

A közigazgatási hatósági eljárás gyakorlata



Fazekas János



NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
BUDAPEST

A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁS GYAKORLATA

Szerző:

© Dr. habil. Fazekas János

Szakmai lektor:

Dr. habil. Fazekas Marianna

A kézirat lezárásának dátuma:

2023. április 30.

Első kiadás

A szakanyag a *Közigazgatási alapvizsga tankönyv*
szerző által írott *A közigazgatási hatósági eljárás* c. fejezetének
átdolgozott változata.

Kiadja:

© Nemzeti Közszolgálati Egyetem,
Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2023

Felelős kiadó:

Dr. Deli Gergely rektor
Címe: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

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

TARTALOM

1. A közigazgatási hatósági eljárás fő jellemzői, szabályozásának rendszere	5
1.1. A hatósági eljárás	5
1.2. A hatósági eljárás szabályozása	6
2. Az általános közigazgatási rendtartás (Ákr.) alapelvei és hatálya	7
2.1. A hatósági eljárásjog alapelvei	7
2.2. Az Ákr. hatálya	7
2.2.1. Az Ákr. tárgyi hatálya (a hatósági ügy).....	8
2.2.2. Az Ákr. személyi hatálya.....	8
2.2.3. Az Ákr. szervei hatálya (a hatóság).....	9
2.2.4. Az Ákr. területi hatálya.....	12
2.2.5. Az Ákr. időbeli hatálya.....	12
3. A közigazgatási hatósági eljárás típusai	13
3.1. Kérelemre induló eljárások	13
3.2. Hivatalból induló eljárások	14
3.3. A hatósági ellenőrzés.....	15
3.3.1. A hatósági ellenőrzés megindítása	15
3.3.2. A hatósági ellenőrzés tárgya	15
3.3.3. A hatósági ellenőrzés lezárása.....	15
4. A közigazgatási hatósági eljárás szakaszai	16
5. Az alapeljárás fő szabályai	17
5.1. Eljárástípusok az időtartam alapján.....	17
5.2. Az eljárás megindítása	17
5.3. Az ügyintézési határidő.....	18
5.4. A tényállás tisztázása.....	19
5.4.1. A tényállás tisztázásáról és a bizonyításról általában	19
5.4.2. A bizonyítási eszközök	20
5.4.3. A tárgyalás.....	20
5.4.4. A védett célcsoportokra vonatkozó speciális szabályok	21
5.5. Más szervek közreműködése az eljárásban.....	22
5.6. Az eljárási szereplők eljárásban való részvételét biztosító eszközök	22
5.7. Az eljárás akadályozásának következményei.....	22
6. A hatóság döntései	23
6.1. A döntés és fajtái.....	23
6.1.1. Határozat és végzés.....	23
6.1.2. A hatósági szerződés	23
6.1.3. Az egyezség	23
6.1.4. Regisztratív hatósági döntések.....	24
6.1.5. Alakszerű és alakszerűtlen döntések.....	24
6.2. A döntés közlése	24
6.3. A döntés véglegessége.....	24
6.4. A döntés kijavítása és kiegészítése	25

7. A jogorvoslatok	26
7.1. A jogorvoslati rendszer fő jellemzői	26
7.2. Kérelemre induló jogorvoslatok (közigazgatási per és fellebbezés)	27
7.3. Hivatalból induló jogorvoslatok (visszavonás és módosítás saját hatáskörben, felügyeleti eljárás, ügyészi fellépés)	28
8. A végrehajtási eljárás	30
9. Az eljárási költség	32
10. Irodalomjegyzék	33

1. A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁS FŐ JELLEMZŐI, SZABÁLYOZÁSÁNAK RENDSZERE

1.1. A hatósági eljárás

A hatósági eljárásokat azok a közigazgatási szervek folytatják le, amelyeket jogszabály hatósági hatáskörrel ruház fel (ezért ezek a továbbiakban a hatóságok). A közigazgatási szervek ilyenkor egyedi ügyekben járnak el, ennek során közigazgatási jogi szabályokat alkalmazva ügyfelek számára jogokat és kötelezettségeket állapítanak meg. Ennek célja egyrészt az ügyfelek ügyeinek elintézése és magánérdekeik érvényesülésének elősegítése, másrészt a közérdek érvényesítése.

Hatósági eljárás eredményeképpen adnak ki hatóságok egyes jogosultságok gyakorlására feljogosító engedélyeket, pl. telepengedélyt. De szintén hatósági döntés egyes kötelezettségek vagy szankciók megállapítása, pl. közlekedési bírság kiszabása.

A hatóságok a hatósági eljárásokat közhatalom birtokában folytatják le. A közhatalom olyan meghatározó befolyásgyakorlás, amelynek révén az állami szervek (így a közigazgatási szervek, de pl. a bíróságok vagy az Országgyűlés is) mindenki, tehát nekik nem alárendelt jogalanyok számára is meg tudnak állapítani jogokat és kötelezettségeket, és ezeket ki is tudják kényszeríteni.

A közigazgatási szervek azonban nemcsak közhatalmat, hanem pl. szervezeti vagy hierarchikus hatalmat is gyakorolnak. Meg kell tehát különböztetni egymástól a hatósági tevékenységet és a hierarchikus tevékenységet (pl. irányítás, vezetés).

	Hatósági tevékenység	Hierarchikus tevékenység
Alapja	közhatalom	szervezeti hatalom
Alanyai	hatóság – ügyfél	irányító – irányított vezető – vezetett
Iránya	külső	belső
Jogi szabályozottság	jogilag szigorúan kötött	jogilag kevésbé kötött
Időtartam	eseti	tartós

Látható, hogy míg a hierarchikus hatalomgyakorlás mindig a közigazgatáson belül történik (pl. egy közigazgatási szerven belüli főnök-beosztott viszonyban vagy két közigazgatási szerv között), addig a hatósági tevékenység mindig közigazgatáson kívüli jogalanyra, vagyis az ügyfélre hat, akinek a konkrét ügyben a hatóság a jogát vagy a kötelezettségét megállapítja. Ebből következik a kétféle tevékenység jogi szabályozottságának különbsége is. Az ügyfél nem rendelkezik közhatalommal, és a magánszemély ügyfél jellemzően jóval kevesebb erőforrással rendelkezik, mint a közigazgatás, ezért jogait, érdekeit többletgaranciákkal kell védeni (pl. iratbetekintési, felvilágosításkérési, jogorvoslati lehetőség), a hatósági ügyfajták és ezen belül a hatósági eljárások szabályozása ezért jellemzően

részletes. Ez teszi lehetővé, hogy az ügyfél számára a hatósági eljárás lefolyása és nagy vonalakban a kimenetele is előrelátható, kiszámítható legyen, ami a jogállamiság és a jogbiztonság alkotmányos elvének egyik fontos összetevője (a közigazgatás jog alá rendeltsége). Ezzel szemben a hierarchikus viszonyokban nincs védelemre szoruló jogalany, ezért azok szabályozása jóval kevésbé részletes.

1.2. A hatósági eljárás szabályozása

A hatósági eljárás szabályozásának két szintje van: az általános és a különös szabályok szintje.

Az általános szint azokat a szabályokat foglalja magában, amelyek valamennyi közigazgatási hatósági ügytípusban (pl. építési engedély, szociális segélyezés, nyugdíjmegállapítás, környezetvédelmi bírság stb.) alkalmazandók. Ez tipikusan az ügyfelet védő garanciáknak az a szintje, amelyet minden ügyben biztosítani kell. A magyar közigazgatási eljárásjogban az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) tartalmazza az általános hatósági eljárási szabályokat. Ezen túlmenően a hatósági tevékenység bírói felülvizsgálatának általános szabályait a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) írja elő.

Az általános szint mellett különböző ügyfajtákra léteznek különös eljárási szabályok. Például a gyermekvédelmi hatósági eljárásokban nemcsak az Ákr.-t, hanem a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendeletet (Gyer.) is alkalmazni kell. Így pl. az Ákr. bizonyítási szabályain túl, amelyek lehetővé teszik többek között tanú meghallgatását vagy szakértő kirendelését, a gyámhatóságnak bizonyos esetekben környezettanulmányt is készítenie vagy készíttetnie kell a Gyer. alapján.

Az Ákr. általános jellegét erősíti, hogy az ágazati eljárásjogi jogszabályok csak akkor térhetnek el tőle, ha ezt az Ákr. maga kifejezetten megengedi (pl. az ügyintézési határidő esetében). Vannak ugyanakkor olyan hatósági vagy hatósági jellegű eljárások, amelyek lefolytatása során azok speciális jellege miatt az Ákr.-t egyáltalán nem kell alkalmazni (kivett eljárások). Ilyen pl. a szabálysértési eljárás.

2. AZ ÁLTALÁNOS KÖZIGAZGATÁSI RENDTARTÁS (ÁKR.) ALAPELVEI ÉS HATÁLYA

2.1. A hatósági eljárásjog alapelvei

Az alapelv olyan értéket fejez ki, amely az egész hatósági eljárási szabályozást, illetve annak alkalmazását áthatja. Egyaránt segíthet a jogszabályi rendelkezések értelmezésében és azok végrehajtásában.

A hatósági eljárásjog alapelveinek több forrása van, és ezek közül csak az egyik az Ákr. Egyes alapelvek nemzetközi vagy európai uniós jogforrásokból vezethetők le, ilyen pl. a jó közigazgatás elve, amely az Emberi Jogok Európai Egyezményében, a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában, az Európa Tanács egyes ajánlásaiban, valamint az Európai Unió alapító szerződéseinben, az Alapjogi Chartában és az Európai Unió Bíróságának döntéseiben is megjelenik.

Az Alaptörvényben is megjelennek alapelvek és alapvető eljárási jogok, például:

- a jogállamiság elve,
- a pártatlan, tisztességes hatósági ügyintézéshez való jog,
- a tisztességes eljáráshoz való jog,
- az indokolási kötelezettség,
- a hatóság kártérítési kötelezettsége,
- a jogorvoslathoz való jog,
- a közigazgatás feletti bírói kontroll.

Természetesen maga az Ákr. is tartalmaz alapelveket és alapvető jogokat. Ezek közül egyesek a hatóságokra, illetve azok tevékenységére vonatkoznak:

- a jogszerűség,
- a hivatalbóliség és
- a hatékonyság elvei.

Más alapvető jogok az ügyfélre vonatkoznak:

- a nyilatkozattételi jog és
- a kitanításhoz való jog.

Végül vannak kölcsönös alapelvek, amelyek egyaránt vonatkozhatnak a hatóságra és az ügyfélre:

- a jóhiszeműség,
- a bizalom elve.

2.2. Az Ákr. hatálya

Az Ákr. hatálya azt mutatja meg, melyek azok a körülmények, amelyek között az Ákr. mint jogszabály ténylegesen ki is fejtje a joghatásait, vagyis valóban szabályozza a közigazgatási hatósági eljárásokat. Ennek megfelelően az Ákr. tárgyi, személyi, szervei, területi és időbeli hatályát különböztetjük meg.

2.2.1. Az Ákr. tárgyi hatálya (a hatósági ügy)

A tárgyi hatály azokat az életviszonyokat jelenti, amelyekre nézve egy jogforrást alkalmazni kell. Az Ákr. tárgyi hatálya alá a hatósági ügyek tartoznak. Az Ákr. szerint hatósági ügy az, amelynek intézése során a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja, jogvitáját eldönti, jogsértését megállapítja, tényt, állapotot, adatot igazol, vagy nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti.

Hatósági ügy például

- a fegyvertartás engedélyezése vagy a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezése mint jog, illetve kötelezettség megállapítása,
- egy közbeszerzéssel kapcsolatos jogvita eldöntése,
- egy környezetvédelmi jogsértés miatti szankció, például bírság kiszabása (kivéve, ha bíróság szabja ki),
- a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás vezetése és ennek alapján egy lakcímkártya kiállítása.

2.2.2. Az Ákr. személyi hatálya

Az Ákr. személyi hatálya alá azok a személyek tartoznak, akik a közigazgatási hatósági eljárásokban részt vesznek. Ez mindenekelőtt az ügyfelet jelenti, de ezen túlmenően az eljárás egyéb résztvevőit is, így többek között a tanút, a szakértőt, a szemletárgy birtokosát, a hatósági tanút stb. Utóbbiakkal az elsőfokú eljárásról szóló részben foglalkozunk.

Az ügyfél az Ákr. definíciója szerint 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, illetve akit/amelyet hatósági ellenőrzés alá vontak. Az ügyfélképeséghez tehát az ügyben való közvetlen érintettség szükséges.

Bár a törvényi definíció nem emeli ki, de egyértelmű, hogy az ügyfél közigazgatáson kívüli személy (ember vagy szervezet), aki tehát nem tisztviselője, beosztottja vagy más módon része a közigazgatásnak.

Így például ügyfélnek számít

- egy engedélyezési eljárásban az engedély iránti kérelmet benyújtó személy, aki a szóban forgó tevékenységet végezni kívánja,
- a közlekedési szabályokat megsértő autós, akit megbírságotak,
- az ingatlant megvásárló személy, aki kéri a földhivataltól, hogy a tulajdonjogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezze,
- az a vállalkozás, amely éttermet működtet, és amelynél a közegészségügyi hatóság ellenőrzi a közegészségügyi szabályok betartását.

Egy személy akkor tud saját maga ügyfélként fellépni egy hatósági ügyben, ha eljárási képessége van. Az eljárási képesség azt jelenti, hogy az ügyfél maga képes eljárni, saját cselekményeivel tud jogokat szerezni és érvényesíteni, kötelezettségeket teljesíteni. A természetes személy ügyfél akkor rendelkezik eljárási képességgel, ha az ügy tárgyára tekintettel cselekvőképesnek minősül.

A cselekvőképeség szabályait a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) tartalmazza. Ennek megfelelően az az ember cselekvőképes, akinek a cselekvőképességét törvény – pl. életkor alapján –, vagy a bíróság gondnokság alá helyezést elrendelő ítélete nem korlátozza. Így korlátozottan cselekvőképes az a kiskorú, aki a tizennegyedik életévét betöltötte, és nem cselekvőképtelen.

Az „ügy tárgyára tekintettel” kitétel a korlátozottan cselekvőképes kiskorúak és a cselekvőképességükben részlegesen korlátozott nagykorúak esetében releváns. A korlátozottan cselekvőképes kiskorúak esetében jogszabály szabályozza azt a nyilatkozási kört, amelyek megtételére törvényes képviselőjének hozzájárulása nélkül is jogosult. A cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorúak esetében pedig a gondnokság alá helyezést elrendelő bírói ítélet határozza meg azokat az ügycsoportokat, amelyekben a gondnok közreműködése nélkül eljárhat. Így ebben a körben ezek a személyek is rendelkezhetnek eljárési képességgel.

Az ügyfél helyett vagy mellett azonban az eljárásban képviselő is részt vehet. Ha az ügyfél valamilyen szervezet, akkor a szervezet nevében mindig – jogszabályban vagy az alapító határozatban, okiratban kijelölt – képviselője jár el (szervezeti képviselő). Természetes személy ügyfél esetén a képviselőre általában akkor van szükség, ha az ügyfél az ügyei vitelére – cselekvőképtelensége vagy korlátozott cselekvőképessége miatt – nem képes, vagy ügyei vitelében akadályozva van. Emellett az ügyfél akkor is igénybe vehet képviselőt, ha egyébként szükségesnek látja. Nincs helye viszont képviselőnek akkor, ha jogszabály az ügyfél személyes eljárását írja elő.

A képviselőnek három formája van:

- Törvényes képviselő: a képviselő képviselői jogosultsága jogszabályon vagy hatósági határozaton alapul. A törvényes képviselő képviselői joga az ügyfél teljes körű helyettesítésére kiterjed.
- Meghatalmazotti képviselő: ha jogszabály nem írja elő az ügyfél személyes eljárását, és törvényes képviselőre nem szorul, az ügyfél szabadon dönt arról, hogy személyesen vesz-e részt az eljárásban, vagy meghatalmazottal képviselteti magát. Ilyenkor az ügyfél a képviselői jogkör ellátására feljogosító jognyilatkozatot tesz, vagyis meghatalmazást ad. Ezt írásba kell foglalni, vagy jegyzőkönyvbe kell mondani. Az írásbeli meghatalmazás formája közokirat vagy teljes bizonyító erejű magánokirat lehet. A meghatalmazotti képviselő tartalmát, terjedelmét a meghatalmazás határozza meg. Ha a meghatalmazásból más nem tűnik ki, az kiterjed az eljárással kapcsolatos valamennyi nyilatkozatra és cselekményre.
- Ügygondnok: ha a képviselői jogosultság visszavonás, felmondás vagy az ügyfél, illetve a meghatalmazott halála miatt megszűnik, a megszűnés a hatósággal szemben a hatóságnak való bejelentéstől, a többi ügyféllel szemben a velük való közléstől hatályos. Az ismeretlen helyen tartózkodó, vagy ügyében eljárni nem képes természetes személy ügyfél részére – ha törvényes képviselője vagy meghatalmazottja nincs – az eljáró szerv ügygondnok kirendeléséről gondoskodik.

Ha az ügyfélnek képviselője van, az iratokat – az idézés kivételével – a képviselő részére kell kézbesíteni. Az eljárési képességgel rendelkező ügyfél ugyanakkor kérheti, hogy az iratokat a hatóság ne a képviselőnek, hanem neki kézbesítse.

2.2.3. Az Ákr. szervi hatálya (a hatóság)

2.2.3.1. A hatóságok köre

Az Ákr. szervi hatálya azokra a szervekre terjed ki, amelyek hatósági ügyekben járnak el, vagyis a hatóságokra.

Hatóság gyakorlatilag bármilyen szervezet vagy személy lehet, amelyet jogszabály hatósági ügy elintézésére feljogosít. Ez lehet közigazgatási szerv, ezen belül államigazgatási vagy önkormányzati szerv, továbbá ezen kívüli személy vagy szervezet (kvázi hatóság). Államigazgatási szervek általában olyan hatósági ügyekben járnak el, amelyekben végrehajtási egységességre van szükség, vagyis arra, hogy a hatósági ügyet az egész ország területén egységes szabályok szerint intézzék

(ilyen például a nyugdíj megállapítása). Ezzel szemben az önkormányzatok a helyi közügyek körébe tartozó önkormányzati hatósági ügyekben járnak el, amelyekben figyelembe kell venni a helyi sajátosságokat (például közterület-használat engedélyezése). Ezen túlmenően a helyi önkormányzatok egyes államigazgatási hatósági ügyekben is eljárhatnak, ha jogszabály erre feljogosítja őket.

Kvázi hatóság lehet köztestület, így például a szakmai kamarák, amikor egy szakma gyakorlását törvény kamarai tagsághoz köti (pl. ügyvédek, gyógyszerészek, tervezőmérnökök). De láthat el hatósági jogkört egy közintézet (például egyetem egy diploma kiállítása során), vagy a jogosult állatorvos járványveszély idején.

2.2.3.2. A joghatóság, a hatáskör és az illetékesség

Azt, hogy egy konkrét közigazgatási hatósági ügyben melyik hatóság jár el, három tényező határozza meg: van-e a hatóságnak a konkrét ügyben joghatósága, hatásköre és illetékessége. Ahhoz, hogy eljárhasson, mind a háromnak fenn kell állnia:



(Forrás: saját szerkesztés)

A joghatóság a közigazgatási hatóságok közötti nemzetközi munkamegosztást jelenti, vagyis azt, hogy a konkrét ügyben mely állam hatóságának kell eljárnia. Ez a nemzetközi elemet is tartalmazó ügyekben releváns kérdés, tehát például amikor az egyik ügyfél külföldön lakik vagy tartózkodik. Az Ákr. nem tartalmaz joghatóságra vonatkozó szabályokat, ezt a kérdést ágazati jogszabályok, illetve a nemzetközi jog rendezi.

A hatáskör a közigazgatási hatóságok közötti minőségi munkamegosztást jelenti, tehát a magyar közigazgatási szervezetrendszeren belüli szintek, illetőleg szervtípusok közötti munkamegosztást jelenti. Szabályozásának két szintje van: általános és különös.

A hatáskör általános szabályai az Ákr.-ben találhatóak meg. Ezek olyan elvek, amelyek valamilyeni közigazgatási hatósági ügyre érvényesek: ilyen a hatáskör joghoz kötöttségének elve (hatósági hatáskört csak jogszabály telepíthet hatóságra), a hatáskör elvonásának és a hatáskör átruházásának tilalma. A hatáskör elvonásának tilalma azt jelenti, hogy minden hatóság csak a saját hatáskörében

járhat el, nem gyakorolhatja más hatóság hatáskörét. A hatáskör átruházásának tilalma értelmében pedig a hatóság nem mondhat le a hatásköre gyakorlásáról, nem dönthet úgy, hogy azt a továbbiakban egy másik hatóság gyakorolja (kivéve, ha jogszabályban átruházhatja azt, pl. az önkormányzati képviselő-testület rendeletben az önkormányzati hatósági hatáskörét valamely szervére).

A hatáskör különös szabályai az ágazati jogszabályokban találhatóak: ezek jelölik ki, hogy az egyes hatóságiügy-típusokban (például építésfelügyeleti bírság kiszabása) mely szerv jár el hatóságként, és ennek keretében mit tehet, ki lehet ügyfél stb.

Az illetékesség a közigazgatási hatóságok közötti földrajzi munkamegosztást jelenti, vagyis kijelöli, hogy az azonos hatáskörű hatóságok (például járási hivatalok) közül a konkrét ügyben melyik hatóság jár el. Az illetékesség elsődleges szabályai az ágazati jogszabályokban találhatóak meg, igazodva az adott ügytípus specialitásaihoz. Ha az ágazati jogszabály ilyeneket nem tartalmaz, akkor lehet az Ákr. illetékességi szabályait alkalmazni, amelyek tehát másodlagosak.

Az Ákr. szerint az a hatóság jár el, amelynek illetékességi területén

- az ügy tárgyát képező ingatlan fekszik,
- a tevékenységet (amely például engedélyhez vagy bejelentéshez kötött) gyakorolják vagy gyakorolni kívánják,
- a jogellenes magatartást elkövették.

Ha az illetékesség a fenti okok alapján nem állapítható meg, akkor az Ákr. szerinti általános illetékességi okot kell alkalmazni, vagyis a kérelmező ügyfél választása szerint a lakóhelye vagy a tartózkodási helye (együtt: lakóhely), illetve székhelye, telephelye vagy fióktelepe (együtt: székhely) alapozza meg az illetékességet. Ha a lakóhely ismeretlen, vagy az ügyfél nem rendelkezik magyarországi lakóhellyel vagy értesítési címmel (együtt: laccím), akkor az általános illetékességi ok az utolsó ismert hazai laccím.

Ha pedig egyik fenti ok alapján sem állapítható meg az illetékesség (és ágazati jogszabály sem állapít meg illetékességi okot), akkor az Ákr. szerinti kiegészítő illetékességi okot kell alkalmazni: az ügyben az adott ügyfajtában a fővárosban eljárásra jogosult hatóság illetékes, több azonos hatáskörű fővárosi hatóság esetén pedig az illetékességi vita szabályait kell megfelelően alkalmazni.

Kiegészítő illetékességi ok az ún. megelőzési illetékesség: ha az ügyben több hatóság illetékes, az jár el, amelyiknél az eljárás előbb indult meg (például ahova először érkezett meg az eljárás megindítására irányuló kérelem, vagy amelyik hatóság először végzett eljárási cselekményt).

2.2.3.3. A kizárás

A kizárás célja, hogy biztosítsa a hatóság, illetve a nevében eljáró személyek pártatlan, szakmai alapon történő, jogszerű munkavégzését. A kizárás három szinten merülhet fel: az ügyintéző, a hatáskör gyakorlója – általában a hatóság vezetője – és a hatóság szintjén.

A kizárás szabályozásának középpontjában a kizárási okok állnak.

Abszolút kizárási okok fennállása esetén a kizárásról döntést hozó személy nem mérlegelhet, ki kell zárnia az érintettet az ügy elintézéséből. Ilyen okok:

- akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, vagyis az ügyfelek;
- az eljárás egyéb résztvevője;
- a támogató;
- kizárt továbbá az ügy másodfokú elintézéséből az, aki az ügy elintézésében első fokon részt vett.

Az ügy elintézéséből kizárt továbbá az a hatóság, amelynek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, tehát ügyfél lenne az általa intézendő ügyben, pl. valamilyen engedélyköteles tevékenységet akar végezni. A hatóság azonban nem válik kizárttá azért, mert a határozatban megállapított fizetési kötelezettség teljesítése az általa megjelölt számlára történik. Az ügy elintézéséből kizárt az a hatóság is, amelynek vezetőjével szemben merül fel kizárási ok.

A helyi önkormányzat jegyzője nem vehet részt annak az ügynek az elintézésében, amelyben az illetékességi területének az önkormányzata, annak szerve vagy a polgármester ügyfél. Ilyenkor a jegyző köztisztviselői lojalitása és a pártatlan ügyintézés követelménye kerülne ellentétbe.

Relatív kizárási okok fennállása esetén a döntésre jogosult szerv mérlegelési jogkörben dönt arról, hogy kizárja-e az érintettet azért, mert nem várható el tőle az ügy tárgyilagosa megítélése, vagyis elfogult, pl. rokoni, baráti kapcsolatban van az ügyféllel. Ennek megítélése a döntést hozó felelőssége, tehát még a rokoni kapcsolat fennállása sem von maga után minden esetben kizárást.

A kizárási eljárás indulhat az ügyintéző vagy az ügyfél bejelentése alapján, de a döntésre jogosult hivatalból is intézkedhet a kizárást iránt. Az ügyintézővel szemben fennálló ok esetén a hatóság vezetője dönt: másik ügyintézőt jelöl ki az eljárásra. A hatósággal szemben felmerülő ok esetén pedig a kizárásról a felügyeleti szerv vezetője dönt: másik, azonos hatáskörű hatóságot jelöl ki az eljárásra. Ha ilyen nincs, vagy nincs felügyeleti szerv, akkor az a hatóság jár el, amellyel szemben a kizárási ok fennáll. Hasonló a helyzet akkor, ha a kizárási ok az ügyben eljáró testület tagjával és vezetőjével, továbbá az eljáró hatóság kiadmányozási jogkörrel rendelkező vezetőjével szemben áll fenn. Ilyenkor is a fenti kizárási szabályokat kell megfelelően alkalmazni, de ha a hatóságnál nincs másik kiadmányozási jogkörrel rendelkező vagy azzal felruházható személy, a hatáskör gyakorlója jár el.

2.2.4. Az Ákr. területi hatálya

Az Ákr.-t főszabály szerint Magyarországon kell alkalmazni. Ugyanakkor lehetséges, hogy Magyarország területén más állam hatósága végezzen eljárási cselekményt, ha a joghatósága kiterjed rá. Másrészt a magyar külképviseleti hatóságok jogosultak arra, hogy bizonyos ügyekben Magyarország területén kívül járjanak el, például okmányokat állítsanak ki.

2.2.5. Az Ákr. időbeli hatálya

Az Ákr. 2018. január 1-jén lépett hatályba. A törvény átmeneti rendelkezései ugyanakkor kimondják, hogy az Ákr.-t a hatályba lépését követően indult és a megismételt eljárásokban (ha a jogorvoslati szerv megsemmisíti a közigazgatási döntést és a szervet új eljárásra utasítja) kell alkalmazni. Ilyenkor az eljárást akkor is az Ákr. szerint kell lefolytatni, ha az még az előző eljárási kódex, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) alapján indult.

3. A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁS TÍPUSAI

Hatósági eljárás többféle célból indulhat. Sok esetben felfogható egyfajta szolgáltatásként is, amikor az ügyfél kifejezetten kéri a hatóságtól, hogy az ügyében indítson egy eljárást és hozzon döntést, például engedélyt kér valamire. Más esetekben épp ellenkezőleg: az ügyfélnek egyáltalán nem áll érdekében, hogy a hatóság foglalkozzon az ügyével, mert például jogsértést követett el, amiért a jogszabály alapján szankciót kell alkalmazni, például bírságot kell kiszabni. Ennek megfelelően a hatósági eljárásnak különféle típusai vannak.

3.1. Kérelemre induló eljárások

A kérelemre induló eljárások kiindulópontja mindig egy kérelem. Ezt mindig ügyfél nyújtja be (innenről kezdve ő a kérelmező ügyfél), és ebben azt kéri, hogy a hatóság járjon el az ügyében, és hozzon döntést annak érdekében, hogy egy jogot gyakorolni tudjon, például adjon neki engedélyt egy tevékenység végzésére.

A kérelem formája lehet írásbeli és szóbeli, de sok hatósági ügyben az ágazati jogszabályok meghatározott nyomtatvány vagy akár elektronikus formátum alkalmazását kívánják meg. Így próbálják elősegíteni a kérelmek könnyebb kezelését és azt, hogy a kérelmező ügyfelek minden, a kérelem elbírálásához szükséges adatot a rendelkezésükre bocsássonak.

A kérelem benyújtása a hatóság oldalán eljárási kötelezettséget teremt: a hatóságnak reagálnia kell a kérelemre: érdemben döntenie kell róla határozattal, vagy – ha például az ügy bíróság hatáskörébe tartozik – végzésben vissza kell utasítani azt, vagy hiánypótlásra kell felhívnia az ügyfelet, ha a kérelem hiányos.

A kérelemre induló eljárásokban az ügy ura az ügyfél, mivel az ő érdeke, hogy minél előbb számára kedvező döntés szülessen, például kapja meg az engedélyt. Jellemzően nála vannak a releváns adatok, elő tudja segíteni az eljárás sikerét, például nyilatkozat megtételével, de vissza is vonhatja a kérelmét, ha meggondolta magát. Ezzel összefüggésben bizonyítási kötelezettsége van, köteles a hatóság rendelkezésére bocsátani minden információt, amely alátámasztja a kérelmét. Igaz, ez alapján a hatóságnak kell megállapítania a tényállást, aminek során nem biztos, hogy elfogadja az ügyfél által előterjesztett bizonyítékokat. A bizonyítási teher is a kérelmező ügyfélen van. A bizonyítási teher azt mutatja meg, hogy ki viseli annak a következményét, ha egy tény, adatot vagy információt nem sikerül bebizonyítani, vagyis ha egy állítást nem sikerül alátámasztani.

A kérelmező ügyfélnek sok esetben illetéket vagy igazgatási szolgáltatási díjat kell fizetnie a kérelem benyújtásával egyidejűleg az eljárás lefolytatásáért. Ezzel járul hozzá a hatósági munka költségeihez.

A kérelemre induló eljárások speciális fajtája a jogvitás eljárás, amely olyan, kérelemre induló hatósági eljárás, amelyben a hatóság a kérelmező ügyfél (vagy ügyfelek) és az ellenérdekű ügyfél (ügyfelek) jogvitáját dönti el, akár úgy is, hogy az ügyfelek által kötött egyezséget jóváhagyja. Ennek megfelelően az ilyen eljárásokban gyakoriak azok az eljárási cselekmények, amelyek az ügyfelek álláspontjának egyeztetését segítik elő, de egyébként hatósági eljárásokban ritkák, például tárgyalás.

Jogvitás eljárásnak tekinthető például a kisajátítási eljárás vagy egyes gyámhatósági eljárások, amelyekben az ellenérdekű szülők vitájában kell döntenie a szülői felügyeleti jog bizonyos kérdéseiről.

Általában szintén kérelemre indulnak a regisztratív hatósági eljárások, amelyek valamilyen hatósági nyilvántartással kapcsolatosak. Az ilyen eljárások irányulhatnak a hatósági nyilvántartásba való bejegyzésre, az onnan való törlésre, vagy a nyilvántartás alapján hatósági igazolvány vagy bizonyítvány kiállítására. Ezek rendszerint azt a célt szolgálják, vagy az ügyfél képes legyen valamilyen adat vagy jogosultság fennállását bizonyítani (például személyi igazolvány), vagy épp a nyilvántartásba való bejegyzés hozza létre az ügyfél valamilyen jogát (például az ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzés a tulajdonjogot).

Hatósági igazolványnak számít például a már említett személyi igazolvány, a lakcímkártya vagy az útlevel, hatóság bizonyítványnak például az erkölcsi bizonyítvány.

Speciális fajtája a kérelemre induló eljárásnak a kapcsolódó eljárás, amely igazából kérelemre induló eljárások sorozata. Erre akkor kerülhet sor, ha a hatóság döntése valamely más hatósági eljárásban meghozható döntésnek a feltétele, és mindegyik eljárásban ugyanaz az ügyfél. Ennek az eljárástípusnak az a célja, hogy megkímélje az ügyfelet attól, hogy a kérelmeket külön-külön kelljen benyújtania, hiszen elég, ha ezt az első hatóságnál teszi meg, amely határozata meghozatalát követően továbbítja a kérelmet a következő hatóságnak. Ilyen kapcsolódó eljárás indulhat pl. a gyermek születése és az ehhez kapcsolódó szociális ellátások megállapítása kapcsán, amelynek első mozzanata a gyermek anyakönyvezése.

3.2. Hivatalból induló eljárások

A hatósági eljárások másik része nem az ügyfél kezdeményezésére indul, hanem az ő akaratától függetlenül, sőt, akár annak ellenére. Ezek a hivatalbóli eljárások, amelyek a hatóság hivatalos észlelése alapján, például egy hatósági ellenőrzésen feltárt jogsértés alapján indulnak, vagy ha például felügyeleti szerv vagy bíróság kötelezi eljárás megindítására a hatóságot.

Ha például a járványügyi hatósághoz bejelentés érkezik, hogy a karantén alá helyezett személy megszegi a karantén szabályokat, például eltávozik a kijelölt helyről, akkor a hatóság hivatalból ellenőrzi, hogy ez valóban így történt-e, és ha szükséges, a szabályok betartására kötelezi az ügyfelet, vagy akár bírságot is kiszab rá.

Ebből a példából is látszik, hogy a hivatalbóli eljárások egy része hatósági ellenőrzési eljárás, amelynek során a hatóság információt gyűjt arról, hogy az ügyfél betartja-e a rá vonatkozó jogszabályi és hatósági előírásokat.

Egy ilyen ügyben az ügyfél várhatóan sokkal kevésbé lesz együttműködő, mint egy kérelemre induló eljárásban, hiszen nem érdeke az, hogy például a jogsértése kiderüljön, és miatta megbüntessék. Ezekben az eljárásokban ugyanis nem annyira az ügyfél érdeke, hanem a közérdek dominál, akár az ügyfél érdeksérelme árán is. Ezért ezekben az eljárásokban figyelni kell arra, hogy az ügyfélnek legyen lehetősége „megvédeni magát”, például főszabály szerint értesíteni kell az eljárás megindításáról. Ugyanakkor biztosítani kell, hogy együttműködjön a hatósággal, például nyilatkozattételre lehet kötelezni.

A hivatalbóli eljárások rendszerint az ügyfélre nézve hátrányos döntéssel zárulnak, bírság kiszabásával vagy más kötelezettség megállapításával, tiltással vagy jog megvonásával.

3.3. A hatósági ellenőrzés

3.3.1. A hatósági ellenőrzés megindítása

A hatósági ellenőrzés a hatósági eljárások egy sajátos fajtája. A hatósági ellenőrzésre az Ákr. hatósági eljárásra vonatkozó rendelkezéseit a kódex VI. fejezetében foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. Ezt azt jelenti, hogy például a hatáskörre, illetékességre, tényállás-tisztázásra vonatkozó szabályokat a hatósági ellenőrzés során is alkalmazni kell, de vannak bizonyos speciális szabályok.

A hatósági ellenőrzés főszabály szerint hivatalból indul meg, ilyenkor azt a hatóság a hivatalbóli eljárás szabályai szerint folytatja le. Kivételesen kérelemre is indulhat hatósági ellenőrzés, de a kérelmet benyújtó ügyfél csak a saját ellenőrzését kérheti. Azonban ő sem teheti ezt meg, ha

- a kérelem benyújtásának időpontjában a hatóság előtt arra vonatkozóan hatósági ellenőrzés, vagy az alapján eljárás van folyamatban,
- a hatóság az ügyfélnél egyébként folyamatosan lát el ellenőrzési feladatot,
- törvény kizárja, vagy
- 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.

Kérelemre elrendelt hatósági ellenőrzés esetén helye van az eljárás megszüntetésének, ha az ügyfél eljárási költség előlegezési kötelezettségének nem tesz eleget.

3.3.2. A hatósági ellenőrzés tárgya

A hatóság – a hatáskörének keretei között – ellenőrzi a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, illetőleg korábbi hatósági döntésben foglaltak teljesítését. A hatósági ellenőrzés tehát mindig az ügyfélre, annak valamely tevékenységére irányul, és mindig kizárólag jogszerűségi szempontú. Ennek érdekében minden olyan eljárási cselekmény megtehető, bizonyítási eszköz alkalmazható a tényállás tisztázása érdekében, amelyet az Ákr. szabályoz. Ezek segítségével tudja a hatóság felderíteni, hogy valóban történt-e jogsértés, és ez alapozhat meg egy későbbi esetleges – pl. szankciós – eljárást. Továbbá ezek az alapeljárási jogintézmények biztosítják az ellenőrzés alá vont ügyfél jogainak érvényesülését (pl. nyilatkozattétel, jogorvoslat), amelyek révén tisztázhatja magát.

3.3.3. A hatósági ellenőrzés lezárása

Ha a hatóság a hatósági ellenőrzés során jogsértést tapasztal, akkor két lehetősége van.

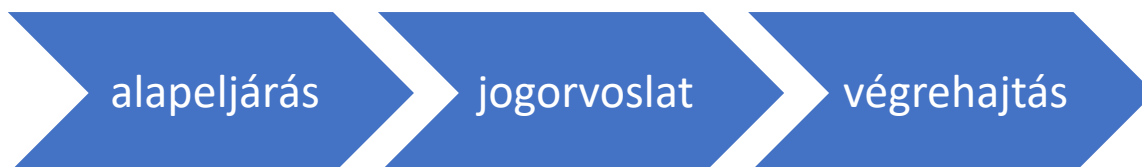
- Ha van hatásköre és illetékessége a jogsértés orvoslására, megindítja ezt az eljárást saját maga.
- Ha nincs hatásköre, illetékessége, de a feltárt jogsértés miatt az eljárás más szerv hatáskörébe vagy illetékességébe tartozik, annak eljárását kezdeményezi.

Ha a hatósági ellenőrzés jogsértést tárt fel, és a döntés feltételei egyébként fennállnak, a hatóság az ügyben érdemben dönt, és azt a jelen lévő ügyféllel nyomban közli.

Ha a hatóság az ügyfél kérelmére lefolytatott hatósági ellenőrzés során nem tapasztal jogsértést, ennek tényéről hatósági bizonyítványt állít ki. Ez azért kötelező, mert az ügyfél csak a saját maga hatósági ellenőrzését kérheti, és ezzel jellemzően épp az a célja, hogy tevékenysége jogszerűségét valamilyen módon igazolni tudja. Ezzel szemben a hivatalból folytatott hatósági ellenőrzés eredményéről a hatóság az ügyfél kérelmére állít ki hatósági bizonyítványt. Ilyenkor ugyanis az ellenőrzés a hatóság kezdeményezésére indul.

4. A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁS SZAKASZAI

A közigazgatási hatósági eljárást három szakaszra osztjuk:



(Forrás: saját szerkesztés)

Az alapeljárás, vagy az Ákr. szóhasználatában elsőfokú eljárás szükséges szakasza az eljárásnak. A kérelem beérkezése vagy hivatalbóli eljárás esetén az első eljárási cselekményt követően a hatóság tisztázza a tényállást, majd meghozza az ügyet érdemben eldöntő határozatot (ha erre van módja).

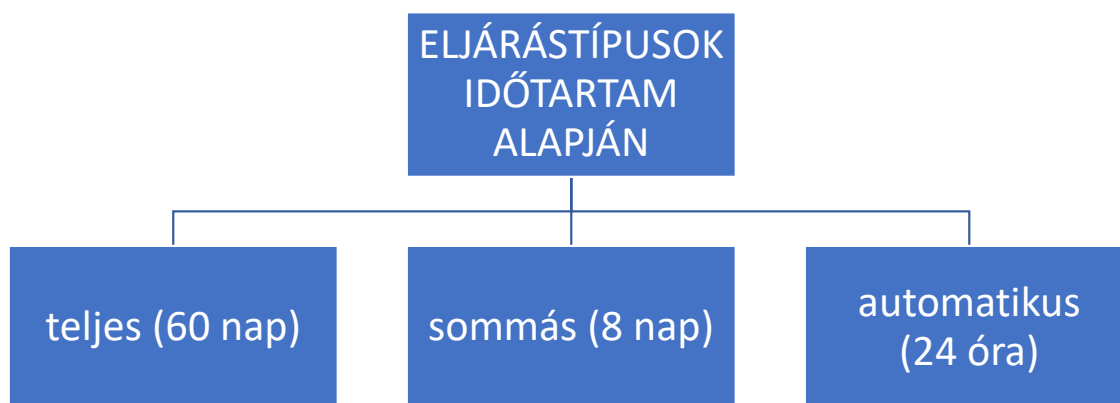
Ehhez képest jogorvoslatra – például közigazgatási perre vagy fellebbezésre – csak akkor kerül sor, ha a jogában vagy érdekeiben sérelmet szenvedett ügyfél vagy más eljárási szereplő jogorvoslati kérelmet nyújt be, vagyis kéri a hiba orvoslását. Jogorvoslat történhet hivatalból is, jellemzően a hatóság vagy a felügyeleti szerv által, ha ezek valamelyike, esetleg az ügyészség észlel jogsértést valamelyik döntésben vagy az eljárás során.

A végrehajtási szakasz sem szükségképpen szakasz, mivel csak akkor kerül rá sor, ha a döntés végleges, kötelezést tartalmaz, és a kötelezett azt – ha van, akkor határidőben – nem teljesíti. Ilyenkor a hatóság gondoskodik a döntésben foglaltak érvényre juttatásáról, például pénzüsszeg letiltásáról.

5. AZ ALAPELJÁRÁS FŐ SZABÁLYAI

5.1. Eljárástípusok az időtartam alapján

Az alapeljárás tehát a hatósági eljárás szükséges része, központi szakasza, ahol az ügy érdeme általában eldől. Az ügyfél számára központi kérdés, hogy ez mennyire gyorsan és mennyire alaposan történik. Épp ezért az időtartam alapján három eljárástípust különböztetünk meg: az automatikus döntéshozatali eljárást, a sommás eljárást és a teljes eljárást.



(Forrás: saját szerkesztés)

A teljes eljárás, amelyben az ügyintézési határidő 60 nap, a főszabály szerinti eljárás az Ákr.-ben, ennek a szabályait látjuk a későbbiekben.

Az automatikus döntéshozatal (24 óra) és a sommás eljárás (8 nap) egyfajta gyorsított eljárásnak is tekinthetőek, amelyekben a hatóság nagyon rövid határidő alatt hoz érdemi döntést az ügyben. Mind a kettőre akkor van lehetőség, ha az eljárás kezdetén a hatóság számára a határozat meghozatalához szükséges összes adat rendelkezésre áll, nem szükséges bizonyítást lefolytatni, továbbá nem vesz részt az eljárásban ellenérdekű ügyfél.

Automatikus döntéshozatal tipikusan olyan ügyekben lehetséges, amelyekben elektronikus az ügyintézés, és nincs szükség emberi közreműködésre (ezáltal mérlegelésre). Ilyen eljárást törvény vagy kormányrendelet engedhet meg. Automatikus döntéshozatali eljárásban állítja ki például az ingatlanügyi hatóság a hiteles tulajdoni lap másolatát, vagy szabják ki a közúti közlekedési bírságot gyorsajtás miatt.

5.2. Az eljárás megindítása

Mint láttuk, az eljárás kérelemre vagy hivatalból indul meg. Ha kérelemre indul, akkor a kérelmet főszabály szerint a hatóságnál kell benyújtani, de ezt meg lehet tenni a kormányablaknál is, amely a kérelmet továbbítja a hatóságnak. Hivatalbóli eljárásoknál az eljárás az első eljárási cselekmény megtételének napján indul meg, azokban viszont főszabály szerint az ügyfelet értesíteni kell az eljárás megindításáról.

Akár a kérelem beérkezése, akár a hivatalbóli megindulás után azonban felmerülhetnek olyan körülmények, amelyek lehetetlenné teszik a hatóság számára, hogy az eljárást folytassa. Ezeket nevezzük eljárási akadályoknak. Ilyen, az érdemi döntéshozatalt megakadályozó körülmények nemcsak a megindulás után, hanem az eljárás során bármikor felmerülhetnek. Ilyenkor kerülhet sor a kérelem visszautasítására vagy az eljárás megszüntetésére.

Ennek megfelelően a hatóság visszautasítja a kérelmet, ha

- az eljárás megindításának jogszabályban meghatározott előfeltétele hiányzik (például a hatóságnak nincs hatásköre és nincs helye áttételnek),
- ugyanazon jog érvényesítésére irányuló kérelmet a bíróság vagy a hatóság érdemben már elbírálta, és a kérelem tartalma, valamint az irányadó jogi szabályozás nem változott (kötelező esetek).

Ezen túlmenően a kérelmet a hatóság visszautasíthatja, ha azt nem a megfelelő formában terjesztették elő (fakultatív eset).

Az eljárás megszüntetése szintén olyan döntés, amely véget vet az eljárásnak érdemi döntés (határozat) nélkül. Az Ákr. kötelező jelleggel írja elő a megszüntetés eseteit:

- 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 visszavonta a kérelmét, illetve ahhoz az ellenérdekű ügyfelek az ellenérdekű ügyféllel szemben, kérelemre indított eljárásban (vagyis jogvita eljárásban) hozzájárultak, és az eljárás hivatalból nem folytatható,
- a hatóság megállapítja, hogy az ügyben más hatóság már eljár, vagy más hatóság kijelölésére került sor,
- az ügy érdemi eldöntése olyan kérdés előzetes elbírálásától függ (előkérdés), amely bíróság vagy más szerv hatáskörébe tartozik, és az ügyfél a hatóságnak az eljárás megindítására vonatkozó felhívásának nem tesz eleget.

5.3. Az ügyintézési határidő

Az ügyintézési határidőnek garanciális jelentősége van a hatósági eljárásokban. Az ügyfélnek kérelemre indult eljárásokban értelemszerűen az az érdeke, hogy az ügyében minél hamarabb megszülessen a jogát érdemben eldöntő határozat. Más oldalról nézve persze az is érdeke (főleg a kérelemre induló eljárásokban), hogy a döntés megalapozott legyen, ami persze időigényes is lehet, tehát nem mindig jelent gyors döntéshozatalt. Mindenesetre az Ákr. garanciális céllal rögzíti az általános ügyintézési határidőket teljes (60 nap), automatikus (24 óra) és sommás eljárásban (8 nap). Az ágazati jogszabályok azonban az adott ügyfajta sajátosságaira, pl. a vizsgált problémák összetettségére, az ügyfelek nagy számára stb. tekintettel eltérő határidőket is meghatározhatnak. A kisajátítási eljárásban például 75 nap az ügyintézési határidő.

Az ügyintézési határidőn belül a hatóságnak határozatot (vagy legalább megszüntető végzést) kell hoznia, és gondoskodnia kell a közlésről, például postára kell adnia a döntést. Ha ez elmarad, akkor a hatóság „jogellenesen hallgat”, és a felügyeleti szerve vagy a közigazgatási bíróság kötelezi (utóbbi közigazgatási perben, kereseti kérelem alapján) az eljárásra.

Az ügyintézési határidő hosszát megnyújthatja az eljárás felfüggesztése (és szünetelése). A felfüggesztésről a hatóság dönt, jellemzően akkor, ha az ügy eldöntése valamilyen előkérdés elbírálásától függ, amely nélkül a hatóság előtt folyó ügy nem dönthető el, vagy külföldi hatóságok közreműködése miatt a tényállás tisztázása olyan időigényes lenne, ami lehetlenné tenné az ügyintézési határidő betartását. Az Ákr. szerint ennek megfelelően a felfüggesztésnek három kötelező esete van:

- az ügy eldöntése olyan előkérdés tisztázásától függ, amelynek eldöntése bírósági hatáskörbe tartozik,
- az ügyben külföldi szervet kell megkeresni,
- az ügyben az Európai Unió intézményeivel vagy más nemzetközi szervezettel egyeztetni szükséges.

Ezen túlmenően ágazati törvény lehetővé teheti az eljárás felfüggesztését akkor is, ha az előkérdés magának a hatóságnak vagy más szervnek, tehát nem bíróságnak a hatáskörébe tartozik. A fentieket némileg zárójelbe teheti azt a szabály, amely szerint az ügyfél kérelmére a hatóság köteles érdemi döntést hozni akkor is, ha bírósági előkérdés miatt felfüggesztésnek lenne helye, vagy ha ágazati törvény teszi lehetővé a felfüggesztést.

Az eljárás felfüggesztésével a határidők megszakadnak, és a felfüggesztés megszüntetésekor – az ügyintézési határidő kivételével – újrakezddnek. A felfüggesztés időtartama az ügyintézési határidőbe nem számít be.

A szünetelés joghatása megegyezik a felfüggesztéssel, a különbség annyi, hogy az ügyfél vagy ügyfelek kérelmére kerül rá sor. Ilyenkor a hatóság köteles elrendelni a szünetelést, ez maximum hat hónapig tarthat.

5.4. A tényállás tisztázása

5.4.1. A tényállás tisztázásáról és a bizonyításról általában

A tényállás tisztázása az a folyamat, amelynek során a hatóság összegyűjti az ügy eldöntéséhez szükséges információkat. Ez két módon történhet:

- bizonyítással, vagy
- bizonyítás nélkül.

A magyar közigazgatási hatósági eljárásjogban alapvetően szabad bizonyítási rendszer működik. Ez azt jelenti, hogy a hatóság maga dönti el, milyen bizonyítékokat vesz figyelembe a döntése meghozatala során (például kirendel-e szakértőt, meghallgat-e tanút), és hogy ezeket a bizonyítékokat hogyan értékeli, figyelembe veszi-e, és ha igen, mennyiben. Ha például két tanú vallomása ellentmondásban áll egymással, vagy mind a kettő ellentétes azzal, amit az ügyfél a nyilatkozatában állított, akkor a hatóságnak kell eldöntenie, kinek van igaza. Nincs olyan szabály például, amely szerint az ügyfél nyilatkozatát mindenképpen igaznak kell tekinteni.

Nem kell bizonyítani ugyanakkor a köztudomású tényeket és azokat a tényeket, amelyekről a hatóságnak hivatalos tudomása van. Köztudomású tény többek között az, hogy a nap 24 órából áll, vagy hogy egy adott településen merre van a Fő utca. A hatóságnak hivatalos tudomása van például a jogszabályok tartalmáról.

A bizonyítás bizonyítási eszközökkel történik. Ilyen például a tanúvallomás, a szakértői vélemény, az ügyfél nyilatkozata vagy az irat. Ezeket az Ákr. vagy az ágazati jogszabályok nem sorolják fel kimerítően, a hatóság szabadon dönt arról, milyen bizonyítást folytat le. Bizonyítást az ügyfél is indíthat, de ehhez a hatóság nincs kötve.

5.4.2. A bizonyítási eszközök

5.4.2.1. Az ügyfél nyilatkozata

Az ügyfél nyilatkozatának kiemelt jelentősége van a bizonyítási eszközök körében, hiszen az ügyfélnek nyilvánvalóan releváns ismeretei vannak az ügyről. Az ügyfélnek ennek megfelelően bármikor joga van nyilatkozatot tenni az eljárás során. Ha jogszabály nem zárja ki, az ügyfél a nyilatkozatával pótolhatja a hiányzó bizonyítékot, ha annak beszerzése nem lehetséges.

5.4.2.2. Irat

A közigazgatási hatósági eljárás alapvetően írásbeli, ezért az iratok jelentősége is kiemelkedő. Irat bármilyen adathordozó eszköz, tehát pl. fénykép, hang- vagy videófelvétel, elektronikus vagy papíralapú dokumentum stb.

5.4.2.3. Tanúvallomás

A tanú olyan személy, aki egy általa tudott információról, észlelt körülményről tesz vallomást a hatóságnak. A tanúzás kötelezettség, amely kiterjed a megjelenésre, a vallomástételre és az igazmondásra. Vannak ugyanakkor tanúzást kizáró okok, amelyek fennállta esetén a tanú nem tehet vallomást, pl. nem várható tőle értékelhető vallomás. Vannak ezen túlmenően megtagadási okok, ilyenkor a tanú mérlegelhet, hogy akar-e vallomást tenni, pl. ha az ügyfél hozzátartozója.

5.4.2.4. Szemle

A szemle során hatóság megfigyel egy személyt, egy tárgyat (a szemletárgyat) vagy megnéz egy helyszínt, utóbbit nevezzük helyszíni szemlének. Történhet a hatóság hivatali helyiségében vagy a helyszínen. A szemletárgy birtokosát vagy a megfigyelendő személyt különböző jogok illetik meg, így például előzetesen értesíteni kell őket a szemléről. Másrészt viszont a szemlét végző hatósági személynek is vannak jogai: beléphet a helyszínre, felvilágosítást kérhet stb. A szemle sikeres lefolytatása érdekében a hatóság kérheti a rendőrség közreműködését is, vagy eljárási bírságot szabhat ki, illetve a szemletárgyat le is foglalhatja.

5.4.2.5. Szakvélemény

A szakvéleményt a szakértő adja, akit a hatóság akkor rendel ki végzéssel, ha az ügy megítéléséhez olyan szakértelem szükséges, amellyel nem rendelkezik. Nincs helye viszont szakértő kirendelésének olyan kérdés vonatkozásában, amelyre szakhatósági állásfoglalást kell beszerezni. Szakértőként igazságügyi szakértő rendelhető ki, akinek pártatlannak kell lennie, és kizárási okok vonatkoznak rá.

5.4.3. A tárgyalás

A tárgyalás nem bizonyítási eszköz, de segíti a tényállás tisztázását, illetve a hatósági ügy eldöntését. Jellemző tekintve inkább a bírósági eljárásokra jellemző, közigazgatási hatósági eljárásokban lényegesen ritkább. Lényege a hatóság, az ügyfelek és egyéb eljárási szereplők, pl. tanú, szakértő együttes jelenléte, meghallgatása, ha ez a tényállás tisztázása érdekében jogvitás eljárásokban szükséges, vagy ha az ügy természete lehetővé teszi. A tárgyalás lefolytatását az Ákr. nem szabályozza, ez az ágazati jogszabályokra tartozik. Az Ákr. viszont kitér a tárgyaláson való rendfenntartásra: a tárgyalás vezetője rendreutasíthatja, ismételt vagy súlyosabb rendzavarás esetén kiutasíthatja, továbbá eljárási bírsággal sújthatja azt, aki a tárgyalás rendjét zavarja.

5.4.4. A védett célcsoportokra vonatkozó speciális szabályok

A kiskorút, a cselekvőképtelen és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorút, valamint a fogyatékossgal élő személyt a közigazgatási hatósági eljárásban és különösen a tényállás tisztázása során fokozott védelem illeti meg, ezért erre a személyi körre speciális szabályok vonatkoznak.

5.4.4.1. Meghallgatás, nyilatkozattétel

A fokozott védelem alatt álló személy

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

5.4.4.2. Adatkezelés, iratbetekintés

Speciális szabályok vonatkoznak a fokozott védelem alatt álló személyek adatainak zárt kezelésére és az iratbetekintési joguk korlátozására is. Ennek értelmében a hatóság a kiskorú, a cselekvőképtelen és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorú ügyfél, tanú, szemletárgybirtokos 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.

5.4.4.3. Idézés

A fokozott védelem alatt álló személyek idézése sem az általános szabályok szerint történik. Ha ugyanis 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.

5.5. Más szervek közreműködése az eljárásban

Bizonyos ügyekben a hatóságnak más szerveket is be kell vonnia az eljárásba annak érdekében, hogy megalapozott döntést tudjon hozni. Ez nem keverendő össze a szakértő bevonásával, aki bizonyítékot, szakvéleményt bocsát a hatóság rendelkezésére, amelyet a hatóság vagy figyelembe vesz, vagy nem. A szakhatóság és a megkeresés azonban más természetű.

A szakhatóság olyan közigazgatási szerv, amelyet ágazati jogszabály (törvény vagy kormányrendelet) alapján a hatóságnak be kell vonnia az eljárásba. A szakhatóság ezt követően állásfoglalást bocsát ki, például arról, hogy a kért engedély kiadható-e, és ez az állásfoglalás a hatóságra nézve kötelező. Tehát a szakhatóság egyfajta együtdöntési jogkört gyakorol, vétőjoga van.

Például új gyógyszergyártási engedély kiadásához az egészségügyi hatóság köteles a beszerezni a környezetvédelmi hatóság állásfoglalását. Ha ez nemleges, az engedélyt nem lehet megadni. Ha a hatóság nem vonja be a szakhatóságot, akkor a határozata semmis.

Vannak egyszerűbb kapcsolatok is más szervek közreműködésével. Így például ha a hatóság azt észleli, hogy nem áll rendelkezésére valamilyen adat, amely az ügy eldöntéséhez szükséges, de más hatóságnál megvan, vagy más hatóság illetékességi területén kell eljárási cselekmény végezni, például tanút meghallgatni, akkor megkeresi az adott szervet. Ez a szerv köteles a megkeresésnek eleget tenni.

5.6. Az eljárási szereplők eljárásban való részvételét biztosító eszközök

Ebben a körben meg kell különböztetni egymástól az idézést és az értesítést. Ha a hatóság idéz valaki egy eljárási cselekményre, akkor az idézett személy köteles az idézésben megjelölt helyen és időben megjelenni, pl. tárgyaláson vagy tanúmeghallgatáson. Erre akkor kerül sor, ha az illető személyes jelenléte, meghallgatása szükséges. Ha a szabályszerű idézés ellenére nem jelenik meg, az eljárási cselekmény helyéről engedély nélkül eltávozik, vagy meghallgatásra alkalmatlan állapotban jelenik meg, akkor eljárási bírsággal sújtható, illetve a rendőrség közreműködésével elővezethető.

Ezzel szemben az értesítés nem keletkeztet megjelenési kötelezettséget, csupán a részvétel lehetőségét.

5.7. Az eljárás akadályozásának következményei

Ezek a jogintézmények azoknak a helyzeteknek a kezelésében segítik a hatóságok, amikor egyes eljárási szereplők megszegik az eljárási kötelezettségeiket, és nem működnek együtt a hatósággal az eljárás sikeres lefolytatása érdekében.

Ha az eljárási szereplő valamely eljárási kötelezettségét önhibájából megszegi, végzésben eljárási bírsággal sújtható, valamint a többletköltség megtérítését írják elő számára. Az eljárási bírság legkisebb összege tízezer forint, legnagyobb összege természetes személyek esetén ötszázezer forint, jogi személyek és egyéb szervezetek esetén egymillió forint. A bírság ismételten is kiszabható. Ezen túlmenően a törvény meghatározza a kiszabás mérlegelési szempontjait:

- a jogellenes magatartás súlya és a felróhatóság mértéke,
- az érintett vagyoni helyzete és jövedelmi viszonyai,
- az eljárási bírságnak ugyanabban az eljárásban történő ismételt kiszabása esetén az előző bírságolások száma és mértéke.

6. A HATÓSÁG DÖNTÉSEI

6.1. A döntés és fajtái

A hatósági eljárások leglényegesebb részei a döntések, különösen az ügyet érdemben lezáró határozat. Az eljárási cselekményeknek, ideértve elsősorban a hatóság cselekményeit, általában az a célja, hogy a hatóság érdemben el tudja dönteni az ügyet. Az Ákr. alapján a hatóság többféle döntést is hozhat, ezeket a fajtákat fogjuk most röviden áttekinteni.

6.1.1. Határozat és végzés

A döntések a jogi hatásuk szerint határozatok vagy végzések. A határozat az ügy érdemében születik, a végzés nem érdemi, tehát eljárási kérdésben.

Egy szociális segélyezési ügyben például az a döntés, hogy a kérelmező megkapja-e a segélyt, az ügy érdeméről szól, ez tehát határozat. Ellenben, ha például a hatóság megszünteti az eljárást, mert a kérelmező meghal, akkor az nem érinti az ügy érdemét, hiszen a hatóság nem mondott semmit érdemben arról, hogy a kérelmező jogosult lett volna-e a segélyre. Ezért ez a döntés végzés. Szintén végzés többek között a kérelem visszautasítása, az eljárás felfüggesztése, az ügyfél hiánypótlásra való felhívása, szakértő kirendelése, a tanú idézése, eljárási bírság kiszabása stb.

6.1.2. A hatósági szerződés

Speciális fajtája a döntésnek a hatósági szerződés, amely a hatóság és az ügyfél között jön létre. Ilyenkor a hatóság nem egyoldalú határozattal zárja le az ügyet, hanem közösen az ügyféllel, mert mind az ügyfél, mind a közérdek szempontjából ez a megfelelőbb, rugalmasabb megoldás.

A fogyasztóvédelmi hatóság például dönthet úgy, hogy szankció, például fogyasztóvédelmi bírság kiszabása helyett hatósági szerződést köt a fogyasztói jogokat megsértő vállalkozással, amely a szerződésben vállalja, hogy a bírság elengedése fejében hogyan fogja megelőzni a további jogsértéseket, és hogyan teszi jóvá az eddig elkövetetteket (például a panaszkezelési gyakorlatának megváltoztatása, szabályzatainak módosítása, fogyasztók tájékoztatása, kompenzációja).

6.1.3. Az egyezség

Hasonlóan megegyezésen alapul, de az ellenérdekű ügyfelek között jön létre az egyezség, ami a jogvitás ügyek érdemi lezárását jelentheti. A hatóság a jogszerű egyezséget jóváhagyja, és ezáltal az – ha szükséges – végrehajthatóvá válik.

6.1.4. Regisztratív hatósági döntések

A korábban már tárgyalt hatósági nyilvántartásokhoz kapcsolódnak az ott bemutatott hatósági igazolványok és hatósági bizonyítványok, valamint a hatósági nyilvántartásokba történő bejegyzések és törlések. Ezek, mivel anyagi jogot keletkeztetnek, illetve ezek fennállását tanúsítják, határozatoknak minősülnek.

6.1.5. Alakszerű és alakszerűtlen döntések

A döntések formájukat tekintve lehetnek alakszerűek és alakszerűtlenek. A teljes, alakszerű döntés a következőképpen épül fel:

- bevezető rész: az eljáró hatóság, az ügyfelek és az ügy azonosításához szükséges minden adat,
- rendelkező rész: a hatóság döntése(i), kötelezés esetén a teljesítési határidő és a jogorvoslati tájékoztatás,
- indokolás: a megállapított tényállás, a bizonyítékok, a mérlegelés és a döntés indokai, a döntést és a hatóság hatáskörét és illetékességét megalapozó jogszabályhelyek megjelölése,
- záró rész: a keltezés, a hatáskör gyakorlójának a neve, a kiadmányozó aláírása, a hatóság bélyegzőlenyomata (ezt nem az Ákr., hanem az iratkezelési jogszabályok rögzítik).

Alakszerűtlen az a döntés, amely nem a fenti szerkezet szerint születik meg. Ilyen például a kártyaformátumú személyi igazolvány vagy a jövedéki termékeken elhelyezett zárjegy.

6.2. A döntés közlése

Az ügyfél és más érintettek szempontjából nagyon nagy jelentősége van a döntés közlésének, hiszen ennek révén jut el a döntés azokhoz, akikre nézve jogot vagy kötelezettséget állapít meg. Éppen ezért ameddig ez nem történik meg, nem is váltja ki a kívánt joghatásokat, vagyis nem hatályos. A közlés többféle módon történhet, pl. hivatalos iratként postai úton, kézbesítő útján, elektronikus úton, esetleg szóban vagy személyes átvétellel (pl. okmány átvétele az okmányirodában) stb.

6.3. A döntés véglegessége

A hatósági döntés érvényesülése szempontjából kulcsfontosságú annak véglegessége. A véglegesség azt jelenti, hogy a döntésből fakadó jogok és kötelezettségek nem tehetők már vita tárgyává, ami a jogbiztonság egyik fontos garanciája. Eljárási szempontból ez azt jelenti, hogy a döntés fellebbezéssel nem támadható meg. Ennek megfelelően azok a döntések, amelyek ellen törvény nem enged önálló fellebbezést, a közléssel válnak véglegessé. Ha viszont enged, akkor áll be a véglegesség, ha például úgy telt le a fellebbezési határidő, hogy a döntés ellen nem fellebbeztek. Ha benyújtottak fellebbezést, a döntés a másodfokú eljárás befejezéséig nem végleges.

A véglegességet meg kell különböztetni a jogerőtől. Jogerőre a hatósági döntés akkor emelkedik, ha a közigazgatási bíróság közigazgatási perben az ügy érdemében dönt. A bíróság döntése mindenkire, beleértve a közigazgatási szerveket is, kötelező, vagyis az ügyben hatóság már nem dönthet.

6.4. A döntés kijavítása és kiegészítése

A döntések kijavítása és kiegészítése a hibás döntések orvoslásának a legegyszerűbb módjai, amikor a döntés nem szenved lényeges hibában, de a hibát korrigálni kell.

A kijavításra, kiegészítésére mind az érintett kezdeményezésére mind hivatalból lehetőség van. A kijavítás, kiegészítés a döntést hozó hatóság joga. Ezek olyan egyszerű jogorvoslási módok, amelyek a már meghozott döntés érdemét nem érintik. Az Ákr. nem is a jogorvoslatokról, hanem a döntésről szóló fejezetben helyezi el ezeket a korrekciókat.

Kijavításnak akkor van helye, ha a döntésben valamilyen elírási hiba van (jellemzően név-, szám- vagy valamely más elírás), 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 kihát az ügy érdemére, ezek a hibák csak a döntés módosításával orvosolhatók. A hatóság a kijavítást teljesítheti külön 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.

A döntés kiegészítésére akkor kerül sor, ha az eljáró szerv az ügy érdeméhez tartozó valamely kérdésben nem határozott, illetve, ha hiányzik a döntésből valamilyen jogszabály által előírt kötelező tartalmi elem. A kiegészítést lehetőleg az eredeti döntéssel egységes szerkezetbe kell foglalni, és ezzel az új döntéssel ki kell cserélni a korábbi hiányos döntést.

Nincs helye kiegészítésnek, ha a döntés véglegessé válásától (azaz a jogerőre emelkedésétől) egy év eltelt. A kiegészítésnek az Ákr. alapján nem jelenti akadályát a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok sérelme. A kiegészítés ellen olyan jogorvoslatnak van helye, mint amilyennel az eredeti döntés megtámadható volt.

A kijavítást és a kiegészítést közölni kell mindazokkal, akikkel az eredeti döntést közölték.

7. A JOGORVOSLATOK

7.1. A jogorvoslati rendszer fő jellemzői

Ahogy korábban az eljárás szakaszainál láttuk, kulcskérdés, hogy mi a teendő akkor, ha a döntés valamilyen okból hibás, különösen, ha ez valakinek jog- vagy érdeksérelmet okoz az ügyfelek, illetőleg az eljárás egyéb résztvevői közül. Az Alaptörvény szerint ugyanis mindenkit megillet a jogorvoslathoz való jog, vagyis ha egy hatósági vagy bírósági döntés rá nézve sérelmes, akkor azt megtámadhatja. Ennek megfelelően a jogorvoslatoknak két alapvető funkciója van:

- szubjektív jogvédelem, amely a fentiek szerint következik a jogorvoslathoz való alkotmányos jogból, továbbá az
- objektív jogvédelem, vagyis hogy a hatóság vagy más szerv az érintettek akaratától függetlenül, akár azok ellenére is, kérelem nélkül, hivatalból szüntesse meg a jogsértést, amit a hatóság eljárása vagy döntése okozott.

Ha például a hatóság az ügyfelet megbírságolja, és az ügyfél a bírságösszeget túl magasnak találja, jogorvoslati kérelmet nyújthat be. Ez alapján kérelemre induló jogorvoslati eljárás indul meg, amelynek célja az ügyfél jogainak, érdekeinek védelme (szubjektív jogvédelem), amely a jogsértő bírságoló határozat megsemmisítését vagy a bírság összegének leszállítását eredményezheti. Ha azonban a bírságösszeg a jogszabályban meghatározott minimális összeghez képest túl alacsony, akkor egy hivatalbóli jogorvoslati eljárás keretében fel kell emelni az összegét legalább a jogszabályi minimumra (objektív jogvédelem). Az egyik jogorvoslat célja az ügyfél kedvezőbb helyzetbe hozása, a másik a közérdek érvényesítése, amely ellenkező irányú hatást is kifejtethet.

Az Ákr.-ben szabályozott jogorvoslati eljárásokat többféle szempontból is csoportosíthatjuk.

Hogy indul meg?	
Kérelemre	Hivatalból
<ul style="list-style-type: none">• közigazgatási per• fellebbezés	<ul style="list-style-type: none">• a döntés saját hatáskörben történő visszavonása, módosítása• felügyeleti eljárás• ügyészi fellépés
Közigazgatáson belüli, vagy kívüli?	
Közigazgatáson belül	Közigazgatáson kívül
<ul style="list-style-type: none">• fellebbezés• a döntés saját hatáskörben történő visszavonása, módosítása• felügyeleti eljárás	<ul style="list-style-type: none">• közigazgatási per• ügyészi fellépés

Jogsérelmet vagy érdeksérelmet orvosol?	
Jogsérelmet	Érdeksérelmet
<ul style="list-style-type: none"> • közigazgatási per • fellebbezés • a döntés saját hatáskörben történő visszavonása, módosítása • felügyeleti eljárás • ügyészi fellépés 	<ul style="list-style-type: none"> • fellebbezés

7.2. Kérelemre induló jogorvoslatok (közigazgatási per és fellebbezés)

A kérelemre induló jogorvoslati eljárások főszabály szerint az Alaptörvényben szereplő jogorvoslat-hoz való alkotmányos jog érvényesülését, valamint a szubjektív jogvédelmet szolgálják, de kisebb mértékben az objektív jogvédelmet is. Ez a jog elsősorban az érdemi döntések, tehát a határozatok ellen érvényesíthető, ezek ellen mindenképpen biztosítani kell valamilyen jogorvoslatot. A végzések ellen, mivel az ügy érdemét nem érintik, főszabály szerint nincs helye önálló jogorvoslatnak, csak akkor, ha az Ákr. vagy más törvény ezt kifejezetten megengedi Ilyen, önállóan megtámadható végzés többek között a megszüntetés, a felfüggesztés és az eljárási bírság kiszabása. A többi végzés a határozat elleni jogorvoslatban kifogásolható.

A kérelemre induló jogorvoslatok közül a közigazgatási per az elsődleges, a fellebbezés másodlagosnak tekinthető, mivel csak azokban az ügyekben van rá lehetőség, amelyekben törvény kifejezetten lehetővé teszi. A fellebbezés szabályait az Ákr., a közigazgatási per szabályait a Kp. tartalmazza.

A két jogorvoslati eljárás több szempont szerint hasonlítható össze:

	Közigazgatási per	Fellebbezés
Ki indíthatja meg?	akinek jogát vagy jogos érdekét a közigazgatási tevékenység (a hatóság eljárása, döntése) közvetlenül érinti	<ul style="list-style-type: none"> • ügyfél • akire a döntés rendelkezést tartalmaz
Mivel indítható meg?	kereset	fellebbezés
Mire hivatkozva lehet megindítani?	jogsérelm	<ul style="list-style-type: none"> • jogsérelm • érdeksérelm
Kötve van-e a döntést hozó szerv a kérelemben foglaltakhoz?	igen	nem
Ki dönt a jogorvoslati kérelemlről?	közigazgatási bíróság	másodfokú hatóság
Milyen döntést hozhat?	<ul style="list-style-type: none"> • kasszáció • kivételesen reformáció 	<ul style="list-style-type: none"> • kasszáció • reformáció

A kasszáció a döntés megsemmisítését, illetve hatályon kívül helyezését, a reformáció a megváltoztatását jelenti.

A közigazgatási per nemcsak a jogorvoslathoz való jogot érvényesíti, hanem más, Alaptörvényben szabályozott értéket: a jogállamiságot, ezen belül a hatalommegosztást és azt, hogy a bíróságnak ellenőriznie kell a közigazgatási döntések jogszerűségét. Ezáltal az igazságszolgáltatás, amely a törvényhozó és a végrehajtó hatalomtól független hatalmi ág, külső jogszerűségi kontrollt gyakorol a közigazgatás felett. A bíróság a közigazgatási működésnek csak a jogszerűségét vizsgálhatja, a célszerűségét nem. Ezzel szemben a fellebbezés alapján szintén közigazgatási szerv, a felettes szerv jár el, ami „házon belüli” jogorvoslatot tesz lehetővé, amely nem független a többi hatalmi ágtól (szemben a bíróságoktól), de képes nemcsak jogi, hanem célszerűségi, szakmai kontrollt is gyakorolni a közigazgatási hatósági tevékenység felett.

Az Ákr. kimondja, hogy az ügyfél – az önálló jogorvoslattal nem támadható végzések kivételével – a véglegessé vált döntés ellen közigazgatási pert indíthat. Fellebbezéssel támadható döntés esetén azonban közigazgatási per csak akkor indítható, ha az arra jogosultak valamelyike fellebbezett, és a fellebbezést elbírálták.

Hozzá kell tenni, hogy a Kp. alapján a közigazgatási per nem kizárólag hatósági döntések, illetve eljárások közigazgatási bíróság általi felülvizsgálatáról szólhat, hanem szinte bármilyen, joghatással bíró, a közigazgatási jog által szabályozott közigazgatási tevékenység jogszerűségi szempontú kontrolljáról. Így közigazgatási perben történik többek között az önkormányzati rendeletek, egyes felsőoktatási intézményi döntések, valamint a közigazgatási szerződések közigazgatási bírósági felülvizsgálata.

Ezzel szemben a másodfokú hatóság, amely maga is közigazgatási szerv, a fellebbezés alapján maga is közigazgatási eljárást folytat le, ennek során az Ákr. szabályai alapján a tényállást is tisztázza, bizonyítást végezhet, végzéseket és határozatot hoz, amelyben a megtámadott döntést megsemmisíti vagy megváltoztatja.

7.3. Hivatalból induló jogorvoslatok (visszavonás és módosítás saját hatáskörben, felügyeleti eljárás, ügyési fellépés)

A kérelemre induló jogorvoslatokkal szemben a hivatalból induló jogorvoslatok nem az ügyfél kezdeményezésére, hanem attól függetlenül, sőt, akár annak ellenére indulnak el. A kezdeményezés egy állami szervtől érkezik, legyen ez maga a hatóság vagy annak a felügyeleti szerve, illetve az ügyészség vagy a bíróság. Ilyen módon a hivatalbóli jogorvoslatok fő funkciója az objektív jogvédelem, a közérdek érvényesítése.

A másik általános jellemzője a hivatalbóli jogorvoslatoknak az, hogy kizárólag jogszerűségi hibák orvoslására alkalmazhatók, célszerűségi hibák vagy tisztán érdeksérelmek korrigálására nem. Így például, ha a hatóság jogszerűen tagadja meg egy engedély kiadását, ami sérti a kérelmező ügyfél érdekeit, akkor ez alapján nincs helye pl. a döntés hivatalbóli visszavonásának, hiába kedvezne ezzel a hatóság az ügyfélnek.

A saját hatáskörben történő visszavonás, módosítás a döntést hozó hatóság hatáskörébe tartozik. Ezzel a döntéssel a hatóság meg tudja szüntetni a jogsértőnek talált döntése hatályát, vagy korrigálni tudja benne a jogsértést.

Ezzel szemben a felügyeleti eljárást a hatóság felügyeleti szerve folytatja le, amelyet az ágazati jogszabály jelöl ki. A felügyeleti szerv megsemmisíti vagy megváltoztatja az alárendelt szerv döntését, emellett a hatóságot új eljárásra is utasíthatja, valamint megteheti a szükséges intézkedést a jogszabálysértő mulasztás felszámolására.

A közérdekvédelmi jogkörében eljáró ügyész, ha az ügy érdemére kiható jogszabálysértést talál a hatóság döntésében, akkor felhívást intéz a végleges döntést hozó hatósághoz, amelyben határidőt tűz számára a jogsértés megszüntetésére. Ha ez eredménytelenül telik el, akkor az ügyész közigazgatási perben támadhatja meg a végleges döntést a bíróság előtt.

Mivel tehát a hivatalbóli jogorvoslatok könnyen elvezethetnek az ügyfél érdeksérelméhez, vannak olyan korlátaik, amelyek épp ezt a jellegzetességüket ellensúlyozzák, és korlátozott mértékben, de védik az ügyfelet. Ilyen korlátok:

- az idő múlása: például a döntés saját hatáskörben történő visszavonására, módosítására csak a döntés közlésétől számított 1 éven belül, 1 alkalommal van lehetőség,
- a visszavonás, a módosítás és a felügyeleti jogkör gyakorlása nem vezethet el a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok sérelméhez.

Így például hiába jön rá a hatóság, hogy a 3 évvel ezelőtt kiadott és közölt építési engedélye jogsértő, nem vonhatja vissza az engedélyező határozatot. Egyrészt a közlés óta 1 év eltelt. Másrészt ha az engedélyt megkapó ügyfél az engedély kiadásakor jóhiszemű volt (úgy tudta, hogy az engedély jogszerű), az engedélyező határozat véglegessé vált, azaz a jogot megszerezte, és az épületet felépítette, azaz a jogot elkezdte gyakorolni, akkor védi őt a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme.

További jellegzetessége a hivatalból induló jogorvoslatoknak, hogy ha a közigazgatási bíróság az ügy érdemében már döntött, akkor nincs már rájuk lehetőség.

8. A VÉGREHAJTÁSI ELJÁRÁS

A végrehajtási eljárás, mint korábban láttuk, az eljárás nem szükségképpeni szakasza. Funkciója, hogy érvényesítse a hatósági döntésben foglaltakat, ha szükséges, állami kényszer útján. Erre azonban értelemszerűen csak akkor van szükség, ha a döntés kötelezést tartalmaz, és a kötelezett határidőn belül önként nem teljesíti azt. Kizárólag jogot megállapító döntések esetén tehát a végrehajtás fogalmilag kizárt.

A végrehajtási eljárás szabályozása, azaz hogy a végrehajtás jogilag kötött eljárási rendben történjen, garanciális jelentőségű, mivel ez az eljárási szakasz az állami kényszer alkalmazását foglalja magába. A szabályozás többszintű:

- a végrehajtást főszabály szerint az állami adóhatóság fogatosítja, ilyenkor a végrehajtási eljárásra nem az Ákr.-t, hanem az adóhatóság által fogatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvény (Avt.) kell alkalmazni,
- ha nem az állami adóhatóság fogatosít, akkor elsődlegesen a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvényt (Vht.) kell alkalmazni, az Ákr.-t csak másodlagosan,
- egyes kényszerintézkedésekre (például testi kényszer, lezárt helyre történő behatolás) a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényt és a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvényt (NAVtv.) kell alkalmazni.

Végrehajtani csak végrehajtható döntést lehet. A döntés végrehajthatóságának három együttes feltétele van:

- a kötelezés tartalmú döntés végleges vagy annak azonnali végrehajtását rendelték el,
- a kötelezett önként nem teljesített,
- a végrehajtási jog még nem évült el.

Ha a végrehajtási jog elévül, akkor a határozatban megállapított kötelezettség teljesítését már nem lehet végrehajtási eljárásban kikényszeríteni. Ennek határideje az Ákr. szerint három év, törvény vagy kormányrendelet azonban ennél rövidebb határidőt is megállapíthat. Az Avt. hatálya alá tartozó eljárásokban azonban négy év az elévülés. A végrehajtást a döntést hozó, másodfokú döntés esetén az elsőfokú döntést hozó hatóság rendeli el végzésben. Kérelemre induló eljárásokban kérelemre, hivatalbóli eljárásokban hivatalból történik az elrendelés.

A végrehajtás fogatosítása főszabály szerint az állami adóhatóság hatáskörébe tartozik. Törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet ettől eltérhet, de az így kijelölt szerv a végrehajtásra önálló bírósági végrehajtóval szerződést köthet.

A fogatosítás olyan, az Avt.-ben, illetve a Vht.-ban szabályozott eljárási cselekmények sorozata, amelyek a teljesítés kikényszerítését célozzák. A fogatosításnak két módja van:

- pénzkövetelés végrehajtása,
- meghatározott cselekmény végrehajtása.

A végrehajtási eljárás felfüggesztésére és megszüntetésére alapvetően az Ákr. alapeljárási szabályait kell alkalmazni. Vannak ugyanakkor speciális felfüggesztési okok, pl. 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 vagyon-

tárgy nincs. Úgyszintén vannak speciális megszüntetési okok is, pl. a jogosult a végrehajtás megszüntetését kéri, és ez mások jogait nem sérti.

A végrehajtási eljárásban is van lehetőség jogorvoslatra. Egyrészt, ha a végrehajtás az Ákr. és a Vht. szabályai szerint történik, akkor az önállóan megtámadható végzések (például felfüggesztés, megszüntetés) az Ákr.-ben biztosított általános jogorvoslati eszközökkel megtámadhatók. Ezen túlmenően speciális jogorvoslati eszköz a végrehajtási kifogás, amelyet a végrehajtást foganatosító szerv felügyeleti szerve, ennek hiányában a közigazgatási bíróság bírál el. Ha a végrehajtást az állami adóhatóság foganatosítja, akkor a végrehajtási kifogást az elsőfokú adóhatósághoz kell benyújtani, majd annak felettes szerve bírálja el.

9. AZ ELJÁRÁSI KÖLTSÉG

Az Ákr. nagyon általánosan határozza meg az eljárási költség fogalmát: mindaz a költség, amely az eljárás során felmerül. Ezen túlmenően az Ákr. felhatalmazza a Kormányt, hogy az eljárási költségek körét szabályozza. Az Ákr. és más jogszabályok alapján eljárási költségnek minősül például a fordítás és a tolmácsolás költsége, az eljárás iratairól való másolatkészítés és hitelesítés költsége, és az iratbetekintéssel összefüggő költségek, az ügyfél vagy a tanú megjelenésével kapcsolatos költségek, az igazságügyi szakértő díja stb. Eljárási költségnek számít továbbá az illeték és az igazgatási szolgáltatási díj is.

A költségek viselését meg kell különböztetni azok előlegezésétől. Az előlegezés azt jelenti, hogy az, akit az Ákr. eljárási költség előlegezésére kötelez, köteles a felmerülő eljárási költségeket azok felmerülésekor vagy azt megelőzően megfizetni, függetlenül attól, hogy az nála merült-e fel vagy sem, és attól is, hogy végül annak viselésére őt kötelezi-e a hatóság.

A kérelemre indult eljárásokban az eljárási költséget főszabály szerint az ügyfél köteles előlegezni, hivatalbóli eljárásokban pedig a hatóság.

Ettől elválhat a költségek viselése. Ebben a körben az a főszabály, hogy a költséget annak kell viselnie, akinél az felmerült (például szerződésben kötelezettséget vállalt rá), kivéve, ha törvény másként rendelkezik. Az Ákr. azonban kivételeket is megállapít:

- az eljárás résztvevője viseli a jogellenes magatartásával okozott költségeket,
- azon eljárási költséget, amelynek viselésére senki nem kötelezhető, az eljáró hatóság viseli.

A fentiekén túlmenően az Ákr. megállapít speciális költségviselési szabályokat is:

- az azonos érdekű ügyfelek az eljárási költségeket egyetemlegesen viselik,
- jogvita eljárásban az a döntő szempont, hogy a hatóság kinek ad igazat: a kérelem elutasítása esetén a kérelmező ügyfelet, a kérelemnek helyt adó döntés esetén az ellenérdekű ügyfelet kötelezi a költségek viselésére.
- a megkeresett szerv, illetve személy költségeit az eljáró hatóság részére kell megfizetni, aki azt a megkeresett szervnek vagy személynek megtéríti,
- a fordítás, illetve a tolmácsolás költségét a hatóság annyiban viseli, amennyiben az a magyar nyelvet nem ismerő ügyféllel szemben indított azonnali eljárási cselekménnyel járó eljárásban, illetve az ügyfél által azonnali jogvédelem iránti kérelem során az ügyféli jogok gyakorlásához szükséges.

Az eljárási költség viseléséről a határozatban vagy külön végzésben is dönthet a hatóság.

A hatósági eljárásjog ismeri a költségmentesség intézményét, amelynek indoka, hogy az ügyfél anyagi helyzete ne zárja ki vagy ne korlátozza a jogai gyakorlását. Ennek megfelelően az ügyfelet

- jövedelmi és vagyoni viszonyaitól, illetve egyéb tulajdonságától függően alanyi költségmentesség, vagy
- az eljárás tárgyánál fogva tárgyi költségmentesség

illeti meg. Költségmentesség esetén az azzal érintett eljárási költségeket az állam előlegezi és viseli.

Az alanyi költségmentesség jogszabály (például az illetéktörvény, vagy kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet) erejénél fogva jár, vagy a hatóság dönt róla kérelemre.

A tárgyi költségmentesség az ügyfelet az eljárás tárgyából következően illeti meg a vonatkozó törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet alapján. A tárgyi költségmentességet hivatalból kell figyelembe venni. Tárgyi költségmentesek pl. a nyugdíjügyek.

10. IRODALOMJEGYZÉK

1. BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – FAZEKAS Marianna szerk. (2018): *Nagykommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez*. Wolters Kluwer, Budapest.
2. FAZEKAS Marianna szerk. (2023): *Közigazgatási jog. Általános rész III., 3. átdolgozott és hatályosított kiadás*. Eötvös Kiadó, Budapest.
3. GYURITA E. Rita – HULKÓ Gábor – JÓZSA FÁBIÁN – LAPSÁNSZKY András – VARGA Zs. András (2019): *A közigazgatási hatósági eljárás jogintézményei. Institutiones administrationis, A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai, VI. kötete*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest.
4. *Közigazgatási szakvizsga (2023) Általános közigazgatási ismeretek II. modul: Jogalkotási és jogalkalmazási ismeretek* 5. fejezet: A közigazgatási hatósági eljárás.

A Nemzeti Közsolgálati Egyetem kiadványa



Nemzeti Közsolgálati Egyetem;
Közigazgatási Továbbképzési Intézet
www.uni-nke.hu

Felelős kiadó:

Dr. Deli Gergely rektor
Címe: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Olvasószerkesztő:

Dorogi Katalin

Tördelőszerkesztő:

Vöröss Ferenc

ISBN 978-963-498-583-9