nem lehet rendelkezni a kérelmezett jog gyakorlására való feljogosításról.

A hatóság a hatósági bizonyítvány kiadását **megtagadja**, ha:

- az ügyfél valótlan, illetve
- olyan adat, tény, állapot igazolását kéri, amelyre vonatkozóan a hatóság adattal nem rendelkezik.

A hatósági bizonyítvány tartalmát – az ellenkező bizonyításáig – mindenki köteles elfogadni. Ha a hatósági bizonyítványt a hatóság visszavonta, a határozatot annak a hatóságnak, szervnek is meg kell küldeni, amelynek eljárásában az ügyfél a hatósági bizonyítványt felhasználta vagy fel kívánta használni.

3.4.2.2 Hatósági igazolvány

A hatósági igazolvány az ügyfél **adatainak vagy jogainak rendszeres igazolására** szolgál. Hatósági igazolvány jogszabályban meghatározott esetekben és az ott szabályozott adattartalommal állítható ki. A hatósági igazolványba csak a jogszabályban erre feljogosított hatóság tehet bejegyzést.

3.4.3 Hatósági nyilvántartások

A közigazgatási szervek által vezetett nyilvántartások közül a **közhiteles hatósági nyilvántartások** tartoznak az Ákr. hatálya alá. Ilyen nyilvántartás például az ingatlan-nyilvántartás, a földhasználati nyilvántartás, az anyakönyv, az álláskereső nyilvántartása, a kötelező tagságú szakmai kamaráknak a szakma gyakorlására jogosultakról vezetett nyilvántartásai.

A hatóság a **jogszabályban meghatározott adatokról** vezet közhiteles hatósági nyilvántartást, ha:

- a nyilvántartásba történő bejegyzés, annak módosítása és a nyilvántartásból való törlés az ügyfél jogait és kötelezettségeit keletkezteti, módosítja vagy szünteti meg (konstitutív nyilvántartás), vagy
- a nyilvántartás vezetésének célja a benne foglalt adatok közhitelű igazolására, bizonyítására szolgál (deklaratív nyilvántartás).

4. A HATÓSÁGI ELLENŐRZÉS

4.1 Általános szabályok

A hatóság, amikor hatósági tevékenységet végez a jogszabályokban foglalt előírások érvényesítését szolgálja. A hatósági ellenőrzés során a hatóság tőle független jogalanyok egyedi ügyeiben ellenőrzi azok tevékenységét. E tevékenységét közhatalom birtokában végzi, cselekménye jogilag kötött és eljárásjogi garanciákkal tűzdelt.¹⁸¹

A hatósági ellenőrzés egy tényleges cselekményekből álló sajátos hatósági eljárás, mely során az ellenőrzést végző informálódik az ellenőrzött működéséről.¹⁸² A hatóság az ügyfélnek kizárólag azt az életviszonyát/működési viszonyát ellenőrizheti, amire jogszabály feljogosította.¹⁸³ Az alkalmazható ellenőrzési cselekményeket és lefolytatásának módját részben az Ákr. VI. fejezete, illetve különböző ágazati jogszabályok tartalmazzák. A hatósági ellenőrzés külön fejezet az Ákr.-ben, de nem szerepel az Ákr. hatóságiügy-fogalmában, nem önálló hatósági ügy. A hatósági ellenőrzés külön nem nevesített, sajátos eljárástípus.

Az Ákr. 9. § alapján hatóság az a szerv, szervezet vagy személy, amelyet (akit) törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet hatósági hatáskör gyakorlására jogosít fel vagy jogszabály hatósági hatáskör gyakorlására jelöl ki.

Az Ákr. egyszerűsítő jellege a hatósági ellenőrzés szabályozásánál is tetten érhető. A Ket. szabályozása terjedelmesebb volt, ezzel az Ákr. struktúrája szakított. Az Ákr. hatósági eljárásra vonatkozó rendelkezéseit a hatósági ellenőrzésre a hatósági ellenőrzésről szóló fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.¹⁸⁴ Az Ákr. struktúrája úgy került kialakításra, hogy a hivatalbóli eljárásokra vonatkozó szabályok előtt kaptak helyet a hatósági ellenőrzésre vonatkozó szabályok.¹⁸⁵ Az Ákr. VI. fejezete az altípustól való eltéréseket határozza meg azzal, hogy törvény egyéb rendelkezéseit az eltérésekkel kell alkalmazni. Ez az alkalmazás során azt jelenti, hogy a VI. fejezetben nem szabályozott kérdésekben az általános szabályokból kell kiindulni, valamint a szabályok értelmezése során figyelembe kell venni a hatósági ellenőrzés sajátosságait. Az Ákr. 98. §-ának szabályának helyes alkalmazása azt is jelenti, hogy az általános szabályokból csupán azokat a rendelkezéseket lehet figyelembe venni, amelyek tárgyuknál fogva értelmezhetők a hatósági ellenőrzés keretei között.¹⁸⁶ A hatósági ellenőrzés a hatósági felügyeleti tevékenység egyik része, de a hatósági ellenőrzési jogkör alapján az ellenőrző nem mindig rendelkezik intézkedési jogokkal.¹⁸⁷

A hatóság – hatáskörének keretei között – ellenőrzi a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, valamint a végrehajtható döntésben foglaltak teljesítését.¹⁸⁸ A hatósági ellenőrzés tárgya kettős, egyrészt a jogszabályban foglalt rendelkezések betartása, másrészt a végrehajtható döntésben foglaltak

¹⁸¹ Fazekas Marianna (szerk.): Közigazgatási jog Általános rész I. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2014. 64. p.

¹⁸² Fazekas Marianna (2014): i. m. 137. p.

¹⁸³ Fazekas Marianna (2014): i. m. 138. p.

¹⁸⁴ Ákr. 98. §.

¹⁸⁵ Ákr. indokolása.

¹⁸⁶ Hajas et al. (2017): i.m., 234. p.

¹⁸⁷ Hajas et al. (2017): i.m., 235. p.

¹⁸⁸ Ákr. 99. §.

teljesítése. A hatósági ellenőrzés a jogi normák hatályosulásának a vizsgálatát jelenti. Ennek két módja van: az egyik, amikor a hatóság közvetlen módon, az ügyféli tevékenység tekintetében vizsgálja a jogszabályi rendelkezések érvényesülését, a másik a közvetett mód, amikor a korábbi hatósági döntés betartását ellenőrzi a hatóság.¹⁸⁹ A végrehajtható döntések teljesítésének ellenőrzése az esetek jórésztében a szankcionáló típusú hatósági döntéseknek való megfelelés ellenőrzését jelenti, a hatóság ekkor azt vizsgálja, hogy az ügyfél mennyiben tett eleget a korábbi kötelezésnek. A jogszabályi rendelkezések betartásának ellenőrzése a jogkövetés elősegítését biztosítja. A jogkövetés végső soron a jogi norma hatályosulásának kérdését is eldönti.¹⁹⁰

A végrehajtható döntésben foglaltak teljesítésének ellenőrzése értelemszerűen feltételez végrehajtható hatósági döntést. A végrehajthatóság egyik fontos követelménye a döntésben foglaltak egyértelmű és világos volta, vagyis, hogy a kötelezett egyértelműen el tudja dönteni, hogy milyen cselekvést várnak el tőle. A hatósági határozatban foglaltaknak egyértelműen megfogalmazottnak kell lennie és gyakorlatban is teljesíthető kell, hogy legyen.

Ahhoz, hogy a hatóság megfelelően tudja végezni a feladatát, információra van szüksége. Az ellenőrzés során a hatóságnak adatokhoz kell jutnia a jogszabályi rendelkezések betartásáról, illetve a korábbi végrehajtható döntések teljesítéséről. Az adat jellegét az ellenőrzött tevékenység sajátosságai határozzák meg, ugyanakkor lényeges, hogy a hatóságnak olyan adatokat kell összegyűjteni az ellenőrzés során, amelyek a döntés meghozatalát elősegítik. Minden olyan adat szolgáltatását kérheti az ellenőrzés alá vonttól, mely az ellenőrzés tárgyával összefügg. Az ellenőrzés alá vontat általános adatszolgáltatási kötelezettség terheli, tehát a hatóság részére köteles azokat az adatokat átadni, melyek rendelkezésre állnak, és amelyek az ellenőrzési tevékenység teljesítését biztosítják. A hatósági ellenőrzés eszközei a gyakorlatban az irat megtekintése, adat, tájékoztatás kérése, személyek meghallgatása és a helyszíni vizsgálata.

A hatóság konkrét eszközeit az ellenőrzésre irányuló anyagi jogi jogszabályi rendelkezések határozzák meg. A hatóságot általában is megilleti az ellenőrzés során az ellenőrzéssel összefüggő tájékoztatás kérése, mely az ellenőrzés irányát és tartalmát befolyásolhatja. Ezek a körülmények az egyszerűen megállapítható jogi vagy tényhelyzetre vonatkoznak és az előadottakat jegyzőkönyvben vagy feljegyzésben mindenképpen rögzíteni kell.¹⁹¹

A hatósági ellenőrzés gyakori módja a helyszínen megtartott ellenőrzés, ezt jogszabály is előírhatja kötelezettségként.¹⁹² A helyszíni ellenőrzés az esetek egy részében szemlét is jelent, ilyenkor a szemlére vonatkozó Ákr. 68-70. § szabályai megfelelően alkalmazhatók.

4.2 A hatósági ellenőrzés lefolytatása

A hatósági ellenőrzés sokszor hivatalból indul meg, ilyenkor azt a hatóság a hivatalbóli eljárás szabályai szerint folytatja le.

Hatósági ellenőrzését az ügyfél is kérheti, kivéve, ha a kérelem benyújtásának időpontjában a hatóság előtt arra vonatkozóan hatósági ellenőrzés, vagy az alapján eljárás van folyamatban, vagy a hatóság az ügyfélnél egyébként folyamatosan lát el ellenőrzési feladatot, továbbá, ha a törvény kizárja. Ugyancsak kizárt a kérelemre induló ellenőrzés, ha a hatóság ugyanazon ügyfél kérelmére az újabb kérelem benyújtását megelőző egy éven belül lefolytatott ellenőrzése során jogsértést nem tárt fel, kivéve, ha a kérelem benyújtására az ellenőrzés lefolytatását követően felmerült ok vagy körülmény miatt kerül sor.¹⁹³

¹⁸⁹ Hajas et al. (2017): i.m., 235. p.

¹⁹⁰ Uo.

¹⁹¹ Hajas et al. (2017): i.m., 236. p.

¹⁹² Uo.

¹⁹³ Ákr. 100. §.

Az Ákr. kevésbé részletezi a Ket.-hez képest a hatósági ellenőrzés tényleges lefolytatását és eszközeit. Az ellenőrzés tartalmára nézve az Ákr. általános szabályait kell alkalmazni.¹⁹⁴

A hivatalbóli eljárás szabályait az Ákr. VII. fejezete rögzíti, méghozzá úgy, hogy a kérelemre induló eljárásokhoz képest állapít meg kivételeket, eltérő szabályokat. A hivatalból induló eljárás eltérő szabályai ahhoz a logikához igazodnak, hogy ezen eljárások a hatóság döntése alapján indulnak meg, nem pedig az ügyfél kérelme alapján. Ez azt is magában foglalja, hogy végül is majd a kérelemre induló eljárás szabályait kell alkalmazni a hatósági ellenőrzésre, ha ezen szabályok a hatósági ellenőrzés keretében értelmezhetők és az alkalmazás nem akadályozza az eljárás lefolytatását.¹⁹⁵

A hatósági ellenőrzés eszközével történő tényfeltárás, vizsgálat jelentősen csökkentheti a hatósági eljárások számát, másfelől feltárhat hatósági intézkedéseket szükségessé tevő tényeket. A hatósági döntések végrehajtásának ellenőrzése mellett ugyanis egyre fontosabb az a funkció, amely annak megállapítását célozza, hogy szükséges-e hatósági eljárást, eljárásokat indítani. A hatóság feladata a jogalanyok jogkövető magatartásának ellenőrzése is. Így például egy széleskörű piacfelügyeleti ellenőrzés alapján feltárható, hogy szükség van-e akár sok száz egyedi hatósági eljárásra. A hatósági ellenőrzés ezen módja főlegesen teheti tényleges, teljes eljárások tömeges megindítását is. Az ellenőrzés eredménye alapján a hatóság koncentrálhat azokra az egyedi esetekre, amelyekben intézkedést igénylő jogsértést állapított meg.¹⁹⁶

A hatósági ellenőrzés körében alkalmazandó szabályok egzakt, taxatív felsorolása lehetetlen. Minden rendelkezés, amely az adott ágazati eljárás sajátosságaihoz igazodóan értelmezhető, releváns lehet a hatósági ellenőrzés során, s így alkalmazandó. Csak a teljesség igénye nélkül néhány példa: az alapelvek, az ügyfél értesítése, a szemle, vagy éppen az eljárási cselekmények dokumentálására vonatkozó rendelkezések. Ennek közelebbi meghatározására nincs is feltétlenül szükség, hiszen egyes ágazatokban más jogintézmények bírnak jelentőséggel, és így ágazati különös szabályozás tárgyai lehetnek. Éppen erre tekintettel a törvény nem tartalmaz külön rendelkezést az ellenőrzés időtartamára vonatkozóan, hiszen ez nem az általános szabályozás körébe tartozik. Az ügyintézési határidő alkalmazását nem zárja ki a hatósági ellenőrzésre vonatkozó fejezet, ha annak alkalmazása más – életszerűségi – okból sem kifogásolható, így a jogintézmény rendelkezésre áll. Ettől eltérni pedig az általános szabályok alapján lehet.¹⁹⁷

A hatósági ellenőrzés – mint arról már volt szó – speciális közigazgatási hatósági tevékenység, az is előfordulhat, hogy az ügyintézési határidő akkor veszi kezdetét, ha a hatóság az ellenőrzés tapasztalatai alapján eljárást indít. Ez esetben viszont magával az eljárás megindításának keretében értelmezhető az ügyintézési határidő, és ilyen esetekben általában az általános szabályok szerint alakul. További eltérés, hogy mivel az Ákr. 49. §-ban szabályozott szünetelés a hatósági ellenőrzéssel nem egyeztethető össze, ezért arra nem kerülhet sor a hatósági ellenőrzési eljárásban.¹⁹⁸

A hatósági ellenőrzés rendelkezései körében kivételes lehetőségként az ügyfél is kérheti az ellenőrzés lefolytatását. Hatósági ellenőrzést nem kérhet az ügyfél, ha a kérelem benyújtásának időpontjában a hatóság előtt arra vonatkozóan hatósági ellenőrzés vagy azzal összefüggő külön eljárás van folyamatban. Így tehát az ügyféli kérelem előterjesztésekor a hatóság már vagy ellenőrzési cselekményt végez, vagy egy korábbi ellenőrzés alapján már elindította a hatósági eljárást. Mindkét esetben az ellenőrzésnek, illetve az eljárásnak a hatósági ellenőrzés tárgyára kell vonatkoznia, mert csak ez zárja ki az ügyféli kérelem teljesítését.

Másik kivétel a folyamatosan ellátott ellenőrzési tevékenység. Az ellenőrzés a gyakorlatban általában egyszeri vagy ismétlődő tevékenység, így annak kezdete és vége meghatározható. A folyamatos

¹⁹⁴ Hajas et al. (2017): i.m., 237. p.

¹⁹⁵ Uo.

¹⁹⁶ Ákr. indokolása.

¹⁹⁷ Ákr. indokolása.

¹⁹⁸ Hajas et al. (2017): i.m., 237–238. pp.

ellenőrzés e koncepciótól eltér: hiányoznak az időbeli korlátok, az ügyfél sem kérheti az ellenőrzését.¹⁹⁹ Törvény más esetben is kizárhatja az ügyfél általi kérelmezését a hatósági ellenőrzésnek.²⁰⁰ Az ügyfél akkor sem kérelmezheti hatósági ellenőrzés lefolytatását, ha a korábbi egy éven belül lefolytatott ellenőrzés során jogsértést nem tártak fel.²⁰¹ Ez a kizáró ok nem érvényesül, ha az ügyfél olyan ok miatt kéri egy éven belül az ellenőrzés lefolytatását, amely a korábbi ellenőrzést követően következett be. Ilyen kérelem esetében az újabb ok vagy körülmény bekövetkeztét valószínűsíteni kell, valamint azt is, hogy annak bekövetkezte a korábbi ellenőrzés lezárását követően került sor.²⁰²

Az eljárási cselekmények dokumentálásának hiteles, bizonyítható módon történő rögzítéséről – szemben a Ket.-tel – az Ákr. nem rendelkezik, a jogalkotó szerint ugyanis az az adott hatóság feladata és felelőssége.²⁰³ E törvény nem tartalmazza sem az ellenőrzési tervre és jelentésre, sem az ellenőrzés eszközeire vonatkozó rendelkezéseket. Előbbi jogalkotói indoka az, hogy azok teljes mértékben ügyviteli, illetve hatósági tevékenységszervezési jellegű szabályok voltak a [Ket.-ben](#), nem pedig általános eljárásjogi rendelkezések. Az ezekre vonatkozó követelményeket ugyanakkor az ágazati joganyag – kiegészítő szabályként – továbbra is tartalmazhatja.²⁰⁴

4.3 A hatósági ellenőrzés lezárása

Ha a hatóság a hatósági ellenőrzés során jogsértést tapasztal:

- a) megindítja az eljárást, vagy
- b) ha a feltárt jogsértés miatt az eljárás más szerv illetékességébe tartozik, annak eljárását kezdeményezi.

Ha a hatóság az ügyfél kérelmére lefolytatott hatósági ellenőrzés során jogsértést nem tapasztal, ennek tényéről hatósági bizonyítványt állít ki. A hivatalból folytatott hatósági ellenőrzés eredményéről a hatóság az ügyfél kérelmére állít ki hatósági bizonyítványt.²⁰⁵

Az Ákr. 101. § általánosan összegzi azokat a lehetőségeket, hogy az ellenőrzés megállapítása alapján milyen eljárásra vagy intézkedésre van lehetőség, ezeknek pontos meghatározásait általában külön ágazati, anyagi jogi szabályokban találjuk. Jogi szempontból mindig kell, hogy legyen valamilyen eredménye az ellenőrzésnek. Ez vagy a jogsértés megállapítása vagy a jogsértés hiányának megállapítása. Amennyiben a hatósági ellenőrzés során jogsértést tapasztal a hatóság, úgy hivatalból meg kell indítania egy hatósági eljárást. Illetve, mint ahogyan a hivatalbóli eljárás szabályainál láttuk, ha a hatósági ellenőrzés jogsértést tárt fel, és a döntés feltételei egyébként fennállnak, akkor a hatóság dönt az ügy érdemében, és azt a jelenlevő ügyféllel közli. Bármelyik jogkövetkezményt alkalmazza is a hatóság, ahhoz szükséges, hogy az eljárás lefolytatásához hatáskörrel és illetékességgel rendelkezzen. Ha ezek a tényezők hiányoznak, úgy kezdeményezi az egyébként illetékességgel rendelkező szerv eljárását. Érdekesebb, hogy míg más szerv eljárására hatásköri hiány esetében is előállhat, addig az Ákr. 101. § (1) bekezdés b) pontja kizárólag illetékesség hiánya miatt írja elő más szerv eljárásának kezdeményezését. Illetékesség hiánya miatt a hatóságnak kötelező más szerv eljárását kezdeményezni, e körben nem áll fenn mérlegelési lehetősége a hatóságnak. Ugyanígy kötelező az eljárásnak a megindítása akkor is, ha az ellenőrzést végző szerv hatáskörébe és illetékességébe tartozik az ügy.²⁰⁶ Kiemelendő, hogy – amint

¹⁹⁹ Hajas et al. (2017): i.m., 238. p.

²⁰⁰ Ákr. 100. § (2) c).

²⁰¹ Ákr. 100. § (2) d).

²⁰² Hajas et al. (2017): i.m., 238. p.

²⁰³ Ákr. indokolása.

²⁰⁴ Ákr. indokolása.

²⁰⁵ Ákr. 101. §.

²⁰⁶ Hajas et al. (2017): i.m., 239. p.

az a törvény ügyintézési határidőre vonatkozó szabályaiból kényszerítően következik – a jogsértés megállapítását követően a hatóság azonnal, de legkésőbb nyolc napon belül gondoskodik a hatósági eljárás megindításáról, vagyis kizárja azt, hogy a hatósági ellenőrzés során feltárt jogsértés esetén hetekkel, vagy hónapokkal később induljon csak meg a hatósági eljárás.²⁰⁷

Az Ákr. 101. § (2) bekezdésének értelmében, ha a hatóság az ügyfél kérelmére lefolytatott hatósági ellenőrzés során nem tapasztal jogsértést, akkor erről a tényről hivatalból hatósági bizonyítványt kell kiállítani. Így az ügyfél jogkövető magatartását a hatóság deklarálja. Az Ákr. szerinti hatósági bizonyítványra vonatkozó általános rendelkezések alkalmazandók ezen esetben. Ezek értelmében, ha utóbb kiderül, hogy hatósági bizonyítvány kiállításának nem volt helye, úgy a hatóság a bizonyítványt visszavonhatja. Hivatalból történő hatósági ellenőrzés esetében is kérheti az ügyfél hatósági bizonyítvány kiállítását a hatósági ellenőrzés eredményeiről, ebben az esetben a hatóság köteles kiállítani a hatósági bizonyítványt. Ilyen esetben más ellenőrzési megállapításról is kiállítható hatósági bizonyítvány, nem csak a jogsértés hiányáról.²⁰⁸

Folyamatos ellenőrzés esetében az ügyfél előzetes értesítése a hatósági ellenőrzésről mellőzhető, az általános szabály az ügyfél értesítése lenne. Folyamatos ellenőrzés esetében nem adható meg konkrét időpontként a befejezés időpontja, mivel az ellenőrzés folyamatosan zajlik.²⁰⁹

A folyamatos ellenőrzési feladatok hatékony ellátásának biztosítása érdekében ugyanakkor rögzítésre kerül, hogy ilyen típusú hatósági ellenőrzés esetén az ügyfél előzetes értesítése mellőzhető. Az Ákr. nem határozza meg a folyamatos ellenőrzési feladat fogalmát sem. Úgy vélte a jogalkotó, hogy nem lehetséges valamennyi ágazat sajátosságait felölelő definíció megalkotása a tárgykörben, legfeljebb oly módon, amely szubszidiáriusan lenne alkalmazandó. Hiszen az egyik ágazatban folyamatos ellenőrzési feladatnak tekintendő az online kapcsolattal megvalósított ellenőrzés, de a ciklikusan – például hetente – tartott ellenőrzés is lehet folyamatos ellenőrzési tevékenység. Egy eltérést lehetővé tévő meghatározás éppen a szabályozás általánosságát rontaná le. Az általánosság igénye és a területi korlátok miatt sem lehetséges, hogy valamennyi, a jelenlegi jogszabályi környezetben megjelenő folyamatos ellenőrzési formát szabályozza a törvény. Ez minden esetben az adott különös eljárásjogi normában határozható meg.²¹⁰

²⁰⁷ Ákr. indokolása.

²⁰⁸ Hajas et al. (2017): i.m., 239–240. pp.

²⁰⁹ Hajas et al. (2017): i.m., 240. p.

²¹⁰ 2016. évi CL. törvény indokolása az általános közigazgatási rendtartásról.

5. JOGORVOSLAT

5.1 A jogorvoslathoz való jog és az Ákr. jogorvoslati rendszere²¹¹

5.1.1 Alapfogalmak: jogorvoslat, jogorvoslathoz való jog

A jogorvoslati szakasz a közigazgatási hatósági eljárás **lehetséges szakasza**, amelyre egyrészt akkor kerül sor, ha az alapeljárást (elsőfokú eljárást) lezáró vagy annak során hozott közigazgatási hatósági döntést az ügyfél – vagy a rá vonatkozó rész vonatkozásában az eljárás egyéb résztvevője – jogorvoslati kérelemmel megtámadja, mert úgy véli, hogy a közigazgatási hatósági döntés jogát vagy – adott esetben – jogos érdekét sérti. Másrészt, akkor kerül sor a jogorvoslati szakaszra, ha az alapeljárást (elsőfokú eljárást) lezáró közigazgatás hatósági döntést hivatalból felülvizsgálják.

Az Alaptörvény Szabadság és Felelősség rész, XXIV. cikke rögzíti, hogy: „(1) [m]indenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” A közigazgatási hatósági eljárás vonatkozásában is alaptörvényi szinten került deklarálásra a tisztességes eljárás elvének követelménye, amelyet az Alkotmánybíróság gyakorlata részletezett.²¹²

Az Alaptörvény Szabadság és Felelősség rész, XXVIII. cikkének (7) bekezdése kimondja továbbá, hogy „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen,²¹³ amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

Az Alkotmánybíróság több határozatában elemezte a jogorvoslathoz való jog lényegi tartalmát. Kiemelendő ezek közül a 22/1995. (III. 31.) AB határozat, melyben található a jogorvoslat kifejezés Alkotmánybíróság által megfogalmazott értelmezése: „az Alkotmánybíróság „jogorvoslat” szó alatt azt a jogot érti, amelyet az Alkotmány 57. § (5) bekezdése szabályoz. Az eljárási jogokra épülő jogtudományokban jogorvoslatnak nevezett eszközök az elnevezés formai azonosságán túl tartalmilag nem feltétlenül azonosak az alapvető jogi értelemben vett jogorvoslattal.” A jogorvoslat célját a 23/1998. (VI. 9.) AB határozat deklarálja: „minden jogorvoslat lényegi, immanens eleme a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.” A jogorvoslatnak azonban több formája is elképzelhető. Ezt az Alkotmánybíróság 5/1992. (I. 30.) AB határozatában a következőképp fogalmazta meg: „a jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy [...] ugyanazon

²¹¹ Az elméleti részek megírásához felhasználtuk többek közt:

Patyi András (szerk.): A hatósági eljárásjog a közigazgatásban, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2012., Barabás Gergely – Baranyi Bertold – Kovács András György (szerk.): Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez, Complex Kiadó, Budapest, 2013.,

Hajas Barnabás: Újrago(mb/nd)olt hatósági eljárásjog: az általános közigazgatási rendtartás, Jogtudományi Közlöny, LXXII. évf. (6), 2017. június, 292–302. pp.,

Petrik Ferenc (szerk.): Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata, A közigazgatási eljárás szabályai I., HVG-Orac Kiadó, Budapest, 2017. munkáit és az Általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény indokolását.

²¹² Lásd többek közt: 6/1998. (III. 11.) AB határozat, 14/2002. (III. 20.) AB határozat, 15/2002. (VII. 19.) AB határozat.

²¹³ A 22/1995. (III. 31.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy „a jogorvoslati jog alkotmányos követelménye csak az érdemi, ügydöntő határozatokra vonatkozatható. Az eljárás folyamán hozott végzések pedig általában nem ügydöntőek és nem érdemiek”; ez alól létezik kivétel.

szervezetten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége.” Az Alkotmánybíróság az 1437/B/1990 AB határozata alapján: „az Alkotmány a különböző eljárásokra vonatkozó törvényi szabályozásra bízta a jogorvoslati formák megjelölését, a jogorvoslatot elbíráló fórumok megállapítását, valamint annak meghatározását, hogy hány fokú jogorvoslati rendszer érvényesülhet.” Az Alkotmánybíróság tehát elégségesnek minősítette az egyfokú jogorvoslati lehetőséget is, azonban a jogorvoslati fórumnak minden esetben döntési helyzetben kell lennie, „a formális és a jogi szabályozás miatt eleve kilátástalan jogorvoslat nem kielégítő.”²¹⁴

A jogorvoslati eljárás a **közigazgatás jogi szempontú kontroll** eszköze, mely a közigazgatási hatósági eljárás és az annak során meghozott döntés felülvizsgálatát jelenti a feltárt hiba orvoslása érdekében a döntés felülbírálatának, azaz megváltoztatásának vagy megsemmisítésének a jogával. Az Ákr.-ben meghatározott jogorvoslati eszközök összessége jelenti a közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslati rendszerét. Jogorvoslati eszköz az a törvényben biztosított nevesített eljárási forma, amelynek eredményeként az azt folytató szerv egy korábban meghozott eljárási vagy érdemi döntést felülvizsgál, illetve szükség szerint felülbírá. ²¹⁵ A jogorvoslati eljárásokra vonatkozó részletszabályokat az Ákr. külön fejezetben a IX. fejezetben, Jogorvoslat cím alatt szabályozza.

5.1.2 Az Ákr. jogorvoslati rendszere

Az Ákr. fenntartja a jogorvoslati eljárások Ket.-ben kialakított csoportosítását: az ügyféli aktivitást feltételező kérelemre induló jogorvoslati eljárásokat és az ügyfél passzivitása mellett vagy akár az ügyfél akarata ellenében, hivatalból indított döntés-felülvizsgálati formákat. Az Ákr. azonban a Ket.-től eltérően a hivatalbóli döntés-felülvizsgálati eljárások terminológiát megváltoztatja és mindkét jogorvoslati eljárást jogorvoslati eljárásnak tekinti, csupán a kezdeményezésük mikéntje alapján tesz különbséget. Ennek alapján az Ákr. jogorvoslati rendszerében megkülönböztethetők kérelemre induló és hivatalból induló jogorvoslati eljárások. A jogorvoslati eljárás célja – akár kérelemre, akár hivatalból indul – azonos: a hibás közigazgatási hatósági döntés orvoslása.

Kérelemre induló jogorvoslati eljárások:

- a közigazgatási per és
- a fellebbezési eljárás.

Hivatalból induló jogorvoslati eljárások:

- a döntés módosítása vagy visszavonás a hatóság saját hatáskörében,
- a felügyeleti eljárás és
- az ügyészi felhívás és fellépés nyomán indított eljárás.

Megjegyezendő, hogy az Ákr. jogorvoslati rendszere alapján – hasonlóan a Ket.-hez – az igazolási kérelem, ²¹⁶ a döntés kijavítása és kiegészítése nem minősül jogorvoslati eljárásnak.

A jogorvoslati eljárások megkülönböztethetők az alapján is, hogy mely szerv végzi a jogorvoslati eljárást. Így **belső és külső** jogorvoslati eljárások határozhatóak meg. Belső jogorvoslati eljárások esetén a jogorvoslatot mindig a közigazgatási szervezetrendszeren belüli szerv végzi. Ide sorolható a kérelemre induló jogorvoslati eljárások közül a fellebbezési eljárás; a hivatalból induló jogorvoslati

²¹⁴ 22/1995. (III. 31.) AB határozat.

²¹⁵ Varga Zs. András: Az alkotmányosság követelménye és az eljárás alapelvei, In: Patyi: i.m., 135–136. pp.

²¹⁶ Lásd: 2218/B/1991 AB határozat, amelyben az Alkotmánybíróság kifejtette: „Az Alkotmány 57. § (5) bekezdése szempontjából az igazolást nem lehet jogorvoslatnak tekinteni. Az nem a sérelmes döntés felülvizsgálatára és a döntésre közvetlenül visszaható újabb határozat hozatalára irányul. Az igazolás valamely perbeli cselekmény elmulasztása következményeinek elhárítására szolgál.”

eljárások közül a döntés módosítása, visszavonása a hatóság saját hatáskörében és a felügyeleti eljárás. Külső jogorvoslati eljárások esetén a jogorvoslatot nem közigazgatási szervezetrendszeren belüli szerv végzi, hanem a közigazgatás szervezetrendszerén kívüli szerv jár el. Ide sorolható a kérelemre induló jogorvoslati eljárások közül a közigazgatási per, hisz ebben az esetben a közigazgatási bíróság jár el. Továbbá részben ide sorolható a hivatalból induló jogorvoslati eljárások közül külső közreműködő – az ügyész – miatt, az ügyészi felhívás vagy fellépés nyomán indított eljárás.

Az Ákr. a jogorvoslat szabályainak alkalmazása tekintetében kimondja, hogy a jogorvoslati eljárásban **az Ákr. rendelkezéseit a jogorvoslati fejezetben (Ákr. IX. fejezetében) foglalt eltérésekkel kell alkalmazni**. Ez azt jelenti, hogy a jogorvoslati eljárások esetén is irányadóak az Ákr. hatályára, alapelveire, alapvető rendelkezésekre, határidőkre, etc. vonatkozó, az Ákr. korábbi fejezeteiben meghatározott rendelkezések. Természetesen az Ákr. Jogorvoslat című, IX. fejezetében meghatározott eltéréseket figyelembe kell venni és megfelelően kell alkalmazni a jogorvoslati eljárások során.

5.1.3 Az önálló jogorvoslattal megtámadható döntések köre

Az Ákr. meghatározza azon döntések körét, amely esetében önálló jogorvoslattal lehet élni.

A hatóság döntése határozat vagy végzés.²¹⁷ A hatóság – az Ákr. 80. § (4) bekezdésben meghatározott kivétellel²¹⁸ – az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során hozott egyéb döntések a végzések.

Az érdemi döntés, azaz a **hatóság határozata ellen önálló jogorvoslatnak** van helye. Az eljárás során hozott egyéb döntések, azaz a hatóság **végzései ellen azonban főszabály szerint nincs** helye önálló jogorvoslatnak, kivéve, ha azt törvény megengedi.

A hatóság végzései elleni jogorvoslathoz való jog a határozat, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés ellen igénybe vehető jogorvoslat keretében gyakorolható.²¹⁹

5.2 Kérelemre induló jogorvoslati eljárások

5.2.1 Bevezető

A kérelemre induló jogorvoslati eljárások közös jellemzője az, hogy a jogosultnak **alanyi joga**, hogy jogorvoslati kérelmét – ha az a jogszabályban előírt feltételeknek megfelel – az arra jogosult bíróság vagy közigazgatási hatóság érdemben elbírálja. A kérelemre induló jogorvoslati eljárások az Alaptörvényben biztosított jogorvoslathoz való jog érvényesülését biztosítják. Elsősorban **az ügyfeleket, illetve az eljárás egyéb résztvevőit** védik a jogaikat vagy jogos érdekeiket sértő közigazgatási hatósági döntések ellen. Fontos kiemelni, hogy a jogorvoslathoz való jog nem korlátlan. Az Ákr. szabályozza azt, hogy jogorvoslati kérelmet kinek van joga benyújtani, milyen határidőn belül lehet benyújtani, etc.

Az elmúlt évtizedekben a kérelemre induló jogorvoslati eljárások száma folyamatosan változott. Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény átfogó módosításáról és egységes szerkezetbe foglalásáról szóló 1981. évi I. törvény két kérelemre induló jogorvoslati eljárást ismert: a fellebbezési eljárást és a bírósági felülvizsgálatot. A Ket. hatálybalépésekor e jogorvoslati eszközök száma az előbb említett jogorvoslati eszközökön túl további kettővel, az újrafelvételi eljárással és a méltányossági eljárással bővült. A Ket. módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvényt követően, a

²¹⁷ Az Ákr. 80. § (1) bekezdése alapján.

²¹⁸ Az Ákr. 80. § (4) bekezdése kimondja: „(4) Ha az eljárás a jogszabályban meghatározott jogosultak pénzbeli ellátásának mérlegelés nélkül a jogszabályban meghatározott mértékre történő emelésére irányul, a hatóság mellőzi a határozathozatalt.”

²¹⁹ Ákr. 112. § alapján.

méltányossági eljárás kikerült a jogorvoslati eszközök közül, így három kérelemre induló jogorvoslati eljárást tartalmazott az akkori közigazgatási hatósági eljárási törvényünk: a fellebbezést, a bírósági felülvizsgálatot és az újrafelvételi eljárást. 2012. január 1-je után, a Ket.-ben újra négy kérelemre induló jogorvoslati eljárás található: az Alaptörvénnyel való összhang megteremtése végett az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárás átkerült a hivatalbóli döntés-felülvizsgálati eljárások közül a kérelemre induló eljárások közé. 2018. január 1-jén hatályba lépő Ákr. két kérelemre induló jogorvoslati eljárást nevesít: a közigazgatási pert és a fellebbezési eljárást.

Megjegyezendő, hogy az Ákr. nem tartalmaz két, korábban a Ket.-ben szabályozott kérelemre induló jogorvoslati eljárást: az újrafelvételi eljárást és az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárást. E két jogorvoslati eljárás a gyakorlatban nem került túl gyakran alkalmazásra. Az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárásra vonatkozó rendelkezések elhagyásának további indoka az, hogy szabályozása okafigyottá vált, mert míg a Ket. az ügyfelek között létrejött egyezséget jóváhagyó határozat ellen tette csak lehetővé kizárólagos jogorvoslati eljárásként, addig az Ákr. biztosítja az egyezés megtámadásának lehetőségét.

Ezenfelül jelentős módosítás a Ket.-hez képest az is, hogy az Ákr. a legújabb európai tendenciákhoz hasonlóan a jogállamiság elvének inkább megfelelő, a közigazgatási szervezetrendszeren kívüli jogorvoslati eljárást, a közigazgatási pert jelöli meg elsődleges jogorvoslati lehetőségként, ezzel megcserélődik a közigazgatási per és a fellebbezés helye a rendszerben.

A következő alfejezetekben elsőként a **közigazgatási perre** vonatkozó legfontosabb rendelkezéseik,²²⁰ ezt követően a **fellebbezés** részletszabályai kerülnek bemutatásra.

5.2.2 A közigazgatási per

A közigazgatási hatósági eljárások jogorvoslati rendszerében jelentős változás következett be: **az elsődleges kérelemre induló jogorvoslati eljárás 2018. január 1-jétől a közigazgatási per.**²²¹ A közigazgatási per kérelemre induló, a közigazgatási szervezetrendszeren kívüli jogorvoslati eljárás. A közigazgatási perre vonatkozó részletes szabályozást az Ákr.-rel párhuzamosan hatályba lépő, a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) tartalmazza.

Az **Alaptörvény** Alapvetés rész, B) cikk (1) bekezdés kimondja, hogy: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” A közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye a **jogállamiság** elvéből fakad.

Az Alaptörvényben Az Állam rész, A bíróság cím alatt, a 25. cikk kimondja, hogy: „(1) A bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el. Bíróság a rendes és a közigazgatási bíróság. (2) A rendes bíróságok döntenek büntetőügyben, magánjogi jogvitában és törvényben meghatározott egyéb ügyben. A rendes bírósági szervezet legfőbb szerve a Kúria, amely biztosítja a rendes bíróságok jogalkalmazásának egységét, a rendes bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz. (3) A közigazgatási bíróságok döntenek közigazgatási jogvitákban és törvényben meghatározott egyéb ügyben. A közigazgatási bírósági szervezet legfőbb szerve a Közigazgatási Felsőbíróság, amely biztosítja a közigazgatási bíróságok jogalkalmazásának egységét, a közigazgatási bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz.”

²²⁰ Jelen tananyag terjedelmi korlátaira tekintettel nem tartalmazza a Kp. teljes és átfogó ismertetését.

²²¹ Lásd továbbá többek közt:

Petrik Ferenc (szerk.): A Közigazgatási perrendtartás magyarázata, HVG-Orac, Budapest, 2017.,

Herbert Küpper: Magyarország átalakuló közigazgatási bírászkodása, MTA Law Working Papers, 2014/59. p.,

Patyi András: Közigazgatási bírászkodásunk modelljei. Logod Bt., Budapest, 2002.,

Patyi (2012): i.m. 447–521. pp.,

Rozsnay Krisztina (2010): Közigazgatási bírászkodás Prokrusztész-ágyban. A közigazgatás feletti bírói kontroll változó körülmények közt. Eötvös Kiadó, Budapest;

Trócsányi László: Milyen közigazgatási bírászkodást? Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1992. munkái és a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény indokolása.

Az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezések 27. pontjában rögzíti, hogy: „[a] közigazgatási bírósági szervezet felállításáról szóló sarkalatos törvény hatálybalépéséig a bíróság dönt a) büntetőügyben, magánjogi jogvitában, törvényben meghatározott egyéb ügyben; b) a közigazgatási határozatok törvényességéről; c) az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről; d) a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról.”

Továbbá az Alaptörvény, Szabadság és Felelősség rész, XXVIII. cikk (7) bekezdése alapján: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy **jogorvoslattal** éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.” A közigazgatási bírászkodás²²² funkciója egyrészt a **szubjektív jogvédelem**, másrészt az **objektív jogvédelem**.²²³

Kiemelendő, hogy a **közigazgatás ellenőrzésében a közigazgatási bírászkodás régóta vesz részt Magyarországon**. Az 1896. évi XXVI. törvénycikk életre hívta a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróságot, amely egészen 1949-ig működött.²²⁴ A Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság egy, a bírósági és a közigazgatási szervezetrendszerrel elkülönülő, egyfokú közigazgatási bíróság volt. Az 1949-es évet követően sokáig nem szabályozták a közigazgatásban hozott döntések bírósági felülvizsgálatának lehetőségét. Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény röviden meghatározta ugyan azoknak az államigazgatási határozatoknak a körét, amelyek esetében lehetőség nyílt a bírósági felülvizsgálatra, de ez igen szűk körű volt. Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. törvény (Áe.) 72. § (1) bekezdése kimondta, hogy: „jogszabálysértés miatt az ügyfél a bíróságtól – a Minisztertanács rendeletében meghatározott körben²²⁵ – 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.”

Az 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmányt módosította. Az Alkotmány 50. § (2) bekezdése kimondta, hogy a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét. A 32/1990. (XII. 22.) AB határozat megsemmisítette a 63/1981. (XII. 5.) MT rendeletet és az Áe. 72. § (1) bekezdését, és kötelezte az Országgyűlést annak a jogszabálynak a megalkotására, amely alapján valamennyi közigazgatási határozatot meg lehet támadni a bíróság előtt. Az 1991. XXVI. törvény a közigazgatási hatósági ügyekben széles körben lehetővé tette a bírósági felülvizsgálatot.

A közigazgatási bírászkodás a szervezeti keretei 1990 óta gyakran változtak: 2013. január 1-jével létrejöttek a közigazgatási és munkaügyi bíróságok, amelyek első fokon járnak el a közigazgatási határozatok felülvizsgálatánál, valamint a munkaviszonyból és munkaviszony jellegű jogviszonyból származó ügyek elbírálásánál.

Az elmúlt két évtizedben közigazgatási bírászkodás kapcsán visszatérő kérdésként jelent meg a szakirodalomban a közigazgatási bíróság hatáskörére, szervezetére és a közigazgatási per eljárási szabályaira vonatkozó dilemmák köre és a kodifikáció szükségessége.

2017. december 31-ig a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatára vonatkozó részletszabályokat a Ket. 109. §-a, a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) XX. fejezete és a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény szabályozta. 2018. január 1-jén hatályba lépett az **Ákr.-rel párhuzamosan a Kp. is**, mely részletesen tartalmazza a közigazgatási per szabályait. Az Ákr. csak a legfontosabb, a közigazgatási hatósági eljárás szempontjából jelentős kérdé-

²²² A közigazgatási bírászkodás, a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálata és a közigazgatási per nem azonos fogalmak. Lásd: Patyi (2012): i.m., 474. p.

²²³ Patyi András – Köblös Adél: A közigazgatási bírászkodás alkotmányos alapjai, Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2016/3, 8–29. pp.,

Rozsnyai Krisztina: A hatékony jogvédelem biztosítása a közigazgatási bírászkodásban, ACTA HUMANA, 2013/1. 117–130. pp.

²²⁴ 1949. évi II. tc. a közigazgatási bíróság megszüntetéséről.

²²⁵ Lásd: 63/1981. (XII.5.) MT rendeletet.

seket, az Ákr. és a Kp. közti kapcsolódási pontokat határozza meg.

2018. december 12-i ülésnapján az Országgyűlés elfogadta a közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvényt, amely 2020. január 1. napján lép hatályba, és amely részletesen szabályozza a közigazgatási bíróságok szervezetét, a közigazgatási bíróságok igazgatását és a közigazgatási bírák jogállásának sajátos szabályait. Ezzel párhuzamosan az Országgyűlés elfogadta a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló 2018. évi CXXXI. törvényt is, amely 2019. február 1. napján lépett hatályba, és a közigazgatási bíróságok felállításához kapcsolódó egyes átmeneti szabályokat rögzíti.

Az Ákr. a közigazgatás per indításának feltételeként kimondja, hogy: „Az ügyfél – az önálló fellebbezéssel nem támadható végzések kivételével – a véglegessé vált döntés ellen közigazgatási pert indíthat. Fellebbezéssel támadható döntés esetén közigazgatási per akkor indítható, ha az arra jogosultak valamelyike fellebbezett és a fellebbezést elbírálták.”²²⁶ Ezek alapján tehát közigazgatási pert az ügyfél – az önálló fellebbezéssel nem támadható végzések kivételével – **véglegessé vált döntés ellen** indíthat. A hatóság döntése akkor válik véglegessé, ha azt a hatóság már – az Ákr.-ben meghatározott kivételekkel – nem változtathatja meg.²²⁷

Az Ákr. továbbá szabályozza az **ügyész** által kezdeményezett per indításának feltételeit: az ügyész akkor indíthat pert a hatóság véglegessé vált döntése ellen vagy a hatóság eljárási kötelezettségének elmulasztása esetén a hatóság eljárásra kötelezése iránt; ha a jogsértés megszüntetésére felszólító ügyészi felhívásban megállapított határidő eredménytelenül eltelt.²²⁸

Az Ákr. meghatározza a közigazgatási **hatóság önkorrekción** lehetőségét is, a hatóság döntésének módosítása vagy visszavonása a keresetlevél alapján cím alatt.²²⁹

Ezek alapján abban az esetben módosítja vagy vonja vissza a közigazgatási hatóság döntését a keresetlevél alapján, ha megállapítja, hogy döntése jogszabálysértő.²³⁰ Abban az esetben, ha a közigazgatási hatóság a keresetlevélben foglaltakkal egyetért, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, a közigazgatási hatóság a nem jogszabálysértő döntést is visszavonhatja, illetve a keresetlevélben foglaltaknak megfelelően módosíthatja.²³¹ Továbbá, ha a keresetlevél alapján a szakhatóság állásfoglalását módosítja, a közigazgatási hatóság döntését ennek megfelelően módosítja vagy visszavonja.²³² A közigazgatási hatóságnak döntését keresetlevél alapján módosítani vagy visszavonni ugyanazon ügyben csak egyszer van lehetősége.²³³ Ha a közigazgatási hatóság döntését keresetlevél alapján módosítja vagy visszavonja, ezen „új” döntés ellen is biztosított a jogorvoslathoz való jog, a közigazgatási per indításának lehetősége.

A Kp. a közigazgatás perre vonatkozó részletszabályokat rögzíti.

Az Első részben, Általános rendelkezések cím alatt, meghatározásra kerültek az alapvető rendelkezések, így például a Kp. hatálya, a bíróság feladata; a közigazgatási per résztvevőire vonatkozó rendelkezések és egyéb általános szabályok. A Kp.-t kell alkalmazni a közigazgatási jogviták elbírálása iránti közigazgatási perben és az egyéb közigazgatási bírósági eljárásban. **A Kp. hatálya** azonban nem terjed ki azon közigazgatási jogviták elbírálására, amelyekre törvény más bírósági eljárási szabályok alkalma-

²²⁶ Ákr. 114. § (1) bekezdés alapján.

²²⁷ Lásd: Ákr. 82.§.

²²⁸ Lásd részletesen: III. 4. alfejezetet.

²²⁹ Az Ákr.114. § (2) bekezdés alapján.

²³⁰ Az Ákr. 115.§ (1) bekezdés alapján.

²³¹ Az Ákr. 115.§ (2) bekezdés alapján.

²³² Az Ákr. 115.§ (3) bekezdés alapján.

²³³ Az Ákr. 115.§ (4) bekezdés alapján.

zását rendeli.²³⁴ A Kp. meghatározza, hogy mit ért **közigazgatási jogvita** alatt.²³⁵ A közigazgatási per **résztevői a bíróság**, a felperes és az alperes. Kiemelendő továbbá az érdekelt is. Elsőfokon ítélik a közigazgatási és munkaügyi bíróság; és törvényben meghatározott esetben a törvényszék vagy a Kúria. Másodfokon ítélik a közigazgatási és munkaügyi bírósághoz tartozó ügyekben a törvényszék; és a törvényszékhez tartozó ügyekben a Kúria.²³⁶ **Felperes** az, aki a per indítására jogosult.²³⁷ **Alperes** az, aki ellen a pert indítják. Ha törvény eltérően nem rendelkezik, a pert az ellen a közigazgatási szerv ellen kell indítani, amely a jogvita tárgyát képező közigazgatási tevékenységet megvalósította. Többfokú közigazgatási eljárásban hozott cselekmény esetén a közigazgatási cselekmény megvalósítója az utolsó fokon eljáró közigazgatási szerv.²³⁸ A Kp. 20. § (1) bekezdése pedig kimondja, hogy: „Akinek jogát vagy jogos érdekét a vitatott közigazgatási tevékenység közvetlenül érinti vagy a perben hozandó ítélet közvetlenül érintheti, a mások között folyamatban lévő perbe **érdekeltként** beléphet. A perbe **érdekeltként** beléphet az is, aki a megelőző eljárásban ügyfélként vett részt.”

A Második rész az **elsőfokú eljárás** részletszabályait ismerteti. A pert keresetlevéllel kell megindítani, amely tartalmazza többek közt a közigazgatási tevékenységgel okozott jogsérelmet.²³⁹ A **keresetben** kérhető a közigazgatási cselekmény hatályon kívül helyezése, megsemmisítése vagy megváltoztatása, a közigazgatási cselekmény elmulasztásának megállapítása, közigazgatási cselekmény megvalósításának megtiltása, a közigazgatási jogviszonyból eredő kötelezettség teljesítésére kötelezés, a közigazgatási szerződéses jogviszonnyal vagy a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatban okozott kár megtérítésére kötelezés, illetve a közigazgatási tevékenységgel előidézett jogsértés tényének vagy a közigazgatási jogviszony szempontjából lényeges egyéb ténynek a megállapítása.²⁴⁰ A keresetlevelet – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a vitatott közigazgatási cselekmény közlésétől számított harminc napon belül kell a vitatott cselekményt megvalósító közigazgatási szervhez benyújtani. Ha a közigazgatási cselekményt nem kell közölni, a keresetlevelet – törvény eltérő rendelkezése hiányában – a cselekményről való tudomásszerzéstől számított harminc napon belül, de legkésőbb a cselekmény megvalósulásától számított egy éven belül kell benyújtani. Többfokú közigazgatási eljárásban hozott cselekmény esetén a keresetlevelet az elsőfokon eljáró közigazgatási szervnél kell benyújtani, fő szabály lett az elektronikus úton történő benyújtás.²⁴¹

²³⁴ Kp. 1.§ alapján.

²³⁵ Kp. 4. § alapján: “(1) A közigazgatási jogvita tárgya a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező cselekményének, vagy a cselekmény elmulasztásának (a továbbiakban együtt: közigazgatási tevékenység) jogszerűsége.

(2) Közigazgatási jogvita a közszolgálati és a közigazgatási szerződéses jogviszonnyal kapcsolatos jogvita is.

(3) Közigazgatási cselekmény a) az egyedi döntés; b) a hatósági intézkedés; c) az egyedi ügyben alkalmazandó – a jogalkotásról szóló törvény hatálya alá nem tartozó – általános hatályú rendelkezés; d) a közigazgatási szerződés.”

²³⁶ Lásd részletesen a bíróságokra vonatkozó rendelkezéseket a Kp. 7. § – 15. §.

²³⁷ Kp. 17. § alapján: „A per megindítására jogosult

- a) az akinek jogát vagy jogos érdekét a közigazgatási tevékenység közvetlenül érinti,
- b) az ügyészség, illetve a törvényességi felügyeletet vagy törvényességi ellenőrzést gyakorló szerv, ha a felhívásában megállapított határidő eredménytelenül telt el,
- c) az a közigazgatási szerv, amely a megelőző eljárásban hatóságként vagy szakhatóságként nem vett részt, ha hatáskörét a közigazgatási tevékenység érinti, továbbá amely a szerződésben részes fél (szerződő közigazgatási szerv),
- d) törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott ügyekben az a civil szervezet, amely a nyilvántartásba vett tevékenységét valamely alapvető jog védelme vagy valamilyen közérdek érvényre juttatása érdekében a közigazgatási tevékenység által érintett földrajzi területen legalább egy éve folytatja, ha a közigazgatási tevékenység nyilvántartásba vett tevékenységét érinti,
- e) törvényben meghatározott esetben az általa képviselt tagság, illetve csoport jogos érdekeinek közvetlen sérelme vagy veszélyeztetése esetén azon érdek-képviselői szervezet vagy köztestület is, amelynek nyilvántartott vagy alapító okiratában rögzített tevékenységét a közigazgatási tevékenység érinti.”

²³⁸ Kp. 18. § alapján.

²³⁹ Kp. 37. § alapján.

²⁴⁰ Kp. 38. § alapján.

²⁴¹ Kp. 39. § alapján.

A keresetlevelet a benyújtásától számított tizenöt napon belül kell az ügy irataival együtt a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bírósághoz továbbítani. Többfokú közigazgatási eljárásban hozott cselekmény esetében az elsőfokon eljáró közigazgatási szerv a benyújtástól számított öt napon belül az ügy irataival együtt felterjeszti a másodfokon eljáró közigazgatási szervhez, amely azokat a benyújtástól számított huszonegy napon belül továbbítja a bírósághoz.²⁴² Az alperes a keresetlevélben foglaltakra nyilatkozik, amely vagy a keresetlevél visszautasítására irányul, vagy érdemi védekezést tartalmaz. Ezt nevezi a Kp. **védíratnak**.²⁴³ A bíróság megvizsgálja a keresetlevelet, és megteszi a szükséges intézkedéseket a keresetlevél alapján: így például hiánypótlásra hívja fel a felperest, átteszi a keresetlevelet, visszautasítja a keresetlevelet, etc.²⁴⁴ Ezt követően, a bíróság előkészíti a pert: tárgyalást tart vagy tárgyaláson kívül dönt.²⁴⁵ Egyes esetekben a bíróság eljárását megszünteti.²⁴⁶

A Kp. Harmadik rész **Határozatok** cím alatt meghatározza a bíróságok döntési jogkörét.²⁴⁷ A határozat fajtái: **ítélet és végzés**.²⁴⁸ A bíróság ítélettel a per érdemében dönt, míg a per során felmerült minden más kérdésben végzéssel dönt a kereseti kérelem keretei között. A bíróság a keresetet elutasítja, ha a kereset alaptalan; ha a felperes jogának vagy jogos érdekének közvetlen sérelme nem állapítható meg; vagy ha olyan eljárási szabályszegés történt, amelynek az ügy érdemi elbírálására lényeges kihatása nem volt.²⁴⁹ Abban az esetben, ha a bíróság a jogsértést – a kereset alapján vagy hivatalból – megállapítja, a keresetnek helyt adó ítélet születik: a közigazgatási cselekményt megváltoztatja, megsemmisíti vagy hatályon kívül helyezi; szükség esetén a közigazgatási cselekmény megsemmisítése vagy hatályon kívül helyezése mellett a közigazgatási szervet új eljárásra kötelezi; a közigazgatási szervet marasztalja.²⁵⁰ A bíróság a közigazgatási szervnek határozott, a megállapított jogsértés orvoslásának valamennyi lényeges pontjára kiterjedő iránymutatást ad az ítéletben elrendelt új eljárás (megismételt eljárás) lefolytatására vagy cselekmény megvalósítására vonatkozóan,²⁵¹ ami utóbb kiegészíthető, pontosítható, és az ítélet teljesítésének elmaradása esetén a bíróság magyarázatot kérhet a közigazgatási szertől, ha elmarad az ítéletben foglaltak teljesítése.

A bíróság a jogsértő közigazgatási cselekményt megváltoztatja, ha az ügy természete azt megengedi, a tényállás megfelelően tisztázott, és a rendelkezésre álló adatok alapján a jogvita véglegesen eldönthető.²⁵²

Megjegyezendő, hogy a bíróság a közigazgatási cselekményt – a közlésére visszamenőleges hatálylallyal – megsemmisíti, ha a közigazgatási cselekmény semmis vagy jogszabályban meghatározott okból érvénytelen, vagy olyan lényeges alaki hiányosságban szenved, amely miatt nem létezőnek kell tekinteni; a megelőző eljárás lényeges szabályainak megszegésével okozott jogsérelem a perben nem orvosolható; vagy a közigazgatási szerv cselekményét kizárólag az ügyben nem alkalmazható jogszabályi rendelkezésre alapította.²⁵³

A bíróság ítéletében a jogsértés tényét állapítja meg, ha megváltoztatás, megsemmisítés vagy marasztalás nem lehetséges, és a megállapításhoz a felperesnek vagy az érdekeltnek fontos érdeke fűződik, vagy a jogsérelem így elhárítható.²⁵⁴

²⁴² Kp. 40. § alapján.

²⁴³ Kp. 42. § alapján.

²⁴⁴ Kp. 45–55. § alapján.

²⁴⁵ Lásd részletesen: Kp. 56. § – 80. §.

²⁴⁶ Az eljárás megszüntetése vonatkozásában lásd: Kp. 81–83. §.

²⁴⁷ Kp. 84–98. § alapján.

²⁴⁸ A Kp. 84. § (2) bekezdés alapján: a határozatokra a polgári perrendtartás szabályait a Harmadik részben foglalt eltérésekkel kell megfelelően alkalmazni.

²⁴⁹ Kp. 88. § alapján.

²⁵⁰ Kp. 89. § alapján.

²⁵¹ Kp. 86. § (4) bekezdés.

²⁵² Kp. 90 § alapján.

²⁵³ Kp. 92. § alapján.

²⁵⁴ Kp. 93. § alapján.

Kiemelendő továbbá az ítélet anyagi jogerőhatása: a közigazgatási tevékenység jogszerűségének vizsgálata tárgyában hozott ítélet jogereje kizárja, hogy ugyanazon közigazgatási tevékenység jogszerűségének vizsgálatára a felek vagy az érdekelték új keresetet indíthassanak, vagy azt egyébként vitássá tehessék.²⁵⁵

A Kp. Negyedik rész, **Perorvoslatok és az Alkotmányjogi panasz esetén követendő eljárás**²⁵⁶ cím alatt meghatározásra kerülnek a bírósági ítélete elleni perorvoslati lehetőségek: elsőként a bíróság ítélete elleni rendes perorvoslati lehetőségként a fellebbezés.²⁵⁷ Ha törvény lehetővé teszi, az elsőfokú ítélet ellen jogszabálysértésre hivatkozással fellebbezéssel élhet a fél, az érdekelt, valamint a rendelkezés rá vonatkozó része ellen az, akire az ítélet rendelkezést tartalmaz. Ha törvény eltérően nem rendelkezik, a törvényszék elsőfokú ítélete ellen fellebbezésnek van helye.²⁵⁸ A fellebbezést – ha törvény eltérően nem rendelkezik – az ítélet közlésétől számított tizenöt napon belül az elsőfokú bíróságnál kell benyújtani.²⁵⁹ Megjegyzendő az ugró fellebbezés lehetősége. Erre abban az esetben van lehetőség, ha a határozatot elsőfokon a közigazgatási és munkaügyi bíróság hozta, a felek a határozat elleni fellebbezéshez mellékelt közös kérelemben indítványozhatják, hogy az anyagi jogszabály megsértésére alapított fellebbezést közvetlenül a Kúria bírálja el. Kiemelendő, hogy az ugró fellebbezést a Kúria akkor fogadja be, ha a fellebbezés olyan anyagi jogsértésen alapul, amely a joggyakorlat egységének biztosítása szempontjából alapvető jelentőségű.²⁶⁰

A Kp. rendkívüli perorvoslati lehetőségként szabályozza a felülvizsgálatot és a perújítást. Felülvizsgálati kérelmet terjeszthet elő – főszabály szerint²⁶¹ – jogszabálysértésre hivatkozással a jogerős ítélet, továbbá a keresetlevelet visszautasító vagy az eljárást megszüntető jogerős végzés ellen a fél, az érdekelt, valamint a rendelkezés rá vonatkozó része ellen az, akire a határozat rendelkezést tartalmaz.²⁶² A felülvizsgálati kérelmet az elsőfokú határozatot hozó bíróságnál a jogerős határozat közlésétől számított harminc napon belül kell jogi képviselő útján benyújtani.²⁶³ Felülvizsgálati ügyekben a Kúria jár el.²⁶⁴ A Kp. másik rendkívüli jogorvoslati lehetőségként szabályozza a perújítást.²⁶⁵

A Kp. Ötödik rész a **Különös közigazgatási perek** és egyéb közigazgatási bírósági eljárások cím alatt az egyszerűsített perre, a mulasztási perre, a marasztalási perre, a köztisztviselési felügyeleti perre, az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárásra és a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti eljárásra, az új eljárásra kötelező és a mulasztási ítélet teljesítésének kikényszerítésére irányuló eljárásra, és a közigazgatási szerv kijelölésére irányuló eljárásra vonatkozó részletszabályok kerülnek meghatározásra.²⁶⁶

A. A. parkolási igazolvány kiállítása iránti kérelmet nyújtott be a járási hivatalhoz. A járási hivatal határozatában a parkolási igazolvány kiállítási kérelmet elutasította. A határozat hivatkozott a szakvéleményre, mely szerint A. A. mozgásszervi részkarosodásának jogszabályban meghatározott mértékű akadályozottsága nem áll fenn. A határozat ellen A. A. fellebbezéssel élt. A kormányhivatal az elsőfokú határozatot helybenhagyta, miután eljárása során megkereste a másodfokon eljáró orvosszakértői bizottságot. A határozattal szemben A. A. közigazgatási pert indított annak kézhezvételétől számított harminc napon belül. Keresetét az első fokon eljáró járási hivatalnál terjesztette elő, amiben kérte a határozat elsőfokú határozatra kiterjedő hatályon kívül helyezését és az alperesi hatóság új eljárás lefoly-

²⁵⁵ Kp. 96. § alapján.

²⁵⁶ A Kp. 123.§-a az Alkotmányjogi panasz esetén követendő eljárást részletezi.

²⁵⁷ Kp. 99–114. § alapján.

²⁵⁸ Kp. 99. § alapján.

²⁵⁹ Kp. 100. § (1) bekezdése alapján.

²⁶⁰ Kp. 101. § alapján.

²⁶¹ A Kp. meghatározza a felülvizsgálatból kizárt határozatokat. Lásd: Kp. 116.§ alapján.

²⁶² Kp. 115.§ (1) bekezdés alapján.

²⁶³ A felülvizsgálatról lásd részletesen: Kp. 115–121. § alapján.

²⁶⁴ Kp. 7. § (3) bekezdés alapján.

²⁶⁵ Kp. 122. §.

²⁶⁶ Kp. 124–154. §.

tatására kötelezését. Az alperes a kereset és az ügy iratait, továbbá védiratát (az alperes keresetlevélben foglaltakra tett nyilatkozata, amely a kereset elutasítására és a felperes perköltségben történő marasztalására irányul) együtt és egyidejűleg küldte meg az eljáró közigazgatási és munkaügyi bíróságnak, így a bíróságnak nem kellett hiánypótlás keretében az iratok és a védirat beszerzéséről intézkednie. A bíróság a tényállást a becsatolt iratok, valamint az általa felkért igazságügyi orvosszakértő szakvéleménye alapján állapította meg. Az eljárás során kirendelt igazságügyi szakértő szakvéleménye megegyezett a közigazgatási eljárásba bevont szakértő véleményével, a bíróság a felperes keresetét elutasította, ítéletében kimondta, hogy a felperes közlekedő képességében súlyosan akadályozott személynek nem minősül, az ágazati jogszabály alapján nem jogosult parkolási igazolványra, ezért a felperes keresete alaptalan volt. A le nem rótt feljegyzett eljárási illetéket és szakértői költséget a Magyar Állam viselte. Kötelezte a bíróság a felperest, hogy fizessen meg az alperesnek 15 napon belül 10.000 forint perköltséget.

Zs. Zs-né parkolási igazolvány kiállítása iránti kérelmet nyújtott be a járási hivatalhoz. A járási hivatal határozatában a parkolási igazolvány kiállítási kérelmet elutasította. Zs.Zs-né fellebbezése folytán eljáró másodfokú hatóság az elsőfokú határozatot határozatával helybenhagyta. Az első és másodfokú határozatok egyező indoklása szerint, Zs. Zs-né kérelme azért került elutasításra, mert az anyagi jogszabályban a parkolási igazolvány kiállításának feltételei nem állnak fenn. Zs. Zs-né közlekedőképességének súlyos akadályozottsága nem igazolt, az első- és másodfokú hatóság által megkeresett szakértői bizottság szakvéleménye szerint, a nyitva álló törvényes határidőn belül (30 napon belül) Zs.Zs-né mint felperes közigazgatási pert indított, keresetét az első fokon eljáró járási hivatalhoz nyújtotta be elektronikus úton. Keresetében kérte a határozat elsőfokú határozatra kiterjedő hatályon kívül helyezését és az alperesi hatóság új eljárás lefolytatására kötelezését, részére parkolási igazolvány kiállításával. Az alperes a kereset és az ahhoz csatolt orvosi igazolások mellett az ügy iratait, továbbá védiratát (az alperes keresetlevélben foglaltakra tett nyilatkozata, amely a kereset elutasítására és a felperes perköltségben történő marasztalására irányul) együtt és egyidejűleg küldte meg az eljáró közigazgatási és munkaügyi bíróságnak, így a bíróságnak nem kellett hiánypótlás keretében az iratok és a védirat beszerzéséről intézkednie. A bíróság a tényállást a becsatolt iratok, valamint az általa felkért igazságügyi orvosszakértő szakvéleménye alapján állapította meg. Mivel a közlekedőképesség akadályozottságának minősítése olyan orvosi szakkérdés, amelyhez a szükséges szakértelemmel a közigazgatási és munkaügyi bíróság nem rendelkezik, ezért a felperes indítványára a per során szakértői bizonyítást rendelt el, igazságügyi orvosszakértőt rendelt ki. A szakértő a rendelkezésére álló dokumentációk, illetőleg a helyszíni vizsgálat alapján megállapította, hogy a felperes mozgásszervi rész-egészségkárosodásának mértéke 40%-os. A szakértő kimondta, hogy a felperes állapotát, egészségkárosodását az első- és másodfokú bizottságok alulértékelték, az általa megállapított részkárosodások már az első- és másodfokú bizottságok vizsgálatának időpontjában is fennálltak, így a felperes már az első és másodfokú határozathozatal időpontjában is súlyosan mozgáskorlátozottnak minősült. Erre tekintettel közlekedőképességének súlyos akadályozottsága fennállt, melyből az következik, hogy az alperes a felperes közlekedőképességét tévesen értékelte, ezért a megállapított tényállás is téves volt. A bíróság az alperes határozatát az elsőfokú határozat kiterjedően hatályon kívül helyezte és új eljárásra kötelezte az elsőfokú hatóságot. A per az anyagi jogszabály rendelkezése értelmében tárgyi költség- és illetékmentes, ezért a le nem rótt illetéket és az állam által előlegezett költséget a Magyar Állam viseli.

5.2.3 A Fellebbezés

A fellebbezés a közigazgatási szervezetrendszeren belüli, kérelemre induló jogorvoslati eljárás. Az Ákr. elsőként a fellebbezés általános szabályait (a fellebbezésre jogosultak és a fellebbezéssel megtámadható döntések körét, a fellebbezés benyújtásának joghatására és a fellebbezés előterjesztésére vonatkozó részletszabályokat) határozza meg. Ezt követően a fellebbezés különös szabályai közt található a döntés módosítása illetve visszavonása a fellebbezés alapján és a fellebbezési eljárás.

5.2.3.1 a Fellebbezésre jogosultak

A fellebbezésre jogosult egyrészről az ügyfél.²⁶⁷ Fellebbezésre jogosult továbbá az, akire a döntés rendelkezést tartalmaz, így például az eljárás egyéb résztvevői, például a szakértő.²⁶⁸

A járási hivatal földhivatali osztálya mint ingatlanügyi hatóság, az ügyvéd által ellenjegyzett és benyújtott ajándékozási szerződés alapján tulajdonjog és haszonélvezeti jog bejegyzése tárgyában B.B. 3/6-od arányú tulajdonjogát törölte, ajándékozás jogcímén K.K. 3/6-od tulajdonjogát bejegyezte, ezzel egyidejűleg az elajándékozott tulajdoni hányadra az ajándékozó B.B. javára holtig tartó haszonélvezeti jogot jegyzett be. K.K. társtulajdonos fellebbezést nyújtott be a határozat ellen, melyben azt adta elő, hogy az ajándékozásról nem volt tudomása. A ház építésekor férjével együtt éjjel-nappal dolgoztak abban a tudatban, hogy az ingatlant három egyenlő részben fogják örökölni, mely az évek során többször is elhangzott, hogy K.K. az ingatlan társtulajdonosa. A jogügyletben és az azt követő hatósági eljárás során azonban K.K. nem ügyfél, így a döntés rá vonatkozóan rendelkezést nem tartalmazott.

H. H. családi gazdálkodó mint károsult, kérelmet nyújtott be a közös önkormányzati hivatal jegyzőjéhez, és az őt mint gazdát ért vadkárrel kapcsolatban kérte, hogy közte és a vadkárért felelős helyi vadásztársaság között egyezség létrehozására irányuló kárfelmérési eljárást folytasson le. A jegyző végzéssel kárszakértőt rendelt ki, amely végzésben megjelölte a kárért felelős vadásztársaságot. A vadásztársaság fellebbezést terjesztett elő, melyben előadta, hogy a szakértőt kirendelő végzésben megjelölt időpont előtt két hónappal vadgazdálkodási tevékenysége megszűnt, már másik vadásztársaság vadgazdálkodási tevékenysége alatt keletkezett a vadkár.

H. H. családi gazdálkodó mint károsult, kérelmet nyújtott be a közös önkormányzati hivatal jegyzőjéhez, és az őt mint gazdát ért vadkárrel kapcsolatban kérte, hogy közte és a vadkárért felelős helyi vadásztársaság között egyezség létrehozására irányuló kárfelmérési eljárást folytasson le. A jegyző végzéssel kárszakértőt rendelt ki, amely végzésben megjelölte a kárért felelős vadásztársaságot. A szakértő fellebbezést terjesztett elő, melyben előadta, hogy a kirendelő végzésben megjelölt időpontban a vadgazdálkodási tevékenységet folytató vadásztársaság tagja, és mint ilyen szemben az Ákr. alapján kizárási ok áll fenn.

5.2.3.2 a Fellebbezéssel megtámadható döntések

Az Ákr. jogorvoslati rendszerében fellebbezésnek kizárólag akkor van helye, ha azt az Ákr. vagy az ágazati törvény kifejezetten megengedi.

A fellebbezéssel megtámadható döntés mindenképpen elsőfokú döntés. A közigazgatási hatóság döntésének formája lehet határozat vagy végzés. A hatóság – az Ákr. 80. § (4) bekezdésben meghatározott kivétellel²⁶⁹ – az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során hozott egyéb döntések a végzések. Ezek alapján a fellebbezéssel megtámadható elsőfokú döntések két csoportra oszthatóak: elsőfokú érdemi döntésekre, tehát elsőfokú határozatokra, és önálló fellebbezéssel megtámadható elsőfokú végzésekre. Az Ákr. is megállapít olyan elsőfokú határozatokat, amelyek esetében fellebbezésnek van helye (hacsak törvény nem zárja ki), így ha az elsőfokú határozatot:

²⁶⁷ Ergo mindazon személyek, akik az Ákr. 10.§-a alapján ügyfélnek minősülnek jogosultak az elsőfokú döntés ellen fellebbezéssel élni. Az Ákr. 10. § kimondja, hogy: „(1) Ügyfél az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akinek (amelynek) jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, akire (amelyre) nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz, vagy akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak.

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

²⁶⁸ Lásd: Ákr. 5.§ (1) bekezdés b) pontját: „[...] a tanú, a hatósági tanú, a szakértő, a tolmács, a szemletárgy birtokosa és az ügyfél képviselője (a továbbiakban együtt: eljárás egyéb résztvevője) [...]”

²⁶⁹ Az Ákr. 80.§ (4) bekezdése kimondja: „Ha az eljárás a jogszabályban meghatározott jogosultak pénzügyi ellátásának mérlegelés nélkül a jogszabályban meghatározott mértékre történő emelésére irányul, a hatóság mellőzi a határozathozatalt.”

- a járási hivatal vezetője hozta:
A járási hivatal kormányablak osztálya az elsőfokú szakvélemény alapján, mivel az ügyfél mozgásszervi részkárosodásának mértéke nem éri el az anyagi jogszabályban meghatározott mértéket, ezért határozatával a kérelmet elutasította. A határozat ellen az ügyfél a jogszabályban megadott határidőn belül a járási hivatalhoz benyújtott, indoklással ellátott fellebbezéssel élt. A fellebbezés felterjesztését követően eljáró másodfokú szerv által megkeresett másodfokú szakértői bizottság szakvéleménye megegyezett az első fokon eljáró szakértői bizottság szakvéleményével. A másodfokon eljáró hatóság (kormányhivatal) megállapította, hogy a járási hivatal a kérelmet elutasító határozatát az elsőfokú szakvélemény alapján hozta meg, az eljárás során megismert tények és vonatkozó jogszabályok alapján a járási hivatal nem sértett jogszabályt, ezért döntését helybenhagyta.
- a képviselő-testület kivételével helyi önkormányzat szerve hozta:
Kisváros képviselő-testületének szociális bizottsága önkormányzati hatósági ügyben hozott határozatában elutasította a településen élő ügyfél települési támogatási kérelmét, mivel az egy főre eső jövedelem meghaladja az önkormányzati rendeletben jogosultsági feltételként megállapított összeget. Az ügyfél, élve jogorvoslati jogával, sérelmezte a bizottság döntését, és 14 nap múlva fellebbezést nyújtott be, melyet a képviselő-testülethez címzett és a bizottság elnökének adott át. Az ügyfél fellebbezésében előadta, hogy a döntéssel nem ért egyet, mert az egy főre eső jövedelem számításánál nem vették figyelembe a vele együtt élő, nagykorú, főiskola nappali tagozatán tanuló, jövedelemmel nem rendelkező gyermekét.
- vagy rendvédelmi szerv helyi szerve hozta.

A fellebbezés mint jogorvoslati lehetőség azért is tűnik logikusnak a járási hivatal vezetője és a képviselő-testület kivételével helyi önkormányzat szerve (tipikusan jegyző) által hozott elsőfokú döntések esetén, mert e közigazgatási hatóságok előtt folyik az államigazgatási ügyek túlnyomó többsége. A másodfokú, fellebbezés elbírálására jogosult hatóság hatékonyabban tudja tisztázni a tényállást, és elbírálni a jogorvoslati kérelmet, így elkerülhető a bíróságok túlterheltsége. Kiemelendő, hogy ezekben az esetekben sincs helye fellebbezésnek, ha törvény a fellebbezést kizárja.²⁷⁰

Az eljárás során hozott nem érdemi döntések köre, azaz az elsőfokú végzések vonatkozásában megkülönböztethető egyrészt azon elsőfokú végzések köre, amelyek esetében önálló fellebbezésnek van helye; másrészt azon végzések köre, amelyek esetében nincs. Ez utóbbi esetben a végzés ellen a jogorvoslati jog a határozat, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés ellen igénybe vehető jogorvoslat keretében gyakorolható.²⁷¹

Az Ákr. meghatározza azon elsőfokú végzések körét, amelyek esetében önálló fellebbezésnek van helye. Így önálló fellebbezésnek van helye:

- az ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló,²⁷²
- az ügyféli jogállásról vagy jogutódlásról²⁷³ rendelkező,

²⁷⁰ Ákr. 116.§ (5) bekezdés.

²⁷¹ Ákr. 112.§.

²⁷² Ákr. 107. § (1) „Ha az eljárás tárgyát képező kötelezettség későbbi teljesítése veszélyben van, a teljesítési határidő lejárta előtt, az erre okot adó körülmény felmerülésétől számított öt napon belül a hatóság biztosítási intézkedésként pénzkövetelés biztosítását rendeli el, vagy a meghatározott dolgot zár alá veszi, vagy lefoglalja.

(4) Ha megalapozottan feltételezhető, hogy az érdemi döntésben elrendelhető kötelezettség teljesítése elmaradásának veszélye áll fenn, a hatóság az (1) bekezdésben meghatározott intézkedéseket – ideiglenes biztosítási intézkedésként – három napon belül megteszi.

(5) Az ideiglenes biztosítási intézkedés hatályát veszti az eljárást befejező döntés véglegessé válásával.”

²⁷³ Ákr. 11. § (1) „Ha az ügy személyes jellege vagy a kötelezettség tartalma nem zárja ki, a kieső ügyfél helyébe a polgári jog szabályai szerinti jogutódja lép.

(2) Ha az ügy tárgya dologi jogot érint, a kieső ügyfél helyébe az ügygel érintett dologi jog új jogosultja lép.”

- a kérelmet visszautasító,²⁷⁴
 - az eljárást megszüntető,²⁷⁵
 - az eljárás felfüggesztése²⁷⁶ vagy szünetelése²⁷⁷ tárgyában hozott,
 - az eljárási bírságot kiszabó,²⁷⁸
 - a fellebbezési határidő elmulasztása miatt benyújtott igazolási kérelmet²⁷⁹ elutasító,
 - a zár alá vételt vagy lefoglalást elrendelő,²⁸⁰ valamint ezek megszüntetése iránti kérelmet elutasító,
 - az iratbetekintési jog gyakorlására irányuló kérelem tárgyában hozott elutasító,²⁸¹
 - az iratbetekintési jog korlátozására irányuló kérelem tárgyában hozott, valamint
 - az eljárási költség megállapításával és viselésével kapcsolatos, a költségmentesség iránti kérelmet elutasító, a költségmentesség módosításáról vagy visszavonásáról szóló²⁸²
- elsőfokú végzés ellen.

A járási hivatal első fokú építési hatósága lakossági bejelentésre indult eljárása során építésfelügyeleti jogkörében kötelezte ZS. ZS.-t, hogy karbantartási kötelezettsége körében végezzen el munkálatokat az épületrész nem kielégítő műszaki állapota miatt: a lapos tetős épületrész csapadékvíz elvezetését tegye szabályossá, a zárófödémrel kapcsolatban a szükséges helyreállítási és felújítási munkálatokat végezze

²⁷⁴ Ákr. 46. § (1) „A hatóság a kérelmet visszautasítja, ha

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

(2) A hatóság a kérelmet visszautasíthatja, ha azt nem az előírt formában terjesztették elő. [...]

²⁷⁵ Ákr. 47. § (1) „A hatóság az eljárást megszünteti, ha

- a) a kérelem visszautasításának lett volna helye, annak oka azonban az eljárás megindítását követően jutott a hatóság tudomására,
- b) a kérelmező ügyfél a hatóság felhívására nem nyilatkozik, és ennek hiányában a kérelem nem bírálható el, és az eljárást hivatalból nem folytatja,
- c) az eljárás oka fogyottá vált,
- d) az ügyfél nem tesz eleget eljárási költség előlegezési kötelezettségének,
- e) az eljárás kérelemre indult, és valamennyi kérelmező ügyfél kérelmét visszavonta, illetve ahhoz az ellenérdekű ügyfelek hozzájárultak, és az eljárás hivatalból nem folytatható,
- f) a hatóság megállapítja, hogy az ügyben más hatóság már eljárt, vagy más hatóság kijelölésére került sor, vagy
- g) az ügy érdemi eldöntése olyan kérdés előzetes elbírálásától függ (a továbbiakban: előkérdés), amely bíróság vagy más szerv hatáskörébe tartozik, és az ügyfél a hatóságnak az eljárás megindítására vonatkozó felhívásának nem tesz eleget.”

²⁷⁶ Ákr. 48. § (1) „A hatóság felfüggeszti az eljárást, ha

- a) az előkérdés bíróság hatáskörébe tartozik, vagy
 - b) az ügyben külföldi szervet kell megkeresni.
- (2) Törvény lehetővé teheti az eljárás felfüggesztését, ha az előkérdés más szerv hatáskörébe tartozik, vagy ugyanannak a hatóságnak az adott ügyvel szorosan összefüggő más hatósági döntése nélkül megalapozottan nem dönthető el.”

²⁷⁷ Ákr. 49. § (1) „Az eljárás szünetel, ha azt – jogszabály kizáró rendelkezésének hiányában – az ügyfél kéri, több ügyfél esetén az ügyfelek együttesen kérik.”

²⁷⁸ Ákr. 77. § (1) „Azt, aki a kötelezettségét önhibájából megszegi, a hatóság az okozott többletköltségek megtérítésére kötelezi, illetve eljárási bírsággal sújthatja.”

²⁷⁹ Ákr. 53. § (1) „Aki az eljárás során valamely határnapot, határidőt önhibáján kívül elmulasztott, igazolási kérelmet terjeszthet elő.”

²⁸⁰ Ákr. 108. § (1) „Ha a tényállás másként nem tisztázható vagy az jelentős késedelemmel járna, vagy a zár alá vétel mellőzése a tényállás tisztázásának sikerét veszélyeztetné, a hatóság jogosult valamely dolog birtokának a birtokos rendelkezése alóli elvonására (a továbbiakban: zár alá vétel). Nem vehető zár alá olyan dolog, amely a birtokosának élete, egészsége fenntartásához, illetve az életfeltételei fenntartásához egyébként nélkülözhetetlen jövedelemszerzéséhez szükséges. Az ilyen dolgot a hatóság lefoglalja, és a birtokos őrizetében hagyja, aki azt rendeltetésszerűen használhatja.”

²⁸¹ Ákr. 33.§ – 34.§.

²⁸² Ákr. 124§ – 130. §

el. A döntés jogerőre emelkedett, majd azt követően a teljesítésre megadott 120 nap eredménytelenül telt el, a járási hivatal végzésben 150.00 forint eljárásbírságot szabott ki, mellyel szemben a kötelezett fellebbezéssel élt.

A járási hivatal első fokú építési hatósága fennmaradási engedély benyújtására kötelezte a bejelentő által indított eljárás során az építtetőt, mert a szakszerűtlenül kialakított, 1,1x2,2 m méretű, a Járási Hivatal által kerti tárolóként rögzített építmény szabályossá tételére került kötelezésre. A bejelentő újabb beadványában ügyfélként iratbetekintési jogával kívánt élni. A járási hivatal végzésben állapította meg, hogy eljárása során fennmaradási engedély iránti kérelem benyújtására került felhívásra az építtető, és abban az eljárásban a bejelentő nem minősült ügyfélnek, így iratbetekintési jogával sem élhet. A végzéssel szemben a bejelentő fellebbezést terjesztett elő.

A károsult kérelmet nyújtott be a közös önkormányzati hivatal jegyzőjéhez: az őt, mint gazdát ért vadkárrel kapcsolatban kérte, hogy közte és a vadkárért felelős helyi vadásztársaság között egyezség létrehozására irányuló kárfelmérési eljárást folytasson le a jegyző. Kérélmel előterjesztésével egyidejűleg nem róta le a külön jogszabályban előírt eljárási illetéket. A jegyző hiánypótlási felhívást bocsájtott ki az Itv. 29.§ (1) bekezdése alapján az első fokú közigazgatás hatósági eljárásért 3000 forint általános tételű eljárási illeték lerovására hívta fel. Az Itv. 73/A § (1) bekezdése alapján figyelmeztette az ügyfelet, amennyiben az illeték megfizetését elmulasztja a hatóság az eljárást az illetékfizetési kötelezettség elmulasztására tekintettel végzéssel szünteti meg. A károsult nem tett eleget illetékfizetési kötelezettségének, ezért a jegyző végzésében az eljárást megszüntette, mellyel szemben a károsult a jegyzőnél a jogszabályban előírt határidőn belül fellebbezéssel élt.

Az Ákr. meghatároz olyan eseteket is, amelyekben a fellebbezés kizárt. Természetesen közigazgatási per kezdeményezésére ilyen esetekben is van lehetőség.

Nincs helye fellebbezésnek, még az előbb ismertetett esetekben sem:

- ha az elsőfokú döntést – a központi hivatal kivételével²⁸³ – központi államigazgatási szerv vezetője hozta,²⁸⁴
- ha a képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben hozott döntést,
- a másodfokú hatóság által hozott önállóan fellebbezhető végzés esetén,
- ha nincs kijelölt másodfokú hatóság,
- nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűvé nyilvánított ügyben,
- ha a hatósági szerződés alapján végrehajtást rendeltek el.

A járási hivatal építési hatósága kormányrendelettel nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűvé nyilvánított gyárépület használatbavételére adta meg engedélyét. A határozat rendelkező részében szó szerint idézésre került az eljáró szakhatóságok állásfoglalása és kikötése a teljesítésre megadott határidő megjelölésével, és azzal az előírással, hogy a hiányosságok pótlása után írásos nyilatkozat formájában értesíteni kell a szakhatóságot, mely után a helyszínen ellenőrizni fogják a feltételekben leírtak elvégzésének megtörténtét. A járási hivatal határozatának jogorvoslatról szóló tájékoztatásában szerepelt, hogy az Ákr. 116. § (4) bekezdése értelmében a döntéssel szemben nincs helye fellebbezésnek. Az építtető a járási hivatal határozatával szemben nem fellebbezést, hanem közigazgatási pert indított, mert nem értett egyet a szakhatóság kikötésével.

A képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben hozott határozatában elutasította a településen élő ügyfél települési támogatási kérelmét. Az ügyfél élve jogorvoslati jogával nem fellebbezett, hanem

²⁸³ A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 72. § – 73/B§: „A központi hivatal törvény vagy kormányrendelet által létrehozott, miniszter irányítása alatt működő központi államigazgatási szerv. [...]”

²⁸⁴ Központi államigazgatási szerv: a Kormány, a kormánybizottság, a minisztérium, az autonóm államigazgatási szerv, a kormányhivatal, a központi hivatal, a rendvédelmi szerv és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, és az önálló szabályozó szervek. Lásd: a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1.§ (2) bekezdése alapján.

közigazgatási pert indított.

Végül kiemelendő, hogy ha az automatikus döntéshozatali eljárásban és a sommás eljárásban hozott döntéssel szemben fellebbezésnek nincs helye, a döntés közlését követő öt napon belül az ügyfél kérheti, hogy a hatóság a kérelmét ismételten, teljes eljárásban bírálja el.²⁸⁵

5.2.3.3 A fellebbezés halasztó hatálya

A fellebbezésnek általában a végrehajtásra halasztó hatálya van, kivéve:

- ha a közigazgatási hatóság döntését azonnal végrehajthatónak nyilvánította, Egy lakóingatlan közterület felőli 2 m magas téglakerítése részben a járdára dőlt, a visszamaradó kerítésszakasz állékonysága nem megfelelő. A tulajdonos a kiomlott anyagot az ingatlanára visszahelyezte, a járdaszakaszt szabaddá tette. A járási hivatal építésügyi hatáskörben, jókarbantartási kötelezés keretében elrendelte az érintett járdaszakasz lezárását, kordonozását, veszélyt jelző feliratok kihelyezését, valamint a megmaradt külponos kerítésszakasz azonnali elbontását. A döntését az életveszéllyel, súlyos kárral fenyegető helyzet megelőzése, elhárítása vagy káros következményeinek enyhítése miatt azonnal végrehajthatóvá nyilvánította, így a döntés ellen benyújtott fellebbezésnek nincs halasztó hatálya.
- az ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló végzés elleni fellebbezés esetén, Egy lakóház melléképületének cserépfedése és a falazata részben a szomszédos óvoda udvarára dőlt. A település jegyzője az életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet elhárítása érdekében ideiglenes biztosítási intézkedés keretében elrendelte az érintett udvarrész lekerítését, a megmaradt falazat dúcolását, a törmelék elszállítását, majd végzését megküldte a hatáskörrel rendelkező járási hivatal részére. Az ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló végzés elleni fellebbezésnek nincs halasztó hatálya.
- az iratbetekintési jog korlátozása iránti kérelemnek helyt adó végzés elleni fellebbezés esetén.

A fellebbezett döntés nem tekinthető véglegesnek. Emiatt a végrehajtási eljárást nem lehet megindítani és a döntésből származó jogok nem gyakorolhatók.

A járási hivatal járda építésére kikötésekkel adott ki építési engedélyt. Az egyik szomszédos ingatlan tulajdonosa a döntés közlését követő hetedik napon fellebbezést terjesztett elő az engedélyező hatóságnál. Fellebbezését azzal indokolta, hogy a döntés meghozatala előtt a tervdokumentációt nem ismerte, az ingatlana előtti járdaszakasz akadályozza az ingatlana gépjárművel történő közvetlen megközelítését, valamint a csapadékvíz akadálytalan levezetését. A fellebbezés halasztó hatálya miatt annak elbírálásáig, a döntés véglegessé válásáig a kivitelezés nem kezdhető meg.

5.2.3.4 A fellebbezés előterjesztése

A fellebbezés előterjesztésére vonatkozó szabályokat az Ákr. igen részletesen meghatározza, így a fellebbezés határidejét, a fellebbezés előterjesztésének helyét és a fellebbezés tartalmát is.

A fellebbezés határidőhöz kötött. A fellebbezés határideje a korábbi szabályozással egyezően a döntés közlésétől²⁸⁶ számított tizenöt nap. A fellebbezési határidő nem jogvesztő határidő, ez azt jelenti, hogy ha a fellebbezésre jogosult önhibáján kívül mulasztotta el a fellebbezési határidőt, akkor igazolási kérelemmel élhet, amelyet a jogorvoslati kérelmet elbíráló szerv bírál el.²⁸⁷ Az igazolási kérelemmel

²⁸⁵ Ákr. 42.§-a alapján.

²⁸⁶ A döntés közlése vonatkozásában lásd: Ákr. 85. § – 89.§.

²⁸⁷ Megjegyezendő, hogy az igazolási kérelmet a mulasztásról való tudomásszerzést vagy az akadály megszűnését követően, de legkésőbb az elmulasztott határidő utolsó napjától számított, az igazolni kívánt eljárási cselekményre előírt határidővel megegyező időtartamon, de legfeljebb negyvenöt napon belül lehet előterjeszteni. Lásd részletesen: Igazolási kérelem kérdéskörét, Ákr. 53. § – 54. §.

egyidejűleg a fellebbezést is elő kell terjeszteni. Abban az esetben, ha a hatóság az igazolási kérelemnek helyt ad, az elmulasztott határnapot vagy határidőt megtartottnak kell tekinteni, tehát a fellebbezést úgy kell tekinteni, mintha a fellebbezési határidőn belül terjesztették volna elő.

A fellebbezést a döntést hozó hatóságnál lehet előterjeszteni. Az első fokon eljáró hatóságnál található az ügy összes irata, továbbá a döntést hozó elsőfokú hatóság fogja elsőként megvizsgálni a fellebbezést. Emiatt indokolt az, hogy a fellebbezést a döntést hozó elsőfokú hatóságnál legyen előterjesztve.

Fellebbezni csak a megtámadott döntésre vonatkozóan, tartalmilag azzal közvetlenül összefüggő okból, illetve csak a döntésből közvetlenül adódó jog- vagy érdeksérelemre hivatkozva lehet. A fellebbezést minden esetben indokolni szükséges és meg kell jelölni a pontos jog- vagy érdeksérelmet is. A fellebbezésben új tényre csak akkor lehet hivatkozni, ha az ügyfélnek arról az elsőfokú eljárásban nem volt tudomása, vagy arra önhibáján kívül eső ok miatt nem hivatkozott.

Megjegyezendő, hogy a fellebbezésre jogosultnak joga van ahhoz, hogy a fellebbezési határidőn belül a fellebbezési jogáról lemondjon, azonban ez nem vonható vissza, egyebekben a kérelemre vonatkozó szabályok az irányadóak. Az ügyfélnek kifejezetten érdeke fűződhet ahhoz, hogy egy döntés mielőbb véglegessé váljon. Tekintettel arra, hogy ha egy adott ügytípusban törvény megengedi a fellebbezést, akkor a hatóság döntése véglegessé válik, ha a fellebbezésről lemondanak.

5.2.3.5 A fellebbezési eljárás részletes szabályai

Az Ákr. a fellebbezés különös szabályai közt rendelkezik egyrészt arról, hogy a fellebbezés alapján a döntést hozó, első fokon eljáró közigazgatási hatóság a döntését módosíthatja, illetve visszavonhatja; másrészt részletesen szabályozza a fellebbezési eljárást is.

Ha az ügyfél vagy az, akire a döntés rendelkezést tartalmaz, a döntést hozó első fokon eljáró hatóságnál a fellebbezést terjeszt elő, elsőként a döntést hozó, első fokon eljáró hatóság vizsgálja meg a fellebbezést és ezek alapján egyrészt dönthet úgy, hogy korábbi döntését módosítja vagy visszavonja. Erre akkor van lehetősége a döntést hozó első fokon eljáró hatóságnak, ha megállapítja, hogy döntése jogszabályt sért. Továbbá a döntést hozó első fokon eljáró hatóság a nem jogszabálysértő döntését is visszavonhatja, illetve a fellebbezésben foglaltaknak megfelelően módosíthatja, ha fellebbezésben foglaltakkal egyetért és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél. Ez utóbbi esetben, mikor a döntést hozó első fokon eljáró hatóság nem jogszabálysértő döntését módosítja, akkor kötve lesz a fellebbezésben foglaltakhoz, hiszen a hatóság csak a fellebbezésben foglaltaknak megfelelően módosíthatja nem jogszabálysértő elsőfokú döntését.

Ha a döntést hozó első fokon eljáró hatóság az előbb ismertetettek szerint eleget tesz a fellebbezési kérelemben foglaltaknak, akkor nem kerül sor a fellebbezés felterjesztésére.

A járási hivatal mint hatáskörrel rendelkező elsőfokú hatóság, az ügyfél volt hadigymoltakat megillető rendszeres havi járadékára irányuló kérelmét elutasította azzal az indoklással, hogy az ügyfél okiratokkal nem igazolta szülője hadirokkantságát. Az ügyfél a döntés közlését követő 14. napon fellebbezést nyújtott be a járási hivatalhoz, amihez csatolt 4 db határozatot, melyekben az ügyfél testvérei részére más járási hivatalok megállapították a volt hadigymoltakat megillető rendszeres havi járadékot, és erre az új bizonyítékra hivatkozva kéri a volt hadigymoltakat megillető rendszeres havi járadékának megállapítását. Az ügyfél fellebbezésében előadta, hogy 5 nappal azelőtt kapta meg más járási hivatal illetékességi területén élő testvére ugyanilyen tényállás alapján a rendszeres havi járadékot megállapító határozatot.

A járási hivatal megállapította, hogy az ügyfél kérelmét elutasító határozata jogszabályt nem sért, valamint hogy ellenérdekű ügyfél nincs, a fellebbezésben foglaltakkal egyetértett, a fellebbezéshez csatolt határozatot új bizonyítékként elfogadta, ezért a fellebbezésben foglaltaknak megfelelően határozatát módosította és megállapította az ügyfél részére a volt hadigymoltakat megillető rendszeres havi járadékot.

Az ügyfél gyermeke után járó családi pótlék folyósítását tanulói jogviszony megszűnése miatt az elsőfokú hatóság megszüntette. Az ügyfél fellebbezést nyújtott be, melyben előadta, hogy gyermeke in-

tézményt váltott, és csatolta az új köznevelési intézmény által kiállított iskolalátogatási igazolást. Az elsőfokon eljáró hatóság a fellebbezésben foglaltakkal egyetértett és nem jogszabálysértő határozatát saját hatáskörben módosította.

Másrészről, ha a döntést hozó, első fokon eljáró hatóság a fellebbezéssel megtámadott döntést nem vonja vissza, illetve nem módosítja, javítja ki²⁸⁸ vagy egészíti ki,²⁸⁹ a fellebbezést az ügy összes iratával, a fellebbezési határidő leteltét követően felterjeszti a – jogszabályban kijelölt – másodfokú közigazgatási hatósághoz. Az Ákr. nem határozza meg a fellebbezés elbírálására jogosult hatóságot. A fellebbezés elbírálására jogosult hatóság meghatározása az ágazati jogszabályokban található. A fellebbezés felterjesztésével összefüggésben hangsúlyozandó, hogy a fellebbezési határidő lejártának bevétele azért szükséges, mert egyfelől az ügyfél a fellebbezési kérelmét vissza is vonhatja, másfelől a határidő lejártáig addig nem ismert ügyfél is jelentkezhet. Fontos, hogy a fellebbezés felterjesztésére vonatkozóan az Ákr. nem jelöl meg határidőt, ebben az esetben az Ákr. 50. § (6) bekezdésében foglaltak szerint azonnal, de legkésőbb nyolc napon belül kell az eljárási cselekményt teljesíteni, azaz a fellebbezést az azt elbíráló hatósághoz felterjeszteni.

Ha a fellebbezést a fellebbezés elbírálására jogosult, másodfokú hatóság bírálja el, a fellebbezéssel a döntés joga átszáll a másodfokú hatóságra. A fellebbezés elbírálására jogosult, másodfokú hatóságnak teljeskörű felülvizsgálati joga van: a fellebbezéssel megtámadott döntést és az azt megelőző eljárást is vizsgálhatja. A másodfokú hatóság eljárása során nincs kötve a fellebbezésben foglaltakhoz.

A fellebbezés elbírálására jogosult másodfokú hatóság a fellebbezés nyomán a következő döntéseket hozhatja: egyrészről az első fokú hatóság döntését helybenhagyhatja, ha a döntést hozó elsőfokú hatóság döntésével egyetért. Másrészről az első fokú hatóság döntését a fellebbezésben hivatkozott érdeksérelem miatt vagy jogszabálysértés esetén megváltoztathatja. A megváltoztatás lehet a fellebbező javára és a fellebbező terhére is. Harmadrészről az első fokú hatóság döntését a fellebbezésben hivatkozott érdeksérelem miatt, vagy jogszabálysértés esetén megsemmisítheti. A fellebbezés elbírálására jogosult másodfokú hatóság tisztázza a tényállást és meghozza a döntést, ha a döntés meghozatalához nincs elég adat, vagy ha egyébként szükséges. Hangsúlyozandó, hogy fellebbezés esetén kiegészítő bizonyítást minden esetben a fellebbezés elbírálására jogosult, másodfokú hatóságnak kell lefolytatni. A fellebbezés elbírálására jogosult, másodfokú hatóság az első fokú hatóságot új eljárásra nem utasíthatja. Végül, a fellebbezés elbírálására jogosult, másodfokú hatóság a fellebbezési eljárást megszünteti, ha valamennyi fellebbező visszavonta a fellebbezését.

A járási hivatal kormányablak osztálya S. S. parkolási igazolvány igénylésével kapcsolatos kérelmét elutasította, ugyanis az eljárásba bevont I. fokú szakvélemény értelmében az ügyfél mozgásszervi rész-károsodásának mértéke 30%, a jogszabályban előírt 40%-ot nem éri el. A határozat ellen az ügyfél fellebbezést terjesztett elő. A járási hivatal nem kívánt élni a fellebbezés alapján történő módosítás vagy visszavonás lehetőségével, a fellebbezés felterjesztéséről döntött. Az ügyfél beadványában előadta, hogy gégedaganattal kezelik. A kérelem benyújtásának időpontjában nem rendelkezett minden orvosi papírral, azokat pótlólag benyújtotta. A másodfokon eljáró kormányhivatal a tényállás tisztázása körében II. fokon eljáró szakértői bizottság szakvéleményét kérte. A szakértői bizottság arról tájékoztatta a kormányhivatalt, hogy az ügyfél vizsgálat céljából másodszeri idézésre sem jelent meg, ezért vizsgálatára nem került sor. Érdemi II. fokú szakvélemény hiányában a kormányhivatal a rendelkezésére álló adatok, bizonyítékok alapján döntött. A kormányhivatal megállapította továbbá, hogy az első fokú közlekedési hatóság jogszerűen járt el a kérelem elutasítása tekintetében. Tekintettel arra, hogy az ügyfél a vizsgálatokon nem jelent meg, ezért a kirendelt szakértői szerv a közlekedőképesség minősítése

²⁸⁸ A döntés kijavítása tekintetében lásd: Ákr. 90. § (1) bekezdése alapján: „(1) Ha a döntésben elírás, illetve számítási hiba van, és az nem hat ki az ügy érdemére, a hatóság a döntést kijavítja.”

²⁸⁹ A döntés kiegészítése tekintetében lásd Ákr. 91. § (1) bekezdése kimondja, hogy: „(1) Ha döntésből jogszabály által előírt kötelező tartalmi elem hiányzik, vagy az ügy érdeméhez tartozó kérdésben nem született döntés, a hatóság a döntést kiegészíti.”

tekintetében a vizsgálatot nem tudta elvégezni, kizárólag az első fokú szakvélemény állt rendelkezésre, amely alapján S. S. közlekedőképességének súlyos akadályozottsága nem áll fenn. A kormányhivatalnak az ügyre irányadó hatályos jogszabályok alapján nincs lehetősége mérlegelésre, méltányosság gyakorlására. Az ügyfél által fellebbezett határozatot a kormányhivatal helybenhagyta.

A járási hivatal kormányablak osztálya, C. C. parkolási igazolvány igénylésével kapcsolatos kérelmét elutasította, ugyanis az eljárásba bevont I. fokú szakvélemény értelmében az ügyfél mozgásszervi rész-károsodásának mértéke 15%, a jogszabályban előírt 40%-ot nem éri el. A határozat ellen az ügyfél fellebbezést terjesztett elő. A járási hivatal nem kívánt élni saját hatáskörben történő módosítás vagy visszavonás lehetőségével, a fellebbezés felterjesztéséről döntött. Az ügyfél fellebbezésében előadta, hogy járása súlyosan nehezített, kizárólag bottal rövidtávon tud közlekedni, egyensúly problémái vannak, állapota folyamatosan romlik. A másodfokon eljáró kormányhivatal a tényállás tisztázása körében II. fokon eljáró szakértői bizottság szakvéleményét kérte, amely megállapította, hogy C. C. mozgásszervi rész-károsodásának mértéke 15%, idegrendszeri károsodásból eredő járászavarának mértéke 30%, C. C. egészségkárosodása a külön jogszabályban megállapított 40 %-ot eléri, közlekedő képessége súlyosan nehezített. A kormányhivatal megállapította, hogy a járási hivatal első fokon a kérelem elutasítása során törvényesen járt el, azonban a tényállás időközbeni megváltozása miatt az első fokú határozatot megváltoztatta és megállapította, hogy C. C. a parkolási igazolvány kiadására jogosult.

Az első fokú általános építésügyi hatóság (jegyző) egy légszeszgyár építési engedélyezési eljárásában a tényállás tisztázása során arra a következtetésre jutott, hogy a tervezett légszeszgyár környezetvédelmi szempontból környezetre jelentős hatást gyakorol, így az nem felel meg a helyi építési szabályzat és szabályozási terv, valamint az országos településrendezési és építési követelmények előírásainak. A jegyző úgy ítélte meg, hogy a légszeszgyár elhelyezése nem felel meg a jogszabályoknak, az építési engedély iránti kérelmet elutasította. A jegyző mint az építésügyi hatóság, megállapította, hogy a másodfokú hatóság, a felügyeleti szerv vagy a közigazgatási bíróság által el nem bírált döntése jogszabályt sért, ezért a döntésének indokoló részét módosította, azonban a döntésen érdemben nem változott, az építési engedély iránti kérelem elutasításra került. Kérelmező mindkét döntés ellen fellebbezést nyújtott be. A másodfokú hatóság kiegészítő bizonyítási eljárás lefolytatását követően az általános építésügyi hatóság módosítást tartalmazó döntésének rendelkező és indokoló részét is megváltoztatta, egyben az építési munkák elvégzését kikötésekkel engedélyezte, mivel a tervezett építési munka a kikötések betartása mellett a jogszabályoknak megfelel.

A. A., volt hadigyámolt, járadékára és egyösszegű térítés megállapítására irányuló kérelmeket terjesztett elő egyidejűleg az arra rendszeresített formanyomtatványokon a járási hivatalnál. Az eljárás során kizárólag a kérelmező nyilatkozata tartalmazott információt édesapja katonai szolgálatára és megbetegedésére vonatkozóan, arra vonatkozó kórházi iratot, okiratot, hatósági igazolást a kérelmező nem csatolt. A járási hivatal a tényállás teljes körű tisztázása érdekében végzéseiben megkereste a Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltárát, a területileg illetékes levéltárát, az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság Nyugdíjfolyósító Igazgatóságát, továbbá a Honvédelmi Minisztérium Hadtörténelmi Intézet és Múzeum Hadtörténelmi Levéltárát az esetlegesen fellelhető hadigondozási iratokkal kapcsolatban. A megkeresett szervek nem tudtak adatot szolgáltatni. A járási hivatal elutasította A. A. kérelmeit, tekintettel arra, hogy édesapja hadifogságban eltöltött ideje, hadi eredetű fogyatkozása, valamint hadirokkanttá válása nem nyert bizonyítást. Az ügyfél határidőn belül fellebbezéssel élt. A másodfokon eljáró kormányhivatal a hozzá felterjesztett iratok alapján megállapította, hogy A. A. katonai szolgálattal, hadifogsággal összefüggésben elszenvedett esetleges egészségkárosodása, hadirokkanttá nyilvánítása nem bizonyított. Megállapította továbbá, hogy a kérelmező volt hadigyámolt járadékára és az egyösszegű térítésre való igényjogosultság szempontjából a törvényi feltételek hiányában A. A. nem minősül volt hadigyámoltnak, ezért nem jogosult a kérelmezett pénzellátásokra. Megállapította ugyanakkor a kormányhivatal azt is, hogy a benyújtott kérelmek kettő beadványnak minősülnek, ezért önálló döntés meghozatala indokolt mindkét ellátás tekintetében, ezért a járási hivatal jogszabálysértően járt el, amikor a kérelmek tárgyában egy elutasító határozatot hozott, a határozatot megsemmisítette, és felhívta az első fokú hatóság figyelmét, hogy a volt hadigyámolt járadéka, valamint az egyösszegű térítés meg-

állapítása iránt benyújtott kérelmek tárgyában önálló határozati formában döntsön.

A járási hivatal földhivatali osztálya lakóház udvar megnevezésű ingatlanról F.F. haszonélvezeti jogát törölte, és F.F.-né javára holtig tartó haszonélvezeti jogot jegyzett be. A határozat alapjául a haszonélvezeti jogról való lemondás és a holtig tartó haszonélvezeti jog alapításáról szóló okirat és kérelem szolgált. A határozat ellen F. F. fellebbezést nyújtott be és kérte az eredeti állapot helyreállítását. Előadta, hogy a haszonélvezeti jogáról lemondó nyilatkozatot kényszer hatására, félelmében írta alá. A másodfokon eljáró hatóság a fellebbezőt a haszonélvezeti jog törlése alapjául szolgáló okirat érvénytelenségének megállapítására indított bírósági eljárás igazolására hívta fel, melynek F. F. nem tett eleget, olyan nyilatkozatot terjesztett elő, melyben fellebbezését visszavonta, ezért a másodfokon eljáró hatóság a fellebbezési eljárást megszüntette.

5.3 Hivatalból induló jogorvoslati eljárások

5.3.1 Bevezető

A közérdek érvényesítése megkívánja, hogy **a jogsértő döntés akkor is orvoslást nyerjen, ha az adott esetben az ügyfél számára kedvező**, jogos érdekeit nem sérti, emiatt nem áll érdekében, hogy jogorvoslati kérelmet nyújtson be a közigazgatási hatósági döntés ellen. Ezt a célt szolgálják a hivatalból induló jogorvoslati eljárások, melyek a bíróság által felül nem vizsgált jogszabálysértő döntések közigazgatáson belüli orvoslását hivatottak biztosítani. A hivatalból induló jogorvoslati eljárások tehát a hatósági döntések és eljárások törvényességét szolgálják. E jogorvoslati eljárások a közigazgatási hatósági eljárásjogra jellemzőek, az officialitás (hivatalbóliség) alapelveinek elemei, tekintettel az Ákr. 3. §-ra: „A hatóság [...] e törvény keretei között felülvizsgálhatja a saját és a felügyelete alá tartozó hatóság döntését és eljárását.”

Az Ákr. a Ket.-hez hasonlóan a következő hivatalból induló jogorvoslati eljárásokat különbözteti meg: **a döntés módosítása vagy visszavonása a hatóság saját hatáskörében, a felügyeleti eljárás és az ügyészségről szóló törvény szerinti ügyési felhívás és fellépés nyomán indított eljárás.** A döntés módosítására, visszavonására maga a döntést hozó szerv jogosult; felügyeleti eljárás címén pedig a felügyeleti szerv hatáskörébe tartozik a közigazgatási hatósági döntés megsemmisítése, megváltoztatása és egyéb intézkedések megtétele. Tekintettel e jogorvoslati eljárások hivatalbóli jellegére, a jogbiztonság és az ügyfelek jogainak védelme érdekében a törvény által erőteljesen korlátozott jogorvoslati eljárások.

5.3.2 A döntés módosítása vagy visszavonása a hatóság saját hatáskörében

A hatóság saját hatáskörében való döntés módosítása vagy visszavonása²⁹⁰ a jogorvoslásnak az a módja, amellyel a döntést hozó hatóság a **saját** döntésének (határozatának, végzésének) a hibáit orvosolja. A visszavonás a megsemmisítéssel, a módosítás a megváltoztatással azonos tartalmú döntést jelent. A döntést hozó hatóságnak az Ákr.-ben meghatározott feltételek teljesülése esetén van csak lehetősége az önkorrekcióra.

Az Ákr. 120. §. kimondja, hogy:

„(1) Ha a hatóság megállapítja, hogy a másodfokú hatóság, a felügyeleti szerv vagy a közigazgatási bíróság által el nem bírált döntése jogszabályt sért, a döntését annak közlésétől számított egy éven belül, legfeljebb egy ízben módosítja vagy visszavonja.

²⁹⁰ Kiemelendő, hogy a saját döntés korrekciójára az Ákr. alapján nemcsak a hivatalból történő módosítás, visszavonás esetében van lehetőség, hanem a kérelemre induló jogorvoslati eljárások a közigazgatási per és a fellebbezés esetén is.

(2) *Törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában a döntést a hatósági igazolványba és bizonyítványba felvett téves bejegyzés kivételével nem lehet módosítani vagy visszavonni, ha az jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot sértene.*²⁹¹

Megjegyezendő továbbá, hogy a döntést hozó hatóság csak abban az esetben élhet a módosítás vagy a visszavonás lehetőségével, ha a döntés **jogszabálysértő**, tehát például a döntés célszerűtlensége, méltánytalansága nem ad alapot arra, hogy a döntést hozó hatóság a saját döntését hivatalból eljárva felülvizsgálja. A döntés mindkét fajtája (**határozat és végzés**) esetén egyaránt lehetséges az, hogy a döntést hozó hatóság saját hatáskörben a döntését módosítsa, visszavonja. Végül kiemelendő az, hogy a **módosító, visszavonó döntés osztja az alapdöntés jogi sorsát** mind a döntés formája, mind a döntés közlése, mind a döntés elleni jogorvoslat tekintetében.

Az elsőfokú hatóság ápolási díjat állapított meg a demens, gondnokság alatt álló, nagyszülőjét gondozó ügyfél részére. A hatóság a döntés kiadmányozását követően egy éven belül észlelte, hogy az alapeljárásban az ápolat, mint ügyfél nem volt bevonva, ezért határozatát visszavonta, és új eljárás keretében az ápoltat, mint ügyfelet bevonva állapította meg a rendszeres pénzellátást.

5.3.3 Felügyeleti eljárás

A felügyeleti eljárás hivatalból induló, a közigazgatási szervezetrendszeren belüli jogorvoslati eljárás. A felügyeleti eljárás **jogszabálysértés esetén biztosít felülvizsgálati jogkört a felügyeleti szervnek a felügyelete alá tartozó, alsóbb szintű hatóság eljárása, illetve eljárása során hozott döntései felett.**

Az Ákr. felügyeleti eljárásra vonatkozó rendelkezései meghatározzák a felügyeleti eljárás célját, tartalmát, eszközeit, korlátait és a felügyeleti eljárásban hozott döntéssel szembeni jogorvoslati lehetőséget. Megjegyezendő, hogy **az Ákr. nem tartalmazza a felügyeleti szerv kijelölésének szabályait.** Ezt az ágazati jogszabályok határozzák meg. Megjegyezendő, hogy jogszabály rendelkezése alapján a felügyeleti szerv és a fellebbezés elbírálására jogosult szerv eltérő lehet.

A felügyeleti eljárás célja a jogszabálysértés (és nem a pusztán érdeksérelem) orvoslása. Az Ákr. 121. §-a alapján a felügyeleti szerv hivatalból megvizsgálhatja az ügyben eljáró hatóság eljárását, illetve döntését, és ennek alapján, ha a felügyeleti szerv jogszabálysértést észlel, akkor megteszi a szükséges intézkedést a jogszabálysértő mulasztás felszámolására²⁹² vagy gyakorolja felügyeleti jogkörét, melynek keretében legfeljebb egy ízben megváltoztathatja vagy megsemmisítheti a jogszabálysértő döntést, illetőleg – szükség esetén – a megsemmisítés mellett új eljárásra utasíthatja a döntést hozó hatóságot.

Kiemelendő, hogy az Ákr. rögzíti, hogy felügyeleti eljárás keretében a döntés megváltoztatására vagy megsemmisítésére csak egyszer kerülhet sor.

A járási hivatalok kialakítása előtt a jegyző jókarbantartási kötelezést adott ki egy elhanyagolt épülettel kapcsolatban (ingatlan tulajdonosainak kötelezése az ingatlanon álló épület balesetveszélyes állapotának megszüntetésére, a terület azonnali lekerítésére, „balesetveszély” feliratú tábla elhelyezésére, helyreállítás, felújítás vagy bontási munkálatok elvégzésére), amely kötelezettséget a kötelezettek nem teljesítettek, ezért a teljesítési határidő eredménytelen elteltét követően évente különböző összegű eljárásbírsággal sújtotta az ingatlan tulajdonosait. A kötelezettség további jogszabályban biztosított lehetőségekkel történő teljesítésének kikényszerítése helyett a jegyző újabb kötelezést adott ki az épület teljes elbontására vonatkozóan, elvonva ezzel az első fokú építésfelügyeleti hatóság (járási hivatal) hatáskörét. A fellebbezést követően a másodfokú hatóság hatáskör elvonása miatt a döntést megsemmisítette, egyben rámutatott, hogy a határozatban előírtak tartalmilag megegyeznek az eredeti határozatában fog-

²⁹¹ EBH 2014.K.7. Jogszerűen csak az a személy kaphat útlevelet, aki más előírt adatok mellett magyar állampolgárságát megfelelő módon igazolta. A tévesen kiadott úti okmány jóhiszemű jogszerzés esetén is visszavonható.

²⁹² Ez az eset a hatóság hallgatásával, a hatóság eljárás kötelezettségével kapcsolatos mulasztással függ össze. A jogszabálysértés éppen az, hogy nincs döntés.

laltakkal, így újabb kötelezés helyett az eredeti kötelezés végrehajtásáról, annak kikényszerítéséről kell intézkedni. A jegyző ezt követően „építésfelügyeleti szakértői vélemény” készítését kérte. A szakértői vélemény nem mondta ki egyértelműen, hogy az épület a környezetére, a szomszédos épületekre veszélyes, mind a veszélyes állapot megszüntetését bontással, mind a helyreállítást lehetségesnek tartotta. A jegyző, részben a szakértői vélemény alapján kiadott végzéssel megszüntette az öt évvel azelőtt első fokon jogerőre emelkedett és végrehajthatóvá vált jókarbantartási kötelezettséget előíró határozatában elrendeltek végrehajtására indult eljárást, amelyet azzal indokolt, hogy a korábbiakban lefolytatott kötelezési eljárás óta új tények merültek fel, illetve a további végrehajtási cselekményektől eredmény nem várható. A jegyző az eljárás megszüntetése mellett az ügyet áttette a járási hivatalhoz. A felügyeleti szerv az ügygel kapcsolatos valamennyi iratot bekérte az első fokú hatóságtól, és az iratokat átvizsgálva megállapította, hogy felügyeleti intézkedés megtétele indokolt. A felügyeleti szerv új tények, körülmények felmerülését nem tartotta bizonyítottnak, megállapította, hogy a végrehajtás kikényszerítése érdekében igénybe vehető eszközök közül a jegyző csak az eljárási bírság kiszabását alkalmazta, ezért döntése jogszabályt sért, így azt megsemmisítette és a végrehajtási eljárás további folytatására utasította. A felügyeleti szerv az áttétellel kapcsolatos első fokú döntést szintén megsemmisítette, mivel az első fokon az eljárás megszüntetésére hozott és felügyeleti eljárásban megsemmisített döntés okán a végrehajtási eljárás a jegyzőnél ismét folyamatba került.

A felügyeleti eljárás **korlátait** a jogbiztonság érdekében az Ákr. pontosan meghatározza. Így a hatóság döntése nem változtatható meg és nem semmisíthető meg, ha:

1. azt a közigazgatási bíróság érdemben elbírálta,
2. semmisségi ok esetén a semmisség érvényesítésére nyitva álló idő eltelt,²⁹³
3. semmisségi ok hiányában az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértene, vagy
4. a kötelezettséget megállapító döntés véglegessé válásától, vagy, ha az hosszabb, a teljesítési határidő utolsó napjától számított öt év eltelt.

Az Ákr. rögzíti, hogy a felügyeleti eljárásban hozott döntéssel szembeni jogorvoslati lehetőség a közigazgatási per. Ez eddig a bírói gyakorlatból következett. E szabályozással az Ákr. egyértelművé teszi, hogy felügyeleti jogkörben hozott döntéssel szemben nincs helye újabb fellebbezésnek. A felügyeleti jogkörben hozott döntéssel szembeni jogorvoslati kérelem nem jellemző, hiszen felügyeleti jogkörben eljárva megmaradt az új eljárás lefolytatására való utasítás joga (felügyeleti döntések 99%-a új eljárásra utasít), ezek pedig jogorvoslással nem támadható végzések.

5.3.4 Az ügyészségről szóló törvény szerinti ügyészi felhívás és fellépés nyomán indított eljárás

Az ügyészségről szóló törvény szerinti ügyészi felhívás és fellépés nyomán indított eljárás **közigazgatási szervezetrendszeren kívüli szerv** – az ügyész – közreműködésével valósul meg.

Az ügyész szerepét a közigazgatási hatósági eljárásokban az Ákr. részletesen nem szabályozza. A törvényt sértő közigazgatási döntések orvoslása érdekében az ügyészt megillető eszközöket az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (a továbbiakban: Ütv.) az ügyészség közérdekvédelmi feladatairól szóló fejezetében részletezi. Az Ákr. csak az ügyészi felhívás és fellépés alapján fennálló hatósági kötelezettségeket definiálja.

Elsőként szükséges meghatározni **az ügyészi felhívás és az ügyészi fellépés** fogalmát. Az ügyészi felhívás definíciója az Ütv. 26. § (3) bekezdésében található: „[a]zokban az ügyekben, amelyekben az ügyész fellép, és az ellenérdekű fél a fellépésre okot adó körülményt saját maga is orvosolni tudja, az

²⁹³ A semmisségi okokat az Ákr. 123. § tartalmazza.

ügyész a fellépését megelőzően önkéntes teljesítésre történő felhívással (a továbbiakban: felhívás) élhet, amelyben 60 napon belüli határidő tűzésével indítványozza a törvénysértés megszüntetését.” Az ügyészi felhívás tehát az ügyész által, az ügyészi fellépést megelőző, a törvénysértés orvoslását célzó, a törvénysértést elkövető szerv általi korrekcióra való felhívás.

Összefoglaló néven ügyészi fellépésnek nevezzük az Ütv. 26. § (1) bekezdése alapján: „[a]z ügyészségnek e törvényben nem szabályozott, az igazságszolgáltatás közreműködőjeként gyakorolt büntetőjogon kívüli közérdekű feladat- és hatásköeiről külön törvények rendelkeznek. Az ügyész ezeket a hatásköreit a törvénysértés kiküszöbölése érdekében elsősorban bírósági peres és nemperes eljárások megindításával (perindítási jog), valamint hatósági eljárások kezdeményezésével és jogorvoslat előterjesztésével gyakorolja (a továbbiakban együtt: fellépés).”

Megjegyezendő, hogy az ügyész mindig a **törvénysértés kiküszöbölése érdekében** lép fel.

Ha a törvénysértésnek nem minősülő hiányosságot és az olyan, csekély jelentőségű törvénysértést észlel az ügyész, amely fellépést nem tesz indokolttá, akkor az ügyész jelzésben hívja fel az illetékes szerv vezetőjének figyelmét. Ha az ügyész ezt kéri, az illetékes szerv vezetője a jelzéssel kapcsolatos álláspontjáról az ügyészt harminc napon belül értesíti.²⁹⁴

Az Ütv. 26. §-a az ügyész közérdekvédelmi feladatainak közös szabályait tartalmazza. Az egyes hatósági eljárásokhoz és intézményekhez kapcsolódó ügyészi feladatokat az Ütv. 29.§ részletezi. E rendelkezések értelmében,²⁹⁵ az ügyész ellenőrzi a közigazgatási hatóságok, valamint a bíróságon kívüli más jogalkalmazó szervek által hozott egyedi, bíróság által felül nem bírált jogerős vagy végrehajtható döntések, valamint hatósági intézkedések törvényességét. Abban az esetben, ha az ügyész az ellenőrzés során a közigazgatási hatósági döntés érdemére kiható törvénysértés észlel – ha törvény másképp nem rendelkezik –, akkor a jogerőre emelkedéstől vagy a végrehajtás elrendelésétől számított legfeljebb egy éven belül, kötelezettséget megállapító, jogot elvonó vagy korlátozó döntés esetén a végrehajtáshoz való jog elévüléséig, követelés biztosítását vagy dolog zárlatát elrendelő döntéssel szemben mindaddig, amíg ez az állapot fennáll, felhívással él a törvénysértés megszüntetése érdekében. Az ügyész ezen felhívását mindig az ügyben eljáró szerv felügyeleti szervéhez nyújtja be. Ha a döntést hozó szervnek azonban nincs felügyeleti szerve, vagy felügyeleti szerve a Kormány, vagy ha az ügyben felügyeleti intézkedés jogszabály alapján kizárt, a felhívást az ügyész a döntést hozó szervhez nyújtja be. A felhívásban hatvan napon belüli határidő tűzésével indítványozza a törvénysértés megszüntetését. Megjegyezendő, hogy az ügyész a felhívásban indítványozhatja a törvénysértő döntés végrehajtásának felfüggesztését is. Ez esetben a felhívás címzettje a végrehajtást a döntéséig köteles azonnal felfüggeszteni, és erről az ügyészt egyidejűleg tájékoztatni.

A felhívás címzettje a megadott határidőn belül az iratok megküldésével tájékoztatja az ügyészt arról, hogy a törvénysértést orvosolta, testületi döntést igénylő esetben a testület összehívásáról intézkedett, vagy – indokai kifejtésével – arról, hogy a felhívásban foglaltakkal nem ért egyet. Ha a felhívás címzettje az ügyész által megadott határidőn belül a felhívásban foglaltaknak nem tesz eleget, nem válaszol, vagy a felhívásban foglaltakkal nem ért egyet, az ügyész 30 napon belül fellép, vagy értesíti a címzettet az eljárása megszüntetéséről. Testületi döntést igénylő esetben ezt a határidőt a testület döntést hozó ülésének időpontjától kell számítani.

Az Ákr. 122. § -a meghatározza az ügyészi felhívás és fellépés alapján fennálló hatósági kötelezettségeket. Ennek értelmében: „[h]a az ügyész az ügyészségről szóló törvény alapján felhívással él, vagy sikertelen felhívás esetén fellép, a hatóság az ügyész által kifogásolt döntését korlátozás nélkül módosíthatja (megváltoztathatja), illetve visszavonhatja (megsemmisítheti), akkor is, ha a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó jogszabály ezt egyébként korlátozza, vagy nem teszi lehetővé.”

Ha a jogsértés megszüntetésére felszólító ügyészi felhívásban megállapított határidő eredményesen telt el, tehát a törvénysértést a közigazgatási hatóság önmaga korigálta, akkor nem kerül sor az ügyészi fellépésre. A felhívás eredménytelensége esetén, azonban az ügyész az alapügyben hozott jog-

²⁹⁴ Ütv. 26.§ (7) bekezdése alapján.

²⁹⁵ Lásd: Ütv. 26. § (3) – (4) bekezdéseit és Ütv. 29. § (1) – (5) bekezdéseit.

erős döntést megtámadhatja bíróság előtt.²⁹⁶ Ha tehát a jogsértés megszüntetésére felszólító ügyészi felhívásban megállapított határidő eredménytelenül eltelt, az ügyész közigazgatási pert indíthat a hatóság véglegessé vált döntése ellen, vagy a hatóság eljárás kötelezettségének elmulasztása esetén a hatóság eljárásra kötelezése iránt. Ez esetben az ügyészség lesz a felperes, ahogy azt a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 17. § b) pontja is rögzíti.²⁹⁷

5.3.5 Semmisség

Az Ákr. Jogorvoslat című, IX. fejezetében találjuk a semmisségre vonatkozó részletszabályokat. Megjegyzendő, hogy a semmisség jogintézménye nem helyezhető el sem a kérelemre, sem a hivatalból induló jogorvoslati eljárások közt. Nincs külön semmisségi eljárás, mint jogorvoslati eljárás. Az Ákr. 123. §-a felsorolja a semmisségi okokat és kimondja, hogy a IX. fejezetben **szabályozott jogorvoslati eljárásokban (akár kérelemre indul, akár hivatalból indul) semmisségi ok esetén a döntést hivatalból meg kell semmisíteni, illetve vissza kell vonni, és szükség esetén új eljárást kell lefolytatni.** A döntés semmisségét a jogorvoslati eljárásokban a közigazgatási hatóság és a közigazgatási bíróság is megállapíthatja. A döntés semmisségét külön döntésbe kell foglalni.

A közigazgatási hatósági eljárás során előfordulhat olyan eset, hogy a közigazgatási hatóság jogszabályt sért. Megkülönböztethető anyagi jogi és eljárási jogi szabálysértés. Abban az esetben, ha az eljárási hiba olyan kirívóan súlyos, mely a közigazgatási hatósági eljárás lényegét érintő, garanciális jelentőségű szabályát sérti, akkor a közigazgatási hatóság abszolút eljárási hibát követett el. Az abszolút eljárási hibák nem orvosolhatóak, emiatt jogkövetkezményük nem is lehet más, mint a közigazgatási hatósági döntés semmisége. **Az abszolút eljárási hibákat, azaz a semmisségi okokat** az Ákr. felsorolja. Az Ákr. 123. §-a alapján semmisségi okok a következők:

- az ideiglenes intézkedést,²⁹⁸ kivéve, ha az ügy nem tartozik az eljáró hatóság hatáskörébe,²⁹⁹
- a döntést a szakhatóság kötelező megkeresése nélkül vagy a szakhatóság állásfoglalásának fi-

²⁹⁶ Az Ütv. 29. § (6)-(7) bekezdései kimondják továbbá: „(6) Törvény egyes közigazgatási és szabálysértési eljárásban elrendelt kényszerintézkedések foganatosítását, egyéb eljárási cselekmények elvégzését, illetve titkos információszerezésre irányuló – büntetőeljáráson kívüli – hatósági eljárás megindítását az ügyész előzetes jóváhagyásához kötheti vagy feljogosíthatja az ügyészt ezek megtiltására.

(7) Az ügyész ellenőrizheti a gyermekvédelmi szolgáltató tevékenységet folytató intézmények működésének törvényességét. A feltárt törvényt sértés megszüntetése érdekében az ügyész az intézmény vezetőjénél felhívással élhet. Amennyiben az intézmény vezetője a felhívással nem ért egyet, fenntartójához fordul. Az intézmény fenntartója a felhívás tartalmáról egyeztetést kezdeményez a felettes ügyészséggel, ezzel egyidejűleg a javasolt intézkedésnek az egyeztetés lezárulásáig történő elhalasztásáról dönthet.”

²⁹⁷ A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 17. §-a alapján:

„[Felperes]

A per megindítására jogosult

b) az ügyészség, illetve a törvényességi felügyeletet gyakorló szerv, ha a felhívásában megállapított határidő eredménytelenül telt el,”

²⁹⁸ Az Ákr. 116. § (1) bekezdése alapján: „(1) A hatóság – tekintet nélkül a hatáskörére és az illetékességére – hivatalból köteles megtenni azt az ideiglenes intézkedést, amelynek hiányában a késedelem elháríthatatlan kárral, veszéllyel vagy a személyiségi jogok elháríthatatlan sérelmével járna. A hatóság haladéktalanul értesíti a megtett intézkedésről az illetékes hatóságot.”

²⁹⁹ A hatóság hatáskörét jogszabály állapítja meg. Az Ákr. 2.§-a a jogszerűség elve kapcsán rögzíti, hogy: „A közigazgatási hatóság jogszabály felhatalmazása alapján, hatáskörét a jogszabály keretei között, rendeltetésszerűen gyakorolva jár el.” Az Ákr. 17. § szerint a hatóság a hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból vizsgálja. Ha valamelyik hiányát észleli, és kétséget kizáróan megállapítható az ügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság, az ügyet átteszi, ennek hiányában a kérelmet visszautasítja vagy az eljárást megszünteti.

- gyelmen kívül hagyásával hozták meg,³⁰⁰
- a döntést hozó testületi szerv nem volt jogszabályszerűen megalakítva, nem volt határozatképes, vagy nem volt meg a döntéshez szükséges szavazati arány,³⁰¹
 - a döntés tartalmát bűncselekmény befolyásolta, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetését jogerős ügydöntő határozat megállapította, vagy ilyen határozat meghozatalát nem a bizonyítottság hiánya zárja ki,³⁰²
 - az ügyészség feltételes ügyészi felfüggesztést alkalmazott és annak tartama eredményesen telt el,
 - a döntés tartalma a közigazgatási bíróság adott ügyben hozott határozatával ellentétes,
 - az eljárásba további ügyfél bevonásának lett volna helye, vagy
 - valamely súlyos eljárási jogszabálysértést törvény semmisségi oknak minősít.³⁰³

Az Ákr. a Ket.-hez képest az eredeti jogkövetkezmenyen (a döntés megsemmisítése) felül további kétőt is nevesít: a döntés visszavonását és szükség esetén új eljárás lefolytatását.

A semmisségi okokat csoportosíthatjuk, egyrészt vannak **fórumrendszeri hibákra** visszavezethető semmisség okok. Ide tartozik azon esetkör, amikor az ideiglenes intézkedést kivéve az ügy nem tartozik az eljáró hatóság hatáskörébe; vagy a döntést a szakhatóság kötelező megkeresése nélkül vagy a szakhatóság állásfoglalásának figyelmen kívül hagyásával hozták meg; vagy a döntést hozó testületi szerv nem volt jogszabályszerűen megalakítva, nem volt határozatképes, vagy nem volt meg a döntéshez szükséges szavazati arány. Megjegyzendő, hogy az Ákr. a joghatóság vizsgálatának kötelezettségét elhagyja mint semmisségi okot. Ennek nem alakult ki érdemi gyakorlata és a hazai közigazgatási hatósági ügyek többségében a joghatóság kérdése fel sem merült, így semmisségi okként sem szerepel az Ákr.-ben.

A semmisségi okok másik csoportjába tartozik a **kriminalitás** körébe tartozó semmisségi okok. Így ha a döntés tartalmát bűncselekmény befolyásolta, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetését jogerős ügydöntő határozat megállapította, vagy ilyen határozat meghozatalát nem a bizonyítottság hiánya zárja ki. Ide sorolható továbbá az Ákr. által bevezetett új semmisségi ok is, ha az ügyészség feltételes ügyészi felfüggesztést alkalmazott és annak tartama eredményesen telt el.³⁰⁴

A következő csoport részét képezi az, ha **a közigazgatási bíróság döntésének figyelmen kívül hagyásával született meg a közigazgatási döntés**, ergo a közigazgatási döntés tartalma a közigazgatási bíróság adott ügyben hozott határozatával ellentétes.

Végül, utolsóként nevesíthető azon semmisségi ok, amely a döntés meghozatala során valamely, törvényben meghatározott **súlyos eljárási jogszabálysértést** követtek el.

Az öttagú képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben hozott határozatában elutasította a településen élő ügyfél települési támogatási kérelmét. Az ügyfél közigazgatási pert indított: keresetében előadta, hogy álláspontja szerint a döntés semmis, mivel nem volt jelen a döntéshozatal során szükséges számú képviselő. Az ülésről készített jegyzőkönyv tanúsága szerint a képviselő-testület ülésén előbb három képviselő vett részt, majd a jegyzőkönyv rögzítette, hogy az egyik képviselő az ülést elhagyta,

³⁰⁰ Az Ákr. 55. § (1) bekezdése szerint: „(1) Törvény vagy a szakhatóságok kijelöléséről szóló kormányrendelet közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján az ügyben érdemi döntésre jogosult hatóság számára előírhatja, hogy az ott meghatározott szakkérdésben és határidőben más hatóság (a továbbiakban: szakhatóság) kötelező állásfoglalását kell beszereznie.” A szakhatóság közreműködését lásd részletesen: Ákr. 55. § – 57.§.

³⁰¹ Például: az önkormányzati hatósági ügyek körében a képviselő-testület eljárása.

³⁰² A döntés tartalmát befolyásoló bűncselekmény például: hivatali vesztegetés, közokirat-hamisítás, hatóság félrevezetése, hamis tanúsítás etc.

³⁰³ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi L. törvény 522. § (4) bekezdésével megállapított szöveg.

³⁰⁴ Ennek az az oka, hogy ha az állam le is mond a büntetőigény érvényesítéséről, az nem járhat azzal, hogy bűncselekmény által befolyásolt hatósági eljárás során hozott döntést ne lehessen megsemmisíteni.

a döntés pedig ezt követően került meghozatalra. A képviselő-testület határozatát visszavonta és új eljárást folytatott le.

Kiemelendő, hogy az Ákr. maga is meghatároz olyan **eseteket, amelyek fennállásakor a döntés semmisségi ok esetén sem semmisíthető meg**. Ezek a következők, ha:

- az az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértené, és a döntés véglegessé válása óta három év eltelt,
- a kötelezettséget megállapító döntés véglegessé válásától, vagy ha az hosszabb, a teljesítési határidő utolsó napjától, a folyamatos kötelezettséget megállapító döntés esetén az utolsó teljesítéstől számított öt év eltelt, vagy
- ahhoz a mellőzött, vagy megkeresni elmulasztott szakhatóság az Ákr. 56. § (2) bekezdése szerint hozzájárult.³⁰⁵

Látható, hogy az Ákr. a döntés megsemmisítésére az első két esetben időkorlátot állít, míg a harmadik esetben orvosolhatóvá teszi a döntést azzal, hogy a mellőzött vagy megkeresni elmulasztott szakhatóság a mellőzésről való tudomásszerzést követően kiadja állásfoglalását.

A hatóság határozatával járda építését engedélyezte. A döntés közlését követően került megállapításra, hogy az egyik szakhatóság megkeresése nem történt meg. A megkeresni elmulasztott szakhatóság – amely egy másik ügygel kapcsolatos egyeztetés során szerzett tudomást mellőzéséről – a mellőzésről való tudomásszerzést követően haladéktalanul egyeztetett az eljáró hatósággal, annak eredményként kikötés nélkül adta meg állásfoglalását, melyet az eljáró hatóság felügyeleti szervével is közölt. Az eljáró hatóság döntését módosította.

Az Ákr. azonban e szabályok alól is megfogalmaz kivételt: a döntés időkorlátozás nélkül megsemmisíthető, ha az jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot nem érint és a semmisségi ok vagy az, hogy a döntés tartalmát bűncselekmény befolyásolta, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetését jogerős ügydöntő határozat megállapította, vagy ilyen határozat meghozatalát nem a bizonyítottság hiánya zárja ki, vagy az, hogy az ügyészség feltételes ügyészi felfüggesztést alkalmazott és annak tartama eredményesen telt el.

³⁰⁵ Az Ákr. 56. § (2) bekezdése kimondja, hogy: „(2) A szakhatóság mellőzése esetén az erről való tudomásszerzést követően egyeztet a hatósággal, ennek eredményéhez képest adja ki állásfoglalását. A szakhatóság az állásfoglalását a hatóság felügyeleti szervével is közli.”

6. A VÉGREHAJTÁS

A **végrehajtás jelentőségét** az Alkotmánybíróság – a bírósági végrehajtás vonatkozásában – úgy fogalmazta meg, hogy „ (...) a döntések teljesítése – akár jogszerű kényszerítés árán is – a jogállamisággal kapcsolatos alkotmányos értékekhez tartozik”³⁰⁶ Minderre tekintettel, tehát a végrehajtás célja, hogy a jogrendszer által megkívánt állapotot állami kényszer alkalmazásával elérje, illetve a teljesítést előmozdítsa. A legális kényszer alkalmazásával az eljáró hatóság maga, a jogosult közreműködésével, esetleg az általuk megbízott harmadik személy bevonásával befolyásolhatja az ügyféli akaratot vagy jogtárgyra gyakorolhat hatást.

6.1 A végrehajtás fogalma

A **végrehajtás** a közigazgatási hatósági eljárás azon – nem szükségszerű, eshetőleges – szakasza, amely során a jogszabályban feljogosított hatóságok meghatározott módon gondoskodnak a jogszabályban vagy a végrehajtható döntésben – határozatban vagy végzésben – megállapított kötelezettségek megvalósításáról. Ez szorosan összefügg az alapeljárással, amely célja az érdemi döntés meghozatala, vagyis főszabályként a közigazgatási anyagi jogszabály általános rendelkezéséből a konkrét ügyben feltárt tényállás alapján az ügyfélre vonatkozó egyedi jogok és kötelezettségek megállapítása. E nélkül a végrehajtás önmagában elképzelhetetlen, ugyanis a végrehajtási szakasz rendeltetése az alapeljárásban, továbbá a jogorvoslati eljárásban hozott döntés realizálása, vagyis az ügyfelet terhelő kötelezettség teljesítésének kikényszerítése. Fontos hangsúlyozni, hogy a jogorvoslat nem feltétele a végrehajtásnak, sok esetben az elsőfokú döntés végrehajtására kerül sor.

A végrehajtási eljárás alapvetően **két fő szakaszra** bontható, egyik a végrehajtás elrendelése, másik a végrehajtás foganatosítása. A **végrehajtás elrendelése** során a hatóság arról dönt, hogy helye van-e a végrehajtásnak, fennállnak-e a végrehajtás törvényi feltételei. A végrehajtás elrendelésekor valójában a végrehajtás foganatosításáról, illetve a végrehajtás foganatosításának elrendeléséről döntenek. A **végrehajtás foganatosítása** pedig a hatósági döntésben foglalt kötelezettség teljesítése érdekében történő egyes (kényszer)cselekmények elvégzését jelenti.

A **végrehajtási cselekmények** egy jelentős része – a szűk értelemben vett jogalkalmazás fogalmi körén kívül eső – az úgynevezett reálcselekmények közé tartozik, például azonnali beszédési megbízás kibocsátása; ingólefoglalás, ingatlanárverés lefolytatása. Továbbá – ha jogalkalmazói szerepkörben jár el – a végrehajtást foganatosító szerv döntése a kötelezettség teljesítésének előre vitelét szolgálja, vagy a végrehajtással összefüggő egyéb eljárási döntés meghozatalára irányul (például végzésben felhívja a munkáltatót a munkabérből történő letiltásra, eljárási bírságot szab ki; pénzgyenértéket állapít meg, végrehajtási költség előlegezését rendeli el; az eljárást felfüggeszti).³⁰⁷

A végrehajtás körében alapelveként érvényesül a végrehajtási kényszer arányos és fokozatos alkalmazása, amely lényege, hogy a kötelezettség érvényre juttatása céljából csak a szükséges mértékű kényszer kerüljön alkalmazásra, illetve a kényszer alkalmazása a kisebb hátránytól indulva haladjon a súlyosabb irányába. Ennek az elvnek megfelelően figyelhető meg egyfajta sorrendiség, fokozatosság a

³⁰⁶ 46/1991. (IX. 10.) AB határozat.

³⁰⁷ Kilényi Géza (2005): i.m., 325. p.

végrehajtás alá vonható vagyonelemek, illetve a végrehajtási cselekmények között.

A **közigazgatási végrehajtás általános szabályaira vonatkozó joganyag** nemcsak az Ákr. XI. fejezetét jelenti, mert a normaszöveg is azzal kezdődik, hogy a törvény eltérő rendelkezése hiányában a bírósági végrehajtás szabályait kell alkalmazni. Az ott található rendelkezéseket egészíti ki és pontosítja a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.), valamint az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.). A Vht. többek között szabályozza a végrehajtás rendszerét, főbb intézményeit, annak eszközeit. A tárgyi hatályára tekintettel rögzíti, hogy a határozatokon, továbbá egyes okiratokon alapuló követeléseket végrehajtás útján kell végrehajtani,³⁰⁸ amely során állami kényszerrel is el kell érni, hogy a pénzfizetésre, illetőleg az egyéb magatartásra kötelezett teljesítse a kötelezettségét. A végrehajtás generálklauzulája értelmében az állami kényszer elsősorban a kötelezett (tipikusan adós) vagyoni jogait korlátozhatja, kivételesen az adós személyiségi jogait is érintheti.³⁰⁹ Az Art. végrehajtási fejezete is azzal indul, hogy visszautal a Vht.-ra az egyes végrehajtási cselekmények foganatosítása esetében. Az adóvégrehajtót az eredményes végrehajtás érdekében mindazok a jogok megilletik, amiket a Vht. a bírósági végrehajtónak biztosít. Mindegyik szabályozásban közös elem a végrehajtható döntés vagy okirat meghatározása, a végrehajtás elrendelésére, foganatosítására, felfüggesztésére, megszüntetésére és a végrehajtási jog elvülésére vonatkozó rendelkezések meghatározása. A teljesség érdekében érdemes utalni arra, hogy amennyiben a végrehajtás során természetes személy elleni fizikai kényszer szükséges, arra kizárólag a rendőrség jogosult a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) szabályainak megfelelően.

A végrehajtási eljárás során alkalmazott állami **kényszer** hátrány okozásában vagy valamely jog korlátozásában ölthet testet. A gyakorlatban nem áll túl sok lehetőség rendelkezésre a tekintetben, hogy az említett kényszer milyen jellegű hátrányt okozzon: a kényszer alapvetően irányulhat az eljárás alá vont jogalany személyére vagy vagyonára. Ezek alapján a végrehajtás **két nagy típusa** különböztethető meg: a vagyoni végrehajtás, amely tipikusan pénzfizetési kötelezettség kikényszerítését jelenti, a másik a személlyel szembeni végrehajtás, amely meghatározott cselekmény, tipikusan személy vagy dolog átadásának kikényszerítésére vonatkozik, a büntetőjogban pedig tipikusan a szabadságvesztés végrehajtása.

6.1.1 A vagyoni végrehajtás

A vagyoni végrehajtás a vagyoni jogok korlátozását jelenti, amely eleve az anyagi jogszabályból eredő pénzfizetési kötelezettség, vagy az eljárás során megállapított költség, eljárási bírság, esetleg a pénzfizetési kötelezettséggé átváltoztatott egyéb cselekmény kikényszerítését szolgálja.³¹⁰ A közigazgatási (és a magánjogi) jogérvényesítés során elsősorban a jogsértő vagyoni jogait korlátozzák, majd a kötelezett fent említett vagyoni joga a kötelezettségének erejéig megszűnik, egyúttal ezt a vagyont a kötelezettség teljesítésére fordítják.³¹¹ Itt tehát a vagyoni kényszer dominál. Az adós személye elleni kényszer cselekményre csak kivételesen kerülhet sor.

A **vagyoni végrehajtás a közigazgatási végrehajtás legelterjedtebb módja**, mivel egyfelől a közigazgatási hatóság, ügyintéző számára a jogszabályok nem teszik lehetővé személlyel szembeni kényszerítő eszköz alkalmazását; valamint a közigazgatási szankciórendszer is jellemzően vagyoni hátrányt okoz (anyagi vagy eljárási bírságok). A közigazgatási eljárás sajátossága, hogy még a meghatározott cselekmények kikényszerítése esetén is elsődlegesen annak pénzbeli átváltoztathatóságára koncentrál a szabályozás.

³⁰⁸ Vht. 1. §.

³⁰⁹ Vht. 5. § (1), (2).

³¹⁰ Kilényi Géza (2005): i.m., 326–327. pp.

³¹¹ Vida István (1978): A bírósági végrehajtás, Budapest, 53. p.

A vagyoni végrehajtás **főbb típusai**: a közigazgatási végrehajtás, az adóvégrehajtás, a bírósági végrehajtás és a közvetlen végrehajtás. Ezek közül a legrészletesebben a bírósági végrehajtás került kidolgozásra, így a párhuzamos szabályozás elkerülése végett a végrehajtás többi útja esetén is gyakran alkalmazni kell a bírósági végrehajtás szabályait.³¹² Létezik ezzel szemben olyan álláspont is, amely a vagyoni végrehajtást a bírósági végrehajtás, az adóvégrehajtás és a közvetlen végrehajtás mellett elkülönülő, viszonylagos önálló területeként kezeli. A vagyoni végrehajtás valamennyi típusánál a fogantatás rendszere és eszközei azonosak, tehát az elkülönítés nem a végrehajtási cselekmények különbözőségével, hanem az érvényesítendő anyagi jog által érintett társadalmi viszonyokkal magyarázható. További felosztási szempont lehet a **végrehajtás terjedelme**, így az általános (teljes) vagyoni végrehajtás a kötelezett valamennyi vagyona-ra vonatkozik és fordítja azt a tartozás kielégítésére, míg a különös (különleges, egyedi) vagyoni végrehajtás esetén csak a kötelezett egyes, meghatározott vagyontárgyait, vagyoni jogait vonja végrehajtás alá. A **különleges végrehajtási eljárások** a következőkre irányulhatnak: meghatározott cselekmény végrehajtására, kielégítés helyett csak követelés biztosítására, külföldi határozat végrehajtására, zálogtárgy egyszerűsített végrehajtási értékesítésére, vagyonelkobzásra vagy tartásra kötelezett adós adatainak beszerzésére.³¹³

A **közigazgatási végrehajtás** a közigazgatási normákban és a hatósági döntésekben foglaltak kikényszerítésére szolgál, amelyet a közigazgatási szervek, illetve a közigazgatási feladatot is ellátó más szervek folytatják le, elsődlegesen az Ákr. szabályai szerint, kiegészülve az Vht. és az Art. rendelkezéseivel. A közigazgatási végrehajtás általános és különös területre tagozódik, ugyanis az általános jellegű közigazgatási végrehajtás mellett léteznek egyéb közigazgatási végrehajtási szabályok is, mint például az adóvégrehajtás.

Az **adóvégrehajtás** a közigazgatási végrehajtás sajátos területe, amely esetében az Ákr. mellett, az Art. szabályait kell megfelelően alkalmazni. Az Art. 5. §-a úgy rendelkezik, hogy ha az Art. vagy adót, adófizetési kötelezettséget, költségvetési támogatást megállapító törvény másként nem rendelkezik, az adóügyekre – meghatározott kivételekkel – az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni. (Az adóvégrehajtási szabályok szintén a Vht. rendelkezéseire épülnek, azonban e két törvény viszonyában az Ákr.-ben leírtak irányadók.) Kimondja továbbá az Art. 144. §-a, hogy az adóhatóság alkalmazottja – eltérő rendelkezés hiányában – a végrehajtási eljárásban az egyes végrehajtási cselekmények fogantatásakor a Vht.-t alkalmazza. Az adóvégrehajtót az eredményes végrehajtás érdekében mindazok a jogok megilletik, amit a Vht. a bírósági végrehajtónak biztosít. Sajátos munkamegosztás érvényesül az adók módjára behajtható köztartozások végrehajtása körében az Ákr. és az Art. között. Az Art. 4. §-ának (2) bekezdése alapján a végrehajtás és az ezzel összefüggő nyilvántartás tekintetében az Art. rendelkezéseit kell alkalmazni azokra a köztartozásokra, továbbá igazgatási és bírósági szolgáltatás díjaira, amelyekre törvény az adók módjára való behajtást rendeli el (adók módjára behajtandó köztartozás). Az Art. 146. § (2) bekezdése értelmében főszabályként az adók módjára behajtandó köztartozás jogosultjának megkeresése alapján, magánszemély esetében az illetékes önkormányzati adóhatóság, jogi személy és egyéb szervezet esetében az illetékes állami adó- és vámhatóság jár el. Külföldi magánszemély esetén a fővárosi főjegyző az illetékes önkormányzati adóhatóság, ha az illetékes önkormányzati adóhatóság az illetékességi okok sorrendje alapján nem határozható meg. Az Art. 146. § (2a) bekezdése kivételt tartalmaz, miszerint a fővárosi és megyei kormányhivatal vagy járási (fővárosi kerületi) hivatal megkeresése alapján az adók módjára behajtandó köztartozás tekintetében az illetékes állami adóhatóság jár el.

A **bírósági végrehajtás** a polgári eljárásjog körébe tartozó nemperes eljárás, függetlenül az érvényesített követelés jellegétől. A bírósági végrehajtás a vagyoni végrehajtás intézményeinek, eszközeinek komplex rendszere, amely a közigazgatási végrehajtás általános és különös területének is az alapját

³¹² Varga István (szerk.): A polgári nemperes eljárások joga. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2014, 7. A közigazgatási és a közvetlen végrehajtás.

³¹³ Varga István (szerk.): A polgári nemperes eljárások joga. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2014, 3. A bírósági végrehajtás fajtái.

képezi. Azonban mivel a Vht. szabályozása részletesen kidolgozott, ezért a közigazgatási vagyoni végrehajtásban is alkalmazható.

A vagyoni végrehajtás sajátos és állami kényszert nélkülöző formája a **közvetlen végrehajtás**, amelyre nagyon szűk körben van lehetőség, és olyan szervek végzik, amelyek sem bírósági, sem közigazgatási szervnek nem minősülnek.³¹⁴ A közvetlen végrehajtás az egyedi vagyoni végrehajtás legegyszerűbb, ugyanakkor kivételes útja, amelynek során – kifejezett törvényi felhatalmazás alapján – a követelést az adóst megillető pénzüsszezből hajtják be. Ilyen például, hogy a Munka Törvénykönyvének azon rendelkezése, miszerint a munkáltató követelését a munkabérből levonhatja a munkavállaló hozzájárulása alapján a levonásmentes munkabérrészig, vagy ha az előlegnyújtásból ered.³¹⁵

Itt jegyezzük meg, hogy vagyoni végrehajtásra a **büntető- és a szabálysértési eljárásokban** is szükség van. A büntetőeljárásból származó vagyoni igények érvényesítése a bírósági végrehajtás, szabálysértési ügyekben pedig az adóvégrehajtás keretében valósul meg.

6.1.2 Személyi végrehajtás

A **személyi végrehajtás** nem a kötelezett vagyonát érinti, hanem személyét, személyi szabadságát, személyiségi jogait korlátozza. Ennek jellemző jogterülete a büntetés-végrehajtási jog, azaz a szabadságvesztés különböző fokozatainak (fogház, börtön, fegyház) kikényszerítése. A közigazgatási végrehajtásban csak kivételes esetekben kerül sor a személyi szabadság korlátozására, amelyre akkor lehet szükség, ha a kötelezettség teljesítését a kötelezett ellenállása akadályozza, vagy olyan kötelezettségnek nem tesz eleget, amelynek megtételére személyétől fogva csak ő kötelezhető. A személyi szabadság korlátozása itt valójában kisebb mértékű, mert az leginkább a végrehajtási cselekmények foganatosításának eltűrésére, a megjelenési kötelezettség kikényszerítésének elviselésére, vagy a meghatározott cselekmény elvégzésére (például személy, dolog átadása) vonatkozik, és nem jelenti a társadalomtól való elkülönítést, mint egy őrizet esetében. Azonban mivel a hatályos jog a közigazgatási hatóság, ügyintéző számára nem teszi lehetővé a személlyel szembeni kényszerítő eszköz alkalmazását, ezért a rendőrség igénybevétele kötelező.

Az Ákr. több helyen is utal a **rendőrségi közreműködésre**: az idézésnél, a szemlénél és a zár alá vételnél. Ha az idézett személy az idézésre nem jelent meg, és távolmaradását nem mentette ki, a rendőrség útján elővezettethető, amelynek foganatosításához az ügyésznek a hatóság vezetője által kért előzetes hozzájárulása szükséges.³¹⁶ A szemle eredményes és biztonságos lefolytatása érdekében a hatóság a rendőrség közreműködését kérheti. A rendőrség a hatóság felkérésére – előzetes megkeresése nélkül – azonnal, a hatóság által megjelölt helyen és ideig biztosítja a közreműködést. A helyszíni szemlét a hatóság a lezárt terület, épület, helyiség felnyitásával, az ott tartózkodó személyek akarata ellenére is megtarthatja, de ebben az esetben is az ügyészt előzetesen értesíteni kell, továbbá ahhoz a rendőrség és lehetőség szerint hatósági tanú közreműködését kell kérni.³¹⁷ A hatóság a zár alá vételt a rendőrség közreműködésével foganatosítja, és a dolog átadására köteles személyt eljárési bírsággal sújtja, ha dolog átadására köteles személy nem adja át a dolgot.³¹⁸ Mindegyik esetben a rendőrség igénybevételevel kapcsolatos költséget az igénybevételt kérő hatóság előlegezi.³¹⁹

A személy elleni, különösen a **fizikai ellenállás leküzdésére szolgáló kényszercselekmény** alkalmazása olyan rendészeti feladat, amelyre – a végrehajtást foganatosító hatóság megkeresésére – kizárólag a rendőrség jogosult. Az Rtv. 1. § (2) értelmében a rendőrség az Alaptörvényben, az Rtv.-ben

³¹⁴ Kilényi Géza (2005): i.m., 328. p.

³¹⁵ 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről 161. § (2) bek.

³¹⁶ Ákr. 60. § (2) bek.

³¹⁷ Ákr. 70. §.

³¹⁸ Ákr. 108. § (3) bek.

³¹⁹ Ákr. 128. § (4) bek.

és törvény felhatalmazása alapján más jogszabályban meghatározott bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatkörrel rendelkeznek. A rendőrség a feladatának ellátása során együttműködik az állami és a helyi önkormányzati szervekkel, a civil szervezetekkel és a gazdálkodó szervezetekkel, az állampolgárokkal és azok közösségeivel; illetve segítséget nyújt – jogszabályban meghatározott esetben – az állami és a helyi önkormányzati szervek hivatalos eljárásának zavartalan lefolytatásához.³²⁰

A rendőrség jogosult és köteles mindazokat a kényszerítő intézkedéseket megtenni és kényszerítő eszközöket alkalmazni, amelyek az adott esetben a végrehajtás eredményes befejezéséhez szükségesek. Az alkalmazható **kényszerítő intézkedések és kényszerítő eszközök** jogi keretét szintén az Rtv. határozza meg. Fontos hangsúlyozni, hogy jellegénél fogva, alapvetően a közigazgatási döntés végrehajtásához nincs szükség valamennyi rendőrségi intézkedés és kényszerítő eszköz alkalmazására. A rendőrségi közreműködésre a végrehajtás foganatosítása során tipikusan a kötelezett személyazonosságának megállapítása, a végrehajtási cselekmény helyszínén való megjelenésének biztosítása, a meghatározott magatartás kikényszerítése, a kötelezett vagy az érdekében fellépő személyek végrehajtást akadályozó ellenállásának leküzdése, a foglalás tárgyának a kötelezett rendelkezése alatt álló ingatlanon vagy gépjárműben történő felkutatásában való közreműködés, a végrehajtási cselekmény során az eljárásban résztvevők személyi biztonságának védelme érdekében van szükség.³²¹ További közigazgatási végrehajtás során is alkalmazható intézkedés az igazoltatás, felvilágosítás-kérés, elfogás és előállítás, elővezetés, intézkedés magánlakásban és közterületnek nem minősülő egyéb helyen stb.

Ha a végrehajtási cselekmény során **a rendőrség hivatalból történő fellépésére okot adó körülmény** merül fel (például szabálysértés vagy bűncselekmény előkészülete vagy elkövetése, a közbiztonságra veszélyt jelentő egyéb helyzet áll elő stb.), akkor az eljárásban közreműködő rendőr az Rtv.-n alapuló hatáskörében eljárva köteles megtenni mindazt az intézkedést és alkalmazhatja mindazt a kényszerítő eszközt, amelyet a rendőrségre, illetve a rendőrrre vonatkozó szabályok ilyen helyzetben előírnak. Az intézkedés törvényességéért és szakszerűségéért a rendőr felelős, e tekintetben a végrehajtást foganatosító szerv részéről eljáró személynek az eljárás vezetésével összefüggő jogosítványai nem érvényesülnek.³²²

6.2 A végrehajtás általános szabályai

A fentiekben említettekkel összhangban az **Ákr. a Vht.-hez képest speciális jellegű jogszabály** (*lex specialis*), vagyis a Vht. az Ákr. háttérszabályául szolgál, így a közigazgatási végrehajtásra az Ákr. eltérő rendelkezése hiányában a Vht.-t kell alkalmazni. Amennyiben az Ákr. végrehajtásról szóló fejezete másként nem rendelkezik, ahol a Vht. bíróságot említ, azon végrehajtást elrendelő hatóságot, ahol végrehajtót, azon végrehajtást foganatosító szervet, ahol végrehajtható okiratot, azon végrehajtható döntést, ahol adóst, azon kötelezettet kell érteni. Továbbá ahol a Vht. végrehajtói letéti számlára teljesítésről rendelkezik, a végrehajtást foganatosító szerv számlájára kell teljesíteni. A végrehajtási eljárás során felmerülő költségek előlegezésére és viselésére, valamint a végrehajtási eljárásban eljárásbírság kiszabására azonban az Ákr. rendelkezéseit kell alkalmazni.³²³ Továbbá, ha az Ákr. másképpen nem rendelkezik, a bírósági végrehajtás szabályai irányadók a közigazgatási végrehajtás során foganatosított ingó- és ingatlan-végrehajtás esetén is.³²⁴

³²⁰ Rtv. 2. § (2) a), b).

³²¹ Az adós és a végrehajtási eljárásban részt vevő más személy személyazonosságának megállapítása [Vht. 5. § (4) bek.], a végrehajtást akadályozó személy ellenszegülésének megszüntetése [Vht. 45. § (1) bek.], ingatlan kiürítése [Vht. 154/A. § (1) bek.], a meghatározott cselekmény végrehajtása [Vht. 174. § d) pont, 178. § (3) bek., 180. § (4)–(5) bek., 180/A. § (5) bek., 183. § (7) bek., 184/A. § (7) bek.].

³²² Kilényi Géza (2005): i.m., 331. p.

³²³ Ákr. 131. § (3).

³²⁴ Vht. 3. §.

A két törvény viszonyát érintő rendelkezések közül a Vht. 5. §-a **elsőbbiséget biztosít a bírósági végrehajtásnak** abban az esetben, ha ugyanazt az ingóságot (követelést, jogot) vagy ingatlant bírósági és közigazgatási végrehajtás során egyaránt lefoglalják. Ebben az esetben a végrehajtási eljárást a bírósági végrehajtó útján a Vht. szabályai szerint kell lefolytatni. Ugyancsak bírósági végrehajtásban történik a jegyzőnek a birtokvitában hozott, az elmaradt haszon, a kár és a költségek megtérítéséről rendelkező határozatában foglalt pénzfizetési kötelezettség, továbbá a közigazgatási döntésből eredő kártalanítás (például: kisajátítási vagy bányakártalanítás stb.) behajtása.

A végrehajtási eljárás garanciális eleme a **jogorvoslat**, amely az általános szabályokhoz képest (lásd Ákr. IX. fejezet – Jogorvoslat) sajátosan alakul. A végrehajtási szakasz során hozott közigazgatási döntések elleni fellebbezés kivételes jogorvoslati eszköz, amelyről a törvény az egyes eljárási cselekményeknél külön rendelkezik. A végrehajtási cselekményekkel okozott jog- és érdeksérelem általános jogorvoslati eszköze a végrehajtási kifogás.³²⁵

A Vht. rendelkezése alapján a végrehajtást foganatosító hatóságnak a végrehajtási eljárás szabályait és a **végrehajtási kifogást** előterjesztő jogát vagy jogos érdekét lényegesen sértő intézkedése, illetőleg intézkedésének elmulasztása (a továbbiakban együtt: intézkedése) ellen a fél vagy más érdekelt végrehajtási kifogást (a továbbiakban: kifogás) terjeszthet elő. E rendelkezés alkalmazásában a végrehajtási eljárás szabályainak lényeges megsértése az olyan jogszabálysértés, amely a végrehajtási eljárás lefolytatására érdemi kihatással volt.

A végrehajtást foganatosító szerv eljárása miatt a **végrehajtási kifogást a felügyeleti szerve, ennek hiányában a közigazgatási bíróság bírálja el.**³²⁶ Annak ellenére, hogy a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) szabályozza a közigazgatási bírósági eljárást, a végrehajtási kifogásra a polgári perrendtartásról szóló 2016. CXXX. törvény (Pp.) keresetindításra vonatkozó rendelkezései az irányadók. A Vht. 217. §-a szerint a kifogásra a Pp. keresetindításra vonatkozó rendelkezései közül a keresetlevél benyújtására és kellékeire, a keresetlevél alapján teendő intézkedésekre, az áttételre, az elutasításra, valamint a keresetlevél beadásához fűződő jogi hatályok fenntartására vonatkozó rendelkezések megfelelően irányadók.

A kifogást a végrehajtást foganatosító hatóság intézkedésétől számított **15 napon belül kell benyújtani** a végrehajtást foganatosító szervnél, aki azt – a kifogásolt intézkedésre vonatkozó iratok másolatával együtt – 3 munkanapon belül továbbítja a végrehajtási kifogást elbíráló szervhez. Ha az intézkedés később jutott a kifogást előterjesztő tudomására, vagy a kifogás előterjesztésében a végrehajtó intézkedésétől számított 15 napon túl is akadályozva volt, a végrehajtási kifogás előterjesztésének határidejét a tudomásszerzéstől, illetőleg az akadály megszűnésétől kell számítani, amennyiben a kifogást előterjesztő a későbbi tudomásszerzés vagy az akadályoztatás tényét kellően igazolja. A végrehajtást foganatosító hatóság intézkedésétől számított 3 hónap eltelté után nem lehet kifogást előterjeszteni; e határidő elmulasztása miatt nincs helye igazolásnak.

Az **elbírálásra jogosult** a kifogást nyomban, de legkésőbb a beérkezését követő 8 munkanapon belül megvizsgálja annak megállapítása érdekében, hogy esetleg nem kell-e azt hiánypótlásra visszaadni, nincs-e helye az áttételének vagy érdemi vizsgálat nélküli elutasításának, és a szükséges intézkedéseket megteszi. A Vht. rendelkezései értelmében a végrehajtási intézkedés ellen bármilyen címen előterjesztett megtámadást kifogásnak kell tekinteni. A kifogásban meg kell jelölni a kifogásolt intézkedést, és azt, hogy a kifogást előterjesztő az intézkedés megsemmisítését vagy megváltoztatását milyen okból, mennyiben kívánja. A végrehajtást foganatosító hatóság intézkedésével szembeni ismételt kifogásban új tény állítására, új bizonyíték előadására akkor kerülhet sor, ha az a kifogásolt intézkedésről való tudomásszerzést követően jutott az előterjesztő tudomására, feltéve, hogy az – elbírálása esetén – rá kedvezőbb döntést eredményezett volna, vagy ha az az intézkedés jogszabálysértő voltának alátámasztására irányul.³²⁷

³²⁵ Szabó Lajos – Gyergyák Ferenc – Darák Péter (2005): A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályai. Unió Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 449. p.

³²⁶ Ákr. 131. § (4).

³²⁷ Vht. 217. §.

A bevezető szabályok között található, hogy az Ákr. 131. § (5) bekezdése értelmében a Vht. **ingó és ingatlan** elektronikus árverésére vonatkozó rendelkezéseit akkor kell alkalmazni, ha önálló bírósági végrehajtó foganatosítja a végrehajtást.

6.3 A végrehajtható döntések

Az Ákr. 132. §-ában foglalt **generálklauzula** értelmében, amennyiben a kötelezett a hatóság végleges döntésében foglalt kötelezésnek nem tett eleget, az **végrehajtható**. E sommás megfogalmazás eredményeként nincs szükség részletező, minden esetet nevesítő (taxatív) szabályozási gyakorlatra, amely a jogalkalmazás elbizonytalanodását okozhatja a konkrét döntés végrehajthatóságát vizsgálva. A végrehajtás természetéből és a normaszövegből is következik, hogy a közigazgatási végrehajtás szabályai kizárólag a kötelezettséget megállapító döntések körében érvényesülnek. Közigazgatási végrehajtásra nem kerülhet sor olyan döntés alapján, amely az ügyfélre vagy az eljárás más résztvevőjére adásban, tevésben, tevékenységtől való tartózkodásban, tűrésben megnyilvánuló kötelezettséget nem állapít meg. Nincs helye végrehajtásnak tények, jogok fennállását pusztán megállapító deklaratív, és nyilvántartás vezetésével összefüggő regisztratív döntések, továbbá jogosító döntések esetén.³²⁸

Tehát a közigazgatási végrehajtás általános **kettős előfeltétele**, hogy egyfelől a végrehajtás alapjául szolgáló döntés **kötelezettséget** állapítson meg; másfelől a döntés **végleges** legyen, vagy – az Ákr. rendszerének megfelelően bővítve a generálklauzulát – a fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtható legyen, a teljesítési határidő eredménytelenül teljen el, illetve a végrehajtáshoz való jog ne évüljön el.

6.3.1 A kötelezettséget megállapító döntés

A **kötelezettséget megállapító döntés** akár kérelemre, akár hivatalból indult eljárás során egyaránt szülehet, és nem feltétlenül okoz joghátrányt vagy reagál jogsértésre. A közigazgatási eljárás során a legtöbb esetben ez **pénzfizetési kötelezettség** jelent: anyagi jogi vagy eljárásjogi bírság megfizetését, illetve az eljárási költség viselését. Ritkábban kerül sor **meghatározott cselekmény** meghatározására, például konkrét, egyedi dolog kiadása, vagy a gyámügyben konkrét személy átadása, az építésügyben bontási, helyrehozatali- és beültetési kötelezettség, vagy a parlagnfüvel szembeni közérdekű védekezés kötelezettsége. A **pénzgyenérték megfizetését** elrendelő végzés kibocsátására akkor kerül sor, ha meghatározott cselekményre irányuló kötelezettség végrehajtása során a jogosult a szolgáltatás pénzübeli „megváltását” kéri, vagy a meghatározott ingóság kiadására kötelező döntés esetén az ingóság a végrehajtás foganatosításakor már nincs meg. Lényegében a meghatározott cselekmény **pénzkövetelésre történő átváltoztatásának** sajátos esete valósul meg akkor is, ha a cselekményt a kötelezett helyett a jogosult, a hatóság vagy az általa megbízott harmadik személy végzi el, és a kötelezettet a költségek megelőlegezésére vagy utólagos megfizetésére kötelezik.

Kötelezettség megállapítására alkalmas döntés a hatóságnak az eljárás során döntést igénylő eljárási kérdésekben hozott, úgynevezett **közbenső döntése** is, a kötelezettséget elrendelő végzés. Ebben az esetben a végrehajtási eljárásban **eljárási bírság** és pénzgyenérték megfizetésére, a költségek viselésére kötelező végzés kibocsátására kerül sor. Az eljárási bírság a végrehajtási szakban rosszhiszemű eljárása miatt az ügyfélre, az azonnali beszédési megbízást nem teljesítő pénzügyi intézmény felelős munkatársára vagy vezetőjére, illetve a munkáltatóra, valamint a meghatározott cselekmény teljesítésének felróható elmulasztása esetén a kötelezettre vethető ki. Az eljárási bírság az alapeljárásban és a jogorvoslati szakban is kiszabható, és annak címzettje nemcsak az ügyfél, hanem az eljárás egyéb résztvevője (például a szakértő, tolmács) is lehet. E végzés a továbbiakban függetlenné válik az alapügy

³²⁸ A 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól magyarázat. Complex Jogtár, Complex Kiadó, 2017.

kimenetelétől, eljárási szempontból önálló pályára kerül, vagyis ha a végzés végrehajtásának feltételei megvalósulnak, az elsőfokon eljáró hatóság köteles a végrehajtást hivatalból elrendelni. Az eljárási bírság végrehajtásának elrendelése megelőzheti az alapügy lezárását.

A **kötelezettség keletkezhet** az eljáró hatóságnak az eljárás tárgyát alkotó ügyet eldöntő egyoldalú akaratnyilvánítása (döntése) során, de akkor is, ha a döntés tartalmának kialakításában szerephez jut az ügyfél akaratnyilvánítása is.

A **hivatalból indult eljárásban** hozott érdemi döntés, a kötelező határozat az ügy érdemét (tárgyát) érintő rendelkezés mellett járulékos kötelezettségek is megállapíthat, például eljárási költség megfizetését, vagy a tanú költségének megtérítését. (Az egy határozatba foglalt többféle és különböző típusú kötelezettségek között a végrehajthatóság szempontjából nincs különbség.) Nem csak a hivatalból indított, de a kérelemre indult eljárás is zárulhat kötelezettség megállapításával, abban az esetben, ha a kérelemre indult eljárást a hatóság **hivatalból folytatja**, mert például a kérelemre indult eljárás olyan jogellenes helyzetet tár fel, amely alapján az eljárás hivatalbóli megindításának is helye volna. Ekkor az ügyfél minősége átalakul, kérelmezőből kötelezetté válik, és vele szemben kötelezettséget megállapító döntés születik. Ennek végrehajtása a kötelező határozatokra irányuló szabályok szerint történik.³²⁹

Ha az eljárásban **ellenérdekű ügyfelek** vannak, és a hatóság egyikükkel szemben kötelezettséget állapít meg, vagyis az egyik kérelmére a másikat teljesítésre kötelezi (részére teljesítsen valamit, vagy a jogos érdeksérelmét szüntesse meg, illetve tartózkodjon valamely magatartástól), a döntésnek van jogosultja és kötelezettje is. A kötelezettség teljesítésének elmaradása esetén a jogosult a hatóságtól kérheti annak kikényszerítését. Ebben az esetben a végrehajtás ugyancsak a kötelező döntésekre vonatkozó szabályok alapján történik.

Előfordulhat, hogy a jogellenes helyzetet észlelő személy vagy szervezet **bejelentést** tesz az illetékes hatóságnál, s kéri az annak megszüntetéséhez szükséges intézkedés megtételét. Az intézkedést más állami szerv szignalizáció vagy megkeresés útján is kezdeményezheti. Abban az esetben, ha a bejelentő ügyféli minőséget megalapozó személyes érdekeltsége nem állapítható meg és a hatóságot intézkedési kötelezettség terheli, akkor a hivatalból induló eljárás alapesete valósul meg. Ha pedig a bejelentő ügybéli érdekeltséggel rendelkezik, akkor ellenérdekű felek közötti eljárásban kerül sor kötelezettség megállapítására.

A hatóság a határozattal jóváhagyott **egyezségben** vagy a **hatósági szerződésben** foglalt vállalt kötelezettség teljesítése a közigazgatási végrehajtás keretében ugyanúgy kikényszeríthető, mintha azt a hatóság kötelező határozatban rendelte volna el. A **hatóság által jóváhagyott egyezés** esetén a hatóság az ellenérdekű ügyfelek által az eljárás során kötött – a jogszabályi feltételeknek megfelelő és a közérdeket vagy mások érdekeit nem sértő – egyezséget határozatba foglalja és jóváhagyja. A jóváhagyás további feltétele, hogy az egyezés kiterjedjen az ügyfél által vállalt kötelezettség teljesítési határidejére és az eljárási költség viselésére is.³³⁰ A hatóság a hatáskörébe tartozó ügynek a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében határozathozatal helyett az ügyféllel írásban **hatósági szerződést** köthet. (A hatósági szerződés közigazgatási szerződés.³³¹) Ha a szerződő ügyfél a szerződésben foglaltakat megszegi, a hatóság intézkedik a szerződésszegés szerződésben vállalt jogkövetkezményének kikényszerítése iránt, és ha szükséges, megindítja a végrehajtást. Ha hatósági szerződés alapján végrehajtást rendeltek el, fellebbezésnek nincs helye.³³²

³²⁹ Kilényi Géza (2005): i.m., 332. p.

³³⁰ Ákr. 83. §.

³³¹ Ákr. 92. § (1).

³³² Ákr. 116. § (4) f).

6.3.2 A döntés véglegessége, végrehajthatósága

A döntés **véglegességét** az Ákr. 82. §-a határozza meg. Főszabályként a hatóság döntése végleges, ha azt a hatóság már nem változtathatja meg. A véglegesség eljárásjogi értelemben azt fejezi ki, hogy a határozat a továbbiakban nem vitatható, megváltoztatására a rendes jogorvoslati eszközök útján már nincs lehetőség. Végleges a döntés, ha ellene fellebbezésnek nincs helye. A véglegesség a döntés közlésével áll be.

Abban az esetben ha, az adott ügytípusban törvény megengedi a **fellebbezést**, a hatóság döntése nem válik a közléssel véglegessé. Az ilyen típusú döntés csak akkor lesz végleges, ha ellene nem fellebbeztek, és a fellebbezési határidő letelt; ha a fellebbezésről lemondtak vagy a fellebbezést visszavonták; vagy a másodfokú hatóság az elsőfokú hatóság döntését helybenhagyta, a másodfokú döntés közlésével. A **fellebbezésről lemondás** vagy a **fellebbezés visszavonása** esetén véglegessé válik a döntés az elsőfokú döntés közlésekor, ha az ügyfél a kérelem teljesítése esetére már a döntés közlése előtt lemondott a fellebbezésről, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél; 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 **fellebbezési eljárás megszüntetése** esetén a hatóság fellebbezéssel támadható elsőfokú döntése a fellebbezési eljárás megszüntetéséről szóló végzés véglegessé válásának napján válik véglegessé.

Előfordulhat, hogy az elsőfokú döntés **fellebbezéssel nem érintett rendelkezései** az általános szabályok szerint véglegessé válnak, ha csak az eljárás egyéb résztvevője fellebbezett a döntés rá vonatkozó rendelkezése ellen; vagy kizárólag a döntés egyes rendelkezései ellen nyújtottak be fellebbezést, és az ügy jellegéből adódóan a fellebbezés elbírálása nem hat ki a fellebbezéssel meg nem támadott rendelkezésekre.

A **bírószági felülvizsgálattal** kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy a Kp. 39. § (6) bekezdése szerint, ha törvény eltérően nem rendelkezik, a keresetlevél benyújtásának a közigazgatási cselekmény hatályosulására halasztó hatálya nincs. Viszont az 52. § értelmében, ha a keresetlevél benyújtásának nincs halasztó hatálya, a bíróság elrendelheti annak részleges vagy teljes halasztó hatályát. A halasztó hatály elrendelése esetén a közigazgatási cselekmény nem hajtható végre, annak alapján jogosultság nem gyakorolható, és egyéb módon sem hatályosulhat. A végrehajtás a kérelemnek a végrehajtást foganatosító szerv tudomására jutásától annak elbírálásáig, de legkésőbb az elbírálásra nyitva álló határidő elteltéig nem foganatosítható, kivéve, ha a közigazgatási szerv a cselekményét azonnal végrehajthatónak nyilvánította. A tudomásszerzésig foganatosított végrehajtási cselekmények a bíróság eltérő rendelkezésének hiányában hatályban maradnak. Ugyanakkor az 53. § alapján a bíróságnak, ha a keresetlevél benyújtásának halasztó hatálya van, azt részben vagy egészen feloldhatja. A halasztó hatály feloldása esetén a közigazgatási cselekmény végrehajtható, annak alapján jogosultság gyakorolható, és egyéb módon is hatályosulhat. A közigazgatási bíróság határozatát teljesítési határidő hiányában a jogerőre emelkedését követő napon kell teljesíteni, és a jogerőre emelkedésétől kezdve végrehajtható.

Egyes kiemelt érdekek fokozott védelemére tekintettel a jogalkotó meghatároz olyan döntéseket, amelyek a véglegességre tekintet nélkül **azonnal végrehajthatók**. Az Ákr. 84. § szerint a hatóság a döntést azonnal végrehajthatónak nyilvánítja, ha életveszéllyel, súlyos kárral vagy a személyiségi jogok jelentős sérelmével fenyegető helyzet megelőzése, elhárítása vagy káros következményeinek enyhítése miatt, nemzetbiztonsági, honvédelmi vagy közbiztonsági érdekből, illetve a közérdek védelme miatt szükséges; a döntés valakinek a tartásáról vagy gondozásáról rendelkezik; vagy a hatósági nyilvántartásba történő haladéktalan bejegyzést törvény írja elő.

6.4 A végrehajtás elrendelése

A **végrehajtás elrendelésére** a hatáskörrel és illetékességgel az adott közigazgatási ügyben eljáró elsőfokú hatóság jogosult és kötelezett. Ennek megfelelően az Ákr. 133. § (1) bekezdése szerint a végrehajtást – ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik – a döntést hozó hatóság, másodfokú döntés esetén pedig az elsőfokú hatóság rendeli el. A végrehajtás elrendelése végrehajtható okirat kibocsátásával történik. A hatóság a döntés végrehajthatóságától, illetve a végrehajtás elrendelésére irányuló kérelem beérkezésétől számított öt napon belül elrendeli a végrehajtást, és a döntést közli a végrehajtást foganatosító szervvel is.

A hatóság a **végrehajtást hivatalból vagy a jogosult kérelmére rendelheti el.**³³³ Amennyiben az az eljárás, amelyben a végrehajtás alapjául szolgáló hatósági döntés (határozat, végzés, egyezség, hatósági szerződés) megszületett, hivatalból indult, akkor az elsőfokú hatóság a végrehajtást is hivatalból indítja meg. A kérelemre indult olyan eljárások során, amelyek esetében hivatalbóli eljárás megindításának nem lenne helye, de azokban végrehajtás alapjául szolgáló hatósági döntés született, az elsőfokú hatóság a végrehajtást az ügyfél kérelmére indíthatja meg. Olyan kérelemre indult eljárásban, amelyben a végrehajtás alapjául szolgáló hatósági döntés megszületett, azonban a hatóság az eljárást hivatalból is lefolytathatta volna, a végrehajtást főszabály szerint az ügyfél kérelmére indulhat meg, de ha az ügyfél erre irányuló kérelmet nem terjesztett elő, akkor a hatóság végrehajtást hivatalból is megindíthatja.

A **végrehajtás elrendelését megelőzően** az elsőfokú hatóság komplex vizsgálatot folytat le, amely során megvizsgálja a végrehajtható döntésben elrendelt kötelezettség teljesítését. Ha a teljesítés a rendelkezésre álló adatokból nem állapítható meg, szükség esetén a hatóság hatósági ellenőrzést is tarthat.

A végrehajtás elrendeléséről az elsőfokú hatóság **végzést** hoz. A hatóság ezen végzése ellen önálló fellebbezésnek van helye. A fellebbezésnek a végzés végrehajtására nincs halasztó hatálya.

Speciális jogalkalmazási feladatokat vet fel, ha – a polgári jog szabályai szerint – a végrehajtandó kötelezettség jogosultjának vagy kötelezettjének személyében változás, **jogutódlás** következik be. Ez a változás bekövetkezhet akár a végrehajtási eljárás megindítása előtt, akár a végrehajtási eljárás megindítása után. Értelemszerűen, ha a jogerős határozattal megállapított kötelezettség tekintetében a kötelezett helyébe jogutód lép, számára – indokolt esetben új teljesítési határidő megállapításával – lehetőséget kell biztosítani a kötelezettség önkéntes, jogszerű teljesítésére. Mind a jogutódlás, mind az új teljesítési határidő megállapítása tárgyában a hatóság végzést hoz. A közigazgatási végrehajtási eljárásban e végzések meghozatalára az elsőfokú hatóság rendelkezik hatáskörrel: a végrehajtási eljárás megindítása előtt a végrehajtás megindítására jogosult hatóságként, a végrehajtás megindítása után a végrehajtást foganatosító szervként.

6.5 A végrehajtás foganatosítása

A **végrehajtás foganatosítása** a kötelezettség teljesítésének kikényszerítése, azaz a döntésben foglaltak teljesítése érdekében történő kényszerintézkedések megállapítását és alkalmazást jelenti. A végrehajtást főszabályként az állami adóhatóság foganatosítja. Ettől törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben helyi önkormányzat rendelete eltérő szabályozást tartalmazhat.³³⁴ Az Ákr. ettől a főszabálytól való eltérést is tartalmaz, amikor rögzíti, hogy a végrehajtást foganatosító szerv a végrehajtásra önálló bírósági végrehajtóval szerződést köthet. Ahogy a személyi végrehajtásnál jeleztük, a személy elleni, különösen a fizikai ellenállás leküzdésére szolgáló kényszerítő intézkedések és kényszerítő eszközök alkalmazására – a végrehajtást foganatosító hatóság megkeresésére – kizárólag a rendőrség jogosult. Azonban mindegyik az esetben a végrehajtás során csak a végrehajtást elrendelő hatóság jogosult végzést hozni.

³³³ Ákr. 133. § (2).

³³⁴ Ákr. 134. § (1).

A végrehajtási kényszer arányos és fokozatos alkalmazására vonatkozó alapelv érvényesülése érdekében a **vagyoni végrehajtás** a következő **sorrendben** történik:

- pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt pénzösszeg,
- munkabér,
- ingó vagyontárgy,
- ingatlan.

A Vht. 7. § (1)-(2) bekezdése értelmében a pénzkövetelés végrehajtása során a pénzkövetelést elsősorban a pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt, a kötelezett rendelkezése alatt álló összegből, illetőleg a kötelezett munkabéréből, illetményéből, munkadíjából, a munkaviszonyon, közfoglalkoztatási jogviszonyon, munkaviszony jellegű szövetkezeti jogviszonyon, közszolgálati, kormányzati szolgálati, állami szolgálati és közalkalmazotti jogviszonyon, szolgálati viszonyon, társadalombiztosítási jogviszonyon alapuló járandóságából, valamint a munkából eredő egyéb rendszeres, időszakonként visszatérően kapott díjazásából, juttatásából, követeléséből (együtt: munkabéréből) kell behajtani. Ha előre látható, hogy a követelést a munkabérre, illetőleg a pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt összegre vezetett végrehajtással nem lehet viszonylag rövidebb időn belül behajtani, a kötelezett bármilyen lefoglalható vagyontárgya végrehajtás alá vonható. A lefoglalt ingatlant azonban csak akkor lehet értékesíteni, ha a követelés a kötelezett egyéb vagyontárgyaiból nincs teljesen fedezve, vagy csak aránytalanul hosszú idő múlva elégíthető ki.

A **végrehajtás során befolyt összeget** a kifizetés napja szerint érvényes, a végrehajtói letéti számlát vezető hitelintézet által jegyzett devizavételi árfolyam figyelembevételével, a végrehajtható okiratban foglalt pénznemben kell a végrehajtást kérőnek kifizetni. A Vht. 163/A. § szerint a végrehajtás során befolyt összegből mindenekelőtt a végrehajtási költséget – az eljárás kezdeményezésével, elrendelésével és foganatosításával felmerült költséget – kell kielégíteni. Ha a befolyt összeg nem fedezi a végrehajtás során behajtani kívánt valamennyi követelést, a kielégítési sorrend – a követelések jogcímét alapul véve – a következő:³³⁵

- gyermektartásdíj,
- jogszabályon alapuló egyéb tartásdíj,
- munkavállalói munkabér és a vele egy tekintet alá eső járandóság,
- a büntető- és a büntetés-végrehajtási, valamint a szabálysértési eljárásban az adóssal szemben megállapított, az állam javára fizetendő összeg, a vagyonek Kobzából eredő követelés (a polgári jogi igény kivételével),
- adó, társadalombiztosítási követelés és más köztartozás,
- egyéb követelés,
- a végrehajtási eljárásban kiszabott rendbírás.

6.5.1 Végrehajtás pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt összegre

A pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt pénzösszeg a **vagyoni végrehajtás legegyszerűbb módja**, ugyanis, ha megfelelő összeg áll rendelkezésre a kötelezett bankszámláján és a pénzügyintézet a hatósági átutalási végzésben, átutalási megbízásban (beszedési megbízás, inkasszó) foglaltaknak eleget tesz, akkor ezzel voltaképpen lezárulhat az eljárás.

A **pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt, az adóssal szemben megillető pénzösszeg** teljes összegben végrehajtás alá vonható, kivéve a természetes személyt megillető pénzösszegeket, amelyekre különböző sávok szerinti korlátozásokat állapít meg a Vht. 79/A. §-a. A pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt, természetes személyt megillető összegből az öregségi nyugdíj legalacsonyabb összegének négyszerese feletti összeg

³³⁵ Vht. 165. §.

korlátlanul végrehajtás alá vonható, az ez alatti összegből pedig az öregségi nyugdíj legalacsonyabb összege és az öregségi nyugdíj legalacsonyabb összegének négyszerese közötti rész 50%-a vonható végrehajtás alá. A pénzösszegnek mentes a végrehajtás alól az a része, amely megfelel az öregségi nyugdíj legalacsonyabb összegének. Ha a végrehajtás gyermektartásdíj vagy szüléssel járó költség behajtására folyik, ennek az összegnek az 50%-a is végrehajtás alá vonható.

Ha a megjelölt fizetési számlán kezelt összeg nem vagy csak részben fedezi a követelés összegét, a pénzforgalmi szolgáltató a teljesítést kiterjesztheti a további fizetésiszámla-szerződés, illetve betétszerződés vagy takarékbetét-szerződés alapján kezelt, kötelezettet megillető összegre is. A pénzforgalmi szolgáltató a kiterjesztést meghatározott sorrend szerint végzi el a pénzforgalmi számlán rendelkezésre álló, a betétszerződés alapján, a fizetésiszámla-szerződés alapján vagy a takarékbetét-szerződés alapján kezelt összegre. A meghatározott sorrendet először a kötelezett rendelkezése alatt álló összes, forintban kezelt, azt követően pedig az összes, külföldi pénznemben kezelt összegre kell alkalmazni.³³⁶

6.5.2 Végrehajtás munkabérre és egyéb járandóságra

A Vht. IV. fejezete tartalmazza a munkabérre és egyéb járandóságra vezetett végrehajtásra vonatkozó rendelkezéseket. A Vht. 58. §-a értelmében amennyiben a kötelezett a végrehajtást foganatosító szerv helyszíni eljárása alkalmával, illetőleg a végrehajtható döntés postai kézbesítésétől számított 15 napon belül nem fizette meg a tartozását, a végrehajtást foganatosító szerv a kötelezett **munkabérét letiltja, és ilyen módon lefoglalja**. A letiltásban a végrehajtást foganatosító hatóság felhívja az kötelezett munkáltatóját, hogy a kötelezett munkabéréből a letiltásban feltüntetett összeget vonja le, és – a felhívásnak megfelelően – fizesse ki a végrehajtás jogosultjának, illetőleg kivételesen utalja át a végrehajtást foganatosító szerv letéti vagy más számlára. A végrehajtást foganatosító szerv a letiltást megküldi a munkáltatónak és a feleknek is. A munkabérre vezetett végrehajtás hatálya újabb letiltás nélkül kiterjed arra a munkabérre is, amelyet a kötelezett – a munkáltató megváltozása esetén – az új munkáltatótól kap.

A végrehajtás során a **munkabérből** történő levonásnál azt az összeget kell alapul venni, amely a munkabért terhelő, abból a külön jogszabály szerint levonással teljesítendő adónak (adóelőlegnek), egészségbiztosítási és nyugdíjjáruléknak, magánnyugdíj-pénztári tagdíjnak, továbbá egyéb járuléknak a levonása után fennmarad. Az így csökkentett összegből – a Vht.-ban foglalt részletes szabályok szerint – általában legfeljebb 33%-ot, kivételesen legfeljebb 50%-ot lehet levonni.³³⁷ A kötelezettel szemben fennálló több követelést a munkabérből a Vht.-ban megállapított sorrendben, a szabályoknak megfelelően kell levonni.³³⁸ Több letiltás esetén a levonás a munkavállalói munkabérnek legfeljebb 50%-áig terjedhet.

A Vht. taxatív felsorolja azokat a járandóságokat, amelyek **mentesek** a letiltás alól, így például a települési támogatás, a rendkívüli települési támogatás, az aktív korúak ellátására való jogosultság keretében megállapított pénzbeli ellátás, az időskorúak járadéka; a munkanélküliek jövedelempótló támogatása, az ápolási díj; anyasági támogatás; vagy a rokkantsági járadék és a vakok személyi járadéka, a fogyatékosági támogatás összege nem vonható végrehajtás alá.³³⁹

³³⁶ Vht. 79/B. §.

³³⁷ Vht. 61. §.

³³⁸ Vht. 64. §.

³³⁹ Vht. 74. §.

6.5.3 Az Ingóvégrehajtás

A Vht. VI. fejezte szabályozza az ingóvégrehajtást. A Vht. 84. §-a szerint, ha a kötelezett a végrehajtható okiratban feltüntetett kötelezettségét önként nem teljesítette, a végrehajtást foganatosító hatóság a kötelezett **ingóságait foglalási jegyzőkönyvben összeírja, és ilyen módon lefoglalja**. Az ingófoglalásra különböző időpontokat állapít meg a jogszabály. Az ingófoglalásra a végrehajtási költség megelőzésének időpontjától számított 30 napon belül kerül sor. Ha pedig a végrehajtást foganatosító szerv a kötelezettnek a végrehajtható döntést személyesen adta át, az önkéntes teljesítés elmaradása esetén köteles az ingófoglalást haladéktalanul elvégezni. Ha a végrehajtást foganatosító szerv az döntést postán kézbesítette, a kézbesítéstől számított 45 napon belül kell az ingófoglalást elvégezni.³⁴⁰ A foglalást lehetőleg a kötelezettnek, illetőleg képviselőjének, távollétükben pedig a kötelezettel együtt lakó nagykorú családtagnak a jelenlétében kell elvégezni.

A Vht. rendelkezése értelmében **lefoglalni a kötelezett birtokában, őrizetében levő vagy más olyan ingóságot lehet**, amelyről valószínűsíthető, hogy a saját tulajdonában van.³⁴¹ Több ingóság esetén a lefoglalásuk sorrendjét a végrehajtást foganatosító szerv állapítja meg. A végrehajtást foganatosító szerv a foglalást addig folytatja, amíg a követelés – járulékaival együtt, ideértve az eljárás befejezéséig előreláthatóan felmerülő végrehajtási költséget – nincs teljesen fedezve. A végrehajtást foganatosító szerv a foglaláskor becsléssel megállapítja a lefoglalt ingóság értékét. Külön szabályok vonatkoznak a nemesfémekre, készpénzre, gépjárműre és az üzletrészre.

A lefoglalt ingóságot – ha a törvény másképpen nem rendelkezik – **kötelezett őrizetében kell hagyni**. A kötelezett a lefoglalt ingóságot – az elhasználható dolog kivételével – használhatja, de csak rendeltetésének megfelelően és az állag sérelme nélkül. A lefoglalt ingóságon elidegenítési és terhelési tilalom áll fenn. Ha valószínű, hogy a kötelezett a lefoglalt ingóságot nem fogja megőrizni, a végrehajtást foganatosító szerv az ingóságot a megőrzésére alkalmas tárolóban (szekrényben, ládában stb.) vagy külön helyiségben helyezi el, azt lezárja és lepecsételi.

Még a kötelezett beleegyezésével **sem lehet lefoglalni** azokat a vagyontárgyakat, amelyekről a rajta levő jelből vagy más körülményből minden bizonyítás nélkül kétségtelenül megállapítható, hogy az ingóság nincs az adós tulajdonában, továbbá amelyeket a törvény a végrehajtás alól mentesít. Mentések a végrehajtás alól – többek között – a következő ingóságok: az olyan eszköz, amely nélkül a kötelezett foglalkozásának (hivatásának) gyakorlása lehetetlenné válik; a rendszeres tanulmányok folytatásához nélkülözhetetlen eszközök; szükséges ruházati cikkek és lakásfelszerelési tárgyak; kitüntetések; gyógyszer, gyógyászati és technikai segédeszköz; kiskorú gyermek által használt tárgyak, lábon álló, illetőleg be nem takarított termés, gyümölcs; a közraktárban elhelyezett dolog.

A végrehajtást foganatosító szerv a **lefoglalt ingóság értékesítése** iránt a foglalást követő 30 nap eltelté után haladéktalanul intézkedik. Az ingóságot – ha a törvény másképpen nem rendelkezik – rendszerint **árverésen** kell értékesíteni. Az árverést a végrehajtó árverési hirdetésménnyel tűzi ki, és ebben feltünteti: a felek nevét; az árverés helyét és idejét; az árverésre kerülő ingóságokat, becsértéküket és a licitküszöböt; azt, hogy az ingóságokat az árverés előtt hol és mikor lehet megnézni; azt, hogy van-e az ingóságokon tulajdonostársnak vagy egyéb személynek előárverezési joga. Az árverező személyesen vagy megbízottja, illetve képviselője útján árverezhet, a vételi ajánlatát nem vonhatja vissza. Az adós meghatározhatja az ingóságok árverezésének sorrendjét. Az árverés megkezdésekor a végrehajtó az árverezőkkel közli az ingóság becsértékét (a kikiáltási árat), és felhívja őket ajánlatuk megtételére. Ha a felajánlott vételár nem éri el a kikiáltási árat, azt fokozatosan lejjebb kell szállítani a becsérték 35%-áig. Ha az értékesítés sikertelen, nincs helye a végrehajtást kérő által történő átvételnek,³⁴² az ingóságot vissza kell adni az adósnak.

³⁴⁰ Vht. 84. § (1)–(3).

³⁴¹ Vht. 86. § (1).

³⁴² Vht. 134. § (1): Ha az ingóságot nem sikerült értékesíteni, a végrehajtást kérő az ingóságot a becsérték 35%-ának megfelelő összeg fejében átveheti.

A végrehajtó az ingóságot a felek kívánságára – az általuk meghatározott vevő részére és az általuk megállapított becsértéken – árverésen kívül, de árverési vétel hatályával adja el.

6.5.4 az Ingatlan-végrehajtás

A Vht. VII. fejezete az ingatlan-végrehajtást szabályozza. A Vht. 136. §-ának megfelelően a **kötelezett tulajdonában levő ingatlant** az ingatlan jellegére, művelési ágára és az ingatlant terhelő jogra vagy tilalomra, továbbá az ingatlanhoz kapcsolódó, az ingatlan-nyilvántartásba feljegyzett tényekre tekintet nélkül végrehajtás alá lehet vonni. Mentés a végrehajtás alól az az ingatlan, amelyet a felszámolási eljárás során nem lehet a kötelezett vagyonához tartozóként figyelembe venni. A végrehajtást foganatosító szerv az ingatlan értékesítése előtt a 6 hónapnál nem régebbi adó- és értékbizonyítványt is figyelembe véve, vagy – bármelyik fél erre irányuló kérelmére – igazságügyi szakértő szakvéleménye alapján megállapítja az ingatlan becsértékét mind a beköltözhető, mind pedig a lakott állapotban történő értékesítés esetére.

Ha a végrehajtható okirat tartalmazza az ingatlan adatait, a végrehajtást foganatosító szerv a végrehajtási költség megelőlegzését követő 3 munkanapon belül **lefoglalja az ingatlant**. A végrehajtást foganatosító szerv az ingatlan lefoglalása végett megkeresi az ingatlanügyi hatóságot, hogy a végrehajtási jogot jegyezze be az ingatlan-nyilvántartásba, egyúttal felhívja az ingatlanügyi hatóságot, hogy a végrehajtási jog bejegyzésével kapcsolatos határozatának megküldésével együtt tájékoztassa a végrehajtást foganatosító szervet azoknak a nevről és lakóhelyéről (székhelyéről), akiknek az ingatlanra vonatkozólag az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett joguk van, valamint a lefoglalt ingatlant érintően a földhasználati nyilvántartásba bejegyzett földhasználat jogcíméről és időtartamáról. A foglalás a végrehajtási jog bejegyzésével valósul meg.³⁴³

Az ingatlant – ha a törvény másképpen nem rendelkezik – rendszerint **árverésen kell értékesíteni**. Az ingatlant főszabályként beköltözhető állapotban kell árverezni, a Vht. azonban nevesíti azokat az eseteket, amikor az ingatlant lakottan kell árverezni.³⁴⁴ Ha az osztatlan közös tulajdonban levő ingatlanra nem valamennyi tulajdonostárssal szemben van a végrehajtási jog bejegyzve, az árverést csak a kötelezett tulajdoni hányadára lehet kitézni. Az ingatlan árverése során az elektronikus ingóárverés szabályait meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni. Az ingatlan kikiáltási ára a becsérték összege. Az ingatlanra legalább a kikiáltási ár 50 %-ának megfelelő összeggel tehető érvényes vételi ajánlat. Lakóingatlanra legalább a kikiáltási ár 70 %-ának – fogyasztóval kötött szerződésen alapuló követelés behajtása esetén legalább a kikiáltási árának – megfelelő összeggel tehető érvényes vételi ajánlat, ha a kötelezettnek ez az egyetlen lakóingatlana, lakóhelye ebben van, és a végrehajtási eljárás megindítását megelőző 6 hónapban is ebben volt. A végrehajtást foganatosító hatóság az ingatlant a felek kívánságára – az általuk meghatározott vevő részére és az általuk megállapított becsértéken – **árverésen kívül**, de árverési vétel hatályával adja el.³⁴⁵ A Vht. ingó és ingatlan elektronikus árverésére vonatkozó rendelkezéseit akkor kell alkalmazni, ha önálló bírósági végrehajtó foganatosítja a végrehajtást.³⁴⁶

A végrehajtás alá vont ingatlant megszerző **új tulajdonos tulajdonjogát csak a következő jogok terhelhetik**: a telki szolgalmat, a közérdekű használati jog, az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett haszonélvezeti jog, a törvényen alapuló haszonélvezeti jog, akkor is, ha nincs az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzve. A földhasználati jogosultság az új tulajdonos tulajdonjogának az ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzését követő 6. hónap utolsó napján megszűnik.

³⁴³ Vht. 138. § (2).

³⁴⁴ Vht. 141. §.

³⁴⁵ Vht. 157. § (1).

³⁴⁶ Ákr. 131. § (5).

6.6 A késedelmi pótlék

Az Ákr. 135. §-a szerint, ha a kötelezett pénzfizetési kötelezettségének határidőben nem tesz eleget, illetve az állam által előlegezett költség után a megelőlegezés időtartamára a jogosultnak a törvényes kamatnak megfelelő mértékű **késedelmi pótlékot** kell fizetnie. A késedelmi pótlékot mind az ügy érdemében hozott határozat, mind az eljárási végzésekben megállapított, mind pedig a közigazgatási szerződésből származó pénzfizetési kötelezettségek után fel kell számítani, az esedékesség időpontjától. Késedelmi pótlék kivetésének egyedül a késedelmi pótlékkal növelt tartozás pótléktartalma után nincs helye.³⁴⁷ Tehát a végrehajtási eljárás során előírt pénzfizetési kötelezettségek teljesítésének elmulasztása szintén késedelmi pótlékfizetési kötelezettséget keletkeztet a kötelezett oldalán.

A **késedelmes teljesítésből** azt a személyt éri hátrány, akinek javára a végrehajtható döntés alapján a fizetési kötelezettséget teljesíteni kell, vagy – bírság, közteher stb. esetén – magát az államot. A mulasztás miatt a jogosult nem jut hozzá az őt megillető pénzösszeghez, ezzel egyidejűleg a pénzromlásból, a pénzösszeg reálértékének csökkenéséből, a kamatbevételek vagy befektetési lehetőségek elmaradásából kifolyólag hátrányokat szenved. Erre figyelemmel, a késedelmi pótlék egyfajta kárátalány jelleggel kompenzálja a késedelem miatt a végrehajtható döntés jogosultját ért hátrányokat.³⁴⁸

A **késedelemi pótlék mértéke** a törvényes kamathoz igazodik, így a 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről 6:48. § értelmében pénztartozás esetén a kötelezett a késedelembe esés időpontjától kezdődően a késedelemmel érintett naptári félév első napján érvényes jegybanki alapkamattal – idegen pénznemben meghatározott pénztartozás esetén az adott pénznemre a kibocsátó jegybank által meghatározott alapkamattal, ennek hiányában a pénzüpi kamattal – megegyező mértékű késedelmi kamatot köteles fizetni. Nem kell azonban késedelmi pótlékot fizetni arra az időszakra, amelyre az adózó a késedelmét igazolta. Igazolásnak csak akkor van helye, ha a késedelmet elháríthatatlan külső ok idézte elő.³⁴⁹ Az adó késedelmes megfizetése vagy a költségvetési támogatásnak az esedékesség előtt történő igénybevétele esetén a késedelmi pótlék mértéke minden naptári nap után a felszámítás időpontjában érvényes jegybanki alapkamat kétszeresének 365-öd része.

6.7 A végrehajtás felfüggesztése

Az Ákr. meghatározza a **végrehajtás felfüggesztésének** általános szabályait. A felfüggesztés időtartama alatt megtett valamennyi eljárási cselekmény hatálytalan, kivéve azokat, amelyek a felfüggesztési ok megszüntetésére irányulnak. A felfüggesztés alatt a végrehajtható döntésben foglaltak végrehajtása érdekében újabb végrehajtási cselekményeket nem lehet tenni, a felfüggesztésig foganatosított végrehajtási cselekmények (például a kötelezett vagyontárgyainak lefoglalása) azonban hatályosak maradnak.

A **felfüggesztés oka**, hogy a már folyamatban lévő közigazgatási végrehajtásban olyan objektív vagy szubjektív körülmény merül fel, amely a végrehajtás folytathatóságát jelentősen befolyásolja. Ilyen körülmény lehet a végrehajtást érintő más bírósági vagy hatósági eljárásnak, illetve jogorvoslati kérelem elbírálásának folyamatban léte, a kötelezettet vagy más személyeket érintő méltányolható körülmények, a kötelezett halála, megszűnése.

A **végrehajtás felfüggesztésére** az azt elrendelő hatóság vagy a másodfokú hatóság jogosult.³⁵⁰ A felfüggesztésnek hivatalból és kérelem alapján lehet helye. Garanciális elem, hogy a végrehajtást foga-

³⁴⁷ Szabó Lajos et al. (2005): i.m., 436. p.

³⁴⁸ A 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól magyarázat. Complex Jogtár, Complex Kiadó, 2017.

³⁴⁹ Art 166. §.

³⁵⁰ A 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól magyarázat. Complex Jogtár, Complex Kiadó, 2017.

natosító szerv a tudomására jutott felfüggesztési okokról és a felfüggesztés megszüntetésének lehetőségéről a végrehajtást elrendelő hatóságot értesíti.

A **hivatalbóli felfüggesztés**nek olyan ok felmerülése esetén van helye, amelyet az Ákr. 136. § (1) és (2) bekezdésében felsorol. Ezekben az esetekben – a mérlegelésre tekintet nélkül – kötelező a végrehajtást felfüggeszteni. Az Ákr. rendelkezése alapján a végrehajtást akkor is fel kell függeszteni, ha:

- a végrehajtás alá vont vagyontárggyal kapcsolatos igényper van folyamatban, vagy a vagyontárgyat a bírósági végrehajtó más követelés végrehajtása érdekében korábban lefoglalta, feltéve, hogy más lefoglalható vagyontárgy nincs,
- kézbesítettnek tekintettséggel szembeni kifogást terjesztettek elő, és az abban előadott tények és körülmények a kifogás elfogadását valószínűsítik,
- a kötelezett meghalt vagy megszűnt, a jogutódlás tárgyában hozott végzés véglegessé válásáig,
- azt az ügyész a végrehajtható döntés elleni ügyészi felhívásban indítványozza,
- a végrehajtás folytatása életveszéllyel vagy helyrehozhatatlan kárral járna, vagy az közegészségügyi vagy közbiztonsági okból szükséges, vagy
- azt jogszabály elrendeli.

A **kérelem alapján** azonban a hatóság mérlegelési és méltánylási jogkörrel is rendelkezik (fakultatív felfüggesztési okok). A végrehajtást elrendelő hatóság a kötelezett kérelmére kivételesen akkor függesztheti fel a végrehajtást, ha a kötelezett a felfüggesztésre okot adó, méltányolható körülményt igazolta, és a kötelezettet a végrehajtási eljárás során korábban nem sújtották eljárási bírsággal.

Végezetül pedig, amennyiben pedig a **felfüggesztésre okot adó körülmény megszűnt**, a végrehajtást elrendelő hatóság dönt a végrehajtás folytatásáról.

6.8 A végrehajtás megszüntetése

A végrehajtás alapjául szolgáló hatósági döntésben szereplő kötelezettségnek a végrehajtási eljárás keretében megtörtént teljesítésével a végrehajtási eljárás külön eljárási cselekmény nélkül lezárul. A **megszüntetés** esetén vizsgálni kell, hogy a végrehajtás megszüntetéséig történt-e teljesítés, a végrehajtható döntés visszavonása vagy megsemmisítése ugyanis megszünteti a végrehajtás jogalapját. Hiszen ha nincs végrehajtható döntés, akkor nincs mit végrehajtani. Elvben tehát olyan helyzetet kellene teremteni, mintha a végrehajtásra nem került volna sor, vagyis a folyamatban lévő végrehajtási cselekményt, a vagyontárgyra vezetett foglalást meg kell szüntetni, az addig behajtott pénzüsszeget vissza kell fizetni és a kötelezettet – a körülményektől függően – kártalanítani kell.³⁵¹

A **végrehajtás megszüntetésére** elsődlegesen a Vht. szabályai alapján kerül sor, ezért az Ákr. nem ismétli meg a Vht. 40. és 41. §-ainak szabályait, például a kötelezett teljesítése nyomán történő megszüntetésről sem rendelkezik. Azonban a végrehajtás megszüntetésére alapot adó okokat az Ákr. kibővíti, és további három **megszüntetési okot** sorol fel. A végrehajtást elrendelő hatóság a végrehajtást akkor is megszünteti, ha:

- a jogosult a végrehajtás megszüntetését kéri, és ez mások jogait nem sérti;
- a követelés elévült, és a végrehajtás megszüntetését a kötelezett kéri;
- vagy a további végrehajtási eljárási cselekményektől eredmény nem várható.³⁵²

Az eljárás megszüntetésének van helye akkor is, ha a kötelezett ellen megindult a végrehajtás, azonban a kötelezett még a foganatosítás előtt teljesítette kötelezettségét. Ekkor a végrehajtást az Ákr. 47. § (1) bekezdés c) pontja alapján kell megszüntetni: a hatóság az eljárást megszünteti, ha az eljárás okafogyottá vált. A Vht. 56. §-a értelmében a végrehajtást elrendelő bíróság végzéssel megszünteti, illetőleg

³⁵¹ Kilényi Géza (2005): i.m.

³⁵² Ákr. 137. (1).

korlátozza a végrehajtást, ha közokirat alapján megállapította, hogy a végrehajtandó határozatot jogerős határozat hatályon kívül helyezte, illetőleg megváltoztatta vagy jogerős bírósági határozat – ide nem értve a végrehajtás megszüntetési (korlátozási) perben hozott jogerős határozatot – megállapította, hogy a végrehajtási záradékkal ellátott okiratba foglalt végrehajtani kívánt követelés érvényesen nem jött létre. A bíróság a végrehajtást megszüntető végzésében arról is rendelkezik, hogy ki viseli a végrehajtási költséget. Ebben az esetben a végrehajtást elrendelő bíróság az adós kérelmére végzéssel arra kötelezheti a végrehajtást kérőt, hogy – teljesen, illetőleg részben – térítse vissza az adósnak a végrehajtás során kapott összeget (vagyontárgyat) és a végrehajtási költséget, illetőleg megfelelő részét. Ezt az eljárást az alapügyben eljáró végrehajtó az alapügy keretében foganatosítja (visszvégrehajtás).³⁵³

A végrehajtást elrendelő hatóság a végrehajtást végzésében szünteti meg, amely ellen önálló fellebbezésnek van helye.³⁵⁴ Garanciális rendelkezés, hogy a végrehajtást foganatosító szerv tudomására jutott megszüntetési okokról és a végrehajtás befejezéséről a végrehajtást elrendelő hatóságot értesíti. Kivételesen előfordulhat olyan helyzet is, amikor anyagi jogszabályoknak megfelelő döntést eljárási szabálysértés miatt meg kell semmisíteni és azonos tényállás alapján új eljárást kell lefolytatni. Ebben az esetben az új eljárásban is azonos tartalmú döntés várható, nincs tehát ésszerű indok a végrehajtás folytán előállt helyzet visszarendezésére, az eredeti állapot visszaállítására, hanem a folytatódó eljárásra tekintettel – a végrehajtás felfüggesztésére vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazásával – a korábbi eljáráshoz kapcsolódó végrehajtás eredményeinek megőrzése indokolt. Ha azonban az anyagi jogszabályokkal ellentétes vagy ténybelileg megalapozatlan döntés született, intézkedni szükséges az eredeti állapot helyreállítása iránt.³⁵⁵

6.9 A végrehajtási jog elévülése

Az Alaptörvény B) cikkében deklarált jogállamiság elvéből fakadó követelmény, hogy a végrehajtható döntésben megállapított kötelezettség teljesítésének kikényszerítésének törvényben meghatározott **időbeli korlátja** is legyen. A közigazgatási eljárásban az elévülés az **idő múlásának** mint jogi ténynek a döntés végrehajthatóságára gyakorolt azon hatása, hogy meghatározott idő elteltével a hatósági döntésben foglalt kötelezettség elveszíti az állami erővel történő kikényszeríthetőségét. Az officialitás elve alapján a végrehajtási jog elévülését a hatóság hivatalból vizsgálja, ha azt mégsem észlelné, a kötelezett kifogást terjeszthet elő.³⁵⁶

A végrehajtási jog a teljesítési határidő utolsó napjától számított **három év elteltével évül el**, tehát időmúlást követően az elrendelt kötelezettség teljesítését a törvényben meghatározott végrehajtással nem lehet kikényszeríteni. Törvény vagy kormányrendelet az általánosan meghatározott három éves elévülési időnél rövidebb határidőt is megállapíthat.³⁵⁷ Az általános elévülési időnél (öt év) rövidebb határidők megállapítását az indokolja, hogy a végrehajtásban résztvevő szerveket ösztönözze az aktívabb fellépésére.

Az Ákr. taxatív felsorolja azokat az eseteket, amikor a végrehajtási jog elévülési ideje **nyugszik**, azaz az elévülési idő folyása szünetel. Nyugszik az elévülés:

- a végrehajtás felfüggesztése,
- a végrehajtási eljárásban engedélyezett fizetési kedvezmény, és
- a pénzfizetési kötelezettség folyamatos végrehajtásának időtartama alatt.

³⁵³ BDT2009. 2054.

³⁵⁴ Ákr. 116. § (3) d).

³⁵⁵ Kilényi Géza (2005): i.m., 408. p.

³⁵⁶ A 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól magyarázat. Complex Jogtár, Complex Kiadó, 2017.

³⁵⁷ Ákr. 138. §.

A döntés meghozatala előtt kért fizetési kedvezmény esetében azért nem, mert ilyenkor a döntés a kötelezett teljesítése miatt nem lesz végrehajtható.

Az **elévülési időbe nem számít bele** a végrehajtás nyugvási ideje, a szünetelés időtartamát az elévülési idő számításánál figyelmen kívül kell hagyni, tehát a nyugvás meghosszabbítja a végrehajtási eljárás időtartamát. A végrehajtás elévülését bármely végrehajtási cselekmény **megszakítja**, és az elévülés megszakadásával az elévülési idő újra előlről kezdődik.

Szintén az Alaptörvény B) pontjával összefüggő garanciális rendelkezés **az elévülés objektív időtartamának** meghatározása, így a teljesítési határidő utolsó napjától számított **hat év** elteltével a határozat nem hajtható végre. Az elévülés bekövetkezése miatt a hatóságnak végrehajtást megszüntető **végzést** kell hoznia. Az elévülés további jogkövetkezménye, hogy az elévülés nyomán behajthatatlanná vált pénztartozást törölni kell.

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadványa.



Nemzeti Közszolgálati Egyetem;
Államtudományi és Közigazgatási Kar
www.uni-nke.hu

Felelős Kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert Dékán

Címe:

1083 Budapest, Üllői út 82.

Kiadói szerkesztő:

Kiss Eszter, Császár-Biró Anna

Tördelőszerkesztő:

Friebert Máté

978-615-5057-95-3 (PDF)

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

SZÉCHENYI  2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE