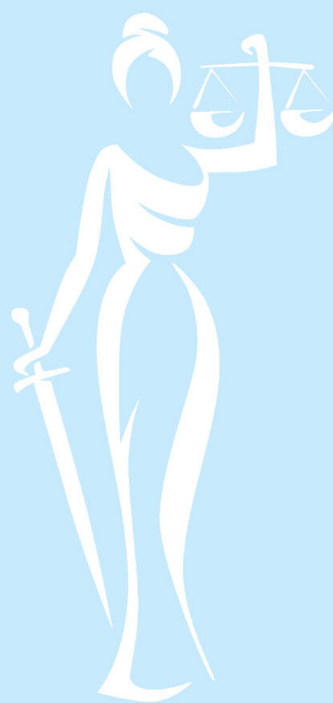


Árva-Balázs-
Barta-Pribula-Veszprémi

KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSOK



2017

**DEBRECENI EGYETEM
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR
KÖZIGAZGATÁSI JOGI TANSZÉK**



**ÁRVA ZSUZSANNA – BALÁZS ISTVÁN – BARTA ATTILA
PRIBULA LÁSZLÓ – VESZPRÉMI BERNADETT**

KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSOK



Debreceni Egyetemi Kiadó

Debrecen University Press

2017

A KÖTET SZERZŐI

ÁRVA ZSUZSANNA	IV. fejezet 2. pont, VII., XI-XIII. fejezetek
BALÁZS ISTVÁN	Bevezetés, I., III., VIII., X., XV. fejezetek
BARTA ATTILA	IV. fejezet 1. és 3. pont, V. és VI. fejezetek
PRIBULA LÁSZLÓ	IX. fejezet
VESZPRÉMI BERNADETT	II. és XIV. fejezetek

Szerkesztette

BALÁZS ISTVÁN

Szakmai lektor

SZAMEL KATALIN

Technikai szerkesztő

BARTA ATTILA

Nyelvi lektor

JAKAB VIKTÓRIA

Kézirat lezárva:

2017. október 29.

ISBN 978-963-318-683-1



A mű szerzői jogilag védett. Minden jog fenntartva.
Bármilyen másolás, sokszorosítás, illetve adatfeldolgozó-rendszerben való tárolás a kiadó előzetes hozzájárulásához van kötve.

© A szerzők, 2017.

© Debreceni Egyetemi Kiadó, 2017.

TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETÉS	11
I. FEJEZET	
JOGALKALMAZÁS A KÖZIGAZGATÁSBAN, A HATÓSÁGI JOGALKALMAZÁS	13
1. A JOGALKALMAZÁS FOGALMA, TARTALMA ÉS FŐBB TÍPUSAI	13
2. A BÍRÓSÁGI ÉS A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI JOGALKALMAZÁS ÉS ANNAK KÜLÖNBSÉGEI	14
2.1. <i>A jogalkalmazás célja</i>	15
2.2. <i>Az alkalmazott jog</i>	16
2.3. <i>A jogalkalmazás tartalma</i>	16
2.4. <i>A jogalkalmazó döntések hatálya</i>	17
2.5. <i>Az eljárás indulása, indítása</i>	18
2.6. <i>Az eljárás jellege</i>	18
3. KÖZIGAZGATÁSI JOGALKALMAZÁS ÉS A HATÓSÁGI JOGALKALMAZÁS	19
4. A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGOK RENDSZERE	21
II. FEJEZET	
A KÖZIGAZGATÁSI AKTUSOK	23
1. A KÖZIGAZGATÁSI AKTUS FOGALMA ÉS ELHATÁROLÁSA MÁS JOGI AKTUSOKTÓL ÉS A TÉNYLEGES CSELEKMÉNYEKTŐL	23
1.1. <i>A jogi aktus</i>	24
1.2. <i>A közigazgatási aktus</i>	24
1.3. <i>A tényleges cselekmények</i>	25
2. A KÖZIGAZGATÁSI AKTUSOK FAJTÁI	26
2.1. <i>A közigazgatási aktusok fajtái</i>	27
2.1.1. <i>A hatósági aktusok</i>	27
2.1.1.1 <i>A hatósági határozat</i>	27
2.1.1.2. <i>A szakhatósági hozzájárulás</i>	28
2.1.1.3. <i>A hatósági intézkedés</i>	29
2.1.1.4. <i>Az eljárást kezdeményező aktus</i>	29
2.1.1.5. <i>Az ügyfél nyilatkozata</i>	30
2.2. <i>A közigazgatási rendszer működése során kibocsátott aktusok</i>	30
2.2.1. <i>Hierarchikus irányítási aktusok</i>	30
2.2.2. <i>Hierarchián kívüli irányítási aktusok</i>	31

2.2.3. Felügyeleti aktusok	31
2.2.4. Belső vezetési aktusok	31
2.3. A közintézeti aktusok	32
2.4. A közigazgatás által kötött szerződések és a közigazgatási szerződések	32
3. A KÖZIGAZGATÁSI AKTUSOK ÉRVÉNYESSÉGI KELLÉKEI, A HIBÁS KÖZIGAZGATÁSI AKTUSOK	36
3.1. Általános érvényességi kellékek	36
3.1.1. Felhatalmazás, hatáskör, illetékesség.....	36
3.1.2. Jogszerűség	37
3.1.3. Az akarat	38
3.1.4. Az eredmény	39
3.2. Speciális érvényességi kellékek	39
3.3. A hibás aktusok	39
3.4. Az aktusok hatálya, a jogerő problematikája	40
 III. FEJEZET	
A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSI JOG FOGALMA ÉS SZABÁLYOZÁSI RENDSZEREI	
42	
1. A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁS FOGALMA ÉS TAGOZÓDÁSA	42
1.1. A közigazgatási eljárás fogalma.....	42
1.2. A közigazgatási hatósági eljárás tagozódása	43
2. A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁS KIALAKULÁSÁNAK FOLYAMATA ÉS A NAGY SZABÁLYOZÁSI RENDSZEREK	45
2.1. A közigazgatási hatósági eljárás kialakulásának folyamata	45
2.2. A különböző modellek alkalmazása a gyakorlatban.....	46
2.3. Az Európai Közigazgatási Tér és a közigazgatási hatósági eljárás szabályozása.....	48
 IV. FEJEZET	
AZ ÁLTALÁNOS KÖZIGAZGATÁSI RENDTARTÁSRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY JELLEMZŐI, ALAPELVEI ÉS HATÁLYA.....	
53	
1. A HATÁLYOS JOGI SZABÁLYOZÁS JELLEMZÉSE.....	53
2. A HATÁLYOS SZABÁLYOZÁS (ALAP)ELVEI	54
3. AZ ÁKR. HATÁLYA	58
3.1. A közigazgatási hatósági ügy	58
3.2. A hatóság.....	59
3.3. Az ügyfél.....	60
3.4. Jogutódlás a hatósági eljárásban.....	60
3.5. Eljárási képesség és képviselő.....	61

V. FEJEZET

AZ ÁLTALÁNOS KÖZIGAZGATÁSI RENDTARTÁSRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY ALAPVETŐ RENDELKEZÉSEI, A KÉRELEMRE INDULÓ HATÓSÁGI ELJÁRÁS, A HATÓSÁG DÖNTÉSEI, A HATÓSÁGI BIZONYÍTVÁNY, IGAZOLVÁNY ÉS NYILVÁNTARTÁS 63

1. AZ ÁLTALÁNOS KÖZIGAZGATÁSI RENDTARTÁSRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY ALAPVETŐ RENDELKEZÉSEI.....	63
1.1. Az eljárási kötelezettség	63
1.2. Az illetékesség szabályai	64
1.3. A nyelvhasználatra vonatkozó rendelkezések	66
1.4. A kizárás	67
1.5. Megkeresés a hatósági eljárásban	68
1.6. A kapcsolattartás legfontosabb szabályai	69
1.7. Adatkezelés és az adatok zártan kezelése	69
1.8. Sajátos helyzetben levő ügyfelek a hatósági eljárásban	70
1.9. A támogató	72
2. A KÉRELEMRE INDULÓ HATÓSÁGI ELJÁRÁS	73
2.1. A kérelem szabályozása	74
2.2. Az automatikus döntéshozatal	75
2.3. A sommás eljárás szabályai	75
2.4. A teljes eljárás szabályai	76
2.5. A függő hatályú döntés	76
2.6. Hiánypótlás az Ákr.-ben	78
2.7. Az ún. kapcsolódó eljárás konstrukciója	78
2.8. A kérelem visszautasításának esetei	79
2.9. Az eljárás megszüntetése	79
2.10. A hatósági eljárás felfüggesztése és szünetelése	80
2.11. Határidők és számításuk módja az Ákr.-ben	81
2.12. Az igazolási kérelem intézménye	83
2.13. A szakhatóság	84
2.14. Idézés és értesítés az eljárás során	84
2.15. A tényállás tisztázásának szabályai és eszközei az Ákr.-ben	86
2.16. Az eljárás akadályozásának következményei	92
2.17. Feljegyzés, jegyzőkönyv és hatósági tanú	92
3. A HATÓSÁG DÖNTÉSEI	94
3.1. Határozat és végzés	94
3.2. Egyezség jóváhagyása	96
3.3. Véglegesség a hatósági eljárásban	96
3.4. Az azonnali végrehajthatóság	97

3.5. A döntés közzlése és kézbesítése	98
3.6. A kézbesítési meghatalmazott és ügygondnok	100
3.7. A hirdetményi közzlés és a közhírré tétel	100
3.8. A döntés kijavítása és kiegészítése	102
3.9. A hatósági szerződés intézménye.....	102
4. A HATÓSÁGI BIZONYÍTVÁNY, IGAZOLVÁNY ÉS NYILVÁNTARTÁS	103
5. AZ ELJÁRÁSI KÖLTSÉGEK ÉS AZOK VISELÉSE.....	104
5.1. Általános szabályok.....	105
5.2. Az eljárási költségek előlegezése.....	106
5.3. A költségek viseléséről való döntés	106
5.4. Költségmentesség a hatósági eljárásban.....	106

VI. FEJEZET

A HATÓSÁGI ELLENŐRZÉS ÉS A HIVATALBÓLI ELJÁRÁS, VALAMINT EGYES HATÓSÁGI INTÉZKEDÉSEK KÜLÖNÖS SZABÁLYAI.....

1. A HATÓSÁGI ELLENŐRZÉS	108
2. A HIVATALBÓLI ELJÁRÁS	109
3. EGYES HATÓSÁGI INTÉZKEDÉSEK KÜLÖNÖS SZABÁLYAI.....	110
3.1. Az ideiglenes intézkedés	111
3.2. A biztosítási intézkedés szabályai.....	111
3.3. Zár alá vétel és lefoglalás az Ákr.-ben.....	112

VII. FEJEZET

A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁS JOGORVOSLATI RENDSZERE. A HATÁROZATOK VISSZAVONÁSA, MÓDOSÍTÁSA, A FELLEBBEZÉS, FELÜGYELETI INTÉZKEDÉS ÉS AZ ÜGYÉSZI INTÉZKEDÉSEK.....

1. JOGORVOSLATI ELJÁRÁSOK KÉRELEM ALAPJÁN	115
1.1. Közigazgatási per.....	115
1.2. Fellebbezés.....	115
1.2.1. Fellebbezhető döntések.....	116
1.2.2. A fellebbezés halasztó hatálya a végrehajtásra	118
1.2.3. A fellebbezés előterjesztése	118
1.2.4. A fellebbezés elbírálása	119
1.2.5. A fellebbezési eljárás	120
1.2.6. A fellebbezés elbírálására jogosult hatóság	121
1.3. Az alkotmányjogi panasz intézménye	121
2. HIVATALBÓLI JOGORVOSLATI ELJÁRÁSOK	122
2.1. A döntés módosítása vagy visszavonása.....	122
2.2. Felügyeleti eljárás.....	122
2.3. Ügyészi felhívás és fellépés	123
2.4. A semmiség általános szabályai	125

VIII. FEJEZET

A KÖZIGAZGATÁSI CSELEKVÉSEKSEL SZEMBENI BÍRÓI JOGVÉDELEM ... 127

1. A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓSÁGI JOGVÉDELEM KIALAKULÁSA ÉS ANNAK INDOKAI ... 127
2. A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓSÁGI JOGVÉDELEM RENDSZEREI, A MAGYAR MEGOLDÁS FŐBB JELLEMZŐI..... 128

IX. FEJEZET

A KÖZIGAZGATÁSI CSELEKVÉSEKSEL SZEMBEN NYÚJTOTT BÍRÓSÁGI JOGVÉDELEM ALKOTMÁNYOS ALAPJA. A KÖZIGAZGATÁSI PEREK HATÁLYOS SZABÁLYOZÁSA..... 131

1. A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS SZABÁLYOZÁSÁNAK JELLEMZŐI..... 131
2. A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓI ÚT 132
3. A KÖZIGAZGATÁSI PEREKBEN ELJÁRÓ BÍRÓSÁGOK 133
4. A KÖZIGAZGATÁSI PEREK ÁLTALÁNOS SZABÁLYAINAK LÉNYEGES RENDELKEZÉSEI..... 138
5. KÜLÖNLEGES KÖZIGAZGATÁSI PEREK 145

X. FEJEZET

A KÖZIGAZGATÁSI HATÁROZATOK VÉGREHAJTÁSA 148

1. A VÉGREHAJTÁSI ELJÁRÁS SAJÁTOSÁGAI A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁSBAN 148
2. A VÉGREHAJTÁSI ELJÁRÁS HATÁLYOS JOGI SZABÁLYOZÁSA 151
 - 2.1. Az alkalmazandó jog 151
 - 2.2. A végrehajtható döntések és a végrehajtás elrendelése 151
 - 2.3. A végrehajtás fogyanatosítása 152
 - 2.4. A végrehajtás felfüggesztése..... 152
 - 2.5. A végrehajtás megszüntetése 153
 - 2.6. A végrehajtási jog elévülése 153
3. A VÉGREHAJTÁS MÓDJAI 153
4. JOGORVOSLAT 157
 - 4.1. A fellebbezés 157
 - 4.2. A végrehajtási kifogás 158
 - 4.3. Ügyészi jogorvoslatok 159
5. A VÉGREHAJTÁST BIZTOSÍTÓ EGYÉB ESZKÖZÖK 160
 - 5.1. Azonnali végrehajthatóság 160
 - 5.2. Az ideiglenes intézkedés 160
 - 5.3. Biztosítási intézkedések 160
 - 5.4. Zár alá vétel és lefoglalás 161

XI. FEJEZET

A KÖZIGAZGATÁSI JOGI SZANKCIÓ	163
1. ELHATÁROLÁSI KÉRDÉSEK	163
2. A KÖZIGAZGATÁSI SZANKCIÓ TÖRTÉNETE	164
3. A KÖZIGAZGATÁSI SZANKCIÓ A NORMÁBAN	165
4. A KÖZIGAZGATÁSI SZANKCIÓ FOGALMA	166
5. A KÖZIGAZGATÁSI SZANKCIÓ CÉLJA	167
6. A KÖZIGAZGATÁSI SZANKCIÓ FUNKCIÓI	168
7. A KÖZIGAZGATÁSI SZANKCIÓ EGYES CSOPORTJAI	169

XII. FEJEZET

A SZABÁLYSÉRTÉSI JOG ALAPJAI	172
1. A SZABÁLYSÉRTÉSI JOG ALAPFOGALMAI	172
2. A SZABÁLYSÉRTÉSI JOG KIALAKULÁS-TÖRTÉNETE	172
2.1. <i>A kihágások</i>	172
2.2. <i>A szabálysértési jog</i>	173
2.3. <i>A fair eljárás elve</i>	174
2.4. <i>Az Alkotmánybíróság esetjoga</i>	175
3. A HATÁLYOS 2012. ÉVI II. TÖRVÉNY	180
3.1. <i>A szabálysértésért való felelősség</i>	181
3.2. <i>A szabálysértési szankciók</i>	182
3.2.1. <i>A szabálysértési elzárás</i>	183
3.2.2. <i>A pénzbírság</i>	183
3.2.3. <i>A pénzbírság egy speciális típusa a helyszíni bírság</i>	184
3.2.4. <i>A közérdekű munka</i>	184
3.2.5. <i>A járművezetéstől eltiltás</i>	185
3.2.6. <i>Az elkobzás</i>	185
3.2.7. <i>A kitiltás</i>	186
3.2.8. <i>A figyelmeztetés</i>	186
3.3. <i>A büntetés kiszabásának elvei</i>	186
3.4. <i>A szabálysértési elzárás és a pénzbírság végrehajthatóságának elévülése</i>	187
3.5. <i>Mentesülés a hátrányos jogkövetkezmények alól</i>	187
3.6. <i>Fiatalkorúakra vonatkozó különleges szabályok</i>	188

XIII. FEJEZET

A SZABÁLYSÉRTÉSI ELJÁRÁS	189
1. ALAPELVEK	189
2. A SZABÁLYSÉRTÉS MIATT ELJÁRÓ SZERVEK	190
2.1. <i>A szabálysértési hatóság hatásköre és illetékessége</i>	190
2.2. <i>A bíróság hatásköre és illetékessége</i>	191

2.3. Ügyész részvétele a szabálysértési eljárásban	191
2.4. A hatóság kizárása	191
3. A SZABÁLYSÉRTÉSI ELJÁRÁSBAN RÉSZTVEVŐ SZEMÉLYEK	192
3.1. Az eljárás alá vont személy	192
3.2. Az eljárás alá vont személy képviselője	193
3.3. A sértett	193
4. A BIZONYÍTÁSI ELJÁRÁS	193
4.1. A tanúvallomás	193
4.2. A szakértő és a szakvélemény	195
4.3. A tárgyi bizonyítási eszköz	195
4.4. Az okirat	196
4.5. A szemle	196
4.6. Az eljárás alá vont személy vallomása	196
4.7. Szembesítés	196
5. KÉNYSZERINTÉZKEDÉSEK	197
5.1. Az elővezetés	197
5.2. Szabálysértési őrizet	197
5.3. Ruházat, csomag és jármű átvizsgálása	198
5.4. A lefoglalás	198
5.5. A rendbírság	199
5.6. Jogorvoslat	199
6. A SZABÁLYSÉRTÉSI ELJÁRÁS	199
6.1. A szabálysértési eljárás megindulása	199
6.2. Ügyintézési határidő	200
6.3. A hatóság döntései	200
7. KÜLÖNLEGES LEHETŐSÉGEK	203
7.1. Meghallgatás nélküli eljárásban hozott határozat	203
7.2. Közvetítői eljárás	203
8. BÍRÓSÁG ELŐTTI ELJÁRÁS	205
8.1. Az elzárással is sújtható cselekmények elbírálása	205
8.2. Tárgyaláson hozott döntés	205
8.3. Jogorvoslat	205
8.4. A bíróság meghallgatás nélküli eljárásban hozott határozata	205
8.5. A bíróság elé állítás	206
9. RENDKÍVÜLI JOGORVOSLAT A SZABÁLYSÉRTÉSI ELJÁRÁSBAN	206
10. KÁRTALANÍTÁS ÉS VISSZAFIZETÉS	207
11. VÉGREHAJTÁS	208
11.1. A szabálysértési elzárás végrehajtása	208
11.2. A pénzbírság végrehajtása	209
11.3. A közérdekű munka végrehajtása	209
12. MÉLTÁNYOSSÁG	209

XIV. FEJEZET

AZ ELEKTRONIKUS KÖZIGAZGATÁS	211
1. AZ E-KÖZIGAZGATÁST MEGALAPOZÓ UNIÓS ÉS HAZAI DOKUMENTUMOK	212
2. AZ ELEKTRONIKUS KÖZIGAZGATÁS ALAPFOGALMAI	220
3. AZ ELEKTRONIKUS ÜGYINTÉZÉS JOGI HÁTTERE	225
4. AZ ELEKTRONIKUS ÜGYINTÉZÉS SZINTJEI	228
4.1. <i>Információ, interakció</i>	228
4.2. <i>Tranzakció, elektronikus ügyindítás</i>	229
5. AZ ELEKTRONIKUS HATÓSÁGI ELJÁRÁS	232
5.1. <i>Az eljárás front office oldala</i>	233
5.1.1. <i>A szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások</i>	238
5.2. <i>Az eljárás back office oldala</i>	243
5.3. <i>Az elektronikus ügyintézési felügyelet</i>	245
6. MI A JÖVŐ?	246

XV. FEJEZET

A KÖZIGAZGATÁS FEJLŐDÉSÉNEK TENDENCIÁI	248
1. A „JÓ KORMÁNYZÁS” A „JÓ ÁLLAM” ÉS A „JÓ KÖZIGAZGATÁS”	248
2. A KÖZIGAZGATÁS VÁLTOZÁSOK ÚJ IRÁNYAI ÉS PRIORITÁSAI	252

BEVEZETÉS

A korábbi közigazgatási jog általános részi tankönyv közigazgatási jogalkalmazással foglalkozó II. kötetének teljes átdolgozása azért vált szükségessé, mert a közigazgatási hatósági eljárást szabályozó 2004. évi CXL. törvény helyébe 2018-tól az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) lép.

Ezzel együtt változik a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatának az eljárása is a 2017. évi I. tv.-ben szabályozott közigazgatási perrendtartás alapján. Ez utóbbi ugyan nem a közigazgatási jog szabályozási tárgya, de szorosan kapcsolódik a közigazgatási jogalkalmazáshoz az eddigiekben már megszokott jogorvoslati jellegén túl, már csak azért is, mert a szintén 2018-tól hatályos új közigazgatási perrendtartásban (Kp.) általános felhatalmazása lesz a közigazgatási bíróságnak a közigazgatási döntések megváltoztatására. Ez pedig alapvető változás, hiszen a végrehajtó hatalmi ági funkciókat megvalósító közigazgatás helyett egy másik hatalmi ág dönthet az ügyek érdemében is.

Lényeges tehát az a tény, hogy a közigazgatási hatósági eljárás és perrendtartás régóta aktuális új szabályozást kapott. Mindkettő időszerű volt, mert a közigazgatási hatósági eljárás korábbi szabályozása ugyanis elfogadásától; 2004-től olyan sok és egymástól koncepcionálisan eltérő módosításon esett át, hogy az idők során egy áttekinthetetlen és ezért igen nehezen alkalmazható bürokratikus szabályozássá vált. Ugyanilyen szükségszerű volt az is, hogy a közigazgatási perekre vonatkozó Pp. XX. fejezete helyébe, egy a közigazgatási perek sajátosságainak megfelelő és a közigazgatási per fogalmát erősen kibővítő szabályozás szülessen. Mindkét jogalkotás fontos eleme a jogállamiság megerősítésének, ezért elismerést érdemel.

Az új szabályozások az eddigiektől eltérő elvi és közpolitikai alapokra épülnek és régi, jól bevált jogintézményeket szüntetnek meg, illetve új, eddig nem ismerteket és alkalmazottakat vezetnek be. A számos újdonság közül kiemelhető például az, hogy az Ákr. megszünteti a közigazgatás jogorvoslati rendszerében a fellebbezés rendes jogorvoslati jellegét, erre a továbbiakban csak akkor van mód, ha törvény kifejezetten lehetővé teszi, azonban még ezekben az esetekben is a korábbiakhoz képest komoly korlátai vannak. Ebből következik a bírósági felülvizsgálat rendszerének kiterjesztése is, mely egyik lényeges új eleme az a már említett változás, hogy a bíróságnak a közigazgatás döntéseit megváltoztató jogköre lett az elsődleges. Ennek következtében általános lehetőséggé válik az, hogy a bíróság nem csak a közigazgatási határozatok jogszerűségét vizsgálja, hanem az ügy érdemében a végrehajtó hatalmi ágba tartozó közigazgatás, mint szakigazgatás helyett döntsön. Ezzel a közigazgatás jogvédelmi rendszere teljesen új alapokra kerül, mely megfelelését majd annak gyakorlata döntheti el.

A példaszerűen kiemelt változások persze nem az egyedüli lényeges új elemek, de jól mutatják azt, hogy az új jogi szabályozásnak milyen fajsúlyos elemei vannak, melyek miatt a tananyag is teljes átdolgozást igényelt.

A megújult anyag elnevezése is változott annyiban, hogy tartalmával összhangban az „*a közigazgatási eljárások*” címet viseli jelezve azt, hogy az túlterjed a közigazgatási hatósági eljárás ismertetésén.

DUPress e-jegyzetek

I. FEJEZET

JOGALKALMAZÁS A KÖZIGAZGATÁSBAN, A HATÓSÁGI JOGALKALMAZÁS

1. A jogalkalmazás fogalma, tartalma és főbb típusai

A jogalkalmazás fogalmával a korábbiakban már találkoztunk akkor, amikor a közigazgatási jogról és a közigazgatási jogi normáról volt szó. Egyebek közt megállapításra került az, hogy bár a közigazgatási jogi norma érvényesülési módja is lehet az önkéntes jogkövetés, a jogalkalmazás azonban a közigazgatásra, mint az állam cselekvését megvalósító állami szervre alapvetően az a jellemző, hogy aktívan működik közre a közigazgatási jogviszonyokban. Az ügyféli kapcsolatokban valamely jog érvényesítéséhez (pl. építés), vagy kötelezettség teljesítéséhez (pl. adófizetés) szükség van a közigazgatás aktív cselekvésére (pl. engedély kiadása, vagy adókötelezettség előírása). Ennek több oka van, de az egyik leglényegesebb az, hogy a közigazgatási funkciók közül a biztonsági funkciót, azaz egy társadalmi tevékenységnek (pl. építés) a közösség és az egyén élet és vagyónbiztsága szempontjából történő biztonságos ellátását jogszabály rögzíti, melyet pedig a közigazgatás érvényesít (engedélyezési eljárás).

A jogalkotás és a jogalkalmazás az állam egyik legfontosabb funkcióját valósítja meg – a közhatalmi funkciót. Ennek keretében a jogszabályban erre feljogosított szervek, az abban meghatározott módon mindenki számára kötelező döntéseket hozhatnak, s azok végrehajtását – szükség esetén – legitim állami kényszerrel is kikényszeríthetik. Ez a funkció pedig alapvetően a jogalkotási jogban és a jogalkalmazási jogban valósul meg.

A jogszabálynak szükségképpen velejárója a jogalkalmazás az erre feljogosított szervek részéről, mert nem csupán az önkéntes jogkövetés nem biztosítható minden esetben, hanem az hibás is lehet, így az jogsértést és ebből adódó jogvitát válthat ki, melyben dönteni kell, jogot és igazságot kell szolgáltatni. Másfelől pedig, mint láttuk, egyes jogágakra – így különösen a közigazgatási jogra – jellemző az, hogy a jog érvényesítéséhez szükség van a közigazgatás aktív fellépésére a jogi norma érvényesítése érdekében.

A jogalkalmazás tehát az állam közhatalmi jogkörén belüli fogalom, mely tartalmilag az általánosan kötelező magatartási szabályokat tartalmazó jogszabályok rendelkezéseinek konkrét egyedi esetekben való alkalmazását jelenti, mindenkire kiterjedő kötelező érvényű hatással.

A közhatalmi jogkör részét képező jogalkalmazás alapvetően az állami szervek feladata, az államhatalom része. Kivételesen azonban ez a közhatalmi jogkör nem állami szervekre is átruházható, ennek példáit láthattuk a közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szervek esetében.

Az alapvető államhatalmi ágak és funkciók tárgyalásánál azonban láttuk azt is, hogy két olyan hatalmi ág van, amelyek **alapvető feladata a jogalkalmazás; ezek az igazságszolgáltatás és a végrehajtó hatalmi ág, mely utóbbinak része a közigazgatás is.**

Mindkét állami szerv által végzett jogalkalmazó tevékenységre jellemző közös tulajdonság egy jogállamban az, hogy azt csak az előírt jogrendben lehet végezni. Ennek megfelelően jogszabályban meghatározott szervek, jogszabályban meghatározott esetekben (hatáskörükben és illetékességi területükön), módon, eljárásban, tartalomban és formában végezhetik e tevékenységet.

A két állami szerv által végzett jogalkalmazás azonban az általuk gyakorolt eltérő államhatalmi funkciók és ebből következően, a különböző államhatalmi ághoz való tartozásuk miatt, igen sokban különbözik is egymástól.

Míg az igazságszolgáltatás által végzett **bíróági jogalkalmazás** alapvetően a nagy jogágak szerint tagozódik (polgári, büntető, munkaügyi és közigazgatási), addig a közigazgatás által végzett jogalkalmazói tevékenység a közigazgatás funkciói szerint¹ belülről is differenciált. Ez utóbbiak közül kiemelkednek azon jogalkalmazói tevékenységek, melyekben a **hatósági jogkörrel rendelkező közigazgatási szervek egyedi közigazgatási hatósági ügyekben döntéseikkel az ügyfél jogát, vagy kötelezettségét megállapítják, a jogvitát eldöntik, a jogsértést megállapítják, tényt, állapotot, adatot igazolnak, vagy nyilvántartást végeznek, illetve az ezeket érintő döntéseket érvényesítik, valamint hatósági ellenőrzést végeznek.**² Ez a hatósági jogalkalmazás.

A jogalkalmazásbeli különbségeket leginkább a bíróági és a közigazgatási hatósági jogalkalmazásban lehet kimutatni.

2. A bíróági és a közigazgatási hatósági jogalkalmazás és annak különbségei

A bíróági és a közigazgatási hatósági jogalkalmazás közös nevezője a jogállamiság, a hatályos jogszabályok méltányos és igazságos alkalmazása a közérdek és a jogos egyéni érdek érvényesítése és tiszteletben tartása mellett. Az azonosságokon túl azonban lényeges különbségek is vannak, melyek figyelmen kívül hagyása az előzőekben jelzett államhatalmi ági funkciók kiegyensúlyozott érvényesülését is veszélyezteti. Magyarországon a közigazgatási jogalkalmazásnak és jogvédelmi rendszerének az új általános közigazgatási rendtartással és

¹ Külső: védelmi, biztonsági, nemzetközi, gazdasági, közszolgáltatási, államszervezet működését biztosító és belső: irányítás, felügyelet, ellenőrzés, vezetés stb.

² A 2016. évi CL. törvényben szabályozott általános közigazgatási rendtartás (Ákr.) 7. § (2)-ben rögzített tartalomnak megfelelő szöveg.

perrendtartással bekövetkező változtatásai³ azonban oda is vezethetnek, hogy a jövőben átrendezi az ismertetésre kerülő, de ma még meglévő különbségeket.

A bírósági és közigazgatási hatósági jogalkalmazás különbségeit az alábbiak szerint lehet összefoglalni.

	<i>bírói</i>	<i>közigazgatási hatósági</i>
<i>a) cél</i>	<i>jogviták feloldása és jogvédelem</i>	<i>közigazgatási feladatok megvalósítása a társadalmi életviszonyok aktív alakítása</i>
<i>b) alkalmazott jog</i>	<i>PTK, BTK stb.</i>	<i>közigazgatási és pénzügyi anyagi jog</i>
<i>c) a döntés tartalma</i>	<i>főszabályként deklaratív</i>	<i>főszabályként konstitutív</i>
<i>d) a döntés hatálya</i>	<i>ex tunc</i>	<i>ex nunc</i>
<i>e) az eljárás indulása, indítása</i>	<i>kérelemre, vádra (nem hivatalból)</i>	<i>hivatalból és kérelemre egyaránt</i>
<i>f) az eljárás jellege</i>	<i>peres, kontradiktórius</i>	<i>nem peres, officialitás elve</i>

2.1. A jogalkalmazás célja

A bírósági jogalkalmazás célja alapvetően az igazságszolgáltatás,⁴ a jogvédelem, a jogviták eldöntése a jogsértés megállapítása, szankcionálása és a megsértett jogrend helyreállítása. Ez a tevékenység a demokratikus jogállamhoz kötődő alapvető államhatalmi funkciót valósít meg, és mint ilyen alapvető jelentőségű. A közigazgatási jogalkalmazás ettől különbözik, **alapvető célja a közigazgatási feladatok megvalósításával a társadalmi életviszonyok aktív alakítása.**

Amint azt láthattuk a közigazgatás, mint az állam aktív cselekvése alapvető funkcióin keresztül alakítja a társadalmi életviszonyokat. A védelmi funkcióin keresztül pl. fenntartja a közrendet és a közbiztonságot, biztonsági funkcióján belül pl. építési engedélyt ad, és ezzel lehetőség támad az épített környezet átalakítására, államszervezet működését biztosító funkciójában személyi adat és lakcímnnyilvántartást vezet, közszolgáltatást szervező funkciójában közoktatási

³ Lásd a megelőző jegyzetben már hivatkozott Ákr.-t, valamint a közigazgatási perrendtartást szabályozó 2017. évi I. törvényt (Kp).

⁴ „A bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el.” Alaptörvény 25. cikk.

intézményeket tart fent, gazdasági funkciójában kezeli a nemzeti vagyont stb. ***A közigazgatás számára tehát a jog és annak alkalmazása alapvetően nem cél, hanem eszköz a közérdek megvalósítására és érvényre juttatása érdekében.***

2.2. Az alkalmazott jog

Az igazságszolgáltatás feladatának jellege miatt minden jogág jogszabályait alkalmazhatja. Ez még akkor is így van, ha tevékenysége alapvetően a polgári, büntető, közigazgatási és munkaügyi területekre csoportosított. A közigazgatási jogalkalmazás meghatározott az általa alkalmazott jog tekintetében is. Mindezekre tekintettel elsősorban a közigazgatási és pénzügyi anyagi és eljárási jogot alkalmazza, és csak kivételesen lát el kvázi büntetőjogi (közigazgatási büntetőjog, vagy szabálysértési jog), vagy polgári jogi jogalkalmazást (pl. birtokvédelem).

Ugyanakkor láthattuk a közigazgatási jog sajátosságaival foglalkozó anyagrészen, hogy a közigazgatási jog szabályozási tárgyköre milyen széles, az kiterjed a társadalmi életviszonyok legszélesebb körére. A közigazgatási jog forrásai pedig magukban foglalják a jogszabályok összes típusát, benne a meghatározó – a közigazgatási szervek által kibocsátott – rendeleti körrel. Ez a közigazgatás végrehajtó hatalmi ági funkciójából adódik, melyen keresztül megvalósul az állam cselekvése. Az alkalmazott jog másik fontos sajátossága, hogy igen nagymértékben vannak jelen a közjogi szabályozó eszközök, ami elsősorban abból adódik, hogy a közigazgatás a társadalom egyik legnagyobb szervezeti rendszere, mely felépítése jellemzően hierarchikus, ami indokolja, és egyben magyarázza is az irányítási normák kiemelkedő szerepét.

Az alkalmazott jog sajátosságainak másik nagy területe magából a közigazgatási jogi norma szerkezetéből adódik, melyre jellemző a kógens felépítés. A közigazgatás döntései a jogalkalmazás során mérlegelést, vagy méltányosságot csak ritkán tesznek lehetővé.

2.3. A jogalkalmazás tartalma

A bírósági és a közigazgatási jogalkalmazás tartalma szerint is különbözik egymástól. A bírósági jogalkalmazás tartalma megállapító, ***deklaratív jellegű***. A bírósági döntés lényege annak megállapítása s kinyilatkoztatása, hogy történt-e jogsértés, és ha igen, akkor annak milyen jogkövetkezményei vannak? Így büntetőügyekben pl. az, hogy a vádlott elkövetett-e bűncselekményt, azaz megsértette-e a büntető anyagi jogot, vagy polgári ügyekben az alperes elkövette-e a terhére rótt jogsértést, vagy sem?

Ez így volt hazai jogrendszerünkben is a közigazgatási perrendtartás hatálybalépéséig, azonban az új jogi szabályozás felhatalmazza a közigazgatási perekben eljáró bíróságot, hogy „...a közigazgatási jogsértő cselekményt

megváltoztathatja, ha az ügy természete azt megengedi...”⁵ Ezzel megnyílik annak a lehetősége is, hogy a bírósági jogalkalmazás jellege a közigazgatási perekben az általános deklaratív jellegűről a közigazgatási hatósági jogalkalmazáshoz hasonló konstitutívra váljon.

A közigazgatási jogalkalmazás tartalma a bíróságitól eltérően főszabályként **konstitutív**, azaz a közigazgatási jogalkalmazás hoz létre, keletkeztet, alakít, vagy szüntet meg közigazgatási jogviszonyt. A különböző engedélyezési eljárásokban, az alkalmazott hatályos jogszabályok eredményezhetik az engedély kiadását, azaz jog keletkeztetését. A közigazgatás éppen ezzel az alapvetően konstitutív jogalkalmazásával alakítja aktív módon a társadalmi életviszonyokat, valósítja meg közfeladatait, ettől válik az állam aktív cselekvésévé.

Természetesen a tartalmi különbözőségek nem kizárólagos jellegűek és kivételek mindkét oldalon találhatók. A közigazgatási szervek által végzett deklaratív jellegű jogalkalmazásra a legjobb példák a hatósági nyilvántartások, melyekben a közigazgatás csupán deklarálja a múltban már megtörtént jogi tények (pl. születés, lakhelyváltoztatás, tulajdonosváltás gépkocsinál stb.) jogi hatását.

Mindez azonban nem változtat azon, hogy a közigazgatási jogalkalmazás alapvetően konstitutív jellegű.

2.4. A jogalkalmazó döntések hatálya

Az igazságszolgáltatás által végzett jogalkalmazás hatálya **ex tunc** jellegű, azaz a múltban bekövetkezett jogi tények (akkortól) már létrehozták a különböző jogviszonyokat, azaz pl. megkötötték az adásvételi szerződést, vagy elkövették azt a cselekményt, ami a büntető jogi normákat érinti stb. Az igazságszolgáltatásnak éppen az a feladata, hogy ezekkel a már létrejött jogviszonyokkal kapcsolatban állapítsa meg, hogy történt-e jogsértés, azaz szolgáltatson jogot jogalkalmazása során.

A közigazgatási jogalkalmazás jellege **ex nunc**, azaz a jelenben történik és a jövőre nézve (mostantól) hoz létre, illetve alakít jogviszonyokat. Az építési engedély alapján a jogerőssé és végrehajthatóvá válása után lehet építkezni. Ahogy a többi szempont esetében, itt is vannak persze kivételek pl. amikor a polgári bíróság hoz létre szerződést, vagy amikor a közigazgatás pl. születési anyakönyvi kivonatot, mint hatósági bizonyítványt állít ki, akkor éppen fordítva van.

Mégis a jogalkalmazás hatálya tekintetében a főszabály érvényesülése a meghatározó és ez következik a megelőző szempontoknál tárgyaltakból is. Ez különösen érvényes megállapítás, ha a két különbözőfajta jogalkalmazás céljából, társadalmi rendeltetéséből indulunk ki. A közigazgatás, mint az állam cselekvése

⁵ Kp. 90. § (1) bek.

jogalkalmazásával, különösen a hatósági jogalkalmazással alakítja a társadalmi viszonyokat, de jogállami garanciális okokból visszamenőlegesen, kötelezettségek megállapításával nem teheti azt.

2.5. Az eljárás indulása, indítása

Az igazságszolgáltatás közvetlenül hivatalból nem jár el, hanem a polgári ügyekben a felperesi keresetre, míg a büntetőeljárásban az ügyész vádemelésére. Ezzel szemben **a közigazgatási jogalkalmazás kérelemre, de hivatalból is indulhat**. Ez utóbbi célja éppen az, hogy az állam aktív cselekvése a közigazgatáson keresztül a közérdeket érvényesítse akkor is, amikor az egyébként az egyéni érdekekkel esetleg ellentétes.

Az engedély nélkül építkezőnek nyilván nem érdeke, hogy vele szemben építéshatósági eljárás induljon, de az építési hatóság éppen azért végez hatósági ellenőrzéseket, hogy az esetleges jogsértéseket feltárja és intézkedjen azok megszüntetésére (közérdekvédelmi eszközök és mechanizmusok persze az igazságszolgáltatás kapcsán is működnek, ilyen különösen az ügyészség szerepe).

A közigazgatás esetében is vannak olyan mechanizmusok, melyek a közigazgatáson kívülről hivatottak arra, hogy a közigazgatási döntések jogszerűségét biztosítsák (felügyelet), sőt a közigazgatás hallgatása esetén az eljárás megindítását kikényszerítsék. Ezek azonban rendkívüli eljárások a közigazgatási jogalkalmazásban.

A közigazgatási szervek hatáskörükbe tartozó ügyekben, illetékességi területükön kötelesek eljárni. A csak kérelemre indítható ügyekben nyilván nem indíthatnak eljárást az ügyfél helyett pl. engedélyhez kötött építési ügyekben, de ha engedély nélkül építkezik az ügyfél, akkor kötelessége eljárni és fennmaradási engedély megkérésére felhívni, vagy a bontást elrendelni. Mindezekből jól látható, hogy a közigazgatási szervek feladat- és hatáskörének ellátása egyes esetekben feltételezi azt, hogy azok az ügyfél akaratától függetlenül eljárást indítsanak.

2.6. Az eljárás jellege

Az igazságszolgáltatás által végzett jogalkalmazás és a közigazgatási hatósági jogalkalmazás abból a szempontból is különbözik, hogy milyen az eljárás jellege. Az igazságszolgáltatás eljárása alapvetően **kontradiktórius**, azaz a bíróság, mint jogalkalmazó szerv és a jogvitában érdekelt felek (alperes-felperes, vádlott és vádló stb.) a tárgyaláson együtt és egyidejűleg vannak jelen.

Az ilyen tárgyalásos mechanizmus a közigazgatási jogalkalmazásban csak kivételesen érvényesül. A közigazgatási hatósági eljárás alapvetően az iratokra támaszkodik. Minden az ügy szempontjából lényeges eljárási cselekményről,

bizonyítékról, adatokról stb. okirat készül, és ezek alapján kerül sor a tényállás megállapítására, ez alapján pedig a releváns jogszabályok alkalmazásával a döntések meghozatalára. Ez az **officialitás** elve.

Az igazságszolgáltatásban a bírák függetlenek, csak a jogszabályoknak és saját lelkiismeretüknek vannak alávetve. Ezen pedig nem változtatnak az igazságszolgáltatás egyéb olyan fontos elvei sem, mint a társas bíráskodás és a néprészvétel. A bírósági jogalkalmazásnak főszabályként határideje sincs.

Ezzel szemben a közigazgatási jogalkalmazásban eljáró ügyintéző nem független, a felettese utasításait – szűk kivételekkel – köteles végrehajtani, a közigazgatási szerv vezetője, mint a hatáskör címzettje az ügyet bármikor magához vonhatja, illetve érdemi tartalmára utasítást adhat. A közigazgatási hatósági jogalkalmazásra szigorú és viszonylag rövid határidők vonatkoznak, melyek sérelme szankciókat von maga után. Ez utóbbi vonatkozásban meg kell azonban jegyezni azt is, hogy a közigazgatási hatósági jogalkalmazásnak igen differenciált rendszerei alakultak ki a világon. Ezek között vannak olyanok, melyek a bírósági eljárásra jobban hasonlítanak, míg mások attól teljesen eltérnek.

A közigazgatási hatósági eljárásjogi rendszereket egy másik fejezetben tárgyaljuk részletesen.

3. Közigazgatási jogalkalmazás és a hatósági jogalkalmazás

A közigazgatási szervek által végzett jogalkalmazó tevékenység igen szerteágazó és belülről sem egynemű. A közigazgatási szervek működésük során igen sok fajta közigazgatási aktust bocsátanak ki. Ezek egy része a közigazgatással kapcsolatba lépő ügyfelekre közvetlenül kiterjed, míg más részük azok jogait és kötelezettségeit direkt módon nem érinti. A közigazgatási aktusokkal foglalkozó külön fejezetben láthatjuk azt, hogy azoknak milyen főbb csoportjait különböztethetjük meg.

Ezek közül a hatósági aktusok közvetlenül érintik az ügyfelek jogait és kötelezettségeit, de hasonló a helyzet a közintézeti aktusok esetében is. Ugyanakkor az irányítási aktusok a közigazgatási szervek egymás közötti viszonyában érvényesülnek, míg a közigazgatási szerződések esetében mindkét változat lehetséges.

Ebből a körből kiemelkedik a hatósági aktusok köre, melyek alkalmazásával a közigazgatás a legközvetlenebb módon avatkozik be az ügyfelek és rajtuk keresztül a társadalmi életviszonyaiban. A hatósági határozattal, a szakhatósági hozzájárulással, a hatósági intézkedésekkel és az eljárást kezdeményező aktusokkal az eljáró közigazgatási szervek egyedi ügyekben alkalmazott egyedi közhatalmi aktusokkal, - mint hatóságok avatkoznak be mindennapi életünkbe. Ennek során az ügyfelek számára jogot, vagy kötelezettségeket állapítanak meg, hatósági intézkedéseket tesznek, szankciót alkalmaznak. Hatósági nyilvántartásokat

vezetnek a hatóságok, melyekből hatósági bizonyítványokkal, igazolványokkal igazolják valamely adat, tény, állapot, körülmény, jog stb. meglétét, amire valamely jogunkat, vagy kötelezettségünket alapozhatjuk. Ezt nevezzük tiszta, vagy **közvetlen hatósági jogalkalmazásnak**.

Más esetekben a közigazgatási hatóságok a beavatkozást megelőzően ellenőrzik az ügyfeleknél a jogszabályokban, vagy egyedi hatósági határozatokban foglalt kötelezettségek teljesítését. Amennyiben az ellenőrzés eredménye rendellenességet nem tapasztal, úgy közvetlen hatósági jogalkalmazásra nem kerül sor, ha viszont igen, akkor a közvetlen hatósági jogalkalmazás eszközeinek (pl. hatósági intézkedés, kötelezés, szankció stb.) megfelelő alkalmazására kerül sor. **Ezt nevezzük hatósági ellenőrzésnek és felügyeletnek**.

A tárgyalt közigazgatási jogalkalmazást nevezzük hatósági jogalkalmazásnak. Ez alatt tehát olyan közigazgatási szervek, vagy közigazgatási jogkörrel felruházott nem közigazgatási szervek által végzett közigazgatási jogalkalmazást értünk, mely során az eljáró szervek hatósági aktusokat bocsátanak ki.

Az előbbiekből következik az is, hogy nem minden közigazgatási jogalkalmazás minősül hatósági jogalkalmazásnak, illetve **nem minden közigazgatási szerv rendelkezik hatósági aktusok kibocsátásának jogkörével**. Mindezekre tekintettel a közigazgatási hatóságok rendszeréről külön is kell szólni.

Mielőtt azonban ezt megtennénk, az eddigiekkel kapcsolatban még további korrekciókat kell tenni. Az egyik ilyen a hatósági jogalkalmazás fenti definíciójában jelzett azon tény, hogy **közigazgatási hatósági jogkörrel kivételesen nem közigazgatási szerv is felruházható**. Ennek okait és formáit láthattuk már a közigazgatási feladatokat ellátó nem közigazgatási szerveket, illetve a közvetett közigazgatást tárgyaló fejezetekben. Az ilyen esetekben azonban a hatósági aktusok kibocsátására ugyan azokat a jogszabályi előírásokat kell alkalmazni, mint a közigazgatási szervek esetében.

A másik korrekció az, amikor a közigazgatási hatóságok a hatósági jogalkalmazáshoz hasonló tevékenységet végeznek, de mégsem a hatósági aktusok kibocsátására vonatkozó szabályok alapján járnak el. Ezek a közigazgatási szervek által végzett kvázi igazságszolgáltatási tevékenységek és ügyek, ilyen különösen **a birtokvédelem és a szabálysértési eljárás**.⁶

A birtokvédelem esetében a bíróságoknál gyorsabb és a helyi körülményeket jobban ismerő közigazgatás tényvédelmet ad a tulajdonjog tartalmából, de jogvitát nem dönt el a bíróság helyett. A szabálysértésekről külön fejezet szól, de a kvázi büntetőbírósági tevékenysége a közigazgatásnak szintén bírósági felügyelet alatt áll. Mindkét esetre az a közös jellemző, hogy e tevékenységükben **a közigazgatási**

⁶ Lásd bővebben: ÁRVA – BALÁZS – BARTA – VESZPRÉMI: *Közigazgatás-elmélet*. Egyetemi tankönyv. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2012. 142-148.

szervek nem hatósági aktusokat bocsátanak ki, hanem egy másik hatalmi ág funkcióját segítik, ezért ezekre eltérő lesz a jogi szabályozás is. Sajátos és a hatósági jogalkalmazáshoz hasonló tevékenységet jelent a civil közigazgatástól eltérően szervezett **rendvédelmi szervek által végzett jogalkalmazó tevékenység.**

A sajátosságot az jelenti, hogy – elsősorban az állami kényszer fizikai érvényesítésének lehetősége miatt – az ilyen tevékenységet ellátó közigazgatási szervek, mint fegyveres és rendvédelmi szervek felépítése, működése, eszközrendszere stb. eltér a közigazgatás többi, összefoglaló elnevezéssel civil közigazgatási területétől. A két fajta közigazgatást összekötő fogalom az **„igazgatásrendészet”**. Ennek létjogosultságát az adja, hogy az államilag szervezett társadalomban az egyének cselekedeteinek a közhatalom szükségképpen határokat szab a köz érdekében. Igazgatásrendészet alatt így **a közigazgatás beavatkozásainak összességét értjük az egyének szabad cselekedeteibe a társadalmi közösségben éléshez szükséges előírások kikényszerítése érdekében.**⁷

A közigazgatás ilyen jellegű beavatkozását fő szabályként a rendészeti szervek végzik, de nem kizárólagosan. Ugyanakkor az igazgatásrendészet nem azonos fogalom a rendvédelmi tevékenységgel, mely ennél szélesebb kört fog át.

4. A közigazgatási hatóságok rendszere

Az előző pontban megemlítésre került már az, hogy nem minden közigazgatási szerv rendelkezik hatósági jogalkalmazói jogkörrel. Ugyanakkor az elvi lehetősége megvan annak, hogy a közigazgatási szervek bármely alrendszerébe tartozó szerv ilyen jogkört kapjon, Magyarországon törvénnyel, vagy kormányrendelettel, helyi önkormányzati hatósági ügyben pedig önkormányzati rendelettel.

Lényegében hasonló a helyzet a közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szervek esetében is.

Mivel a közigazgatás a hatósági aktusokon keresztül avatkozik bele legmélyebben a társadalmi életviszonyokba, így garanciális jelentősége van a jogforrási szinten kívül annak is, hogy a hatáskört telepítő jogszabály a lehető legpontosabban határozza meg:

- a hatósági hatáskör tárgyát,
- a hatáskör szintjét,
- azt a felettes szervet, melyhez a döntés ellen jogorvoslattal lehet fordulni,
- az általános eljárási szabályoktól történő esetleges eltéréseket.

⁷ RIVERO, Jean: *Droit administratif*, Edition Dalloz, Paris, 1990. 538-552.

A magyar közigazgatásban évente több millió hatósági döntés születik,⁸ mely pontos számát, hatóságokéinti és ügycsoportonkénti megoszlását az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program keretében keletkezett statisztikák tartalmazzák.⁹

A hatósági statisztikai adattáblák pedig a Miniszterelnökség dokumentumai közt érhetők el.¹⁰

A 2010 óta megvalósuló közigazgatási reform eredményeként mára két általános államigazgatási hatósági elsőfokú szervtípus alakult ki: a fővárosi és megyei kormányhivatalok részét képező, de önálló hatáskörrel rendelkező járási (kerületi) hivatalok és a települési önkormányzatok jegyzői. Ez utóbbiakkal kapcsolatban már itt meg kell jegyezni, hogy az általuk gyakorolt és a központi közigazgatástól delegált államigazgatási hatósági jogköröktől élesen el kell különíteni az úgynevezett helyi önkormányzati hatósági ügyeket. Ezekben az esetekben a helyi önkormányzatok önállóan járnak el, a hatósági jogkör címzettje a képviselőtestület (közgyűlés), melynek felettes szerve nincs, ezért döntését jogszerűtlensége hivatkozva csak a bíróság előtt lehet jogorvoslattal megtámadni. A testület tehermentesítése érdekében, és a közigazgatáson belüli jogorvoslat biztosítása miatt e jogköröket a testület az önkormányzat más szerveire (bizottságra, polgármesterre, jegyzőre) ruházhatja át.

A jegyzők által és más helyi önkormányzati szervek (polgármester, közgyűlés elnöke stb.) által gyakorolt államigazgatási hatósági jogköröknél ilyen önállóság nincs, azok a felettes államigazgatási szer felügyelete alatt állnak.

⁸ 2016-ban pl. csak a járási és kerületi hivatalokban mintegy 17 millió hatósági döntés született.

Lásd: <http://www.kormany.hu/hu/dok?page=1&source=7&type=308#!DocumentBrowse> (2017. 08. 18.).

⁹ https://www.ksh.hu/docs/hun/info/adatgyujtes/2016/6_melleklet_ME_adatkor.pdf

¹⁰ <http://www.kormany.hu/hu/dok?page=1&source=7&type=308#!DocumentBrowse>

II. FEJEZET

A KÖZIGAZGATÁSI AKTUSOK

1. A közigazgatási aktus fogalma és elhatárolása más jogi aktusoktól és a tényleges cselekményektől

A közigazgatási aktustan a közigazgatás jogilag releváns cselekvési lehetőségeit tárgyalja elméleti megközelítésben. Ezen belül főként azt tárgyalja, hogy egy közigazgatási szerv jogszerűen mit és hogyan tehet, milyen intézkedésekre, döntésekre jogosult, azokat önállóan vagy valamilyen jóváhagyással kell-e, lehet-e végrehajtania. A közigazgatási aktusok a közigazgatás rendszerén belül és kívül az ügyfelek vonatkozásában is értelmezendők.

A jogi aktus, a közvetlen joghatást kiváltó intézkedés lehetősége, valamilyen jog vagy kötelezettség megállapítása nemcsak a közigazgatási jogot jellemzi, hanem valamennyi jogágban jelen van. Ezért elsősorban a jogi aktusokon belül kell meghatározni a közigazgatási aktusok jellegzetességeit, majd azon belül az egyes tulajdonságok alapján csoportokat állíthatunk fel és differenciálhatjuk a közigazgatási aktusokat is.

Egyes – mára már klasszikussá vált meghatározások szerint – „az aktusok jogilag jelentős cselekvések, a jogalanyok nyilatkozatai, amelyeknek a célja jogi következmények kiváltása.”¹¹ A közigazgatási aktusok által jogviszonyok jönnek létre, módosulnak, vagy szűnnek meg, vagy valamilyen jogot, kötelezettséget állapítanak meg, igazolnak. Az aktusok a jogszabályok realizálását szolgálják a közigazgatásban is. Az aktus egyrészt maga a cselekvés, művelet, amely joghatással bír, másrészt maga az eredmény, a döntés. Tehát két mozzanatra osztható: anyagi jogi részből (döntés) és eljárásjogi részből (a döntés meghozatala).

A jogi aktus tehát minden jogágban jelen van, ezen belül a közigazgatási jogi aktus fogalma a közigazgatás sajátosságai szerint létrejövő jogi aktusokat foglalja magában, melyre tudományos igényességgel kidolgozott közigazgatási dogmatika az aktustan.

Az aktustan jelentőségét a közigazgatásban az adja, hogy az előző pontban tárgyalt és az ügyfelek számára garanciális okokból kiemelkedő fontosságú hatósági jogalkalmazásnak olyan elméleti keretét adja, melyre építeni lehet a konkrét jogi szabályozást és magát a jogalkalmazást is.

¹¹ BERÉNYI Sándor: *A közigazgatás hatósági jogalkalmazó tevékenysége, a közigazgatási aktus*. Rejtjel, Budapest. 1997. 45.

1.1. A jogi aktus

A jogi tények olyan emberi, társadalmi és természeti jelenségek, tények, körülmények, amelyek egy jogviszonyban jogi értékelést nyernek.¹² A jogi tényeken belül a jogi aktusoknak két csoportja képezhető. Egyrészt ide tartoznak a jogalanyok olyan a jogszerű magatartásai, melyek tartalmilag „jogügyletek” egy, vagy többoldalú akaratnyilatkozatok, melyekkel jogviszony jön létre, vagy beáll a jogkövetkezmény.

Másrészt ide tartoznak a közhatalmi aktusok, amelyeket csak az arra felhatalmazott szerv közhatalom birtokában bocsáthat ki, és amelyek végrehajtása szükség esetén legitim állami kényszerrel is érvényre juttatható. Ezek fő szabályként egyoldalú akaratnyilatkozatok a közigazgatásban, így pl. egy hatósági határozat egy építési engedély kiadásáról, amelynek birtokában a tulajdonos megkezdheti az építkezést.

1.2. A közigazgatási aktus

A közigazgatási aktusnak különböző meghatározásai lehetnek, így példászerűen kiemelve a következők: *„a közigazgatási cselekvés jogi formája”*¹³ *„a közigazgatási szervek közigazgatási jogi hatással bíró cselekvései.”*¹⁴ *„A közigazgatás egyedi, individuális aktusai a közigazgatás alanyának akaratnyilatkozatai, tehát akaratjelenségek, amelyek tudatosan jogi következmények kiváltására irányulnak.”*¹⁵

A közigazgatási aktusnak a többi jogágban kibocsátott jogi aktusokkal szembeni megkülönböztetésénél különösen arra kell figyelemmel lenni, hogy a kibocsátó szerv milyen minőségében, milyen funkciót ellátva, milyen felhatalmazás alapján bocsátja ki aktusát.

A tág értelemben felfogott közigazgatási aktus része minden a közigazgatási szerv által kibocsátott és a közigazgatási jog körébe tartozó közvetlen joghatást kiváltó cselekménye. E felfogásban ide sorolhatók a szabályozó (normatív) aktusok, azaz a közigazgatás által alkotható jogszabályok és közjogi szabályozó eszközök.

Szűkebb értelemben azonban csak az egyedi aktusokat tekintjük közigazgatási aktusnak, amelyeket valamely közigazgatási szerv általában egyoldalúan,¹⁶ egyedi

¹² BÍRÓ György – LENKOVICS Barnabás: *Általános tanok*. Novotni, Miskolc, 2000. 182.

¹³ TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*. Kaloprint, Kalocsa, 2001. 408.

¹⁴ KALAS Tibor (szerk.): *Közigazgatási jog 2. Magyar közigazgatási jog. Általános Rész II. Virtuóz.*, Miskolc, 2005. 15.

¹⁵ BERÉNYI: *i.m.* 45.

¹⁶ Kivéve pl. a közigazgatási szerződéseket.

ügyben bocsát ki, mivel a jogforrási rendszer az alkotmányjog szabályozási tárgykörébe tartozik.

Ennek megfelelően felfogásunk szerint tehát ***a közigazgatási aktus a közigazgatási szerveknek, vagy közigazgatási jogkörrel felruházott nem közigazgatási szerveknek a közigazgatási hatáskörébe kiadott, a közigazgatási jogot alkalmazó, egyedi ügyekben közvetlen joghatást kiváltó, rendszerint egyoldalú aktusa.***

Ez tágabb fogalom, mint az előző fejezetben tárgyalt hatósági jogalkalmazás körében kibocsátott hatósági döntések köre. E fogalom részeként olyan egyedi aktusokról van szó, amelyek konkrét közigazgatási jogviszonyban keletkeznek, a közigazgatáson belül, vagy azon kívüli joggalannyal szemben (ügyfél) és „a közigazgatás *autoritatív* pozícióban, autoritatív jelleggel bocsátja ki.”¹⁷

A hatósági aktusok is e körbe, a közigazgatási aktusok közé tartoznak, szerepük az ügyféli kapcsolatokban meghatározó, de nem kizárólagos a többi közigazgatási aktusfajtaéhoz képest.

1.3. A tényleges cselekmények

A közigazgatásnak azonban vannak olyan belső, igazgatási, szervezési cselekményei is, melyek bár a közigazgatási jog alkalmazása során merülnek fel, de közvetlen joghatást nem váltanak ki. Ezeket nevezzük a közigazgatás tényleges cselekményeinek.

A közigazgatás működésében igen jelentős arányt kitevő ilyen cselekmények igen változatosak lehetnek. Ide sorolhatók az ***igazgatási cselekmények***, amelyek valamely közigazgatási döntés előkészítését szolgálják, annak egyes rész-cselekményeihez (információgyűjtés, feldolgozás, tervezés, stb.) kapcsolódnak, valamint a ***nyilvántartási és regisztratív cselekmények***¹⁸ (pl. a személyzet létszámáról). Ezek a rendszerint belső nyilvántartások azonban nem téveszthetők össze a hatósági aktusok körébe tartozó és a későbbiekben részletesen tárgyalandó joghatást kiváltó hatósági nyilvántartásokkal.

A tényleges cselekmények közé tartozó úgynevezett ***reálcselekmények*** közvetlenül kapcsolódnak valamely közigazgatási aktus kibocsátásához (realizálásához), mint pl. az ügyfelek tájékoztatása, felvilágosítása, meghallgatása, vagy végrehajtásához pl. időpont egyeztetés stb. Végezetül ebbe a körbe sorolhatók az ún. a ***materiális cselekményeket***, amelyek célja a közigazgatási „szervezet működési feltételeinek

¹⁷ TOLDI Ferenc: *A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1988., hivatkozva: PATYI András – VARGA ZS. András: *Általános közigazgatási jog*. Dialóg Campus, Budapest - Pécs, 2009. 211.

¹⁸ Ezek egy része, ha közhitelűen tanúsít valamely tény fennállását, aktusnak minősül.

biztosítása,”¹⁹ pl. belső gazdálkodási tevékenység, munkaeszközök beszerzése, karbantartása, takarítás, fűtés megszervezése stb.

2. A közigazgatási aktusok fajtái

A közigazgatási aktusok osztályozása különböző ismérvek alapján lehetséges. A teljesség igénye nélkül pár szempontot alább ismertetünk, amelyek némelyike a kibocsátó szerv oldaláról csoportosít, más része pedig az érintett (ügyfél) oldaláról közelíti meg a kérdést.

Ennek megfelelően a közigazgatási aktus:

- jogi formája szerint lehet normatív, vagy egyedi, de azt a megelőzőekben tisztáztuk, hogy ezek közül, csak az egyedi lehet közigazgatási aktus,
- az aktust kibocsátó közigazgatási szerv és annak hierarchikus helyzete szerint lehet központi, területi, vagy helyi szinten kibocsátott,
- a kibocsátó szervezeti formája és ennek megfelelő döntéshozatali eljárása szerint beszélhetünk testületi szerv által kibocsátott, vagy hivatali szerv vezetője által kibocsátott aktusról,
- a kibocsátó szerv jogköre és feladatköre szerint lehet pl. hatósági, irányítási stb.,
- az aktus tartalma szerint lehet pl. jogot vagy kötelezettséget megállapító, tanúsító, szankcionáló, stb.,
- az aktus kibocsátását kezdeményező fél jogállása szerint lehet kérelemre vagy hivatalból keletkező aktus,
- a hatósági fórumrendszer hierarchiája szerint a hatósági aktus lehet elsőfokú, vagy másodfokú,
- közhatalmi jogosítványok szempontjából beszélhetünk közhatalmi aktusról, működési aktusról, vagy közigazgatási megállapodásról,

Mindezek az osztályozási szempontok nagyon fontosak, de ezek összességének figyelembe vételével van egy olyan konvencionális, **a lényegi ismérvek szerinti komplex osztályozás, mely általánosan alkalmazható.**

¹⁹ FAZEKAS Marianna - FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Általános Rész.* Osiris, Budapest, 2006. 300.

2.1. A közigazgatási aktusok fajtái

Az előbbieken említett és az összes szempontot komplex módon érvényesítő lényegi ismérvek alapján meghatározott közigazgatási aktusok fajtái a következők:

- hatósági aktusok,
- irányítási aktusok,
- közigazgatási szerződések,
- a közintézeti aktusok.

2.1.1. A hatósági aktusok

A hatósági aktusokat a kibocsátó közigazgatási szerv, vagy hatósági jogkörrel felruházott nem közigazgatási szerv közhatalom birtokában végzett hatósági jogalkalmazási tevékenysége során adja ki. Ennek különböző fajtái lehetnek, így a hatósági határozat, a szakhatósági hozzájárulás, a hatósági intézkedés és a hatósági eljárást kezdeményező aktus.

2.1.1.1 A hatósági határozat

A hatósági határozatot a közigazgatási szerv hatósági jogalkalmazó tevékenysége során bocsátja ki, jogot vagy kötelezettséget állapít meg, adatot igazol, nyilvántartást vezet és az önkéntes teljesítés elmaradása esetén kikényszeríthető döntést tartalmaz. Minden ebbe a körbe tartozó cselekmény alakoszerű határozat meghozatala nélkül is hatósági határozatnak minősül.

A hatósági határozat legalapvetőbb csoportosítása szerint az ügy érdemében hozott döntés a **határozat**, az eljárás során hozott egyéb döntés pedig **végzés**.²⁰ Az (érdemi) határozat az anyagi jogon alapul, anyagi jogi jogszabályok határozzák meg, hogy pl. adott eljárásban az ügyfélnek milyen, a kérelem pozitív elbírálásához szükséges feltételekkel kell rendelkeznie. A határozat ezért anyagi jogi következményekkel bír. Míg a végzés eljárási kérdésekről rendelkezik, eljárásjogi következményekkel.

A **jogi hatásuk alapján** a határozatok általában konstitutív hatályúak, azaz jogviszonyt keletkeztetnek, módosítanak vagy megszüntetnek **ex nunc**, a jövőre nézve (pl. építési engedély, otthonteremtési támogatás megállapítása), de bizonyos esetekben deklaratív hatályúak is lehetnek, amikor csak a fennálló jogi helyzetet

²⁰ Ákr. 80.§ (1) bekezdés.

igazolják, *ex tunc*, visszamenőleg (pl. halotti anyakönyv kiállítása, tulajdonjog bejegyzése). Ha a kettő keveredik pl. valamely tény megállapítása valamilyen kötelezettséget is keletkeztet (pl. a halottá nyilvánítás a halotti anyakönyv kiállításával történik meg, amely az örökösök temetésről való kötelező gondoskodását is magával vonja), konstatáló aktusról beszélünk.

Speciális döntést jelent a függő hatályú döntés, amelyhez joghatás csak akkor kapcsolódik, ha a hatóság az ügyintézési határidőn belül nem hoz döntést vagy az eljárást nem szüntette meg. Ebben az esetben eljárási költségek alóli mentességet, a kérelmezett jog gyakorlásának jogát, fizetési (visszatérítési) kötelezettséget állapít meg a hatóság részéről az ügyfél számára.

A határozatok *jogi tartalmuk szerint* lehetnek valamilyen magatartásra, tevérsre, tevékenységre vagy cselekvésre jogosító (*favorabilis*) vagy ezek tanúsítására, túrésére, abbahagyására vagy ezektől való tartózkodásra kötelező tartalmúak (*onerózus*).²¹ A jogosító határozat speciális fajtája az engedélyező, amely engedély hiányában az adott magatartás jogellenes lenne. A kötelező speciális fajtája az anyagi vagy eljárásjogi szankciót megállapító (pl. szabálysértési eljárás keretében). Bizonyos álláspontok szerint külön kategóriát képez a jogvitát eldöntő határozatok köre (pl. birtokvédelem esetén).

Lehetnek vegyes határozatok is, amelyekben egyaránt találunk jogokat és kötelezettségeket, amelyek vonatkozhatnak egy jogalanyra vagy az eljárásban résztvevő különböző személyekre is.

2.1.1.2. A szakhatósági hozzájárulás

A szakhatósági hozzájárulás sajátos intézményében arról van szó, hogy az ügyfél helyzetének megkönnyítése és az eljárás egyszerűsítése és gyorsítása érdekében egy hatósági határozatban több hatóság döntése jelenik meg. Ilyenkor a kibocsátó hatóság pl. az építési hatóság határozatában szerepel a többi érintett hatóság, így pl. tűzvédelmi, környezetvédelmi, kulturális örökségvédelmi stb. döntése, mely közreműködő hatóságok a kibocsátóhoz képest minősülnek szakhatóságnak.

Szakhatóság aktusának igénybevételére az alaphatóságot jogszabály kötelezi, ennek következtében kötve van a szakhatóság döntésében foglaltakhoz is.²² Szakhatóságra mindig valamely szakkérdésben van szükség, amelynek eldöntéséhez az alaphatóság nem rendelkezik hatáskörrel és kellő szaktudással sem. A szakhatósági hozzájárulás nélkül a döntés nem érvényes. Akkor is semmisséget eredményező eljárási hibát vét az alaphatóság, ha valamely

²¹ Tamás András szerint az ügyfél szempontjából ez a csoportosítás a kedvező és kedvezőtlen határozatok megkülönböztetését jelenti.

²² Emellett természetesen joga van önkéntesen is megkeresni, amely esetben nem kötelező a szakhatóság véleménye.

engedélyezési eljárásban a szakhatóság hozzájárulását nem kéri ki, vagy nemleges válasza esetén az engedélyt megadja az ügyfélnek. A döntés semmisségi ok esetén sem semmisíthető meg, ha ahhoz a mellőzött vagy megkeresni elmulasztott szakhatóság hozzájárult. A szakhatósági hozzájárulás szövegét az alaphatóság határozata is tartalmazza, mind a rendelkező, mind az indokolási részében.

2.1.1.3. A hatósági intézkedés

Szamel Lajos szerint szóban kihirdetett, azonnal végrehajtandó akaratnyilatkozat. A hatósági intézkedés szóban, esetenként fizikai ráhatással közvetlenül realizál valamely jogszabályban, vagy egyedi határozatban biztosított jogot (pl. közterület szabálytalan elzárásának felszámolásával lehetővé teszi a közlekedést), vagy előírt kötelezettséget (pl. az engedély nélkül, szabálytalanul épített épület lebontása), ezzel azonban esetenként új jogviszonyt is létre hozhat, módosíthat vagy megszüntethet, így a hatósági jogalkalmazás egy sajátos fajtájának minősül. Egyik jellemzője, hogy a hatóság közege szóbeli formában hoz hatósági döntést, amely rendszerint azonnali végrehajtást igényel és nyer (pl. ellenőrzés nyomán a közegészségügyi feltételeknek meg nem felelő étterem azonnali bezárása). Célja többféle lehet, így jogsértés megelőzése, pl. a rendőri intézkedések (igazoltatás, előállítás) vagy veszély elhárítása, pl. közegészségügyi hatóság intézkedése járvány helyzet esetén (karantén). Ide tartoznak azok a hatósági intézkedések is, amelyek már egy kibocsátott aktus érvényesülésének ellenőrzését, előmozdítását szolgálják, vagy azok ellenőrzés során születnek pl. a munkaügyi ellenőrzések (munkától eltöltés nem bejelentett külföldi munkavállaló esetén).

Meg kell jegyezni, hogy a hatósági intézkedés nem csupán a közigazgatási szerv aktusaként jelenhet meg, hanem a hatósági intézkedési jogkörrel felruházott és nevében eljáró hatósági közeg (érdemi ügyintéző) aktusa is lehet, vagy hatósági jogkörrel felruházott nem közzszolgálati jogviszonyban állókat is megillette, pl. magán állatorvos.

2.1.1.4. Az eljárást kezdeményező aktus

A közigazgatási hatósági eljárást kezdeményező aktus jellemzője, hogy valamely közigazgatási szerv olyan cselekményről szerez tudomást, mely alapján a hatósági eljárás hivatalból történő megindításának lenne helye, azonban hatáskör vagy illetékesség hiánya miatt arra nem jogosult, ezért a hatáskörrel rendelkező és illetékes közigazgatási hatóságnál a szükséges eljárás megindítását kezdeményezi.

2.1.1.5. Az ügyfél nyilatkozata

Egyes szerzők és nézetek szerint²³ – bár nem hatósági aktus – de itt tárgyalandó az ügyfél nyilatkozata.

Kétség kívül a kérelemre indítható eljárásokban az ügyfél kérelme, mint nyilatkozat hozza létre az eljárási jogviszonyt és a közigazgatási hatósági eljárásban is előforduló egyezségek, közigazgatási és hatósági szerződések esetében anyagi jogviszonyokat is keletkeztethet, módosíthat, vagy megszüntethet. Ettől azonban felfogásunkban az ügyfél nyilatkozata nem válhat közigazgatási aktussá, mert nem felel meg fogalmi elemeinek, mivel, mint láttuk ***a közigazgatási aktus a közigazgatási szerveknek, vagy közigazgatási jogkörrel felruházott nem közigazgatási szerveknek – a közigazgatás alanyainak – a közigazgatási hatáskörébe kiadott, a közigazgatási jogot alkalmazó, egyedi ügyekben közvetlen joghatást kiváltó, rendszerint egyoldalú aktusa.***

A felfogásbeli különbség főként abból adódik, hogy mit értünk a közigazgatás alanyai alatt, a közigazgatási hatáskört gyakorló szervezet, személyeket, vagy kiterjesztően az ügyfeleket is magába foglaló jogviszony alanyait?

Álláspontunk szerint e helyütt a szűkebb értelmezésnek van védhetőbb értelmezési tartománya.

2.2. A közigazgatási rendszer működése során kibocsátott aktusok

A közigazgatás szervezeti rendszerének működését biztosítandó, szükség van ún. működési aktusok kibocsátására, amelyek a szervek közötti irányítás, felügyelet, ellenőrzés funkcióját valósítják meg.

A működési aktusok nagy változatosságot mutatnak, ami a közigazgatás és alrendszerének bonyolult kapcsolati rendszeréből adódnak és lényegében az irányítás egyedi jogi eszközei, s melyek csoportosítása az alábbiak szerint lehetséges.

2.2.1. Hierarchikus irányítási aktusok

Ezek az aktusok leginkább az államigazgatási alrendszert és a rendészeti közigazgatást jellemzik, ahol a szervek között szigorú alá-fölérendeltség van. A hierarchia magasabb fokán levő szerv az alatta levő, általa irányított szerv tevékenységét ezen aktusokkal képes meghatározóan és átfogó módon (tehát

²³ Lásd erre FAZEKAS Marianna-FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar Közigazgatási Jog*. Egyetemes Tankönyv. Osiris, Budapest, 2006. 298.

szervezetileg, működésében, hatásköre gyakorlásában, gazdálkodásában személyzetét illetően) befolyásolni.

Mindezek az eszközök jogállamban értelemszerűen jogilag szabályozott tevékenységet jelentenek.

2.2.2. Hierarchián kívüli irányítási aktusok

Az irányításról szóló anyagrészen már részletesen tárgyalásra került az, hogy annak vannak sajátos formái, így a hierarchián kívüli irányítás esetén az előbbiekben említett komplex irányítási jogosítványok több szerv között oszlanak meg és képesek befolyásolni az aktus alanyát. A helyi önkormányzatok, vagy az autonóm államigazgatási szervek önállósága pl. kizárja e szerveknél a hierarchikus irányítás alkalmazását, miközben az általuk ellátott szakmai tevékenység, vagy a gazdálkodás irányítására, vagy legalább felügyeletére és ellenőrzésére közérdekből szükség van. A hierarchián kívüli irányítás megnyilvánulhat a szervezet, tevékenység irányításában, felügyeleti-ellenőrzési jog gyakorlásában, finanszírozásban.²⁴

2.2.3. Felügyeleti aktusok

A felügyeleti jogosítványokból adódóan az irányítási aktusokhoz képest kisebb a beavatkozási lehetősége a kibocsátónak. Amint az a vonatkozó fejezetben említésre került már, a felügyelet fogalmát egyes nézetek azonosítják az irányítással, míg mások az irányítás részének tekintik az irányítás jogi eszközei szűkebb vagy tágabb tartalmával. Felügyelet alatt értjük az irányítás egyedi jogi eszközeit, mint az utasítási jog, az alárendelt szervekre vonatkozó különböző döntési jogkörök, (pl. vezető kinevezése, felmentése, a költségvetés meghatározása stb.), a felügyelt szerv által hozott döntések felülvizsgálatának a joga (aktus-felülvizsgálati jog), az irányított szerv működésének ellenőrzése. A felügyeleti aktusok ezek köréből kerülnek ki.

2.2.4. Belső vezetési aktusok

A vezetés szervezeten belüli viszonyok összességét foglalja magába, így az ehhez kapcsolódó belső vezetési aktusok az adott szervezeten belül értendők, csak azon belül bírnak joghatással, jogi következménnyel és a szervezet működését segítik elő. Ezen aktusok kibocsátására a szerv vezetője vagy az egyes szervezeti egységek élén álló személyek jogosultak és a közvetlenül nekik alárendelt személyekre nézve adhatnak utasításokat.

²⁴ FAZEKAS – FICZERE: *i.m.* 307-308.

2.3. A közigazgatási aktusok

Közigazgatási aktusokról akkor beszélhetünk, ha a közigazgatási aktusokat a központi állami szervek, vagy a helyi önkormányzatok által létrehozott közigazgatási szervek bocsátanak ki az általuk biztosított közszolgáltatásokkal összefüggésben, melyeket a közigazgatási jogszabályoz.

Ilyenek például az intézménybe (pl. köznevelési, vagy egészségügyi intézetbe) történő felvétel, elbocsátás. Ezekben az esetekben a döntést – célszerűségi, szakszerűségi, vagy hatékonysági okokból – a közigazgatási szerv lényegében a közigazgatási szerv helyett hozza meg, de csak akkor „ha az intézetek és a szolgáltatásokat igénybe vevők jogviszonyait a közigazgatási jogszabályozza”.²⁵

2.4. A közigazgatás által kötött szerződések és a közigazgatási szerződések.

A közigazgatás működése során nem csupán az egyoldalúan kibocsátott közigazgatási aktusokat alkalmazza, hanem széles körben jelen vannak a jogalanyok akarategyezségére alapuló két, vagy többoldalú szerződéses kapcsolatok is.

Ezek körében azonban éles különbséget kell tenni a közigazgatás által kötött polgári jogi szerződések és a közigazgatási szerződések közt.

A közigazgatás által megkötött polgári jogi szerződések esetében a közigazgatás nincs kiemelt helyzetben és általában azonos rendelkezések vonatkoznak rá, mint bármely más jogalanyra.

A közigazgatás működése során sokfajta szerződéses kapcsolatba kerül, így adásvételi, bérleti stb. jogviszonyok alanya.

Ettől a jogi helyzettől élesen el kell különíteni azokat *a közigazgatási szerződéseket, melyek egyes közigazgatási rendszerekben elkülönült dogmatikára*²⁶ épülő sajátos jogi szabályozás alatt állnak, míg másutt inkább elméleti kategóriát képeznek.

A jogi szabályozás sajátosságait az adja, hogy a közérdek védelme érdekében a közigazgatás által megkötött egyes polgári jogi szerződésekbe közjogi szabályozással derogációkat vezetnek be (pl. koncesszió), vagy egészében közjogias szabályozást kapnak egyes szerződéses megállapodások (pl. hatósági szerződés, támogatási szerződések stb.)

²⁵ Uo. 304.

²⁶ A XX. század első harmadában kialakult dogmatika összefoglalására lásd; A. de Laubadère, *Traité théorique et pratique des contrats administratifs*. 3 vols, Paris, 1956.

Az egyes országok nagymértékben különböznek abból a szempontból, hogy melyik módszert, milyen mértékben és milyen tárgyra alkalmazzák, de az EU tagországok esetében az elmúlt évtizedekben a két rendszer és megoldás közelítése a tendencia.

A közigazgatási szerződések sajátos szabályozásának indoka az, hogy azok tárgya, alanyai, cél és eszközrendszere alapvetően különbözik a polgárjogi szerződésektől. Ezek közül kiemelendő az, hogy a közigazgatási szerződések a közigazgatási feladat-és hatásköröket valósítják meg. Ezért a közigazgatási szerződés egyik alanya mindig a közigazgatási szerv, vagy közigazgatási jogkörrel felruházott szerv, illetve személy (a közigazgatás alanya). A szerződések tartalmát részben, vagy egészben a közigazgatási jog, vagy annak alkalmazása során keletkezett egyedi döntés határozza meg, melytől eltérni nem lehet. Ezért e szerződések esetében a klasszikus polgári jogi szerződési szabadság nem érvényesül, csak az adott közjogi kereteket alapul véve a végpontokon van szabad döntés abban, hogy adott körülmények közt az létrejön, vagy sem (pl. a helyi önkormányzatok társulási megállapodásai, az egészségbiztosítási finanszírozási szerződések stb.).

A közigazgatási szerződések eredetileg és alapvetően nem a hatósági aktusok körében jöttek létre, hanem a közigazgatás által szervezett és biztosított közszolgáltatások területén.

Ennek folyamatában először az un. közmunkák piaca²⁷ alakult ki, olyan esetekre, mikor a közigazgatás a versenyszféra vállalkozójára bizza egy, a közérdekű szolgáltató épület megépítését és fenntartását, vagy a közellátási piacon a közigazgatás megvásárolja a feladatai ellátásához szükséges ingóságokat, a közlekedésben a szolgáltatásokat, vagy a közszolgáltatásokra koncessziót bocsát ki stb. Ez képezte alapját napjaink közbeszerzési rendszereinek is, melyekben a közszerződések célja eredetileg a közjavak védelmére született egyrészt azon vállalkozásokkal szemben, akikkel kapcsolatban kétségesnek tűnt, hogy a verseny szabályai szerint járnak el, amikor a vásárló a közszféra. Másrészt a gazdasághoz nem értő köztisztviselők miatt, annak elkerülése érdekében, hogy a közérdek szempontjából ne a legmegfelelőbb szerződő partnert válasszák. Történetileg tehát a közszerződések joga a kereslet joga, amely védi a közszféra vásárlóit harmadik személyekkel és önmagukkal szemben.

A rendszer az óta sokat fejlődött és a kiterjesztés irányába szélesedett különösen Európában az Unió keretein belül. A közigazgatási szerződések esetében a megrendelői oldalon a kiterjesztés a közjogi jogi személy értelmezésének, külön jogi személyiség hiányában pedig a közjogi jogalanyok körének-akik a közigazgatási szerződések szükségképpen alanyai – folyamatos kiterjesztésében

²⁷ Lásd részletesen; JEAN Rivero: *Droit administratif*. Trezième edition. Dalloz, Paris, 1990. 142-172.

nyilvánul meg. Ez azért fontos, mert a közmunkák piacának (közbeszerzések) jogi szabályozása, annak hatálya kiterjesztéséről van szó.

A kiterjesztés egy másik lehetősége a szerződési célok, a szerződés tárgyának a meghatározásában van. Így az egyik ilyen megoldás a keretszerződések létrehozásának lehetősége, mely megvalósítása során az egyes részfeladatokra a nyertesnek ismét új szerződési ajánlattételi felhívást kell kiírnia, mely a versenyhelyzet folyamatos fenntartását célozza. A másik idesorolható megoldás pedig az ún. „másodlagos” célmeghatározás, ami főként szociális klauzulák (pl. hátrányos helyzetűek foglalkoztatásának kötelezettségét) beiktatását teszi lehetővé.

A közszerződések rendszerének fejlődése elválaszthatatlan a közszolgáltatások fogalmának és körének újraértelmezése nélkül, hiszen eszközei azok megvalósításának. Ebből a szempontból napjainkban meghatározó a neoliberais államfelfogás változása a válságok hatására. Amíg ugyanis korábban a közszerződési rendszerek kiterjesztése és közelítése az általános piaci szabályozáshoz elsősorban az „államtalanítást” és a kiserződéseket szolgálta, addig mára teljesen megváltozott ez a helyzet. A válság leküzdését célzó feladatok újraértékelik a közhatalmi eszközöket, köztük a közigazgatási szerződések rendszerét is. Mindez pedig hozzájárulhat a közszerződések rendszere megújulásához is. A jelenlegi helyzetre az a jellemző, hogy – legalább is itt Európai Unióban – a közösségi jogfejlődés az eredeti dogmatikai alapokat felülírta és a korábbi zárt rendszereket folyamatosan liberalizálta főként a szolgáltatási irányelv elfogadásával és érvényesítésével. Ennek megfelelően a közjog és ezen belül a közigazgatási jog szerepe is változott, visszaszorult. A közszerződések esetében a neoliberais államfelfogást megvalósító „új közmenedzsment” érvényesülése e területen is a piaci viszonyokat próbálta előtérbe helyezni. A válságok hatására ugyan a területen is változások következtek be, de ezek egyelőre csak a korábban a közigazgatásból kiszervezett egyes szolgáltatások visszaállamosításában mutatkozik meg egy-egy tagországban.

Az állami eszközök és felelősség csökkenése, az ellenőrzési mechanizmusok elégtelensége, a szolgáltatások folyamatos drágulása mind a klasszikus elvek (egyenlőség, általános elérhetőség, folyamatosság, szolidaritás stb.) ellen ható jelenségek.²⁸ Amennyire korábban túlzónak és károsnak mutatkozott a közszolgáltatások biztosításánál a közsfera meghatározó, helyenként kizárólagos szerepe, a másik irányba történő, esetenként a végletekig ható átalakulás sem hozta meg a kívánt társadalmi hatását. Az új viszonyok közt a közigazgatási szerződések szerepe újra előtérbe kerül, ezért kell foglalkozni e kérdéssel egy kicsit bővebben. .

Jóval szerényebb a közigazgatási szerződéseken belül a hatósági szerződések szerepe, melyek esetében egyoldalú hatósági aktus kibocsátása helyett a

²⁸ E témakört dolgozta fel PERROUD, Thomas: *Local governments and the provision of public service sin Fance and the United Kingdom*. Új Magyar Közigazgatás. 6. évfolyam, 3. szám. 33-41.

közigazgatás inkább megállapodik az ügyféllel, annak tartalmáról. Erre a legtöbb országban az egyes hatósági ügyek jellege által korlátozott módon és viszonylag szűk keretek közt van lehetőség csakúgy, mint az egyezségekre.

A közigazgatási aktusok közt is jelen vannak tehát a kétoldalú aktusok, melyek azonban sok tekintetben csak formai hasonlóságot mutatnak a polgári jogi szerződésekkel, de alapvetően a közjogi keretek által meghatározott és szűkebb területen alkalmazott intézményről van szó.

Ez különösen a hatósági aktusok tekintetében van így, míg a közszolgáltatási közigazgatási feladatok ellátásában szerepük fontos, de dinamikusan változó.

Magyarországon – a korábbiaktól eltérően²⁹ – jelenleg nincs egyértelmű dogmatikája a közigazgatási szerződéseknek és ennek következtében az egységes jogi szabályozása is hiányzik, ezért maga a fogalom nálunk főként jogirodalmi, elméleti kategória, bár van rá kúriai döntés³⁰ is.

Mindez persze nem jelenti azt, hogy ne lenne magára a tárgykörre vonatkozó jogi szabályozás, így pl. a koncesszióról szóló törvény³¹ szerint „a kizárólagos állami, önkormányzati vagy önkormányzati társulási tulajdon hatékony működtetésének, valamint a kizárólagosan az állam vagy az önkormányzat hatáskörébe utalt tevékenységek gyakorlásának egyik lehetséges útja mindezek koncessziós szerződés alapján való átengedése.”

A közigazgatási hatósági eljárást szabályozó törvény szerint;³² ha jogszabály lehetővé teszi, az elsőfokú hatóság a hatáskörébe tartozó ügynek a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében határozathozatal helyett az ügyféllel hatósági szerződést köthet. A koncessziós szabályozás arra példa, hogy a közigazgatás közérdekű szerződéses kapcsolatait a polgári jog eszközeivel is lehet kezelni, de közjogi szabályok által megállapított derogációkkal. A hatósági szerződések köre pedig a közigazgatási szerződések egy lehetséges tárgykörének teljes közjogias szabályozására példa.

²⁹ Lásd pl. TOMCSÁNYI Móric: *Magánjogi elemek a közigazgatási jogban*. 1912. Valamint HALMAY Gusztáv: *A magyar közigazgatási jog magánjogi vonatkozásaiban*. 1915. In: MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Magyar Királyi Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942. 52.

³⁰ Lásd; 1/2012. (XII. 10.) KMK–PK vélemény, illetve bővebben BARABÁS Gergely: *Állami támogatások joga*. In: LAPSÁNSZKY András (szerk.), *Közigazgatási jog. Fejezetek a szakigazgatás köréből*. Complex Kiadó, Budapest, 2013. II. Kötet, 652-656.

³¹ 1991. évi XVI. törvény a koncesszióról.

³² Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (továbbiakban: Ákr.) 92. §.

Mindezekre tekintettel jelenleg Magyarországon a közigazgatási szerződések főbb csoportjai a következők:

- a helyi önkormányzatok társulási megállapodásai,
- az Möt.v.³³ szerinti hatáskör átvállalásokról szóló megállapodások,
- a hatósági szerződések,
- a központi költségvetés, vagy állami pénzalap terhére jogszabály alapján juttatott támogatásokkal kapcsolatos megállapodások,

Alapvetően a polgári jog szabályozza, de közjogi derogációkkal a koncessziót és a közbeszerzés alapján kötött szerződéseket (köz munkák és beszerzések piaca).

3. A közigazgatási aktusok érvényességi kellékei, a hibás közigazgatási aktusok

A jelenlegi osztályozás megkülönbözteti a jog által meghatározott és az alkalmassági követelményeket. Mivel a jogi aktust és azon belül a közigazgatási aktust is joghatást kiváltó akaratnyilatkozatként fogalmazzuk meg, ezért alkalmassági követelményként a jogi hatás kiváltására való alkalmasság jelentkezik. Emellett megfelelőnek kell lennie a konkrét elérendő cél megvalósítására, a jogpolitikai célokhoz igazodnia kell, vizsgálni kell az eszközöket, eredményt, a hatékonyságot, a ráfordítást, az aktusnak teljesíthetőnek és értelmesnek kell lennie stb. Ezek többsége lassan már beolvadt a jogi követelmények közé.

Ahhoz, hogy a közigazgatási aktus a szándékozott joghatások kiváltására képes és alkalmas legyen, érvényesnek kell lennie. Az érvényesség kritériuma magában foglal olyan feltételeket, amelyeknek minden aktus esetében fent kell állnia (általános) és olyanokat, amelyek csak egyes esetekben megköveteltek (speciális). A jogi követelményeknek tehát két fajtája ismert: az általános, minden jogi-közigazgatási aktussal szemben érvényesítendő és a speciális, amelyeket a jogszabály konkrét aktussal szemben támaszt.

3.1. Általános érvényességi kellékek

3.1.1. Felhatalmazás, hatáskör, illetékesség

Az érvényesség első feltétele a felhatalmazás, azaz konkrétan meg tudjuk jelölni azt, aki az aktus kibocsátására jogosult. Ezt jogi keretek között kell szabályozni,

³³ 2011. évi CLXXXIX. törvény 10. § (3) és 12. §.

azaz jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz tartalmazza a felhatalmazást. Emellett meg kell határozni azt is, hogy a kibocsátó milyen feladatok ellátására bocsáthatja ki az aktust és milyen jogosítványokkal rendelkezik, ezt önállóan gyakorolhatja-e vagy megosztottan, más szervvel, személlyel együtt. A hatáskör a döntési, intézkedési jogosítványokat is meghatározza. Ezeket a korlátokat adja meg a hatáskör.

Az illetékesség az azonos hatáskörű szervek között területi alapon segít eligazodni abban, hogy konkrét esetben mely szerv jogosult az aktus kibocsátására, kijelölve a közigazgatási szervek működési területét. Fő szabály szerint a közigazgatási szervek illetékességi területükön belül járhatnak el (kivételesen kijelölés vagy megkeresés, jogsegély esetén pedig) azon kívül is.

Ez a három feltétel (felhatalmazás, hatáskör, illetékesség) konjunktív, azaz mindhárom együttes fennállása esetén beszélhetünk érvényes aktusról. Hiányuk lényeges hibának minősül, amely az aktus semmisségét okozza.

3.1.2. Jogszerűség

Az általános érvényességi kellékek közé kell sorolni a jogszerűséget, amely ugyan magában foglalja az előző követelményeket is (jogilag rögzítsük, hogy ki milyen területen milyen döntéseket hozhat), azonban ezen túlmegy. ***Az aktus tartalmának és megalkotásának a jogon kell alapulnia, jogszerűnek kell lennie, az anyagi és eljárásjogi jogszabályokhoz is kötve van.***

A jogszerűségnél külön szót érdemel a jogi kötöttség, a mérlegelés, méltányosság, diszkréció témaköre. A jogalkotás próbál felkészülni valamennyi élethelyzetre, azonban nem tud. Ha részletesen szabályoz egy életviszonyt, kizárva minden döntési szabadságot, akkor egy váratlan helyzet akár jogellenes döntést is generálhat. Ennek a fordítottja sem jó, túl nagy szabadságot adni a jogalkalmazó kezébe, és csak keretjelleggel rögzíteni a szabályokat.

Még egy viszonylag részletes szabályozás mellett is adott azonban a mérlegelés lehetősége, hiszen magának a döntéshozónak kell a rendelkezésre álló adatok és bizonyítékok mérlegelése alapján megítélnie a tényállást és a jogszabály által biztosított döntési alternatívák közül választani, hogy az adott tényállás tükrében milyen, a jog által előírt jogkövetkezményeket alkalmazzon.³⁴ Tipikus, mérlegelésre lehetőséget adó helyzet az általános fogalmak alkalmazása.

A mérlegelésnek két fajtáját szokták elkülöníteni attól függően, hogy a mérlegelés a döntés tartalmára vagy az eljárásra hat-e ki. Az érdemi mérlegelésről van szó, ha nyelvtanilag a szövegben „-hat, -het” kötőszavakat, „vagy-vagy” alternatívákat, szankciók esetében a mérték megállapításában -tól, -ig határokat vagy az „indokolt

³⁴ A hatósági jogalkalmazásban ritkább a mérlegelés lehetősége.

esetben” kifejezéseket találjuk. Eljárási mérlegelés lehetséges az eljárás megindításánál (pl. a közszolgálati tisztviselők esetében fegyelmi eljárást a munkáltatói jogkör gyakorlója csak alapos gyanú esetén indíthat), a bizonyításnál (hiszen a bizonyítékokat egyenként és összességében a hatóság saját belátása alapján szabadon mérlegeli és a bizonyítékoknak nincs meghatározott kötőerejük, taxatív felsorolással sem találkozunk a törvényben), illetve a végrehajtásnál. A mérlegelés alapján kibocsátott aktusoknál is érvényesül a jogi kötöttség, hiszen jogszabályon alapulnak.

A diszkrecionalitás vagy szabad belátás tágabb kategória, mint a mérlegelés. Általában itt az államérdek, az állami célok megvalósítása az, ami „felhatalmazza” a közigazgatási szervet a cselekvésre, akár konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is (pl. veszélyhelyzetben), vagy felhatalmazás alapján, de a cselekvés tartalmában széleskörű szabadságot élvezve, akár jogszabálytól eltérően (pl. katasztrófhelyzetekben, rendkívüli állapotban, hadiállapotban).

A cselekvés jogszerűségének alátámasztását szolgálja az aktusok indokolása és az ilyen aktusokkal szembeni bírói felülvizsgálat lehetősége.

A méltányosság az eddigi fogalmaktól eltérő jelentéssel bír. Itt a közigazgatási szerv azért hoz a jogszabálytól főszabálya alól kivételt tevő aktust, mivel a jogszerű aktus méltánytalanul, hátrányosan érintené az aktus címzettjét, és ez által ellentétes lenne a jogszabály eredeti rendeltetésével, céljával. Méltányosságra csak jogszabályi felhatalmazás alapján van lehetőség. A jogszerűség biztosítása érdekében azonban általános eljárási garanciákat épít be a jogalkotó, jóval behatároltabb a döntés (meghatározva a feltételeket, kinek a javára szólhat, milyen esetekben). Fontos, hogy ilyen esetekben a döntés lehetőleg ne sértsen közérdeket vagy ellenérdektől fél jogát, indokolt határidőhöz kötni a jogérvényesítést és általában felettes szerv bírálja el a kérelmet.

3.1.3. Az akarat

Újabb érvényességi kellékként jön számításba az akarat, az előidézni kívánt joghatást célozza, annak kiváltására irányul. A valóság természetesen személynél az akarat-elhatározást és a cselekvőképességet is jelenti, azaz ténylegesen meg kívánja tenni az akaratnyilatkozatot, rendelkezik a szükséges belátási képességgel, és jogokat szerezhet, kötelezettségeket vállalhat. Az akarat-elhatározás érvénytelenségénél azt kell bizonyítani, hogy valamely, az akaratban fellelhető megtámadási ok áll fenn, az akarat hiányzik (a kibocsátó tévedésben volt, megtévesztették, tévedésbe ejtették, kényszer vagy fenyegetés hatására hozta meg az aktust).

3.1.4. Az eredmény

Az aktus érvényessége szempontjából nem csak a kibocsátó személye, jogai, akarata, az aktus kibocsátásának rendje, hanem végeredménye is fontos. Az eredménynek tárgyilag és jogilag egyaránt lehetségesnek kell lennie. A jogilag lehetséges eredményt már a jogszerűség, az eljárási rend betartása garantálja.

3.2. Speciális érvényességi kellékek

A speciális érvényességi kellékek az aktusok közti eltéréseket juttatják érvényre pl. bizonyos esetekben kötelező szakhatósági hozzájárulás beszerzése.

3.3. A hibás aktusok

Hibás/érvénytelen aktusról akkor beszélünk, ha valamely jogi vagy alkalmassági követelménynek, érvényességi kelléknek nem felel meg. A hiba súlyosságától függően a kívánt joghatás kiváltására az aktus részlegesen vagy teljesen alkalmatlan lesz. Első esetben lényegtelen hibáról lévén szó, az aktus hibája **orvosolható** és a joghatás később beállhat, a második esetben a lényeges hiba miatt az aktus **semmis**.

Ha az aktus hibája orvosolható, értelemszerűen **orvosolható aktusról** beszélünk, ahol az orvoslás történhet az aktus megváltoztatásával, kiegészítésével, módosításával, kijavításával vagy kicserélésével.

A **megváltoztatás** és a **módosítás** hasonlít egymásra, érdemi változás történik az aktusban, tartalma részben vagy teljes egészében változik. Megváltoztatásra az aktust kibocsátó szerv felettes szerve jogosult (pl. fellebbezési vagy felügyeleti eljárás keretében), míg a módosításra maga az aktust kibocsátó (pl. ha a hatóság saját hatáskörében módosítja határozatát a hozzá érkezett fellebbezés alapján, az abban foglaltaknak megfelelően).

Ha a döntésből jogszabály által előírt kötelező tartalmi elem hiányzik, vagy az ügy érdeméhez tartozó kérdésben nem született döntés, a hatóság a döntést kiegészíti. Tehát itt egy olyan kérdésben való döntéssel egészül ki az aktus, amelyről már korábban is rendelkezni kellett volna. A **kiegészítés** kiegészítő döntéssel és az eredetire való feljegyzéssel vagy kicseréléssel lehetséges.

Ha a döntésben elírás, illetve számítási hiba van, és az nem hat ki az ügy érdemére, a hatóság a hibát kérelemre vagy hivatalból **kijavítja**. A kijavítás történhet az eredeti példányra való feljegyzéssel vagy külön kijavító aktus kibocsátásával vagy az eredeti aktus bevonásával és másira való kicserélésével.

A *kicszerelés* – mint azt fentebb is láttuk – elsősorban technikai jellegű dolog, a korábbi aktust váltja fel ahelyett, hogy ahhoz hozzá kellene valamit toldani vagy fel kellene rá jegyezni.

A *semmis* aktusokon belül is két kategóriát különböztethetünk meg: a *nem létező* és a *megsemmisítendő* aktust. Az utóbbi a joghatás kiváltására ugyan alkalmas, azonban olyan mértékű hibában szenved, amelynek orvoslása nem megoldható, ezért meg kell semmisíteni. A *megsemmisítendő aktus*nál a megsemmisítésig a joghatás él, mindaddig érvényes, amíg meg nem semmisítik. Itt tulajdonképpen a jogszerűség követelménye szenved csorbát, lényeges anyagi vagy eljárásjogi szabálysértés történik. Ilyen semmisséget okoz pl. a tárgyilag lehetetlen eredmény, az akarat fogyatékosága (tévedés, megtévesztés), speciális követelményeknek való nem megfelelés.

A *nem létező aktus* esetében a hiba súlyossága miatt az aktus nem jöhetett érvényesen létre, azaz keletkezésétől fogva semmis, hozzá joghatás nem fűződhet (ezért kell megsemmisíteni). Ilyen lényeges hibának tekinthető pl. a hatáskör vagy az illetékesség hiánya. Eljárásjogi szempontból az általános semmisségi okokat az Ákr. sorolja fel.³⁵

Előfordulhat, hogy a semmisség megállapítása a jogszerűség követelményével ellentétes, mert jóhiszeműen szerzett jogokat sértene. Ebben az esetben a jogalkotó korlátokat vezetett be, és csak szűk keretek között ad lehetőséget a megsemmisítésre (határidőhöz köti, jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokat nem sérthet, szakhatóság hozzájárulása).

3.4. Az aktusok hatálya, a jogerő problematikája

Az érvényesség azt határozza meg, hogy mely feltételek teljesülése esetén jön létre az aktus, képes a kívánt joghatások kiváltására, míg a hatály azt az időtartamot határozza meg, amíg a joghatás, jogkövetelmény él és érvényesül.

Az érvényesség és a hatály elválhat egymástól időben. Ha az aktus kibocsátásakor későbbi időpontot adtak meg (jogszabály vagy egyedi aktus) a hatályba lépésre, akkor érvényes ugyan, de nem hatályos. Az aktus közlése feltétele a hatályosságnak (hatósági jogalkalmazói aktus esetén a jogerőre emelkedés).

A hatály feltétele a jogerő is, ami az ügyfél számára (hatósági jogalkalmazói aktus esetén) kiszámíthatóságot, véglegességet jelent. Ezt követően az aktus már nem támadható meg, az abból származó jogok, kötelezettségek nem vitathatók.

³⁵ Ákr. 123.§ (1) bekezdés.

Az Ákr. szabályozása szakít a jogerő fogalmának alkalmazásával és helyette „*a hatóság döntésének véglegessége*”³⁶ új intézményét alkalmazza, azaz főszabályként a végleges döntések a végrehajthatók. Bár a véglegesség intézményével külön foglalkozunk a munka későbbi részében, didaktikai okokból kifolyólag már itt kitérünk legfontosabb elemeinek rövid ismertetésére.

A hatóság döntése végleges, ha azt a hatóság már – az Ákr.-ben meghatározott kivételekkel – nem változtathatja meg. 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 fellebbezési eljárás megszüntetése esetén a hatóság fellebbezéssel támadható elsőfokú döntése a fellebbezési eljárás megszüntetéséről szóló végzés véglegessé válásának napján válik véglegessé.

³⁶ Ákr 43. 82.§.

III. FEJEZET

A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSI JOG FOGALMA ÉS SZABÁLYOZÁSI RENDSZEREI

1. A közigazgatási eljárás fogalma és tagozódása

1.1. A közigazgatási eljárás fogalma

A megelőző pontokban volt szó a közigazgatási aktusokról valamint a közigazgatási jogalkalmazás sajátosságairól egyaránt. Ennek során mindkét esetben a közigazgatási hatósági aktusok és azok kibocsátása volt a központban. Ez előrevetíti azt, hogy a társadalom és az egyének életviszonyait leginkább alakító, azokba legmélyebben beavatkozó közigazgatási aktusok kibocsátásának rendje garanciális okokból kiemelkedő fontosságú.

Ugyanakkor a közigazgatás működése során nem csak közigazgatási aktusokat bocsát ki és nem pusztán közigazgatási hatósági jogalkalmazást végez, ezért eljárási rendje és az erre vonatkozó szabályozás belülről is differenciált. Ezt tükrözi a közigazgatási eljárás mibenlétére, fogalmára vonatkozó történetileg és a különböző tudományágak, valamint azok irányzatai által kidolgozott meghatározások³⁷ sokszínűsége is.

Ennek megfelelően a közigazgatási eljárás Magyarországon kialakult³⁸ legáltalánosabb fogalma a XX. század közepén még a közigazgatás, mint szervezet működésének cselekvési rendjét jelentette. Ennél általánosabb a közigazgatási eljárás jogtudományi fogalma, mely szerint az a közigazgatási anyagi jogi normák érvényesülési módja. Mindez konkretizálva a közigazgatási jogra az a konkrét közigazgatási aktusok kibocsátásának rendjét jelenti.

A magyar közigazgatás-tudomány több jeles képviselője szerint³⁹ ezt a fogalmat belülről differenciálni szükséges az alapján, hogy milyen aktusok kibocsátását szabályozza, a közigazgatási szervek milyen kapcsolataira terjed ki stb. és erre építve különböző eljárási típusok különböztethetők meg. Ezekből azonban garanciális okokból kiemelendő **a megelőzőekben ismertetett hatósági aktusok kibocsátásának eljárásjogi szabályozása. Az ennek eredményeként létrejött, a közigazgatási szervek hatósági eljárására vonatkozó általános és speciális eljárási jogszabályok összességét értjük a közigazgatási hatósági eljárás alatt.**

³⁷ Lásd: FAZEKAS Marianna - FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar Közigazgatási Jog. Általános rész.* Osiris, Budapest, 2005. 359-360.

³⁸ SZONTÁGH Vilmos: *A közigazgatási jogtudomány tankönyve.* Debrecen. 1948.

³⁹ Lásd: FAZEKAS Marianna (szerk.): *Magyar Közigazgatási Jog. Általános rész III.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2013. 134-135.

E felfogás szerint a közigazgatási eljárás tehát legtágabb értelemben magában foglal minden közigazgatási anyagi jogi normát érvényesítő eljárásjogi normát, míg a közigazgatási hatósági eljárási jog értelemszerűen a hatósági aktusok kibocsátását szabályozza, így **a két fogalom eltér egymástól**. Ezt tükrözte a 2018-ig hatályos magyar törvényi szabályozás⁴⁰ is, mely „a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályai” címet viselte, míg a helyébe lépő új szabályozás az általános közigazgatási rendtartás elnevezést használja. Mindkét alkalmazott hatósági eljárásjogi szabályozásunk közös vonása azonban az az általános jelleg, mely – minden érénnyel szembe – nem minősül a világ nagy közigazgatási rendszereiben általánosan alkalmazott modellnek sem. A különböző közigazgatási rendszerekben kialakult eljárási szabályozások közt nagy különbségek vannak abban a tekintetben is, hogy az eljárásjogi szabályozás a közigazgatás cselekvésének mely területeire terjed ki és milyen módon történik.

A jogállami közigazgatásnak az felel meg, ha a közigazgatás cselekvésének minden területe eljárásjogi szabályozás alá esik. Ebből azonban nem következik az, hogy ennek a legmagasabb jogforrási szinten és egy átfogó kódexben kell megjelennie. Mindezeket előre bocsátva a tananyag további részében a közigazgatási hatósági eljárásról lesz szó, így értelemszerűen a közigazgatási eljárási jognak ezt a szűk fogalmát használjuk, nem feledve azonban a jelzettekét.

1.2. A közigazgatási hatósági eljárás tagozódása

Annak érdekében, hogy a különböző közigazgatási hatósági eljárásjogi rendszerek kialakulása és belső logikája megvilágítható legyen, a fogalmon túl az eljárás sajátosságait, így különösen a szakaszait is vizsgálunk kell. Ebben a tekintetben – a rendszerektől függetlenül – megkülönböztethetünk **alapeljárást, jogorvoslati és végrehajtási eljárási szakaszokat**. Egyes szerzők a különböző országok gyakorlatában ritkábban előforduló **újrafelvételi szakaszt is** a jogorvoslatihoz kötik, míg mások azt külön szakaszként tekintik, a helyenként kivételesen fellelhető **méltányossági eljárási szakasszal együtt**.

Mindez nem változtat azon a tényen, hogy **közigazgatási hatósági eljárásról csak akkor beszélhetünk, ha legalább az eljárás megindulásától az elsőfokú érdemi döntés meghozataláig, valamint annak közléséig tartó alapszakasz megvalósul egy konkrét ügyben**. Ez a közigazgatási hatósági eljárás **szükségszerű szakasza** és az összes **többi** ehhez képest **esetlegesen felmerülő** szakasz.

Az alapeljárás tehát az eljárás megindításától, vagy megindulásától az elsőfokú érdemi határozat meghozataláig tart. Fontos már most kiemelni azt, hogy ez utóbbi azzal válik teljessé, hogy az érdemi döntést közlik az ügyfelekkel, illetve a

⁴⁰ Amint ez már korábban jelzésre került a 2004. évi CXL. törvény, a Ket. helyébe 2018. január elsejétől a 2016. évi CL törvénnyel elfogadott általános közigazgatási rendtartás (Ákr.) lép.

döntéssel érintett más résztvevőkkel. A közigazgatási hatósági eljárások jogi szabályozásának általában ez a szakasz áll a középpontjában és itt kerülnek szabályozásra az eljárás alapintézményei (pl. a hatály, az eljárás megindulásának módjai, a bizonyítási eljárás, a képviselő, kizárás, a döntések fajtái és az azokra vonatkozó tartalmi és formai előírások stb.).

A jogorvoslati eljárási szakasz a hatósági eljárás esetleges szakasza, ami azt jelenti, hogy nincs feltétlenül minden ügyben jelen. Az elvi és jogi lehetősége persze meg van, hiszen a jogorvoslatihoz való jog az Alaptörvényben⁴¹ rögzített alapvető jog, mely ***megilleti az ügyfeleket*** a közigazgatási hatósági eljárásban is. Ugyanakkor a jogorvoslati eszközök nem merülnek ki az ügyfelek jogait és jogos érdekeit védő eszközökben, hanem vannak más, alapvetően ***a közérdeket védő eszközök*** is, melyek célja a törvényesség biztosítása esetenként az ügyfél érdekei ellenébe is. A jogorvoslati szakasz jogi szabályozása tehát ***a jogállamiság érvényesülése szempontjából is garanciális jelentőségű.***

A végrehajtási eljárás előfordulási gyakorisága a jogorvoslati szakaszhoz képest is szűkebb, mivel az nem minden hatósági döntéshez csak a kötelezést tartalmazóakhoz kapcsolódhat és ott is csak abban az esetben van rá szükség, ha a végrehajtás önkéntes jogkövetéssel nem valósul meg. Mindez nem azt jelenti, hogy maga az eljárás és annak jogi szabályozása ne lenne fontos. A hatósági jogalkalmazás, mint közhatalmi tevékenység lényege lenne kétségbe vonható akkor, ***ha a hatósági döntések végrehajtására legitim állami kényszer*** nem állna rendelkezésre. Ennek a legitim állami kényszer alkalmazásának pedig szintén jogállami garanciák közt kell érvényesülnie. Ugyanakkor azt is figyelembe kell venni, hogy ez a szakasz az eljárás végső szakasza, mely gyors befejezése az ügyfelek és az eljáró hatóságok közös érdeke. Mindezekre tekintettel rövidebb határidők és sajátos jogorvoslati lehetőségek e szakaszra a jellemzők.

Az ***újrafelvételi és a méltányossági*** eljárási szakaszok csak ritkán felmerülő szakaszok az egyes országok konkrét jogi szabályozásában. Megemlítésük mégis fontos, mert mindkét eljárási szakasz szerepelt a közigazgatási hatósági eljárás korábbi jogi szabályozását jelentő Ket.⁴² eredeti 2004-ben elfogadott változatában. Habár e más országok jogi szabályozásában is ritkán szereplő jogintézmények mögött reális társadalmi igények húzódnak meg, melyre jogállami körülmények közt reagálni kell, az új Ákr. szabályozása ezeket már nem tartalmazza, illetve a korábbiaktól eltérően rendezi.

Az eljárási szakaszok érintőleges és előzetes tárgyalására e fejezetben egyebek közt azért van szükség, mert ismeretük szükséges ahhoz, hogy a világon kialakult nagy közigazgatási hatósági eljárási rendszerek történetébe és logikájába be tudjunk tekinteni.

⁴¹ Alaptörvény XXVIII. Cikk (7) bekezdés.

⁴² 2004. évi CXL. törvény.

2. A közigazgatási hatósági eljárás kialakulásának folyamata és a nagy szabályozási rendszerek

2.1. A közigazgatási hatósági eljárás kialakulásának folyamata

A modern polgári közigazgatás és az azt szabályozó közigazgatási jog kialakulásának kezdetei a XVIII-XIX. század fordulójára vezethetők vissza. Ez azonban még valóban csak a kezdeteket jelentette kevésbé tagolt és differenciálatlan intézményrendszerrel. Ez vonatkozott magára a közigazgatási jogra is. A közigazgatási anyagi és eljárási normák jellemzően ugyanabban a jogszabályban kerültek szabályozásra, jelentek meg. Így ebben a szakaszban még nem beszélhetünk elkülönült közigazgatási eljárásjogi szabályozásról és pláne nem közigazgatási hatósági eljárásjogi szabályozásról. Mindez a hatósági jogalkalmazás szempontjából azt jelentette, hogy minden egyes ügyre, vagy összetartozó ügycsoportra eltérő szabályozás alakult ki, ami nem könnyítette meg sem a jogalkalmazó hatóságok, sem pedig az ügyfelek helyzetét.

Igaz persze az is, hogy az ügyek előfordulásának száma, illetve a hatósági hatáskörök köre lényegesen szűkebb volt a mai állapotainkhoz képest. Az állami szerepkörök gyors változása és folyamatos növekedése azonban alapvetően megváltoztatta ezt a helyzetet. Az egyre növekvő számú és bonyolultabbá váló hatósági ügyek intézése egységes eljárási szabályok hiányában egyre nagyobb kihívások elé állította a hatóságokat és ügyfeleket egyaránt.

Mindezekre tekintettel indult meg az a folyamat, mely a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó jogi szabályozást egyszerűsíteni és tipizálni is ennek érdekében igyekezett. Ez egyaránt szolgálta a közigazgatási hatóságok érdekeit az egyszerűbb és átláthatóbb, valamint hatékonyabb, olcsóbb jogalkalmazás oldaláról, de szolgálta az ügyfelek érdekeit is jogaik érvényesítésének megkönnyítésében.

Ez a folyamat különösen a XIX. század végére és a XX. század elejére erősödött fel és került sor a közigazgatási jogi szabályozásban **az anyagi és eljárási normák szétválasztására**. A szétválasztásra különböző megoldások alakultak ki és érvényesülnek ma is a világon.

Ezek főbb csoportjai a következők:

- az egyik ilyen lehetséges megoldás, amikor **az egyes közigazgatási ügycsoportokra speciális eljárási szabályokat állapít meg a jogszabály**, de nem az összes eljárási szakaszra, hanem azok közül csak valamelyikre. Ez leggyakrabban az alapeljárást jelenti, de vannak rendszerek, ahol a jogorvoslati lehetőségekre is kiterjed a szabályozás,

- a következő lehetséges megoldás, amikor **egyes ügycsoportokra részletes és különös eljárási** szabályokat állapít meg jogszabály, mely azonban **átfogja az eljárás több, vagy az összes szakaszát**,
- komplexebb az a szabályozási módszer, amikor az egyes ügycsoportokban alkalmazott különös eljárási szabályokból minden ügycsoportban egyaránt alkalmazható **általános eljárási szabályokat alkotnak az eljárás egyes szakaszaira**, de nem az összesre,
- végül az úgynevezett **általános eljárásjogi szabályozást** követő országok olyan megoldást alkalmaznak, amikor főszabályként **minden közigazgatási hatósági ügyben és az eljárás összes szakaszára** alkalmazható általános eljárási szabályok kerülnek megalkotásra és alkalmazásra.

2.2. A különböző modellek alkalmazása a gyakorlatban⁴³

Az egyes országok gyakorlatában mindegyik szabályozási módra találhatunk példát. Az eltéréseknek több oka is van, de meghatározó az egyes országokban a közjog és magánjog jogági elkülönültségének felfogása, a közigazgatás szervezeti rendszerének sajátosságai és a tradíciók. Ebből a szempontból jól elkülöníthetők az angolszász jogrendszerhez tartozó államok és a kontinentális jogrendszerhez tartozó országok.

Ennek megfelelően Angliában az egyes ügycsoportokra vonatkozó jogszabályok és a precedens jog határozzák meg az eljárás rendjét. A meghozott döntéseket pedig a közigazgatáson belül kvázi bíróságként működő közigazgatási törvényszékek, a tribunálok vizsgálják felül. Egységes törvényi szabályozás a tribunálok felülvizsgálati rendjéről és a fellebbviteli rendről alakult ki a XX. század közepétől.

Az Egyesült Államokban szintén ez időben alakult ki a szövetségi közigazgatási eljárási törvény, mely azonban nem az összes eljárási szakaszra állapít meg részletes szabályokat, hanem főleg alapelveket tartalmaz. Tagállami szinten pedig az államok közigazgatási eljárási törvényeinek modelljét alkalmazzák, melyet a közigazgatás-tudomány dolgozott ki és ajánlott a tagállami törvényhozások számára.

Az angolszász rendszerektől alapvetően különbözik a kontinentális jogrendszerhez tartozó országokban alkalmazott megoldások köre. Ezekre az általános jellegű eljárásjogi szabályozás a jellemző, de ezek mikéntjében komoly eltérések is vannak, tehát nem alkotnak egy homogén rendszert.

⁴³ Lásd bővebben: SZAMEL Katalin: *A közigazgatás működésének meghatározó trendjei. (Az eljárásjog és az e-government szabályozottsága)*. In: SZAMEL Katalin - BALÁZS István - GAJDUSCHEK György - KOI Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Complex, Budapest, 2011. 59-82.

Így a francia szabályozás alapvetően a közigazgatáson belül megvalósuló államtanács típusú közigazgatási bíráskodás által kifejlesztett jogelveket és intézményeket veszi alapul és foglalja különböző törvényekbe az általános érvényesülés érdekében.⁴⁴

Az általános jellegű közigazgatási eljárásjogi szabályozás első átfogó törvénye egyébként Spanyolországban készült még 1889-ben, mely azonban nem csupán eljárásjogi tárgyköröket tartalmazott. Az általános eljárásjogi modellt teljes egészében megvalósító első eljárásjogi szabályozás az 1925-ös osztrák törvény volt. Ez a törvény nagymértékben hatott a német szabályozásra és a közép-kelet-európai országok többségére, így a magyar szabályozásra is. Ennek ellenére sem beszélhetünk arról, hogy az általános eljárásjogi szabályozás általánossá vált volna a világon, vagy csak Európában is.

Elvileg a jogalkalmazás szempontjából és az ügyfelek jogérvényesítése oldaláról egyaránt egy ilyen szabályozás tűnik az ideálisnak. Ugyanakkor az is tény, hogy a közigazgatási ügyek sokszínűsége nem mindig egyeztethető össze az általános jellegű szabályozással. Így aztán az általános szabályozást tartalmazó szabályozások viszonylag sok kivételt és eltérést tartalmaznak, melyek összességében ronthatják le a modell érvényesülését.

A magyar közigazgatás fejlődésében⁴⁵ viszonylag korán találkozhatunk a közigazgatási eljárásra vonatkozó törvényi szabályozás igényével. Így az 1901: XX. tc. szólt a közigazgatás egyszerűsítéséről, az 1929: XXX. tc. a közigazgatás rendezéséről és az azt továbbfejlesztő 1933: XVI. tc. a legfontosabb állomások. Ebben az időszakban a magyar közigazgatás-tudomány jeles képviselőire a megosztottság volt a jellemző abból a szempontból, hogy ki támogatta az általános eljárásjogi szabályozási modellt. A támogatók közül Márffy Ede és Magyary Zoltán emelhető ki, illetve Valló József, aki az első kódex tervezetét el is készítette. Ugyanakkor szép számmal voltak az általános eljárásjogi szabályozásnak ellenzői is, mint pl. Concha Győző, Erekly István, vagy Ladik Gusztáv.

Bár 1957-ig ilyen törvény nem került elfogadásra, de az előzmények meghatározták a magyar közjogi gondolkodást. Sajátos módon az első általános eljárásjogi szabályozás éppen a szocializmusban, annak is az 1956-os forradalmat követő legnehezebb idejében született meg nyilván a konszolidáció szándékával. A már tárgyalt tudományos és jogszabályi előzmények alapján, melyeket a törvény előkészítői is felhasználtak, olyan időtállóra sikerült az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény, hogy az egészen 2005-ig, azaz

⁴⁴ Az utóbbi időkben itt is jelentős változások következtek be. Lásd Pollák Kitti; Történeti vázlat a francia közigazgatási eljárásjogi kodifikáció mérföldköveiről. *Eljárásjogi Szemle*, 2017/1. 43-47., <http://eljarasjog.hu/2017-evfolyam/torteneti-vazlat-a-francia-kozigazgatasi-eljarasjogi-kodifikacio-merfoldkoveirol/> (2017. 08. 22.).

⁴⁵ Lásd bővebben: FAZEKAS – FICZERE (szerk.): *Magyar Közigazgatási Jog. i.m.* 366-370.

közel fél évszázadig volt hatályban. Ez alatt igazán nagy és átfogó novellájára egyszer került sor az 1981. évi I. törvénnyel. Ezt a törvényt váltotta fel a 2004. évi CXL. törvény a Ket., mely azonban 2017. december 31-ig tartó hatálya alatt több átfogó felülvizsgálaton is átesett. Éppen ezért vált szükségessé a 2018. január elsejétől hatályos új jogi szabályozás, az Ákr. megalkotása.

Az új törvény szabályozásnak a következő fő jellemzői rögzíthetők;

- az általános közigazgatási rendtartás rövid, egyszerű, közérthető és az ügyfelek jogainak garanciális védelmére koncentráció jellegének érvényesítése,
- ehhez kapcsolódóan az alapelvek rendszerének felülvizsgálata és az új európai tendenciákhoz történő hozzáigazítása,
- az eljárást jelentősen gyorsító új eljárási típusok, az ún. sommás eljárások intézményesítése,
- a hivatalból és a kérelemre irányuló eljárások differenciáltabb szabályozása, ennek keretében a hatósági ellenőrzések kiemelése,
- a közigazgatási hatóságok közti új eljárási kapcsolatok kialakítása és ezzel az eljárások hatékonyságának és gyorsaságának növelése,
- a jogorvoslati rendszer felülvizsgálata, a fellebbezésnek, mint rendes jogorvoslat általános jellegének megszüntetése, a közigazgatási döntések bíróság általi felülvizsgálatának a kiterjesztése,
- a közigazgatási szankciók anyagi jogi szabályozásának kiiktatása az eljárási jogi rendelkezések közül,
- az elektronikus ügyintézésre vonatkozó technikai részletszabályok kiiktatása és az Ákr.-től külön történő szabályozása,

Az új jogi szabályozás egyik leglényegesebb kérdése volt a kódex általános jellegének fenntartása, vagy elvetése. Ebben a tekintetben ugyan megmarad az általános jelleg, de egy olyan irány látszik érvényesülni, mely egyszerre szigorít ennek érdekében, de az ügyek sokszínűségére tekintettel egyben rugalmasabb kereteket is ad. Az alapelvek és intézmények esetében a kógens jelleg erősödik, míg az egyes ügycsoportokra vonatkozó sajátosságokat tartalmazó részletszabályok eltérőek lehetnek, így összességében inkább a „kerettörvény” jelleg érvényesül.

2.3. Az Európai Közigazgatási Tér és a közigazgatási hatósági eljárás szabályozása

A közigazgatási hatósági eljárás szabályozásának nem csupán meghatározó modellje nem alakult ki, de olyan nemzetközi egyezmény sem, mely legalább az egységes kereteket megadná. A kevés fellelhető dokumentum, így különösen az

Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 1977-ben hozott határozata, csupán néhány alapelv rögzítéséig jut el.

Így biztosítani kell az eljárásokban az ügyfelek számára:

- a meghallgatáshoz való jogot,
- a lényeges tények megismeréséhez való jogot,
- a jogi tanácsadáshoz való jogot,
- a közigazgatási szerv indokolási köztelezettségét,
- a közigazgatási szerv kötelezettségét arra, hogy a döntések jogorvoslattal való megtámadhatóságára felhívja a figyelmet.

Sajátos helyzet van kialakulóban az Európai Unió és tagországi viszonyában a közigazgatási eljárásjogi szabályozás terén. Amint ugyanis az már korábban említésre került, a tagországi közigazgatás szabályozása nem tartozik az Unió hatáskörébe. Régóta esedékessé vált ugyanakkor az Unió szervei közigazgatásának minősíthető eljárásának szabályozása, mely több szakaszban van megvalósulóban.

A szabályozás központi eleme **„a megfelelő ügyintézéshez való jog”** elve, mely az Európai Unió Alapjogi Kartájában⁴⁶ jelenik meg jogilag releváns módon (41.§). Eszerint;

- Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.
- Ez a jog magában foglalja:
 - mindenkinek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák,
 - mindenkinek a jogát arra, hogy a személyére vonatkozó iratokba a bizalmas adatkezeléshez, illetőleg a szakmai és üzleti titokhoz fűződő jogos érdekek tiszteletben tartása mellett betekintszen,
 - az igazgatási szervek azon kötelezettségét, hogy döntéseiket indokolják.
- Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az Unió a tagállamok jogában foglalt közös általános elvek alapján megtérítse számára az intézményei és alkalmazottai által feladatuk teljesítése során neki okozott károkat.

⁴⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT> (2015. 07. 08.).

- Mindenkinél lehetősége van arra, hogy a Szerződések nyelveinek valamelyikén írásban forduljon az Unió intézményeihez, és ugyanazon a nyelven kapjon választ.

Ezek az elvek pedig a „Jó közigazgatás Európai Kódexében”⁴⁷ kerülnek kibontásra, melyek közül következők érdemelnek kiemelését:

- a törvényesség (4.§),
- a diszkrimináció tilalma (5.§),
- az arányosság (6.§),
- a koherencia (10.§),
- a hatalommal való visszaélés tilalma (7.§),
- a részrehajlás-mentesség és függetlenség (8.§),
- objektivitás (9.§),
- méltányosság (11.§),
- udvariasság (12.§),
- a beadványokra való válaszadási kötelezettség (12.§).
- a döntések közlésének kötelezettsége minden érintett számára (20.§),
- az eljárások nyilvántartásának és nyomon követhetőségének az elve (24.§).

Ezek nagyon fontos előrelépést jelentenek, de látni kell azt is, hogy a Karta idézett rendelkezései nem közigazgatás specifikusak és azok minden uniós intézményre és szervezetre kiterjednek, nem csupán a közigazgatásnak minősíthetőkre, mely utóbbiak beazonosítása önmagában is nehéz és vitatott.

Probléma továbbá, hogy a Kódex jogi erővel nem bíró ajánlásai túl általánosak és olyanok, melyek már a tagországi szabályozásokban egyébként is megtalálhatók.

Ezen a helyzeten változtatott „az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról” szóló EP határozat.⁴⁸ Ez megadja a felhatalmazást a kodifikációs munkákra azzal, hogy” rendelet céljából azt kell kitűzni, hogy a megfelelő ügyintézéshez való jogot az európai közigazgatási eljárásjogon alapuló nyitott, hatékony és független közigazgatás útján garantálják. A rendeletnek az uniós intézményekre, szervezetre és hivatalokra („uniós közigazgatás”) kell vonatkoznia a lakossággal való kapcsolatuk tekintetében. Hatályának tehát a közvetlen igazgatásra kell korlátozódnia. A rendeletnek a megfelelő ügyintézés alapelveit kell kodifikálnia, továbbá az uniós közigazgatás által olyan egyedi esetekben követendő eljárást kell szabályoznia, amikor az eljárásban részt vevő fél természetes vagy jogi

⁴⁷ http://www.cpvo.europa.eu/documents/lex/Ombudsman_European_Code_of_Good_Administrative_Behaviour.pdf, (2015. 07. 08.).

⁴⁸ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0//HU>, (2015. 07. 08.).

személy, valamint amikor egy magánszemély közvetlen vagy személyes kapcsolatba kerül az uniós közigazgatással.”⁴⁹

A kodifikációs munkákra vonatkozó felhatalmazás esetében azonban meg kell jegyezni, hogy a hatályban jelzett „uniós intézmények, szervek és hivatalok” nem mindegyikét lehet közigazgatásinak nyilvánítani, ezért maga az eljárási szabályozás is inkább nevezhető „igazgatásinak”, mint közigazgatásinak, de jogállásában mindenképp bizonytalan.⁵⁰ Az igazgatás fogalma ugyanis is keveredik a közigazgatás fogalmával, mely utóbbi esetében okkal merül fel az Unió működése szempontjából az Unió egyes intézményeinek államhatalmi ági és funkciók szerinti beazonosítása. Ez önmagában is igen bonyolult és a tagállami működéstől eltérő, azzal nehezen összhangba hozható feladat.⁵¹ Időközben a feladat végrehajtására létrehozott kodifikációs bizottság (ReNEUAL)⁵² elkészítette a tervezetét és szakmai vitára bocsátotta. A már említetteken túl és a különböző tagországokban érvényesülő eltérő közigazgatási hatósági eljárások esetleges egységesítése szempontjából egyik legkényesebb kérdés, hogy annak a hatálya mit jelenthet az Unió és a tagországok viszonyában. Az uniós rendelet ugyanis közvetlenül érvényesülő norma – de tartalmilag az intézményi önállóság elvét tiszteletbe tartani kényszerül a közigazgatást érintően, így a tagországok közigazgatására kötelező rendelkezéseket nem tartalmazhat.⁵³ Ez alól azonban kivételt képeznek azok az esetek, amikor egy tagország Unós jogszabályt alkalmaz.⁵⁴ Ez utóbbi esetben egy újabb aspektust jelent az, hogy a különböző már

⁴⁹ Lásd, mint előző jegyzet!

⁵⁰ A problémáról bővebb fejtegetés található; GERENCSÉR Balázs - BERKES Csilla - VARGA Zs. András (szerk.): *A hazai és az uniós közigazgatási eljárási jog aktuális kérdései*. Budapest, Pázmány Press, 2015. 534-539, valamint PATYI András - BOROS Anita (szerk.): *Közigazgatási eljárásjog az Európai Unióban-a ReNEUAL Modellszabályok értékelése Pro Publico Bono-Magyar Közigazgatás 2017/2. különszám*.

⁵¹ Erre tesz kísérletet egyebek közt VARGA Zs. András az előző jegyzetben megjelölt munkájában.

⁵² Lásd; <http://www.reneual.eu/>

⁵³ EUMSZ 197. cikk:

(1) „Az uniós jog tagállamok általi eredményes végrehajtását - ami az Unió megfelelő működése szempontjából elengedhetetlen - közös érdekű ügynek kell tekinteni.

(2) Az Unió támogathatja a tagállamok azon erőfeszítéseit, amelyek az uniós jog végrehajtásához szükséges közigazgatási kapacitásaik javítására irányulnak. Az ilyen fellépés különösen az információk és a köztisztviselők cseréjének megkönnyítését, valamint a képzési programok támogatását foglalhatja magában. Az ilyen támogatás igénybevételére egyik tagállam sem kötelezhető. Az e célból szükséges intézkedéseket rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Európai Parlament és a Tanács állapítja meg, kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját.

⁵⁴ Lásd a Modellszabályozás III. könyvének bevezetését: “[...] The rules of Book III are applicable to EU authorities whenever they make administrative decisions, whether in the context of direct or composite/shared administration. They are only applicable to Member State authorities where EU sector specific legislation so provides, or where a particular Member State chooses to adopt the rules.”

meglévő, főként a versenyjogi területen érvényesülő különös eljárási szabályoknak mi lesz a viszonya az általánosnak minősíthető modellszabályozáshoz?⁵⁵

Mindezek a problémák megoldásra várnak és addig-ha elfogadásra is kerül a tervezet-még az EU-n belül sem várható a közigazgatási hatósági eljárási rendszerek egységesítése.

Tartósan fennáll tehát az a helyzet, hogy az egyes országok konkrét megoldásaiban egymástól eltérő szabályozások valósulnak meg, melyek megismerése és összehasonlítása fontos globalizálódó világunkban.

Ugyanakkor fontos hangsúlyozni azt is, hogy a közigazgatási hatósági eljárás szabályozásának történelmileg és jogrendszerenként kialakult különböző megoldásai közt ***nem állítható fel értékrend, hogy melyik bizonyul fejlettebbnek és így követendőnek.***

Mindegyik alkalmazott modellnek megvannak a maga előnyei és hátrányai, a konkrét megoldások pedig az adott közigazgatási rendszer sajátosságaitól, az adott ország társadalmi, gazdasági viszonyaitól, tradícióitól is függenek.

A lényeg a jogállami törvényesség megvalósulása és az azt biztosító alapelvek gyakorlati érvényesülése. A közigazgatás jognak való alárendeltsége, illetve a törvények alá rendelésének elve szükségképpen minden közigazgatási eljárásban, így nem csupán a hatósági eljárásban kell, hogy érvényesüljön. A hatósági eljárás kiemelését az indokolja, hogy a közigazgatás a hatósági eljárás során hozott döntéseivel, intézkedéseivel avatkozik be legmélyebben a társadalmi életviszonyokba, így az egyértelmű, világos és az ügyfelek oldaláról garanciákat tartalmazó jogi szabályozásnak kiemelkedő szerepe van.

Kihangsúlyozandó azonban, hogy a hatósági eljárási szabályozás alól kivett más közigazgatási eljárások is jogilag szabályozottak. Ezen felül a közigazgatás más jogágba (pl.: büntetőjog a szabálysértések esetében, vagy a polgári jog a birtokvédelem kapcsán stb.) tartozó jogi normák érvényesítésében is részt vesz, mely jogalkalmazás eljárási szabályozása szintén szükségszerű.

Emellett a közigazgatás belső működésére vonatkozó jogi szabályozás is fontos az átlátható közigazgatás szempontjából, mely szabályozás főként a szintén jogszabályi alapokon álló irányítási normákon keresztül valósul meg.

⁵⁵ Az Európai Parlament 2013. január 15-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal az Európai Unió közigazgatási eljárási jogáról (2012/2024 (INL) Melléklet; 2. „A rendeletnek egyetemes elveket kell tartalmaznia és olyan eljárást kell megállapítania, amely lex specialis hiányában de minimis szabályként alkalmazandó. Az ágazati eszközökben a személyeknek biztosított garanciák soha nem nyújthatnak kisebb védelmet, mint a rendeletben biztosítottak.”

IV. FEJEZET

AZ ÁLTALÁNOS KÖZIGAZGATÁSI RENDTARTÁSRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY JELLEMZŐI, ALAPELVEI ÉS HATÁLYA

1. A hatályos jogi szabályozás jellemzése

A történeti hagyományokkal összhangban az Ákr. (a korábbi hatósági eljárási törvényhez a Ket.-hez és az azt megelőző Áe.-hez hasonlóan) **három nagy szakaszra** tagolódik. Azoknak az eljárási törvényeknek a csoportjába tartozik, amelyek szabályozása **teljességre törekvő**. Ez abból derül ki, hogy nem csupán az eljárás megindulásától a döntés megszületéséig terjedő szakaszt (logikailag ez az ún. alapeljárás, amit az Ákr. kérelemre induló hatósági eljárásnak, illetve hivatalbóli eljárásnak nevez) rendez, de (az ún. jogorvoslati szakasz keretében) a döntések esetleges korrekciójának, valamint (a végrehajtási szakaszban) azok önkéntes teljesítésének elmaradása esetén a végrehajtás kérdéseit is.

A későbbiekben részletesen bemutatjuk az egyes szakaszok legfőbb jellemzőit, egyelőre azonban emlékeztetünk rá, hogy:

- az Általános közigazgatási rendtartás **alapeljárési része** (vagyis a kérelemre induló hatósági eljárása, illetve az ún. hivatalbóli eljárása) – amely az eljárás megindulásától az elsőfokú érdemi döntés meghozataláig és közléséig tart – a hatósági eljárásnak **szükségképpeni** szakasza. Ez azt jelenti, hogy nem kerülhető meg, nem hagyható ki,
- ezzel szemben a **jogorvoslati szakasz** az eljárásnak csupán **eshetőleges** részét képezi. Nem szükségszerű ugyanis az, hogy a megszületett döntést **akár objektív, akár szubjektív célzattal** megtámadják (ha például az ügyben olyan tartalmú döntés született, amelyet az ügyfél kérelmében előterjesztett). A jogorvoslatoknak garanciális szerepük van, hiszen egyfelől azt hivatottak biztosítani, hogy ne maradjon hibás aktus a jogrendszerben (objektív cél), másrésztől azt, hogy ne következzen be egyéni jog/érdeksérelem (szubjektív cél),
- a **végrehajtási szakasz** ugyancsak **nem szükségszerű**, hanem eshetőleges része a törvénynek, miután erre csak abban az esetben kerülhet sor, **ha a kötelezett önként nem teljesíti a neki előírt kötelezettséget** (pl. nem bontja el az adott építményt, nem fizeti meg a bírság összegét stb.). A végrehajtási eljárás ugyanakkor **joganyagát tekintve részben önállóan**, miután abban – az Ákr. eltérő rendelkezése hiányában – a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvényt (továbbiakban Vht.) kell alkalmazni. Az Ákr. tehát

jelenleg csak azokat a kérdéseket szabályozza a végrehajtási szabályai keretében, amelyek a Vht. rendelkezéseitől részben/egészben eltérnek.

2015 második felében számos kormányzati anyag és fejlesztési dokumentum látott napvilágot, melyek mindegyike a hatósági eljárásjog átalakítását vetítette előre (*jelentős részben arra hivatkozással, hogy a számos módosítás nyomán a Ket. koherenciája meggyengült*). A korrekciók egy része, az állami bürokráciacsökkentés jegyében már 2016. elején realizálódott, az átfogó, rendszerszintű változtatásokra ugyanakkor az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) hatályosulása nyomán került sor.⁵⁶

Általánosságban rögzíthető, hogy a közigazgatási rendtartás a Ket. *több bevált intézményét is megtartja amellet, hogy a XXI. század kihívásaihoz igazodó módon új intézményeket és eljárásmodokat is nevesít*. A (re)kodifikáció bizonyos értelemben *deregulációs folyamatként is értelmezhető*, mivel majdnem kétszáz törvény, nagyságrendileg 400 kormányrendelet és megközelítőleg félezer miniszteri rendelet felülvizsgálatát is eredményezte.

A továbbiakban az Ákr.-nek a kézirat lezárásakor hatályos szabályait ismertetjük, alapvetően a törvény szerkezetét követve.

2. A hatályos szabályozás (alap)elvei

A demokratikus jogállamok közigazgatásával ügyfélként kapcsolatba kerülő személyek és szervezetek ***alapvető igénye (elvárása), hogy hatósági ügyekben előre lefektetett, megismerhető, követhető szabályok mentén kerüljön sor az egyes eljárási cselekmények elvégzésére, végső soron pedig a döntés meghozására***. A hatósági eljárási szabályok egy olyan meglehetősen érzékeny, ún. ***szuprematív (lényegében aszimmetrikus) viszony*** leírására szolgálnak, ahol a hatóság az ügyféllel/ügyfelekkel szemben többletpozícióban van.

Pontosan emiatt nem elegendő csupán az, ha a hatósági eljárást szabályozó joganyag megismerhető, hiszen annak az ügyfelek, valamint az eljárás egyéb résztvevői számára jól meghatározott ***garanciákat is kell nyújtania***. Olyan biztosítékokat, amelyek képesek az eljárás egészén keresztül, annak bármely szakaszában ***megakadályozni azt, hogy az ügyfelek ebben a kiegyensúlyozatlan viszonyban a hatósággal szemben egyoldalúan kiszolgáltatott pozícióba kerüljenek***. És természetesen ***ennek a fordítottja is igaz. Általános érvénnyel***

⁵⁶ Az előzmények kapcsán lásd: <http://www.kormany.hu/download/c/c8/50000/20150514%20Jelent%C3%A9s%20az%20C3%A1tal%C3%A1nos%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20rendtart%C3%A1s%20koncepti%C3%B3j%C3%A1r%C3%B3l.pdf> (2015. 06. 26.).

rögzíteni kell mindazon magatartásokat, amelyek az eljárás során a hatósággal kapcsolatba kerülőktől joggal elvárhatóak.

Más eljárási kódexekhez hasonlóan ezt a célt szolgálják az eljárási törvényben elhelyezett ***alapelvek***, amelyek ***nem pusztán elvont jogelméleti kategóriák, hanem a jogszabályok helyes értelmezését hivatottak elősegíteni.***⁵⁷ Az Ákr. e téren igyekezett a Ket. által már korábban bevezetett alapelvi rendszert követni azzal, hogy nagyobb hangsúlyt kívánt adni az Alaptörvényben lefektetett elveknek. Ennek érdekében az Ákr. kifejezetten is rögzíti az alapelveknek a közigazgatási eljárásban betöltött funkcióját és a legfontosabb Alaptörvényből eredeztetett alapelveket. Így meghatározza, hogy a közigazgatási hatósági eljárásokban az eljárás minden résztvevője a rá irányadó szabályoknak megfelelően és az eljárás minden szakaszában az alapelvek és alapvető szabályok érvényre juttatásával jár el.

Ezen szerepfelfogás mellett az Ákr. rögtön az 1. §-ban kifejezetten is utal az Alaptörvény XXIV. és XXVIII. cikkeire. Az említett rendelkezések közül az első éppen a már kiemelt részrehajlás nélküli és tisztességes eljárás elvét rögzíti az ésszerű időn belül történő döntéshozatal és az indokolási kötelezettséggel együtt. Utal továbbá az Alaptörvény a hatóság kártérítési kötelezettségére is abban az esetben, ha a hatóság jogellenesen kárt okozott az ügyfélnek. A másodikként említett XXVIII. cikk azonban elsősorban a büntetőügyekre vonatkozik, de a jogállamiságból következő jogvédelem elve alapján más ügytípusokra is alkalmazható. Kiemelendő, hogy ezen rendelkezések éppen a hivatkozott szabály miatt kifejezetten már nem szerepelnek az Ákr. szabályai között, így az alapelvek komplex jogértelmezést követelnek a jogalkalmazóktól.

A törvény I. Fejezete bontja ki azokat az eljárási alapelveket, amelyek elsősorban az egyes rendelkezések értelmezésénél iránymutatásként használhatóak, de vita esetén akár önállóan is meghivatkozhatóak. Fontos azonban megjegyezni, hogy főszabály szerint ***kizárólag alapelvre alapozottan döntést hozni nem lehet.*** Az Ákr.-ben szabályozott elvek rendszere a korábbiak szerint ***differenciált***, azzal együtt, hogy a szabályozás is többszintűvé vált.

- ***egy részük magából az Alaptörvényből vezethető le és nem kizárólagosan csak a közigazgatási hatósági eljárás – illetve általános hatósági eljárás – sajátja***, mivel a jogrendszer általános elveiről van szó (pl. törvény előtti egyenlőség elve, diszkrimináció tilalma). Ezek az ún. ***alapelvek***, melyek elsősorban a hatóságokra fogalmaznak meg kötelezettségeket, de vannak olyanok is, amelyek kifejezetten az ügyfelekre vonatkoznak (vagy esetleg valamennyi eljárási szereplőre),

⁵⁷ A közigazgatási elvekkel kapcsolatos álláspontok kapcsán lásd LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*, HVG-Orac, Budapest, 2007. 75-88., valamint FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos: *Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész*, Osiris, Budapest, 2004. 373.

- az elvek másik része – pl. jóhiszemű eljárásvitel követelménye, vagy az iratbetekintési jog – az eljárás egészén keresztül érvényesülő olyan jogot vagy kötelezettséget fogalmaz meg, amelyek sokkal inkább **a közigazgatási hatósági eljárás sajátosságaihoz igazodnak (ezek az ún. alapvető eljárási jogok és kötelezettségek).**

Akár a fent említett, akár a hagyományosnak tekinthető hármas csoportosítást tekintjük – alkotmányi elvek, közös eljárási elvek és kifejezetten a közigazgatási eljárásban érvényesülő elvek –, az állapítható meg, hogy az Ákr. kevésbé részletező a korábbi szabályozáshoz képest. Expressis verbis ugyanis csak néhány kiemelten fontos alkotmányi szabályt tartalmaz, mint a jogszerűség, a törvény előtti egyenlőség, az ésszerű időn belül történő eljárás elve, de ide sorolható még a nyelvhasználat követelménye is. Ezen szabályok mellett jellemzően az olyan közigazgatási sajátosságokra helyezi a hangsúlyt a jogalkotó, mint a hivatalbóliság elve, a hatékonyság követelménye vagy a költséghatékonyság és gyorsaság elve. Más, a korábbi szabályozásban tételesen rögzített elveket, mint a kártérítés követelménye, a jogszerűség mértéke, a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok vagy az anyanyelvhasználat joga, azonban az Ákr. nem szabályoz, ugyanis ezen elvek vagy az Alaptörvényre történő utalásból következtethetők ki vagy más helyen szabályozza azt az Ákr. (például kiskorúak védelme vagy a nyelvhasználat).

Külön kell említést tenni azokról a szabályokról, amelyek nem minősülnek igazi értelemben vett elveknek, hanem **az egyes elvek érvényre juttatásának módját határozzák meg (ezeket nevezzük összefoglalóan alapvető rendelkezéseknek, ilyen pl. a jogutódlás, vagy az eljárási képesség szabályozása).**

A törvény – a hatósági ügyek sikeres vitele érdekében, valamint azért, hogy az ügyfeleket a magyar nyelv ismeretének hiánya miatt az eljárásban joghátrány ne érje – az alapelvek és alapvető rendelkezések között két szakaszban külön részt szentel a **nyelvhasználat** szabályainak.⁵⁸ Az **általános szabály**, mely szerint **Magyarországon a közigazgatási hatósági eljárás hivatalos nyelve a magyar, ugyanakkor nem zárja ki más nyelv(ek) használatának lehetőségét.**

Az Ákr. a főszabálytól két esetkörben is **eltérést** enged. A **törvény előtti egyenlőség elvének tiszteletben tartása mellett** különbséget tesz a nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárok (20. §), valamint a (magyarul nem beszélő) nem magyar állampolgár ügyfelek nyelvhasználati szabályai között (21. §):

- a **nemzetiséghez tartozók nyelvhasználati jogát** legmagasabb szinten maga az Alaptörvény rendezi. Az Ákr. ezzel összhangban lehetővé teszi a nemzetiségi szervezet nevében eljáró személy számára, valamint azon

⁵⁸ Lásd Ákr. 20-21. §-ok.

természetes személy számára a nemzetiség nyelvének eljárásban való használatát (szóban és írásban egyaránt), aki a nemzetiségek jogairól szóló törvény hatálya alá tartozik. Ezekben az esetekben a nemzetiség nyelvén benyújtott kérelem tárgyában hozott magyar nyelvű döntést (határozatot és végzést is) az ügyfél kérésére a kérelemben használt nyelvre le kell fordítani.⁵⁹ A fordítás/tolmácsolás költségei ebben az esetben a hatóságot terhelik. ***Összefoglalóan tehát megállapítható, hogy a nemzetiséghez tartozók nyelvhasználati joga sem területileg, sem a hatósági ügyfajta szerint nem korlátozott,***

- bár korábban alkalmazást nyertek, de hazánk Európai Unió csatlakozása, valamint a Schengeni határ kitolódása nyomán váltak különösen hangsúlyossá az Ákr. nem ***magyar állampolgárságú ügyfelekre vonatkozó rendelkezései:***
 - Eszerint, ha a közigazgatási hatóság nem magyar állampolgárságú, a magyar nyelvet nem ismerő személy ügyében magyarországi tartózkodásának tartama alatt hivatalból indít azonnali intézkedéssel járó eljárást, vagy a természetes személy ügyfél azonnali jogvédelemért fordul a magyar közigazgatási hatósághoz, a hatóság köteles gondoskodni a fordításról, illetve tolmácsolásról. Ezek költségeit ilyenkor a hatóságnak kell viselnie.
 - Az előbbieken kívül eső minden más esetben is kérheti a magyar nyelvet nem ismerő ügyfél, hogy a hatóság az ő anyanyelvén, vagy valamilyen közvetítő nyelven (értsd elsősorban valamilyen világnyelven) bírálja el ügyét, ilyenkor azonban a fordítással és tolmácsolással járó költségek már az idegen-ajkú ügyfelet terhelik.⁶⁰

A fenti szabályokat egészítik ki az Ákr. tolmácsra vonatkozó rendelkezései, valamint a siket, néma, illetve siketnéma ügyfelek érdekét szolgáló előírások. A (jel)tolmács költségei ilyenkor is a hatóságot terhelik.

A fenti, általánosnak tekinthető szabályok ugyanakkor eltérést tűrők, miután az Ákr. rögzíti, hogy jogszabály eltérő nyelvhasználati szabályokat állapíthat meg a hatósági igazolvány, hatósági bizonyítvány kiállítására és a hatósági nyilvántartásba történő bejegyzés módjára.

⁵⁹ Ákr. 20. § (3) bek.

⁶⁰ *Vö.* Ákr. 21. §

3. Az Ákr. hatálya

A jogszabályokban foglalt normatív előírások mindig *meghatározott körben* kerülnek alkalmazásra. *A hatályra vonatkozó rendelkezések (mint általános hipotézisek) jelölik ki azokat a feltételeket, amelyek között a közigazgatási szervek jogalkalmazó tevékenységet folytatnak.*

Rögzíthető, hogy a *szervi hatály* az, ami körülírja, hogy mely (közigazgatási és nem közigazgatási) szervek fogják tevékenységük során a jogszabályt alkalmazni, vagyis az eljárásban hatóságként jelennek meg. A *személyi hatály* mutatja meg, hogy a jogszabály rendelkezéseit mely természetes/jogi személyekre kell alkalmazni, lényegében leírja, hogy kik lehetnek ügyféli pozícióban. Ehhez képest a *tárgyi hatály* lényege, hogy meghatározza mi minősül közigazgatási hatósági ügynek, tehát hogy az eljárási törvényt milyen ügyekben kell/lehet alkalmazni.

Tekintettel arra, hogy a *hatály* kiemelkedő jelentőségű kérdés, az Ákr. is a joganyag elején taglalja.⁶¹

3.1. A közigazgatási hatósági ügy

A hatóság eljárása során az általános közigazgatási rendtartás hatálya alá tartozó *közigazgatási hatósági ügyben (röviden ügy) és a hatósági ellenőrzés során* kell az Ákr. rendelkezéseit alkalmazni (ez az ún. tárgyi hatály).⁶²

A törvény alkalmazásában *ügy* az, 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.*

A fenti körülírás a korábbi jogi szabályozástól eltér, attól *általánosabban vonja meg* a (hatósági) ügy definícióját. *Egyik újítása,* hogy a döntések érvényesítését is bevonja a hatósági ügy fogalmi elemei közé.

A közigazgatási jogban több hatósági eljárási szabály is létezik. *Magyarország esetében is igaz az, hogy az ún. különös, valamint általános szabályok együtt alkotják a közigazgatási eljárásjogot.* Az általános közigazgatási rendtartás az

⁶¹ A törvény időbeli hatályára külön nem térünk ki, hiszen jelen munka több pontján is rögzítjük, hogy 2018. január 1-től hatályos a jogi szabályozás. Természetesen vannak olyan kérdések, amelyek átmeneti szabályozást igényelnek. Erre nézve az Ákr. további útmutatással szolgál.

⁶² Ákr. 7. § (2) bek.

eljárási kódexek azon típusába tartozik, amelyek a különös eljárási szabályokhoz képest az elsődlegességet maguknak tartják fenn. Az *általános és különös eljárási szabályok viszonyát* a törvény a következőképpen rendezi.

Az Ákr. tételesen meghatározza azokat az eljárásokat, amelyekre hatálya nem terjed ki. Ilyen a(z):

- szabálysértési eljárás,
- választási eljárás, a népszavazás kezdeményezése és a népszavazási eljárás,
- adó-, valamint vámigazgatási eljárás,
- menekültügyi és idegenrendészeti, valamint – az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével – az állampolgársági eljárás, és
- versenyfelügyeleti eljárás.

A felsorolás zárt, az ide tartozó eljárások ún. *kivett eljárások*, azaz esetükben az Ákr. semmilyen rendelkezése nem alkalmazandó.

A kivett eljárások körében nem tartozó közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozó jogszabályok az Ákr. rendelkezéseitől csak akkor *térhetnek el*, ha azt az Ákr. megengedi. A jogalkotó ugyanakkor annak nem látta akadályát, hogy jogszabály az általános közigazgatási rendtartás szabályaival összhangban álló, *kiegészítő* eljárási rendelkezéseket (pl. közmeghallgatás, tanúsító szervezet, bizonyítási eszközök) állapítson meg (*kivéve a miniszteri rendeletet*).⁶³

3.2. A hatóság

Az Ákr. szakítva a korábbi eljárásjogi szabályozás szervezettípusokra építő meghatározásával, a *hatóságot* (a törvény *szervi hatályát*) az alábbiak szerint szabályozza:

- 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*.⁶⁴

A hatóságtól a hatáskörébe tartozó ügy nem vonható el. Megállapítható, hogy *a szervi hatály az (általában kétoldalú) eljárási jogviszony egyik alanyának, a hatóság pozíciójának a körülírására szolgál.*

⁶³ Lásd Ákr. 8. § (3) bekezdés. Ennek következtében számos olyan szabályt, ami miniszteri rendeletekben nyert elhelyezést, deregulálni kell, illetve magasabb szintű jogszabályba kell átvezetni.

⁶⁴ Az Ákr. 9. §-ában foglalt felhatalmazás alapján ki kell jelölni az állami földtani feladatot is ellátó bányafelügyeletet, vagy a törzskönyvi nyilvántartást vezető hatóságot.

3.3. Az ügyfél

A hatóság mellett az eljárás másik főszereplője az *ügyfél*. A törvény megközelítésében ügyfél (ez a jogszabály *személyi hatálya*) 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.

Külön kiemelésre érdemes a fenti *ügyfélfogalom* első fordulata, hiszen *különbség van a jog, illetve jogos érdek között*. Előbbi lényege abban összegezhető, hogy a hatóság anyagi jog alapján jogot/kötelezettséget állapít meg. Az utóbbi esetben ugyanakkor arról van szó, hogy a jog védelemben részesít valamilyen elkülönült (rész)érdeket.

Az Ákr. által meghatározott ügyfélfogalom mellett törvény vagy kormányrendelet *meghatározott ügyfajtában* megállapíthatja azon személyek és szervezetek körét, akik (amelyek) a jogszabály erejénél fogva ügyfélnek minősülnek (*ez az ún. ex lege ügyfélfogalom*).⁶⁵

Kiemelendő, hogy a hatóság és az ügyfél mellett az eljárásnak vannak/lehetnek *további résztvevői* is. Ilyenek pl. a tanú, a hatósági tanú, a szakértő, a tolmács, a szemletárgy birtokosa és az ügyfél képviselője. A rájuk vonatkozó rendelkezéseket később ismertetjük, ahogy pl. a szakhatóságokra, vagy a rendőrség *közreműködésének* lehetőségére vonatkozó előírásokat is.

3.4. Jogutódlás a hatósági eljárásban

Adódnak olyan élethelyzetek, amikor a hatóság előtt folyó eljárásban *az ügyfél személye menet közben megváltozik* (pl. a gazdasági társaság átalakulása miatt). Ezekre a helyzetekre a törvény – közvetlenül az ügyfelekre vonatkozó szabályai után elhelyezett szakasza reagál. Az Ákr. ugyanakkor – a korábbi szabályozással összevetve – jelentősen redukál az *ügyféli jogutódlás* szabályain:

- ha az ügy személyes jellege vagy a kötelezettség tartalma nem zárja ki, a kieső ügyfél helyébe a *polgári jog szabályai szerinti jogutódja lép*,
- ha az ügy tárgya dologi jogot érint,⁶⁶ a kieső ügyfél helyébe az *üggyel érintett dologi jog új jogosultja lép*.

⁶⁵ Pl. civil szervezetek.

⁶⁶ A dologi jogról a Polgári Törvénykönyv rendelkezik részletesen, azt az Ákr. nem fejt ki.

3.5. Eljárási képesség és képviselet

Az általános hatósági eljárási törvény az *eljárási képesség* és *képviselet* vonatkozásában ugyancsak áttekinthető helyzetet kíván kialakítani azzal, hogy előbbi kapcsán rögzíti, a természetes személy ügyfél akkor rendelkezik *eljárási képességgel*, ha az ügy tárgyára tekintettel *cselekvőképésnek* minősül.

A *képviselet* kapcsán, ha törvény nem írja elő az ügyfél személyes eljárását,⁶⁷

- helyette *törvényes* képviselője, vagy az általa, illetve törvényes képviselője által *meghatalmazott* személy (a meghatalmazásra vonatkozó részleteket lásd lentebb, a 14. §-ban), továbbá
- az ügyfél és képviselője *együtt*

is eljárhat.⁶⁸

A fentiekhez az Ákr. annyit fűz még hozzá, hogy:

- *jogi személy* törvényes képviselőjének eljárása személyes eljárásnak minősül,
- az *ellenérdekű ügyfelek* képviseletét pedig nem láthatja el ugyanaz a személy.

A hatóság *visszautasítja* a képviselő eljárását, ha:

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

Ilyen esetben a hatóság felhívja az ügyfelet, hogy járjon el személyesen, vagy gondoskodjék a képviselet ellátására alkalmas képviselőről.

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 hatóság nyilatkozattételre hívja fel az ügyfelet, *ha az eljárás során az ügyfél és a képviselő vagy a képviselők nyilatkozata eltér egymástól, vagy egyéb eljárási cselekményeik ellentétesek*. Ha az ügyfél eltérően nem nyilatkozik, a hatóság a későbbi cselekményt, nyilatkozatot tekinti érvényesnek.

⁶⁷ Lásd például a vezetői engedéllyel összefüggő eljárást, ahol az ügyfél személyes megjelenése garanciális jelentőségű a személyazonosságának ellenőrzése szempontjából.

⁶⁸ Zárójelben jegyezzük meg, hogy a törvényes és a meghatalmazotti képviselet mellett a törvény ismeri még az ún. ügygondnoki képviselet szabályait. Ennek részleteit lásd később.

A természetes személy ügyfél részére, *akinek nincs képviselője és*

- *ismeretlen helyen tartózkodik, vagy*
- *nem tud az ügyben eljárni,*

az eljáró hatóság gondoskodik ún. *ügygondnok* kirendeléséről.

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.*

Ha a meghatalmazásból más nem tűnik ki, az kiterjed az eljárással kapcsolatos valamennyi nyilatkozatra és cselekményre. Ha a képviseleti 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.

V. FEJEZET

AZ ÁLTALÁNOS KÖZIGAZGATÁSI RENDTARTÁSRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY ALAPVETŐ RENDELKEZÉSEI, A KÉRELEMRE INDULÓ HATÓSÁGI ELJÁRÁS, A HATÓSÁG DÖNTÉSEI, A HATÓSÁGI BIZONYÍTVÁNY, IGAZOLVÁNY ÉS NYILVÁNTARTÁS

1. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény alapvető rendelkezései

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) a Ket.-től eltérően teljesen elkülönült szerkezeti egységben (a 15-34. §-ok között) taglalja az ún. *alapvető rendelkezéseket*. Jelen fejezetben először mi is ezeket a részletszabályokat tekintjük át. A vonatkozó intézmények a következők:

- az *eljárási kötelezettség*,
- az *illetékesség* (és annak, valamint a hatáskörnek a vizsgálata, továbbá az ezekkel összefüggő vita eldöntése és az illetékességi területen kívüli eljárás alapvető) szabályai,
- a *nyelvhasználat*,
- a *kizárás*,
- az ún. *megkeresés* intézménye,
- a *kapcsolattartásra* vonatkozó általános rendelkezések,
- az *adatkezelés* (és az adatok zártan kezelése),
- *sajátos csoportok* (pl. kiskorú) eljárásjogi védelmét biztosító rendelkezések,
- az ún. *támogatóra* vonatkozó szabályok,
- és végezetül az *iratbetekintés* szabályozása.

1.1. Az eljárási kötelezettség

Az Ákr. a 15. §-ban az *eljárási kötelezettség kapcsán* általánosságban rögzíti, hogy a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén,⁶⁹ vagy kijelölés alapján köteles eljárni. Amennyiben ennek a kötelezettségnek – *a jogszerű hallgatás esetét kivéve* – az ügyintézési határidőn belül nem tesz eleget, jogszabályban meghatározott felügyeleti szerve az eljárás lefolytatására utasítja. Ha nincs felügyeleti szerv, vagy az nem intézkedik, az eljárás lefolytatására a

⁶⁹ Ez alól a 19. § kivételt tesz, amikor rögzíti, hogy a hatóság az illetékességi területén kívül is végezhet eljárás cselekményt, ennek keretében ideiglenes biztosítási intézkedést is hozhat. Fontos ugyanakkor, hogy erről az illetékes hatóságot előzetesen értesíteni kell.

közigazgatási perben eljáró bíróság (röviden: közigazgatási bíróság) kötelezi a hatóságot.

1.2. Az illetékesség szabályai

Az Ákr. a 17. §-ban *elvi élel rögzíti, hogy a hatóság a hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból vizsgálja.*⁷⁰ 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 (ezek részleteit lásd később).

Mielőtt az illetékességi szabályok részletes ismertetésébe kezdenénk, érdemes röviden utalni arra, hogy az Ákr. miért nem tér ki részletesen a hatásköri kérdésekre. A hatáskör azoknak a jogi eszközöknek az összessége, amelyek alapján egy közigazgatási szerv *jogosult és köteles eljárni* egy egyedi hatósági ügyben. *Tekintettel arra, hogy ennek eldöntése szakigazgatási területekhez kapcsolódik, a hatásköri szabályok meghatározása nem lehet az általános közigazgatási eljárási törvény feladata, hanem arra az ágazati jogszabályoknak kell kitérnie.*

Más a helyzet az **illetékesség** kapcsán. Rögzíthető, hogy az illetékesség célja az, hogy hézagmentesen lefedje az adott földrajzi területet. A különböző közigazgatási szervek illetékessége eltérő logika mentén alakulhat, emiatt működési területük, lehatárolásuk is más és más lehet (pl. régiós, megyei, járási, stb.). Az illetékesség megállapítása mindig jogszabályban meghatározott ún. *illetékességi okok* alapján történik.

A hatósági eljárási törvény szerint, ha jogszabály másként nem rendelkezik, az azonos hatáskörű hatóságok (konkrét példával élve, mondjuk két járási hivatal) 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.*

Elképzelhető, hogy a fenti, *általános illetékességi okok* alapján nem állapítható meg az illetékes hatóság. Erre az esetre az Ákr. *több kiegészítő (speciális) rendelkezést is megfogalmaz.*

Elsőként azt, hogy a fentiek hiányában a kérelmező *ügyfél választása szerint lakóhelye vagy tartózkodási helye* (a továbbiakban együtt: lakóhely), *illetve székhelye, telephelye vagy fióktelepe* (a továbbiakban együtt: székhely) szerint illetékes hatóság jár el.

⁷⁰ A joghatóság kapcsán a törvény eligazítást nem ad, ugyanis a hatósági ügyek jelentős részében az nem merül fel. Éppen emiatt a részletek rendezését különös szabályokra bízta.

Abban az esetben pedig, ha az ügyfél lakóhelye ismeretlen vagy nem rendelkezik magyarországi lakóhellyel vagy értesítési címmel (a továbbiakban együtt: lakcím), akkor az illetékességet az ügyfél utolsó ismert hazai lakcíme alapján kell megállapítani.

Amennyiben a fenti megoldások egyike alapján sem állapítható meg az illetékes hatóság – ha jogszabály másként nem rendelkezik –, akkor az eljárásra az adott ügyfajtában a fővárosban eljárásra jogosult hatóság jár el, több azonos hatáskörű fővárosi hatóság esetén pedig az illetékességi vita szabályait kell megfelelően alkalmazni.

Végezetül, ha az ügyben több hatóság is illetékes, akkor az jár el, amelynél az eljárás előbb indult meg (ez az ún. megelőzés intézménye).

Természetesen a legprecízebb előírások mellett is elképzelhető, hogy egyik hatóság sem tud/kíván eljárni az adott ügyben (ez az ún. negatív hatásköri/illetékességi vita), vagy épp ellenkezőleg, többen is megállapítják hatáskörüket/illetékességüket (ez az ún. pozitív hatásköri/illetékességi vita). Az ilyen vitás esetekre nézve ad eligazító szabályokat a törvény 18. §-a.

Az Ákr. szerint a vita feloldásának elsődleges eszköze az ún. egyeztetés. Az érdekelt hatóságok kötelesek egymás között azonnal, de legfeljebb három napon belül megkísérelni a vita eldöntését. Logikailag három eset lehetséges, amikor az egyeztetésnek helye van:

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

Az egyeztetést mindig annak a hatóságnak kell kezdeményeznie, amelyiknél az eljárás később indult meg, amelyik hatáskörének és illetékességének hiányát később állapította meg, vagy amelyik hatóságnál az ügyfél az egyeztetés lefolytatása iránti kérelmét benyújtotta.⁷¹

Amennyiben az egyeztetés nem vezetett eredményre, az eljáró hatóságot az alábbi intézmény jelöli ki:

- 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,
- hatásköri összeütközés esetén a közigazgatási bíróság.

⁷¹ Ákr. 18. § (2) bek.

1.3. A nyelvhasználatra vonatkozó rendelkezések

A **nyelvhasználatra** vonatkozó rendelkezéseknek garanciális szerepe van valamennyi eljárásjogban, így az Ákr.-ben is. A jogalkotó – figyelemmel a Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájában foglaltakra, valamint a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény szabályaira – *két jól elkülöníthető részben taglalja* az ide tartozó szabályokat. A törvény 20. §-a az eljárás hivatalos nyelve kapcsán fogalmaz meg részletszabályokat, a 21. § pedig a külföldiek nyelvhasználati jogát tisztázza.

Magyarországon a közigazgatási hatósági eljárás hivatalos nyelve a magyar. Ugyanakkor már itt fontos megjegyezni, hogy ez nem akadályozza a konzuli tisztviselő és a külpolitikáért felelős miniszter eljárása során *más nyelv használatának*, mint ahogy annak sem támaszt akadályt az Ákr., hogy a települési, a területi és az országos *nemzetiségi önkormányzat* testülete határozatában meghatározhatja a hatáskörébe tartozó hatósági eljárás magyar nyelv melletti hivatalos nyelvét.

A hatósági eljárási törvény elvi éllel rögzíti, hogy a nemzetiségi civil szervezet nevében eljáró személy, valamint az a természetes személy, aki a nemzetiségek jogairól szóló törvény hatálya alá tartozik, *a hatóságnál használhatja nemzetiségi nyelvét.* Ezen felül a törvény kimondja, hogy a magyar nyelvű döntést a hatóság az ügyfél kérésére a kérelemben használt nyelvre lefordítja.⁷²

Megjegyzendő, hogy a fentiekől a *hatósági igazolvány, hatósági bizonyítvány kiállítására és a hatósági nyilvántartásba történő bejegyzés módjára* vonatkozóan jogszabály eltérő nyelvhasználati szabályokat állapíthat meg.

A külföldiek nyelvhasználati joga kapcsán a törvény kijelenti, hogy 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.

Természetesen *az előbbieken túl* is van mód arra, hogy a magyar nyelvet nem ismerő ügyfél kérje, hogy a hatóság bírálja el az anyanyelvén vagy valamely közvetítő nyelven megfogalmazott kérelmét, ebben az esetben azonban *a fordítási és tolmácsolási költséget neki kell előlegeznie, illetve viselnie.*

⁷² Az Ákr. a 20. § (4) bekezdés azt is tisztázza, hogy ha a hatóság döntésének magyar és idegen nyelvű szövege között eltérés van, a magyar nyelvű szöveget kell hitelesnek tekinteni.

1.4. A kizárás

A tisztességes eljárás követelménye megkívánja azt, hogy a döntést kimondó/meghozó hatóság/annak valamely képviselője, illetve az eljárás egyéb résztvevője (lásd a korábban írtaknak megfelelően pl. a tanú, vagy a szakértő) tevékenységét objektív módon fejt(hes)se ki. Ennek biztosítása érdekében fogalmazott meg a Ket. és az Ákr. is ún. **kizárási szabályokat**.

Az Ákr. első helyen rögzíti, hogy az ügy elintézésében nem vehet részt az a személy, *akitől nem várható el az ügy tárgyilagosa megítélése (ez egy relatív kizárási ok, ami tehát mérlegelést kíván, ilyen pl. a hozzátartozói viszony)*.⁷³ Ezen kívül a jogszabály a 23. §-ban olyan további eseteket nevesít, amelyekben *objektíve érdekeltnek* tekinti az ügyintézőt és a döntéshozó személyt. Az előbbiekkal kapcsolatos eljárási szabályokat a 24. §-ban fejt ki a joganyag.⁷⁴

Az *abszolút kizárási okok rendszere* az alábbiak szerint alakul:

- Az ügy *elintézéséből* kizárt az a személy, *akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti*, továbbá az, aki az ügyben tanúvallomást tett, az ügyfél képviselőjeként vagy hatósági tanúként járt el, a szakértő,⁷⁵ a szemletárgy birtokosa és a támogató.
- Az ügy *másodfokú elintézésében* nem vehet részt az, aki az ügy elintézésében első fokon részt vett.
- Az ügy elintézésében *nem vehet részt az a hatóság*, amelynek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti. A hatóság *nem válik kizárttá* azért, mert a határozatban megállapított fizetési kötelezettség teljesítése az általa megjelölt számlára történik.
- A *jegyző* nem vehet részt annak az ügynek az elintézésében, amelyben az illetékességi területének az önkormányzata, annak szerve vagy a polgármester:
 - az eljárásban hozott határozattal jogosulttá vagy kötelezetté válhat, vagy az eljárás tárgyával összefüggő kötelezettséget vállal, vagy
 - ellenérdekű ügyfél.
- Az ügy *elintézésében* nem vehet részt az a *hatóság*, amelynek vezetőjével szemben kizárási ok merül fel.

Amennyiben a fenti okok bármelyike fennáll, *az alábbi rendelkezések alkalmazandók a kizárás kapcsán hozott döntésre, illetve az újonnan eljáró ügyintéző/hatóság kijelölésére*.

Főszabály szerint az ügyintéző kötelezettsége, hogy a kizárási ok észlelését követően bejelentse azt a *hatóság vezetőjének* (egyébiránt az Ákr. ennek a lehetőségét az *ügyfél* számára is megadja, ilyenkor a kizárásról a hatóság

⁷³ Ákr. 22. §.

⁷⁴ A 2004. évi CXL. törvény ezekről a kérdésekről a 42.-43. §-ban rendelkezett.

⁷⁵ Például gyermekvédelmi szakértői bizottság tagja.

végzésben dönt, és azt az ügyféllel is közli). A hatóság vezetője 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.

Elkerülendő a rendeltetésellenes joggyakorlást, a jogalkotó rögzítette, hogy *ha az ügyfél nyilvánvalóan alaptalanul tesz kizárásra irányuló bejelentést*, vagy ugyanabban az eljárásban ugyanazon ügyintéző ellen ismételt alaptalan bejelentést tesz, őt a kizárást megtagadó végzésben eljárási bírsággal lehet sújtani.

Az előbbiektől eltér az az eset, amikor a kizárási ok a hatáskör gyakorlójával vagy a hatósággal szemben merül fel. Ilyenkor – ha jogszabály másként nem rendelkezik – a felügyeleti szerv vezetője által kijelölt másik azonos hatáskörű hatóság jár el. Az Ákr. 24. § (5) bek. ehhez hozzáteszi, hogy *ha nincs kijelölhető másik*, azonos hatáskörű hatóság, vagy a hatóságnak nincs felügyeleti szerve, az a hatóság jár el, amelyikkel szemben kizárási ok áll fenn. Erről az ügyfelet (és ha van a felügyeleti szervet) értesíteni kell.

Az általános közigazgatási rendtartás külön kitér arra az eshetőségre is, ha az ügyben eljáró testület tagjával és vezetőjével, továbbá az eljáró hatóság kiadmányozási jogkörrel rendelkező vezetőjével szemben merül fel kizárási ok. Rájuk nézve 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.

Végezetül az önkormányzati hatósági ügyben a kizárásra vonatkozó döntésre a törvényben (értsd a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvényben) meghatározott, személyes érintettséggel kapcsolatos eljárás az irányadó.⁷⁶

1.5. Megkeresés a hatósági eljárásban

A Ket. rendelkezéseitől eltérően az Ákr. már nem alkalmazza az ún. jogsegély elnevezést. Helyette a gyakorlatban is bevett fogalmat, a **megkeresést** használja. Az intézmény alkalmazásának két jól elkülöníthető esetét vázolja a jogszabály:

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

A hatóság ezekben az esetekben *legalább ötnapos határidő tűzésével* keresheti meg az érintett szervet vagy személyt. A megkeresett szerv a megkeresés teljesítését megtagadja, ha az nem tartozik a hatáskörébe, vagy arra nem illetékes.

⁷⁶ Vö. Mötv. 49. §.

1.6. A kapcsolattartás legfontosabb szabályai

A **kapcsolattartással** összefüggésben az Ákr. csak a legfontosabbnak tekintett általános szabályokat emeli ki, miután napjainkra a vonatkozó rendelkezések jelentős része más jogszabály(ok)ban⁷⁷ kapott helyet. A törvény szerint *a hatóság kétféle módon:*

- írásban, az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló törvényben (Eüsztv.) meghatározott elektronikus úton (együtt: *írásban*),
- vagy személyesen, írásbelinek nem minősülő elektronikus úton (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* (ez alól szükségképpen *kivételt jelent* az az eset, amikor életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetről van szó, mert ilyenkor a hatóság választja meg a kapcsolattartás módját). Az alapeset ugyanakkor az, hogy az ügyfél a választott kapcsolattartási módról más módra áttérhet.

1.7. Adatkezelés és az adatok zártan kezelése

A hatósági eljárások során elkerülhetetlen, hogy adatok meghatározott körét kezelje a hatóság. Tekintettel arra, hogy az **adatkezelés** egy kiemelt kérdés, az Ákr. az alapvető rendelkezések között kifejezetten foglalkozik ennek részleteivel, valamint a 28. §-ban külön részletezi az adatok zárt kezelésének szabályait.

Tekintettel arra, hogy ezek hiányában a konkrét ügy elintézhetetlen lenne, a jogszabály feljogosítja a hatóságot arra, hogy az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője természetes személyazonosító adatait és az ügyfajtát szabályozó törvényben meghatározott személyes adatokat, továbbá – ha törvény másként nem rendelkezik – a tényállás tisztázásához elengedhetetlenül szükséges más személyes adatokat megismerje és azokat kezelje.

A bizonytalanságok elkerülése érdekében a kérelemre induló eljárásokban fontos vélelmet állít fel a jogalkotó, amikor rögzíti, hogy a kérelmező ügyfél a tényállás tisztázásához szükséges személyes adatok – ideértve a különleges adatokat is – kezeléséhez hozzájárulást adott.

⁷⁷ Lásd ezzel kapcsolatban az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvényt (röviden Eüsztv.).

A fentiekkel összhangban a 27. § (2) bekezdése egy jelentős kötelezettséget is telepít a hatóságra. Kiemeli, hogy a hatóságnak kell arról gondoskodnia, hogy *a törvény által védett titok (védett adat) ne kerüljön nyilvánosságra, ne juthasson illetéktelen személy tudomására, és a személyes adatok védelme biztosított legyen.* Egyébiránt 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.

A szabályozás olyan garanciákat nyújt, amelyek megfelelnek az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvényben foglaltaknak is.

Az előbbiektől elkülönítve bontja ki az Ákr. az **adatok zárt kezelésére** vonatkozó legfontosabb elemeket. Indokolt esetben a hatóság *kérelemre vagy* (új elemként) *hivatalból* rendeli el az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője⁷⁸ természetes személyazonosító adatainak és lakcímének zárt kezelését. Ennek alapja az lehet ha, az eljárásban való közreműködése miatt az érintettet *súlyosan hátrányos következmény érheti.* A végzést ilyenkor a kérelmet előterjesztővel kell közölni. Technikailag ilyenkor a hatóság a természetes személyazonosító adatokat és a lakcímet *az ügy iratai között elkülönítve, zártan kezeli és biztosítja, hogy a zártan kezelt adatok az eljárási cselekmények során ne váljanak megismerhetővé.*

1.8. Sajátos helyzetben levő ügyfelek a hatósági eljárásban

Az eljárásjogok általában speciális rendelkezéseket tartalmaznak **a sajátos helyzetben lévő ügyfelekre, résztvevőkre.** Ez alól az Ákr. sem képez kivételt. Az Alptörvény XV. cikkében foglaltakkal összhangban pozitív megkülönböztetést (fokozott védelmet) alkalmaz. A törvény a következő kategóriákat nevesíti ebben a körben:

- **a kiskorú,**
- **a cselekvőképtelen és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorú,**
- **valamint a fogyatékossgal élő személy.**

A felsorolt személyi kört *a közigazgatási hatósági eljárásban fokozott védelem illeti meg.* Ennek érdekében rájuk nézve a törvény általánosságban kiemeli, hogy:

⁷⁸ A szakértő például az igazságügyi szakértői névjegyzék nyilvános adatainak kívüli természetes személyazonosító adatai és lakcíme zárt kezelését kérheti.

- 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 *állapota megengedi* és személyes nyilatkozata vagy tanúvallomása más módon *nem pótolható*, valamint
- az *egyenlő esélyű hozzáférést* számára biztosítani kell.

A fenti, általánosnak tekinthető elvárásokon túl az Ákr. az egyes csoportok kapcsán további garanciális rendelkezéseket is megfogalmaz.

A *nem cselekvőképes személyek* kapcsán kiemeli, hogy az ilyen személy 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 ehhez hozzájárul.⁷⁹

A törvény körültekintően foglalkozik a *fogyatékkal élők sajátos helyzetével* is:

- ha az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője *hallássérült*, kérésére jelynelvi 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 jelynelvi tolmács közreműködésével kell meghallgatni,
- ha a jelen lévő ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője *beszéd fogyatékos*, kérésére a meghallgatás helyett írásban tehet nyilatkozatot.

Logikai kapcsolódásuk okán az Ákr. ezen a helyen taglalja az *adatok zárt kezelésére és az iratbetekintési jog korlátozására vonatkozó különös szabályokat* (30. §), valamint az *idézésre vonatkozó különös szabályokat* (31. §) is.

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.

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.

⁷⁹ Fontos kiemelni, hogy 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.

1.9. A támogató

Már a Ket. is foglalkozott az ún. **támogató** intézményével,⁸⁰ akit a *gyámhatóság rendel ki a cselekvőképességet nem érintő támogatott döntéshozatalának elősegítése érdekében*. A Polgári Törvénykönyv szerinti támogató:

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

Bár az általános rendelkezések között utolsóként foglalkozik a törvény az **iratbetekintés** eljárásjogi intézményeivel, ettől még annak jelentősége elvitathatatlan. Az Ákr. differenciált rendben ismerteti az iratbetekintés lehetőségét:

- Míg az *ügyfél* az eljárás bármely szakaszában és annak befejezését követően is betekinthez az eljárás során keletkezett iratba, addig a *tanú* a vallomását tartalmazó iratba, a *szemletárgy birtokosa* pedig a szemlérlől készített iratba tekinthez be.
- Fontos kitétel, hogy *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.

Az iratbetekintés során az arra jogosult *másolatot, kivonatot készíthet* vagy – kormányrendeletben meghatározott költségtérítés ellenében – másolatot *kérhet*, amelyet a hatóság kérelemre hitelesít.⁸¹

Az iratbetekintés további feltételeit és az iratbetekintésre jogosult személyek körét kizárólag törvény határozhatja meg.

Végezetül utalunk rá, hogy az Ákr. kiemel néhány ésszerű korlátot is, amelyek mentén az iratbetekintési jog alakul a hatósági eljárásban:

- Nem lehet betekinteni a *döntés tervezetébe*.

⁸⁰ Részletszabályokat a támogatott döntéshozatalról szóló 2013. évi CLV. törvény állapít meg.

⁸¹ A törvény 33. § (5) bek. szerint 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.

- 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 feltételei 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.

2. A kérelemre induló hatósági eljárás

A hatósági eljárások *jelentős része az ügyfél erre irányuló cselekménye nyomán indul meg* (pl. szociális támogatás kérvényezése). Vannak azonban olyan esetek, amikor a hatóság saját (vagy felügyeleti szervének) akaratelhatározása az, ami az eljárást megindítja (pl. az éves ellenőrzési tervnek megfelelően fogyasztóvédelmi ellenőrzés lefolytatása). Ennek megfelelően az *Ákr. is elkülöníti a kérelemre, illetve a hivatalból indult hatósági eljárás szabályait azzal, hogy a kérelemre induló ügyek szabályozását teszi elsődlegessé*. Előbbit a törvény III. fejezete, utóbbit a VII. fejezete ismerteti. A kérelemre induló eljárás a Ket.-hez hasonlóan az Ákr.-ben is nagyon sok intézményt tartalmaz. A 35. §-tól a 78. §-ig terjedő részben az alábbi intézmények kifejtését végzi el a hatósági eljárási törvény (és ezzel összhangban mi is ezeket fogjuk áttekinteni jelen pont alatt):

- a kérelem,
- az ún. *sommás eljárás és teljes eljárás*,
- a hiánypótlás,
- az ún. *kapcsolódó eljárás* részletezése,
- a kérelem *viSSZAUTASÍTÁSA*, az eljárás *MEGSZÜNTETÉSE*, az eljárás *FELFÜGGESZTÉSE* és *SZÜNETELÉSE*,
- az ügyintézési *határidő* és a határidők számításának szabályai,
- az ún. *igazolási kérelem* intézménye,
- a *szakhatóság* közreműködésére vonatkozó szabályok,
- az *idézés* és *értesítés* eljárási cselekményeinek ismertetése,
- a *tényállás tisztázása*, ezzel összefüggésben az ügyfél nyilatkozata, az irat, a tanú, a szemle, a szakértő, a tolmács, valamint a tárgyalás részletszabályai,
- az ún. *egyezségi kísérlet*,
- a *bizonyítékok* ismertetése az ügyféllel,
- az *eljárás akadályozásának* következményei,
- végezetül az eljárási *cselekmények rögzítése*.

2.1. A kérelem szabályozása

A kérelemre induló eljárások esetében elsőként azt érdemes tisztázni, hogy mi tekinthető **kérelemnek**? Az Ákr. a 35. §-ban elvi értelel szögezi le, hogy a kérelem az *ügyfél olyan nyilatkozata, amellyel hatósági eljárás lefolytatását, illetve a hatóság döntését kéri jogának vagy jogos érdekének érvényesítése érdekében. A kérelem alakiságára vonatkozó előírások az ügyfelek érdekében kifejezetten rugalmasak.* Ezt a 38. § erősíti meg, mely szerint a kérelmet *tartalma szerint kell elbírálni* akkor is, ha az nem egyezik az ügyfél által használt elnevezéssel.

A kérelemnek minősülő (tekintendő dokumentumokat) a hatósághoz *írásban vagy személyesen lehet előterjeszteni* (ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik). Tekintettel arra, hogy az ilyen típusú ügyekben az ügyfél az ügy ura, *kérelmével a tárgyában hozott döntés véglegessé válásáig rendelkezhet.*⁸²

Ha jogszabály további követelményt nem állapít meg,⁸³ a kérelem *tartalmazza* az ügyfél és képviselője azonosításához szükséges adatokat és elérhetőségét. Fontos kitétel, hogy *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.⁸⁴

Az Ákr. a kérelem előterjesztésének két esetét nevesíti. A kérelem az *illetékes hatóságnál* vagy a *kormányablaknál* terjeszthető elő. Utóbbit törvény vagy kormányrendelet kizárhatja, ami különösen bonyolult ügyek esetén lehet indokolt, pl. atomenergiával kapcsolatos ügyek.⁸⁵

Kérelemre induló hatósági eljárások esetén fontos szabály, hogy *az eljárás a kérelemnek az eljáró hatósághoz történő megérkezését követő napon indul.*

Az általános közigazgatási rendtartás a kérelmek elbírálására irányuló *hatósági eljárásoknak több fajtáját* is nevesíti; így az ún. automatikus döntéshozatalt (40. §), a sommás eljárást (41. §), valamint az ún. teljes eljárást (42. §). Ezekkel nem keverendő össze az ún. kapcsolódó eljárás, amit azonban a törvény a későbbi rendelkezések között (45. §) tárgyal, így mi is lentebb térünk ki az ismertetésére.

Az Ákr.-hez fűzött indokolás szerint a fenti eljárások logikailag a következőképpen kapcsolódhatnak egymáshoz:

⁸² Megjegyzendő, hogy a kérelemre vonatkozó rendelkezéseket az eljárás valamennyi résztvevőjének az eljárással összefüggő akaratnyilatkozataira is megfelelően alkalmazni kell.

⁸³ Például ilyen a fogyasztó fogyasztóvédelmi hatóság részére benyújtott kérelme, amely további elemeket is nevesít

⁸⁴ Ennek megfelelően például a közforgalmú gyógyszerár létesítési és működési engedély iránti kérelem benyújtásával egyidejűleg nem lehet kérni az ügyféltől, hogy hatósági bizonyítvánnyal igazolja azt a tényt, hogy nem áll az adott foglalkozástól eltiltás hatálya alatt.

⁸⁵ Ez azt is jelenti, hogy a Ket.-hez képest megszűnik a jegyző általános kérelembefogadó funkciója. Lásd a törvény indokolását.

- főszabály szerint *minden eljárás sommás eljárásként vagy automatikus döntéshozatali eljárásként indul,*
- amennyiben az eljárást nem lehet sommás eljárásban lefolytatni, a hatóság *függő hatályú döntést hoz,* és
- a függő hatályú döntés *kizártsága esetén teljes eljárás lefolytatására kerül sor* annak jogkövetkezményeivel, amely során nyolc napon belül meg kell hozni a teljes eljárást megalapozó, kikényszerítő döntéseket.

2.2. Az automatikus döntéshozatal

Automatikus döntéshozatalnak (ami a sommás eljárás egy speciális alakzatának is tekinthető) az alábbi feltételek esetén 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 automatikus döntéshozatal konkrét eseteit nem az Ákr., hanem ágazati jogszabályok határozzák meg.⁸⁶

2.3. A sommás eljárás szabályai

Tekintettel arra, hogy az automatikus döntéshozatalnak a (műszaki, informatikai) feltételei nem minden esetben adottak, az ügyek meghatározó része az ún. **sommás eljárás** keretei között zajlik le, ami a törvény indokolása szerint az egyszerű megítélésű ügyekben alkalmazható feszes eljárási forma. Sommás eljárásra kizárólag akkor kerülhet sor, ha:

- a *hiánytalanul előterjesztett kérelem és mellékletei,* valamint a hatóság rendelkezésére álló adatok alapján *a tényállás tisztázott és*
- *nincs ellenérdekű ügyfél.*

Amennyiben a hatóság megállapítja, hogy bármelyik *feltétel hiányzik, a sommás eljárás szabályait mellőzi, és a körülmények függvényében az alábbi lehetőségek valamelyike valósul meg:*

- *nyolc napon belül ún. függő hatályú döntést hoz* (részleteit lásd lentebb),
- *vagy (ugyancsak nyolc napon belül):*
 - a kérelmet visszautasítja,
 - az eljárást megszünteti,
 - érdemben dönt,
 - az eljárást felfüggeszti vagy a beadvány elintézését függőben tartja, vagy

⁸⁶ Lásd például a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 21. § (4) bekezdését.

- az eljárás szünetel.
- vagy *ha a függő hatályú döntés meghozatalának nincs helye* [erre nézve a törvény a 43. § (8) bekezdése konkrét példákat nevesít (lásd lentebb)], a hatóság az ügyet teljes eljárásban intézi el.

Törvény egyes ügyekben kizárhatja a sommás eljárás alkalmazását, amire példaként szolgálhat a sportingatlan törvény alapján lefolytatható eljárások többsége.

2.4. A teljes eljárás szabályai

A kérelemnek az ún. **teljes eljárásban** (tehát amikor valamennyi eljárási cselekmény elvégezhető) való elbírálása kapcsán fentebb már láttunk egy példát. Ugyanakkor az Ákr. lehetővé teszi, hogy ha az automatikus döntéshozatali eljárásban és a sommás eljárásban hozott *döntés (tehát itt már az eljárás lezajlott, és egy döntés is született, aminek a) közlését követő öt napon belül az ügyfél kéri,* hogy a hatóság a kérelmét ismételten, teljes eljárásban bírálja el.

További eshetőség az, amit a joganyag a sommás eljárásnál fejt ki, nevezetesen az, hogy *ha 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 (ilyenkor tehát még az eljárás során, a döntés meghozatala előtt teljes eljárás alakul a sommás eljárás).⁸⁷

2.5. A függő hatályú döntés

Ahogy arra fentebb is utaltunk, a **függő hatályú döntés** meghozásának (amiről egyébiránt a 2016-os módosítása nyomán már a Ket. is rendelkezett) megvannak a maga szigorú törvényi feltételei. Ha ezek fennállnak, akkor a hatóság az eljárás megindításától számított *nyolc napon belül* hozza meg a függő hatályú döntését, amiben 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 (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.

⁸⁷ Rögtön hozzá is tesszük, hogy a teljes eljárás kapcsán lentebb, a kérelem visszautasításáról szóló részben is tartalmaz megjegyzést az Ákr.

A legutolsó pont kapcsán megjegyzendő, hogy ésszerűségi okokból kifolyólag maga az Ákr. is nevesít kivételeket a 43. § (3) bekezdése alatt. Ezek szerint nem kell rendelkezni arról, hogy a kérelmezett jog gyakorlása az ügyfelet megilleti:

- a hatósági *bizonyítvány* kiállítására,
- a hatósági *igazolvány* kiállítására,
- a hatósági *nyilvántartásba* való bejegyzésre, törlésre és módosításra,
- azon eljárásokban, ahol az ügy érdemében *a hatóság mérlegelésétől vagy a tényállás tisztázásától függő összeget* kell meghatározni,
- ha az ügyben jogszabály *hatósági szerződés* kötését teszi lehetővé vagy írja elő, valamint
- *ha törvény ekként rendelkezik.*⁸⁸

Nagyon fontos kihangsúlyozni, hogy a függő hatályú döntéshez *csak akkor kapcsolódnak joghatások, ha az ügyintézési határidő elteltével a hatóság a hatósági ügy érdemében nem döntött és az eljárást nem szüntette meg.*⁸⁹ Ennek megfelelően a függő hatályú döntésnek tartalmaznia kell konkrét időpontot, naptári dátum szerint meghatározva. *Amennyiben a függő hatályú döntés véglegessé válik, a hatóságnak értesítenie kell a felügyeleti szervét, valamint azokat, akikkel a döntést közölte, és intézkednie kell a fentebb megjelölt összegekről (értsd: illetékekről, igazgatási szolgáltatási díjakról, eljárási költségekről).*⁹⁰

Az eljárási törvény kifejezetten megjelöl olyan eseteket, amikor *egyáltalán nincs helye függő hatályú döntés meghozatalának. Ilyen az, ha:*

- a döntés – központi hivatal kivételével – *központi államigazgatási szerv* hatáskörébe tartozik, vagy
- a döntés a *Magyar Nemzeti Bank* hatáskörébe tartozik,
- az ügy tárgya *honvédelmi és katonai, továbbá nemzetbiztonsági célú* építmény.

A törvény indokolását alapulvéve megállapítható, hogy a felsorolt *kivételek olyan stratégiainak tekinthető ügyek, amelyek esetén több szempontból is indokolt az eljárás érdemi lefolytatását kivárni. Ahogy arra korábban is utaltunk, a hatóság ilyenkor az ügyet teljes eljárásban intézi el.*

⁸⁸ Ilyen pl. a haditechnikai termékek gyártásának, importálásának, exportálásának engedélyezése. Ahogy arra a jogszabály indokolása kitér, ennek háttérében az áll, hogy: *ezen a területen a „hallgatás beleegyezés” szabálya, illetve a jóhiszemű - előzetes engedély nélküli - joggyakorlás komoly kockázatot rejtene magában.*

⁸⁹ Ennek megfelelően a felfüggesztést elrendelő vagy szünetelést megállapító döntést megelőzően hozott függő hatályú döntéshez joghatás nem kapcsolódik, lásd Ákr. 43. § (4) bek.

⁹⁰ *Vö. Ákr. 43. § (10) bek.*

2.6. Hiánypótlás az Ákr.-ben

A közigazgatási hatósági eljárások során előfordulhatnak olyan esetek, amikor *a kérelem a jogszabályban foglalt követelményeknek nem felel meg, vagy megfelel ugyan, de a tényállás tisztázása során felmerült új adatra tekintettel szükség van ún. hiánypótlásra.* Az eljáró hatóság határidő megjelölésével, a mulasztás jogkövetkezményeire történő figyelmeztetés mellett – ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik – *egy ízben*⁹¹ hiánypótlásra hívja fel a kérelmezőt. Ennek teljesítésére a határidőt nem a törvény határozza meg, hanem a hatóság tűzi ki.

2.7. Az ún. kapcsolódó eljárás konstrukciója

Korábban utaltunk rá, hogy az Ákr. ismeri az ún. **kapcsolódó eljárás** kategóriáját, aminek a lényege az, hogy *ha a hatóság döntése valamely más hatósági eljárásban meghozható döntésnek feltétele, a hatóság tájékoztatja az ügyfelet, hogy a kapcsolódó eljárásban eljáró hatósághoz benyújtandó kérelmet nála is előterjesztheti.*⁹² *A kapcsolódó eljárás során tehát az ügyfél csak egy hatósággal kerül kapcsolatba, és ez lesz az, amelyik a többi hatóság felé „közvetít”.*⁹³

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. A kapcsolódó eljárásban eljáró hatóság a döntését a hatóság útján közli az ügyféllel.

Tekintettel arra, hogy itt két (esetleg több) egymásra épülő hatósági eljárás kapcsán fogalmaz meg rendelkezéseket az Ákr., tisztázni szükséges azt az esetet is, amikor az ügyfél a kapcsolódó eljárás iránti kérelmet anélkül nyújtja be, hogy az abban hozandó döntés feltételét képező eljárás (ez az ún. megelőző eljárás) iránti kérelmét benyújtotta volna. Ilyenkor a kérelmet a kapcsolódó eljárásban eljáró hatóság átteszi a megelőző eljárásban eljáró hatósághoz. Ezzel szorosan összefügg, hogy ha jogszabály nem zárja ki, vagy az ügyfél eltérően nem nyilatkozik, úgy kell tekinteni, hogy a kapcsolódó eljárás iránti kérelme a megelőző eljárás lefolytatására is irányul.

⁹¹ Ebben a körben is találni eltérő példákat. Az Országos Atomenergia Hivatal például az eljárások bonyolultságára tekintettel, több alkalommal is kibocsáthat hiánypótlási végzést. Az erdészeti hatósági eljárásban két alkalommal van hiánypótlásra lehetőség.

⁹² Pl. külföldről behozott gépjárművel kapcsolatos eljárások, vagy szociális támogatások esetén. Lásd: PETRIK Ferenc (szerk.): *A közigazgatási eljárás szabályai I. Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata.* HGV-Orac, Budapest, 2017. 117.

⁹³ A törvény indokolása szerint ennek tipikus esete lehet egyes adatváltozások átvezetése különböző hatósági nyilvántartásokon.

Ahhoz hogy a folyamat gördülékeny lehessen, az eljárási törvény kötelezi a megelőző eljárásban eljáró hatóságot, hogy a véglegessé vált döntését küldje meg a kapcsolódó eljárásban eljáró hatóságnak.

2.8. A kérelem visszautasításának esetei

Egyáltalán nem biztos, hogy valamennyi hatósághoz intézett megkeresésből (benyújtott kérelemből) hatósági ügy lesz. Az általános közigazgatási rendtartás a Ket.-től eltérően nem az érdemi vizsgálat nélküli elutasítás eseteit nevesíti, hanem azokra a szituációkra, amikor az eljárás *meg sem tud indulni, új elnevezéssel és lényegesen egyszerűbb felsorolással él. Ez a **kérelem visszautasítása**.*

A hatóság a kérelmet *visszautasítja (tehát nincs választási lehetősége)*, ha:

- az eljárás megindításának jogszabályban meghatározott *feltétele hiányzik*, és e törvény ahhoz más jogkövetkezményt nem fűz,⁹⁴ vagy
- 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.⁹⁵

A fentiekől eltér az az eset, amikor a hatóság a kérelmet *visszautasíthatja (vagyis itt van választási lehetőség)*. Ez kifejezetten csak akkor merül fel, *ha a kérelmet nem az előírt formában terjesztették elő. Ha a kérelmező a kérelmét öt napon belül az előírt formában ismételten előterjeszti, 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. Az ismételt benyújtás a visszautasító döntés elleni jogorvoslatról való lemondásnak, illetve visszavonásának minősül.*

2.9. Az eljárás megszüntetése

A kérelem visszautasításától meg kell különböztetni azt az esetet, amikor az eljárás megindult ugyan, de valamilyen okból kifolyólag végérvényesen megfeneklett és emiatt azt **meg kell szüntetni**.

A törvény az alábbi megszüntetési okokat nevesíti:

- *a kérelem visszautasításának lett volna helye*, annak oka azonban az eljárás megindítását követően jutott a hatóság tudomására,

⁹⁴ Pl. hatáskör hiánya, a kérelem idő előtti, vagy elkésett.

⁹⁵ Ákr. 46. § (1) bek.

- 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 (ilyenkor a hatóság szükség esetén a döntést visszavonja, és erről szóló döntését a korábban eljárt vagy kijelölt hatósággal is közli), vagy
- 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*.

2.10. A hatósági eljárás felfüggesztése és szünetelése

A hatósági eljárás megszüntetésével nem keverendő össze annak **felfüggesztése (48. §)** és **szünetelése (49. §)**.⁹⁶ Előbbi a hatóság döntése és a jogszabály pontosan meghatározza annak eseteit, utóbbi ugyanakkor az ügyfél/ügyfelek kérése nyomán következik be és pontos okait nem nevesíti az Ákr.

A hatóság **felfüggeszti** (azaz nem mérlegelhet, mert a jogszabály kötelezővé teszi) az eljárást, amennyiben:

- az *előkérdés bíróság* hatáskörébe tartozik, vagy
- az ügyben *külföldi szervet* kell megkeresni.

Az előbbi eseteken túl törvény *lehetővé teheti az eljárás felfüggesztését*, ha az előkérdés más szerv hatáskörébe tartozik, vagy ugyanannak a hatóságnak az adott ügygel szorosan összefüggő más hatósági döntése nélkül megalapozottan nem dönthető el. Ezáltal a hatóságnak módjában áll figyelembe venni más álláspontot is, így az ügyben megalapozott döntést tud hozni.

A külföldi szerv megkeresésére vonatkozó eset kivételével a többi esetben az ügyfél (több ügyfél esetén az ügyfelek együttes) kérelmére *a hatóság érdemben dönt*.

A hatóság az eljárás felfüggesztéséről szóló végzését a bírósággal, vagy az érintett szervvel is közli azzal, hogy az eljárás befejezéséről tájékoztassa.

⁹⁶ A két kategória egyébként összhangban van a polgári perrendtartás intézményeivel.

Az eljárás **szünetel**, ha azt – jogszabály kizáró rendelkezésének hiányában – az ügyfél kéri, több ügyfél esetén az ügyfelek együttesen kérik. Fontos, hogy az eljárást bármelyik ügyfél kérelmére folytatni kell, továbbá hat hónapi szünetelés után a csak kérelemre folytatható eljárás megszűnik. A megszűnés tényéről a hatóság értesíti azokat, akikkel a határozatot közölné.

2.11. Határidők és számításuk módja az Ákr.-ben

A hatóságokkal kapcsolatba kerülő ügyfelek alapvető elvárása az, hogy az egyes eljárási cselekményekről pontos tájékoztatást kapjanak, valamint ügyükben belátható időn belül döntés szülessen. Az eljárás követhetőségének – a megfelelő tájékoztatás mellett – az egyik legközvetlenebb garanciáját a pontosan szabályozott **határidők** és azok követhető **számítási** módja nyújtja.

Ha törvény eltérően nem rendelkezik, az ügyintézési határidő az eljárás megindulásának napján kezdődik. Az Ákr. az ügyintézési határidők alábbi rendszerét alakítja ki:

- automatikus döntéshozatal esetén *huszonnégy óra*,
- sommás eljárásban *nyolc nap*,
- teljes eljárásban *hatvan nap*.⁹⁷

Az Ákr. a Ket. logikájához hasonlóan lehetővé tesz eltérést felfelé és lefelé egyaránt a hatvan napos ügyintézési határidőtől azzal, hogy *hosszabb határidőt törvény* (tehát az ügyfélre nézve kedvezőtlenebb helyzetet teremtő jogforrás csak ez lehet), *rövidebb határidőt jogszabály* (azaz a törvény mellett rendeletek is) állapíthat meg.

Az ügyintézési határidőn belül a döntés közlése iránt is intézkedni kell.

Az eljárás időtartama alatt felmerülhetnek olyan okok és körülmények, amelyek miatt nincs lehetőség arra, hogy a hatóság (tisztviselő) érdemben foglalkozzon az ügygel, eljárási cselekményeket végezzen. Ezeket a körülményeket a jogalkotó is figyelembe veszi és azok az ügyintézési határidőbe nem számítanak be. Az Ákr. szerint ezek a következők:

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

időtartama.

Az Ákr. tartalmaz egy *szubszidiárius határidőt* is arra az esetre, ha törvény vagy kormányrendelet valamely eljárási cselekmény teljesítésének határidejéről nem

⁹⁷ Ilyen például a nem üzletszerűen végzett bizalmi vagyonkezelési tevékenység nyilvántartásba vétele.

rendelkezik. Ilyenkor 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.

Tekintettel arra, hogy a hatóság lehet testületi szerv is, a testületek működése, ülésezése viszont időszakosan történik, a jogalkotó úgy rendelkezett, hogy a hatáskörébe tartozó ügyben *az ügyintézési határidőn belül, vagy ha ez nem lehetséges, a határidő letelte utáni első testületi ülésen* határoz.

Az általános közigazgatási rendtartás néhány konkrét esetben a fentiekől eltérően *soron kívüliséget ír elő*. Ezt indokolhatja:

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

Az előbbiekkal részben összefügg az a kitétel, amely szerint *ha a határidőből kevesebb mint tizenöt nap van hátra*, a további eljárási cselekményeket *soron kívül kell elvégezni*.

Az általános közigazgatási rendtartás a **határidő túllépése** kapcsán az alábbi rendelkezéseket fogalmazza meg. 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. Ezek a szabályok összhangban vannak az eljárás gyorsítására tett komplex lépésekkel.

Mivel az eljárás szempontjából különösen hangsúlyos az, hogy mikor kezdődnek, illetve mikor érnek véget a fenti határidők, az Ákr. az 52. § alatt külön szól a **határidő számításáról**.

E szerint a *napokban megállapított határidőbe* a következő események *nem számítanak bele*:

- a határidő *kezdetére okot adó cselekmény* vagy körülmény bekövetkezésének napja,
- a *közlésnek* a napja,
- a *kézbesítésnek* a napja,
- a *hirdetmény kifüggesztésének és levételének* napja,

- 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 lejárat hónapjában hiányzik, a hónap utolsó napján.

Hatósági eljárásjogunk új eleme, hogy az általános szabályok között kitér az *órákban megállapított határidőre*. Ilyenkor a 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.

Fontos kiemelni, hogy a határidőt kétség esetén megtartottnak kell tekinteni.

2.12. Az igazolási kérelem intézménye

Aki az eljárás során valamely határnapot, határidőt *önhibáján kívül* elmulasztott, **igazolási kérelmet** terjeszthet elő, amit *mindig az a hatóság bírál el, amelynek eljárása során a mulasztás történt.*⁹⁸

Fontos, hogy az igazolási kérelmet a mulasztásról való tudomásszerzést vagy az akadály megszűnését követően, 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.

A Ket. rendelkezéseire hasonlóan az Ákr. is úgy foglal állást, hogy a határidő elmulasztása esetén *az igazolási kérelemmel egyidejűleg pótolni kell az elmulasztott cselekményt is*, ha ennek feltételei fennállnak.

Elkerülendő azt, hogy a fenti lehetőség a hatósági eljárás rendes vitelét megakassza, a jogalkotó kiemelte, hogy az igazolási kérelem előterjesztése és a kérelem alapján *megismételt eljárási cselekmény határidejének elmulasztása miatt már nincs helye (újabb) igazolás előterjesztésének.*

Az igazolási kérelem elfogadásának **joghatása** az, hogy, *az elmulasztott határnapot vagy határidőt megtartottnak tekinti a hatóság, ezért ha szükséges, a döntését módosítja vagy visszavonja, illetve egyes eljárási cselekményeket megismétel.*⁹⁹

⁹⁸ A jogorvoslatra megállapított határidő elmulasztásával kapcsolatos igazolási kérelmet a jogorvoslati kérelmet elbíráló szerv bírálja el.

⁹⁹ *Vö.* 54. §.

2.13. A szakhatóság

Bár a magyar közigazgatás szervezete az elmúlt években jelentős átalakításokon esett át, a hatósági eljárásokban továbbra is számos olyan eset van, amikor *több hatóság összedolgozása, együttműködése nyomán születhet csak meg a végleges döntés*. A 2018. január 1-től hatályos szabályok (55-57. §-ok) némiképp más megközelítésben rendezik az intézmény kérdését. Ezek szerint a **szakhatósági közreműködés** a következők mentén alakul.

*Törvény vagy a szakhatóságok kijelöléséről szóló kormányrendelet*¹⁰⁰ közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján *az ügyben érdemi döntésre jogosult hatóság számára előírhatja*, hogy az ott meghatározott szakkérdésben és határidőben más hatóság (ún. szakhatóság) *kötelező állásfoglalását* kell beszereznie.¹⁰¹ Ez alól *kivételt* képez az az eset, ha a kérelmet vissza kell utasítani, ilyenkor ugyanis nem kell a szakhatóságot megkeresni.

Tekintettel arra, hogy a szakhatóság döntése az ügy érdemi eldöntésére jogosult hatóság döntéséhez kapcsolódik (lényegében abba beépül) *önmagában nem*, csak az eljárást befejező döntés elleni jogorvoslat keretében támadható meg.

Ha a szakhatóság utóbb észleli, hogy **állásfoglalása** jogszabályt sért, állásfoglalását a hatóság határozatának vagy eljárást megszüntető végzésének véglegessé válásáig *egy ízben módosíthatja*. 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.

Végezetül a fentiekhez kapcsolódik az az ügyfélre nézve kedvező szabály, ami lehetővé teszi számára, hogy – *ha törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki – az eljárás megindítása előtt* benyújtott kérelmére a szakhatóság a szakhatósági állásfoglalásra vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazásával ún. **előzetes szakhatósági állásfoglalást** adjon ki. A kérelemhez *egy évnél nem régebbi* előzetes szakhatósági állásfoglalás csatolható be (feltéve, hogy törvény vagy kormányrendelet más időtartamot nem állapít meg).

2.14. Idézés és értesítés az eljárás során

Az Ákr. az 58-60. §-okban, valamint a 61. §-ban két, látszólag egymáshoz közel álló eljárásjogi intézményt taglal. Az első az **idézés**, a második az **értesítés**.

¹⁰⁰ Lásd például 382/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet a közlekedési igazgatási feladatokkal összefüggő hatósági feladatokat ellátó szervek kijelöléséről, vagy 383/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet a földművelésügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről.

¹⁰¹ Pl. az útügyi hatóság eljárásaiban kijelölt szakhatóságok: megyei, fővárosi rendőr-főkapitányság, honvédelemért felelős miniszter, stb.

Az idézés kapcsán általánosságban leszögezhető, hogy arra vonatkozik, *akinek személyes meghallgatása az eljárás során szükséges*. Ilyenkor a hatóság kötelezi az idézett személyt, hogy a *megjelölt helyen és időpontban* jelenjen meg (a hatóság székhelyére történő idézés részletszabályait lásd lentebb). Ez alól csak az jelent *kivételt*, ha kora, egészségi állapota vagy más méltányolható ok miatt a hatóság előtt nem képes megjelenni. Ilyen esetekben az idézett személyt a tartózkodási helyén is meg lehet hallgatni.

Az idézés kapcsán fontos kitétel, hogy azt főszabály szerint úgy kell közölni, hogy arról az idézett a meghallgatást megelőzően *legalább öt nappal* értesüljön, valamint a dokumentumban meg kell jelölni, hogy a hatóság az idézett személyt *milyen ügyben és milyen minőségben* kívánja meghallgatni. Az idézett személyt *figyelmeztetni kell* a megjelenés elmulasztásának következményeire (lásd lentebb az eljárási bírság, vagy az elővezetés kapcsán írtakat).

A hatóság az *illetékességi területén lakóhellyel nem rendelkező* személyt vagy székhellyel nem rendelkező szervezet törvényes képviselőjét *akkor idézheti a székhelyére*,¹⁰² 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*.

Az idézett személy *megjelenési kötelezettsége* a következők szerint alakul. Ha az idézett személy:

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

eljárási bírsággal sújtható.

Ha az idézett személy az idézésre nem jelent meg, és távolmaradását nem mentette ki, a *rendőrség útján elővezetethető*. Az elővezetés fogatosításához az ügyésznek a hatóság vezetője által kért előzetes hozzájárulása szükséges.¹⁰³

A fenti negatív következményeket az eljárási törvény kiterjeszti arra az esetre is, ha a jogi személy vagy egyéb szervezet *szervezeti képviselője nem jelent meg az*

¹⁰² Érdemes megjegyezni, hogy a fővárosban működő hatóság a főváros egész területéről idézhet.

¹⁰³ A Magyar Honvédség, vagy rendvédelmi szervek állományához tartozó személyek kapcsán az Ákr. külön szabályt fogalmaz meg. Lásd a 60. § (3) bekezdését.

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. Ebben az esetben az elővezetést a felhívott törvényes képviselővel szemben is alkalmazni lehet.

Az eljárási bírság, illetve az elővezetés hátrányos következményei alól *akkor lehet mentesülni*, ha az érintett igazolja a távolmaradásának vagy eltávozásának menthető indokát. Ilyenkor a hatóság visszavonja az eljárási bírságot megállapító és az elővezetést elrendelő végzését.

Bár mindkettő valamilyen fontos információról tájékoztat, az idézéstől mégis lényegesen különbözik *értesítés* intézménye. Utóbbi lényege, hogy *ha nem szükséges az ügyfél idézése*, akkor őt hatóság:

- a *tanú* meghallgatásáról,
- a *szakértő* meghallgatásáról,
- a *szemlé*ről,
- a *tárgyalás*ról

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. Hasonlóan legalább öt nappal korábban értesíteni kell a *szakhatóságot is* az eljárási cselekményről.

2.15. A tényállás tisztázásának szabályai és eszközei az Ákr.-ben

A hatóság csak akkor tud megalapozott döntést hozni, ha a tényállás kellően tisztázott. Az ügyek jelentős részében (lásd például fentebb a sommás eljárásnál írtakat) ez könnyen teljesíthető, ugyanakkor vannak olyan esetek, amikor a **tényállás tisztázása** hosszabb folyamat. Tekintettel arra, hogy a közigazgatás működése során elsődleges (de nem kizárólagos) az iratok alapján történő eljárás, így ez tekinthető általánosnak. Vannak ugyanakkor olyan esetek, amikor a rendelkezésre álló iratok mellett/helyett más eszközökre is szükség van a tényállás pontos felderítéséhez.

Az Ákr. hangsúlyozza, hogy a hatóság akkor folytat le bizonyítási eljárást, ha a döntéshozatalhoz nem elegendőek a rendelkezésre álló adatok. *A hatósági eljárásban minden olyan bizonyíték felhasználható, amely a tényállás tisztázására alkalmas.* Ennek azonban van egy objektív korlátja, mégpedig az, hogy nem használható fel bizonyítékként a hatóság által, jogszabálysértéssel megszerzett bizonyíték.

A hatóság által hivatalosan ismert és a köztudomású tényeket nem kell bizonyítani, egyébiránt az általános közigazgatási rendtartás ún. *szabad bizonyítási rendszerrel* rendelkezik, azaz a *hatóság szabadon választja meg* a bizonyítás módját, és a rendelkezésre álló bizonyítékokat *szabad meggyőződése szerint értékeli*. Tekintettel arra, hogy egyes szakigazgatási területek sajátosságai ezt indokolhatják, az Ákr. ez utóbbi norma kapcsán azzal a kiegészítéssel él, hogy törvény vagy kormányrendelet közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján, meghatározott ügyekben kötelezővé teheti valamely okirat vagy más irat bizonyítási eszközként történő alkalmazását.¹⁰⁴

Egyébiránt az Ákr. a következő intézményeket nevesíti ebben a körben:

- az ügyfél nyilatkozata (63-64. §-ok),
- az irat (65. §),
- a tanú és a hatósági tanú (66-67. §-ok és 79. §),
- a szemle és szabályai (68-70. §-ok),
- a szakértő (71-72. §-ok),
- a tolmács (73. §),
- a tárgyalás (74. §),

Ha a tényállás tisztázása azt szükségessé teszi, a hatóság az **ügyfelet nyilatkozattételre hívhatja** fel (vagyis ennek igénybevétele a hatóság mérlegelésén múlik). A nyilatkozat az egyik leggyakrabban alkalmazott bizonyítási eszköz, tekintettel arra, hogy feltehetőleg az ügyfél az, aki ügyének jellemzőivel leginkább tisztában van. Az ügyfél nyilatkozatának az általános rendtartásban kiemelt szerepe van, ugyanis ha jogszabály nem zárja ki, az ügyfél a nyilatkozatával *pótolhatja a hiányzó bizonyítékot*, ha annak beszerzése nem lehetséges.¹⁰⁵ A hatóságnak ebben az esetben *figyelmeztetnie kell* az ügyfelet jogaira, kötelességeire és a hamis, hamisított vagy valótlan tartalmú bizonyíték szolgáltatásának jogkövetkezményeire.

Ha az ügyfél vagy képviselője más tudomása ellenére az ügy szempontjából jelentős adatot *valótlanul állít vagy elhallgat* – ide nem értve azokat az eseteket, ha tanúként nem hallgatható meg, vagy a lenticben részletezésre kerülő okokból a tanú a vallomástételt megtagadhatja –, illetve ha a kötelező adatszolgáltatás körében kötelezettségét nem teljesíti,¹⁰⁶ *eljárási birsággal* sújtható.

¹⁰⁴ PETRIK Ferenc (szerk.): *A közigazgatási eljárás szabályai I. Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*. HGV-Orac, Budapest, 2017. 147.

¹⁰⁵ Természetesen itt is találni kivételeket. Például törvény kizárja, hogy a bányafelügyelet hatósági eljárásaiban, vagy a családtámogatási ellátással kapcsolatos eljárásban az ügyfél nyilatkozata a hiányzó bizonyítékot pótolhassa.

¹⁰⁶ Ez alól egyébként a törvény a 105. § (2) bekezdése kimentő okot fogalmaz meg ugyancsak a tanúvallomás megtagadására való utalással.

Ahogy azt már korábban is hangsúlyoztuk, a hatósági eljárásra az írásbeliség a jellemző. Ennek megfelelően az *irat* az eljárások döntő többségének különösen fontos szereppel bír, az ügyfél nyilatkozata mellett a másik legelterjedtebb bizonyítási eszköz. A *hatóság akkor hívhatja fel az ügyfelet okirat (ez lehet közokirat, teljes bizonyító erejű magánokirat, vagy egyszerű magánokirat) vagy más irat bemutatására*, ha a tényállás tisztázása során szükséges, és az az Eüsztv.¹⁰⁷ alapján nem szerezhető be. Fontos, hogy a korábban írtakkal összhangban ilyenkor sem 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.¹⁰⁸

Főszabály szerint az ügyfél az iratot *másolatban is benyújthatja*, ha nyilatkozik arról, hogy az az eredetivel mindenben megegyezik.¹⁰⁹ A *külföldön kiállított közokirat eredetiségével* vagy tartalmával kapcsolatban felmerülő kétség esetén, a hatóság felhívja az ügyfelet felülhitelesített külföldön kiállított közokirat bemutatására. 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.

A hatósági eljárások bizonyos körében igen elterjedt az, hogy *tanúként* vannak be személyeket. A tanúskodás *lényege az, hogy a tanúként (illetve a törvény későbbi részében bemutatásra kerülő hatósági tanúként) résztvevő az általa észlelt, ügyre vonatkozó tényekről nyilatkozzon*. A tanúk kötelesek *tanúvallomást tenni*. Ez alól eljárásjogunk két olyan kivételes esetsoportot nevesít, amikor *nem érvényesül* ez a kötelezettség.

Tanúként nem hallgatható meg (*abszolút tanúzási akadály*):

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

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

- bármelyik ügyfél Ptk. szerinti *hozzátartozója*,
- vallomásával saját magát vagy hozzátartozóját *bűncselekmény elkövetésével vádolná*,

¹⁰⁷ Az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény.

¹⁰⁸ *I*ő. 36. § (2) bekezdés.

¹⁰⁹ Törvény vagy kormányrendelet ettől eltérő szabályt is megfogalmazhat.

- a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló törvény 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
- *diplomáciai mentességben* részesülő személy.

A **meghallgatás** kezdetén a következő alapvető eljárási cselekményeket fogantatosítja a hatóság:

- megállapítja a tanú *személyazonosságát*,
- felhívja a tanút, hogy nyilatkozzon arról, hogy az ügyfelekkel *milyen viszonyban van, és elfogult-e*,
- figyelmezteti *jogaira, kötelességeire és a hamis tanúzás jogkövetkezményeire*.

Az a tanú, akit még nem hallgattak meg, nem lehet jelen sem az ügyfél, sem pedig más tanú, avagy a szakértő meghallgatásakor. Másfelől a tanú meghallgatásán 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.

Az Ákr. a meghallgatásra egyebekben a *tárgyalásra vonatkozó szabályok* (részleteit lásd lentebb, a 74. §-nál) alkalmazását írja elő. Akkor is, ha a hatóság a tanút tárgyaláson kívül hallgatja meg.

Fontos kitétel, hogy a hatóság engedélyezheti (mérlegelésén múlik), hogy *a tanú a meghallgatását követően vagy helyette írásban* tegyen tanúvallomást. Ilyen esetben 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 figyelmezteti.

Ha a tényállás tisztázására ingó, ingatlan (együtt: szemletárgy) vagy személy megtekintése vagy megfigyelése szükséges, a hatóság **szemlét** rendelhet el. Az Ákr. rendelkezései szerint a szemletárgy birtokosát és azt a személyt, akinek megtekintése vagy megfigyelése szükséges, *ha az a szemle eredményességét nem veszélyezteti*, a szemléről előzetesen értesíteni kell. A szemletárgy birtokosának távolléte egyébként nem feltétlenül akadályozza a szemle megtartásának. Az eljárásjogi törvény szerint a szemlén az ügyfél jelen lehet, ennek azonban az az előfeltétele, hogy a szemletárgy birtokosa természetes személyazonosító adatainak és lakcímének zárt kezelését nem rendelték el.

A **szemle lefolytatása** során a hatóság eljáró tagja jogosult többek között:

- a szemlével érintett területre, építménybe és egyéb létesítménybe *belépni*,
- bármely iratot, tárgyat vagy munkafolyamatot *megvizsgálni*,

- *felvilágosítást* kérni, illetve
- *mintát* venni.

Tekintettel arra, hogy a szemle lefolytatása nem mindig probléma – és akadálymentes, az általános hatósági eljárásjog lehetőséget teremt a hatóságnak arra, hogy szükség esetén a rendőrség közreműködését kérje. Ilyen esetben a *rendőrség azonnal, a hatóság által megjelölt helyen és ideig* biztosítja a közreműködést.

A szemlére vonatkozó szabályokat az Ákr. 70. § (3) bekezdése annyival egészíti ki, hogy 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*. Ilyenkor a szemle megtartásáról az ügyészt előzetesen – a szemle megtartásáról való hatósági döntést követően haladéktalanul – *értesíteni kell*, továbbá ahhoz a rendőrség és lehetőség szerint hatósági tanú közreműködését kell kérni. Ha az ügyész a szemle megtartásával nem ért egyet, azt megtiltja.

A bizonyítékok feltárásának, pontosításának, illetve értékelésének sajátos esetét jelenti a szakértő és/vagy tolmács eljárásba történő bevonása. *Tulajdonképpen mindkét esetben a hatóság hiányzó szakértelmét kell pótolni (emiatt szokták egyes esetekben őket „szakértő tanúként” aposztrofálni)*. A bizonyítás során akkor kell **szakértőt** meghallgatni vagy – *legalább tizenöt napos határidő* tűzésével – szakvéleményt kérni, ha az ügyben jelentős tény vagy egyéb körülmény megállapításához *különleges szakértelem szükséges*, és az eljáró *hatóság nem rendelkezik* megfelelő szakértelemmel.¹¹⁰ Azért, hogy ne kerülhessen sor feleslegesen szakértők kirendelésére, az Ákr. tisztázza, hogy *nincs helye* szakértő kirendelésének, ha ugyanabban a szakkérdésben *szakhatóság állásfoglalását* kell beszerezni. Az eljárásból egyébiránt a szakértő is *kizárható*.

Vannak olyan ügycsoportok, ahol a szakértő bevonása elkerülhetetlen (pl. az ügyfél egészségi, vagy szellemi állapotának, esetleg munkaképesség-csökkenés mértékének megállapítása). Éppen emiatt rögzíti az Ákr., hogy *törvény elrendelheti* az ügyfél vizsgálatban való közreműködését. A szakértőt – összhangban a többi eljárási szereplőre vonatkozó kötelezettséggel – a véleményadás előtt *figyelmeztetni kell* a hamis véleményadás jogkövetkezményeire.

A törvény nyelvhasználatra vonatkozó szabályai között már voltak utalások a **tolmács** kapcsán, azonban – a törvény logikáját követve – részletes kifejtésére itt kerül sor. A tolmács alkalmazása *kötelező*, amennyiben az ügyfél vagy az eljárás

¹¹⁰ Az eljárási törvény által nem szabályozott kérdésekben az igazságügyi szakértőkről szóló 2016. évi XXIX. törvény rendelkezései irányadóak.

egyéb résztvevője által használt idegen nyelvet az *ügyintéző nem beszéli*. Tekintettel arra, hogy az ügyintézőn kívül az ügyben eljáró hatóságnak lehet más olyan *el nem járó tagja*, aki az adott nyelvet ismeri, illetve az ellenőrzések helyszínén (pl. építkezéseknél külföldi munkavállalókkal való kommunikáció érdekében) is tartózkodhatnak, az *idegen nyelvet beszélő személyek* (lényegében eseti tolmácsok lesznek), a törvény lehetővé teszi az ő tolmácsként való igénybevételüket is.

A tolmácsra vonatkozó többi rendelkezést (pl. kizárás, hamis tolmácsolás jogkövetkezményei) az Ákr. utaló szabálya nyomán *a szakértőre vonatkozó szabályai* adják.

Sokszor nem a közigazgatási hatóságok működéséhez szokták társítani a **tárgyalást**, pedig az általános közigazgatási rendtartás ismeri és alkalmazni rendeli több esetben is a vonatkozó intézményt.

A hatóságnak az alábbi esetekben kell tárgyalást tartani:

- amennyiben a tényállás tisztázásához szükség van a felek *együttes meghallgatására*, az *ellenérdekű ügyféllel* szemben, *kérelemre* indított eljárásban (az Ákr. fogalomhasználata szerint ez az ún. *jogvita eljárás*),
- *ha az ügy természete lehetővé teszi*, ellenérdekű ügyfelek részvételével zajló eljárásban, vagy
- a tényállás tisztázásához szükség van az eljárásban *részt vevő személyek együttes meghallgatására*.

Nem szükségszerű, hogy a tárgyalásra a hatóság hivatalos helyiségében kerüljön sor. A hatóság *helyszíni szemle keretében is (részleteit lásd fentebb)* lefolytathatja a tárgyalást, ha annak feltételei biztosítottak. Tekintettel arra, hogy a tárgyalás célja az érintettek egy helyen és időben való megjelenése, a törvény lehetővé teszi az *ügyfél* számára, hogy bizonyítási indítványt tegyen és kérdést intézzon a meghallgatott személyhez.

Azt, aki a *tárgyalás rendjét zavarja*, a tárgyalás vezetője rendreutasítja, ismételt vagy súlyosabb rendzavarás esetén kiutasíthatja és eljárási bírsággal sújthatja.

Az Ákr. az ellenérdekű ügyfelek részvételével zajló tárgyalások esetén a hatóság kötelezettségeként fogalmazza meg, hogy ***kísérelje meg közöttük egyezség létrehozását***.

A tényállás tisztázását célzó eszközökre vonatkozó fenti rendelkezések után az eljárási törvény néhány további szabálya ebben a körben:

- a bizonyítékok *ismertetése* az ügyféllel (76. §),
- az eljárás *akadályozásának* következményei (77. §),
- az eljárási cselekmények *rögzítése* (78-79. §-ok).

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.

2.16. Az eljárás akadályozásának következményei

Az eljárás akadályozásának következményei kapcsán kiemelendő, hogy azt, aki a kötelezettségét *önhibájából megszegi*, a hatóság az *okozott többletköltségek megtérítésére* kötelezi, illetve *eljárási bírsággal* sújthatja.

Utóbbi kapcsán az Ákr. úgy rendelkezik, hogy 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*.

Azért, hogy az eljárási bírság a kiszabásra okot adó körülményekhez minél jobban illeszkedjen, 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.

2.17. Feljegyzés, jegyzőkönyv és hatósági tanú

A hatósági eljárás egyik alapvető jellemzője a dokumentáltság. Ennek azonban nem csupán az alapeljárásban, a döntés meghozatala miatt van különös jelentősége. Az ügyvel összefüggésben keletkező iratanyag az esetleges jogorvoslat során is nagy szerephez jut, hiszen jó esetben önmagában *ebből megismerhetőek, reprodukálhatóak a helyes döntés meghozásához szükséges információk, körülmények*.

Ehhez azonban arra van szükség, hogy az eljárás során *jelentőséggel bíró mozzanatok megfelelően rögzítésre kerüljenek*. Az *eljárási cselekmények rögzítésének* többféle módozatát is ismeri az általános közigazgatási rendtartás.

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 **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.

További eltérés a két dokumentum között, hogy a feljegyzést csak annak készítője, a jegyzőkönyvet viszont – annak minden oldalán – az eljárási cselekményen részt vevő személyek írják alá.

A fentiekben túl (általában az adott szituáció összetettségére tekintettel) a hatóság egyes eljárási cselekményekről *kép- és hangfelvételt készíthet*. A rögzítés ilyen módja esetén a jegyzőkönyvben csak az eljárási cselekményen résztvevő személyek azonosításához szükséges adatokat, valamint az elkészítés helyét, idejét kell feltüntetni.

Végül utalunk a **hatósági tanú** intézményére, amit logikai kapcsolódása okán itt és nem fentebb, a tanúnál részletez a jogalkotó. A hatósági tanú az eljárási cselekmény során történt eseményeket és az általa tapasztalt tényeket igazolja. A hatóság a következő esetekben *vehet igénybe* ilyen személyt:

- *biztosítási intézkedés* alkalmazása során,
- *szemlénél*,
- *lefoglalásnál*,
- *zár alá vételnél*,
- *hatósági ellenőrzésnél*.

Fontos ugyanakkor, hogy hatósági tanúként való közreműködésre *senki nem kötelezhető*, illetve eleve vannak olyan csoportok, akik nem is tudnának ilyen feladatot vállalni az eljárás során.

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.

3. A hatóság döntései

Jelen pont alatt az Ákr. 80-93. §-ai közötti intézményeket tekintjük át. A kifejtés során a törvény gondolatvezetését követve a következő főbb rendelkezéseket mutatjuk be:

- a *határozat és végzés szabályai*,
- a hatóság döntésének *véglegessége*,
- az *egyezség jóváhagyása*,
- az azonnali *végrehajthatóság kérdése*,
- a döntés *közlése*,
- a döntés *kijavítása és kiegészítése*,
- végezetül a *hatósági szerződés*.

3.1. Határozat és végzés

A hatósági eljárás során anyagi jogi jogviszonyokat és/vagy eljárási jogi jogviszonyokat érintő döntések születnek. Előbbire lehet példa egy szociális támogatás megítélése/megtagadása, míg utóbbira mondjuk az eljárási bíróság tárgyában hozott döntés. Az eljárási törvény szerint a döntés formáját tekintve vagy **határozat** vagy **végzés**. A hatóság – attól az esettől eltekintve, amikor mellőzi a határozathozatalt (lásd lentebb) – az ügy *érdemében határozatot* hoz, az eljárás során hozott *egyéb döntések végzések*.

Az ügyfelet megilleti a kérelmezett jog gyakorlása, ha a hatóság az ügyintézési határidőn belül mellőzi a határozathozatalt (*jogszerű hallgatás*).¹¹¹ Jogszerű hallgatásnak – összhangban a korábban írtakkal – az alábbi esetekben van helye:

- *automatikus döntéshozatali eljárásban* intézhető ügyben törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki,
- *sommás eljárásban* intézhető ügyben törvény vagy kormányrendelet így rendelkezik,
- *teljes eljárásban* törvény vagy kormányrendelet így rendelkezik,¹¹² továbbá nincs helye függő hatályú döntés meghozatalának, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél.

¹¹¹ Például olimpiai járadék tekintetében, amennyiben a sportpolitikáért felelős miniszter a kérelem benyújtásától számított 30 napon belül nem hoz döntést.

Bár formailag külön döntés nem születik ilyenkor, ebben az esetben is a jogszerű hallgatás nyomán a hatóságnak a megszerzett jogot *rá kell vezetnie* a kérelemre, és annak az ügyfél birtokában levő másolati példányára, vagy a hatóságnál levő példányról az ügyfél részére *másolatot kell kiadnia*.

A fentiekől eltér az az eset, amikor a hatóság azért mellőzi a határozathozatalt, mert az eljárás a jogszabályban meghatározott *jogosultak pénzbeli ellátásának mérlegelés nélkül a jogszabályban meghatározott mértékre történő emelésére irányul*. A megoldás hátterében az áll, hogy ennek a szabálynak a hiányában egyes szakigazgatási területeken milliós nagyságrendben lenne szükség döntések kibocsátására.

A döntés a következő elemeket tartalmazza:

- az eljáró hatóság, az ügyfelek és az ügy azonosításához szükséges minden adatot,
- a rendelkező részt:
 - a hatóság döntésével,
 - a szakhatóság állásfoglalásával,
 - a jogorvoslat igénybevételével kapcsolatos tájékoztatással
 - és a felmerült eljárási költséggel
- továbbá az indokolást, amely kiterjed:
 - a megállapított tényállásra,
 - a bizonyítékokra,
 - a szakhatósági állásfoglalás indoklására,
 - a mérlegelés és a döntés indokaira,
 - valamint az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölésére.

Bár az Ákr. külön nem utal rá, a korábbi gyakorlatnak megfelelően kiemeljük, hogy a fenti elemeken túl a döntést megfelelő módon alá kell írni és rá kell vezetni a döntés meghozatalának dátumát.

A fentiekől kevesebb elemből építkező döntés is hozható, ez az ún. *egyszerűsített döntés*, amely *mellőzi a jogorvoslatról való tájékoztatást, az indokolásban pedig csak az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölését tartalmazza*. A következő esetekben születhet ilyen döntés:

- ha a hatóság a kérelemnek *teljes egészében helyt ad*, és az ügyben *nincs ellenérdekű* ügyfél, vagy a döntés az ellenérdekű ügyfél *jogát vagy jogos érdekét nem érinti*, vagy

¹¹² Például törvény kimondja, hogy a gondozási hely, illetve tartózkodási hely megváltoztatásával kapcsolatos ügyekben jogszerű hallgatásnak minősül, ha a gyámhatóság harminc napon belül nem dönt.

- az egyezség jóváhagyásáról.

Az *önállóan nem fellebbezhető végzésről* az indokolásban csak az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölését tartalmazó egyszerűsített döntés hozható.

A döntések háromféle módon *jeljenhetnek meg*:

- külön okiratban szövegezve,
- jegyzőkönyvbe foglalva,
- vagy az ügyiratra feljegyezve.

Azonnali eljárási cselekményt igénylő ügyben a döntés előzetes írásba foglalása mellőzhető és az ügyféllel *szóban is közölhető*. Ilyenkor a hatóság a döntést utólag írásba foglalja és közli.

3.2. Egyezség jóváhagyása

Bár a jogszabály valamivel később ismerteti, didaktikai megfontolásokból mi ezen a helyen térünk ki az ún. **egyezség jóváhagyásának** ismertetésére. A tárgyalásról szóló résznél már említettük, hogy az Akr. a hatóság kötelezettségévé teszi egyezség létrehozásának a megkísérlését, amely egy *sajátos döntést generál*. Az eljárás egyezséggel (azaz az érintettek konszenzusával) történő lezárása *nem csak az ügyfeleknek, de a hatóságnak is kedvezőbb*, ennek azonban előfeltételei a következők:

- az egyezségi kísérlet eredményre vezet vagy az ügyfelek egyezséget kötnek,
- az egyezség megfelel az Alaptörvénynek és a jogszabályoknak,
- kiterjed a teljesítési határidőre, valamint az eljárási költségek viselésére is.

Amennyiben a fenti feltételek teljesülnek, akkor a hatóság az *egyezséget jóváhagyja és határozatba foglalja*.

3.3. Véglegesség a hatósági eljárásban

Az eljárási törvény – a korábbiaktól eltérően – az *alaki jogerő fogalma helyett az ún. véglegesség intézményéről* szól. A hatóság döntése *végleges*, ha azt a hatóság már – az e törvényben meghatározott kivételekkel – *nem változtathatja meg*. A véglegesség a döntés közlésével áll be (a közlésre vonatkozó részletszabályokat lásd lentebb, a 85-89. §-ok közötti résznél).

A jogforrásban külön ismertetésre kerül az a lehetőség, ha az adott ügytípusban törvény *megengedi a fellebbezést* (ennek okait, valamint részleteit a jogorvoslatokról szóló fejezet ismerteti pontosan). Ilyenkor a hatóság döntése akkor válik véglegessé, ha:

- ellene *nem fellebbeztek*, és a fellebbezési határidő *letelt*,
- a fellebbezésről *lemondtak* vagy a fellebbezést *visszavonták*, ilyenkor a döntés végleges:
 - 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 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 elsőfokú döntés *fellebbezéssel nem érintett rendelkezései* a fent jelzettek 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.

3.4. Az azonnali végrehajthatóság

A véglegesség intézményével nem keverendő össze az **azonnali végrehajthatóság**, amely sajátos esetekre vonatkozik (lásd: Ákr. 84. §). A hatóság a döntést az alábbi esetekben nyilvánítja azonnal végrehajthatónak:

- *életveszéllyel, súlyos kárral vagy a személyiségi jogok jelentős sérelmével fenyegető helyzet megelőzése, elhárítása vagy káros következményeinek enyhítése* miatt szükséges,
- *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.

3.5. A döntés közlése és kézbesítése

Az Ákr. a véglegesség kapcsán már rögzítette, hogy az a döntés **közlésével** áll be. A közlés, mint kifejezés egy gyűjtőfogalom, amelybe az alábbi módzatok sorolhatók:

- *elektronikus úton;*
- *szóban;*
- *nem az Ákr.-ben meghatározott feltételeknek megfelelő módon;*
- *a kézbesítés útján;*
- *hatósági kézbesítő általi kézbesítés útján;*
- *hirdetmény útján;*
- *kézbesítési ügygondnok igénybe vételével;*
- *közhírré tétel útján.*¹¹³

Fontos tudni, hogy a törvény *differentiált* rendben fejt ki a közlésre vonatkozó szabályokat, attól függően, hogy a döntés melyik fajtájáról van szó.

Ezek szerint a *határozatot* a hatóság közli:

- *az ügyféllel,*
- *azzal, akire nézve az rendelkezést tartalmaz, valamint*
- *az ügyben eljáró szakhatósággal.*

A *végzést* a hatóság közli azzal:

- *akire nézve az rendelkezést tartalmaz, és*
- *akinek a jogát vagy jogos érdekét érinti.*

A hatóság *az ügyfél kérelmére egy ízben, külön illeték vagy díj felszámítása nélkül* ad ki másolatot a vele *nem közölt végzésről*.

A közléssel nem keverendő össze a **kézbesítés** intézménye. A hatóság a döntést *írásbeli kapcsolattartás esetén hivatalos iratként* vagy az *Eüsztv.-ben meghatározott elektronikus úton* kézbesíti (a kézbesítés kapcsán további részletszabályokat fogalmaz meg az Ákr. 86. §-a. Lásd lentebb!).

Mindazonáltal az Ákr. utal arra is, hogy ha jogszabály nem zárja ki, a döntést *szóban* is közölni lehet a fent megjelölt személyekkel. Fontos, hogy ilyenkor *a közlés tényét és időpontját az iratra fel kell jegyezni, és azt alá kell íratni*. Az érintett kérésére a szóban közölt döntést *a hatóság írásban is megküldi* a részére.

A döntés *közlésének napja* (hacsak törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik erről):

¹¹³ Lásd ezzel egyezően *Közigazgatási szakvizsga. Általános közigazgatási ismeretek. II. modul: Jogalkotási és jogalkalmazási ismeretek*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017. 122.

- az a nap, amelyen azt írásban vagy szóban közölték, vagy
- a *hirdetmény kifüggesztését* követő tizenötödik nap.

Ha a hatóság *életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetben, valamint törvény rendelkezése alapján* a döntést nem az e törvényben meghatározott feltételeknek megfelelő módon közli, a döntést *írásban is megküldi*. A döntés *közlésének napja ilyenkor* – kizárólag a jogorvoslati határidők számításának szempontjából – az *írásbeli közlés napja*.

Elkerülendő a bizonytalan jog helyzeteket, a jogalkotó a *kézbesítés általános szabályai* kapcsán kiemeli, hogy a nem elektronikusan közölt iratot a kézbesítés megkísérlésének napján *kézbesítettnek kell tekinteni, ha a címzett az átvételt megtagadta. Ha a kézbesítés azért volt sikertelen, mert az a címzett hatósági nyilvántartásban szereplő lakcíméről vagy székhelyéről a hatósághoz*

- *"nem kereste"* jelzéssel érkezett vissza, az iratot a kézbesítés *második megkísérlésének napját,*
- *"ismeretlen"* vagy *"elköltözött"* jelzéssel érkezett vissza, az iratot a *kézbesítés megkísérlésének napját*

követő ötödik munkanapon kézbesítettnek kell tekinteni.

Mivel még a legkörültekintőbb szabályozás mellett is elképzelhető, hogy a címzett csak utólag szerez tudomást arról, hogy a neki küldött iratot *a hatóság kézbesítettnek tekinti, az Ákr. lehetővé teszi egy sajátos eszköznek, az ún. kifogásnak az előterjesztését. Ehhez arra van szükség, hogy a tudomásszerzéstől számított tizenöt napon belül (szubjektív határidő), de legkésőbb a közléstől számított negyvenöt napon belül (objektív határidő) terjessze azt elő az érintett. A kifogást az a hatóság bírálja el, amelyik a kézbesítés tárgyát képező iratot kiadmányozta.*

A fenti határidők megtartása mellett a kifogásnak a hatóság csak az alábbi két esetben *ad helyet:*

- ha a címzett az iratot azért nem vehette át, mert a kézbesítés a hivatalos iratok kézbesítésére vonatkozó *jogszabályok megsértésével* történt, vagy más okból *nem volt szabályszerű (nem természetes személy címzett csak akkor terjeszthet elő kifogást, ha a kézbesítés nem szabályszerűen történt),* vagy
- az iratot más, a fenti pontban nem említett *önhibáján kívüli okból* nem volt módja átvenni.

A jogalkotó elvárja, hogy a kifogásban *az érintett előadja azokat a tényeket, illetve körülményeket, amelyek a kézbesítés szabálytalanságát igazolják vagy az önhiba hiányát valószínűsítik. Ha a kifogásnak a hatóság helyt ad, az igazolási kérelemre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.*

3.6. A kézbesítési meghatalmazott és ügygondnok

A fenti szabályokat követően (valamint a törvénynek a képviselőre vonatkozó előírásaival szinkronban) az Ákr. a *kézbesítési meghatalmazottra*, valamint a *kézbesítési ügygondnokra* vonatkozó részleteket taglalja.

Kézbesítési meghatalmazottat akkor kell az ügyfélnek megneveznie, ha:

- magyarországi lakcímmel vagy székhellyel *nem rendelkezik*,
- *képviselőt nem nevezett meg*, és
- *elektronikus kapcsolattartásnak nincs helye*.

A meghatalmazott feladata az, hogy az eljárásban keletkezett, az ügyféllel közlendő döntéseket és iratokat *átvegye*, és azokat az ügyfél részére *továbbítsa*.

Miután a kézbesítési meghatalmazott intézménye egy kiszámítható, stabil jogi helyzetet teremt, a jogalkotó kiemeli, hogy az ügyfél részére szóló és a kézbesítési meghatalmazottal szabályszerűen közölt döntést *úgy kell tekinteni*, hogy az a meghatalmazottal történt közlést követő *tizenötödik napon minősül az ügyféllel közöltnek*.

A kézbesítési meghatalmazottól eltérően a kézbesítési ügygondnok (az ügygondnokra vonatkozó általános rendelkezésekkel megegyezően, lásd Ákr. 13. §) akkor rendelhető ki, ha:

- *hirdetményi közlésnek* lenne helye (lásd valamivel lentebb), és
- a döntés az ügyfél számára *kötelezettséget* állapít meg,
- vagy *alapvető jogát vonja el vagy korlátozza*,
- a döntés közlésének *megkísérlése* érdekében.

A kézbesítési ügygondnok *feladata* az, hogy gondoskodjon az ügyfél tartózkodási helyének megállapításáról és a döntés kézbesítéséről.

A jogszabály ebben a körben fikcióval él, mely szerint ha a kézbesítési ügygondnok *nem járt sikerrel*, a *döntést azon a napon kell kézbesítettnek tekinteni*, amikor a kézbesítés sikertelenségét a kézbesítési ügygondnok az öt kirendelő hatóságnak *bejelenti*, de legkésőbb a kirendeléstől számított *tizenötödik napon*. Természetesen *sikeres kézbesítés esetén* a kézbesítési ügygondnok a sikeres kézbesítés napjáról és az ügyfél tartózkodási helyéről haladéktalanul értesíti az öt kirendelő hatóságot.

3.7. A hirdetményi közlés és a közhírré tétel

Az általános közigazgatási rendtartás következetesen ismerteti a logikailag együvé tartozó eljárásjogi intézményeket. Nincs ez másként a törvény 88. és 89. §-aival sem. Előbbi a *hirdetményi közlésről*, utóbbi a *közhírré tételről* szól.

A közlést hirdetmény útján (a hatóság hirdetőtábláján, valamint a honlapján) kell teljesíteni, ha:

- az ügyfél ismeretlen helyen tartózkodik,
- a kézbesítés egyéb *elháríthatatlan akadályba* ütközik, vagy annak megkísérlése már előre is eredménytelennek mutatkozik, vagy
- azt *törvény* vagy *kormányrendelet* előírja.

A hirdetménynek az alábbi *tartalmi elemekkel* kell rendelkeznie:

- a kifüggesztés, a honlapon történő közzététel esetén a *közzététel napját*,
- az eljáró *hatóság* megnevezését,
- az *ügy számát* és *tárgyát*,
- az *ügyfél nevét* és *utolsó ismert lakcímét (székhelyét)*, továbbá
- azt a *figyelemfelhívást*, hogy a hatóság az ügyben döntést hozott, de annak kézbesítése akadályba ütközött, ezért az ügyfél vagy képviselője a döntést a hatóságnál átveheti.

A hirdetményi közléshez képest többféle esetben is sor kerül a közlemény *közhírré tételére*. Az Ákr. első körben akkor rendeli el, ha:

- az *ügyfelek köre pontosan nem megállapítható*,
- vagy ha *törvény* vagy *kormányrendelet* azt előírja.

A közhírré tett közlemény a hirdetmény tartalmi elemeit – az ott utolsóként nevesített elem kivételével – ugyancsak tartalmazza, azonban nagyon fontos, hogy ezeken túl magában foglalja:

- a döntés *rendelkező részét és indokolásának kivonatát*, valamint
- azt a *figyelemfelhívást*, hogy a döntés a hatóságnál megtekinthető.

A közleményt ebben az esetben is a hatóság hirdetőtábláján, valamint honlapján kell elhelyezni.

Az előbbieken túl a jogalkotó úgy rendelkezett, hogy a hatóság közhírré teszi azt a *véglegessé vált vagy azonnal végrehajthatóvá nyilvánított döntést*,

- amelyet *közérdekű keresettel* lehet megtámadni,
- amelyet *személyek széles vagy pontosan meg nem határozható köre számára életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet megelőzése, elhárítása vagy káros következményeinek enyhítése érdekében* hozott, vagy
- amelyet a *közbiztonság fenntartása érdekében* vagy *fontos közrendvédelmi, környezet- vagy természetvédelmi okból* hozott.

Végezetül a hatóság közhírré teszi azt a *véglegessé vált vagy azonnal végrehajthatóvá nyilvánított határozatot* is, amelyet *több mint ötven ügyfél részvételével* zajló eljárásban hozott.

3.8. A döntés kijavítása és kiegészítése

Az Ákr. a Ket.-hez hasonlóan rendelkezik olyan korrekciós eszközökről, amelyek ugyan *nem minősülnek jogorvoslatnak*, ugyanakkor egyértelműen *a döntés egyes hibáinak, illetve hiányosságainak saját hatáskörben történő reparálását célozzák*. Ezek *a döntés kijavítása* és *kiegészítése*, amelyeket a törvény a korábbiakhoz képest csupán pontosít, illetve néhány helyen egyszerűsít.

A döntést kijavítására akkor kerül sor, ha abban:

- *elírás, illetve*
- *számítási hiba van, és*
- *az nem hat ki az ügy érdemére.*

A kijavítástól eltérően a döntés *kiegészítésére* van szükség abban az esetben ha:

- *a döntésből jogszabály által előírt kötelező tartalmi elem hiányzik, vagy*
- *az ügy érdeméhez tartozó kérdésben nem született döntés.*

A fenti esetekben a kiegészítést a hatóság *egységes döntésbe foglalva*, lehetőleg a döntés *kicserélésével* közli. A jobbizonytalanság elkerülése érdekében *nincs helye* a döntés kiegészítésének, ha a döntés véglegessé válásától számított *egy év eltelt*.

A két intézmény között *hasonlóság*, hogy mind a kijavítást, mind pedig a kiegészítést a *hatóság közli azzal*, akivel az eredeti/kiegészített döntést közölte. *További hasonlóság*, hogy a kijavítással érintett rész ellen és a kiegészítés ellen is ugyanolyan *jogorvoslatnak van helye*, mint az eredeti döntés ellen volt.

3.9. A hatósági szerződés intézménye

A demokratikus jogállam közigazgatásának egyik jellemzője, hogy a klasszikusnak tekintett közhatalmi fellépés már nem kizárólagos. *Egyes területeken a hatóság és az ügyfél együttműködése váltja fel*. A szuprematív viszony helyett mellérendeltségi viszony keretében is megvalósíthatók egyes feladatok. Ennek egyik formája a hatóság és az ügyfél között létrejövő **hatósági szerződés**, aminek az alkalmazhatósága kapcsán az Ákr. úgy foglal állást, hogy jogszabály lehetővé teheti vagy előírhatja, hogy a hatóság a hatáskörébe tartozó ügynek *a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében határozathozatal helyett az ügyféllel írásban hatósági szerződést kössön* (pl. frekvenciaügyekben). A törvény a hatósági szerződés dogmatikai elhelyezéséről is szól. Rögzíti, hogy a hatósági szerződés közigazgatási szerződés.

Mivel a hatósági szerződés határozat helyett születik, tartalmát tekintve alapvetően kötött. 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.¹¹⁴

Akárcsak bármilyen más szerződés esetén, a hatósági szerződés kapcsán is felmerülhet az ügy szempontjából *jelentős új tény*, illetve a szerződéskötéskor fennálló *körülmények lényegesen meg is változhatnak*. Ilyenkor bármelyik fél kezdeményezheti a szerződés *módosítását*. A módosítás megíiusulása esetén bármelyik fél a közigazgatási bírósághoz fordulhat, ez azonban nem érinti a hatósági szerződés végrehajtását, illetve érvényesítését.

A szerződések tekintetében kiemelt jelentősége van azok teljesítésének. Ebben a körben kétféle kérdést kell a jogalkotónak tisztáznia. Azt az esetet, ha a *szerződő ügyfél* a szerződésben foglaltakat *megszegi*, illetve azt, ha a hatósági szerződésben foglaltakat a *hatóság nem teljesíti*.

Első esetben a hatóság intézkedik a szerződésszegés szerződésben vállalt jogkövetkezményének kikényszerítése iránt, és ha szükséges, megindítja a végrehajtást. Második esetben a szerződő ügyfél a teljesítésre irányuló felhívás eredménytelensége nyomán – a szerződésszegés tudomására jutásától számított harminc napon belül – a közigazgatási bírósághoz fordulhat.

Az Ákr.-ben nem szabályozott kérdésekben a hatósági szerződésre az *azt szabályozó jogszabály rendelkezéseit, ennek hiányában a Ptk. szerződésekre vonatkozó általános szabályait* kell alkalmazni.

4. A hatósági bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartás

Az általános közigazgatási rendtartás a Ket.-hez hasonlóan *önálló szerkezeti egységbe* foglalja a hatósági bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartás szabályait. Habár a jogszabály hangsúlyozza, hogy ezek mindegyike *határozatnak tekintendő*, lényegében itt a *hatóságok ún. regisztratív aktusainak speciális szabályait* fogalmazza meg a törvény.

A hatóság a jogszabályban meghatározott esetekben az *ügyfél kérelmére* – a felhasználás céljának feltüntetésével – *adat igazolására hatósági bizonyítványt* ad

¹¹⁴ Az Ákr. 92. § (3)-(4) bekezdései további részletszabályokat ismertetnek, amelyeket azonban a terjedelmi korlátok miatt itt nem tudunk ismertetni.

ki (pl. hatósági erkölcsi bizonyítvány). A bizonyítvány kiadását abban az esetben *tagadja meg*, ha az ügyfél valótlan vagy olyan adat igazolását kéri, amellyel a hatóság nem rendelkezik.

Ha a hatósági bizonyítványt a hatóság *visszavonta*, a határozatot annak a hatóságnak (illetőleg szervnek is) meg kell küldeni, amelynek eljárásában az ügyfél a hatósági bizonyítványt felhasználta vagy fel kívánta használni.

A **hatósági igazolvány** a bizonyítványtól abban tér el, hogy azt a hatóság – jogszabályban *meghatározott esetben és adattartalommal* – az ügyfél adatainak vagy jogainak *rendszeres igazolására* adja ki és tartalmát jogszabály minden esetben pontosan meghatározza. Ilyen pl. a személyi igazolvány, vagy az útlevél.

A **hatósági nyilvántartás** kapcsán az Ákr. úgy rendelkezik, hogy azt a hatóság a jogszabályban meghatározott adatokról akkor vezeti (pl. ingatlan-nyilvántartás), ha:

- a nyilvántartásba történő bejegyzés, annak módosítása és a nyilvántartásból való törlés *az ügyfél jogait és kötelezettségeit keletkezteti, módosítja vagy szünteti meg*, vagy
- a nyilvántartás vezetésének *célja a benne foglalt adatok közhitelű igazolására, bizonyítására szolgál*.

Az Ákr. rögzíti, hogy (hacsak 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*.

Az értelemszerű eltérések miatt a jogalkotó úgy rendelkezett, hogy:

- a döntés a nyilvántartásba való *bejegyzés napján véglegessé válik*, valamint
- az ügyfél *jogorvoslati kérelmének benyújtására nyitva álló határidő akkor kezdődik*, amikor a bejegyzés tényét vagy az annak megtagadásáról szóló határozatot az ügyféllel közölték.

5. Az eljárási költségek és azok viselése

A törvény később (a X. fejezete keretében) ismerteti az eljárási költségre, valamint az eljárási költség előlegezésére és viselésére vonatkozó szabályokat. Mi azonban a döntésekhez fűződő markáns *logikai kapcsolódásuk* miatt, valamint *oktatási megfontolásokból* ezen a helyen mutatjuk be az érintett intézményeket.

A törvény ezen a helyen bontja ki a(z):

- eljárási költségre vonatkozó *általános szabályokat*,
- eljárási költség *viselésének* részleteit,
- eljárási költség *előlegezésének* jellemzőit,
- eljárási költség viseléséről szóló *döntést*, valamint
- *költségmentesség* intézményét.

5.1. Általános szabályok

Az **általános szabályok** kapcsán az Ákr. hangsúlyozza, hogy *eljárási költség mindaz a költség, ami az eljárás során felmerül*. Fontos, hogy a törvény nem tartalmaz taxatív felsorolást azzal kapcsolatban, hogy milyen költségek tartoznak ebbe a körbe. Ezeket a költségeket (ha törvény eltérően nem rendelkezik) **az viseli**, akinél azok felmerültek. Ehhez mindjárt hozzá is kell fűzni, hogy az eljárás résztvevője viseli a *jogellenes magatartásával* okozott költségeket, azt az eljárási költséget pedig, amelynek *viselésére senki nem kötelezhető*, az eljáró hatóság viseli.

A *részleteket* illetően az Ákr. differenciál az *eljárási költség ügyfél általi viselése, valamint hatóság és az eljárásban részt vevő egyéb személy általi viselése között*.

Az *ügyfelek* vonatkozásában eszerint:

- *több azonos érdekű ügyfél* esetén az ügyfelek *egyetemlegesen* felelősek az eljárási költség viseléséért,
- a *jogvítás* eljárásban a hatóság az eljárási költségek viselésére kötelezi:
 - a *kérelem elutasítása* esetén a *kérelmező* ügyfelet,
 - a *kérelemnek helyt adó* döntés esetén az *ellenérdekű* ügyfelet,
- ha a határozat a kérelemnek *részben ad helyt*, a hatóság az eljárási költség *arányos* viselésére kötelezi a *kérelmező ügyfelet* és az *ellenérdekű* ügyfelet.

A *hatóság* és az eljárásban részt vevő *egyéb személyek* vonatkozásában:

- a megkeresett szerv vagy személy eljárása során felmerült eljárási költséget a *megkereső hatóság* megtéríti,
- az eljáró *hatóság* viseli a felmerült fordítási és tolmácsolási költséget azokban az esetekben, amikor 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.¹¹⁵

¹¹⁵ Vö. Ákr. 21. § (1) bek.

5.2. Az eljárási költségek előlegezése

Az eljárási költség előlegezésére vonatkozó általános szabályok aszerint alakulnak, hogy kérelemre indult-e az eljárás, avagy hivatalból.

Kérelemre indult eljárásban az eljárási költséget – ha jogszabály másként nem rendelkezik – a kérelmező ügyfél előlegezi. Több azonos érdekű ügyfél esetén az ügyfelek egyetemlegesen felelősek az eljárási költség előlegezéséért. Fontos ugyanakkor, hogy az ügyfél nem kötelezhető olyan eljárási költség előlegezésére, amelyet a díj tartalmaz.

A tényállás tisztázása során felmerülő, a bizonyítási eljárással járó költségeket a *bizonyítást indítványozó fél* előlegezi, míg a rendőrség igénybevételével kapcsolatos költséget az *igénybevételt kérő hatóság*.

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

Hivatalból indult vagy folytatott eljárásban az eljárási költséget a hatóság előlegezi azzal, hogy ilyenkor is van néhány kivétel, így:

- az ügyfél *megjelenésével* kapcsolatos költség,
- az ügyfél *képviselésében* eljáró személy költsége,
- a nem hatóság által viselendő *fordítási költség*,
- és az ügyfél, valamint az eljárás egyéb résztvevője részéről felmerült *levelezési, dokumentumtovábbítási költség*.

5.3. A költségek viseléséről való döntés

Az általános közigazgatási rendtartás értelmében az eljárási költséget a hatóság összességében határozza meg, és **dönt a költség viseléséről**, illetve a megelőlegezett költség esetleges visszatérítéséről. Az eljárási költség összegét valamennyi esetben az azt alátámasztó bizonyítékok figyelembevételével kell megállapítani, ugyanakkor a törvény kategorikusan kijelenti, hogy a hatóság az *indokolatlanul magas eljárási költség helyett* alacsonyabb összeget állapít meg.

5.4. Költségmentesség a hatósági eljárásban

Számos olyan élethelyzet adódhat, amikor a költségek viselése alól valakit mentesíteni kell. Ennek rendezett mederbe terelését végzi el a törvény 97. §-a, amely a **költségmentességről** szól.

Érthető módon ez csak természetes személy ügyfelek esetén vizsgálható, és a hatóság annak engedélyezhet költségmentességet, aki *kereseti, jövedelmi és vagyoni viszonyai* miatt az eljárási költséget vagy egy részét *nem képes viselni* (törvény, kormányrendelet, de akár önkormányzati rendelet is meghatározhat olyan ügyfajtát, amelyben az ügyfelet költségmentesség illeti meg). A költségmentesség célja az érintett jogai *érvényesítésének megkönnyítése*, vagy törvényben meghatározott *más fontos ok*.

A költségmentesség ennek megfelelően az eljárási költség előlegezése és viselése alóli *teljes vagy részleges* mentességet jelent és a kérelem előterjesztésétől kezdve *az eljárás egész tartamára és a végrehajtási eljárásra is* kiterjed.

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

VI. FEJEZET

A HATÓSÁGI ELLENŐRZÉS ÉS A HIVATALBÓLI ELJÁRÁS, VALAMINT EGYES HATÓSÁGI INTÉZKEDÉSEK KÜLÖNÖS SZABÁLYAI

1. A hatósági ellenőrzés

A hatósági ellenőrzés szabályait amiatt találjuk önálló fejezetben, mert olyan *sajátos hatósági tevékenység, ami nem tartozik a hatósági ügy definíciója alá*. Tulajdonképpen egy olyan, az *eljárást megelőző cselekménysor, amelynek következményeként hatósági eljárás indulhat meg*. Ezzel magyarázható, hogy kifejtésére a hivatalbóli eljárásokat megelőzően kerül sor.

A törvény VI. fejezete,¹¹⁶ a hatósági ellenőrzés *tárgya* kapcsán rögzíti, hogy a hatóság – a hatáskörének keretei között – ellenőrzi:

- a *jogszabályban* foglalt rendelkezések *betartását*, valamint
- a *végrehajtható döntésben* foglaltak *teljesítését*.

Az előbbieken túl a törvény vonatkozó fejezete kiter még a hatósági ellenőrzés lefolytatására és lezárására.

A *hatósági ellenőrzés lefolytatását* illetően kiemelendő, hogy az hivatalból indul meg, vagyis azt a hatóság a *hivatalbóli eljárás szabályai szerint* folytatja le (részleteit lásd később, a 103-105. §-ok kapcsán).

Az előbbieknél nem mond ellen az, hogy a hatósági ellenőrzést az *ügyfél* is kérheti.¹¹⁷ Ugyanakkor a törvény felsorolja azokat az eseteket, amikor erre *nincs módja* az ügyfélnek. Így 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* (ilyenkor egyébként az ügyfél ellenőrzést megelőző értesítése mellőzhető),
- *törvény kizárja*,¹¹⁸ 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.

¹¹⁶ Lásd Ákr. 98. §.

¹¹⁷ Ákr. 100. § (2) bek.

¹¹⁸ Ezt jellemzően az ügyfelek nagy száma miatt szokták kizárni, vagy azért, mert a hatóság megadott ellenőrzési terv szerint ellenőrzi az ügyfeleket.

A **hatósági ellenőrzés lezárása kétféleképpen** történhet attól függően, hogy az ellenőrzés során a hatóság tapasztalt-e jogsértést, vagy sem.

Ha **jogsértést** tapasztalt:

- *megindítja* az eljárást, vagy
- 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.

2. A hivatalbóli eljárás

Eltérően a korábbi hatósági eljárási törvényüinktől, az általános közigazgatási rendtartás a hivatalbóli eljárás *sajátos szabályait önálló (VII.) fejezetben jeleníti meg*.

A hivatalbóli eljárásokban tehát az Ákr.-nek a kérelemre indult eljárásokra vonatkozó rendelkezéseit eltérésekkel kell alkalmazni, amelyek a következők:¹¹⁹

- a hivatalbóli eljárásokban *szünetelésnek nincs* helye, és
- a hatóság *felfüggesztés esetén sem dönt érdemben* az ügyfél vagy ügyfelek együttes kérelmére, továbbá
- *nincs helye az eljárás megszüntetésének, ha* az ügyfél eljárási költség előlegezési kötelezettségének nem tesz eleget,
- az ügyintézési *határidőbe csak az eljárás felfüggesztésének időtartama nem számít be*, valamint
- 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 ugyanazon ügyféllel szemben, ugyanazon ténybeli és jogi alapon nem indítható új eljárás.

Az eljárás megindítása kapcsán a törvény hangsúlyozza, hogy a hatóság az illetékességi területén hivatalból megindítja az eljárást, ha:

- az eljárás megindítására okot adó *körülmény jut a tudomására*,

¹¹⁹ Lásd Ákr. 103. § (2)-(4) bek.

- erre bíróság kötelezte,
- erre felügyeleti szerve utasította,
- életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetről szerez tudomást, vagy
- ezt egyébként jogszabály előírja.

Ugyancsak a hivatalból indított eljárás szabályait kell alkalmazni azon eljárásokra, amelyekben a hatóság az ügyfél kérelmére induló eljárást hivatalból folytatja.

A hivatalbóli eljárás az első eljárás cselekmény elvégzésének napján kezdődik, megindításáról az ismert ügyfelet a hatóság értesíti. Az értesítés csak 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 meghiúsítaná.

Az értesítés garanciális jelentőséggel rendelkezik, így tartalmazza az alábbiakat:

- 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.

Ha a hatósági ellenőrzés jogsértést tárt fel, és a döntés feltételei egyébként fennállnak, a hatóság az ügyben érdemben dönt, és azt a jelenlévő ügyféllel nyomban közli. Ha a döntés mérlegelést nem igényel, a hatóság a hivatalbóli eljárást automatikus döntéshozatali eljárásban is lefolytathatja.

Az ügyfél adatszolgáltatási kötelezettsége is bizonyos mértékig eltérően alakul a korábban már ismertetettektől. Ilyenkor az ügyfél a hatóság erre irányuló felhívására köteles közölni az érdemi döntéshez szükséges adatokat. Törvény vagy kormányrendelet jogkövetkezményeket állapíthat meg az adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztása vagy valótlan adatok közlése esetére. Az adatszolgáltatást az ügyfél akkor tagadhatja meg, ha arra a tanúvallomást megtagadhatná.

3. Egyes hatósági intézkedések különös szabályai

Jelen fejezet utolsó pontjában az eljárás törvény alábbi hatósági intézkedéseinek részletszabályait tekintjük át. Ezek a következők:

- az ideiglenes intézkedés (106. §),

- a biztosítási intézkedések (107. §),
- a zár alá vétel és a lefoglalás (108. - 110. §-ok).

Az eljárások megindítására számos esetben valamilyen negatív esemény elkerülése, felszámolása (pl. omlásveszélyes épület lebontása, egészségre ártalmas termékek kivonása) érdekében kerül sor. *Tekintettel arra, hogy ilyenkor az eljárás lefolytatásának/döntés meghozásának normál menete alatt a helyzet akár tovább is súlyosbodhat, a késlekedés nem engedhető meg.* Ezekre a helyzetekre reagálnak az általunk áttekintésre kerülő intézmények, amelyek közlése tipikusan szóban, az azonnali végrehajtás igényével történik.

3.1. Az ideiglenes intézkedés

A hatóság *hivatalból* köteles megtenni azt az **ideiglenes intézkedést**, amelynek hiányában a *késedelem elháríthatatlan kárral, veszéllyel vagy a személyiségi jogok elháríthatatlan sérelmével járna.* Ezt a *hatáskörére és az illetékességére tekintet nélkül* köteles megtenni, ugyanakkor haladéktalanul értesíti a megtett intézkedésről az illetékes hatóságot.

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.

Fontos kitétel, hogy az ideiglenes intézkedés felülvizsgálatánál *nem érvényesül a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme.*

3.2. A biztosítási intézkedés szabályai

Ha az eljárás tárgyát képező *kötelezettség későbbi teljesítése veszélyben van,* a teljesítési határidő lejártá 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* (ezek részleteit lásd lentebb).

A biztosítási intézkedést *a végrehajtást foganatosító szerv hajtja végre,* azonban 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 intézkedés *hatályát veszti* az eljárást befejező döntés véglegessé válásával.

3.3. Zár alá vétel és lefoglalás az Ákr.-ben

Az Ákr. fogalom-meghatározása szerint a **zár alá vétel** lényege, hogy a hatóság jogosult valamely *dolog birtokának a birtokos rendelkezése alóli elvonására*. Ennek alapját a következő okok képezhetik:

- ha a tényállás másként nem tisztázható vagy az jelentős késedelemmel járna,
- vagy a zár alá vétel mellőzése a tényállás tisztázásának sikerét veszélyeztetné.

A törvény objektív korlátként fogalmazza meg, hogy *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.

A zár alá vétel érdekében a dolog birtokosát fel kell szólítani, hogy a dolgot adja át.¹²⁰ 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 a *szemle* szabályai irányadóak azzal, hogy a többi kérdésben a *bírósági végrehajtásról* szóló 1994. évi LIII. törvény szabályait kell megfelelően alkalmazni.

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

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

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.

¹²⁰ 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 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.

Ha a dolog természetben már nem adható ki:

- 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 az ezt meghaladó igényét a *polgári jog szabályai szerint* érvényesítheti. Ha a zár alá vétel alaptalan volt, a dolog előzetes értékesítéséből befolyt ellenérték a dolog kezeléséből, tárolásából eredő költséggel nem csökkenthető.

A zár alá vett dolgot – a romlandó dolgok kivételével – nem lehet *előzetesen értékesíteni*.

Ha a hatóság felhívását követő *három hónapon belül* a dolog kiadása iránt nem jelentettek be jogos igényt, a zár alá vett dolog *értékesíthető*, ilyenkor az értékesítésből befolyt ellenérték a dolog helyébe lép.

Azonban ha a zár alá vett dolog *értéktelen*, vagy az *értékesítés sikertelen* volt, a zár alá vétel megszüntetése után azt *meg kell semmisíteni*. A megsemmisítés költségei a zár alá vett dolog tulajdonosát és birtokosát egyetemlegesen terhelik.

VII. FEJEZET

A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁS JOGORVOSLATI RENDSZERE. A HATÁROZATOK VISSZAVONÁSA, MÓDOSÍTÁSA, A FELLEBBEZÉS, FELÜGYELETI INTÉZKEDÉS ÉS AZ ÜGYÉSZI INTÉZKEDÉSEK.

A jogorvoslat a közigazgatási eljárás második, *eshetőleges szakasza*, amelynek alkalmazására csupán akkor kerül sor, ha a hatósági jogalkalmazói aktus valamilyen vélt vagy valós hibában szenved. A jogorvoslathoz való jogot az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése is deklarálja a tisztességes eljárás részeként. A jogorvoslathoz való jog az Alkotmánybíróság gyakorlata [5/1992. (I. 23.) AB határozat] alapján egyaránt jelenti az ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét, valamint a más szervhez történő fordulást. Az alkotmányos testület azt is kimondta már 1995-ben, hogy az előbbi lehetőséget nem biztosító jogorvoslat sem ütközik alkotmányba. Szintén ugyanezen döntésből vonható le az a következtetés is, hogy a jogorvoslathoz való jog nem jelent korlátozhatatlan jogot. [22/1995. (III. 31.) AB határozat és 23/1998. (VI. 9.) AB határozat]

Az Ákr. a Ket.-hez hasonlóan továbbra is megkülönbözteti a kérelemre induló, szűkebb értelemben vett jogorvoslatokat a hivatalból induló jogorvoslati eljárásoktól. Elméletileg szintén a hibás közigazgatási aktusok orvoslását szolgálják az Ákr. 90. és a 91. §-ában foglalt kijavítás és kiegészítés, amelyeket azonban az Ákr. a Ket. szabályozási megoldását követve az alapeljárás körében helyezett el.

A *kérelemre* induló jogorvoslati eljárások a következők:

- közigazgatási per,
- a fellebbezési eljárás.

Hivatalból kerül sor a közigazgatási döntés felülvizsgálatára:

- a döntést hozó hatóság saját hatáskörében indított eljárás keretében,
- a felügyeleti eljárás keretében,
- az ügyészségről szóló törvény szerinti ügyészi felhívás és fellépés nyomán indított eljárás.

Általános szabályként érvényesül, hogy a határozatokkal szemben önálló jogorvoslatnak van helye, míg a végzésekkel szemben önálló jogorvoslatnak csak akkor van helye, ha azt törvény lehetővé teszi, egyéb esetben a végzés elleni jogorvoslati jog a határozat, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés ellen igénybe vehető jogorvoslat keretében gyakorolható. A jogorvoslati eljárásban az Ákr. rendelkezései a jogorvoslatokra vonatkozó fejezet eltéréseivel együtt irányadó. Szintén általánosan érvényesül, hogy jogorvoslati joggal nemcsak az ügyfél, hanem az ügyféli jogokkal felruházott más személyek vagy szervezetek, valamint akár az eljárás egyéb résztvevője is rendelkeznek. Ugyanakkor a jogorvoslati jog terjedelme ezen kategóriák esetén már nem azonos, ugyanis míg az ügyfél joga teljes, tehát valamennyi az eljárás folyamán hozott döntésre kiterjed, addig az eljárás egyéb résztvevője kizárólag a rá irányadó rendelkezések ellen élhet ilyen lehetőséggel.

1. Jogorvoslati eljárások kérelem alapján

1.1. Közigazgatási per

A közigazgatási perrel kapcsolatos ismereteket jelen kötet külön taglalja a VIII., és IX. fejezetekben.

1.2. Fellebbezés

Az Ákr. gyökeresen megváltoztatta a közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslati rendszerét azáltal, hogy elsődleges jogorvoslatnak a közigazgatási pert tekintette, és az elsőfokú döntéssel szemben fellebbezést csak akkor teszi lehetővé, ha azt törvény kifejezetten megengedi. Mindazonáltal a fellebbezés továbbra is a közigazgatási eljárás egyetlen **rendes jogorvoslati eljárása**, amely a közigazgatás szervezetrendszerén belüli, és amely még – főszabály szerint – **halasztó hatállyal bír** a végrehajtásra nézve, és amely főszabály szerint **devolutív jellegű**, tehát átszármaztató, amelyet alapvetően a felettes szerv bírál el. E tekintetben tehát az a sajátos helyzet alakult ki, hogy a másodlagos jogorvoslat minősül rendesnek, hiszen a közigazgatási pert már a közigazgatás szervezetrendszerén kívül álló szerv, a bíróság bírálja el. Megszorítás azonban, hogy a fellebbezés csak akkor van helye, ha a határozatot járási (kerületi) hivatal vezetője vagy – a képviselő testület kivételével – helyi önkormányzat szerve, vagy rendvédelmi szerv helyi szerve hozta.

1.2.1. Fellebbezhető döntések

A fenti szervek által hozott **határozatokkal szemben** tehát **önállóan** lehet fellebbezni, **kivéve** az alábbi döntéseket (határozatokat és végzéseket egyaránt), amelyeket csak bírósági úton lehet megtámadni:

- ha az elsőfokú döntést – a központi hivatal kivételével – központi államigazgatási szerv vezetője hozta,
- 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 hatóság szerződés alapján végrehajtást rendeltek el

Bár felsorolásszerűen az Ákr. nem említi a kivételek között, a rendszertani értelmezés szabályai szerint szintén kizárt a fellebbezés a sommás eljárásokban és ott, ahol automatikus döntéshozatalnak van helye, mivel ezen típusoknál az szolgálhat jogorvoslatul, ha az ügyfél azt kéri, hogy a hatóság a kérelmét ismételten és teljes eljárásban bírálja el. A kérelem előterjesztésére az ügyfélnek az Ákr. 42. §-a alapján 5 nap áll rendelkezésére.

Végzések csak a határozat, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés elleni fellebbezésben támadhatók meg, **kivéve** az alábbi eseteket:

- az ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló,
- az ügyféli jogállásról vagy jogutódlásról rendelkező,
- a kérelmet visszautasító,
- az eljárást megszüntető,
- az eljárás felfüggesztése vagy szünetelése tárgyában hozott,
- az eljárási bírságot kiszabó,
- a fellebbezési határidő elmulasztása miatt benyújtott igazolási kérelmet elutasító,
- a zár alá vételt vagy lefoglalást elrendelő, valamint ezek megszüntetése iránti kérelmet elutasító,
- az iratbetekintési jog gyakorlására irányuló kérelem tárgyában hozott elutasító,

- 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 szóló elsőfokú végzés ellen.

Fellebbezéssel nemcsak az **ügyfelek** élhetnek, hanem az **eljárás egyéb résztvevői** is, ha az elsőfokú határozat vagy végzés tartalmaz rájuk nézve rendelkezést. E körben azonban lényeges eltérés tapasztalható a két lehetséges kör között, hiszen míg az egyéb résztvevők csak a rájuk irányadó rendelkezés ellen élhetnek ezzel a joggal, addig az ügyfél esetében az sem elvárt, hogy ténylegesen részt vegyen az elsőfokú eljárásban. A fellebbezési jog azonban nem korlátlan, ugyanis fellebbezni csak a megtámadott döntésre vonatkozóan, tartalmilag azzal közvetlenül összefüggő okból, illetve csak a döntésből közvetlenül adódó jog- vagy érdeksérelemre hivatkozva lehet.

A fellebbezést a döntés közlésétől számított **tizenöt napon** belül lehet előterjeszteni a döntést meghozó hatóságnál. Az Ákr. általánossá tette, hogy a fellebbezés benyújtásához indokolási kötelezettséget ír elő. A fellebbezés indokolásában csak olyan új tényre lehet hivatkozni, amelyről az elsőfokú eljárásban az ügyfélnek nem volt tudomása, vagy arra önhibáján kívül eső ok miatt nem hivatkozott. E tekintetben tehát megszűnt az a lehetőség, hogy az ügyfél a fellebbezését bármilyen okra vagy tényre hivatkozással előterjessze.

Fellebbezési jogról történő lemondás: a fellebbezésre jogosult a fellebbezési határidőn belül a fellebbezési jogáról lemondhat az eljárás mielőbbi befejezése és a döntés gyors véglegessé válása érdekében. A fellebbezési jogról történő lemondó nyilatkozat azonban nem vonható vissza. A fellebbezési jogról lemondó nyilatkozatra egyebekben a kérelemre vonatkozó szabályok az irányadók, így a lemondás főszabály szerint szóban is előterjeszthető, amely esetben a lemondó nyilatkozatot a hatóságnak kell jegyzőkönyvbe foglalnia.

Fellebbezés visszavonása: a benyújtott fellebbezés az Ákr. alapján is visszavonható, hiszen erre az Ákr. 82. § (2) és (3) bekezdése kifejezetten is utal. A másodfokú döntést hozó hatóság a fellebbezési eljárást akkor szünteti meg, ha valamennyi fellebbező a fellebbezési kérelmét visszavonta, amely esetben a döntés véglegessé válik.

1.2.2. A fellebbezés halasztó hatálya a végrehajtásra

A fellebbezésnek főszabály szerint a döntés **végrehajtására halasztó hatálya** van. **Kivétekt** jelent azonban, ha a döntést a hatóság fellebbezésre tekintet nélkül azonnal végrehajthatónak nyilvánítja a fellebbezés halasztó hatályának kizárásával.

A következő esetekben a fellebbezés **halasztó hatálya nem érvényesül általános jelleggel**:

- Az ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló, valamint az irat betekintési jog korlátozása iránti kérelemnek helyt adó végzés elleni fellebbezésnek nincs halasztó hatálya.

A döntés a következő esetekben nyilvánítható **fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatónak**:

- életveszéllyel, súlyos kárral vagy a személyiségi jogok jelentős sérelmével fenyegető helyzet megelőzése, elhárítása vagy káros következményeinek enyhítése miatt szükséges,
- nemzetbiztonsági, honvédelmi vagy közbiztonsági érdekből, illetve a közérdek védelme miatt szükséges,
- a döntés valakinek a tartásáról vagy gondozásáról rendelkezik,
- a hatósági nyilvántartásba történő haladéktalan bejegyzést törvény írja elő.

A fellebbezés halasztó hatályához szorosan kapcsolódik a döntés véglegességének jogintézménye, figyelemmel arra, hogy az elsőfokú döntés fellebbezéssel nem érintett rendelkezései 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

1.2.3. A fellebbezés előterjesztése

A fellebbezést annál a hatóságnál kell előterjeszteni, amely a megtámadott döntést hozta a közléstől számított 15 napon belül. E körben is irányadó szabály, hogy mivel az iratok az elsőfokú hatóságnál vannak és a benyújtott fellebbezés nyomán az elsőfokú hatóságnak lehetősége van a sérelmek orvoslására, így célszerűségi alapon a fellebbezést először ez a hatóság vizsgálja meg.

Amennyiben a fellebbező fél a 15 napos határidőt elmulasztja, az Ákr. 53. § rendelkezései alapján igazolási kérelmet nyújthat be. Ezt a kérelmet a jogorvoslati kérelmet elbíráló szerv bírálja el és amennyiben a hatóság az igazolási kérelemnek helyt ad, akkor a fellebbezést határidőben beérkezettnek kell tekinteni.

A költségmentességnek szintén van jogi relevanciája a fellebbezés előterjesztése körében. Amennyiben az ügyfelet költségmentességben részesítették, az kiterjed mind az elsőfokú, mind a jogorvoslati, valamint a végrehajtási eljárásra is. Figyelemmel arra, hogy az Ákr. nem zárja ki a költségmentesség iránti kérelem későbbi előterjesztését, így az akár a jogorvoslati kérelemmel egyidejűleg is előterjeszthető.

Az elsőfokú döntést hozó hatóság megvizsgálja, azonban érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani a fellebbezést, ha

- a fellebbezés elkészített és igazolási kérelmet nem terjesztettek elő vagy azt elutasították,
- az nem a jogosulttól származik,
- az önálló fellebbezéssel meg nem támadható döntés ellen irányul.

A fellebbezés már említett korlátja, hogy fellebbezni csak a megtámadott döntésre vonatkozóan, tartalmilag azzal közvetlenül összefüggő okból lehet. Arra továbbra is lehetőség van, hogy a fellebbezést a döntésből közvetlenül adódó jog- vagy érdeksérelemre hivatkozva nyújtsák be. A fellebbezést azonban indokolással kell ellátni és csak olyan új tényre lehet hivatkozni, amelyről az elsőfokú eljárásban az ügyfélnek nem volt tudomása, vagy arra önhibáján kívül eső ok miatt nem hivatkozott.

1.2.4. A fellebbezés elbírálása

Amennyiben nem kerül sor a fellebbezés elutasítására, akkor az elsőfokú hatóság megvizsgálja a lehetőségét, hogy a megtámadott döntéssel kapcsolatban lehetőség van-e arra, hogy azt a fellebbezésben foglaltaknak megfelelően **kijavítsa, kiegészítse, módosítsa, visszavonja**.

Az **elsőfokú hatóságnak kivételesen** lehetősége van arra is, hogy a **döntést módosítsa vagy visszavonja**. Erre **egyrészt** akkor van lehetőség, ha fellebbezés alapján megállapítja, hogy **a döntés jogszabálysértő**, **másrészt** akkor, ha a **kérelemben foglaltakkal egyetért**, feltéve, hogy az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél. Ez utóbbi esetben a nem kifejezetten jogszabálysértő döntés visszavonására vagy a fellebbezésben előadottak szerinti módosítására is lehetőség van.

A **visszavonó, illetve módosító döntés ellen** ugyanolyan **jogorvoslatnak van helye**, mint amilyen a visszavont, illetve a módosított döntés ellen volt.

Amennyiben az előbb említett esetek egyikére sem kerül sor, akkor az első fokú döntést hozó hatóság a fellebbezést a fellebbezési határidő letelte után terjeszti fel a fellebbezés elbírálására jogosult hatóságához és egyben az ügyfél erre irányuló kérelme esetén a fellebbezés és az iratok felterjesztését követően tájékoztatja a nem fellebbező ügyfelet arról, hogy a döntés fellebbezés benyújtása folytán nem vált jogerőssé.

1.2.5. A fellebbezési eljárás

Ha a fellebbezésnek megfelelően a hatósági döntést nem módosítják, vagy vonják vissza, illetve kijavításra vagy kiegészítésre sem kerül sor, a fellebbezésről az annak **elbírálására jogosult hatóság dönt**. Ennek érdekében az elsőfokú hatóság a fellebbezést az ügy összes iratával, a fellebbezési határidő leteltét követően felterjeszti a – jogszabályban kijelölt – másodfokú hatóságához.

A másodfokú döntést hozó hatóság **a sérelmezett döntést, valamint az azt megelőző eljárást megvizsgálja (teljes revízió)**; ennek során nincs kötve a fellebbezésben foglaltakhoz. A másodfokú hatóság a következő döntéseket hozhatja: A másodfokú döntést hozó hatóság **a döntést helybenhagyja, megváltoztatja vagy megsemmisíti**. Döntési jogköre azonban nem terjed ki arra, hogy jogszabályban meghatározott esetben a mérlegelési jogkörben hozott első fokú döntésben meghatározott kötelezettségnél súlyosabb kötelezettséget állapítson meg.

A másodfokú hatóság **bizonyítási eljárást is lefolytat**, ha a döntés meghozatalához nincs elég adat, vagy az első fokú döntés meghozatalát követően új tény merül fel, vagy egyébként a tényállás további tisztázása szükséges. Az eddigi szabályozáshoz képest jelentős újítás, hogy a másodfokú hatóság kasszációs jogkör, tehát a döntés megsemmisítése mellett az elsőfokon eljárt hatóságot új eljárás lefolytatására nem kötelezheti. A reformatórius jogköre azonban mind a fellebbező javára (*reformatio in melius*), mind a fellebbező terhére (*reformatio in peius*) kiterjedhet.

A másodfokú döntés tartalma és formája: a másodfokú döntés tartalmát és formáját az Ákr. a fellebbezésre vonatkozó különös szabályok között nem rendezi, azonban a döntésre vonatkozó alapeljárás kapcsán irányadó szabályok e helyütt is követendők. Az Ákr.-hez fűzött szakmai kommentár alapján a döntés helybenhagyása esetén nincs szükség az elsőfokú határozat indokolásának teljes megismétlésére, hanem elegendő a helybenhagyás indokaira kitérni.¹²¹

¹²¹ PETRIK Ferenc: *A közigazgatási eljárás szabályai I. Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*. HVG- Orac, 2017. 298.

1.2.6. A fellebbezés elbírálására jogosult hatóság

Bár az Ákr. a korábbi szabályozással ellentétben sem a felügyeleti szerv, sem a fellebbezés elbírálására jogosult hatóságokat nem sorolja fel az irányadó szabályok anyagi jellege miatt, főszabály szerint **a hatóság döntése ellen irányuló fellebbezést** a döntést hozó hatóság döntésének megsemmisítésére, szükség szerint új eljárás lefolytatására való **utasítására jogosult irányító, felügyelő vagy szakmai irányító személy vagy szerv bírálja el.**

Önkormányzati hatósági ügyben a fellebbezés elbírálása a képviselő-testület hatáskörébe tartozik, ha az elsőfokú döntést nem **a képviselő-testület** hozta.

Átruházás alapján gyakorolt közigazgatási hatósági jogkör esetén törvényben vagy kormányrendeletben kell meghatározni **a fellebbezés elbírálására jogosult hatóságot. Ennek hiányában a fővárosi és megyei kormányhivatal** jogosult a fellebbezés elbírálására.

Ha **első fokon államigazgatási hatósági ügyben a járási (fővárosi kerületi) hivatal, a kormányablak, a polgármester vagy a jegyző, illetve a polgármesteri hivatal vagy közös önkormányzati hivatal ügyintézője** járt el, **akkor a fővárosi és megyei kormányhivatal** jogosult a fellebbezés elbírálására.

Valamennyi eljárás esetén érvényesül, hogy **az első fokú döntést hozó hatóság és a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság nem lehet ugyanazon szerv, és a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság és annak vezetője az első fokú döntést hozó hatóság vezetőjét vagy ügyintézőjét nem utasíthatja.**

1.3. Az alkotmányjogi panasz intézménye

Bár az Ákr. nem tartalmaz külön rendelkezéseket az Alkotmánybíróság döntése nyomán történő eljárásra, mindez nem jelenti azt, hogy a közigazgatási döntésekkel szemben alkotmányjogi panasz ne lenne igénybe vehető. A 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény, illetve az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény sok szempontból új szerepkörrel ruházta fel az alkotmányos testületet. Így az alkotmányjogi panasz lehetőségét ebben az értelemben kitágította és a spanyol **amparo** intézményéhez tette hasonlatossá.

Sikeres **alkotmányjogi panasz eljárás esetén** az Alkotmánybíróság kimondhatja a megsemmisített jogszabálynak vagy jogszabályi rendelkezésnek az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben való alkalmazhatóságát. Ekkor a döntés visszahat a közigazgatási döntésre.

2. Hivatalbóli jogorvoslati eljárások

2.1. A döntés módosítása vagy visszavonása

A döntés módosítására, illetve visszavonására az elsőfokú szerv jogosult, **amennyiben megállapítja, hogy a döntése jogszabályt sért.** Ezen jogosultsággal csak abban az esetben élhet, ha a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság, a felügyeleti szerv vagy a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság még nem bírálta el. Az említett lehetőséggel **a hatóság csak egy ízben, és főszabály szerint a döntés közlésétől számított egy éven belül jogosult.** Szintén nem lehet alkalmazni az eszközt, ha az jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot sértene. Ez utóbbi alól azonban kivétel a hatósági nyilvántartásba, illetve a hatósági igazolványba felvett téves bejegyzés, valamint törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése.

Az így meghozott döntést azzal kell közölni, akivel a módosított vagy visszavont döntést közölték.

E körben kiemelendő, hogy az Ákr. nagy hangsúlyt szán az ún. bizalmi elvnek, így az alapvető szabályok alapján az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevőinek a jóhiszeműségét vélelmezni kell és a nem jóhiszemű eljárást a hatóságnak kell bizonyítania.

2.2. Felügyeleti eljárás

A **felügyeleti szerv** szintén **jogosult bizonyos esetekben hivatalból a jogszabálysértő döntés megvizsgálására.** Jogszabálysértés észlelése esetén megteszi a szükséges intézkedést a jogszabálysértő mulasztás felszámolására, illetve gyakorolja a felügyeleti jogkört.

A **felügyeleti jogkör** alapján a felügyeleti szerv a jogszabályt sértő döntést megváltoztatja vagy megsemmisíti. Szükség esetén a felügyeleti szerv a jogszabálysértő döntést végzésben megsemmisíti, és szükség esetén új eljárásra utasítja az ügyben eljáró hatóságot. A döntést közölni kell azzal, akivel a jogszabálysértő döntést közölték. **Nem élhet** azonban a felügyeleti szerv **a jogkörével** a következő esetekben:

- azt a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság érdemben elbírálta,
- semmisségi ok esetén a törvényben meghatározott idő eltelt,
- semmisségi ok hiányában az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértené,

- kötelezettséget (joghátrányt) megállapító döntés véglegessé válásától vagy ha az hosszabb, a teljesítési határidő utolsó napjától számított öt év eltelt,

A felügyeleti eljárásban hozott döntés (azaz a megsemmisítés vagy a megváltoztatás) közigazgatási bíróság előtt megtámadható.

Bár a felügyeleti eljárás az Ákr. alapján a hivatalbóli jogorvoslati eszközök közé sorolható, nincsen jogi akadálya annak sem, hogy az ügyfél hívja fel a felügyeleti szerv figyelmét a döntés jogsabálysértő jellegére. Tipikusan ez akkor történik meg, ha az ügyfél valamely okból nem élt a fellebbezési jogával. Az ügyfél jelzése nyomán azonban a felügyeleti szerv nem kötelezhető eljárásra, hiszen az eljárás hivatalbóli jellege miatt a felügyeleti szerv saját és támadhatatlan döntése az, hogy indít-e felügyeleti eljárást. Amennyiben nem kíván ezzel az eszközzel élni, akkor a bírósági gyakorlat¹²² alapján erről elegendő az ügyfelet tájékoztatni.

2.3. Ügyészi felhívás és fellépés

Az Alaptörvény és az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény alapján már 2012-ben módosult az ügyészség nem büntetőügyekkel kapcsolatos jogköre. Az új szabályozás alapján **az ügyész a közigazgatási szervekkel kapcsolatban ún. közérdekvédelmi feladatokat lát el**, amelynek keretében ügyészi fellépésre van lehetősége. A fellépést a korábbi szabályozás helyett az ügyészségi törvény tartalmazza, azonban az Ákr. néhány alapvető rendelkezést ezzel kapcsolatban is tartalmaz.

Az ügyészségi törvény alapján az ügyész **jogosult arra, hogy ellenőrizze a közigazgatási hatóságoknak a bíróság által felül nem bírált jogerős vagy végrehajtható döntéseit, valamint hatósági intézkedéseket.** Az ellenőrzés **csak törvényességi szempontú** lehet, amelyre az ügyészségi törvény határidőt szab. Így a közigazgatási hatósági döntés érdemére kiható törvénysértés esetén a jogerőre emelkedéstől vagy a végrehajtás elrendelésétől számított legfeljebb egy éven belül élhet a jogosítványával, míg a kötelezettséget megállapító, jogot elvonó vagy korlátozó döntés esetén a végrehajtáshoz való jog elévüléséig, követelés biztosítását vagy dolog zárlatát elrendelő döntéssel szemben, amíg ez az állapot fennáll.

A felhívásban **az ügyész indítványozhatja a törvénysértő döntés végrehajtásának felfüggesztését.** A felhívás címzettje a végrehajtást a döntéséig köteles azonnal felfüggeszteni, és erről az ügyészt egyidejűleg tájékoztatni. Az ügyész a felhívását az ügyben eljáró szerv felügyeleti szervéhez nyújtja be. Ha a döntést hozó szervnek

¹²² Lásd KGD 2010. 210. és PETRIK Ferenc: *A közigazgatási eljárás szabályai. I. Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata.* HVG-Orac, 2017. 301.

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. Ha a felhívás eredménytelen marad, akkor az ügyész az alapügyben hozott jogerős döntést támadhatja meg bíróság előtt.

Az ügyészi intézkedések pontos típusait és az azok nyomán alkalmazandó határidőket szintén az ügyészségi törvény tartalmazza. Így azokban az ügyekben, amelyekben az ügyész fellép, és az ellenérdekű fél a fellépésre okot adó körülményt saját maga is orvosolni tudja, az ügyész a fellépését megelőzően önkéntes teljesítésre történő felhívással élhet. A felhívás nyomán 60 napon belüli határidő tűzésével indítványozza az ügyész a törvénysértés megszüntetését. A felhívás címzettje ezen 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 foglaltakkal nem tesz eleget, nem válaszol, vagy a felhívásban foglaltakkal nem ért egyet, akkor az ügyész 30 napon belül fellép, vagy megszünteti az eljárását és erről értesíti a címzettet. Testületi döntést igénylő esetben ezt a határidőt a testület döntést hozó ülésének időpontjától kell számítani.

Ha az ügyész törvényben meghatározott fellépési joga mérlegelésen alapul, és a fellépés mellőzéséről dönt, a fellépés érdekében hozzá forduló kérelmezőt indokolt állásfoglalásban köteles erről tájékoztatni. A kérelmező jogosult – a kézhezvételtől számított 8 napon belül – a felettes ügyésznél az állásfoglalás felülvizsgálatát kezdeményezni. A felülvizsgálat lehetőségéről a kérelmezőt tájékoztatni kell.

Az Ákr. az ügyészi felhívás nyomán a közigazgatási hatóság cselekvési lehetőségeit tartalmazza. Így a felhívás vagy a sikertelen felhívást követő fellépés következtében, a hatóság az ügyész által kifogásolt döntését korlátozás nélkül módosíthatja (megváltoztathatja), illetve visszavonhatja (megsemmisítheti), akkor is, ha a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó jogszabály ezt egyébként korlátozza, vagy nem teszi lehetővé.

Az ügyészségi törvény alapján lehetőség van azonban nemcsak felhívás és fellépés alkalmazására, hanem a törvénysértésnek nem minősülő hiányosságok és a csekély jelentőségű törvénysértések esetén az ügyészi jelzésre is. Az ügyész ebben hívja fel az illetékes szerv vezetőjének figyelmét a csekély jogsértésre. Ha az ügyész ezt kéri, az illetékes szerv vezetője a jelzéssel kapcsolatos álláspontjáról az ügyészt harminc napon belül értesíti.

2.4. A semmisség általános szabályai

A jogorvoslati eljárások közös szabályaihoz tartozik a semmisségi okokra és a semmisségre vonatkozó általános szabályok rögzítése. A semmisségi okok szabályai egyben a hibás közigazgatási döntés orvoslásának témaköréhez is kapcsolódnak azzal együtt, hogy a közjogi semmisség törvényi szabályainak rögzítése garanciális jelentőségű. Az elméleti szabályokkal ellentétben azonban a közigazgatási eljárás során szükséges az, hogy valamely hatóság kifejezetten is rendelkezzen a döntés megsemmisítéséről.

Az Ákr. alapján a döntést meg kell semmisíteni, illetve vissza kell vonni, és szükség esetén új eljárást kell lefolytatni a következő esetekben:

- az ügy nem tartozik az eljáró hatóság hatáskörébe (kivéve az ideiglenes intézkedést)
- azt a szakhatóság kötelező megkeresése nélkül vagy a szakhatóság állásfoglalásának figyelmen kívül hagyásával hozták meg,
- a döntést hozó testületi szerv nem volt jogszabályszerűen megalakítva, nem volt határozatképes, vagy nem volt meg a döntéshez szükséges szavazati arány,
- annak tartalmát büncselekmény befolyásolta, feltéve, hogy a büncselekmény elkövetését jogerős ítélet megállapította, vagy ilyen ítélet meghozatalát nem a bizonyítottság hiánya zárja ki,
- az ügyész a vádemelést elhalasztotta és annak tartama eredményesen telt el,
- a tartalma a közigazgatási bíróság adott ügyben hozott határozatával ellentétes, vagy
- annak meghozatala során valamely, törvényben meghatározott súlyos eljárási jogszabálysértést követtek el.

A jogállami szabályok elve miatt a döntés azonban még semmisségi ok esetén sem semmisíthető meg, ha egy törvényben meghatározott határidő eltelt. Így jog gyakorlása esetén, ha a megsemmisítés az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértené, és a döntés véglegessé válása óta három év eltelt már nem alkalmazható a megsemmisítés. Kötelezettség esetén pedig 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, akkor nem alkalmazható a jogintézmény,

vagy akkor sem, ha ahhoz a mellőzött, vagy megkeresni elmulasztott szakhatóság az Ákr. szerinti eljárásban hozzájárult.

A határidők azonban nem vonatkoznak arra az esetre, ha az eljárás során bűncselekmény valósult meg, mivel ilyenkor a döntés időkorlátozás nélkül megsemmisíthető, ha az jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot nem érint.

DUPress e-jegyzetek

VIII. FEJEZET

A KÖZIGAZGATÁSI CSELEKVÉSEKKEL SZEMBENI BÍRÓI JOGVÉDELEM

1. A közigazgatási bírósági jogvédelem kialakulása és annak indokai

Napjainkban természetesnek tűnik az, hogy a közigazgatás által hozott döntéseket, azok jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja. A közigazgatás külső ellenőrzésének ezt a bírói kontrollját pedig egyenesen a jogállamiság alapértékei közt tartják számon. Éppen ezért viszonylag kevés olyan megközelítéssel találkozhatunk a mai közigazgatás-tudományban, mely a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának az okaira is kitér.

Felfogásunk szerint azonban a kérdést több ok miatt sem lehet megkerülni, vagy egyszerűen az alkotmányjog kérdéskörére leszűkíteni. Ezen okok közül az egyik legfontosabb az, hogy magának a közigazgatásnak a működése, annak törvényszerűségei sem tárgyalhatók teljes mélységben e nélkül.

A közigazgatási bíráskodást egyes szerzők¹²³ egészen Montesquieu-re, illetve az általa képviselt hatalommegosztásra vezetik vissza. Álláspontjuk szerint az emberek alapvető szabadságjogainak érvényesülése megköveteli a végrehajtó hatalom és a bíráskodás funkciójának szétválasztását. Ebből következik az is, hogy a bíróságoknak kell eljárni akkor is, amikor maga a végrehajtó hatalmi ágba tartozó közigazgatás keveredik jogvitába, peres ügyekbe. Az viszont már egy újabb kérdés lehet, hogy a bíráskodás funkcióját milyen szerv és mechanizmus biztosítja.

Az alapvető államhatalmi ágak és funkciók következetes szétválasztása és a hatalommegosztás érvényesülése ugyanis megkérdőjelezheti az egyes hatalmi ágak által hozott döntések más hatalmi ág általi felülvizsgálatát, és ezzel hatalmi viszony létrehozását. Emiatt pedig egymástól gyökeresen eltérő megoldások alakultak ki a világ különböző demokratikus jogállamaiban, melyre a későbbiekben visszatérünk.

A modern közjog és tudománya¹²⁴ túlmegy a hatalommegosztás érvényesülésének magyarázatán, és több lábra helyezi a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának indokát. Eszerint a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának oka **”a közigazgatás intézményrendszerének, mint a hatalomgyakorlás eszköze hatékonyságának biztosítása az állam politikai és közigazgatási vezetői felelősségének érvényesítése érdekében.”**¹²⁵

¹²³ Lásd RIVERO, Jean: *Droit administratif*. Edition Dalloz, Paris, 1990. 173-174.

¹²⁴ Lásd pl. AUBY, Jean-Mary (szerk.): *Droit public*. Economica, Paris, 1985. 569-570.

¹²⁵ Forrás, mint előző jegyzet.

A másik részben az előbbiekhöz is kapcsolódó és a leggyakrabban felhozott **jogállami indok a közigazgatás tevékenységével érintett igazgatottak jogainak védelme, jogsértés esetén a sérült jogrend helyreállítása (szubjektív jogvédelem).**

Végül, de nem utolsósorban **a jogállamisághoz kötődő további indok az is, hogy az államnak** nem csupán a polgárai számára kell biztosítani a jogszerűség érvényesülését konkrét esetekben és ügyekben, hanem általában **kötelessége az általa meghozott jogszabályok érvényesülésének biztosítása, mert anélkül önmagában a jog értelme is megkérdőjeleződhetne (objektív jogvédelem).**

A közigazgatással szembeni bírósági jogvédelem indokainak differenciált megközelítése pedig azért fontos szempont, mert a felülvizsgálat terjedelme és eszköze, csak úgy mint maga a mechanizmusa ebből vezethető le. Bár mindegyik jelzett szempont visszavezethető a jogállamiságra, csakhogy a jogállamiság alatt a különböző nagy alkotmányos rendszerekben eltérő tartalmat értenek. Így az angolszász „joguralom” elve különbözik a francia konstitucionalista felfogástól és a német jogállamiságtól egyaránt.¹²⁶ Éppen ezért alakulhatott ki a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának több, eredetileg egymástól élesen elkülöníthető rendszere.

Mindezekre tekintettel rögzíthetjük azt, hogy a közigazgatási cselekvések bíróság általi felülvizsgálata garanciális jelentőségű intézmény, mely az államhatalom demokratikus gyakorlását biztosító hatalommegosztás és a jogállamiság érvényesülését egyaránt szolgálja.

2. A közigazgatási bírósági jogvédelem rendszerei, a magyar megoldás¹²⁷ főbb jellemzői

A jogállamiságnak az előző pontban jelzett különböző felfogása mentén a közigazgatási bíráskodásnak elméletileg három nagy rendszere alakult ki. Az egyes országok konkrét gyakorlata azonban nem ritkán ezek sajátos kombinációját jelentik, így az elméleti konstrukciók a maguk tiszta formájukban csak elvéve valósulnak meg. A megkülönböztetésnek ezért a megoldások mögött meghúzódó államelméleti logika szempontjából van jelentősége.

Az angolszász megoldásban a közigazgatási cselekvések bírósági felülvizsgálatát a **rendes bíróságok** végzik. Ez a megoldás tűnik az előbbieken alapján a legegyszerűbb és leglogikusabb megoldásnak, hiszen a bírói hatalmi ág végzi az ítélező tevékenységet, mindenkire nézve ugyanazt a jogot alkalmazza és eljárásában ezek

¹²⁶ Lásd bővebben: VARGA Zs. András: *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség. Alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon.* Pázmány Press, Budapest, 2012. 82-85.

¹²⁷ A 2018. január elsejétől hatályos megoldást a 2017. évi I. tv.-ben szabályozott Közigazgatási perrendtartás.

alapján nem tesz különbséget akkor sem, ha a közigazgatás döntéseit vizsgálja felül.

A francia államtanács típusú megoldásban a közigazgatási cselekvések bírói kontrollját a közigazgatáson belül megszervezett kvázi bíróságok, mint közigazgatási bíróságok végzik. E felfogás szerint bár szükséges a közigazgatási aktusok bírósági felülvizsgálata a jogállamiság érvényesülése érdekében, de annak ***a rendes bíróságokra történő telepítése sértené a hatalommegosztás érvényesülését.*** Mindezekre tekintettel pedig ***az alkotmányosság védelmében ilyen felülvizsgálati (szuprematív) viszonyt az igazságszolgáltatás és a végrehajtó hatalmi ág közt nem lehet intézményesíteni, ezért az igazságszolgáltatás funkcióját a végrehajtó hatalmi ágon belül relatív önállósággal bíró, minden más közigazgatási szervtől elkülönített közigazgatási bíróság végzi.***

A megoldások harmadik modellje az elkülönült közigazgatási bíróságok rendszere. Ez az osztrák-német modellt az előző két főirány közötti egyensúlyt próbálja érvényesíteni. ***A közigazgatási különbíróságok az igazságszolgáltatás részeként a bírói hatalmi ághoz tartoznak, azonban a közigazgatás működésének a sajátosságait is elismeri*** azzal, hogy a közigazgatással szembeni jogvédelmet nem a rendes bíróságokra bizza, hanem arra különbíróságokat hoz létre.

A három nagy rendszer kialakulása és azok alkalmazása az egyes konkrét országokban nem azonos. Vannak ugyanis olyan országok (zömében dél-európai), melyek azért tartoznak az úgynevezett ***vegyes rendszerbe, mert az általuk alkalmazott megoldások a kialakult alapmegoldások sajátos, egymás mellett érvényesülő alkalmazását jelentik.***

A különböző megoldások kihatással vannak ***a bírósági felülvizsgálat terjedelmére is.*** A hatalommegosztás érvényesülése érdekében ugyanis elkerülendő az, hogy a bíróságok a közigazgatás helyett hozzanak a végrehajtó hatalmi ágba tartozó döntéseket.¹²⁸ Mindezekre tekintettel a bírói felülvizsgálat célja alapvetően a jogszerűség vizsgálata, illetve helyreállítása abból kiindulva, hogy ha a közigazgatás döntése jogszabálysértő, akkor az túllépte hatáskörét, visszaélt a hatalmával („*ultra vires*”).

¹²⁸ A 2017. december 31-ig hatályos magyar rendszer koncepcionális megváltoztatásának egyik leglényegesebb eleme éppen e tétel meghaladása volt. Az új törvény (Kp) koncepciója szerint „...A nem mérlegelési jogkörben meghozott egyedi döntések esetén – teljes egészében feltárt, tisztázott közigazgatási tényállás mellett és alapján – a bíró számára indokolt lehetőséget adni arra, hogy meghozhassa az alapul szolgáló jogi normából fakadó döntést a jogszabálysértő közigazgatási döntés helyett, annak részleges vagy teljes megváltoztatásával, hogy ezzel a jogvita érdemben lezárulhasson.” Lásd; <http://www.kormany.hu/download/9/c8/50000/20150514%20Jelent%C3%A9s%20a%20k%C3%B6zigazgat%C3%A9si%20perrendtart%C3%A9s%20koncept%C3%B3j%C3%A9nek%20el%C5%91k%C3%A9sz%C3%ADt%C3%A9s%C3%A9r%C5%91l.pdf#!DocumentBrowse> 32. (2015. 08. 20.). A 2017. évi I. tv. 90. § (1)-ben szabályozott megváltoztatási jogkör ezt valósítja meg.

A rendes bírósági felülvizsgálati rendszer ezen – fő szabályként – nem is lép túl, miközben a közigazgatási döntések ténszerűsége, célszerűsége, alkalmassága a kívánt állami akarat kiváltására szintén fontos szempont.

Ezzel szemben a végrehajtó hatalmi ágon belül szervezett közigazgatási bíróságok esetében ilyen korlátok nincsenek, ott a felülvizsgálat teljes, hiszen a döntés a kvázi bíróság ellenére is a közigazgatáson belül marad. Ez két tiszta elvi megközelítés, melyhez képest a különbírósági rendszer az „*ultra vires*” felülvizsgálat lehetne, hiszen az a bírói hatalmi ághoz tartozik, azonban éppen a különbírósági működés adta relatív autonómiája teszi lehetővé a szélesebb alapú felülvizsgálatot. A megoldások közös alapját tulajdonképpen az adja, hogy melyik rendszerben mit sorolnak a jogsértések körébe, melyet orvosolni kell. Így pl. az, hogy csak a formális jogsértések tartoznak ide, vagy a tényállás tisztázatlanságából eredő tényhibák és az ebből származó jogsértések is?

Az elmúlt évtizedek jogfejlődése tartalmilag közelítette egymáshoz¹²⁹ az alaprendszereket. A rendes bírósági felülvizsgálatot követő rendszerekben, de különösen Angliában a közigazgatáshoz tartozó tribunálok, közigazgatási törvényszékek eljárása előzi meg egyre gyarapodó módon a rendes bírósági felülvizsgálatot. Ugyanakkor a francia államtanácsi modell is sokat változott, a közigazgatási bíróságok már nem az állami szuverenitást közvetítő államfő nevében, hanem saját jogon hozzák döntéseiket, azaz önálló államhatalmi ági jelleggel bírnak.

A magyar közigazgatás története és fejlődése során az osztrák-német modellt alkalmazta az 1986. évi XXVI. törvénycikkkel létrehozott Magyar Királyi Közigazgatási Bírósággal, mint különbírósággal, amit a szocializmus alatt az 1949. évi II. törvény szüntetett meg. A plurális polgári demokráciák alapértékeit, (hatalommegosztás, jogállamiság stb.) elvető szocialista rendszer a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatát kivételesen tette lehetővé, és azokban az ügyekben a rendes bíróságok jártak el.

A rendszerváltást követően és az Alkotmánybíróság döntései¹³⁰ alapján olyan megoldás alakult ki, mely általánossá tette a közigazgatási határozatok jogszabálysértésen alapuló rendes bíróságok előtt megtámadhatóságát, és melyben a bíróságok érdemi döntéseket hozhattak.

Magyarország új *Alaptörvénye ismét lehetővé teszi a közigazgatási bíróság, mint különbíróság létrehozását*, amelynek megvalósítása a közelmúltban gyorsult fel a már többször hivatkozott közigazgatási perrendtartás koncepciójának kormány általi elfogadásával és a 2017. évi I tv-ben szabályozott közigazgatási perrendtartás megalkotásával, mely részleteiről a következő pontban lesz szó.

¹²⁹ Lásd bővebben: PATYI András: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*. Logod, Budapest, 2002.

¹³⁰ 30/1990. (XII. 22.) AB határozat, valamint a 39/1997. (VII. 1.) AB határozat.

IX. FEJEZET

A KÖZIGAZGATÁSI CSELEKVÉSEKKEL SZEMBEN NYÚJTOTT BÍRÓSÁGI JOGVÉDELEM ALKOTMÁNYOS ALAPJA. A KÖZIGAZGATÁSI PEREK HATÁLYOS SZABÁLYOZÁSA

1. A közigazgatási bíraskodás szabályozásának jellemzői

A közigazgatási bíraskodás alkotmányos alapját az *Alaptörvény* teremti meg, amely 25. cikke (2) bekezdésének b) pontja úgy rendelkezik, hogy a bíróság dönt – többek között – a közigazgatási határozatok törvényességéről.

Magyarországon **2017. december 31-ig** – 1957-től korlátozottan, majd 1991-től szélesebb körben – a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata iránti pereket, mint különleges polgári pereket, a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (*Pp.*) **XX. fejezete** szabályozta. A közigazgatási perek tárgyalása 2012. december 31-ig a rendes bírósági szervezetrendszeren belül történt, 2013. január 1. napjával jöttek létre – a már korábban működő munkaügyi bíróságok jogutódjaként – a közigazgatási és munkaügyi bíróságok, amelyek határozatai elleni esetleges fellebbezéseket a törvényszékek bírálták el, a felülvizsgálati eljárás lefolytatása a Kúria hatáskörébe tartozott, így felsőbb szinten a rendes bírósági szervezetrendszerbe tagozódtak.

2018. január 1. napi hatállyal a közigazgatási perek eljárási szabályait viszont a polgári perrendtartástól elkülönült önálló kódex, a ***közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.)*** tartalmazza. Mindez nem csupán a korábbi különleges polgári per Pp.-ből való kiemelését és külön törvénybe foglalását, hanem minőségi változást is jelentett. A jogalkotó kifejezett célja volt ugyanis a ***közigazgatási bírói út kiszélesítése***: nem csupán a közigazgatási határozatok ellen, hanem a hézagmentes jogvédelem érdekében ***bármilyen jogsérelmet okozó közigazgatási tevékenységgel szemben*** kívánta biztosítani a bírósághoz fordulást. Másrészt hangsúlyozta, hogy a közigazgatási per ***nem egy különleges polgári per***, hanem attól lényeges különbségekkel rendelkező ***önálló pertípus***; míg ugyanis a magánjogi jogvitákra a felek egyenjogúsága jellemző, addig a közigazgatási szerv és a vele szemben fellépő fél közötti erőviszonyok, a közjog alá-fölrendeltségére tekintettel, egyenlőtlenek – ezért a perbeli fegyveregyenlőség megteremtése a bíróság eltérő szerepfelfogását kívánja.

A szabályozás lényege:

- ***a közigazgatási bírói út (meghatározott kivételektől eltekintve) valamennyi közigazgatási cselekvéssel szemben biztosított,***

- *a bírósági kereset előterjesztésének feltétele a közigazgatási úton rendelkezésre álló jogorvoslat kimerítése vagy a jogorvoslati lehetőség hiánya,*
- *a kereset jogalapja a jogszabálysértés, a jogsérelem,*
- *a bírósági felülvizsgálat terjedelme érdemi, a meghozható döntés fő szabályként – a közigazgatási határozat felülvizsgálata esetén – a jogszabálysértő határozat megváltoztatása, amennyiben a tényállás tisztázott,*
- *a közigazgatási per főszabályként egyfokú,*
- *az elsőfokon eljáró bíróság általában a járásbíróságokkal egy szinten szervezett, a törvényben felsorolt 8 – regionálisan eljáró – közigazgatási és munkaügyi bíróság, egyes ügyekben valamennyi közigazgatási és munkaügyi bíróság, kiemelt ügyekben pedig az országos illetékességgel eljáró Fővárosi Törvényszék.*

2. A közigazgatási bírói út

A közigazgatási perrendtartásnak elsődlegesen a **tárgyi hatályát** kell meghatározni – azt, hogy milyen ügyekben lehet közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz fordulni.

Közigazgatási bírói útra tartozik egyrészt a **közigazgatási jogvita** elbírálása, másrészt a döntés azon **közjogi jogvitában**, amelynek elbírálását törvény a közigazgatási ügyben eljáró bíróság hatáskörébe utalja, harmadrészt az **önkormányzati rendelet** más **jogszabályba ütközésének vizsgálatára** irányuló, valamint a **helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztása** miatti eljárás.

A **közigazgatási jogvita** fogalmi körébe három pertípus tartozik: 1. a közigazgatási tevékenység jogszerűségének bírósági kontrollja 2. a közigazgatási szerződéssel kapcsolatos jogvita 3. a közszolgálati jogvita.

A közigazgatási perek legnagyobb részét a közigazgatási tevékenység jogszerűségének bírósági kontrollja jelenti. Tárgya a **közigazgatási szerv közigazgatási jog** (és nem más, pl. polgári jog, büntetőjog) **által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező** (tehát joghatás kiváltására alkalmas) **cselekményének, vagy a cselekmény elmulasztásának jogszerűsége.**

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.** Az egyedi ügyben alkalmazandó általános hatályú rendelkezés (ilyen pl. egy belső szabályzat)

akkor lehet közigazgatási jogvita önálló tárgya, ha a jogsérelem az általános hatályú rendelkezés alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, közigazgatási cselekmény megvalósítása nélkül következett be.

A törvény ezen belül felsorolja azokat a közigazgatási cselekményeket is, amelyekkel szemben – ha törvény másképp nem rendelkezik – **nem lehet bírósághoz fordulni**. Nincs helye közigazgatási jogvitának **kormányzati tevékenységgel** kapcsolatban (pl. egy nagykövet kinevezése), önállóan valamely közigazgatási cselekmény megvalósítását szolgáló **járadékos közigazgatási cselekmény** jogszerűségére vonatkozóan (ilyenek a hozzájárulások, állásfoglalások, közigazgatási cselekmény végrehajtását szolgáló cselekmények), továbbá egymással **irányítási vagy vezetési jogviszonyban** álló felek között.

A közigazgatási jogviták a közigazgatási szervek cselekményeit érintik. **Közigazgatási szervnek** minősül:

- az államigazgatási szerv, és annak önálló feladat- és hatáskörrel felruházott szervezeti egysége és közege,
- a helyi önkormányzat képviselőtestülete és annak szerve,
- a nemzetiségi önkormányzat testülete és szerve,
- a köztisztviselő, a felsőoktatási intézmény, és annak önálló feladat- és hatáskörrel felruházott tisztségviselője vagy szerve,
- a törvény vagy kormányrendelet által közigazgatási cselekmény megvalósítására feljogosított egyéb szervezet vagy személy;

A **közigazgatási szerződés** fogalmát a Kp. nem definiálja, hanem úgy rendelkezik, hogy ilyen az a szerződés, amelyet törvény vagy kormányrendelet annak minősít.

A **közszolgálati jogviszony** az állam vagy az állam nevében eljáró szerv és az általa foglalkoztatott személy között munkavégzés, illetve szolgálatteljesítés céljából létesített, a köz szolgálatára irányuló, törvényben meghatározott speciális kötelezettségeket és jogokat tartalmazó jogviszony (pl. honvéd, rendőr, állami tisztviselő munkavégzésre irányuló jogviszonya); ide nem értve a bírák, az igazságügyi alkalmazottak, továbbá az ügyészségi alkalmazottak szolgálati viszonyát, valamint a munkaviszonyban állók jogviszonyát.

3. A közigazgatási perekben eljáró bíróságok

Az Alaptörvény 25. cikke szerint:

”(1) A bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el [...] A bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről [...] A bírósági szervezet többszintű. Az ügyek meghatározott csoportjaira – különösen a **közigazgatási és munkaügyi jogvitákra** – **külön bíróságok létesíthetők.**”

A bíróságok szervezetéről szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bsz.) a következő módon szabályozza a közigazgatási bíróságokat, mint különbíróságot:

„Magyarországon az igazságszolgáltatást a következő bíróságok gyakorolják:

- a) a Kúria,
- b) az ítéletábla,
- c) a törvényszék,
- d) a járásbíróság és a kerületi bíróság (a továbbiakban együtt: járásbíróság) és
- e) **a közigazgatási és munkaügyi bíróság**

A közigazgatási és munkaügyi bíróság első fokon jár el:

a) a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata iránti ügyekben [...]

A közigazgatási és munkaügyi bíróságot az elnök vezeti.

A 19 megyében és a fővárosban működő közigazgatási és munkaügyi bíróság nem jogi személy, azonban az elnöke az államháztartási gazdálkodási szabályok szerint kötelezettségeket vállalhat a törvényszék belső szabályzatában meghatározott módon. A közigazgatási és munkaügyi bíróságon meghatározott jellegű ügyek intézésére csoportok létesíthetők.

A kollégiumok tevékenységétől függetlenül, azok mellett, külön törvényben meghatározott számban és illetékességi területtel ***közigazgatási és munkaügyi regionális kollégium működik. A közigazgatási és munkaügyi regionális kollégium törvényben meghatározott szakmai feladatokat lát el, szervezeti kereteit a törvény által meghatározott törvényszék biztosítja.***

A közigazgatási perekben eljáró bíróságok meghatározásához szükséges megemlíteni, hogy a jogalkotó a 2016. évben a rendes bírósági szervezetrendsztől ***elkülönülő közigazgatási bírósági szervezetrendszer kívánt létrehozni***, amely alsó szintjén 8, regionálisan szervezett, a közigazgatási perekben általános hatáskörrel bíró ***közigazgatási bíróság***, felső szintjén országos illetékességű, a kiemelt közigazgatási perekben elsőfokon, egyébként a közigazgatási bíróságok elsőfokú döntésével szemben előterjesztett fellebbezés alapján másodfokon eljáró ***Közigazgatási Felsőbíróság*** jött volna létre, és a szervezet élén állt volna a kivételesen egyes ügyekben első- (és egyetlen) fokon, a Közigazgatási Felsőbíróság elsőfokú döntésével szemben előterjesztett fellebbezés alapján másodfokon, továbbá a korlátozottan biztosított felülvizsgálati eljárásban eljáró ***Kúria*** (ennyiben a rendszer tehát csatlakozott volna a rendes bírósági szervezetrendszerhez).

A sarkalatos törvények módosításának a hiányában az elképzelt koncentrált közigazgatási bíráskodást a jogalkotó az illetékességi szabályok által teremtette meg. A Kp. rendelkezése szerint a közigazgatási perben elsőfokon általában **8**

"kiemelt" közigazgatási és munkaügyi bíróság jár el, az egyes bíróságokhoz 1-3 megye illetékességi területét rendelve (Fővárosi, Budapest Környéki, Debreceni, Győri, Miskolci, Pécsi, Szegedi, Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság); bizonyos, jellemzően a jogkereső polgárok széles körét érintő ügyekben – társadalombiztosítási, szociális vagy gyermekvédelmi ellátással, illetve az állami foglalkoztatási szerv által nyújtott ellátással vagy támogatással kapcsolatos, valamint a közszolgálati perekben – viszont **mind a 20 közigazgatási és munkaügyi bíróság** eljár.

Egyes kiemelt ügyekben viszont a közigazgatási per – a központi államigazgatási szervekről szóló törvény szerinti önálló szabályozó szerv, autonóm államigazgatási szerv és kormányhivatal, a vasúti igazgatási szerv és a légiközlekedési hatóság, a köztestület és a Magyar Nemzeti Bank közigazgatási tevékenységével kapcsolatos per, valamint a közigazgatási szerv kijelölésére irányuló, a gyülekezési jog gyakorlásával kapcsolatos, a minősített adatok megismerésével kapcsolatos, továbbá a hatáskörébe utalt közjogi jogvitákon alapuló per – az országos illetékességgel rendelkező **Fővárosi Törvényszék** hatáskörébe tartozik.

Kivételesen a **Kúria** is kap a közigazgatási perekben elsőfokú hatáskört: a helyi önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárást, a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti eljárást és az alkotmányjogi panasz orvoslása eljárási eszközének megállapítására irányuló eljárást a Kúria folytatja le. Ha az ügy elsőfokon közigazgatási és munkaügyi bíróságon indul, akkor a határozatok elleni megengedett fellebbezéseket a Fővárosi Törvényszék bírálja el, a kivételesen engedett felülvizsgálati eljárás a Kúria hatáskörébe tartozik; ha elsőfokon a Fővárosi Törvényszék jár el, a határozatai elleni fellebbezéseket a Kúria bírálja el, felülvizsgálati eljárásnak nincs helye; ha pedig az ügy kivételesen a Kúria előtt indul, a határozatai ellen sem fellebbezés, sem felülvizsgálat nem megengedett.

A közigazgatási perekben eljáró bíróságokat és a perorvoslati fórumrendszert a következő táblázat foglalja össze:

	Közigazgatási és munkaügyi bíróságok	Fővárosi Törvényszék	Kúria
Első fokon jár el	<p><u>1. 8 “kiemelt” közigazgatási és munkaügyi bíróság:</u> általában</p> <p><u>2. mind a 20 közigazgatási és munkaügyi bíróság:</u> társadalombiztosítási, szociális vagy gyermekvédelmi ellátással, állami foglalkoztatási szerv által nyújtott ellátással kapcsolatos és a közszolgálati perekben</p>	<p>Kiemelt jelentőségű perekben (pl. központi államigazgatási szerv, köztisztviselő, MNB közigazgatási tevékenységét érintő perek; minősített adatok megismerésével, gyülekezési jog gyakorlásával összefüggő ügyek)</p>	<p>Kivételesen: egyes speciális ügyekben (helyi önkormányzat jogalkotását érintő ügyek; alkotmányjogi panasz orvoslása)</p>
Melyik bíróság jár el másodfokon? (ha a fellebbezés megengedett)	Fővárosi Törvényszék	Kúria	<i>Nincs fellebbezés!</i>
Melyik bíróság jár el a felülvizsgálati eljárásban? (ha a felülvizsgálat megengedett)	Kúria	<i>Nincs felülvizsgálat!</i>	<i>Nincs felülvizsgálat!</i>

Főszabály a **társasbíráskodás**: a bíróság három hivatásos bíróból álló tanácsban jár el. **Kivételesen** azonban a közigazgatási perben **egyesbíró** jár el: a kétfokú közigazgatási eljárásban hozott közigazgatási cselekmény vizsgálatára indított perben, az ötmillió forintot meg nem haladó alapösszegű fizetési kötelezettséget vitató kereset alapján indult perben, a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek és a harmadik országbeli állampolgárok beutazásával és

tartózkodásával, valamint a menedékjoggal kapcsolatos perben, a hatósági igazolvánnyal, hatósági bizonyítvánnyal, illetve hatósági nyilvántartás vezetésével kapcsolatos perben, a hatósági határozattal szemben kizárólag a hatósági eljárás egyéb résztvevőjének keresete alapján indult perben, a hatósági végzéssel kapcsolatos perben, a mulasztási perben, valamint azokban a perekben, amelyekre mind a 20 közigazgatási és munkaügyi bíróság illetékes.

Az ügy egyszerű megítélése illetve bonyolultsága miatt azonban lehetőség van a tanács helyett egyesbíró eljárására illetve egyesbíró helyett tanács eljárására utalni az ügyet.

Ha más bíróság kizárólagos illetékessége megállapítva nincs, a perre az a bíróság **illetékes**, amelynek illetékességi területén a per tárgyává tett **közigazgatási tevékenység megvalósult** (ahol a határozatot meghozták, az intézkedést foganatosították). Ha a vitatott közigazgatási cselekményt **többfokú eljárásban** valósították meg, a perre az a bíróság illetékes, amelynek illetékességi területén az **elsőfokú közigazgatási cselekmény** megvalósult.

A közigazgatási tevékenység megvalósulásának helyét két esetben speciálisan határozza meg a törvény: ingatlanhoz kapcsolódó jog vagy kötelezettség, illetve ingatlanra vonatkozó jogviszony esetében az **ingatlan fekvésének a helye**; bejelentéshez vagy engedélyhez kötött tevékenység esetében a **tevékenység gyakorlásának (tervezett) helye**.

Az előző két speciális októl eltekintve a közigazgatási tevékenység megvalósulásának helye az **országos illetékességgel eljáró közigazgatási szerv** közigazgatási tevékenysége esetében a felperes lakóhelye, tartózkodási helye – nem természetes személy esetében a szervezet székhelye –, ennek hiányában a közigazgatási szerv székhelye; a fővárosi székhelyű, de elsősorban Pest megye területére vagy annak egy részére illetékes közigazgatási szerv székhelyén megvalósult tevékenység esetében Pest megye; mulasztás esetében a közigazgatási szerv székhelye.

Ha a közigazgatási tevékenység **külföldön** valósult meg, a perre a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság kizárólagosan illetékes.

Azokban a perekben, amelyekben mind a 20 közigazgatási és munkaügyi bíróság eljárhat, az illetékességet a felperes belföldi lakóhelye – nem természetes személy esetében a szervezet székhelye –, ennek hiányában a közigazgatási szerv székhelye alapozza meg.

A közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos perre a munkavégzés helye szerinti bíróság illetékes. A természetes személy felperes azonban a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos pert a lakóhelye szerint illetékes bíróság előtt is megindíthatja.

A közigazgatási perekben jogerős határozatok folytán felmerült **hatásköri összeütközés** esetén a Kúria; **illetékességi összeütközés** esetében (amely értelemszerűen csak akkor jöhet lére, ha elsőfokon a közigazgatási és munkaügyi bíróság jár el), továbbá ha az illetékes bíróság nem állapítható meg, vagy kizárás miatt nem járhat el, a Fővárosi Törvényszék jelöli ki az eljáró bíróságot.

4. A közigazgatási perek általános szabályainak lényeges rendelkezései

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló **2016. évi CL. törvény (Ákr.) a közigazgatási pernek csak a garanciális kereteit határozza meg.** 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.**

Közigazgatási per kezdeményezése esetén a jogsértés korrigálása **elsődlegesen a közigazgatási szervezetrendszeren belül** történik: ha a keresetlevél alapján a hatóság megállapítja, hogy döntése jogszabályt sért, azt **módosítja vagy visszavonja**; ha a keresetlevélben foglaltakkal egyetért és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, a hatóság a nem jogszabálysértő döntést is **visszavonhatja**, illetve a keresetlevélben foglaltaknak megfelelően **módosíthatja.**

Amennyiben a közigazgatási szerv saját hatáskörében nem vonta vissza vagy nem módosította a sérelmezett döntést, úgy a közigazgatási jogvitát a közigazgatási ügyben eljáró bíróság bírálja el.

A közigazgatási per indítására jogosult:

- az, akinek jogát vagy jogos érdekét a közigazgatási tevékenység közvetlenül érinti (**az ügyfél**),
- az **ügyészség**, illetve a **törvényességi felügyeletet gyakorló szerv**, ha a felhívásában megállapított határidő eredménytelenül telt el,
- a **közigazgatási szerv**, amely nem az érintett közigazgatási tevékenységet valósította meg (mivel akkor alperes lenne), hanem az ügghöz meghatározott módon kapcsolódik: vagy bár a megelőző eljárásban hatóságként vagy szakhatóságként nem vett részt, de hatáskörét a közigazgatási tevékenység érinti, vagy pedig a per tárgyává tett szerződés megkötésében részt vett,
- 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,

- törvényben meghatározott esetben az általa képviselt tagság, illetve csoport jogos érdekeinek közvetlen sérelme vagy veszélyeztetése esetén azon **érdek-képviselési szervezet vagy köztestület** is, amelynek nyilvántartott vagy alapító okiratában rögzített tevékenységét a közigazgatási tevékenység érinti.

A keresetet 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. A közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos pert a munkáltató szerv ellen kell megindítani.

Ha a felperes a pert nem a megfelelő közigazgatási szerv ellen indította meg, a bíróság a vitatott tevékenységet megvalósító közigazgatási szervet a keresetlevél közlésével perbe állítja, és a korábbi alperest a perből elbocsátja. Ha az alperes közigazgatási szerv megszűnik, vagy a hatáskört, amelyen a vitatott közigazgatási tevékenység alapul, időközben jogszabály más közigazgatási szervre telepíti, a bíróság – az alperes tájékoztatása alapján vagy hivatalból – azt a közigazgatási szervet állítja alperesként perbe, amelyre jogszabály a perrel érintett hatáskört telepíti. Nem érinti azonban a közigazgatási szerv alperesi minőségét, ha a hatásköre, amelynek alapján a közigazgatási tevékenységet megvalósította, anélkül szűnik meg, hogy azt jogszabály más közigazgatási szervre telepítené.

Aki nem peres fél, de 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**. Arról, hogy a perbe beléphet, az ismert érdekeltet a bíróság értesíti, és az értesítés kézhezvételétől számított tizenöt napon belül van lehetőség a perbelépésre. A bíróság értesítése hivatalból is történhet, de az értesítést a fél is kérheti, amelyre a védirat közlésétől számított harminc napon belül van lehetősége. Mindezen kívül arra is lehetőség van, hogy az érdekelt nem saját elhatározásából lépjen a perbe, hanem a bíróság kérelemre vagy hivatalból **érdekeltként perbe állíthatja** azt, akinek jogát vagy jogos érdekét a perben hozandó ítélet érinti, ha perben állása a jogvita rendezése érdekében a bíróság megítélése szerint szükséges. **Az érdekeltet** – a törvény eltérő rendelkezése hiányában – **a féllel azonos** eljárási jogok illetik meg és azonos kötelezettségek terhelik.

A közigazgatási perben a **jogi képviselő** általában nem kötelező. **Kötelező azonban a jogi képviselőt a törvényszék és a Kúria előtt, továbbá a közigazgatási szerződéssel kapcsolatos perben.** Ebben az esetben az eljárásra jogosult nem csupán az ügyvéd és az ügyvédi iroda, hanem a közigazgatási szerv jogi szakvizsgálóval rendelkező tisztségviselője vagy alkalmazottja is.

A keresetlevelet a vitatott közigazgatási cselekmény közlésétől számított harminc napon belül jogszabálysértésre hivatkozva 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, 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.

A keresetlevelet akkor is határidőben benyújtottnak kell tekinteni, ha azt a jogi képviselő nélkül eljáró felperes – határidőn belül – tévesen a bírósághoz vagy a közigazgatási szerv jogorvoslati szervéhez nyújtotta be. Ebben az esetben a keresetlevelet haladéktalanul meg kell küldeni a közigazgatási szervnek.

A közigazgatási szerv a keresetlevelet a benyújtásától számított tizenöt napon belül (ha a keresetlevél azonnali jogvédelem iránti kérelmet is tartalmaz, akkor öt napon belül) **az ügy irataival együtt a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bírósághoz köteles továbbítani.** Többfokú közigazgatási eljárásban hozott cselekmény esetében az elsőfokon eljáró közigazgatási szerv a benyújtástól számított öt napon belül (azonnali jogvédelem iránti kérelem esetén három napon belül) az ügy irataival együtt felterjeszti a másodfokon eljáró közigazgatási szervhez, amely azokat a benyújtástól számított huszonegy napon belül (azonnali jogvédelem iránti kérelem esetén nyolc napon belül) továbbítja a bírósághoz. A keresetre adott védekezést tartalmazó **védíratot** az alperes a keresetlevélnek, illetve az ügy iratainak továbbításával egyidejűleg terjeszti elő.

Vannak olyan közigazgatási perek (közszolgálati perek, közigazgatási szerződéssel kapcsolatos perek), **amikor a keresetlevelet a bíróságnál kell benyújtani.** A bíróság ilyenkor a keresetlevelet annak vizsgálatát követően haladéktalanul közli az elsőfokon eljáró közigazgatási szervvel, amely ezt követően az előzőek szerint jár el.

A bíróság a keresetlevelet haladéktalanul, de legkésőbb a bírósághoz érkezését követő **nyolc napon belül megvizsgálja**, és szükség szerint a következő intézkedéseket teszi:

- Ha a keresetlevél nem felel meg a törvény által meghatározott alaki követelményeknek, vagy azt kötelező jogi képviselő esetén nem jogi képviselő útján nyújtották be, a bíróság a felperest a **hiányok** megjelölése mellett, rövid határidő tűzésével azok **pótlására hívja fel**,
- Ha a keresetlevélből vagy mellékleteiből az tűnik ki, hogy az ügy más bíróság vagy más hatóság hatáskörébe tartozik, vagy a perre más bíróság illetékes, és ez a bíróság vagy hatóság az iratokból megállapítható, a bíróság **a keresetlevelet** ehhez a bírósághoz vagy hatósághoz **átteszi**,
- **a keresetlevelet visszautasítja**,

- dönt az *azonnali jogvédelem iránti kérelemről*.

A bíróság a keresetlevelet visszautasítja különösen akkor, ha a felperes olyan közigazgatási tevékenység jogszerűségét vitatja, amelynek vizsgálatát törvény kizárja; anélkül indít pert, hogy bármely fél a vitatott tevékenységgel szemben jogszabály által biztosított közigazgatási jogorvoslatot kimerítette volna, vagy a pert más közigazgatási eljárásnak kell megelőznie; a keresetindítási határidőt elmulasztja, és igazolási kérelmet nem terjeszt elő, vagy azt a bíróság elutasítja; a felperes keresetindítási határidőn belül nem jelölte meg a közigazgatási tevékenységgel okozott jogsérelmet.

A keresetlevél benyújtásának a végrehajtásra nincs halasztó hatálya, a felperes azonban a keresetlevélben azonnali jogvédelmet kérhet. Azonnali jogvédelem keretében kérhető

- a halasztó hatály elrendelése,
- a halasztó hatály feloldása,
- ideiglenes intézkedés,
- előzetes bizonyítás elrendelése.

Nincs helye azonnali jogvédelemnek, ha a közigazgatási cselekmény

- jogerős bírósági határozat végrehajtását szolgálja,
- a polgári védelmi szolgálat ellátásával vagy a honvédelmi kötelezettségek részét képező gazdasági és anyagi szolgáltatással kapcsolatos kötelezettséget állapít meg,
- a honvédelmi és katonai célú építmények, ingatlanok működési és védőterületeik kijelölésére vonatkozik.

A bíróság tanácsa az *azonnali jogvédelem iránti kérelemről* a bírósághoz érkezésétől számított *tizenöt napon belül dönt*. A döntés során azt mérlegeli, hogy az azonnali jogvédelem elmaradása nem okoz-e súlyosabb hátrányt, mint amilyennel az azonnali jogvédelem biztosítása járna. A kérelem teljesítését biztosíték adásához kötheti.

Ha a keresetlevél visszautasításának vagy áttételének nincs helye, a bíróság a keresetlevelet érdemben tárgyalja.

A polgári perrel szemben a közigazgatási per nem oszlik két – perfelvételi és érdemi tárgyalási – szakaszra. Az egységes perszerkezet sajátossága azonban, hogy a bíróság a keresetlevél érkezésétől számított *tizenöt napon belül előkészítő tanácsülést* tart – akkor is, ha az ügyet egyesbíró bírálja el, majd a *keresetlevélnek a bírósághoz való érkezését követő harminc napon belül intézkedik a tárgyalási határnap kitűzéséről vagy az ügy tárgyaláson kívüli elbírálásáról.*

Az előkészítő tanácsülésen a bíróság az érdemi döntés előkészítése végett

- bizonyítást rendelhet el,
- iratokat szerezhethet be más bíróságtól vagy hatóságtól,
- elrendelheti a felek meghallgatását,
- a felek között egyezség létrehozását kísérelheti meg,
- észrevétel írásbeli kifejtésére hívhat fel,
- dönt az ügy egyesbíróját illetve tanács elé utalásáról.

A bíróságnak az *első tárgyalás* napját úgy kell kitűznie, hogy az legkésőbb az iratoknak a bírósághoz való érkezését követő *hatvan napon belül* megtartható legyen.

A közigazgatási perben azonban *főszabály a tárgyaláson kívüli elbírálás*. Ha egyik fél sem kérte tárgyalás tartását, és azt a bíróság sem tartja szükségesnek, a bíróság az ügy érdemében tárgyaláson kívül határoz. *Tárgyalás tartását* a felperes a keresetlevélben, az alperes a védíratban *kérheti*, kérelem esetén kötelező tárgyalás tartása. *Nem lehet a pert tárgyaláson kívül elbírálni* továbbá, ha – az okirati bizonyítást ide nem értve – *bizonyítást kell lefolytatni*.

A bíróság hivatalból bizonyítást rendelhet el az olyan tény, körülmény alátámasztására szolgáló bizonyítékok tekintetében, amelyeket hivatalból kell figyelembe vennie; a kiskorú vagy fogyatékosági támogatásra jogosult személy érdekeit veszélyeztető jogsértésre való hivatkozás esetén, vagy ha törvény így rendelkezik.

Ha a keresetlevélben állított *jogsérelem orvoslása érdekében* az arra *jogosult közigazgatási szerv eljárást indít*, erről haladéktalanul értesíti a bíróságot. A bíróság eljárását a közigazgatási eljárás befejezéséig *felfüggeszti*. A közigazgatási szerv a jogsérelem orvoslása érdekében tett cselekményről haladéktalanul értesíti a bíróságot. A bíróság a közigazgatási szervnek a jogsérelem orvoslására tett cselekményére tekintettel *nyilatkozattételre hívja fel a felperest*. Ha a felperes a bíróság által meghatározott határidőn belül nem nyilatkozik, és a jogsérelem orvoslása érdekében tett cselekmény a kereseti kérelemnek eleget tett, a bíróság *az eljárást megszünteti*, és az alperest a felperes, valamint a felperest támogató érdekelt perköltségének megfizetésére kötelezi. Ha a felperes nyilatkozata szerint a cselekmény a kereseti kérelemnek nem tesz eleget, *az eljárás folytatódik*.

Sajátos jogintézmény a *mintaper*. Ha a bíróság előtt legalább tíz olyan eljárás indul, amelyek jogi és ténybeli alapja azonos, a bíróság dönthet arról, hogy e perek egyikét mintaperben elbírálja, és a többi eljárást az eljárást befejező határozata meghozataláig felfüggeszti. A mintaper befejezését követően, annak eredménye szerint a bíróság a felfüggesztett eljárásokat tárgyaláson kívül bírálhatja el.

A kereset érdemi elbírálása során a bíróságnak a vitatott közigazgatási tevékenység jogszerűségéről kell döntenie. A közigazgatási tevékenység jogszerűségét a **kereseti kérelem korlátai között** vizsgálja, a megvalósításának időpontjában fennálló tények alapján. Kivételesen azonban **hivatalból veszi figyelembe** a vitatott közigazgatási cselekmény semmisségi vagy törvényben meghatározott más érvénytelenségi okát, illetve az olyan lényeges alaki hiányosságot, amely miatt a közigazgatási cselekményt nem létezőnek kell tekinteni; a közigazgatási cselekménynek az ügyben nem alkalmazandó jogszabályi rendelkezésre alapítását; valamint a törvényben meghatározott egyéb tényt vagy körülményt.

A bíróság **a keresetet elutasítja**, ha

- a kereset alaptalan,
- a felperes jogának vagy jogos érdekének közvetlen sérelme nem állapítható meg,
- olyan eljárási szabályszegés történt, amelynek az ügy érdemi elbírálására lényeges kihatása nem volt.

Ha a kereset alapos, tehát a felperes jogának vagy jogos érdekének közvetlen sérelmét okozó, az ügy érdemi elbírálására kiható szabályszegés történt, úgy **elsődleges a bíróság reformatórius jogköre**. Ennek értelmében 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**.

Nincs helye azonban az előző feltételek mellett sem a vitatott közigazgatási cselekmény **megváltoztatásának**:

- az egyedi ügyben alkalmazandó általános hatályú rendelkezés jogszerűségét érintő jogvita esetén,
- méltányossági jogkörben hozott közigazgatási cselekmény esetén,
- mérlegelési jogkör gyakorlásán alapuló, a költségvetést érintő kifizetésre vonatkozó közigazgatási cselekmény esetén,
- ha azt törvény kizárja.

Ha a kereset alapos, és nincs helye megváltoztatásnak, akkor a bíróság a bíróság a közigazgatási cselekményt **hatályon kívül helyezi és a közigazgatási szervet új eljárásra kötelezi**; **kivételesen** – a közlésére visszamenőleges hatállyal – **megsemmisíti**.

A közigazgatási cselekmény **megsemmisítésének akkor van helye**, 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,
- a közigazgatási szerv cselekményét kizárólag az ügyben nem alkalmazható jogszabályi rendelkezésre alapította.

Speciálisak **a közigazgatási szerződéssel kapcsolatban hozott perben a keresetnek helyt adó ítélet** jogkövetkezményei. **Ha a kereset alapos, a bíróság** a jogellenes közigazgatási szerződést vagy annak valamely kikötését **hatályon kívül helyezi vagy megváltoztatja**; vagy a közigazgatási szerződést **semmisségi ok fennállása miatt megsemmisíti** akkor, ha a szerződő közigazgatási szerv a közigazgatási szerződés megkötésére nem rendelkezett hatáskörrel, vagy a közigazgatási szerződést képviseleti joggal nem rendelkező személy írta alá. Ezen felül az ítélet a közigazgatási szerződés **jogszerűségének helyreállítására, a közigazgatási szerződés teljesítésére, továbbá a közigazgatási szerződéses jogviszonnyal összefüggésben okozott kár megtérítésére kötelezheti** az alperes közigazgatási szervet. Ha azonban a közigazgatási szerződés teljesítéséhez **kiemelkedően fontos közérdek** fűződik, a bíróság a jogellenesnek minősített közigazgatási szerződést megkötésének időpontjára visszamenőleges hatállyal **jogszerűvé nyilváníthatja** azzal, hogy semmisségi ok fennállása esetén a közigazgatási szerződés nem nyilvánítható jogszerűvé. A kiemelkedően fontos közérdek megállapítását a törvény a bíróság mérlegelésére bízta, azonban kimondja, hogy nem tekinthető ilyennek a közigazgatási szerződéshez közvetlenül kapcsolódó gazdasági érdek, így különösen a késedelmes teljesítésből, az új szerződéskötési eljárás lefolytatásából, a szerződő fél esetleges változásából származó költség vagy a jogellenességből következő fizetési kötelezettség. A szerződés jogszerűségéhez fűződő további – tehát nem a szerződéshez közvetlenül kapcsolódó – gazdasági érdekek akkor tekinthetők kiemelkedően fontos közérdeknek, ha a közigazgatási szerződés jogellenességének megállapítása súlyosan aránytalan következményekkel járna.

A bíróság ítélete ellen fellebbezésnek főszabályként nincs helye. A bíróság ítélete ellen **kivételesen** – a közléstől számított **tizenöt napon belül** – **akkor van helye fellebbezésnek, ha a törvény lehetővé teszi** (pl. mulasztási perben, marasztalási perben hozott ítélet ellen). **Ha a per elsőfokon a Fővárosi Törvényszék hatáskörébe tartozik, az ítélet ellen mindig van helye fellebbezésnek.** A másodfokú bíróság az ügy érdemében **tárgyaláson kívül határoz**, a felek bármelyikének kérelmére azonban tárgyalást tart.

A bíróság által hozott végzés ellen főszabályként ugyancsak nincs helye fellebbezésnek; a fellebbezés akkor vehető igénybe, **ha a törvény** – gyakran a Pp.-re utalással – **kifejezetten megengedi.** Így – többek között – fellebbezésnek van helye a keresetlevelet visszautasító, az eljárást megszüntető, a pénzbírságbán marasztaló végzés ellen.

Kivételesen a közigazgatási perekben is igénybe vehető a **felülvizsgálat, mint rendkívüli perorvoslat**. A jogerős ítélet, továbbá a keresetlevelet visszautasító vagy az eljárást megszüntető jogerős végzés ellen jogszabálysértésre hivatkozással a jogerős határozat közlésétől számított **harminc napon belül** felülvizsgálati kérelmet terjeszthet elő a fél, az érdekelt, valamint a rendelkezés rá vonatkozó része ellen az, akire a határozat rendelkezést tartalmaz. Ha a felülvizsgálat a törvény értelmében nem kizárt, a Kúria előzetesen dönt arról, hogy a kérelmet befogadja-e.

A Kúria **a felülvizsgálati kérelmet akkor fogadja be**, ha az ügy érdemére kiható jogszabálysértés vizsgálata a következők valamelyike miatt indokolt:

- a joggyakorlat egységének vagy továbbfejlesztésének biztosítása,
- a felvetett jogkérdés különleges súlya, illetve társadalmi jelentősége,
- az Európai Unió Bírósága előzetes döntéshozatali eljárásának szükségessége vagy
- a Kúria közzétett ítélezési gyakorlatától eltérő ítéleti rendelkezés.

A jogerős ítélet és az eljárást befejező érdemi határozat ellen a polgári perrendtartás szabályai szerint van helye **perújításnak**.

5. Különleges közigazgatási perek

Egyes közigazgatási perek tárgya, eljárásának menete, a határozatok tartalma az általános szabályoktól jelentős eltéréseket mutat. A Kp. számos **különleges pert** hoz létre, amelyre vonatkozó szabályok részben különböznek a közigazgatási perekre vonatkozó általános rendelkezésektől.

2018. január 1-jétől megszűntek a közigazgatási nemperes eljárások. Vannak azonban olyan egyszerűbb közigazgatási tevékenységek, amelyet érintő jogviták az átlagosnál lényegesen gyorsabb elbírálást igényelnek. **Az egyszerűsített perek** szabályai a per rugalmasabb lebonyolítását célozzák.

A bíróság egyszerűsített perben jár el:

- a hatósági igazolvánnyal, a hatósági bizonyítvánnyal, valamint – az ingatlan-nyilvántartás kivételével – a hatósági nyilvántartás vezetésével kapcsolatos perben,
- a kizárólag a hatósági eljárás egyéb résztvevőjének keresete alapján indult perben,
- a hatósági végzéssel kapcsolatos perben,
- a felosztás kivételével a gyülekezési joggal kapcsolatos perbe,

- továbbá ha a felperes a keresetlevelében az egyszerűsített per szabályai szerinti elbírálást kéri, és az alperes a védiratban nem ellenzi.

Az egyszerűsített perben a gyorsabb elbírálást segíti elő – többek között –, hogy a bíróság mellőzheti az előkészítő tanácsülés tartását, hogy a perbeli cselekményekről jegyzőkönyv helyett feljegyzést készít, hogy a végzésekkel szemben a közléstől számított nyolc napon belül van helye fellebbezésnek, és hogy az egyszerűsített perben hozott ítélettel szemben nincs helye fellebbezésnek.

A **mulasztási per** a közigazgatási szerv hallgatásával szemben nyújt jogvédelmet. Ha a közigazgatási szerv valamilyen jogszabályból eredő kötelezettségének nem tesz eleget, az ügyfél, az ügyészség vagy a törvényességi felügyeletet gyakorló szerv legkésőbb a közigazgatási cselekmény megvalósítására irányadó határidő leteltétől számított egy éven belül a közigazgatási ügyben eljáró bírósághoz fordulhat. Ha a kereset alapos, a bíróság a mulasztást megállapítja, és a mulasztó szerv köteles az elmulasztott cselekményt az irányadó jogszabályi határidőn belül, ennek hiányában harminc napon belül megvalósítani.

A közigazgatási szervvel szemben nemcsak a közigazgatási cselekmény hatályon kívül helyezése, megsemmisítése vagy megváltoztatása kérhető, hanem a felperes keresetet terjeszthet elő közigazgatási cselekmény megvalósításának megtiltása, a közigazgatási jogviszonyból eredő kötelezettség teljesítésére kötelezés, vagy a közigazgatási szerződéses jogviszonnyal vagy a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatban okozott kár megtérítésére kötelezés. Ezekben az esetekben a **marasztalási per** speciális szabályait kell alkalmazni. A perben – többek között – van helye a felek közös kérelmére szünetelésnek, viszontkeresetnek vagy beszámításnak. Ha a bíróság a marasztalási kereseti kérelemnek helyt ad, ítéletében a közigazgatási szervet a jogszabályi keretek között marasztalja. A bíróság a határozatában megállapított összeg megfizetésére azt a költségvetési szervet kötelezi, amelynek önálló feladat- és hatáskörrel felruházott szerve, szervezeti egysége, tisztségviselője vagy közege az alperes.

Bár nem a különleges perek között sorolja fel a Kp., mégis speciálisnak tekinthető a **megállapítási per**. A keresetben ugyanis kérhető a közigazgatási tevékenységgel előidézett jogsértés tényének vagy a közigazgatási jogviszony szempontjából lényeges egyéb ténynek a megállapítása. Ilyen kereseti kérelem akkor terjeszthető elő, ha az a felperes jogainak az alperessel szemben való megóvása érdekében szükséges, és a közigazgatási tevékenység vagy a jogviszony természeténél fogva, illetve valamely más okból a határozat megváltoztatására, hatályon kívül helyezésére illetve marasztalásra irányuló kereseti kérelemnek nincs helye.

Közigazgatási bírói útra tartozik a közttestületek törvényességi felügyelete, amelyre a **közttestületi felügyeleti per** szolgál. A közttestület felett törvényességi felügyeletet gyakorló közigazgatási szerv vagy ügyészség az eredménytelen törvényességi felhívását követően harminc napon belül a törvényesség helyreállítása végett bírósághoz fordulhat. Ha a bíróság az állított jogsértést megállapítja, a működés

jogszerűségének helyreállítása érdekében elrendelheti a jogsértés orvoslására jogosult köztestületi szerv összehívását, a jogsértő köztestületi szerv vagy tisztségviselő tevékenységét felfüggesztheti, illetve a köztestület működése törvényességének biztosítására és ellenőrzésére felügyelőbiztost rendelhet ki.

Ha a közigazgatási szerv nem tesz eleget a pénzbeli marasztalásnak, úgy a bírósági ítéletek végrehajtásáról szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni. Ha azonban a közigazgatási szerv nem tesz eleget a hatályon kívül helyezés folytán új eljárásra kötelezésnek vagy a mulasztási perben a cselekmény megvalósítására, úgy a teljesítés kikényszerítése **az új eljárásra kötelező és a mulasztási ítélet kikényszerítésére irányuló eljárás** által érvényesíthető. A felperes vagy az érdekelt a teljesítési határidő leteltétől számított kilencven napon belül a teljesítés kikényszerítése érdekében kérelemmel fordulhat az elsőfokú határozatot hozó bírósághoz. A bíróság tizenöt napon belül határidő tűzésével felhívja a közigazgatási szervet arra, hogy teljesítse kötelezettségét, vagy adjon magyarázatot a teljesítés elmaradására, a magyarázatot alátámasztó iratok egyidejű megküldése mellett. Ha a közigazgatási szerv a felhívás alapján teljesít, a bíróság az eljárást megszünteti, és a közigazgatási szervet a kérelmező költségeinek megtérítésére kötelezi.

Ha pedig a közigazgatási szerv nem teljesít, annak kikényszerítése végett a bíróság a következő szankciókat alkalmazhatja:

- a közigazgatási szervet százezer és tízmillió forint közötti teljesítési bírsággal sújtja,
- a közigazgatási szerv vezetőjét egymillió forintig terjedő pénzbírsággal sújtja,
- a közigazgatási szervvel azonos hatáskörű másik szervet jelöl ki az eljárás lefolytatására,
- a közigazgatási szerv felügyeleti szervét hatalmazza fel a mulasztási ítéletnek megfelelő teljesítésre,
- a teljesítésig hatályos ideiglenes intézkedést hoz.

X. FEJEZET

A KÖZIGAZGATÁSI HATÁROZATOK VÉGREHAJTÁSA

1. A végrehajtási eljárás sajátosságai a közigazgatási hatósági eljárásban¹³¹

A végrehajtás jogintézményének fontosságát önmagában a hatályos jogi szabályozás ismertetésével nem lehet sem érzékeltetni, sem megértetni.

Ehhez vissza kell kanyarodni a közigazgatás fogalmához, rendeltetéséhez és eszközrendszeréhez. Amennyiben elfogadjuk azt, hogy a közigazgatás az állam cselekvéseként a közérdeket védi és érvényesíti, mely közérdeket a jogszabályok tartalmazzák, akkor ez egyenesen elvezet bennünk a közhatalmi jogkör fontosságának felismeréséig. A közhatalmi jogkör pedig, amivel a közigazgatás feladatai ellátásához rendelkezik, éppen azt teszi lehetővé, hogy a közigazgatás mindenkire nézve kötelező döntéseket hozzon és azok végrehajtásának kikényszerítésére legitim állami kényszert vehessen igénybe. A mindenkire kötelező döntések egyik megjelenési formája a jogszabály, melynek azonban csak akkor van értelme, ha az a valóságban is érvényesül. A jog érvényesülésének több módja is lehet, melyek közül az önkéntes jogkövetés nem igényli a közigazgatás aktív fellépését. Számos jogszabályban foglalt kötelezettség érvényesülése azonban csak jogalkalmazással valósulhat meg, amikor jogszabályokban foglalt előírások konkrét egyedi esetekben történő alkalmazásáról van szó. A közigazgatási hatósági ügyek egy része tartalmilag az ügyfelek számára kötelezettséget állapít meg, melyeket önkéntes végrehajtás hiányában a közigazgatásnak legitim állami kényszer igénybevételével kell realizálnia. A végrehajtási eljárás és eszközrendszer ezt a célt szolgálja. Nem lehet jó az az állam, mely cselekvését megvalósító közigazgatása képtelen a jogszabályokat realizálni, az általa hozott egyedi döntéseket a valóságban végrehajtani. Ha pedig a társadalom azzal szembesül, hogy a jogszabályok és az ez alapján hozott jogszerű döntések nem érvényesülnek, úgy elveszti bizalmát az államban és jogban egyaránt.

Így aztán nagyon fontos a jog érvényesítése ösztársadalmi szempontból, de az ügyfelek joga és jogos érdekeinek érvényesülése miatt is. Mivel azonban ennek érdekében az állam kényszert alkalmaz, így olyan garanciarendszert kell mellé építeni, mely képes az esetleges visszaéléseket is kiszűrni, illetve orvosolni.

A végrehajtási eljárásnak tehát egyszerre kell gyorsnak és hatékornynak lennie, ugyanakkor megfelelő garanciákat tartalmazónak is a jogállamiság jegyében.

Ebben a tekintetben Magyarországon az elmúlt időszakban nem volt túl kedvező a helyzet. A közigazgatás saját végrehajtást fogatosító intézményrendszerrel nem

¹³¹ Lásd még: PATYI András (szerk.): *A közigazgatási hatósági eljárások joga*. Universitas-Győr Kht. Győr, 2005. 333-355.

rendelkezett, míg az igénybe vehető bírósági végrehajtó mechanizmus maga is súlyos gondokkal küszködött és reformra szorult.¹³²

A közigazgatási hatósági eljárás megújításra irányuló „általános közigazgatási rendtartás” koncepciója is rámutatott arra, hogy: „[...] Általános tapasztalat, hogy végrehajtásra nagyon sok helyen nem kerül sor, mert nincs rá kapacitás vagy hiányzik a megfelelő szakmai háttér, esetleg a hatóságok úgy ítélik meg, hogy túl költséges. Ugyanakkor ezeknek a problémáknak a megoldása elsődleges feladat, hiszen hatékony végrehajtási szakasz nélkül nem lehet eredményes a hatósági eljárás sem. A végrehajtásra vonatkozó szabályok a kézirat lezárásakor a Ket. VIII. fejezetében található. Az új közigazgatási eljárási törvényben nem szükséges a végrehajtás részletes szabályait megállapítani, azokat a bírósági végrehajtásról szóló törvény (Vht.) alkalmazásával is megfelelően érvényesíteni lehet. Természetesen a Vht. jelenlegi állapotában nem alkalmas teljes körűen a Ket. végrehajtási szabályainak helyettesítésére, ezért az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény megalkotásával egyidejűleg annak módosítása is szükséges.”¹³³

Ennek megfelelően tartalmazza az Ákr. XI. fejezete a végrehajtásnak az időközben módosított Vht.-hez képest többnyire szubszidiárus szabályait.

Ezek előrebocsátásával rögzíthető az, hogy végrehajtási eljárás a közigazgatási hatósági eljárás esetleges szakasza, mely alapvetően a kötelezettségeket tartalmazó határozatok esetében merül fel akkor, ha a kötelezettség önkéntes teljesítésére nem kerül sor. A végrehajtási eljárás sajátossága, hogy az *eljárás utolsó szakasza*, hiszen biztos, hogy megelőzi az alapeljárás és megelőzheti a jogorvoslati eljárás is.

Mindez pedig azt jelenti, hogy ez időben is távoli az eljárás megindításához, vagy megindulásához képest. Ebből pedig az következik, hogy olyan eljárásra van szükség, mely *gyors* és melyben az alapügyben hozott döntés lényegi elemeire már ne lehessen visszatérni és ezzel tovább késleltetni annak végrehajtását. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy a végrehajtási eljárásban a határozatban foglalt kötelezettség *legitim állami kényszerrel* történő érvényesítéséről van szó, mely *fokozott garanciákat* követel az esetleges jogsértések megakadályozása céljából.

Elméletileg ez a sajátosság két, az aktustan keretében már tárgyalt jogintézmény említését indokolja, így a végrehajthatósághoz alapesetben szükséges *jogerő kérdését, illetve ezzel összefüggésben az azonnali végrehajthatóságot. Elméletileg* a jogerő tekintetében megkülönböztethetünk *anyagi jogerőt*, mely azokat az

¹³² Lásd; a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény módosításáról szóló 2017. évi XIV. törvényt.

¹³³ <http://www.kormany.hu/download/c/c8/50000/20150514%20Jelent%C3%A9s%20az%20C3%A1tal%C3%A1nos%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20rendtart%C3%A1s%20koncepci%C3%B3j%C3%A1r%C3%B3l.pdf#!DocumentBrowse>, 35. (2015. 08. 20.).

eseteket foglalja magában, amikor egy adott közigazgatási döntést már tartalmilag nem lehet megváltoztatni. Ehhez képest az **alaki jogerő** azokat az eseteket jelenti, amikor eljárásjogilag nincs mód jogorvoslati eszközök igénybevételére, azaz a döntést nem lehet jogorvoslattal megtámadni, illetve nincs mód más felülvizsgálati eljárás lefolytatására.

A jogerő alapvető feltétele a végrehajthatóságnak, hiszen arról van szó, hogy a közigazgatás végleges döntést hozott, mely végrehajtásával **stabil és kiszámítható helyzetet** teremt minden érintett számára. A jogerős döntésekre lehet jogot alapítani, gyakorolni és kötelezettséget teljesíteni, miután a döntés felülvizsgálata megtörtént, vagy annak lehetőségével tudatosan nem éltek. Ennek a jogállami garanciák oldaláról nagy jelentősége van.

Ugyanakkor a közigazgatásnak, mint **az állam cselekvésének**, mely a közérdeket valósítja meg, illetve érvényesíti a jogállami garanciák mellett, **az ésszerűséget és a hatékonyságot** is szolgálnia kell, és ennek keretében eszközökkel rendelkeznie azokra az esetekre, amikor a késedelem életveszéllyel, vagy később jóvá nem tehető kárral járna. A két – egyaránt fontos – szempontot ilyenkor muszáj ütköztetni és közöttük prioritást alkalmazni. **Ez a jogerőre tekintet nélküli végrehajthatóság intézménye.**

Az Ákr. szabályozása szakít a jogerő fogalmának alkalmazásával és helyette „a hatóság döntésének véglegessége”¹³⁴ új intézményt alkalmazza, azaz főszabályként a végleges döntések a végrehajthatók.

Végül, de nem utolsó sorban olyan intézményre is szükség van, mely célja a kötelezettséget tartalmazó határozatok, döntések **végrehajthatóságának elősegítése azzal, hogy a teljesítésre reális határidőt** állapít meg. A közigazgatási határozatokban foglaltak teljesülése és így különösen a kötelezettségek végrehajtásának helyzete a jó államnak és közigazgatásnak alapvető feltétele.

Ennek érdekében jó és hatékony jogi szabályozás és azt érvényesítő intézményrendszer szükséges.¹³⁵ A végrehajtás elmaradása megrendítheti a polgárok a közhatalomba vetett hitét és alkalmatlan a kívánt társadalmi hatás kiváltására, végső soron az egész közigazgatás értelmét is megkérdőjelezheti.

Éppen ezért törekedett a Ket. 2005-ben hatályba lépett új szabályozása is arra, hogy közigazgatásunknak saját végrehajtó szolgálata legyen. Ez az intézmény azonban nem jött létre és sajnálatos módon kikerült a későbbiekben a jogi szabályozásból is. Az Ákr. ugyan szintén nem hoz létre önálló közigazgatási szolgálatot, de

¹³⁴ Ákr. 43. 82. §.

¹³⁵ Vö. BARABÁS - BARANYI - KOVÁCS (szerk.): *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez* című kiadvány. Complex, Budapest, 2013. VIII. fejezet, 919-965.

főszabályként a végrehajtás foganatosítását az állami adóhatóságra, mint államigazgatási szerve bízta.¹³⁶

2. A végrehajthatási eljárás hatályos jogi szabályozása¹³⁷

2.1. Az alkalmazandó jog

Ahogy az már említésre került, az Ákr. nem változtatott azon a korábbi megoldáson, hogy eltérő rendelkezése hiányában a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. tv.-t (Vht.) kell alkalmazni.

Éppen ezért, ha az Ákr. XI. Fejezete másként nem rendelkezik, akkor az eljárás során 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.

A közigazgatási hatósági eljárásban ezért a végrehajtást foganatosító szerv eljárása miatt a végrehajtási kifogást a felügyeleti szerve, ennek hiányában a közigazgatási bíróság bírálja el.

A végrehajtás foganatosítása során azonban a Vht. ingó és ingatlan elektronikus árverésére vonatkozó rendelkezéseit azonban csak akkor kell alkalmazni, ha önálló bírósági végrehajtó foganatosítja a végrehajtást.

2.2. A végrehajtható döntések és a végrehajtás elrendelése

A közigazgatási hatóság döntése akkor végrehajtható, ha az ügyfél a hatóság végleges döntésében foglalt kötelezésnek nem tett eleget.

A végrehajtást főszabályként – ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik – maga a döntést hozó hatóság, másodfokú döntés esetén pedig az elsőfokú hatóság rendeli el.

A hatóság a végrehajtást hivatalból vagy a jogosult kérelmére rendeli el.

Ezekben az esetekben a hatáskörrel rendelkező illetékes hatóság a végrehajtást a döntés végrehajthatóságától, illetve a végrehajtás elrendelésére irányuló kérelem beérkezésétől számított öt napon belül rendeli el és a döntést közli a végrehajtást foganatosító szervvel is.

¹³⁶ Ákr. 134. § (1) bek.

¹³⁷ Ákr. XI. Fejezet 131-138. §.

2.3. A végrehajtás foganatosítása

Ahogy az már korábban szintén említésre került, új rendelkezés az, hogy főszabályként – ha törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben helyi önkormányzat rendelete másként nem rendelkezik – a végrehajtást az állami adóhatóság foganatosítja.

A korábbi szabályozásnak megfelelően azonban továbbra is mód van arra, hogy a végrehajtást foganatosító szerv a végrehajtásra önálló bírósági végrehajtóval szerződést köthet. Ugyanakkor garanciális szabályként értékelhető az, hogy a végrehajtás során csak a végrehajtást elrendelő hatóság jogosult végzést hozni.

A végrehajtást elősegítő eszköz a késedelmi pótlék intézménye, mely akkor alkalmazható, 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 fizet.

2.4. A végrehajtás felfüggesztése

Indokolt esetben a végrehajtást az azt elrendelő hatóság vagy a másodfokú hatóság felfüggesztheti.

Ezen kívül 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.

Ugyancsak fel kell függeszteni a végrehajtást, ha a „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, ha azt az ügyész a végrehajtható döntés elleni ügyészi felhívásban indítványozza, ha a végrehajtás folytatása életveszéllyel vagy helyrehozhatatlan kárral járna, vagy az közegészségügyi vagy közbiztonsági okból szükséges, vagy azt jogszabály elrendeli.

Fontos kötelezettség, hogy a végrehajtást foganatosító szerv a tudomására jutott felfüggesztési okokról és a felfüggesztés megszüntetésének lehetőségéről a végrehajtást elrendelő hatóságot értesíti.

Kiegészítő szabály az, hogy 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, továbbá ha a felfüggesztésre okot adó körülmény megszűnt, a végrehajtást elrendelő hatóság dönt a végrehajtás folytatásáról.

2.5. A végrehajtás megszüntetése

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.

A végrehajtást foganatosító szerv a tudomására jutott megszüntetési okokról és a végrehajtás befejezéséről a végrehajtást elrendelő hatóságot értesíti.

2.6. A végrehajtási jog elévülése

A végrehajtási jog a teljesítési határidő utolsó napjától számított három év elteltével évül el. Törvény vagy kormányrendelet ennél rövidebb elévülési határidőt is megállapíthat.

Nyugszik az elévülés a végrehajtás felfüggesztése, a végrehajtási eljárásban engedélyezett fizetési kedvezmény, és a pénzfizetési kötelezettség folyamatos végrehajtásának időtartama alatt.

A végrehajtás elévülését bármely végrehajtási cselekmény megszakítja, a végrehajtási jog megnyílásának időpontjától számított hat év elteltével azonban a határozat nem hajtható végre.

3. A végrehajtás módjai¹³⁸

A végrehajtás módjáról a végrehajtást foganatosító szerv – szükség esetén a jogosult, illetve a kötelezett meghallgatása után – dönt. A végrehajtást foganatosító szervnek azt az intézkedést kell megtennie, amely – az eset összes körülményét mérlegelve – a leghatékonyabban biztosítja a kötelezettség teljesítését.

A végrehajtás módjai:

- *a pénzfizetési kötelezettség,*
- *ingóvégrehajtás,*
- *ingatlan végrehajtás,*
- *meghatározott cselekmény végrehajtása.*

¹³⁸ Vht. 32. § -171/B §.

A közigazgatási végrehajtás során **a pénzfizetési kötelezettség** végrehajtására elsősorban a biztosítási intézkedés során lefoglalt, pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt összeget, ha ez az összeg a követelést nem vagy csak részben fedezi, a kötelezett szabad rendelkezése alatt álló, pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt összeget, vagy ha ez természetes személy esetében nem lehetséges, a kötelezett munkabérét kell végrehajtás alá vonni.

Ha a kötelezett a végrehajtás foganatosítása során bizonyítja, hogy a teljesítés elmaradása neki nem róható fel, és hogy rajta kívül álló ok lehetlenné teszi a határidőre való teljesítést, vagy az számára aránytalan nehézséget jelentene, kérelmére a végrehajtást foganatosító szerv a jogosult meghallgatása után **fizetési kedvezményt engedélyezhet**, ha azt jogszabály nem tiltja, és ahhoz a végrehajtást megindító hatóság előzetesen hozzájárult.

A végrehajtási eljárásban fizetési kedvezményként a késedelmi pótlék is elengedhető vagy mérsékelhető, akár önállóan, akár más fizetési kedvezmény mellett. A késedelmi pótlék elengedéséhez, mérsékléséhez a jogosult hozzájárulása szükséges.

A fizetési kedvezményt megállapító végzésben foglalt feltételek fennállásáig a kötelezettel szemben végrehajtási cselekmény nem foganatosítható, és erre az időszakra késedelmi pótlék nem számítható fel. Ha a kötelezett a fizetési kedvezményt megállapító végzésben foglalt feltételeket megszegi, a végrehajtást foganatosító szerv a végrehajtást a hátralék teljes összegére folytatja a késedelmi pótlék visszamenőleges felszámításával.

Ha a végrehajtás nem vezetett vagy aránytalanul hosszú idő múlva vezetne eredményre, **a kötelezett bármely lefoglalható vagyontárgya** végrehajtás alá vonható. Elsősorban az a vagyontárgy vonható végrehajtás alá, amelyre biztosítási intézkedést rendeltek el.

Ha a pénzfizetési kötelezettség olyan közigazgatási bírság, melyet a helyi önkormányzat képviselő-testülete által önkormányzati rendeletben meghatározott tiltott, közösségellenes magatartás természetes személy elkövetőjével szemben szabtak ki, akkor a közigazgatási bírságot kiszabó hatóság a meg nem fizetett közigazgatási bírság közérdekű munkával történő megváltásáról rendelkezhet. A meg nem fizetett közigazgatási bírság helyébe ötezer forintként hat óra közérdekű munkát kell meghatározni.

A kötelezettet a megváltás elrendelése előtt előzetesen nyilatkoztatni kell arról, hogy hozzájárul-e a meg nem fizetett közigazgatási bírság közérdekű munkával történő megváltásához. Az előzetes hozzájárulás megtagadása kizárja a meg nem fizetett közigazgatási bírság közérdekű munkával történő megváltásának elrendelését.

Nincs helye a meg nem fizetett közigazgatási bírság közérdekű munkával történő megváltásának, ha a kötelezett:

- a megváltásról szóló végzés meghozatalakor nem töltötte be a tizennyolcadik életévét,
- a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló törvényben meghatározott fogyatékos személy, illetve kórházi fekvőbeteg ellátásban részesülő személy,
- a várandósság negyedik hónapját elérő nő, tizennegyedik életévét be nem töltött gyermekét egyedül nevelő szülő vagy fogyatékos személy, illetve aki folyamatos ápolást, felügyeletet, illetve kiszolgálást igénylő hozzátartozójáról egyedül gondoskodik.

A kötelezett a megváltásról szóló végzés jogerőre emelkedését követő három munkanapon belül köteles az állami foglalkoztatási szervnél jelentkezni. Nem lehet végrehajtani a közérdekű munkát, ha a bírságot kiszabó határozat jogerőre emelkedésétől számítva egy év eltelt.

Ingatlan-végrehajtásnak akkor van helye, ha a követelés összege az ötszázezer forintot meghaladja, illetve ennél kisebb összeg esetén, ha a tartozás a végrehajtás alá vont ingatlan értékével arányban áll. A jogszabályban meghatározott lakásigény mértékének felső határát meg nem haladó nagyságú, a kötelezett és a vele együtt élő közeli hozzátartozók lakhatását közvetlenül szolgáló lakástulajdon a végrehajtás során csak akkor értékesíthető, ha a végrehajtás más formái nem vezettek eredményre.

Ha az ingatlan-végrehajtás megindításának nincs helye, és ***a kötelezett egyéb vagyona***ra vezetett végrehajtás is eredménytelen volt, a végrehajtást foganatosító szerv a kötelezett ingatlanát – a jogosult javára a behajthatatlan pénzkövetelés összege és járulékai összegéig – ***jelzálogjoggal terheli meg***. Az ingatlanügyi hatóság – a végrehajtást foganatosító szerv megkeresésére – a jelzálogjogot az ingatlan-nyilvántartásba soron kívül bejegyzi.

A kötelezett ***késedelmi pótlékot*** köteles fizetni, ha

- pénzfizetési kötelezettségének határidőben nem tett eleget, kivéve, ha törvény másként rendelkezik,
- a hatósági szerződés alapján igénybe vett támogatást vagy kedvezményt vissza kell térítenie, vagy
- azt a törvény elrendeli.

A késedelmi pótlék mértéke minden naptári nap után a felszámítás időpontjában érvényes jegybanki alapkamat kétszeresének 365-öd része.

Késedelmi pótlékot kell felszámítani a végrehajtási eljárás során a költségviselésre, a pénzgyenérték vagy az eljárási bírság megfizetésére irányuló kötelezettség késedelmes teljesítése esetén, továbbá az állam által előlegezett költség után a megelőlegezés időtartamára. A késedelmesen megfizetett késedelmi pótlék után nem számítható fel késedelmi pótlék. A késedelmi pótlék azt illeti, akinek javára a végrehajtható döntés alapján a fizetési kötelezettséget teljesíteni kell.

Ha a végrehajtás **meghatározott cselekmény elvégzésére** vagy meghatározott magatartásra irányul, a teljesítés elmaradása esetén a végrehajtást fogatosító szerv a meghatározott cselekményt a kötelezett költségére és veszélyére elvégeztetheti, feljogosíthatja a jogosultat, hogy a meghatározott cselekményt a kötelezett költségére és veszélyére elvégezze vagy mással elvégeztesse, a jogosult kérelmére a kötelezettet a szolgáltatás pénzgyenértékének megfizetésére kötelezheti.

Ha a teljesítés elmaradása a kötelezettnek felróható, a kötelezettel szemben vagyoni helyzete és jövedelmi viszonyai vizsgálata nélkül eljárási bírság szabható ki, vagy a rendőrség közreműködésével kényszeríthető a meghatározott cselekmény.

Ha a meghatározott cselekmény elvégzéséhez szükséges költségek egy százaléka az eljárási bírság felső határánál nagyobb összeg, a végrehajtási eljárásban kiszabható eljárási bírság felső határa a teljesítési költség egy százalékáig terjedhet.

Az eljárási bírság ismételen kiszabható, ha a kötelezett a meghatározott cselekményt a bírságot kiszabó végzésben megállapított végrehajtási határidő alatt nem teljesítette, továbbá ha a meghatározott magatartásra vonatkozó rendelkezést ismételen megszegi.

Külföldi hatóság hatósági ügyben hozott határozatát törvény vagy kormányrendelet rendelkezése, az Európai Unió általános hatályú, közvetlenül alkalmazandó kötelező jogi aktusa vagy viszonzosság alapján lehet végrehajtani.

A külföldi határozat végrehajtása a határozatot kibocsátó vagy a külföldi jog szerint a végrehajtásra hatáskörrel rendelkező hatóság megkeresése alapján indítható meg.

A külföldi határozat végrehajtására irányuló megkeresést **a kormányrendeletben kijelölt hatósághoz** kell megküldeni. A kijelölt hatóság megvizsgálja, hogy a megkeresés megfelel-e az Európai Unió általános hatályú, közvetlenül alkalmazandó kötelező jogi aktusában, a nemzetközi szerződésben megállapított feltételeknek vagy a viszonzossági gyakorlatnak. A viszonzosság kérdésében a külpolitikáért felelős miniszter állásfoglalása az irányadó, amelyet az ügyfajta tekintetében feladatkörrel rendelkező miniszterrel egyetértésben alakít ki. Ha a megkeresés hiányos vagy e törvény alapján nem hajtható végre, a kijelölt hatóság a megkeresést az ok közlésével visszaküldi a külföldi hatóságnak.

Ha a megkeresés a magyar jog szerint bírósági hatáskörbe tartozó kötelezettség végrehajtására irányul, a megkeresést a hatáskörrel rendelkező illetékes bírósághoz kell megküldeni. Ha a külföldi határozat végrehajtható, a megkeresést a végrehajtás foganatosítása céljából meg kell küldeni a végrehajtás foganatosítására hatáskörrel rendelkező illetékes szervhez.

Ha a magyar jog szerint hatáskörrel rendelkező hatóság nincs, és a bíróság hatásköre sem állapítható meg, a kijelölt hatóság a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter állásfoglalását kéri. A közigazgatás-szervezésért felelős miniszter az érintett miniszterrel vagy központi államigazgatási szerv vezetőjével egyeztetett állásfoglalását tizenöt napon belül megküldi a kijelölt hatósághoz. A külpolitikaért felelős miniszter az ügyfajta tekintetében feladatkörrel rendelkező miniszterrel egyetértésben tizenöt napon belül nyilatkozik a viszonosságról. A kijelölt hatóság a megkeresést átteszi az állásfoglalásban meghatározott hatósághoz.

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

Ha a magyar hatóság döntésének külföldön történő végrehajtása szükséges, az elsőfokú hatóság keresi meg a külföldi jog szerint hatáskörrel rendelkező hatóságot, vagy ha azt saját gyakorlata vagy felügyeleti szerve bevonásával nem tudja megállapítani, a megkeresést továbbítás céljából a külpolitikaért felelős miniszterhez küldi meg. A külpolitikaért felelős miniszter a megkeresésnek a külföldi állam külügyekért felelős miniszteréhez történő továbbításáról – a megkereső hatóság egyidejű tájékoztatásával – tizenöt napon belül intézkedik.

4. Jogorvoslat

4.1. A fellebbezés

A korábbiakkal ellentétben az Ákr. nem állapít meg speciális jogorvoslati szabályokat a végrehajtási eljárásban, illetve az alkalmazandó Vht. szabályait adaptálja. Ennek érdekében kimondja, hogy főszabályként, ahol a Vht. bíróságot említ, azon végrehajtást elrendelő szervet kell érteni, illetve ahol végrehajtót, ott pedig végrehajtást foganatosítót, ahol pedig végrehajtható okiratot, azon végrehajtható döntést, ahol pedig adóst említ, azon kötelezettet kell érteni. Ehhez képest a közigazgatási hatósági eljárásban sajátos az az alkalmazandó értelmező rendelkezése, hogy a végrehajtási eljárásban a végrehajtást foganatosító szerv eljárása miatt a végrehajtási kifogást, mint jogorvoslatot a döntést hozó felügyeleti szerve, ennek hiányában pedig a közigazgatási bíróság bírálja el.¹³⁹

¹³⁹ Ákr. 131. §.

Ezt a logikát követve a Vht. alapján¹⁴⁰ általában van mód fellebbezésre a végrehajtás elrendelésével kapcsolatban, melynek azonban a végrehajtás foganatosítására nincs halasztó hatálya, azonban – ha e törvény másképpen nem rendelkezik – a lefoglalt dolgok értékesítése iránt nem lehet intézkedni, és a végrehajtás során befolyt összeget sem lehet a jogosult részére kifizetni. A végrehajtás elrendelését megtagadó végzés ellen pedig a végrehajtást kérő fellebbezhet.

4.2. A végrehajtási kifogás

A végrehajtás foganatosításával kapcsolatos általános jogorvoslati eszköz a végrehajtási kifogás. A végrehajtás foganatosítójának a végrehajtási eljárás szabályait és a végrehajtási kifogást előterjesztő jogát vagy jogos érdekét lényegesen sértő intézkedése, illetőleg intézkedésének elmulasztása ellen az ügyfél vagy más érdekelt végrehajtási kifogást terjeszthet elő a végrehajtást foganatosító felügyeleti szervéhez, ennek hiányában pedig a közigazgatási bírósághoz. A végrehajtási eljárás szabályainak lényeges megsértése az olyan jogszabálysértés, amelynek a végrehajtási eljárás lefolytatására érdemi kihatása volt. A kifogást a végrehajtó intézkedésétől számított 15 napon belül kell benyújtani. Ha az intézkedés később jutott a kifogást előterjesztő tudomására, vagy a kifogás előterjesztésében a végrehajtó intézkedésétől számított 15 napon túl is akadályozva volt, a végrehajtási kifogás előterjesztésének határidejét a tudomásszerzéstől, illetőleg az akadály megszűnésétől kell számítani, amennyiben a kifogást előterjesztő a későbbi tudomásszerzés vagy az akadályoztatás tényét kellően igazolja. A végrehajtó intézkedésétől számított 3 hónap eltelte után nem lehet kifogást előterjeszteni; e határidő elmulasztása miatt nincs helye igazolásnak.

Ha a végrehajtási kifogás elbírálása a felügyeleti szervhez tartozik, az arról soron kívül dönt. Ha a közigazgatási bíróság hatáskörébe tartozik a kifogás elbírálása, az a végrehajtási kifogásról tárgyaláson kívül, – ha a kifogás elbírálásához szükséges tények a beszerzett iratokból nem állapíthatók meg, vagy az iratok bizonyító erejét illetően kételye merül fel – a felek meghallgatása vagy egyéb bizonyítás felvétele után, szintén soron kívül határoz.

A bíróság – ha a tényállás tisztázásához szükséges iratok nem állnak rendelkezésre – a végrehajtási kifogás beérkezésétől számított 8 munkanapon belül intézkedik a kifogás elbírálásához szükséges iratok beszerzése iránt, a végrehajtó pedig a bíróság megkeresésének 8 munkanapon belül köteles eleget tenni. A bíróság a végrehajtási kifogást elbíráló végzését 45 napon belül hozza meg, kivéve, ha ahhoz a felek meghallgatása vagy egyéb bizonyítás felvétele szükséges.

¹⁴⁰ Vht. 213. §.

A bíróság a kifogásról – főszabályként – a kifogásban foglalt kérelem keretei között dönt. A bíróság a kérelem korlátaira tekintet nélkül határoz a le nem rótt illeték, valamint az állam által előlegezett és meg nem térült költség megfizetéséről.

A bíróság a végrehajtó intézkedését megsemmisítheti, és a végrehajtót új intézkedés megtételére kötelezheti, ha a végrehajtási eljárás lényeges szabályainak megsértése miatt szükséges az intézkedés megismétlése. A végzésnek tartalmaznia kell az intézkedés megsemmisítésének okait és az új eljárásra vonatkozó utasításokat.

Ha a kifogásolt intézkedés a jogszabályoknak megfelel vagy nem lényegesen jogszabálysértő, a bíróság a kifogásolt intézkedést hatályában fenntartja, és a kifogást elutasítja. Ha a kifogásolt intézkedés lényegesen jogszabálysértő, a bíróság a kifogásolt intézkedést egészben vagy részben megsemmisíti, vagy – ha jogszabály ezt lehetővé teszi és a döntéshez szükséges, tények megállapíthatók – a végrehajtó intézkedését egészben vagy részben megváltoztatja, intézkedés elmulasztása esetén pedig az elmulasztott intézkedés megtételére utasítja a végrehajtás foganatosítóját.

A bíróságnak a végrehajtás foganatosítása során hozott végzése ellen fellebbezésnek van helye. Ha a bíróság helyt adott a végrehajtási kifogásnak, az erről szóló végzés ellen a végrehajtó is fellebbezhet, feltéve, hogy a végzésben a bíróság a végrehajtó intézkedésének megsemmisítéséről döntött, vagy a végrehajtó által előterjesztett díjjegyzéket vagy a végrehajtási költségek tekintetében a felosztási tervet módosította. A kifogást elbíráló végzés elleni fellebbezés elbírálására a kifogás elbírálására vonatkozó rendelkezések megfelelően alkalmazandók. Ezek a szabályok azonban a közigazgatásban csak a megfelelő eltérésekkel alkalmazhatók. Ennek érdekében a törvény kimondja, hogy „ha a végrehajtás foganatosítása során a jogsérelem a rendőrség, az ingatlanügyi hatóság vagy más szerv eljárásában történt, az említett szervek eljárásáról szóló jogszabályok szerint van helye jogorvoslatnak. A bíróság határozata elleni jogorvoslatnak halasztó hatálya van, kivéve, ha a törvény eltérően rendelkezik, vagy a jogorvoslat a rendőrség közreműködésének elrendelésével függ össze. A végrehajtó és a rendőrség intézkedése elleni jogorvoslatnak nincs halasztó hatálya.”

4.3. Ügyészi jogorvoslatok

Az ügyész mindazokkal a jogorvoslatokkal élhet, amelyeket e törvény szerint a fél, illetőleg más érdekelt terjeszthet elő. A bíróság határozata és intézkedése ellen azonban az ügyész csak akkor élhet jogorvoslattal, ha abban a bíróság az ügyész által előterjesztett végrehajtási kifogásról döntött. Az ügyész az alatt az idő alatt élhet jogorvoslattal, amely a fél vagy más érdekelt részére nyitva áll, végrehajtási

kifogást azonban a végrehajtó intézkedésétől számított 3 hónapon belül bármikor előterjeszhet.

5. A végrehajtást biztosító egyéb eszközök

Az Ákr. több olyan, az alábbiakban részletezett jogi eszközt is intézményesít, melyek közvetlenül, vagy közvetve, a hatóság döntésében foglalt kötelezettség érvényesítését szolgálják.

5.1. Azonnali végrehajthatóság

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 szükséges,
- 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.

5.2. Az ideiglenes intézkedés

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. 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.

5.3. Biztosítási intézkedések

Ha az eljárás tárgyát képező kötelezettség későbbi teljesítése veszélyben van, a teljesítési határidő lejártá 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. A biztosítási

intézkedést a végrehajtást fogatosító 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 fogatosító 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.

Ha megalapozottan feltételezhető, hogy az érdemi döntésben elrendelhető kötelezettség teljesítése elmaradásának veszélye áll fenn, a hatóság az említett intézkedéseket – ideiglenes biztosítási intézkedésként – három napon belül megteszi. Az ideiglenes biztosítási intézkedés hatályát veszti az eljárást befejező döntés véglegessé válásával.

5.4. Zár alá vétel és lefoglalás

Zár alá vételről akkor beszélünk, 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. 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.

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 fogatosítja, és a dolog átadására köteles személyt eljárási bírsággal sújtja.

A zár alá vétel fogatosítására 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 egyebekben a bírósági végrehajtásról szóló törvény (Vht.) szabályait megfelelően kell alkalmazni.

A zár alá vételt a hatóság megszünteti, ha:

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

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. 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. Ha a dolog természetben már nem adható ki, 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 az ezt meghaladó igényét a polgári jog szabályai szerint érvényesítheti. Ha a zár alá vétel alaptalan volt, a dolog előzetes értékesítéséből befolyt ellenérték a dolog kezeléséből, tárolásából eredő költséggel nem csökkenthető. A zár alá vett dolgot – a romlandó dolgok kivételével – nem lehet előzetesen értékesíteni. Ha a hatóság felhívását követő három hónapon belül a dolog kiadása iránt nem jelentettek be jogos igényt, a zár alá vett dolog értékesíthető. A zár alá vett dolog értékesítéséből befolyt ellenérték a dolog helyébe lép. Ha a zár alá vett dolog értéktelen, vagy az értékesítés sikertelen volt, a zár alá vétel megszüntetése után azt meg kell semmisíteni. A megsemmisítés költségei a zár alá vett dolog tulajdonosát és birtokosát egyetemlegesen terhelik.

A tárgyalta jogi eszközök alkalmazása során hozott döntések közül önálló fellebbezésnek van helye az ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló, valamint a zár alá vételt vagy lefoglalást elrendelő, továbbá az ezek megszüntetése iránti kérelmet elutasító, elsőfokú végzés ellen.

Összegzésként rögzíthető, hogy a közigazgatási hatósági eljárás új jogi szabályozása nem teremtette meg az önálló közigazgatási végrehajtási eljárást, ide értve a végrehajtás foganatosítását is. Az Ákr. speciális szabályai keverednek az általánosan alkalmazandó Vht. szabályaival, melyet még tovább bonyolíthat a végrehajtást általánosan foganatosító állami adóhatóság születőben lévő és az Ákr.-től jelentősen eltérő eljárási szabályozása.

Csak remélni lehet, hogy a jogalkalmazói joggyakorlat világosabbá és áttekinthetővé teszi a rendszert.

XI. FEJEZET

A KÖZIGAZGATÁSI JOGI SZANKCIÓ

1. Elhatárolási kérdések

A közigazgatási jogi szankció meghatározásához első megközelítésre két kiindulási pontot választhatunk. Az egyik, hogy a közigazgatási szervek alkalmazzák azokat (*szervi meghatározás*), a másik pedig, hogy a közigazgatási jogba, mint jogágba, tartoznak ezek a szankciók (*normatív meghatározás*). A szervi meghatározási kísérlet nem vezethet pontos eredményre, mivel egyrészt a közigazgatási szervek más jogágba tartozó szankciókat is alkalmaznak, másrészt a közigazgatási szankciókat, nemcsak a közigazgatási szervek alkalmazzák.

Így a közigazgatási szervek a következő jogágakhoz tartozó szankciókat alkalmazzák:

- **munkajogi szankciók:** A közigazgatási szerveknél dolgozók javarésze közszolgálati jogviszonyban áll, akikre a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény szabályait kell alkalmazni, amely szabályok a közigazgatási jog mellett a munkajogba is tartoznak. Ezek keretén belül a közigazgatási szervek a köztisztviselőkre fegyelmi büntetéseket szabhatnak ki, mint amilyen például a megrovás vagy a hivatalvesztés. Ez utóbbiakat tehát bár közigazgatási szervek alkalmazzák, mégsem minősülnek közigazgatási jogi szankciónak.
- **pénzügyi jogi szankciók:** A pénzügyi igazgatásban működő szervek, mint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal és annak területi szervei, jogilag szintén közigazgatási szervek, azonban az általuk alkalmazott adóbírságok, késedelmi pótlékok stb. szintén nem közigazgatási, hanem pénzügyi jogi szankciók.
- **polgári jogi szankciók:** A közigazgatási szervek esetenként kártérítésre is kötelezhetnek, amelyek szintén a polgári jog körébe tartoznak a közigazgatási jog helyett.
- **büntetőjogi szankciók:** A legproblémásabb terület a büntetőjogi szankciók területe, mivel a szabálysértési jog kapcsán jelenleg is tanúi lehetünk annak a tendenciának, hogy folyamatos dekriminalizáció valósul meg, amelynek következtében jogágilag inkább a büntetőjogba tartozó szankciókat is kénytelen alkalmazni a közigazgatás.

A szervi elhatárolás másik szempontja, hogy a közigazgatási jogi szankciók érvényre juttatásában nemcsak a közigazgatási szervek, hanem a bíróságok is közreműködnek, mint jogalkalmazó szervek. A normatív meghatározás megcáfolásához elegendő annyit felvillantani, hogy a közigazgatási jogi szabályok

érvényre juttatását nem csupán a közigazgatási szankciók szolgálják, hiszen a büntetőjogban is találunk olyan tényállásokat, amelyek eredendően valamely közigazgatási kötelezettség megszegésére reagálnak.

A fentiek alapján tehát megállapítható, hogy a közigazgatási jogi szankciókat ezeken a formális módokon, mint amelyet a szervei vagy a normatív meghatározás adhatna, nem lehet definiálni.

2. A közigazgatási szankció története

A közigazgatási szankció története szorosan összefonódik a közigazgatási büntetőbíráskodás történetével. A 19. században a (köz)igazgatás-ellenesség szankcionálását alapvetően a kihágások szolgálták, amelyek azonban a **büntetőjogi trichotómia** folytán a bűncselekmények legenyhébb kategóriái voltak a büntettek és vétségeken kívül. A kihágások egyaránt szankcionáltak igazgatás-ellenes és a bagatell-büntetőjogi cselekményeket, jogági hovatartozásuk pedig a jogszabályok alapján egyértelműen a büntetőjog volt. Más kérdés, hogy több szerző (Szathmári Lajos, Madarász Tibor) szerint ezek a cselekmények egyben a közigazgatási szankciók alapját is képezték. A kihágások első kodifikációját az **1879. évi XL. tc.** végezte el (Kihágási büntetőtörvénykönyv, továbbiakban Kbt.), amely az 1878. évi V. tc-vel megállapított Csemegi-kódexszel (Büntető törvénykönyv) együtt a teljes büntetőjog területét lefedte. A Csemegi-kódexben szabályozta a jogalkotó a büntettek és a vétségeket, míg a Kbt.-ban a kihágásokra vonatkozó eltérő szabályokkal találkozhatunk. A lényegesebb eltérések közé a következő elemek tartoztak: a kihágások esetében nem érvényesült a nulla poena sine lege elv, amely szerint bűncselekményt csak törvény állapíthat meg, hiszen kihágást törvényen kívül ekkor miniszteri rendelet, illetve önkormányzati rendelet is megállapíthatott. Továbbá a kihágás esetében – ha ritkán is, de – jogi személy is felelősségre vonható volt. A Kbt. egészen az 1950-es évekig hatályban maradt, amikor is a kihágások megszűntek (1955), és létrehozták helyettük a szabálysértéseket (1953). Ez utóbbi kategória már kifejezetten közigazgatási (államigazgatási) kategória volt, amely esetében azonban már csak természetes személy lehetett elkövető.

Ebben az időszakban már körvonalazódtak más államigazgatási szankciók (bírságok) is, amelyet előmozdított, hogy 1957-ben elfogadták az Államigazgatási eljárás szabályairól szóló **1957. évi IV. tv-t**, amelynek értelmében egyaránt ügyfél lehetett a természetes személy, valamint a jogi személy és más szervezet is. Ez a közös eljárási törvény tette lehetővé, hogy a szabálysértéseken kívül anyagi és eljárási bírsággal, valamint más szankciókkal sújthatók legyenek azok a személyek, akik a közigazgatási jog érvényre juttatását akadályozzák. Mindezzel az 1960-as évek elejére megteremtődtek az egységes közigazgatási (államigazgatási) jogi szankció elméleti alapjai is.

3. A közigazgatási szankció a normában

A jogi norma – egyik értelme szerint – a jog egyik legkisebb alapegysége, amely még önmagában is értelmezhető és alkalmazható. Az 1950-es évekig alkalmazott klasszikus normaszervezet szerint a jogi norma három fő részből áll, amelyek a következők:

hipotézis – diszpozíció – szankció

A hipotézis valamely társadalmi viszony absztrakt leírását tartalmazza, amelynek konkrét megvalósulása esetén a normát alkalmazni kell. A diszpozíció valamely magatartási szabály, amely a hipotézisben foglaltak megvalósulása esetén tevékenységre vagy cselekvésre jogosít vagy kötelez. A szankció pedig a norma nem-teljesítése esetén megfogalmazott hátrány, egyfajta jogalkotó által meghatározott fenyegetés.

Az 1960-as évektől kezdve a *szankciótani kutatások* nyomán egyre inkább nyilvánvalóvá vált, hogy a valóságban ilyen norma tulajdonképpen nincsen. Kezdetben annyi engedményt tettek, hogy a norma harmadik elemét, a szankciót felváltották a jogkövetkezéssel, amely lehet pozitív is (joghatás), amennyiben a norma teljesül, de lehet negatív is (szankció), amennyiben a jogalanya a normát nem teljesíti.

A későbbi kutatások azonban azt is egyértelművé tették, hogy a valóságban létező normák sehogyan nem feleltethetők meg ennek a hármasszerkezetnek, hiszen alapvetően kategorikus szerkezetűek lehetnek (amelyekben csak diszpozíció van) vagy hipotetikusak (más néven kondicionálisak), amelyek hipotézisből és diszpozícióból állnak.

A *szankció* ennek alapján nem is szerepel a normában. A Madarász Tibor által vezetett kutatócsoport az 1980-as években arra jutott, hogy a szankció voltaképpen nem is része a normának, hanem inkább a funkciója. Ténylegesen a jogszabályokban tehát szankcionáló normákkal, illetve leginkább szankcionáló normacsoportokkal találkozhatunk, amelyek hipotetikus szerkezetű normákból állnak és azért vannak, hogy valamely közigazgatási jogi szabály megszegése esetére hátrányos jogkövetkezésményt állapítsanak meg.

Érdekes azonban arra is rámutatni, hogy nem minden szabályozási mód esetében van szankció. A témakör összefügg a jog érvényesülésének kérdéskörével. Általánosságban elmondható, hogy szankció fűződik az olyan szabályozási megoldásokhoz, ahol a jogi norma önkéntes jogkövetés útján érvényesülhet (ilyenek az előíró, tiltó vagy a korlátozó szabályok), a végrehajtás útján érvényesülő szabályok, valamint az egyedi aktus útján érvényesülő szabályok, amely utóbbiak tartalmazhatnak kötelezést vagy tiltást. Vannak azonban olyan

szabályozási módok is, amelyek esetében nem feltétlenül szükséges szankció, ilyenek például a szervezeti normák vagy a hatáskört megállapító szabályok.

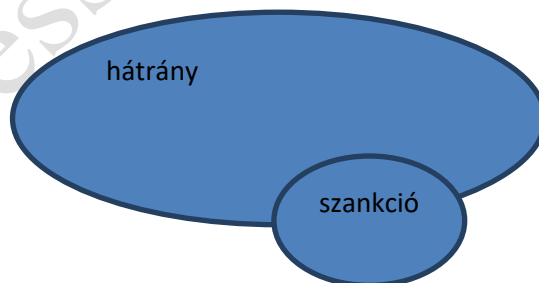
4. A közigazgatási szankció fogalma

A közigazgatási szankció a következő fogalmi elemekből áll:

- jogellenesség
- hátrány
- kényszer
- eljárási szabályok betartása

A **jogellenesség** a szankció alkalmazásának egyik előfeltétele, hiszen ennek hiányában nem beszélhetünk szankcióról. A jogellenesség jelentheti az (elvon) jogszabályok megsértését, de jelentheti valamely egyedi közigazgatási határozat megszegését is. Bármelyről legyen is szó, (akár anyagi, akár eljárási szabályszegésről, akár konkrét közigazgatási döntésben foglalt kötelezettség be nem tartásáról), az alapot adhat arra, hogy közigazgatási szankciót alkalmazzanak.

A **hátrány** szintén alapvető fogalmi elem, de a szankció esetén mindig együtt jár a jogellenességgel. A hátrány, illetve a hátrányos közigazgatási aktusok ugyanis tágabb kategória, mint a szankcionáló aktusok. Általános szabályként elmondható, hogy **minden szankció hátrány, de nem minden hátrány szankció**. A két fogalmi elem egymáshoz való viszonyát az alábbi ábrával modellezhetjük.



A közigazgatási aktusok jogi hatásukat tekintve ugyanis kétfélek lehetnek attól függően, hogy az ügyfélre milyen hatást gyakorolnak. Így megkülönböztetünk kedvező (*favorabilis*) és hátrányos (*onerózus*) aktusokat. A favorabilis aktusok értelemszerűen kiesnek vizsgálódási körünkől. Az onerózus aktusok minősítése során pedig azt kell vizsgálni, hogy az onerózus aktus valamely jogellenességre reagál-e vagy sem. Amennyiben igen, akkor szankció, amennyiben nem, akkor egyszerűen egy szankciónak nem minősülő hátrányos aktus. Így például a konkrét (onerózus) közigazgatási döntés lehet valamely építménynek a lebontására kötelezés. Abban az esetben, ha a döntés a szabálytalan (például engedély nélküli)

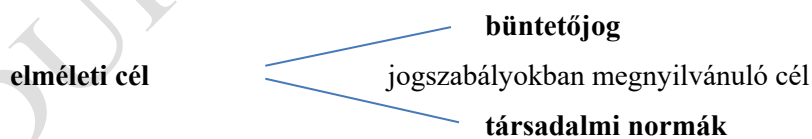
építkezés következménye, akkor egyértelműen szankcióról beszélünk, míg ha ilyen nem előzte meg, hanem például az épületben lakók életének és testi épségének védelme érdekében rendeli el a hatóság a bontást, mert például árvíz következtében életveszélyesség vált a benne tartózkodás, akkor nem szankció, hanem egyéb hátrányos aktus a kötelezés.

A **kényszer** a szankció érvényesítését szolgálja az állami kikényszerítés lehetővé tételével. Ismeretes azonban olyan álláspont is, amely szerint szankció és a kényszer szinonimák (Szatmári). Az állami kényszernek több válfaja létezik, amilyen például a személyes szabadság korlátozása (kényszerintézkedések között az előállítás vagy őrizetbevétel), vagy a személyes szabadság megvonása (elzárás, amelyet csak bíróság szabhat ki), az anyagi kényszer vagy a fizikai kényszerítés (rendőr közreműködése a közigazgatási hatósági eljárás során a végrehajtási szakban).

Az **eljárési garanciák** elsősorban fontosságuk és a jogállamiság elve miatt kerültek a fogalom-meghatározás körébe. Ennek alapján törvényes szankciónak csak az tekinthető, amelynek alkalmazása megfelel az adott szankcióra vonatkozó eljárási szabályoknak.

5. A közigazgatási szankció célja

A közigazgatási szankció **általános célja a közigazgatási jog érvényre juttatása**, amely egyben a közigazgatási szankcionálás elméleti célja is. A közigazgatási jog esetében azonban az elméleti és a jogszabályokban megnyilvánuló cél nem esik egybe, ugyanis **a jogalkotó a jogszabályok által tárgította a közigazgatási szankció célját**. A közigazgatási szankció jogszabályokban megnyilvánuló gyakorlati célja két irányban is tágabb mint az elméleti cél: egyrészt a büntetőjog, másrészt a társadalmi normák irányában.



A büntetőjog irányába történő tágítást e vonatkozásban is a dekriminalizációval magyarázhatjuk, amelyet a jelenlegi jogalkotás is fenntartott, sőt tovább bővített. Legjellemzőbb példa erre a kisebb értékre elkövetett lopások szankcionálása, amely az általános közvélekedés és a szakirodalmi vélekedés sem tekinthető közigazgatási szankciónak. A jelenleg hatályos szabálysértési törvény alapján az 50.000.- Ft. érték alatti lopások ugyanis nem bűncselekménynek, hanem elzárással is sújtható szabálysértéseknek tekintendők, amelyek esetén pénzbírság is

kiszabható. A társadalmi normák iránya példázható a szeszesital-árusítás, – kiszolgálás és – fogyasztás tilalmának megszegése tényállásával, amely szerint szabálysértést követ el, például aki a szeszes ital eladása során közterületen vagy nyilvános helyen szemmel láthatóan részeg állapotban lévő személynek szeszes italt szolgál ki. Önmagában ugyanis a szeszesital árusítása nem tilos, bizonyos esetekben azonban a közigazgatási jog azt mégis tilalmazza.

6. A közigazgatási szankció funkciói

A közigazgatási szankció funkciói közé tartozik elsősorban a **prevenció**, amely megelőzést jelent és általában valamennyi más jogágbeli szankciónak is az egyik legfontosabb funkciója. A prevenció lehet generális vagy általános, illetve speciális vagy egyéni. A **generális prevenció** által a szankció alkalmazása azt akadályozza meg, hogy a társadalom tagjai jogellenes cselekményeket kövessenek el. Ezt az ún. **tételezett szankció** biztosíthatja, amely nem más, mint a jogalkotó által az egyes tényállásokhoz rendelt büntetés, vagy intézkedés. Ennek általánosságban kellő visszatartó erőt kell jelentenie attól, hogy a jogalanyok elkövessék a jogsértéseket. Az **egyéni prevenció** a realizált szankció által valósítható meg, amely arra szolgál, hogy az adott elkövető a megbüntetés után már ne kövessen el hasonló büntetést. A **realizált szankció** az a büntetés vagy intézkedés, amellyel a jogalkalmazó szerv a konkrét elkövetőt az adott cselekmény elkövetése esetén sújtotta. Ez lehet akár a tételezett szankció minimuma, maximuma is vagy egy köztes érték. A realizált szankció konkrét mértékét általában a jogalkalmazó mérlegeléssel határozza meg, de egyes cselekmények esetén az is elképzelhető, hogy a jogalkotó egyfajta bírságkatalógus kötelező alkalmazásának az előírásával nem hagy lehetőséget mérlegelésre. Ilyen esetben azt a konkrét bírságmértéket kell alkalmazni, amelyet a jogalkalmazó előre a jogszabályban meghatározott.

A büntetés másik klasszikus funkciója a **represszió**, amely megtorlást jelent. Ez is közös valamennyi más jogág esetében. Tipikusan represszív jellegű például a szabálysértések által alkalmazható elzárásbüntetés, amelyet nem is közigazgatási szerv, hanem bíróság szabhat ki. Speciálisan közigazgatási jellegű funkció a kártérítési funkció, amely elsősorban azoknál a pénzbírságoknál érvényesül, amelyek valamely ágazati alapba folynak be. Ezen pénzügyi alap esetében van arra lehetőség, hogy az adott ágazatba mintegy visszaforgatva a pénzüsszeget kártérítési jelleggel bírjon a szankció (például környezetvédelmi szankciók). A közigazgatási szankció továbbá minősülhet a jogsértés árának is, amely által a jogsértő a büntetés (tipikusan pénzbírság) teljesítésével mintegy megváltja a jogsértő állapotot. Ilyen lehet például a szabálytalan építkezés esetén az építésügyi bírság megfizetése.

7. A közigazgatási szankció egyes csoportjai

A *közigazgatási jogi szankcióknak több egymástól független csoportosítása különböztethető meg*, amelyek az alábbiak:

- szubjektív-objektív
- anyagi- eljárási
- represszív – reparatív (vagy nem represszív)

Az első és egyben legfontosabb csoportosítás a **szubjektív és az objektív szankciók** elhatárolása. A szubjektív szankciók esetében a jogalkotó figyelembe veszi, hogy a jogalanyt milyen pszichikus viszony fűzi a jogsértéshez, míg az objektív szankciók esetében csupán a jogsértés ténye számít és az elkövető személyes momentumai nem. A szubjektív szankciók közé alapvetően a szabálysértések tartoznak, amelyek elkövetése esetén feltétel a bűnösség, tehát legalább gondatlanul (vagy szándékosan) kell azokat elkövetni. Az objektív szankciók esetében a jogsértés megvalósulása az egyetlen, ami megalapozza a szankció alkalmazását. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy ez utóbbi esetében nem lehetnének ún. kimentési okok. A különbség az, hogy ezek esetében egyfajta bűnösségi vélelem van, amelyet csak a jogalkotó által előre meghatározott esetekben lehet megdönteni a kimentéssel. Ilyen például a természetes személy által benyújtani elmulasztott adóbevallás kimentése igazolási kérelemmel vagy a gyorsajtás esetében alkalmazott pénzbírság esetében annak igazolása teljes bizonyító erejű magánokirattal, hogy az üzembentartó másra átruházta a gépkocsit.

A *szubjektív és az objektív szankciók között lényeges különbségek vannak*. Figyelemmel arra, hogy a szubjektív szankciók közé a szabálysértések tartoznak, így a különbségek alapvetően a szabálysértések és a más közigazgatási szankciók között állnak fenn. A különbségek a következők:

- más lehet az elkövető **jogalanyok köre**. A jelenlegi szabályozás szerint szubjektív szankcióval sújtott cselekményeket természetes személyek követhetnek el, míg objektív szankciókat a természetes személyek és jogi személyek, valamint a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek egyaránt.
- más **a szankció kiszabására irányuló eljárás**. Így a szabálysértéseket a szabálysértési törvény alapján kell kiszabni, amely sajátos eljárási garanciákat tartalmaz (például fair eljárás elve), az objektív szankciókat pedig a Ket.-ben szereplő közös szabályok alapján, amely bár szintén tartalmaz garanciákat, ezek közel sem olyan súlyúak mint a szabálysértések esetében

- **ártatlanság vélelme.** A szabálysértések esetében külön is kiemelendően fontos alapelve az ártatlanság vélelme, amely szerint senki nem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg a felelősségét a hatóság vagy a bíróság jogerős határozata nem állapította meg. Mindebből az is következik, hogy ezekben az esetekben a hatóság kötelessége a bűnösség bizonyítása és az eljárás alá vont személy nem kötelezhető erre. Az objektív szankciók esetében az ártatlanság elve nem érvényesül, a kimentési okokat (ha vannak egyáltalán) az ügyfélnek kell igazolnia a hatóság előtt.

Kérdéses, hogy az egyes szankciók karaktere mennyire állandó és mennyire jogalkotói döntés függvénye. Jó példa erre, hogy 2007-ben hatalmas felzúdulást keltett a társadalomban, hogy a jogalkotó a korábban a szabálysértési jogba tartozó egyes közlekedési cselekményeket – mint például a gyorsajtás – az objektív anyagi bírságok körébe sorolta át, és ezáltal lehetővé tette, hogy az állam bűnösségi védelmet alkalmazzon és az üzembentartót bűnösség hiányában is szankcióval sújtsa.

A kérdést több vonatkozásban is vizsgálta már az Alkotmánybíróság. A szankciórendszer tekintetében az első döntés a korábbi alkotmány alapján született, amelynek megállapításai azonban elméleti értékkel bírnak. Kifejezetten az Alkotmány és a szankciók viszonyát vizsgálta a **498/D/2000 határozat**, amelynek megalkotása során a testület abból indult ki, hogy az Alkotmány expressis verbis nem tartalmazott rendelkezéseket a szankciórendszerről, és ezt az Alaptörvény is átvette. Az Alkotmánybíróság döntésében elismerte a jogalkotó szabad mérlegelési jogkörét a szankció alkalmazási feltételeinek és mértékének szabályozása kapcsán azzal, hogy ennek a döntési szabadságnak az Alkotmány rendelkezései szabnak határt. Ilyen elv főképpen a jogállamiság elve, a személyes szabadság vagy az emberi méltóság.

Kifejezetten az objektív közlekedési bírságok alkotmányossága kapcsán is született már döntés, amely eljárást az ombudsman is indítványozta. Az Alkotmánybíróság a **60/2009. (V. 28.) határozatával** a közigazgatási szankciók közös alapjából kiindulva alkotmányosnak ismerte el a szankciók kategória-váltását. Kimondta, hogy önmagában az objektív felelősség nem alkotmányellenes és nem ütközik a jogállamiság követelményébe. A közlekedés során ugyanis olyan súlyos veszélyhelyzetek következhetnek be, amelyek miatt nyomós közérdek fűződik a közlekedési szabályok betartásához. Ez utóbbi érvényesítését az állam szankciókkal biztosíthatja, ami éppen azt teszi lehetővé, hogy a szabályszegő viselje a magatartásáért a felelősséget.¹⁴¹ Az objektív, vétkességtől független üzembentartói felelősség sem alkotmányellenes, ha teljesíti a következő kritériumokat: A szankciót, illetve a felelősségi védelmet tartalmazó norma világos

¹⁴¹ Hasonló gyakorlatot alakított ki az Emberi Jogok Európai Bírósága is. Ld O'Halloran és Francis vs Egyesült Királyság 2007. június 29. (No. 15809/02 és 25624/02).

és igazságos tartalommal bírjon, és a vélelem megdönthető legyen. Abban az esetben, ha a szankció teljesíti ezeket a követelményeket, akkor nem állapítható meg a jogállamiság sérelme.

Az **anyagi és eljárási szankciók** megkülönböztetése azon az egyszerű különbségtételen alapul, hogy a szankció milyen jellegű jogsértésre reagál, tehát anyagi jellegűre vagy eljárási jellegűre. Általánosságban elmondható, hogy az anyagi jogi szabályokban foglalt kötelezettségek megszegése anyagi jogi szankciót eredményez, míg az eljárásiaké eljárást. Ez alól csupán a végrehajtási szankciók jelentenek kivételt. A végrehajtási eljárás ugyanis bár a közigazgatási hatósági eljárásnak az alapeljárást és a jogorvoslatot követő harmadik fázisa, így könnyen gondolhatnák, hogy mivel eljárási szabály által meghatározottak, ezért eljárási jogiak. Azonban a kifejezetten végrehajtási szankciók (mint például a Ket.-ben meghatározott végrehajtási bírság) főszabály szerint anyagi jogi szankciónak tekintendők, hiszen az alaphatározat (amely mindig anyagi jogi szabályon alapul) kikényszerítését szolgálják. Szükséges azonban megjegyezni, hogy a végrehajtási szakban is alkalmazhatók eljárási szankciók is, így például azt a személyt, aki magatartásával a végrehajtási cselekmény megvalósítását gátolja, eljárási bírsággal is lehet sújtani, amely már természetesen nem anyagi, hanem eljárási szankció. A szabálysértések természetesen az anyagi szankciók körébe tartoznak.

A **represszív és nem represszív szankciók** megkülönböztetése alapvetően elméleti jellegű. A represszív szankciók esetében a fő cél az elkövető megbüntetése, míg a nem represszív esetében nem ez az elsődleges cél. Fontos, hogy attól, hogy valamely szankció represszívnek minősül, még nem biztos, hogy egyben reparatív is, hiszen ez utóbbinál már egyfajta többlet-elem is van, nevezetesen a helyreállítás. A helyes megfogalmazás szerint a nem represszív szankciók között találhatunk reparatívakat is, de olyanokat is, amelyek esetében a reparáció nem érvényesül, ugyanakkor nem is represszívok.

XII. FEJEZET

A SZABÁLYSÉRTÉSI JOG ALAPJAI¹⁴²

1. A szabálysértési jog alapfogalmai

A szabálysértési jog, mint jogterület a *közigazgatási büntetőbíráskodás* kifejezéssel azonosítható, amely egy olyan műfogalom, amely egy létező joganyag leírására szolgál. A fogalom bevezetésére azért volt szükség, mivel a kihágások a trichotomikus büntetőjog részét képezték, így azok a büntetőjoghoz, vagy legalábbis ahhoz is tartoztak, addig a szabálysértéseket éppen azért hozták létre, hogy a közigazgatás, illetve korábban az államigazgatás is gyakorolhasson büntetőhatalmat.

A *közigazgatási büntetőjog* ezzel szemben sem a kihágásokkal, sem a szabálysértések egészével nem azonosítható, hanem az elmélet terméke. A fogalom hagyományosan James Goldschmidt nevéhez kötődik, és a jogtudományban töretlenül jelen levő igazságügyi és közigazgatási büntetőjog megosztottságra vezethető vissza, amely elhatárolás a büntetőjog fogalmából eredeztethető. A Goldschmidt-i definíció lényege szerint a közigazgatási büntetőjog azoknak a szabályoknak az összessége, melyeket a közigazgatás határoz meg rendszabályként és amelyeknek a megszegése esetén a közigazgatás következményként büntetést szab ki.

2. A szabálysértési jog kialakulás-története

2.1. A kihágások

A *szabálysértési jog története* a 19. századba nyúlik vissza. Ebben az időszakban a jogintézmény a kihágás elnevezését, viselte, amely jogágilag a büntetőjoghoz tartozódott. Ez utóbbiaknak a korszakban a trichotóm felosztását alkalmazták, amely a bűncselekmények súly szerinti megosztását jelentette büntettekre, vétségekre és kihágásokra. Az első jogszabály, amely részlegesen bár, de összefoglalta a mezei rendőrségről szóló **1840. évi IX. tc.** volt, amely az ipar és a mezőgazdaság ún. kívül fekvő tárgyait szabályozta egységesen.

¹⁴² "A kutatás a TÁMOP 4.2.4.A/2-11-1-2012-0001 azonosító számú Nemzeti Kiválóság Program – Hazai hallgatói, illetve kutatói személyi támogatást biztosító rendszer kidolgozása és működtetése országos program című kiemelt projekt keretében zajlott. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg."

Az első tényleges kodifikáció a büntetőjogi kodifikációkkal egy időben zajlott. Az **1878. évi V. tc.**, azaz ún. Csemegi-kódex mellett külön a kihágásokra nézve fogadták el az **1879. évi XL. tc.**-et, azaz Kihágási büntetőtörvénykönyvet. Ez utóbbi a bűncselekményekhez és kihágásokhoz képest érvényesülő speciális szabályokat tartalmazta törvényi szinten. A Kbtk. alapján kihágást törvény, miniszteri rendelet és önkormányzati szabályrendelet állapíthatott meg. A kihágások már ekkor is kettős jellegűek voltak: egyesek bagatell-büntetőjogiak, míg mások igazgatásellenesek. Az elbíráló szervek között pedig szintén megtalálhatók voltak a bíróságok és a közigazgatási szervek. A szabályozás ezen rendszere egészen a 2. világháború utáni időszakig fennmaradt.

Az 1949 után gyökeres változások következtek be. 1949-ben született meg hazánk első írott alkotmánya, amely alapelvi szinten szabályozta, hogy az igazságszolgáltatás bírósági monopólium. Mindez annyiban volt problémás, hogy a kihágások bár kimondottan a büntetőjoghoz tartoztak, az elbírálásukban részt vettek a fentiek alapján a közigazgatási szervek és a rendőrség is. Az **1950. évi II. tc.** (Btá.) átalakította a Btk. általános részét megszüntetve egy időre a vétségeket, amely annyiban hatott ki a kihágásokra, hogy azokat közelítette büntetésüket és elbírálásukat tekintve a büntettekhez. A helyzet orvoslására történt meg a jogterület átstrukturálása a büntetőjogból a közigazgatási jogba. Ennek első lépéseként az **1953. évi 16. tvr.**-rel létrehozták a szabálysértéseket mint új jogintézményt, amely lényegében már ekkor a kihágások helyébe lépett. Mindössze néhány kihágási tényállás maradt meg egy időre, amelyeket – második lépésként – az **1955. évi 17. tvr.** végleg megszüntetett.

2.2. A szabálysértési jog

A **szabálysértési jog első kodifikációja az 1968. évi I. törvény** által ment végbe. E törvény előkészítése során alakult ki a „visszaterelési” illetve „elterelési” elmélet klasszikus vitája. A visszaterelési elmélet képviselői azt szorgalmazzák, hogy a szabálysértések közül határolják el azokat a cselekményeket, amelyek büntetőjogi jellegűek, és amelyeket vissza lehetne vezetni a büntetőjogba. Elméleti problémát e körben az jelent, hogy a szabálysértések bár alapvetően két pólus körül szerveződnek: az igazgatásellenesség és a büntetőjog körül, a cselekmények jelentős része ún. úszóhatáros jellegű, amelyek esetében oly mértékben keverednek az elemek, hogy nem lehet egyértelműen besorolni ezeket. A visszaterelés ugyanakkor együtt járna azzal, hogy a büntetőjoginak minősített cselekményeket bírói szervnek kellene elbírálnia, amely bár garanciális szempontból valóban előremutató lenne, azonban az igazságszolgáltatás szervezetére jelentős terhet róna.

Az elterelési elmélet hívei megtartanák a jogterület egységét, s igazgatásellenes cselekményeket számúznék a szabálysértések közül. Több szakíró szerint az előbbi szétválasztás nem lehetséges, mindig léteznek ugyanis ún. úszóhatáros cselekmények, amelyek a két jogág között helyezkednek el. Ennél fogva megőrzendőnek tartják a jogterület egységét, és így az egységes elbírálást. Mindkét megoldás súlyos dilemmákat vetett fel, amelyek miatt a hazai jogalkotás hagyományosan a közigazgatási büntetőjog kettős jellegének fenntartása mellett tette le a voksát.

2.3. A fair eljárás elve

Az **1968. évi I. törvény** egészen a rendszerváltás utánig hatályban maradt annak ellenére, hogy már 1985-ben megfogalmazódott az igénye egy új jogszabály megalkotásának. Az előkészítés időszaka alatt, 1993-ben került kihirdetésre az **Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Rómában 1950. november 4-én kelt egyezmény** (Római Egyezmény), amelyhez Magyarország fenntartást fűzött. A fenntartás alapján Magyarország mindaddig nem tudja biztosítani a szabálysértések ügyében a bírósághoz fordulás jogát, amíg nem fogadja el az új szabálysértési törvényt. A bírósághoz fordulás joga a fair eljárás szabályai között szerepel. **A tisztességes eljárást szabályozó 6. cikk (1) bekezdése azt biztosítja, hogy a büntetőjogi ügyekben és vádakait illetően független pártatlan bíróság járjon el tisztességes eljárás keretében ésszerű határidőn belül. Ugyanezen cikk (2) bekezdése szerint pedig érvényesülnie kell az ártatlanság vélelmének.**

Az elv tehát magába foglalja a bírósághoz fordulás jogát is, amelynek szervezeti oldala az (Alaptörvény által is deklarált) igazságszolgáltatás bírói monopóliumának elve, amelynek metszete éppen a szabálysértési jog által is megvalósított quasi bírászkodás. A szervezeti és a személyi oldal összefüggésének ma is különösen érzékeny területe a szabálysértési jog és az ahhoz tett magyar fenntartás. A fenntartás jogszerűsége kapcsán az egyik legteljesebb szakvéleményt Bittó Márta készítette el, aki a strasbourgi bíróság gyakorlatának elemzése fényében arra következtetésre jutott, hogy Magyarország a fenntartást nem tehetné volna meg, másfelől összefoglalta azon kritériumokat, amely alapján a Bíróság büntetőjoginak minősít egy ügyet.

A strasbourgi bíróság által az olyan ügyekben kialakított gyakorlat alapján mint pl. Öztürk, Engel és társai, Weber, Salabiaku, ugyanis nem minden közigazgatási hatóságok előtt folyó ügy minősül közigazgatási jellegűnek, másrészt az állam által tett fenntartások sem bizonyulnak minden esetben a Bíróság előtt is védhetőnek. Az említettek közül talán az Öztürk ügy a leghíresebb, amelyet a közigazgatási jogi tankönyvek mint a strasbourgi büntetőügy kialakításában mérföldkőnek számító ítéletként emlegetnek.

Az említett ügyben Abdulbaki Öztürk azért fordult a Bírósághoz, mert a jogorvoslati kérelme folytán eljáró heilbroni kerületi bíróság rá hárította a tolmácsolás költségeit, holott ez ellentétes az Egyezmény 6. Cikk 3. bekezdés e) pontjával. Öztürk egy közlekedési szabálysértést követett el, amelynek következtében 60 DM pénzbírság megfizetésére kötelezték. A kötelező határozat ellen bírósághoz fordult, ám kérelmét később visszavonta. A német kormány álláspontja szerint a konkrét esetben nem alkalmazható az Egyezmény hivatkozott rendelkezése, hiszen Öztürk ellen nem büntetőügy volt folyamatban, hanem a közlekedés rendjére vonatkozó szabályok megszegése következtében szabálysértési eljárás. A Bíróság megvizsgálta német szabályozás rendszerét. Leszögezték, hogy a büntetőjog és a szabálysértési jog között nem húzható éles határvonal, hiszen mindenkor jelen vannak bizonyos dekriminalizációs törekvések. Így az, hogy egy adott cselekményt a konkrét állam joga hova sorol, csupán irányadó szempont lehet, de semmiképpen sem meghatározó. Vizsgálni kell ugyanis a cselekmény jellegét és a szankciót, amely többnyire szabadságtól való megfosztás vagy pénzbüntetés (pénzbírság). Amennyiben ez utóbbi perversív vagy represszív jellegű, még enyhe jogsértés esetén is alkalmazandóak az Egyezmény rendelkezései. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a Bíróság nem tekinti az Egyezménnyel ellentétesnek önmagában a dekriminalizációs folyamatokat, csupán abban az esetben, ha a jogi garanciák nem megfelelőek. A dolog pikantériája, hogy eme híres ügyben Öztürk Úr keresetének végül nem adott helyt a Bíróság, mivel az általa követelt összegek már más forrásból megtérültek.

Az ügygel kapcsolatban általában annyit emelnek ki, hogy a német szabálysértési jog azért tartozik a büntető ügy fogalomkörébe, mert a szabályozás a társadalom valamennyi tagjára kiterjed, bár ez csupán egyike a Bíróság által kialakított ismérveknek. A strasbourgi esetjog szempontjából a kiindulópontot az adott állam gyakorlata jelenti, azaz, hogy az állam saját joga a büntetőjogot alkalmazza-e. Amennyiben ez a feltétel nem teljesül, vizsgálni kell a jogsértés karakterét, tehát a norma jellegét és a jogsértés súlyosságát, végezetül a kilátásba helyezett szankció formáját, célját és súlyosságát. Érdemes azonban hangsúlyozni, hogy az említettek az Európa Tanács szerveinek gyakorlatából erednek, ennél fogva a fenti tételek nem általános és örökérvényű szempontok, csupán azon körülmények összessége, amelyet egy adott ügy vizsgálata során figyelembe vesznek. Így a már említett Engel ügyben akként vélekedtek, hogy amennyiben a kiszabott szabadságvesztés jelentéktelen, például 10 napot nem halad meg, nem tekinthető büntetőjoginak.

2.4. Az Alkotmánybíróság esetjoga

Az új szabálysértési törvény előkészítésével kapcsolatos anomáliák végére az Alkotmánybíróság tett pontot a **63/1997. (XII. 12.) határozatával**, amely jelentősen felgyorsította a jogalkotás folyamatát. A döntésben az Alkotmánybíróság egyfelől megállapította, hogy az Országgyűlés nem végezte el

az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően a szabálysértési jogterület újraszabályozását, másfelől megsemmisítette a korábbi kódex több rendelkezését. Bár a fentiek értelmében Magyarországot a fenntartás folytán nem terhelte jogalkotási kötelezettség, a testület indokolásában mégis rámutatott, hogy az Egyezmény 6. Cikkével kapcsolatos joggyakorlat alapján a kriminális cselekmények vonatkozásában a „tisztességes (ún. „fair”) eljárás valamennyi követelményének megfelelő bírói utat szükséges biztosítani”. Ugyanakkor a testület többségi álláspontja szerint a szabályozás az [előző] Alkotmány több rendelkezésével is ellentétes. Ezek közül az egyik 57. § (1) bekezdés, amely szerint „mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt vádat, ... a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos nyilvános tárgyaláson bírálja el”, míg a másik az 50. § (2) bekezdése, amely a közigazgatási határozatok bíróság általi felülvizsgálatát írja elő.

A testület elvi élel mondta ki azt is, hogy *a szabálysértés „kétarcú” jogintézmény*: egyik részét a közigazgatás-ellenes cselekmények képezik, míg a másikat az emberi együttélés általános szabályait sértő magatartások, tehát a kriminális cselekmények, melyek az ún. bagatell-büntetőjogba tartoznak. Megállapította azt is, hogy mindkettő tekintetében biztosítani kell a bírói jogorvoslatot, bár ezt a két típus esetében különböző módon vezette le. A kriminális jellegű cselekményekkel kapcsolatban az 57. § (1) bekezdésére hivatkozott, míg az előbbieket vonatkozásában a közigazgatási határozatok bíróság általi felülvizsgálatának követelményére támaszkodott. Továbbra is úgy vélte azonban, hogy az eljárás rendje nagyobb részt az államigazgatási eljáráshoz közelít, bár a büntetőeljárás egyes elemei is visszaköszönnek, főként a felelősség esetén.

A fentiekben írtak a többségi véleményt tükrözik. Sólyom László, az Alkotmánybíróság akkori elnöke párhuzamos indokolásában kifejtette, hogy az 50. § (2) bekezdése e körben nem alkalmazható. Rámutatott, hogy a Legfelsőbb Bíróság joggyakorlatában sem minősülnek a szabálysértési határozatok közigazgatási határozatnak, ugyanis nem államigazgatási jogviszonyról van szó. Álláspontja szerint a bírósági felülvizsgálat szükségességének kérdésében nem releváns az említett megkülönböztetés, sőt ez a dogmatikai különválasztás gyakorlati nehézségeket is okoz, mivel problémássá válhat, hogy közigazgatási vagy büntetőbíróság elé kell vinni az adott ügyet. Az alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt azonban szintén megalapozottnak tartja, ám kizárólag az Alkotmány 57. § (1) bekezdése alapján. Egyes jogirodalmi vélemények (Máthé Gábor) a határozatban kifejtettekkel ellentétben inkább a párhuzamos indokolásban foglaltakkal értettek egyet.

Az alkotmánybírósági döntés elodázhatatlanná tette az új szabálysértési törvény, azaz **1999. évi LXIX, törvény** megalkotását, amely immáron a jogállamiság elvének megfelelően biztosította a fair eljárás elvét. Külön eljárást biztosított azoknak a szabálysértéseknek, amelyek elzárással is sújthatóak és külön azoknak, amelyek nem. Az előbbieket vonatkozásában a cselekmény elbírálása már első fokon

bírói hatáskörbe tartozik, míg a többi cselekmény esetén első fokon – bár közigazgatási szerv jár el, az elbírálás rögtön, az első jogorvoslati kérelemmel bírósághoz kerül. A törvény jellemzői között említhető továbbá, hogy megőrizte a jogterület kettősségét, azaz a cselekmények bagatell-büntetőjogi és igazgatásellenes jellegét, amely duális jelleg az elbírálásában is tükröződik. A szabálysértéseket a törvény formális módon határozta meg, így szabálysértés volt az a jogellenes cselekmény vagy mulasztás, amelyet törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet annak nyilvánít.

Az **1999. évi LXIX. törvény** hatálya alatt szintén fontos változások következtek be. Így 2007-ben egyes közlekedési cselekmények vonatkozásában bevezetésre került az objektív felelősség és objektív bírság intézménye, mely cselekmények elbírálása ezáltal a továbbiakban nem a szabálysértésekre irányadó szabályok szerint zajlott. A jogalkotó ugyanis felismerve a szabálysértések esetén érvényesülő ártatlanság elvéből következő bizonyítási nehézségeket, a hatékony jogérvényesítés érdekében egyes szabálysértéseket átsorolt az objektív szankciók körébe. Az új jogintézmény alapján az olyan cselekményekért mint például a gyorsajtás az üzembentartót kell megbüntetni fix összegű bírságkatalógus alapján.

Az új jogintézmény alkotmányosságát az Alkotmánybíróság is vizsgálta a **60/2009. (V. 28.) határozatában**. A határozat a közigazgatási szankciók közös alapjából kiindulva ismerte el a törvényi alapokon nyugvó objektív alapú szankciókat. A testület megállapította, hogy önmagában az objektív felelősség nem alkotmányellenes és nem ütközik a jogállamiság elvébe. A közlekedés során ugyanis olyan súlyos vészhelyzetek következhetnek be, amelyek miatt nyomós közérdek fűződik a közlekedési szabályok betartásához. Ez utóbbi érvényesítését az állam szankciókkal biztosíthatja, ami éppen azt teszi lehetővé, hogy a szabályszegő viselje a magatartásáért a felelősséget. Az alkotmányos fórum álláspontja szerint az objektív szankciók, amelyek adott esetben a közvélemény szerint véltlen elkövetőt sújtják büntetéssel éppen hogy nem sértik a jogbiztonságot, hanem mintegy ösztönzik és elősegítik azt. A jogalkotó szabadon mérlegelheti, hogy milyen felelősségi alakzatot hoz létre az adott jogág keretei között, így arra is lehetősége van, hogy a már meglévő jogágak mellett új jogterületet alakítson ki, ezáltal is reflektálva az új társadalmi jelenségekre. E körben fontos tényező a hatékonyság, amelyet a csaknem elkerülhetetlen szankciók előmozdítanak.

Az objektív, vétkességtől független üzembentartói felelősség sem alkotmányellenes, abban az esetben, ha teljesíti a következő kritériumokat. A szankciót, illetve a felelősségi vélelmet tartalmazó norma világos és igazságos tartalommal kell, hogy bírjon, és a vélelemnek megdönthetőnek kell lennie. Abban az esetben, ha a szankció teljesíti ezeket a követelményeket, akkor nem állapítható meg a jogállamiság sérelme.

A szabálysértések kapcsán érvényesíthető joggal való visszaélés problémája is felmerülhet, figyelemmel arra, hogy a **31/1998. (VI. 25.) AB határozat** értelmében

a joggal való visszaélés követelménye az egész jogrendszerben érvényesítendő elv éppen a jogállamiság elve alapján. Emiatt az Alkotmánybíróság megítélése alapján „alkotmányellenes az olyan rendelkezés is, amely amiatt ütközik az említett tilalomba, mert a jogalkotó valamely jogintézményt nem annak jogrendszeren belüli rendeltetése szerinti célra használt fel.”

A szabálysértések objektív szankciókká történő átminősítése kapcsán a közigazgatási szankció célja volt kiindulópont, amely nem más, mint a közigazgatási jog érvényre juttatása, egyik funkciója pedig a prevenció.

A közigazgatási bírság a testület álláspontja szerint hangsúlyozottan is betölti ezt a funkciót, míg a büntetethez vezető kizáró okok egy másik jogág, a büntetőjognak a sajátosságai, amelyek alkalmazása nem alkotmányos köztelezettség. Nem jelent tehát joggal való visszaélést a jogalkotó részéről, ha a közigazgatási bírságok esetén nem rendeli alkalmazni az ártatlanság vélelmét, illetve a büntetethez vezető kizáró okokat.

Több szempontból is komoly mérföldkövet jelentett a hatályos szabálysértési törvényt is értékelő **38/2012. (XI. 14.) AB határozat**, amely a 2012-es szabálysértési törvényt büntetőjoginak minősítette, továbbá alkotmányellenesnek nyilvánította a hajléktalanság akkor hatályos szabályozását, valamint megsemmisítette az Mőtv. önkormányzatokat szankcióalkotásra felhatalmazó szabályát, amely utóbbi szerint a kirívóan közösségellenes magatartások pénzbírsággal vagy helyszíni bírsággal sújthatók.

Az Alkotmánybíróság a döntésben kifejezetten is kimondta, hogy a szabálysértés elvesztette a közigazgatás-ellenes magatartások szankcionálásában betöltött szerepét, és a „bagatell büntetőjogi” jellege vált dominánssá. Ennek következtében a szabálysértés lényegében a (még nem létező) trichotóm büntetőjogi rendszer harmadik, legenyhébb szintjévé vált – hasonlóan a kihágási büntető törvénykönyv szabályaihoz. Mindennek hatására általánossá vált az az eddig is létező posztulátum, amely szerint az emberi életet, testi épséget, egészséget vagy jogot veszélyeztető, általánosan elfogadott együttélési szabályt sértő, kriminális szabálysértések esetében a szankcionálás csak ultima ratio jellegű lehet.

Megállapította, hogy a szabálysértési jogterület büntetőjog irányába történő elmozdulása által megváltoztak vagy legalábbis megváltozni látszanak azok a szempontok, amelyekkel a szankcionálás értékelhető. Hiszen ezentúl – az előbbieken alapján – a büntetőjogi ultima ratio jellege lesz irányadó a tekintetben, hogy szükséges-e az adott szabályozás vagy szankcionálás. A jogalkotónak értelemszerűen figyelemmel kell lennie a már létező jogszabályi környezetre, hiszen számos olyan magatartás létezik a jogrendszerben, amely a közösségi együttélés szabályait, illetve a közterület használatát érinti és annak során mások jogait sértik, a közrendet veszélyeztetik. Ilyen tényállás például – a teljesség igénye nélkül – a koldulás, csendháborítás, köztisztasági szabálysértés, szeszes ital fogyasztás tilalma, tiltott szerencsejáték, veszélyeztetés kutyával, közterület

megsértése vagy a garázdaság. Ezen tényállások megvalósítása esetén eleve büntethető az a hajléktalan vagy más személy is, aki a közterületet a közrendet veszélyeztető módon használja.

Kifejezetten a hajléktalansággal kapcsolatban arra hívta fel a figyelmet az alkotmányos testület, hogy az, hogy a közterületnek az életvitelszerű lakhatásra való használata magában hordozza mások jogai sérelmének, a közrend megsértésének lehetőségét, nem tekinthető a büntetendővé nyilvánítás legitim indokának. Összhangban a 176/2011. (XII. 29.) AB határozattal általánosságban is megerősítették, hogy önmagukban a közrendre és köznyugalomra vonatkozó elvont alkotmányos értékek nem indokolhatják a preventív jellegű szabálysértési tényállások megalkotását. „Ellenkező esetben ugyanis a közterületen zajló tevékenységek túlnyomó többsége szankcionálhatóvá válna, hiszen azok sok esetben zavaróan hatnak a városképre, a lakók közérzetére és többnyire zajjal járnak.”

Ezen megállapítások tehát általános korlátot szabtak a helyi önkormányzatoknak arra nézve, hogy mely közösségellenes szabályokat kívánják szankcionálni és egyértelművé tették, hogy önmagában a preventív indokok nem feltétlenül jelentenek elegendő érvet. Azt is szükséges azonban figyelembe venni, hogy az említett határozat kifejezetten a büntetőjogiassá váló szabálysértésekkel kapcsolatban született, amely szempontok változhatnak a nem szabálysértési jellegű szankcionálás esetén, hiszen a közigazgatási szankcionálás alapvető célja a közigazgatási szabályok betartatása, így a kérdés voltaképpen oly módon is feltehető, hogy milyen jellegű közigazgatási szabályok alkothatók, és a közösségi együttélést milyen mértékben szabályozhatják a helyi önkormányzatok.

A döntés azt is kimondta, hogy a jogalkotónak a szankcionálás célját egyértelműen körül kell határolnia, ahogyan ez a hajléktalanság mai szabályozása kapcsán is elvárt. Az Alaptörvény negyedik módosítása a hajléktalanok vonatkozásában orvosolta a problémát, hiszen a XXII. cikkében meghatározta ezen szempontokat, amelyek esetében a közterületen történő életvitelszerű tartózkodás jogellenes. Ezek a következők: közrend, közbiztonság, közegészség és a kulturális értékek védelme.

A 2012-es döntés ugyanakkor egy másik fontos szálát is érintett: az önkormányzati szankcionálást, amely immáron semmiképpen nem szabálysértések alkotást jelenti. A legnagyobb probléma napjainkban persze e körben az, hogy lehet-e ilyen szankciókat alkotni. Az Möt. által alkotott felhatalmazás mindezt egyértelművé tette volna, ám ezt a felhatalmazást annak bianco és parttalan jellege miatt az Alkotmánybíróság megsemmisítette.

A testület a jogállamiság elvéből kiindulva a felhatalmazás kapcsán megerősítette, hogy a felhatalmazásnak meg kell határoznia a jogalkotási hatáskör terjedelmét és korlátait. A grémium azt is vizsgálta, hogy van-e olyan más törvény, amely kereteket szabna a helyi önkormányzat szankció statuálási jogkörének, de a Ket.-en kívül más szabály nem érintette a jogkört. A Ket. pedig e vonatkozásban

szubszidiárius jellegű szabályokat tartalmaz más anyagi szabályokhoz képest (elévülés, bírság kiszabására vonatkozó mérlegelési szempontok stb.) egyes eljárási szabályok mellett, amelyek bár az eljárási garanciákat biztosítják, de nem alkalmasak arra, hogy a felhatalmazás hiányosságait orvosolják. Aggályosnak tartotta továbbá a testület a helyi önkormányzatok gazdasági érdekelttségét is, mindamelllett, hogy a felhatalmazás a normavilágosság követelményének sem felelt meg. Így például az sem volt megállapítható, hogy a szankció megállapítása milyen jogalanyokra – csak természetes személyek vagy szervezetek is – vonatkozik.

A határozat ugyan tartalmaz egyfajta utalást arra nézve, hogy a szankcionáláshoz kell törvényi felhatalmazás, azonban az Möt. több olyan szabályt tartalmaz jelenleg is, amelyre tekintettel megalapozható lehet egy ilyen szankció megalkotása. Az indoklás szerint a jogellenes magatartás jogkövetkezményeként olyan büntetés, szankció megállapítása, amely állami kényszer alkalmazására ad lehetőséget, nem tartozik a helyi közügyek körébe. Ilyen szabályokat az önkormányzat csak – az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésének második fordulatának megfelelően – törvény felhatalmazása alapján, annak keretei között alkothat. Az ilyen jogalkotás csak a törvényben előírt anyagi jogi garanciák és egyértelmű felhatalmazás mellett áll összhangban az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdéséből folyó jogállami követelményekkel.¹⁴³

3. A hatályos 2012. évi II. törvény

2012-ben a jogalkotó új törvény alkotását határozta el, amely jellegében szakítását jelent a közigazgatási büntetőbíráskodás hagyományaival és a jogterületet ismét közelíti a büntetőjoghoz. Így született meg a 2012. évi II. törvény (továbbiakban Sztv.). Az új törvény megalkotásával a jogalkotó arról döntött, hogy szükséges fenntartani azon cselekmények kategóriáját, és az erre vonatkozó külön elbírálási rendszert, amelyek társadalomra veszélyessége csekélyebb a büntetőjognál. Ez egyben azt is jelenti, hogy a szabálysértések bár elméletileg a közigazgatási szankciókhoz tartoznak, mégis elbírálásuk során külön, a klasszikus közigazgatási szankcionálásnál erősebb, mintegy a büntetőjoghoz közelítő elvek érvényesülnek, mint az ártatlanság vélelme. Különösen fontos ez a nemrégiben bekövetkezett Ket. módosítás tükrében, amikor az igazgatási szankciók alkalmazásának közös szabályait a jogalkotó a Ket.-be utalta. Bár az objektív szankciókra alkalmazandó szabályok eddig is közősek voltak, ez annak rögzítését jelenti, hogy az állam nem kíván olyan egységes alapokon nyugvó szankcionálást, amelybe a szabálysértések is beletartoznának, hanem az megmarad önálló létalappal bíró területként.

¹⁴³ Lásd még ÁRVA Zsuzsanna: A modern magyar közigazgatási büntetőjog. *Jog – Állam – Politika* 2014/2. 49-65.

A közigazgatási jogtól való eltávolodás tükröződik az újszerű fogalom-meghatározásban, amelynek két fő kiindulópontja a törvény által történő büntetni rendeltség, másrészt a társadalomra veszélyesség.

A szabálysértés fogalma az új törvény alapján: A szabálysértés az a törvény által büntetni rendelt tevékenység vagy mulasztás, amely veszélyes a társadalomra.

Az Sztv. meghatározza azt is, hogy mi veszélyes a társadalomra. Ennek alapján az veszélyes a társadalomra az a tevékenység vagy mulasztás, amely a bűncselekményként történő büntetni rendeléshez szükségesnél kisebb fokban sérti vagy veszélyezteti az Alaptörvény szerinti állami, társadalmi vagy gazdasági rendet, a természetes és jogi személyek, valamint a jogi személyiség nélküli szervezetek személyét vagy jogait.

3.1. A szabálysértésért való felelősség

A szabálysértési felelősség alapja a bűnösség, azaz a büntetőjogi alapokon nyugvó szándékosság és gondatlanság. Az Sztv. a fogalmak értelmezése kapcsán a Btk-ban szereplő fogalmakat rendeli alkalmazni. ***Szabálysértés miatt az vonható felelősségre, akinek a cselekménye szándékos vagy gondatlan, kivéve, ha a szabálysértést meghatározó jogszabály csak a szándékos elkövetést bünteti.*** Ennek alapján tehát a büntetőjoggal ellentétben főszabály szerint mindkét módon el lehet követni a cselekményeket. A szabálysértést elköveti a felbújtó és a bűnsegéd is, kísérlet miatt pedig akkor van helye felelősségre vonásnak, ha a szabálysértést meghatározó jogszabály így rendelkezik.

Nem állapítható meg szabálysértés, ha a tevékenység vagy a mulasztás bűncselekményt valósít meg, vagy ha közigazgatási bírságot kell alkalmazni (kétszeres értékelés tilalma). A 2014. január 11-től hatályos közvetítői eljárásra vonatkozó szabályok miatt ugyanazon szabálysértés miatt nem büntethető, akinek szabálysértési ügyét a szabálysértési hatóság vagy a bíróság közvetítői eljárásra utalta és a közvetítői eljárás eredményes volt.

Érvényesülnek továbbá a ***nullum crimen sine lege és a nulla poena sine lege elvek***nek megfelelő szabályok. Így nem lehet a szabálysértési felelősséget megállapítani olyan cselekmény miatt, amelyet jogszabály az elkövetés idején nem rendelt szabálysértésként büntetni. Továbbá nem lehet szabálysértés elkövetése miatt olyan büntetést vagy intézkedést alkalmazni, amelyről jogszabály az elkövetés idején nem rendelkezett. Szabálysértés miatt nem vonható felelősségre az sem, akivel szemben büntethetőséget kizáró ok áll fenn. Ezen fogalmak esetében a Btk-beli szabályok irányadóak.

Területi hatály elve: A szabálysértést meghatározó jogszabályt kizárólag a belföldön elkövetett szabálysértésre kell alkalmazni.

Időbeli hatály: A szabálysértést az elkövetése idején hatályban lévő jogszabályok alapján kell elbírálni. Ha a szabálysértés elbírálásakor hatályban lévő új jogszabály szerint a cselekmény már nem minősül szabálysértésnek vagy enyhébben bírálendő el, akkor az új jogszabályt kell alkalmazni. Ez az elv viszont csak az anyagi szabályok vonatkozásában érvényesül!

A szabálysértés büntethetőségének elévülése: A szabálysértés az elkövetése után hat hónappal évül el és ezután nincs helye büntetés vagy intézkedés kiszabásának. Az elévülés határidejének kezdő napja az a nap, amikor a szabálysértés tényállása megvalósul, kísérlet esetén az a nap, amikor az ezt megvalósító cselekmény véget ér. Ha a szabálysértés jogellenes állapot előidézésével, illetve fenntartásával vagy kötelesség teljesítésének elmulasztásával valósul meg, az elévülési határidő mindaddig nem kezdődik el, amíg ez az állapot fennáll, illetve amíg a kötelesség nem teljesül.

Ha az elkövetéstől számított hat hónapon belül a cselekmény miatt büntetőeljárás indul, de a nyomozó hatóság az ügyet átteszi a szabálysértési hatósághoz vagy a bírósághoz, az elévülés újrakezdődik.

Az eljárási cselekmények az elévülést félbeszakítják. A félbeszakítás napjával az elévülési idő újrakezdődik. Az objektív határidő 2 év: a cselekmény elkövetésétől számított két év elteltével nincs helye szabálysértési felelősségre vonásnak.

3.2. A szabálysértési szankciók

A szabálysértési szankciók közé a szabálysértések miatt kiszabható büntetések és intézkedések tartoznak.

A szabálysértés miatt alkalmazható büntetések:

- a szabálysértési elzárás,
- a pénzbírság,
- a közérdekű munka.

A büntetések önállóan és egymás mellett is kiszabhatók, de a szabálysértési elzárás mellett nem szabható ki közérdekű munka.

A szabálysértés miatt alkalmazható intézkedések:

- a járművezetéstől eltiltás,
- az elkobzás,
- a kitiltás,
- a figyelmeztetés.

Az intézkedések szintén önállóan, egymás- vagy büntetés mellett is alkalmazhatók, de figyelmeztetés mellett csak elkobzás alkalmazható.

3.2.1. A szabálysértési elzárás

Az **elzárásbüntetés különleges büntetési nem**. Minden esetben **vagylagos jellegű**, tehát nem áll önmagában, hanem alternatívaként pénzbírsággal együtt. Szabálysértési elzárást továbbá csak bíróság szabhat ki, így ezen cselekmények esetén rögtön első fokon bírói szervnek kell eljárnia.

Mértéke: az elzárás legrövidebb tartama egy nap, leghosszabb tartama hatvan nap. Az elzárás tartamába az őrizet teljes idejét, valamint a négy órát meghaladó tartamú előállítás tartamát be kell számítani. A szabálysértési őrizet, illetve a négy órát meghaladó tartamú előállítás minden megkezdett óráját egy óra tartamú szabálysértési elzárásként kell beszámítani.

Nincs helye szabálysértési elzárásnak, ha az eljárás alá vont személy

- a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló törvényben meghatározott **fogyatékos személy**, illetve kórházi fekvőbeteg ellátásban részesülő személy,
- a **várandósság tizenkettedig hetét elérő nő**, tizennegyedik életévét be nem töltött gyermekét egyedül nevelő szülő, vagy fogyatékos személy, illetve aki folyamatos ápolást, felügyeletet, illetve kiszolgálást igénylő hozzátartozójáról egyedül gondoskodik.
- aki folyamatos ápolást, felügyeletet, illetve gondozást igénylő hozzátartozójáról egyedül gondoskodik.

3.2.2. A pénzbírság

A pénzbírság legalacsonyabb összege **ötezer forint**, legmagasabb összege **százötvenezer forint**, míg a szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértések esetén háromszázezer forint lehet.

Egyes közlekedési szabálysértések esetén a Kormány rendelettel megállapíthatja a pénzbírság kötelező mértékét.

A pénzbírságot – meg nem fizetése esetén – a bíróság szabálysértési elzárásra változtatja át. Az átváltoztatás során ötezer forintként egy napi szabálysértési elzárást kell számítani. A meg nem fizetett pénzbírságnak ötezerrel nem osztható részét nem kell figyelembe venni. Nem lehetséges az átváltoztatás, ha az eljárás alá vont személlyel szemben elzárás nem szabható ki vagy a pénzbírságot közérdekű munkával megváltotta.

3.2.3. A pénzbírság egy speciális típusa a helyszíni bírság.

Pénzbírság helyszíni intézkedés során azzal szemben szabható ki, aki a szabálysértés elkövetését elismeri. A gépjárművel elkövetett szabálysértés miatt a helyszíni bírságot a gépjárművezető távollétében is ki lehet szabni.

A helyszíni bírság összege **ötezer forinttól ötvenezer forintig**, hat hónapon belül újabb szabálysértés elkövetése esetén hetvenezer forintig terjedhet. Egyes közlekedési szabálysértések vonatkozásában a Kormány rendelettel állapítja meg a helyszíni bírság kötelezően alkalmazandó konkrét mértékét. (63/2012. (IV. 2.) Korm. r.)

Ha az eljárás alá vont személy a helyszíni bírság kiszabását aláírásával igazoltan tudomásul veszi, a helyszíni bírság ellen nincs helye jogorvoslatnak. A helyszíni bírság megfizethető csekkszelvényen, banki átutalással vagy bankkártyával is (készpénz-kímélő fizetési mód alkalmazásával). A határidőn belül meg nem fizetett helyszíni bírság szintén elzárásra változtatható át.

A helyszíni bírságot kiszabó szerv hivatalból megállapíthatja, hogy a döntés jogszabályt sért, ilyenkor a helyszíni bírságot kiszabó szerv vagy személy a döntését módosítja vagy visszavonja. Ha a gépjármű üzembentartója a távollétében kiszabott helyszíni bírság kiszabását nem veszi tudomásul, a szabálysértési eljárást az egyébként irányadó rendelkezések szerint kell lefolytatni.

3.2.4. A közérdekű munka

A 2012. évi II. törvény egyik újdonsága a **főbüntetési nemként kiszabható közérdekű munka** volt, melynek kiszabása esetén az eljárás alá vont személy köteles a számára meghatározott munkát elvégezni, személyi szabadsága egyébként nem korlátozható.

A közérdekű munka tartamát órákban kell meghatározni. A közérdekű munka **legkisebb mértéke hat, legmagasabb mértéke száznolcvan óra**. A közérdekű munka tartamába be kell számítani a közérdekű munka alapjául szolgáló szabálysértéssel összefüggésben elrendelt szabálysértési őrizet teljes idejét, valamint a közérdekű munka alapjául szolgáló szabálysértéssel összefüggésben elrendelt, négy órát meghaladó tartamú előállítás tartamát. A szabálysértési őrizet, valamint a négy órát meghaladó tartamú előállítás minden megkezdett óráját egy óra tartamú közérdekű munkaként kell beszámítani.

Közérdekű munka **nem szabható ki akkor**, ha az eljárás alá vont személlyel szemben elzárás nem lenne kiszabható. Ha az eljárás alá vont személy a munkakötelezettségének nem tesz eleget, a bíróság a közérdekű munka, illetve

annak hátralévő részét hat óránként számítva egy nap szabálysértési elzárásra változtatja át.

3.2.5. A járművezetéstől eltiltás

Az eljárás alá vont személy eltiltható, illetve az e törvényben meghatározott esetben az eljárás alá vont személyt el kell tiltani a járművezetéstől, ha a szabálysértést engedélyhez kötött járművezetés szabályainak megszegésével követte el.

A járművezetéstől eltiltásnak vannak egyes kötelező esetkörei is, így közveszély színhelyén, a 7500 kg-ot meghaladó megengedett legnagyobb össztömegű tehergépkocsival, vontatóval, valamint e járműből és pótkocsiból álló járműszerelvénnyel az úton való haladásra, az előzésre és kikerülésre, valamint a lezárt útszakaszra történő behajtásra vonatkozó szabályok megszegésével elkövetett szabálysértés miatt járművezetéstől eltiltást alkalmazni kell.

A **vezetői engedély visszaadása** külön jogszabályban meghatározott feltétel teljesítésétől tehető függővé. A járművezetéstől eltiltás meghatározott járműkategóriára, illetve járműfajtára is vonatkozhat. A járművezetéstől eltiltás legrövidebb tartama egy hónap, leghosszabb tartama egy év lehet.

3.2.6. Az elkobzás

El kell kobozni azt a dolgot:

- amelyet a szabálysértés elkövetéséhez eszközül használtak vagy arra szántak,
- amelynek a birtoklása jogszabályba ütközik, vagy amely veszélyezteti a közbiztonságot,
- amely szabálysértés elkövetése útján jött létre,
- amelyre a szabálysértést elkövették, vagy amelyet a szabálysértés befejezését követően e dolog elszállítása céljából használtak,
- amelyet az eljárás alá vont személy a szabálysértés elkövetéséért a tulajdonostól vagy annak hozzájárulásával mástól kapott.

Az elkobzás önállóan és akkor is alkalmazható, ha az eljárás alá vont személy nem vonható felelősségre. Az elkobzott dolog tulajdonjoga az államra száll. Nincs helye elkobzás elrendelésének, ha a cselekmény elkövetése óta két év eltelt, kivéve, ha az elkobzás tárgyának birtoklása jogellenes.

3.2.7. A kitiltás

Két esetben alkalmazható.

- A sportrendezvényen való részvétellel, az odautazással vagy az onnan történő távozással összefüggő szabálysértés miatt az eljárás alá vont személy kitiltható bármelyik sportszövetség versenyrendszerében megrendezésre kerülő sportrendezvényről, valamint bármelyik sportszövetség versenyrendszerében megrendezett sportesemény helyszínéül szolgáló sportlétesítményből.
- A kereskedelmi tevékenységgel összefüggő szabálysértés miatt, e tevékenysége folytatásának megakadályozása érdekében az eljárás alá vont személy kitiltható a kereskedelmi létesítményből vagy kereskedelmi tevékenység helyéül szolgáló egyéb helyszínről

Mindkét esetben a kitiltás legrövidebb tartama hat hónap, leghosszabb tartama két év.

3.2.8. A figyelmeztetés

A legenyhébb szankció, amellyel a szabálysértési hatóság, illetve a bíróság a rosszallását fejezi ki és felhívja az eljárás alá vont személyt arra, hogy **a jövőben tartózkodjon szabálysértés elkövetésétől**. Figyelmeztetés alkalmazásának akkor van helye, ha a szabálysértés az elkövetés körülményeire tekintettel **csekély súlyú és ettől az intézkedéstől kellő visszatartó hatás várható**.

2003. szeptember 1-től helyszíni eljárás keretében lehetőség van **szóbeli figyelmeztetés** alkalmazására is, amellyel a hatóság akkor lehet élhet, ha az elkövetett cselekmény oly csekély mértékben veszélyes a társadalomra, hogy még a helyszíni bírság kiszabása is szükségtelen.

3.3. A büntetés kiszabásának elvei

A büntetést és az intézkedést úgy kell megállapítani, hogy igazodjék a szabálysértés súlyához. Az eljárás alá vont személy személyi körülményeit annyiban kell figyelembe venni, amennyiben azok a szabálysértési hatóság vagy a bíróság rendelkezésére álló adatokból megállapíthatóak.

Büntetés kiszabásakor **figyelembe kell venni a szabálysértés elkövetésének időpontját megelőző két éven belül az eljárás alá vont személy szabálysértés miatt történt felelősségre vonását**. Enyhítő körülményként kell figyelembe venni az eljárás alá vont személy hatóságokkal való együttműködését.

A jogszabály figyelembe veszi a halmazati büntetést és ismételt elkövetést:

Halmazat esetén, ha az eljárás alá vont személyt ugyanabban az eljárásban **több szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértés miatt vonják felelősségre, a szabálysértési elzárás leghosszabb tartama kilencven nap, a pénzbírság felső határa a kiszabható pénzbírság felével emelkedik. Pénzbírság esetén hasonló szabály alkalmazandó.**

Ismételt elkövetésre más szabályok alkalmazandók: ha az eljárás alá vont személyt a szabálysértés elkövetésének időpontját megelőző hat hónapon belül

- szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértés miatt legalább két ízben jogerősen felelősségre vonták, az újabb szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértési ügyben a szabálysértési elzárás leghosszabb tartamára és a pénzbírság felső határára a felével emelkedik.
- szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértés miatt legalább két ízben jogerősen felelősségre vonták, az újabb pénzbírsággal büntethető szabálysértés miatt hetvenöt napig terjedő szabálysértési elzárás-büntetés szabható ki,
- pénzbírsággal sújtható szabálysértés miatt legalább két ízben jogerősen felelősségre vonták, az újabb szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértés miatt hetvenöt napig terjedő szabálysértési elzárás-büntetés szabható ki,
- pénzbírsággal sújtható szabálysértés miatt legalább két ízben jogerősen felelősségre vonták, az újabb pénzbírsággal büntethető szabálysértés miatt hatvan napig terjedő szabálysértési elzárás-büntetés szabható ki.

3.4. A szabálysértési elzárás és a pénzbírság végrehajthatóságának elévülése

A büntetés szintén **elévülhet**. Az elévülési idő az alaphatározat jogerőre emelkedésétől számítva egy év. Az elévülési időbe nem számít be a szabálysértési elzárás elhalasztására, illetve a pénzbírság esetében a halasztásra és a részletfizetésre engedélyezett idő. Az **elévülést félbeszakítja** a szabálysértési elzárás, a meg nem fizetett pénzbírság végrehajtása iránt tett intézkedés. A félbeszakítás napjával az elévülés határideje újrakezdődik. A határozat jogerőre emelkedésétől számított két év elteltével nincs helye végrehajtásnak. A helyszíni bírságra ugyanezek a szabályok az irányadók.

3.5. Mentésülés a hátrányos jogkövetkezmények alól

Az eljárás alá vont személy a büntetést vagy intézkedést megállapító határozat jogerőre emelkedését követő **két év elteltével mentesül**.

3.6. Fiatalkorúakra vonatkozó különleges szabályok

Fiatalkorú az, aki a szabálysértés elkövetésekor a tizennegyedik életévét betöltötte, de a tizennyolcadikat még nem. Esetükben a szabálysértési ***elzárás leghosszabb tartama harminc nap, halmozati büntetés esetén negyvenöt nap.*** Fiatalkorúval szemben pénzbírságot vagy helyszíni bírságot csak akkor lehet kiszabni, ha a fiatalkorú annak megfizetését vállalja, közérdekű munkát pedig csak akkor, ha a határozat meghozatalakor betöltötte a tizenhatodik életévét. Szintén alacsonyabb felső összeghatárok vonatkoznak a fiatalkorúakra e körben is, így a pénzbírság legmagasabb összege ötvenezer forint lehet, míg a szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértések esetén százezer forint, a helyszíni bírság legmagasabb összege pedig huszonötezer forint.

XIII. FEJEZET

A SZABÁLYSÉRTÉSI ELJÁRÁS

1. Alapelvek

A 2012. évi II. törvény meghatározta az eljárási elveket, amelyek a következők:

- az *alkalmazandó jogszabály*, amely szerint a szabálysértési eljárást a cselekmény elbírálásakor hatályban lévő törvény eljárási szabályai szerint kell lefolytatni (a szabálysértési jogban az anyagi és az eljárási szabályok vonatkozásában eltérően alakul az időbeli hatály elve annak ellenére, hogy egyetlen jogszabályról van szó),
- a *hivatalból való eljárás*, amely alapján a szabálysértési hatóság és a bíróság a törvényben megállapított feltételek fennállása esetén köteles a szabálysértési eljárást lefolytatni,
- az *ártatlanság védelme és a bizonyítás terhe*. Ennek alapján senki sem tekinthető szabálysértés elkövetésében felelősnek mindaddig, amíg szabálysértési felelősségét a szabálysértési hatóság vagy a bíróság jogerős határozata nem állapította meg. A szabálysértési felelősség bizonyítása a szabálysértési hatóságot terheli. Senki sem kötelezhető ártatlanságának bizonyítására,
- az *önvádra kötelezés tilalma*, amely szerint senki sem kötelezhető arra, hogy önmagára terhelő vallomást tegyen és önmaga ellen bizonyítékot szolgáltatasson,
- a *védekezés joga* szerint az eljárás alá vont személyt megilleti a védekezéshez való jog, és a szabálysértési hatóság és a bíróság köteles biztosítani, hogy az eljárás alá vont személy a törvényben meghatározott módon védekezhessen,
- a *jogorvoslati jogosultság* alapján a szabálysértési hatóság, valamint a bíróság határozata és intézkedése ellen, valamint intézkedésének elmulasztása miatt jogorvoslatnak van helye. E körbe tartozik az is, hogy a jogorvoslatra jogosult a jogorvoslati jogáról írásban vagy a tárgyaláson szóban lemondhat.
- a *nyelvhasználat joga* szerint a szabálysértési eljárás nyelve a magyar. A magyar nyelv ismeretének hiánya miatt senkit sem érhet hátrány, és a szabálysértési eljárásban mind szóban, mind írásban mindenki anyanyelvét vagy más nyelvet is használhat,
- a *szabálysértési felelősség elbírálása* során abban a kérdésben, hogy az eljárás alá vont személy követett-e el és milyen szabálysértést, a

szabálysértési hatóságot és a bíróságot a büntetőeljárásban hozott határozat és az abban megállapított tényállás köti csak.

2. A szabálysértés miatt eljáró szervek

A szabálysértési eljárás elbírálásában közigazgatási szervek és bíróságok vesznek részt. A *közigazgatási hatóságok* közül általános hatáskörrel az alábbi hatóságok bírnak:

Az általános szabálysértési hatóság a fővárosi, megyei kormányhivatal járási hivatala, míg a közlekedési jellegű ügyekben a rendőrkapitányság vagy az egyes feladatok ellátására létrehozott rendőri szerv, valamint a pénzügyi jellegű jogsértések esetén a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vámszerve jár el. Az elzárással is sújtható szabálysértés miatt első fokon a járásbíróság jár el.

Helyszíni bírság kiszabására főszabály szerint a rendőrség jogosult, míg a szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértés miatt csak a rendőrség szabhat ki helyszíni bírságot. Szabálysértés észlelése esetén a törvény kifejezett rendelkezése alapján helyszíni bírságot szabhatnak ki az alábbi szervek:

- a járási hivatal arra felhatalmazott ügyintézője,
- a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vámszerve,
- a hivatásos katasztrófavédelmi szerv arra felhatalmazott ügyintézője,
- a közlekedési hatóság ellenőre,
- a közterület-felügyelő,
- a természetvédelmi őr, az önkormányzati természetvédelmi őr,
- az erdészeti hatóság arra felhatalmazott ügyintézője,
- a halászati őr,
- a mezőőr.

2.1. A szabálysértési hatóság hatásköre és illetékessége

Szabálysértési ügyekben főszabály szerint *az eljárás alá vont személy lakóhelye szerinti szabálysértési hatóság illetékes*. Ha a szabálysértési eljárás *gyorsabb és eredményesebb lefolytatása indokolja, az eljárás alá vont személy tartózkodási helye, munkahelye, az elkövetés helye, továbbá a szabálysértés felderítésének helye szerint illetékes szabálysértési hatóság is eljárhat*. Ha pedig több eljárás alá vont személy van és különböző szabálysértési hatóságok illetékességi területén laknak, akkor az a szabálysértési hatóság jár el, amelyik az ügyben korábban intézkedett (*megelőzés elve*).

Ha *vitás*, hogy a több szabálysértési hatóság közül melyik köteles eljárni, *az eljáró szabálysértési hatóságot a törvényben meghatározott felettes szervük, vagy ennek hiányában a szabálysértési szabályozásért felelős miniszter jelöli ki*. A szabálysértési hatóság és a bíróság között felmerülő hatásköri vita esetén – csak úgy mint a Ket. esetén – a bíróság határozata a döntő. A szabálysértési hatóság kijelöléséről hozott határozat ellen jogorvoslatnak nincs helye.

2.2. A bíróság hatásköre és illetékessége

Az elzárással is sújtható szabálysértés miatt *első fokon az elkövetés helye szerint illetékes járásbíróság* jár el. A törvényszék elnöke ezekre az eljárásokra más járásbíróság illetékességét is megállapíthatja. Az eljárás gyorsabb és eredményesebb érdekében ezektől a szabályoktól el lehet térni, valamint a bíróságok esetén is *érvényesül a megelőzés elve*.

Az első fokú bíróság végzése ellen benyújtott fellebbezést másodfokon a törvényszék tanácsülésen bírálja el. A szabálysértési hatóság határozata ellen benyújtott kifogást az ügyben érdemi határozatot hozó szabálysértési hatóság székhelye szerinti járásbíróság bírálja el. A szabálysértési hatóság eljárása, határozatai és intézkedései ellen az ügyész e törvényben meghatározott intézkedését – ha azzal a szabálysértési hatóság nem ért egyet – a szabálysértési hatóság székhelye szerinti járásbíróság bírálja el. A szabálysértési törvény vonatkozásában a járásbíróság hatáskörébe tartozó ügyekben bírósági titkár is eljárhat.

2.3. Ügyész részvétele a szabálysértési eljárásban

Az ügyész ellenőrzi a szabálysértési hatóságok eljárásának és intézkedésének törvényességét, valamint törvényességi felügyeletet gyakorol a szabálysértési nyilvántartási rendszer felett. Ha a szabálysértési hatóság az ügyészi felhívást alaposnak tartja, a törvényt sértő rendelkezést köteles nyolc napon belül az ügyészi indítványnak megfelelően visszavonni vagy módosítani és erről egyidejűleg az intézkedése megküldésével az ügyészt értesíteni. A felhívás eredménytelensége esetén az ügyész a jogerős határozatot megtámadja, a szabálysértési hatóság az ügy iratait nyolc napon belül megküldi a bíróságnak.

2.4. A hatóság kizárása

A szabálysértési ügyben *a szabálysértési hatóság és bíróság tagjaként a következő személyek nem járhatnak el:*

- aki az ügyben, mint eljárás alá vont személy vagy az eljárás alá vont személy képviselője, továbbá mint sértett, feljelentő, vagy mint ezek képviselője vesz vagy vett részt, valamint a felsoroltak hozzátartozója;
- aki az ügyben, mint tanú vagy szakértő vesz vagy vett részt;
- akitől az ügy elfogulatlan megítélése egyéb okból nem várható;
- aki az ügyben közvetítőként jár vagy járt el.

Nem kizárási ok, ha a szabálysértési hatóság tagja a hivatali hatáskörében tudomására jutott szabálysértés miatt tesz feljelentést. Nem járhat el az ügyben az a szabálysértési hatóság és bíróság sem, amelynek vezetőjével szemben ezek a kizárási okok áll fenn.

A szabálysértési hatóságnak és a bíróságnak az a tagja, aki a kizárási okot maga jelentette be, bejelentésének elbírálásáig az ügyben nem járhat el. A kizárásról hivatalból vagy bejelentésre a szabálysértési hatóságnál a kifogásolt személy közvetlen felettese, bíró esetében a bíróság elnöke dönt. Ha helyt ad a bejelentésnek, kijelöli az eljáró személyt. A kizárás elbírálásáról határozatot kell hozni. A kizárást kimondó határozat ellen nincs helye jogorvoslatnak, a kizárás megtagadását az ügydöntő határozat elleni jogorvoslatban lehet sérelmezni.

3. A szabálysértési eljárásban résztvevő személyek

A szabálysértési eljárásban az alábbi személyek vesznek részt:

3.1. Az eljárás alá vont személy

Eljárás alá vont személy az, akivel szemben szabálysértési eljárás folyik.

Jogai:

- jogosult megismerni, hogy mely cselekmény miatt, milyen tények és bizonyítékok alapján folyik ellene szabálysértési eljárás.
- jogosult az eljárási cselekményeknél jelen lenni,
- az eljárás bármely szakaszában észrevételt, indítványt tehet,
- a szabálysértési hatóságtól és a bíróságtól felvilágosítást kérhet,
- megtekintheti az ügy iratait, azokról másolatot kérhet, illetve készíthet, de a minősített adatot tartalmazó másolatot a hatóság épületéből nem viheti ki.

3.2. Az eljárás alá vont személy képviselője

Az eljárás alá vont személy érdekében a szabálysértési eljárás bármely szakaszában **törvényes képviselője vagy az általa vagy törvényes képviselője által írásban meghatalmazott nagykorú személy járhat el.** Jogai az eljárás alá vont személy jogaihoz igazodnak.

3.3. A sértett

Sértett az, akinek a szabálysértés sértette vagy veszélyeztette a jogát vagy a jogos érdekét. A sértett az eljárás bármely szakaszában észrevételt, indítványt tehet, kérdést tehet fel, jogairól és kötelességeiről a szabálysértési hatóságtól, az ügyésztől és a bíróságtól felvilágosítást kérhet, megtekintheti az őt érintő iratokat, azokról másolatot kérhet, illetve készíthet.

A sértett kérheti az eljárás alá vont személytől a szabálysértés folytán keletkezett kárának megtérítését és képviselőt vehet igénybe, aki lehet törvényes képviselő vagy meghatalmazás alapján más nagykorú személy.

4. A bizonyítási eljárás

A szabálysértési hatóság az ügy megítélése szempontjából lényeges körülményeket köteles tisztázni. Ha ehhez nem elegendők a rendelkezésre álló adatok, bizonyítási eljárást folytat le. A szabálysértési eljárás szabad bizonyítási rendszeren alapul, ami azt jelenti, hogy a szabálysértési hatóság a törvényi keretek között szabadon választhatja meg az alkalmazandó bizonyítási eszközt. Nem kell bizonyítani a köztudomású tényeket és azokat a tényeket, amelyekről a szabálysértési hatóságnak, illetve a bíróságnak hivatalos tudomása van. Csak azok a bizonyítási eszközök használhatók fel, amelyeket az arra feljogosított hatóságok törvényes eljárásuk keretében szereztek meg. A bíróság, valamint a szabálysértési hatóság az ismeretlen helyen tartózkodó eljárás alá vont személy lakóhelyének, illetve tartózkodási helyének felkutatása érdekében az utolsó ismert lakóhelye vagy tartózkodási helye szerint illetékes rendőri szerv közreműködését kérheti. A rendőr jogosult felvilágosítást kérni az eljárás alá vont személy hollétéről az utolsó ismert lakóhelyén vagy tartózkodási helyén.

4.1. A tanúvallomás

A tanúnak a szabálysértési eljárásban is három kötelezettsége van: megjelenési, vallomástételi és igazmondási. A szabálysértési eljárásban hasonlóan a közigazgatási eljáráshoz vannak abszolút és relatív tanúzási akadályok:

Nem hallgatható meg tanúként:

- az, akitől a testi vagy szellemi állapota miatt nem várható bizonyítékként értékelhető vallomás,
- minősített adatról az, aki a titoktartási kötelezettség alól az arra jogosult szervtől vagy személytől nem kapott felmentést.
- aki foglalkozásánál, hivatásánál vagy közmegebízásánál fogva titoktartásra köteles, ha a tanúvallomásával e kötelezettségét megsértené.

A tanúvallomást megtagadhatja az, aki

- az eljárás alá vont személy hozzátartozója,
- magát vagy hozzátartozóját szabálysértés vagy bűncselekmény elkövetésével vádolná, az ezzel kapcsolatos kérdésben,
- médiatartalom-szolgáltató, vagy vele munkaviszonyban vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban álló személy, ha a tanúvallomásával a számára a médiatartalom-szolgáltatói tevékenységgel összefüggésben információt átadó személy kilétét felfedné, az ezzel kapcsolatos kérdésben.

A tanúk meghallgatása egyenként, lehetőség szerint az eljárás alá vont személy jelenlétében történik. A meghallgatást megelőzően meg kell állapítani a tanú személyazonosságát, valamint azt, hogy az eljárás alá vont személynek vagy a sértettnek hozzátartozója-e, továbbá, hogy az ügyben más okból érdekelt vagy elfoglalt-e. Ezekre a kérdésekre a tanú akkor is köteles válaszolni, ha egyébként a vallomástételt megtagadhatja. A tanút a vallomás megkezdése előtt figyelmeztetni kell jogaira, kötelezettségeire és a hamis tanúzás, valamint a hamis vád jogkövetkezményeire. A tizennegyedik életévét be nem töltött személyt csak akkor lehet tanúként meghallgatni, ha a vallomásától várható bizonyíték más bizonyítási eszközzel nem pótolható. A még meg nem hallgatott tanú nem lehet jelen az eljárás alá vont személy, más tanú és a szakértő meghallgatásakor. A tanú meghallgatásán nem lehet jelen az eljárás alá vont személy és az eljárás egyéb résztvevője, ha a tanú minősített adatról tesz vallomást, továbbá, ha elrendelték a tanú adatainak zártan kezelését. Az eljáró hatóság engedélyezheti azt is, hogy a tanú a szóbeli meghallgatását követően vagy helyette írásban tegyen vallomást. Ebben az esetben a tanú a vallomását saját kezűleg leírja és aláírja, de mindez nem zárja ki, hogy utóbb a tanút a hatóság idézze. Ha a tanú szóbeli meghallgatás nélkül vagy a szóbeli meghallgatást követően írásban tesz vallomást, az írásbeli vallomásból ki kell tűnnie, hogy a tanú a vallomást a vallomástétel akadályainak, valamint a hamis tanúzás következményeinek ismeretében tette meg. Erre a tanút az írásbeli vallomás megtételének engedélyezésével egyidejűleg, a vallomástétel akadályainak és a hamis tanúzás következményeinek ismertetésével figyelmeztetni kell.

4.2. A szakértő és a szakvélemény

Ha a szabálysértési felelősségre vonás szempontjából jelentős, bizonyítást igénylő tény megállapításához vagy megítéléséhez különleges szakértelem szükséges, a szabálysértési hatóság, illetve a bíróság – hivatalból vagy kérelemre – szakértőt rendel ki.

A szabálysértési hatóság a szakértői névjegyzékben szereplő igazságügyi szakértőt, illetve szakvélemény adására feljogosított gazdasági társaságot, szakértői intézményt vagy külön jogszabályban meghatározott állami szervet, intézményt, szervezetet, ha ez nem lehetséges, kellő szakértelemmel rendelkező személyt vagy intézményt (eseti szakértő) rendel ki szakértőként. A szakértő jogosult mindazokat az adatokat megismerni, amelyek a feladatának teljesítéséhez szükségesek. E célból az ügy iratait megtekintheti, az eljárási cselekményeknél jelen lehet, az eljárás alá vont személytől, a sértettől és a tanútól felvilágosítást, a kirendelő hatóságtól további adatokat, iratokat és felvilágosítást kérhet. A szakértő a kirendelő hatóság felhatalmazása alapján a neki át nem adott tárgyat is megtekintheti, megvizsgálhatja, abból mintát vehet. Az eljárás alá vont személy és a sértett – a műtét és a műtétnek minősülő vizsgálati eljárás kivételével – köteles alávetni magát a szakértői vizsgálatnak, illetve beavatkozásnak. Ha a szakvélemény hiányos, önmagával ellentmondó megállapításokat tartalmaz, a kirendelő hatóság felhívására a szakértő köteles a kért felvilágosítást megadni, a szakvéleményt kiegészíteni. Ha a szakvélemény hiányossága így sem pótolható, illetve ellentmondásai nem oldhatók fel, kérelemre vagy hivatalból más szakértő is kirendelhető.

A szakértőre irányadó szabályokat kell alkalmazni a tolmácsra is. Tolmácsot akkor kell igénybe venni, ha a nem magyar anyanyelvű személy az eljárás során az anyanyelvét kívánja használni, vagy a törvény szabályai szerint más nyelv használatát kéri. Ha a meghallgatandó személy hallássérült, siketvak, kérésére jelnyelvi tolmács közreműködésével kell meghallgatni. Ha a meghallgatandó személy beszéd fogyatékos, kérésére a meghallgatás helyett írásban tehet nyilatkozatot. A tolmács díját és költségeit az állam viseli.

4.3. A tárgyi bizonyítási eszköz

Tárgyi bizonyítási eszköz minden olyan dolog, amely a szabálysértés elkövetésének nyomait hordozza, amely a szabálysértés elkövetése útján jött létre, amelyet a szabálysértés elkövetéséhez eszközül használtak, vagy amelyre a szabálysértést elkövették. A tárgyi bizonyítási eszköz le kell foglalni vagy ha nem alkalmas lefoglalásra, akkor a szabálysértéssel kapcsolatos egyedi tulajdonságainak leírását rögzítő iratot, fényképet vagy más felvételt kell az iratokhoz csatolni.

4.4. Az okirat

A szabálysértési hatóság, illetve a bíróság a tényállás megállapítása céljából valamilyen tény vagy körülmény igazolására kiállított okiratot vagy más iratot bizonyítási eszközként használhat, ha az a szabálysértési eljárásban valamely bizonyítandó tény bizonyítására alkalmas.

4.5. A szemle

Ha a tényállás tisztázásához személy, tárgy vagy helyszín közvetlen megtekintése, illetve megfigyelése szükséges, a szabálysértési hatóság, illetve a bíróság szemlét tart. A szemle tárgyának birtokosa köteles lehetővé tenni a tárgy, illetve a helyszín megtekintését, megfigyelését. A szemle alkalmával a bizonyítás szempontjából jelentős körülményeket kell rögzíteni. Ha a bizonyításhoz szükséges, a szemle tárgyáról fényképet vagy más felvételt, rajzot kell készíteni és azt a jegyzőkönyvhöz kell csatolni.

4.6. Az eljárás alá vont személy vallomása

Az eljárás során ***meg kell hallgatni az eljárás alá vont személyt*** is. A meghallgatás megkezdése előtt meg kell állapítani az eljárás alá vont személy személyazonosságát. A meghallgatásának megkezdésekor figyelmeztetni kell arra, hogy nem köteles vallomást tenni, illetve azt bármikor megtagadhatja, továbbá, hogy amit mond, az bizonyítékként felhasználható. A figyelmeztetést és az eljárás alá vont személy választát jegyzőkönyvbe kell foglalni. A figyelmeztetés elmaradása esetén az eljárás alá vont személy vallomása nem vehető figyelembe bizonyítékként. Ha az eljárás alá vont személy a vallomás tételét megtagadja, figyelmeztetni kell arra, hogy ez az eljárás folytatását nem akadályozza.

Ha az eljárás alá vont személy vallomást tesz, figyelmeztetni kell, hogy a vallomásában mást hamisan nem vádolhat. Arra a szabálysértési cselekményre nézve, amelyre az eljárás alá vont személy a vallomás tételét megtagadta, hozzá további kérdések nem intézhetők, és nem szembesíthető, kivéve, ha előtte úgy dönt, hogy vallomást tesz. A vallomás tételének megtagadása nem érinti az eljárás alá vont személy kérdezési, észrevételezési és indítványtételi jogát. Az eljárás alá vont személyt nyilatkoztatni kell azokról a személyi körülményeiről, amelyek az alkalmazandó joghátrány megállapítása szempontjából jelentősek lehetnek.

4.7. Szembesítés

2013. szeptember 1-től alkalmazható új bizonyítási eszköz a szembesítés, amelyet akkor lehet alkalmazni, ha az eljárás alá vont személyek, a tanúk, illetve az eljárás

alá vont személy és a tanú vallomásai egymással ellentétesek. Ilyen esetben az **ellentétet szükség esetén szembesítéssel** lehet tisztázni. A szembesítettek a vallomásukat egymással előszóban közlik. Megengedhető, hogy egymásnak az ügyel kapcsolatban kérdéseket tegyenek fel. Ha a tanú vagy az eljárás alá vont személy védelme ezt szükségessé teszi, a tanú, illetve az eljárás alá vont személy szembesítését mellőzni kell.

5. Kényszerintézkedések

A szabálysértési eljárás során alkalmazhatók az alábbi kényszerintézkedések, amelyek eljárási kényszer alkalmazásához szükségesek.

5.1. Az elővezetés

A **szabálysértési hatóság vagy a bíróság rendelkezése alapján** azt az eljárás alá vont személyt vagy tanút, aki a szabálysértési hatóság, illetve a bíróság előtt a szabályszerű idézésre nem jelenik meg és távolmaradását előzetesen, alapos okkal nem menti ki, a rendőrség útján vagy NAV vámszerve útján elő lehet vezetni. Az elővezetés útba-indítással is foganatosítható.

Az elővezetést **határozattal kell elrendelni**. A szabálysértési hatóságnak az elővezetés elrendeléséről az ügyészt haladéktalanul értesíteni kell. Ha az ügyész az elővezetéssel nem ért egyet, az elővezetés napját megelőző napig határozattal az elővezetési határozatot hatályon kívül helyezi.

5.2. Szabálysértési őrizet

Különleges eljárási szankció, amely csak elzárással is sújtható szabálysértés esetén alkalmazható a rendőrség által gyorsított bírósági eljárás lefolytatása céljából. További feltétele az eljárás alá vont személy tettenérése, de a tettenérésre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni akkor is, ha a szabálysértés helyszínéről elmenekült elkövetőt a rendőrség az elkövetéstől számított negyvennyolc órán belül elfogja.

A szabálysértési őrizet a bíróság érdemi végzésének meghozataláig, de **legfeljebb hetvenkét óráig tart**. Az eljárás alá vont személyt nyomban szabadon kell bocsátani, ha a szabálysértési őrizet tartama alatt a bíróság a gyorsított eljárást nem folytatta le vagy nem szabott ki szabálysértési elzárást. A szabálysértési őrizet tartama a másodfokú végzés meghozataláig indokolt határozattal meghosszabbítható. A szabálysértési őrizet ekkor a másodfokú bíróság végzésének meghozataláig, illetve a nem jogerősen kiszabott szabálysértési elzárás tartamáig, de legfeljebb a meghosszabbítástól számított tíz napig tarthat.

A szabálysértési őrizettel szemben **önálló jogorvoslatot nem lehet igénybe venni**, de az őrizetbe vétellel és az annak tartamát meghosszabbító végzéssel szemben az eljárás alá vont személy és az eljárás alá vont személy képviselője a kihirdetéskor fellebbezést jelenthet be.

A szabálysértési őrizet végrehajtásával kapcsolatos kérdéseire a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló törvénynek az őrizet végrehajtására vonatkozó szabályait kell alkalmazni azzal, hogy a rendelkezési jogkör gyakorlója az őrizetet elrendelő szerv vezetője.

5.3. Ruházat, csomag és jármű átvizsgálása

A rendőrség, illetve a NAV vámszerve átvizsgálhatja annak a személynek a ruházatát, a csomagját, illetve a helyszínen lévő járművét, akiről feltehető, hogy tárgyi bizonyítási eszközt tart magánál. Az átvizsgálás megkezdése előtt az érintett személyt fel kell szólítani, hogy a keresett tárgyat önként adja át. A ruházat átvizsgálását csak az átvizsgálendő személlyel azonos nemű személy végezheti.

5.4. A lefoglalás

A szabálysértési hatóság, valamint a helyszíni bírság kiszabására jogosult szerv lefoglalhatja azt a dolgot,

- amely tárgyi bizonyítási eszköz,
- amelynek elkobzását e törvény elrendeli.

Postai küldeményt, táviratot – a címzettnek történő kézbesítése előtt – csak az ügyész írásbeli határozata alapján lehet lefoglalni, az ügyészi határozat meghozataláig csak visszatartásuk iránt lehet intézkedni. A lefoglalás a birtok elvonását jelenti. A szabálysértési hatóság gondoskodik a hozzá megküldött lefoglalt dolog őrzéséről. Ha a dolog használatához az érintettnek különös érdeke fűződik, a lefoglalt dolgot az őrizetére lehet bízni. A gyorsan romló, bomló, tárolhatatlan dolgot a szabálysértési hatóság értékesíti vagy megsemmisíti. A lefoglalás elrendeléséről és megszüntetéséről határozatot kell hozni. A lefoglalást haladéktalanul meg kell szüntetni, ha arra az eljárás érdekében már nincs szükség. Ebben az esetben a dolgot, illetve az értékesítésből befolyt ellenértéket annak kell visszaadni, akitől a dolgot lefoglalták. Ha a lefoglalt dolog értéktelen és arra senki sem tart igényt, a lefoglalás megszüntetése után azt meg kell semmisíteni.

5.5. A rendbírság

Rendbírság **az eljárási kötelességek teljesítése érdekében, továbbá az eljárás rendjének megzavarása miatt szabható ki.** A rendbírság legalacsonyabb összege ötezer, legmagasabb összege százezer – ha a rendbírság kiszabására ugyanabban az eljárásban ismételten kerül sor, százötvenezer – forint. Bírósági eljárásban a legmagasabb rendbírság százötvenezer, ismételt esetben kétszázezer forint.

A szabálysértési hatóság által kiszabott rendbírság ellen halasztó hatályú panasznak, a bíróság által kiszabott rendbírság ellen a határozat kézbesítésétől számított nyolc napon belül benyújtott halasztó hatályú fellebbezésnek van helye.

5.6. Jogorvoslat

A kényszerintézkedés tárgyában hozott határozattal, illetve az intézkedéssel szemben **panasz tehető. Kivétel** ez alól az elővezetés elrendelése, valamint az őrizetbe vétel. A panaszt a határozat közlésétől számított három napon belül kell szóban vagy írásban megtenni a szabálysértési hatóságnál. Amennyiben a szabálysértési hatóság a panasznak nem ad helyt, az iratokat három napon belül az illetékes ügyésznek küldi meg. Az ügyész a panaszt három napon belül bírálja el.

6. A szabálysértési eljárás

A szabálysértési eljárásoknak a fentiek alapján két nagy típusa létezik. Az egyik az elzárással nem sújtható cselekményekre, amelyek esetén első fokon közigazgatási szerv jár el, míg a másik az elzárással is sújtható cselekményekre, amelyek ügyében már első fokon bíróság jár el. Az alábbiakban elsőként a közigazgatási szervek eljárása ismerhető meg.

6.1. A szabálysértési eljárás megindulása

A szabálysértési eljárás **feljelentés alapján vagy hivatalból indulhat meg.** A feljelentést szóban vagy írásban bármely személy vagy szerv megteheti. A szóban tett feljelentést jegyzőkönyvbe kell foglalni, vagy arról feljegyzést kell készíteni. A feljelentésnek tartalmaznia kell a feljelentett cselekmény helyének és idejének, továbbá az elkövetés körülményeinek a leírását, a bizonyítási eszközök megjelölését, továbbá, ha az eljárás alá vont személy ismert, a személyi adatait. Ha lehetőség van rá, a bizonyítási eszközöket csatolni kell a feljelentéshez. Magánindítványra üldözendő szabálysértés miatt csak a sértett kívánságára indítható meg a szabálysértési eljárás. A magánindítvány előterjesztőjének bármely

olyan nyilatkozatát, amely szerint az eljárás alá vont személy szabálysértési felelősségre vonását kívánja, magánindítványnak kell tekinteni.

A feljelentést határozattal **nyolc napon belül el kell utasítani**, ha megállapítható, hogy a feljelentett szabálysértés nem szabálysértés, büntethetőséget kizáró vagy eljárást megszüntető ok áll fenn, ugyanazon szabálysértés miatt szabálysértési eljárás van folyamatban, a cselekményt szabálysértési vagy büntetőeljárás, illetve közigazgatási eljárás keretében jogerősen elbírálták, elkobzás alkalmazása szükséges felelősségre vonás nélkül, vagy a szabálysértés már elévült.

6.2. Ügyintézési határidő

A szabálysértési eljárást főszabály szerint **harminc napon** belül be kell fejezni. Ha az ügy bonyolultsága vagy más elháríthatatlan akadály indokoltá teszi, az ügyintézési határidőt a szabálysértési hatóság vezetője egy alkalommal legfeljebb harminc nappal meghosszabbíthatja.

A szabálysértési eljárást – határozatban – fel kell függeszteni, ha

- az ügy érdemi elbírálása olyan előzetes kérdés eldöntésétől függ, amelyben a döntés más szerv hatáskörébe tartozik,
- az eljárás alá vont személy ismeretlen helyen vagy külföldön tartózkodik és távollétében az ügy érdemi elbírálása nem lehetséges.

6.3. A hatóság döntései

A szabálysértési hatóság vagy az eljárást megszüntető döntést hozhat vagy szankcionáló döntést hozhat.

A szabálysértési eljárást **az alábbi esetekben kell megszüntetni**: ha

- a cselekmény nem szabálysértés,
- az eljárás adatai alapján nem állapítható meg a szabálysértés elkövetése vagy az eljárás alá vont személy kiléte, vagy az, hogy a szabálysértést az eljárás alá vont személy követte el, és az eljárás folytatásától egyik esetben sem várható eredmény,
- a szabálysértést nem az eljárás alá vont személy követte el,
- az eljárás alá vont személy meghalt,
- büntethetőséget kizáró ok áll fenn,
- a cselekményt szabálysértési vagy büntetőeljárás, illetve közigazgatási eljárás keretében jogerősen elbírálták,

- ugyanazon cselekmény miatt szabálysértési vagy büntetőeljárás, illetve közigazgatási eljárás van folyamatban,
- elévülés miatt nincs helye felelősségre vonásnak,
- elkobzás alkalmazása szükséges az eljárás alá vont személy felelősségre vonása nélkül,
- a közvetítő a közvetítői eljárás eredményes lefolytatásáról tájékoztatta a szabálysértési hatóságot vagy a bíróságot.

A megszüntető határozattal szemben **panasznak** van helye. Panaszt 8 napon belül lehet benyújtani. Amennyiben a szabálysértési hatóság a panasznak nem ad helyet, az iratokat három napon belül az illetékes ügyészségnek küldi meg. Az ügyész a panaszt nyolc napon belül elbírálja.

A bűnösséget megállapító és büntetést vagy intézkedést kiszabó határozattal szemben **kifogás** nyújtható be 8 napon belül az érdemi határozatot hozó szabálysértési hatóságnál. A kifogást benyújthatja:

- az érdemi határozattal szemben az eljárás alá vont személy és képviselője,
- az okozott kár megtérítésére kötelezés esetén, kizárólag e rendelkezéssel szemben a sértett

Amennyiben a pénzbírság összegét külön jogszabály állapította meg, a pénzbírság mértéke miatt nincs helye kifogás benyújtásának. A kifogásban elő kell adni annak okát. A kifogásban egyértelműen meg kell jelölni, hogy a bíróság az ügyet tárgyaláson bírálja el. Ennek hiányában a bíróság a kifogást tizenöt napon belül tárgyalás tartása nélkül, az iratok alapján bírálja el. A hatóság nincs kötve a határozatához, így ha a kifogásban olyan új tényt állítanak vagy olyan új bizonyítékra hivatkoznak, amelyet a szabálysértési hatóság a kifogással támadott határozat meghozatala során nem ismert, a szabálysértési hatóság a határozatát visszavonhatja, vagy az eljárás alá vont személy javára megváltoztathatja. Az így hozott új döntéssel szemben az eljárás alá vont személy és képviselője nyolc napon belül ismételt kifogást nyújthat be.

Ha a szabálysértési hatóság a kifogással támadott határozatát nem változtatja meg, a kifogást megküldi az illetékes járásbíróságnak. A bíróság a szabálysértési ügyben egyesbíróként jár el. A bíróság szabálysértési ügyben harminc napon belül ügydöntő végzéssel határoz.

A bíróság a kifogást a beérkezését követően öt napon belül megvizsgálja, hogy helye van-e intézkedés megtételének. A bíróság tárgyalást tart, ha a kifogásban a jogosult kifejezetten kérte az ügy tárgyaláson történő elbírálását, vagy ha a bíróság tárgyalás tartását szükségesnek tartja. A bíróság tárgyalása nyilvános.

A bíróság a tárgyalásra idézi az eljárás alá vont személyt, ha a tárgyalást az eljárás alá vont személy kérte vagy jelenlétét egyéb okból szükségesnek tartja. Egyéb

esetekben az eljárás alá vont személyt értesíti. Ha az eljárás alá vont személy a szabályszerű értesítésre nem jelent meg, távollétében a tárgyalás megtartható, erre őt az értesítésben figyelmeztetni kell. Ha a tárgyaláson a tárgyalás tartását kérő személy nem jelenik meg és elmaradását alapos indokkal előzetesen nem mentette ki, úgy kell tekinteni, mint aki a kifogását visszavonta. Az eljárás alá vont személy a szabálysértési tárgyaláson képviselővel is képviseltetheti magát, ha jelenléte nem kötelező.

A bíróság a tárgyalásról értesíti a szabálysértési hatóságot, az eljárás alá vont személy képviselőjét és a sértettet. Ha a szabálysértési hatóság képviselője a részvételi szándékát bejelentette, távollétében a tárgyalás nem tartható meg.

A tárgyalás menete: A tárgyalást a bíró az ügy megjelölésével nyitja meg, majd a megidézettek és az értesítettek számbavételét követően – amennyiben a tárgyalás megtartásának nincs akadálya – felhívja a tanúkat a tárgyalóterem elhagyására, az igazolatlan eltávozás következményeire való figyelmeztetés mellett. A bíró ismerteti a szabálysértési hatóság határozatának, valamint az ellene emelt kifogásnak a lényegét, a tárgyalás tartására irányuló kifejezett kérelmet, továbbá az iratok tartalmából mindazt, amit az ügy eldöntése szempontjából lényegesnek tart. Az eljárás alá vont személy, a képviselője, valamint a szabálysértési hatóság képviselője az ismertetés kiegészítését kérhetik.

A bizonyítás felvételének sorrendjét és terjedelmét a bíró állapítja meg. A bizonyítási eljárást az eljárás alá vont személy meghallgatásával kell kezdeni. A bíróság a bizonyítási indítványok felől külön indokolás nélkül dönt, elutasításukat csak az ügydöntő végzésben kell indokolni. Amennyiben a tárgyalás adataiból bűncselekmény elkövetésének gyanújára lehet következtetni, a bíróság az ügyet haladéktalanul átteszi a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező ügyészséghez.

A bíróság az ügyet lehetőleg egy tárgyalási napon befejezi. Ha az ügy terjedelme, a bizonyítás kiegészítése miatt, vagy egyéb fontos okból szükséges, a bíró a tárgyalást legfeljebb tizenöt napra elnapolhatja. Ha a tárgyalás megtartásának akadálya van, a bíró a tárgyalást legfeljebb harminc napra elhalasztja, a tárgyalás új határnapját nyomban kitűzi.

Amennyiben a bizonyítási eljárást a bíróság befejezetté nyilvánította, először az eljárás alá vont személy, illetve a képviselője fejtheti ki álláspontját az ügy lényegéről, majd a sértett szólalhat fel. A nyilatkozatokat követően a bíróság zárt ülésen meghozza a végzését, amelyet nyomban nyilvánosan kihirdet. A bíróság a szabálysértési **hatóság határozatát végzésében:**

- hatályban tartja, ha a kifogás alaptalan,
- az eljárás alá vont személy javára megváltoztathatja, ha a kifogásban olyan új tényt állítanak vagy olyan új bizonyítékra hivatkoznak, amelyet a szabálysértési hatóság a kifogással támadott határozat meghozatala során nem ismert,

- megváltoztatja, ha a szabálysértési hatóság jogszabályt helytelenül alkalmazott.

A végzés ellen fellebbezésnek nincs helye. A végzés a közlés napján jogerős.

7. Különleges lehetőségek

7.1. Meghallgatás nélküli eljárásban hozott határozat

A közigazgatási szerv bizonyos esetekben – ha a tényállás tisztázott és az eljárás alá vont személy vagy más személy meghallgatása, valamint egyéb bizonyíték beszerzése nem szükséges –, a szabálysértési hatóság meghallgatás nélkül is alkalmazhat szankciót. A szabálysértési hatóság a határozatát a szabálysértési eljárás megindítását követő **tizenöt napon** belül kizárólag az iratok alapján hozza meg. Büntetésként pénzbírság vagy más intézkedés alkalmazható. A döntéssel szemben nyolc napon belül meghallgatást kérhet. A kérelem alapján a szabálysértési hatóságnak meg kell hallgatnia az eljárás alá vont személyt. A meghallgatás alapján megállapított tényállás szerint a hatóság új határozatot hoz.

7.2. Közvetítői eljárás

2014. január 1-től a jogalkotó a szabálysértési eljárásra is kiterjesztette a közvetítői eljárás igénybevételének a lehetőség, amely egy speciális alternatív módja a büntetés elkerülésének. A **közvetítői eljárás célja**, hogy a szabálysértés következményeinek jóvátételét és az eljárás alá vont személy jövőbeni jogkövető magatartását elősegítse. A közvetítői eljárásban arra kell törekedni, hogy az eljárás alá vont személy és a sértett között a közvetítői eljárás céljának elérését elősegítő megállapodás jöjjön létre. Az ügy közvetítői eljárásra utalásának a szabálysértési eljárás alatt egy alkalommal van helye, de nem képezi gátját az eljárásnak, ha az eljárás alá vont személy a szabálysértéssel okozott kárt részben vagy egészben már önként megtérítette.

A **közvetítői eljárás ösztönzése** érdekében a hatóság az elsőfokú érdemi döntés meghozataláig 8 napos határidő tűzése mellett nyilatkozattételre hívja fel az eljárás alá vont személyt és a sértettet, amely felhívásban tájékoztatást ad a közvetítői eljárás lehetőségéről, annak szabályairól és feltételeiről, a lehetséges költségekről. A hatóság az eljárás alá vont személy vagy a sértett indítványára a szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértés, valamint a fiatalkorú által elkövetett szabálysértés miatt indult eljárást legfeljebb 30 napi időtartamra felfüggeszti és az ügyet közvetítői eljárásra utalja, ha az eljárás alá vont személy a felelősségét elismerte, vállalja a szabálysértéssel okozott sérelem jóvátételét és mindketten hozzájárultak a közvetítői eljárás lefolytatásához. Nem alkalmazható a közvetítői

eljárás olyan eljárás alá vont személy ügyében, aki ellen korábban szabálysértési eljárás indult, az annak során alkalmazott közvetítői eljárás eredményes volt, és az eredményes közvetítői eljárás befejezésének időpontja óta egy év még nem telt el. A közvetítői eljárás tárgyában hozott valamennyi határozatot a sértettel, a feljelentővel és a magánindítvány előterjesztőjével közölni kell. A közvetítői eljárást elrendelő határozat ellen nincs helye jogorvoslatnak.

A **közvetítő** a szabálysértési hatóság vagy a bíróság székhelye szerint illetékes pártfogó felügyelői szolgálat közvetítői tevékenységet végző pártfogó felügyelője lehet. A közvetítő feladata, hogy a közvetítői eljárás során pártatlanul, lelkiismeretesen, a szakmai követelmények szerint közreműködjön a megállapodás létrehozásában. A közvetítőnek tiszteletben kell tartania az eljárásban résztvevők méltóságát, és arra kell törekednie, hogy a résztvevők egymással szemben is tisztelettel járjanak el.

A közvetítői eljárás lefolytatása: A közvetítői eljárás a szabálysértési hatóságnak az eljárás felfüggesztéséről és az ügy közvetítői eljárásra utalásáról szóló határozatával, vagy a bíróságnak a szabálysértési eljárást felfüggesztő végzésével indul meg. Az eljárásban a sértett és az eljárás alá vont személy egyenrangú felek, az eljárás során bármikor visszavonhatják a részvételre vonatkozó hozzájárulásukat, és minden egyezségre önként kell jutniuk. A közvetítői eljárást úgy kell megszervezni, hogy azt a szabálysértési eljárás felfüggesztésének időtartamán belül be lehessen fejezni és a megállapodásról szóló okirat, valamint a jelentés a szabálysértési eljárás felfüggesztése határidejének letelte előtt megérkezzen a szabálysértési hatósághoz vagy a bírósághoz. A közvetítői eljárás során a közvetítői megbeszélést a közvetítői eljárás megindulásától számított 15 napon belül egy alkalomra kell összehívni. A közvetítői megbeszélésről a közvetítő feljegyzést készít. A közvetítői eljárásban a megállapodás akkor jön létre, ha a sértett és az eljárás alá vont személy között a szabálysértéssel okozott kár megtérítésében vagy a szabálysértés káros következményeinek egyéb módon való jóvátételében azonos álláspont alakul ki.

A **megállapodás** tartalmazza, hogy az eljárás alá vont személy a szabálysértéssel okozott kárt megfizeti vagy más módon jóvátételt nyújt, és az eljárás költségeit ki viseli. A közvetítő a törvényben meghatározott feltételeknek megfelelő megállapodást jóváhagyja. A jóváhagyott megállapodásról okiratot állít ki, amelyet a sértett és az eljárás alá vont személy is aláír. A megállapodásról kiállított okirat közokirat. A közvetítői eljárás eredményesen akkor fejeződik be, amikor a közvetítő által jóváhagyott megállapodás alapján az eljárás alá vont személy a szabálysértéssel okozott kárt a sértettnek megtérítette vagy a szabálysértés káros következményeit egyéb módon jóvátette.

8. Bíróság előtti eljárás

8.1. Az elzárással is sújtható cselekmények elbírálása

A szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértés miatt **a feljelentést a rendőrségnél kell megtenni**. A rendőrség a tényállásának felderítése érdekében a bírósági eljárást előkészítő eljárást folytat le. Az előkészítő eljárás befejezését követően a rendőrség az előkészítő eljárás során keletkezett iratokat, adatokat, megállapításokat tartalmazó jelentését haladéktalanul megküldi a bíróságnak.

8.2. Tárgyaláson hozott döntés

Az ügyben első fokon a járásbíróság jár el, amely tárgyalást tart, ha nincs helye meghallgatás nélküli határozatnak, vagy ha az ügy elbírálása érdekében egyébként tárgyalás tartását tartja szükségesnek, továbbá, ha az eljárás alá vont személy vagy képviselője tárgyalás tartását kérte. A bíróság az így megállapított tényállás alapján végzéssel megszünteti a szabálysértési eljárást vagy megállapítja az eljárás alá vont személy felelősségét és büntetést szab ki, illetve intézkedést alkalmaz.

8.3. Jogorvoslat

A végzéssel szemben az eljárás alá vont személy és a képviselője, az előkészítő eljárást lefolytató szerv, az okozott kár megtérítésére kötelezés esetén, kizárólag e rendelkezéssel szemben a sértett is, továbbá az előkészítő eljárást lefolytató szerv **a végzés közlésétől számított nyolc napon belül halasztó hatályú fellebbezést nyújthat be**. A fellebbezésben elő kell adni annak okát és célját. Az ok téves megjelölése vagy hiánya miatt a fellebbezés elbírálását nem lehet megtagadni.

A fellebbezést a törvényszék harminc napon belül tanácsulésen bírálja el. A törvényszék a járásbíróság végzését hatályban tartja, a súlyosítási tilalomra vonatkozó rendelkezések megtartásával megváltoztatja, vagy hatályon kívül helyezi, és az eljárást megszünteti, illetve az eljárást bíróságot új eljárásra utasítja.

8.4. A bíróság meghallgatás nélküli eljárásban hozott határozata

Ha az előkészítő eljárás iratai alapján megállapítható, hogy a tényállás tisztázott és az eljárás alá vont személy vagy a tanú, sértett, szakértő meghallgatása nem szükséges meghallgatás nélküli eljárásban hoz határozatot, de nem szabhat ki közérdekű munka és szabálysértési elzárás büntetést. A bíróság a döntését ilyenkor az előkészítő eljárásról készített jelentés megérkezését követő tizenöt napon belül, kizárólag a szabálysértési eljárás iratai és az előkészítő eljárásról szóló jelentés

alapján meghozza. Ha az eljárás alá vont személyt őrizetbe vették nem lehetséges meghallgatás nélkül határozatot hozni. A döntéssel szemben nincs helye fellebbezésnek, azonban az eljárás alá vont személy vagy képviselője annak kézhezvételétől számított nyolc napon belül kérheti tárgyalás tartását.

8.5. A bíróság elé állítás

A szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértés miatt őrizetbe vett személyt a rendőrség a gyorsított bírósági eljárás lefolytatása céljából a bíróság elé állítja. Erről a rendőrség értesíti a sértettet, valamint gondoskodik arról, hogy a bizonyítási eszközök a tárgyaláson rendelkezésre álljanak. A rendőrség közli az eljárás alá vont személlyel, hogy milyen szabálysértés miatt és milyen bizonyítékok alapján állítja bíróság elé. A rendőrség ügyvédet rendel ki, ha az eljárás alá vont személynek nincs meghatalmazott ügyvédje.

A tárgyaláson a rendőrség képviselője az iratokat és a tárgyi bizonyítási eszközöket a bíróságnak átadja, ezt követően a feljelentést szóban terjeszti elő. A bíróság nem tart tárgyalást, ha megállapítja, hogy az őrizetbe vétel feltételei nem álltak fenn, vagy az őrizetbe vételtől több mint hetvenkét óra telt el. Egyéb esetben tárgyalást tart és ügydöntő végzéssel dönt. Kihirdetés után a rendőrség képviselője, az eljárás alá vont személy, a képviselője nyilatkozatot tesz arra vonatkozóan, hogy az ügydöntő határozattal szemben kíván-e fellebbezéssel élni. Fellebbezés esetén az őrizetet meghosszabbítja és az iratokat haladéktalanul felterjeszti a törvényszékhez.

9. Rendkívüli jogorvoslat a szabálysértési eljárásban

A szabálysértési eljárás (mindkét eljárástípus során igénybe vehető) rendkívüli jogorvoslata a perújítás, amely ***a bíróság jogerős végzésével elbírált cselekmény esetén vehető igénybe az alábbi esetekben***

- új bizonyítékot hoznak fel, amely valószínűvé teszi, hogy az elkövető szabálysértési felelőssége nem állapítható meg, illetve vele szemben lényegesen enyhébb jogkövetkezményt kell alkalmazni vagy a szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértés miatt az elkövető felelősségét meg kell állapítani, vagy lényegesen súlyosabb büntetést kell kiszabni;
- ugyanazon cselekmény miatt több szabálysértési felelősséget megállapító végzést hoztak;
- hamis vagy hamisított bizonyítékot használtak fel;
- szabálysértési hatóság valamely tagja, illetve a bíróság a kötelességét a büntető törvénybe ütköző módon megszegte;

- bűncselekményt szabálysértésként bírálták el;
- ha az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása miatt a jogerős határozattal befejezett szabálysértési eljárás felülvizsgálatát rendelte el,
- a bíróság szabálysértési elzárásra történt átváltoztató döntése jogszabályt sért.

Nincs helye perújításnak, ha a bírósági határozat jogerőre emelkedését követően egy év eltelt, kivéve az Alkotmánybíróság eljárást.

Az elkövető javára perújítási kérelmet terjeszthet elő

- az elkövető,
- az elkövető képviselője, kivéve, ha az elkövető ezt megtiltja,
- a fiatakorú elkövető törvényes képviselője, gondozója. Alkotmánybírósági eljárás esetén perújítási kérelem csak az elkövető javára terjeszthető be.

Az elkövető terhére szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértés miatt az előkészítő eljárást lefolytató szerv az ügyész jóváhagyásával terjeszthet elő perújítási kérelmet. A perújítási kérelmet az alapügyben eljáró bíróságnál kell írásban benyújtani, vagy jegyzőkönyvbe mondani. A perújítási kérelemben meg kell jelölni a kérelem okát és bizonyítékait.

Ha a bíróság a perújítási kérelmet megalapozottnak találja, a perújítást elrendeli és az ügyet tárgyalásra tűzi ki. Ha a bíróság a perújítási kérelmet alaptalannak találja, azt végzéssel elutasítja.

Ha a bíróság megállapítja, hogy a perújítás alapos, az alapügyben hozott végzést egészben vagy részben hatályon kívül helyezi, és új végzést hoz, ha pedig a perújítási kérelmet alaptalannak találja, azt végzéssel elutasítja.

A perújítás elrendelése ellen és a perújítás tárgyában hozott érdemi határozatok ellen nincs helye jogorvoslatnak, de a perújítás elutasítása ellen a perújítási kérelmet előterjesztő fellebbezhet.

10. Kártalanítás és visszafizetés

2013. szeptember 1-től amennyiben a bíróság jogerős döntése alapján letöltött szabálysértési elzárás büntetésért, a bíróság vagy a szabálysértési hatóság jogerős döntése alapján elvégzett közérdekű munka büntetésért az elkövetőnek kártalanítás jár, ha az Alkotmánybíróság határozata, a perújítás, az ügyészi felhívás, illetve indítvány folytán az eljárást vele szemben megszüntették. A kártalanítás módjára és mértékére a Polgári Törvénykönyvnek a szerződésen kívül okozott kárért való felelősségre vonatkozó rendelkezéseit az e törvényben foglalt eltérésekkel kell

alkalmazni. Az elkövető a jogerős döntést követő felülvizsgálat eredményeképpen hozott jogerős határozat vele történő közlésétől számított hat hónapon belül az eljáró bíróságnál, illetve szabálysértési hatóságnál terjeszthet elő kártalanítási igényt, amely határidő jogvesztő. A kártalanítási igényről a Polgári perrendtartás szerint hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróság dönt.

A pénzbírság, a helyszíni bírság és a szabálysértési költség címén megfizetett összeget a megfizetéstől a visszafizetés időpontjáig eltelt időre számított jegybanki alapkamattal együtt az elkövetőnek vissza kell téríteni, ha a jogerős döntést követő felülvizsgálat eredményeképpen az eljárást megszüntették, vagy a vele szemben hozott határozatot visszavonták, illetve módosították. A visszafizetést az eljárást megszüntető rendelkezést meghozó szerv rendeli el.

11. Végrehajtás

A szabálysértési ügyben hozott határozat, illetve a végzés az alábbi esetekben jogerős

- a közlése napján, ha ellene nincs helye jogorvoslatnak,
- a jogorvoslat benyújtására nyitva álló határidő leteltét követő napon, ha ellene határidőben nem terjesztettek elő jogorvoslatot,
- a meghallgatás nélküli eljárásban hozott határozat esetén, a meghallgatás kérésére nyitva álló határidő leteltét követő napon, amennyiben az eljárás alá vont személy nem kéri meghallgatását,
- a visszavonásról szóló nyilatkozat szabálysértési hatósághoz, illetve bírósághoz történő érkezésének napján, ha a jogosult a meghallgatás iránti kérelmet, a kifogást, a panaszt, illetve a fellebbezést visszavonja,
- a lemondásról szóló nyilatkozat szabálysértési hatóság, illetve bíróság által történő kézhezvételének napján.

A helyszíni bírság a tudomásulvétele napján jogerős.

11.1. A szabálysértési elzárás végrehajtása

A szabálysértési elzárást főszabály szerint büntetés-végrehajtási intézetben kell végrehajtani. Abban az esetben, ha az elkövető a rendőrség őrizetében van, és a négy órát meghaladó mértékű előállítás beszámítását követően az elzárás hátralevő tartama a két napot nem haladja meg, az elzárást a szabálysértési őrizetet fogyanatosító rendőrség székhelye szerinti rendőrségi fogdában kell végrehajtani. Ha az elkövető rendőrségi fogdába történő befogadására férőhely hiányában nincs lehetőség, az elkövetőt büntetés-végrehajtási intézetbe kell szállítani. A végrehajtásáról az általános szabálysértési hatóság gondoskodik. A bíróság kérelemre az elzárás végrehajtását legfeljebb hat hónappal elhalaszthatja. A

büntetés-végrehajtási intézet parancsnoka kérelemre engedélyezheti a szabálysértési elzárás végrehajtásának legfeljebb harminc napra történő félbeszakítását.

11.2. A pénzbírság végrehajtása

A pénzbírságot (helyszíni bírságot, rendbírságot, szabálysértési költséget, okozott kárt) a határozat jogerőre emelkedésétől számított **harminc napon belül kell megfizetni**. Ha az elkövető a pénzbírságot a határozat jogerőre emelkedésétől számított harminc napon belül nem fizeti meg, a szabálysértési hatóság a meg nem fizetett bírság szabálysértési elzárásra átváltoztatásának szükségessége esetén az ügy iratait haladéktalanul megküldi az illetékes járásbírósnak. A bíróság az átváltoztatásáról negyvenöt napon belül dönt. Az elkövető vagy helyette más a pénzbírságot igazoltan megfizetheti, ekkor a szabálysértési elzárás nem foganatosítható, illetve a szabálysértési elzárás foganatosítását követően az elkövetőt nyomban szabadon kell bocsátani.

A meg nem fizetett pénzbírság közérdekű munkával történő megváltása érdekében az elkövető a pénzbírság befizetésére rendelkezésre álló határidőt követő három munkanapon belül jelentkezhet az állami foglalkoztatási szervnél. Ennek elmulasztása esetén a meg nem fizetett pénzbírságot szabálysértési elzárásra kell átváltoztatni. A közérdekű munkát az elkövető hetenként legalább egy napon – a heti pihenőnapon vagy szabadidejében – díjazás nélkül végzi. A munkahellyel a közérdekű munka tartamára nem létesül munkaviszony.

11.3. A közérdekű munka végrehajtása

A közérdekű munka **végrehajtásáról az állami foglalkoztatási szerv gondoskodik**. Ha az elkövető munkakötelezettségének nem tesz eleget, a közérdekű munkát a bíróság szabálysértési elzárás büntetésre változtatja át. Az állami foglalkoztatási szerv elsősorban az elkövető lakóhelye vagy tartózkodási helye szerinti település területén működő, vagy olyan közérdekű munka végzésére alkalmas munkahelyet jelöl ki, amelynek a megközelítése tömegközlekedési eszközzel az egy órát nem haladja meg. A közérdekű munkát az elkövető **hetenként legalább egy napon** – a heti pihenőnapon vagy szabadidejében – **díjazás nélkül végzi**. Közérdekű munkaként olyan munka végzése határozható meg, amelyet az elkövető – figyelemmel egészségi állapotára – előreláthatóan képes elvégezni.

12. Méltányosság

Az elkövető méltányossági kérelmet nyújthat be a szabálysértési hatóság, illetve a bíróság által kiszabott büntetés, illetve alkalmazott intézkedés elengedése, illetve

mérséklése iránt. (hasonlóan a büntetőjogi kegyelem intézményéhez) Méltányossági kérelmet egy alkalommal lehet előterjeszteni.

Ha a méltányossági kérelem elbírálásához szükséges, úgy a méltányossági kérelmet elbíráló szerv, illetve a köztársasági elnök által gyakorolt elbírálás esetén az előkészítést végző szerv a kérelem alátámasztását igazoló iratokat beszerzi, valamint a személyi körülmények tisztázásához szükséges adatok feltárására az elkövető lakóhelye, tartózkodási helye szerinti helyi önkormányzat jegyzőjét kérheti fel. A már végrehajtott büntetés vagy intézkedés utólagos elengedése iránt méltányossági kérelem nem nyújtható be.

A méltányossági kérelem elbírálása:

- a bíróság által kiszabott büntetés esetén a köztársasági elnök.
- szabálysértési hatóság határozata esetén a szabálysértési szabályozásért felelős miniszter hatáskörébe tartozik.

XIV. FEJEZET

AZ ELEKTRONIKUS KÖZIGAZGATÁS¹⁴⁴

Ha *elektronikus közigazgatás*ról beszélünk, sokfajta fogalmat értünk, érthetünk alatta. Az elektronikus közigazgatás *tágabb értelemben* a közigazgatás szervezetének elektronizálását, az ügyintézés hagyományos formáról elektronikusra való átváltását, az egyes közigazgatási szolgáltatások online elérését, elektronikus nyilvántartásokat, ügykezelő rendszereket jelenti. Az egyes ágazatokban használt rendszerek és nyilvántartások már szakigazgatás lévén, a különös rész témaköreit képezik. Ebben az értelemben az elektronikus közigazgatásba beletartozik valamennyi szakigazgatási terület, ahol valamely tevékenység elektronikusan zajlik (pl. kórházi nyilvántartások, munkavállalók regisztrációja, hatóság-bíróság elektronikus kommunikációja, közigazgatási szervek közbeszerzési folyamata).

Szűkebb értelemben elektronikus közigazgatás alatt a hatósági eljárás elektronizálását értjük annak *front office* és *back office* kapcsolataival.

A különböző élethelyzetek és jogviszonyok, szolgáltatások elektronizálására irányuló törekvés már lassan két évtizedes múltra tekint vissza. Kezdeményezések ezt megelőzően is voltak,¹⁴⁵ de hazánkban jogi formát csak 2003-ban nyert.¹⁴⁶ E terület ismeretlen, előzmények nélküli volta egyszerre jelent lehetőségeket és akadályokat az infokommunikáció elterjedésében. Ma már a mindennapjaink része, használjuk a munkában, tanulásban, szabadidőnkben. De nem volt ez mindig így. Gátló tényezőt jelent a különböző jogalkalmazási területeken az elektronikus szolgáltatások megjelenésére a *digitális szakadék*. Különböző dimenziói (pl. az életkor, a végzettség vagy a jövedelem) felszámolására van szükség. Például a korosztályi lejtő egyértelműen mutatja, hogy az idősebb korosztály nehezebben viseli a változásokat, alkalmazkodik az új technikákhoz. A jövedelem az online hozzáférést gátolja, az Internet- és a számítógép-penetráció sem teljes még Magyarországon.

A főbb akadályozó tényezők az elektronikus közigazgatás területei szélesítésének:

¹⁴⁴ A kutatás a TÁMOP-4.2.4.A/2-11/1-2012-0001 azonosító számú Nemzeti Kiválóság Program – Hazai hallgatói, illetve kutatói személyi támogatást biztosító rendszer kidolgozása és működtetése konvergencia program című kiemelt projekt keretében zajlott. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

¹⁴⁵ Nemzeti Informatikai Stratégia (1995), Magyar válasz az Információs Társadalom kihívásaira (1999), Tézisek az Információs Társadalomról (2000), Magyar Informatikai Charta (2000), Nemzeti Információs Társadalom Stratégia (2001).

¹⁴⁶ 1126/2003. (XII. 12.) Kormány határozat a Magyar Információs Társadalom Stratégiáról és annak végrehajtásáról.

- az elektronikus ügyintézés kiforrottlansága,
- a hiányos, vagy egymásnak ellentmondó jogszabályi háttér,
- a mögöttes infrastruktúra kiépítetlensége, informatikai ellátottság különbözősége,
- a nagyfokú bizalmatlanság,
- adatvédelem, szerzői jogok garantálásának nem megfelelő színvonala,
- bizonytalanság, tudatlanság az internettel kapcsolatban,
- a tagállamok eltérő kulturális, politikai, gazdasági háttere,
- megfelelő szakemberállomány hiánya,
- életkor, iskolai végzettség, életszínvonal eltérő volta,
- társadalmi egyenlőtlenségek jelenléte,
- nagyfokú szegénység, lemaradás - felzárkóztatás szükségessége,
- gyenge páneurópai identitástudat.

Hazánkban is érezhető azonban a pozitív (az elektronikus közigazgatás térnyerése) irányba ható változás, hiszen egyre terjedelmesebb az ezzel kapcsolatos jogi háttér, sokszorozódik az elektronikusan elérhető szolgáltatások száma elektronikus közszolgáltatásként definiálva, az állam központi rendszert fejlesztett ki és központi gerinchálózatba kapcsolta az egyes közigazgatási szerveket.

1. Az e-közigazgatást megalapozó uniós és hazai dokumentumok

A világméretű hálózat kialakulásával egy, földrajzi elhelyezkedéstől független online kapcsolat jött létre ember-ember között, így megteremtődött az esély arra, hogy az emberek ügyeiket személyes jelenlét nélkül intézhessék.

Az elektronikus közigazgatás és e-kormányzás fogalma nem magyar fogalmak. Kialakulásában jelentős szerepet játszottak a nemzetközi konferenciák, helyzetjelentések és uniós ajánlások. Ezek következtében kezdődött el az IKT eszközök egyre nagyobb térnyerése és alkalmazása többek között a közigazgatásban is. Ez az indoka annak is, hogy a nemzetközi előzmények ismertetésétől nem lehet eltekinteni.

Ebben a fejezetben vissza kellene nyúlnunk a számítógép kifejlesztéséig és az Internet térnyeréséig. Hiszen az elektronikus jelzőnek csak ebben a környezetben van jelentéstartalma. Hogy meg tudjuk határozni, ténylegesen mit értünk elektronikus közigazgatás alatt, át kell tekintenünk, milyen előnyökkel jár, milyen okok vezettek kialakulásához, milyen akadályozó tényezők hátráltatják fejlődését.

Ha megnézzük ezeket a dokumentumokat, a stratégia-alkotás folyamatát és nemzetközi tendenciáit, akkor **három szakaszt tudunk elkülöníteni:**

- a „remény évei”
- a „tervezés” időszaka

- a „realitás, kijózanodás” időszaka.¹⁴⁷

A jelzők beszédesek, jelzik, hogyan jutottak el a tagállamok az ötleteléstől a megvalósításig, szembesülve az informatikai és emberi gátló tényezőkkel. Ezek a dokumentumok elsőként ismerték fel az infokommunikáció jelentőségét Európa (és benne az Európai Unió) versenyképessége szempontjából. Egyes dokumentumok csak helyzetelemzést tartalmaznak, mások már célkitűzéseket is megfogalmaznak és a legjelentősebbek pedig az ezen irányú beruházások és a kutatások támogatását célozzák.

A teljesség igénye nélkül felsoroljuk az egy-egy időszakhoz kapcsolódó, legjelentősebb dokumentumokat.

A „remény éveiben” kiemelkedő jelentőségű volt a **Bangemann jelentés**,¹⁴⁸ amely meghatározta az információs társadalom fogalmát. A változást forradalomként nevesíti, központi eleme a tudás, amellyel élni tudók behozhatatlan előnyt szereznek a többiekkel szemben. A lemaradók azonban kiszorulnak ezen szolgáltatásokból. Ez kihathat a „gazdasági növekedés dinamizmusára, a versenyképességre, a belső piaci működés javulására, a tagállamok közötti gazdasági és társadalmi kohézió fokozására, a közszolgáltatások javítására”.¹⁴⁹ Foglalkozott a digitális szakadék dimenzióival és a megoldási lehetőségekkel is. Felsorol számos olyan intézkedést, amelyeket a kormánynak kell felvállalnia.

A „tervezés időszakában” az eEurope akciótervek emelhetők ki. Az **eEurope 2002**¹⁵⁰ célja az Internet-elérés és az infokommunikációs vívmányok lakosság számára való hozzáférhetővé tétele. Ennek érdekében a legfőbb jelzők: olcsó, gyors, biztonságos. Az akcióterv által megfogalmazott eszközök: a jogi környezet megteremtésének gyorsítása, infrastruktúra és szolgáltatások támogatása, nyílt koordinációs és benchmarking módszerek alkalmazása.¹⁵¹

A dokumentum következtében az Internet-penetráció jelentősen javult, amely kihatott az e-kormányzati szolgáltatásokra is. Az Internet használatának ösztönzése több területen is jelentkezik a tudásalapú gazdaság kiépítése kapcsán: e-kereskedelem, e-közigazgatás, e-egészségügy, közlekedés, intelligens hálózatok.

¹⁴⁷ BUDAI Balázs Benjámin – SZENTKIRÁLYI-Holota Szabolcs: *Az elektronikus közigazgatás jogi környezete. E-government tanulmányok 6.*, E-government Alapítvány, Bp., 2005. (továbbiakban: BBB.) 15., 32., 50.

¹⁴⁸ Ezt Korfuban fogadták el.

¹⁴⁹ BBB. 16.

¹⁵⁰ [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52000DC0783:EN:HTML_COM\(2000\)_783](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52000DC0783:EN:HTML_COM(2000)_783). [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001DC0140:EN:HTML_COM\(2001\)_140](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001DC0140:EN:HTML_COM(2001)_140).

¹⁵¹ www.artefaktum.hu/zskf/ZSKF_eloadas8.ppt

Az *eEurope 2003+* az *eEurope 2002* kiegészítéseként jött létre. Megalkotására azért került sor, mert a csatlakozni kívánó államok a digitális megosztottságot még inkább kiélezték és ez a dokumentum tartalmazta azon intézkedéseket, amelyekkel ezen országok információs társadalmi felzárkóztatását kívánták elősegíteni. Másrészt hangsúlyozta, hogy a fejlődés gyorsítása érdekében nem elegendő a nemzeti információs stratégia-alkotás, hanem összehangolt fejlesztési politikára van szükség.

Az *eEurope 2005*¹⁵² Akcióterv fő célkitűzése a versenyképesség növelése, a munkanélküliség csökkentése, az állampolgári részvétel erősítése, a társadalmi kohézió növekedése és az életminőség javítása a technológiai vívmányok kihasználása által. Az *eEurope 2002*-höz képest alapvető különbség, hogy míg az első az Internet-elérés elterjesztését célozta, addig az *eEurope 2005* már a szélessáv általánossá tételére, a tartalom-fejlesztésre koncentrált, előtérbe kerül a kormányzati folyamatok átszervezése. A magánszektor mellett a közszektor is fejleszteni kívánja, hogy az infokommunikáció adta lehetőségeket ott is hasznosítsák.

Az Akcióterv két egymást erősítő akciócsoporton alapul. Egyrészt ösztönözi kívánja a szolgáltatások, alkalmazások és tartalom fejlesztését, mind az elektronikus közszolgáltatások, mind az elektronikus kereskedelemre kiterjedően, másrészt támogatja a fentiek alapjául szolgáló szélessávú infrastruktúra és biztonság kérdéskörébe tartozó projekteket.

Az e-közigazgatás szempontjából az *eEurope* számtalan intézkedése közül számunkra az eKormányzat releváns. Ehhez speciális részterületeket határoz meg, pl. az online-kormányzat, amely garantálja az elektronikus hozzáférést a közszolgáltatásokhoz, a minőség javítását és a hozzáállás megváltoztatásának lehetőségét.

Az ezen részterületen elvárt (de nem feltétlenül realizált) követelmények – amelyekhez az akcióterv határidőket rendelt – a következők voltak:

- Az egyes e-kormányzati rendszereknek illeszkedniük kell egymáshoz (interoperabilitás), mivel 2003-ra az Unió egy páneurópai e-kormányzati rendszer keretfeltételeinek kialakítását tűzte ki célul.
- 2004-re az e-kormányzati szolgáltatásoknak interaktívvá kell válniuk.
- A tagállamoknak minden kormányzati és közigazgatási intézmény számára biztosítani kell a szélessávú Internet kapcsolatot 2005-re.
- 2005-re a kormányzatoknak a közbeszerzések nagy részét elektronikus úton kell elvégezniük.
- Nyilvános Internet elérési pontok kialakítása, mely az állami és a magánszféra szoros együttműködése révén valósulhat meg.

¹⁵² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52002DC0263:EN:HTML> COM (2002) 263.

- A tartalomszolgáltatásokat Európa kulturális és turisztikai népszerűsítésére kell felhasználni.

A célokhoz rendelt eszközök közül az első a szabályozás volt, amellyel azt kívánta elérni, hogy nemzeti és európai szinten megfelelő szabályozási keret biztosítsa az információs társadalom fejlődését (elsősorban az e-kormányzatra, egészségügyre és oktatásra koncentrálva). Második eszközként a legjobb gyakorlatok, tapasztalatok és mintaprojektek kölcsönös megismerését kívánta elősegíteni.¹⁵³ Harmadik a szabályozási eszközök hatásvizsgálata, visszacsatolás, benchmarking módszerek alkalmazása, a szabályozás eredményeinek összehasonlító elemzése. Negyedik eszközként a már működő szabályozások átfogó koordinálása a javasolt jövőbeni szabályozások szinergikus hatásait erősíti.

A **CLBPS** (Common List of Basic Public Services) az eEurope részeként kettős célt fogalmazott meg. Egyrészt meghatározta az elektronikus ügyintézés fejlődési szakaszait, másrészt összeállított egy listát azon közszolgáltatásokról, amelyek elektronizálását előnyben részesíti. A közszolgáltatások végzésére vonatkozó Európai Unió ajánlás, a „Common List of Basic Public Services” a tagállamok számára kötelezettségeket határoz meg az állampolgároknak, ill. az üzleti élet szereplőinek elektronikusan nyújtandó közszolgáltatások körére, és azok interneten keresztül történő igénybevételének szintjeire vonatkozóan.

Listát is adott azon szolgáltatásokról, amelyek elektronizálását támogatja. Ezért is nevezik ezt 12+8-as listának.¹⁵⁴

¹⁵³ Az Európai Unió tagországainak 2003. évi comói és a 2005. évi manchesteri informatikai miniszteriális konferenciája során alakították ki, majd fejlesztették tovább az egyes országok elektronikus kormányzataiban kialakított jó gyakorlatok, illetve a legjobb gyakorlatok EU-szintű gyűjtésének, koordinálásának koncepcióját. 2005 januárja óta működik a Good Practice Framework (GPF).

¹⁵⁴ • az állampolgárok vonatkozásában

- személyi okmányok (személyi igazolvány, útlevél, gépjármű vezetői engedély), lakcímváltozás bejelentése,
- hatósági igazolások (születési, házassági, halálozási anyakönyvi kivonatok),
- gépjármű-regisztráció, súlyadó-fizetés,
- építési engedélyezés,
- szociális juttatások, támogatás fizetése, társadalombiztosítással kapcsolatos ügyintézés,
- helyi adózás, jövedelemadóval kapcsolatos ügyek,
- az egészségüggyel kapcsolatos szolgáltatások (interaktív tanácsadás, az egyes intézményekben elérhető szolgáltatások, bejelentkezés stb.)
- a munkaügyi hatóságok álláskereső szolgáltatásai,
- rendőrségi bejelentések,
- könyvtári szolgáltatások,
- anyakönyvi ügyintézés,
- egyetemi és főiskolai beiratkozás.

• az üzleti szféra szervezetei vonatkozásában

Emellett a „mit értünk elektronikus ügyintézés alatt?” kérdésre négy fejlettségi szintet határozott meg:¹⁵⁵

- **információ / hozzáférés** – online információk nyújtása, portál létrehozása, adatok, ügyleírások hozzáférhetővé tétele.

Első szintje a portalógiával kapcsolatos, hiszen követelményként bizonyos közérdekű adatok (felépítés, elérhetőség, ügylista) honlapokon történő közzétételét írja elő. Ez érthető több viszonylatban is (G2B, G2C, G2G).

- **interakció – űrlapok, nyomtatványok letölthetővé tétele**

A második szint egyirányú interakciót biztosít. Már a nyomtatványok, űrlapok letölthetővé tételét is előírja (G2C, G2B). Magyarországon ezek jogrendszerbe történő beépítése az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvényben (továbbiakban: Eity.) való rögzítésével¹⁵⁶ és az elektronikus tájékoztató szolgáltatásnak a Ket.-ben való definiálásával megtörtént.

- **kétirányú interaktivitás / tranzakció** – adatlapok online kitöltése, elektronikus ügyindítás

A harmadik szint már az elektronikus ügyindításra is lehetőséget biztosít, a nyomtatványok, letöltése és nyomtathatósága mellett elektronikusan is kitölthetők és a hatósághoz továbbíthatók a kérelmek. Ez már speciális informatikai eszközöket, útvonalat és biztonságot igényel. Ez a szint sajnos inkább kivételesnek mondható, mivel míg az első és második szint egyfajta jogszabályi kötelezettségként jelent meg, az elektronikus ügyindítás lehetőségével önként nem sok önkormányzat élt.

- **teljes elektronikus ügyintézés / integráció**

A negyedik szint a kétirányú interaktivitás mellett a teljes elektronikus ügyintézés magában foglalja az ügyindítástól a döntéshozatalig, beleértve az elektronikus fizetést is. itt a rendszerek interoperabilitása is megvalósul, amely elvezet minket az egyablakos ügyintézéshez. Erre az országban pár

-
- a munkavállalók járulékaival kapcsolatos ügyintézés,
 - a társasági és a jövedéki adóval kapcsolatos ügyintézés,
 - a cégnyilvántartáshoz kapcsolódó szolgáltatások,
 - a statisztikai adatszolgáltatási kötelezettségek teljesítése,
 - a vámügyintézés,
 - a környezetvédelmi engedélyek beszerzése,
 - a közbeszerzési eljárások lefolytatása.

¹⁵⁵ Ezt a négy elektronikus szolgáltatási szintet az 1044/2005. (V. 11.) Korm. határozat is beépítette a hazai szabályozásba.

¹⁵⁶ Hatályon kívül helyezte és szabályait átvette az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény.

szigetszerű alkalmazás született (uniós támogatással), de a központi rendszerek teljes összekapcsolásáról még ma sem beszélhetünk. A G2G kapcsolati szférában szükség van a politikai kultúra, az eljárási rend és a felelősségi rendszer teljes újragondolására és átalakítására, valamint a személyi állomány képzésére, és munkarendjének megváltoztatására.

Plusz egy szintként lehetne definiálni a proaktivitást, azaz a folyamatos tájékoztatás és az ügyfélbarát (már regisztrált ügyfélnél az ismert adatok betöltését lehetővé tevő) ügyintézés szintjét.¹⁵⁷

Az e-közszolgáltatások megvalósításához a határidőre elérendő szinteket és felelősöket rendelt a határozat.

A bizottság csak ajánlás szinten fogalmazhat meg elvárásokat, a megvalósítás a tagállamok feladata. Mindemellett az Unió a kitűzött célok elérését különböző programjai által támogatja. Az eEurope akciótervben foglaltak beépítésére született meg nálunk a közigazgatás korszerűsítését szolgáló aktuális e-kormányzati feladatokról szóló 1044/2005. (V.11.) Korm. határozat,¹⁵⁸ amelyben meghatároztuk információs társadalmi stratégiánkat és ütemtervet rendeltünk a bevezetendő intézkedésekhez.

2000-ben Lisszabonban az állam- és kormányfők konferenciájának célkitűzése az volt, hogy az évtized végére az Európai Unió „a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudás alapú társadalmává” váljon. Ennek megvalósulásához ***Európai Információs Társadalom a növekedésért és foglalkoztatásért program*** (i2010 stratégia) előfeltételként említette a szélessávú Internet kiterjesztését és az on-line szolgáltatások széleskörű bevezetését, például az e-business, e-kormányzat, e-learning, e-health vagy az e-aláírás elterjesztése.

2005-ben értékelték a stratégia célkitűzéseinek megvalósulását, és a hangsúly áthelyeződött a növekedésre és a foglalkoztatottságra és a tudásalapú társadalomgazdaság kiépítése, mintha alárendelt szerepbe kényszerült volna. Ennek kiküszöbölésére jött létre a „realitás, kijózanodás időszakában” az i2010 stratégia, amely az eEurope 2005 utódjának, folytatásának is tekinthető, de eltérő célkitűzései miatt már nem tekinthető az eEurope programcsalád részének. Új célkitűzését az indokolta, hogy belátták, a fenntartható növekedés a tudás és az innováció függvénye, ehhez pedig elengedhetetlen az információs és kommunikációs technológiák alkalmazása a közszolgáltatásokban, a kis- és

¹⁵⁷ Ezen elektronikus szolgáltatási szintek és e-közszolgáltatások megvalósítására az 1044/2005. (V.11.) Korm. határozat.

¹⁵⁸ 2010. május 13-án hatályon kívül helyezték.

középvállalkozásoknál és a háztartásokban egyaránt, vagyis ki kell építeni a „befogadó” információs társadalmat.¹⁵⁹

Az i2010 prioritásai a következők, amelyek mentén az elkövetkező 5 évben intézkedéseket kell megvalósítani:

- egy Egységes Európai Információs Tér létrehozása (Előfeltétele: a sebesség, biztonság, tartalomszolgáltatás, interoperabilitás. Cél: az állampolgári részvétel és a demokratikus döntéshozatal erősítése, elektronikus szolgáltatások, e-ügyintézés minél szélesebb körű elérhetővé tétele, az eddigi stratégiák, irányelvek felülvizsgálata, új joganyag megalkotása.)
- az információ- és kommunikációtechnológiai kutatás-fejlesztésre irányuló beruházások növelése, innováció ösztönzése
- befogadó európai információs társadalom létrehozása (a megbízható, biztonságos e-szolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférés, a digitális szakadékok eltüntetése),
- hatékonyság, eredményesség, átláthatóság növelése a közigazgatásban,
- közbeszerzések teljes körű elektronizálása.

A Bizottság 2010. december 15-én kiadott közleményében (COM (2010) 743)) az e-kormányzattal foglalkozik és a 2009-es malmői e-kormányzati konferencián megfogalmazott prioritásokra reflektál. Az **Európai eKormányzati Cselekvési Terv** (2011-2015)¹⁶⁰ célja a nemzeti és uniós politikai intézkedések összehangolása. Helyi, regionális, nemzeti és uniós szinten új típusú e-kormányzati szolgáltatások elterjesztésére és a lakosság és vállalkozások bevonására tesz javaslatot. Az alábbi prioritásokat fogalmazza meg:

- a felhasználók bevonása (együttműködés fokozása, elvárásoknak megfelelés, a szolgáltatásokhoz való könnyebb hozzáférés),
- a lakossági igények szerint kialakított inkluzív szolgáltatások (akadálymentes szolgáltatások, több csatornán keresztül elérhetővé tétele, ügyek folyamatos nyomon követhetősége),
- a szolgáltatások együttműködésen alapuló kialakítása (tudás- és tapasztalatcsere),
- a közérdekű adatok hozzáférhetővé tétele (közadatportálok létrehozása),

¹⁵⁹ JUHÁSZ Lilla: *Az Európai Unió információs stratégiája*. In: PINTÉR Róbert (szerk.): *Az információs társadalom. Az elmélettől a politikai gyakorlatig*. Gondolat - Új Mandátum, Budapest, 2007. 140.

<http://mek.oszk.hu/05400/05433/05433.pdf>

¹⁶⁰ http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/strategies/si0021_en.htm, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0743:HU:HTML>

- az e-kormányzat fejlesztéséhez szükséges előfeltételek megteremtése (interoperabilitás, azonosítás, hitelesítés, új műszaki megoldások alkalmazása, átláthatóság, a szervezeti folyamatok javítása, adminisztratív terhek csökkentése, belső piac erősítése)¹⁶¹.

Az **Európa 2020**¹⁶² az EU új növekedési stratégiája. Célja, hogy megteremtse azokat a feltételeket, amelyek egy versenyképesebb és magasabb foglalkoztatási aránnyal rendelkező gazdaság létrehozásához szükségesek, egységes (elektronikus) piac tér megvalósítását tűzte ki. Elsősorban a foglalkoztatással, kutatással, oktatással, a szegénység csökkentésével és az éghajlatváltozással/energiaüggyel foglalkozik. Ezen célkitűzések mentén minden tagállam saját célokat is meghatároz. Kiemelt kezdeményezései közé tartozik az európai digitális menetrend és az innovatív Unió létrehozása vagy az új készségek és munkahelyek menetrendje is.

Az Európa 2020-ra és az ahhoz kapcsolódó Európai Digitális Menetrend stratégiára reagál hazánk **Digitális Megújulás Cselekvési Terve**, amely helyzetértékelést és jövőképet egyaránt tartalmaz. A hangsúlyt a teljes szélessávú lefedettségre, a biztonságra és a digitális készségek fejlesztésére helyezi. Elismeri, hogy az infokommunikáció adta lehetőségek és azok kihasználása jelenthetik a kitörést a válságból. Prioritásai:

- az állampolgárok esélyegyenlőségének biztosítása,
- a vállalkozások versenyképességének növelése,
- a modern közigazgatási informatika megteremtése,
- az informatikai infrastruktúra fejlesztése.

Konkrét célkitűzései között szerepelnek a következő, **az e-közigazgatás szempontjából releváns területek:**

- digitális készségek fejlesztése
- digitális átállás
- a papír alapú levelezés csökkentése a közigazgatásban
- hatékony, biztonságos és szolgáltató állam
- az államba vetett bizalom helyreállítása
- a közigazgatás információs rendszereinek biztonsága
- teljes, korszerű, szélessávú lefedettség
- Nemzeti Közigazgatási Kommunikációs Infrastruktúra Program

¹⁶¹ A Bizottság (az ISA-programon keresztül) lépéseket tesz az Európai Interoperabilitási Keret (EIK) és az Európai Interoperabilitási Stratégia (EIS) megvalósítására.

¹⁶² COM (2010) 2020 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:HU:PDF>

- felhasználóbarát, egyszerű, az igényekhez igazodó e-közigazgatási szolgáltatások (pilot projektek).¹⁶³

Hazánkban a legaktuálisabb, infokommunikációs igényeket feldolgozó és arra reflektáló stratégiák a Digitális Megújulás Cselekvési Terv és a Nemzeti Infokommunikációs Stratégia. Mindkét dokumentum alapvető célja, hogy – felismerve ebben a válságos időszakban az infokommunikáció jelentőségét és a benne rejlő lehetőségeket – a meglévő informatikai infrastruktúrát továbbfejlessze és egy modern közigazgatási informatikát teremtsen meg.

A **Nemzeti Infokommunikációs Stratégia** 2020-ig tervez. Prioritásai a következők:

- digitális infrastruktúra,
- digitális kompetenciák,
- digitális gazdaság,
- digitális állam.

A közigazgatás terén ez az államigazgatási belső folyamatok és az elektronikus közigazgatási szolgáltatásokat támogató informatikai rendszerek biztosítását, a közigazgatási belső folyamatok informatizálását, a közigazgatási reform IKT támogatását, a háttérfejlesztések összehangolását (önkormányzati ASP szolgáltatás-portfóliójának bővítését), az interoperabilitáshoz és e-hitelesítéshez kapcsolódó jogszabályi háttér kiépítését, az e-azonosítás korszerűsítését, adatbázisok együttműködésének, átjárhatóságának erősítését, magas szintű és korszerű lakossági és vállalati e-szolgáltatások bevezetését (kizárólag elektronikusan intézhető ügyek körének meghatározását és a teljes átállás menetrendjének kialakítását), az elektronikus közszolgáltatások fejlesztését és a digitális adatvagyon hozzáférhetővé tételét jelenti.¹⁶⁴ A stratégia szerint 2018-ra az állampolgároknak és a vállalkozásoknak képesnek kell lennie a teljes körű (akár határokon átnyúló) közszolgáltatások elektronikus igénybevételére.

2. Az elektronikus közigazgatás alapfogalmai

Az elektronikus ügyintézés egy személytelen, teljesen új ismereteket, hozzáállást igénylő forma. Bevezetéséhez, működőképességéhez az ügyfelek ismereteinek bővítésére, a téves feltevések lerombolására, az alapvető mentalitás, hozzáállás

¹⁶³ A hazai infokommunikációs stratégiák tekintetében lásd bővebben: VESZPRÉMI – CZÉKMANN: *Az e-közigazgatás szakigazgatási alapjai*. In: LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből I. kötet A szakigazgatás általános alapjai, nemzetközi összefüggései. Az állami alapfunkciók igazgatása*. Budapest, Complex Wolters Kluwer, 2013. 356-362.

¹⁶⁴ 2010-2014.kormany.hu/download/b/fd/21000/Nemzeti%20Infokommunik%C3%A1ci%C3%B3s%20Strat%C3%A9gia%202014-2020.pdf.

megváltoztatására van szükség. Ez egyrészt a lehetőségek minél szélesebb körben való kommunikálásával, bemutatásával, a biztonságos és stabil informatikai háttér garantálásával, az ügyfél jogainak fokozott védelmével és a hatóság oldalán bizonyos kötelezettségek támasztásával érhető el.

Az elektronikus közigazgatás terjedésével a jogalkotók is alkalmazkodnak a „trendhez” és a hagyományos, papíralapú hatósági eljárás mellett létrejött az elektronikus kapcsolattartás fogalma is, magával hozva új jogintézményeket (ügyfélkapu, hivatali kapu, elektronikus iratkezelés) és új, megváltozott eljárási cselekményeket, rövidített határidőket. Figyelni kell arra, hogy aki nehezebben fér hozzá ezekhez az új szolgáltatástípusokhoz, ne érje hátrány a változások miatt (pl. lekésik egy határidőt, mert nem tudta időben megnézni a tárhelyét). Az elektronikus ügyintézésnél ezért speciális alapelvek szem előtt tartására van szükség: egyszerűség, átláthatóság, biztonság, fokozatosság. Ezek konjunktív feltételek.

Az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (továbbiakban: Eüsztv.) *elektronikus ügyintézés* alatt az ügyintézési cselekmények elektronikus úton történő vitelét és a különböző nyilatkozatok elektronikus megtételét érti.¹⁶⁵ Elsősorban nem az ügyintézés folyamatára koncentrál, leképezve általánosan egy ügymenetet, hiszen szervi hatálya már nemcsak a közigazgatási szervekre terjed ki. Az informatikai vívmányok közigazgatásba beépítése kapcsán mindenképpen beszélni kell az azonosításról, hiszen ezen eszközök kiváltják a személyes kontaktust, ezért új formát kell kialakítani az ügyfél és a kérelem megbízható beazonosítására.

Ennek egyik vetülete a *személyazonosítás*,¹⁶⁶ amelynek célja, hogy az ügyben ügyfélként fellépő személy a személyes megjelenés terhe „nélkül” otthonról, akár egy kattintással intézhesse ügyeit. Természetesen vannak eljárások, amelyben elengedhetetlen a személyes megjelenés, illetve okiratok másként nem pótolható benyújtását törvény vagy eredeti jogalkotói hatáskörben hozott kormányrendelet kötelező teszi, vagy a beadvány, irat, okirat minősített adatot tartalmaz, vagy nemzetközi szerződés, az EU általános hatályú, közvetlenül alkalmazandó kötelező jogi aktusa kizárja. Ezekben az esetekben az elektronikus ügyintézésnek nincs helye.¹⁶⁷

Egy hagyományos közigazgatási eljárásban alapesetben csak az ügyfélnek kell azonosítania magát, mivel a kérelme ezt követően a személyéhez köthető. Azonban elektronikus ügyindítás/ügyintézés esetén csak az első lépés az ügyfél azonosítása, ezt követően szükség van:

¹⁶⁵ Eüsztv. 8. § (1) bek.

¹⁶⁶ Lásd bővebben VESZPRÉMI Bernadett: *Személyazonosítás az e-közigazgatásban*, Infokommunikáció és Jog, Pécs, 2009/34. 186-193.

¹⁶⁷ Eüsztv. 8.§ (2)-(6) bekezdés.

- a dokumentum ügyfélhez kapcsolására,
- a dokumentum sértetlenségének megállapítására,
- a dokumentum informatikai és nyelvtani értelmezhetőségének vizsgálatára.

Az Európai Parlament és a Tanács 910/2014/EU rendelete a belső piacon történő elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó elektronikus azonosításról és bizalmi szolgáltatásokról, valamint az 1999/93/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (továbbiakban: eIDAS-rendelet) együttműködési kötelezettséget ír elő a tagállamok e-azonosítási rendszereit illetően. Itt az önkéntesség és kölcsönös elismerés elve érvényesül, azaz a rendszer bejelentése nem kötelező, viszont bejelentés esetén a többi tagállam is köteles elismerni, ahol ilyet használnak.¹⁶⁸ Az egyes eszközök, azonosítók kölcsönös ismerete, vizsgálata és elfogadása az ügyfelek helyzetét könnyítené meg a határokon átnyúló e-szolgáltatások igénybevétele során. Az eIDAS rendelet kiterjed az e-kormányzati megoldásokra és a piaci szereplők által használt valamennyi elektronikus biztonsági megoldásra egyaránt, szakítva az e-aláírás egyeduralmával. Magyarországon a felügyeletet a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság látja el. Ennek a rendeletnek való megfelelést látja el az Eüsztv.

A bizalmi szolgáltatások az eIDAS meghatározása alapján rendszerint díjazás ellenében nyújtott, az alábbiakból álló elektronikus szolgáltatások:

- elektronikus aláírások, elektronikus bélyegzők vagy elektronikus időbélyegzők, ajánlott elektronikus kézbesítési szolgáltatások, valamint az ilyen szolgáltatásokhoz kapcsolódó tanúsítványok létrehozása, ellenőrzése és érvényesítése; vagy
- weboldal-hitelesítő tanúsítványok létrehozása, ellenőrzése és érvényesítése; vagy
elektronikus aláírások, bélyegzők vagy az ilyen szolgáltatásokhoz kapcsolódó tanúsítványok megőrzése.

Az állam által biztosított azonosítási szolgáltatások közül a törvény nevesíti az ügyfélkaput, az e-kártyát, valamint a részleges kódú telefonos azonosítást. Ezen azonosítási szolgáltatások egységes ügyfél-regisztrációs nyilvántartásból épülnek fel.

A gazdálkodó szervek azonosítására a gazdálkodó szervezet természetes személy képviselőjének azonosítása és képviseleti jogának igazolása útján is lehetőséget nyújt az új szabályozás. Sőt, ha a képviseleti jogosultság közhiteles nyilvántartásból vagy a nem természetes személy ügyintézési rendelkezéséből következik, a képviseleti jog további igazolása sem szükséges vagy követelhető meg.

¹⁶⁸ 2018-tól kötelező jelleggel.

A külföldi – Magyarországon például lakóhely hiányában nyilvántartásba nem vett – ügyfelek, azonosításhoz kötött elektronikus ügyintézés céljából, önként regisztrálhatnak az elektronikus ügyintézés igénybe vevő külföldi személyek nyilvántartásába. Természetesen e nélkül is jogosultak elektronikus ügyintézésre az eIDAS rendelet által biztosított megoldások használatával.¹⁶⁹

A személyazonosítás mellett azonban ugyanúgy szükség van a **dokumentum-azonosításra** is, hogy az ügyfél azon túlmenően, hogy a nap 24 órájában képes közigazgatási kérelmet benyújtani, mindig százszázalékosan meg lehessen győződni arról, hogy a hatósághoz ugyanaz a kérelem érkezett be, ugyanolyan tartalommal, mint ahogy ő elküldte, illetve, hogy személyes adatai biztonságban vannak, illetéktelenek nem férhetnek hozzá.

Az elektronikus dokumentum-azonosítás jelenti egyrészt a dokumentum keletkezésekor a tulajdonos azonosítását, kiváltva ezzel a személyes jelenléti szükségességét; másrészt pedig a dokumentum-kezelés során biztosítja a visszakereshetőséget, a felelősség megállapíthatóságát, az éppen aktuális állapotot, a tárolás módját és helyét.

Az elektronikus ügyintézés részletszabályairól szóló 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet (továbbiakban: e-ügyintézési rendelet) szerint hiteles az elektronikus dokumentum, ha

- az teljes bizonyító erejű magánokiratnak minősül, és – ha jogszabály így rendelkezik – időbélyegzővel látták el,
- a nyilatkozattevő vagy kiállító elektronikus ügyintézését biztosító szerv – illetve annak nevében kiadmányozásra jogosultjának – legalább fokozott biztonságú elektronikus aláírásával vagy bélyegzőjével és – ha jogszabály így rendelkezik – időbélyegzővel látták el,
- iratértvényességi nyilvántartásban elhelyezték,
- az aláíró vagy kiadmányozásra jogosult azt az azonosításra visszavezetett dokumentumhitelesítés szolgáltatással hitelesítette,
- kizárólag az elektronikus ügyintézését biztosító szerv zárt informatikai rendszerében történő felhasználás esetén a szerv zárt informatikai rendszerében rögzítették, vagy
- jogszabályban meghatározott más módon hitelesítették.¹⁷⁰

Az elektronikus aláírás¹⁷¹ a dokumentumazonosítás, -hitelesítés eszköze. Ha az elektronikus dokumentum minősített elektronikus aláírással¹⁷² vagy bélyegzővel,

¹⁶⁹ <http://www.parlament.hu/irom40/07392/07392.pdf> (2016.07.12.).

¹⁷⁰ E-ügyintézési rendelet 12. § (1) bekezdés.

¹⁷¹ Elektronikus aláírás: olyan elektronikus adat, amelyet más elektronikus adatokhoz csatolnak, illetve logikailag hozzárendelnek, és amelyet az aláíró aláírásra használ. eIDAS rendelet 3. cikk 10. pont. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0910&from=HU> (2016. 01. 20.).

vagy időbélyegzővel lett ellátva, és az aláírás vagy bélyegző, vagy az időbélyegző ellenőrzésének eredményéből más nem következik, vélelmezni kell, hogy a dokumentum tartalma az aláírás vagy a bélyegző, vagy az időbélyegző elhelyezése óta nem változott.¹⁷³

Ha a magánokiraton levő aláírás valóságos, illetve a legalább fokozott biztonságú elektronikus aláírás vagy bélyegző vagy zárt rendszerben alkalmazott bizalmi szolgáltatás keretében a kiállító saját kezű aláírására egyértelműen visszavezethető adatok ellenőrzésének eredményéből más nem következik, az aláírást vagy bélyegzőt megelőző szöveget – elektronikus okirat esetén az aláírt vagy bélyegzővel ellátott adatokat – az ellenkező bizonyításáig meg nem hamisítottak kell tekinteni, kivéve, ha az okirat rendellenességei vagy hiányai ezt a vélelmet megdöntik.

Elektronikus ügyintézési célra olyan elektronikus aláírás, elektronikus bélyegző vagy tanúsítvány használható, amely

- az ügyintézésben közreműködő, kiadmányozásra nem jogosult személy (a továbbiakban: ügyintéző) által használt aláírás esetén az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv az elektronikus tájékoztatás szabályai szerint közzéteszi
 - az elektronikus aláírási, illetve bélyegzési szabályzatát, mely szabályzatban kell rendelkezni arról, hogy az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv nevében használt elektronikus aláírás, bélyegző tartalmazza-e az ügyintézészt biztosító szerv megnevezését, valamint rögzíti, hogy az aláírás-létrehozó adat előállításához szükséges regisztráció során a hatóság nevében kiadmányozásra való jogosultságot milyen eljárással (dokumentummal) kell a bizalmi szolgáltatónál igazolni,

¹⁷² Olyan fokozott biztonságú elektronikus aláírás, amelyet minősített elektronikus aláírást létrehozó eszközzel állítottak elő, és amely elektronikus aláírás minősített tanúsítványon alapul. A saját kezű aláírással azonos joghatású.

Fokozott biztonságú elektronikus aláírás: olyan elektronikus aláírás, amely megfelel az alábbi követelményeknek:

- kizárólag az aláíróhoz köthető,
- alkalmas az aláíró azonosítására,
- olyan, elektronikus aláírás létrehozásához használt adatok felhasználásával hozzák létre, amelyeket az aláíró nagy megbízhatósággal kizárólag saját maga használhat,
- olyan módon kapcsolódik azokhoz az adatokhoz, amelyeket aláírtak vele, hogy az adatok minden későbbi változása nyomon követhető.

eIDAS rendelet 3. cikk 11-12. pont, 26. cikk. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0910&from=HU> (2016. 01. 20.).

¹⁷³ E-ügyintézési tv. 97. § (1) bekezdés.

- az elektronikus aláírással az ügyfelekkel való kapcsolattartásra feljogosított természetes személyek családi és utónevét, aláírási tanúsítványának nyilvános adatait, az aláírás automatizált ellenőrzéséhez szükséges címet,
- azt a tényt, ha egy tanúsítvány visszavonásra került vagy egyéb okból már nem alkalmas az ügyintézését biztosító szerv nevében történő eljárásra; az elektronikus bélyegző az erre vonatkozó közlés közzétételi időpontjától a szervezet nevében további dokumentumhitelesítésre nem alkalmas.
- az ügyintézését biztosító szerv nevében kiadmányozásra feljogosított természetes személy által használt aláírás esetén a hozzá tartozó hitelesítési rend szerepel az E-ügyintézési tv. szerinti bizalmi felügyelet által vezetett nyilvántartásban. Az elektronikus ügyintézését biztosító szerv a tájékoztatási kötelezettségének teljesítésekor közzéteszi az adott személynek az ügyintézését biztosító szerv nevében elektronikus aláírással történő kiadmányozásra való jogosultságát.
- az ügyintézését biztosító szerv számítógépes rendszere által dokumentum- vagy kommunikációhitelesítésre használt bélyegző esetén a regisztrációhoz meg kell adni a regisztrációt kérő ügyintézését biztosító állami szerv, valamint az ügyintézési célú elektronikus bélyegzőhöz rendelt eszköz egyértelmű azonosításához szükséges, a tanúsítványban szerepeltetendő adatokat és az ügyintézését biztosító állami szervnél a kapcsolattartásért felelős személy elérési adatait.¹⁷⁴

Az elektronikus aláírást vagy bélyegzőt az elektronikus ügyintézését biztosító szerv akkor használhatja, ha az legalább fokozott biztonságú tanúsítványon alapul és meghatározott jogszabályi követelményeknek megfelel.

3. Az elektronikus ügyintézés jogi háttere

Az elektronikus ügyintézés alatt szűkebb értelemben a közigazgatási hatósági eljárást értettük, ezért a jogszabályi háttér alapjának a közigazgatási hatósági eljárást is szabályozó Ket.-et tekintettük.

A Ket. az elektronikus hatósági eljárást nem külön eljárásként értékelte, külön cím alatt szabályozva, hanem beépítette a hagyományos eljárás keretei közé, egy-két specialitást bevezetve az elektronikus ügyintézési fejezetében (X. Fejezet). Az elektronikus és a papíralapú ügyintézési forma egyenlőségét a kapcsolattartás

¹⁷⁴ Az elektronikus ügyintézési szolgáltatások nyújtására felhasználható elektronikus aláíráshoz és bélyegzőhöz kapcsolódó követelményekről szóló 137/2016. (VI. 13.) Korm. rend. 6. §, 13-15. §.

szabályait tartalmazó II/A. Fejezet és az elektronikus és papíralapú dokumentumok bizonyítói erejének azonosságának deklarálása¹⁷⁵ garantálta.

A kapcsolattartás egyik fajtájakénti definálásával és a jogosultság ügyfél számára való megteremtésével a Ket. az elektronikus ügyintézés a hagyományos, papíralapú ügyintézésel egyenlővé, sőt szinte elsődlegessé tette. Ezt az elsődlegességet szolgálták a törvény gyorsaságra, hatékonyságra, költségtakarékosságra vonatkozó alapelvei is. Kizárására csak kivételes esetben (jogi szabályozás, értelmezhetetlenség, technikai feltételek hiánya¹⁷⁶) van lehetőség. A Ket. módosításai ezt a lehetőséget folyamatosan szűkítették. Csak törvény, eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet és önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet élhetett vele. Emellett az elektronikus kapcsolattartás gátja lehetett, ha az adott ügy vonatkozásában az elektronikus út nem értelmezhető.¹⁷⁷

A hatóság mulasztása miatti bíróság általi eljárásra kötelezés, a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság által eldöntött hatásköri vita és a közigazgatás határozatok bírósági felülvizsgálata esetén a törvény határozottan kizárta az elektronikus kapcsolattartást, amelytől csak törvény térhet el.¹⁷⁸

Az elektronikus ügyintézés jogi környezetbe elhelyezése elég sok problémát vetett fel az elmúlt években. Ezt tükrözi, hogy helye a jogrendszerben és a jogszabályokon belül állandóan változik. A Ket. megalkotásával külön fejezetet kapott a törvényen belül, a részletszabályokat pedig a jogalkotó végrehajtási rendeletekben fejtette ki. Ezt követően azonban hamar kiderült, hogy a Ket. keretein belüli szabályozás a közigazgatási hatósági eljárás elektronizálására elég, azonban az állam által kifejlesztett központi rendszer számos szolgáltatásának szabályozása ebbe a keretbe nem fér bele. Ezért a fogalmat (és szabályozást) kibővítették és elektronikus közszolgáltatások név alatt külön törvényi szabályozást nyert,¹⁷⁹ külön végrehajtási rendeletekkel.

A 2011-es módosítás eltörölte az Ekszt. és a hivatalos iratok elektronikus kézbesítéséről és az elektronikus tértivevényről szóló 2009. évi LII. törvény szabályait, és ismételten a Ket.-en belül, önálló fejezetben helyezte el az elektronikus ügyintézését. Ez a szöveg már nem központi rendszerről, hanem szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatóról és szolgáltatásokról beszél, bár kiemeli, hogy elektronikus kapcsolattartás ügyfelekkel vagy más szervezetekkel csak kormányzati célú hírközlési szolgáltatás útján lehetséges.¹⁸⁰ A törvény a

¹⁷⁵ Ket. 160. § (4) bek. (hatályos 2018. 01. 01-ig).

¹⁷⁶ Lásd bővebben a Ket. 28/B. § (1) és (5) bek. (hatályos 2018. 01. 01-ig).

¹⁷⁷ Ket. 28/B. § (1) bek. (hatályos 2018. 01. 01-ig).

¹⁷⁸ Ket. 28/B. § (3) bek. (hatályos 2018. 01. 01-ig).

¹⁷⁹ Az elektronikus közszolgáltatásról szóló 2009. évi LX. törvény (továbbiakban: Ekszt.).

¹⁸⁰ Ket. 160. § (3) bek.

kapcsolattartás formáit illetően az írásbelinek minősülő elektronikus utat preferálja, de a személyes, hangkapcsolatot biztosító és az írásbelinek nem minősíthető elektronikus út alkalmazására is lehetőséget biztosít.¹⁸¹ A Kormány az elektronikus ügyintézés felügyeleti szerveként országos illetékességgel az e-közigazgatásért felelős minisztert jelölte ki.¹⁸²

2017. januártól pedig az e-ügyintézés és e-kapcsolattartás, illetve az interoperabilitás valamennyi szabályát az Eüsztv. tartalmazza.

2018. január 1-jétől hatályba lép az Ákr., amelyben ismételten találunk utalást az elektronikus ügyintézésre. A kapcsolattartás formái között nevesíti az Eüsztv. által deklarált elektronikus utat és az írásbelinek nem minősülő elektronikus utat.

Az elektronikus ügyintézés a Ket. rendelkezéseivel nem teljes, példálózóan felsoroljuk a területet érintő, legfontosabb jogszabályokat:

- az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (továbbiakban: Info tv.),
- az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény,
- az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény,
- a közokiratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény,
- Pp.,
- az elektronikus ügyintézés részletszabályairól szóló 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet,
- az elektronikus ügyintézési szolgáltatások nyújtására felhasználható elektronikus aláíráshoz és bélyegzőhöz kapcsolódó követelményekről szóló 137/2016. (VI. 13.) Korm. rendelet,
- a közfeladatot ellátó szerveknél alkalmazható iratkezelési szoftverek megfelelőségét tanúsító szervezetek kijelölésének részletes szabályairól szóló 43/2013. (II. 19.) Korm.rendelet,
- egyes, az elektronikus ügyintézéshez kapcsolódó szervezetek kijelöléséről szóló 84/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet,
- a kormányzati célú hálózatokról szóló 346/2010. (XII. 28.) Korm. rendelet,
- a közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről szóló 335/2005. (XII. 29.) Korm.rendelet,

¹⁸¹ Ket. 28/B. § (5) bek.

¹⁸² Egyes, az elektronikus ügyintézéshez kapcsolódó szervezetek kijelöléséről szóló 84/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet 2. §.

- a közérdekű adatok elektronikus közzétételére, az egységes közadatkereső rendszerre, valamint a központi jegyzék adattartalmára, az adatintegrációra vonatkozó részletes szabályokról szóló 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet,
- a minősített elektronikus aláírást és minősített elektronikus bélyegzőt létrehozó eszközök megfelelőségét tanúsító szervezetekről és a kijelölésükre vonatkozó szabályokról szóló 41/2016. (X. 13.) BM rendelet, a közfeladatot ellátó szerveknél alkalmazható iratkezelési szoftverekkel szemben támasztott követelményekről szóló 27/2014. (IV. 18.) KIM rendelet.

4. Az elektronikus ügyintézés szintjei

4.1. Információ, interakció

Hogy mit értünk / érthetünk elektronikus közigazgatás alatt, már a CLBPS ajánlás megfogalmazta. Első szintjeként az ügyleírások, általános információk közzétételét várja el. A második, interakciós szint a nyomtatványok elektronikus elérhetővé tételét és letölthetőségét írja elő. A CLBPS ajánlás első és második szintjében meghatározott információ és interaktivitás követelményének megfelelően az Info tv. **elektronikus tájékoztatási** kötelezettséget ír elő a hatóságoknak arra vonatkozóan, hogy mely adatokat köteles honlapján feltüntetni. Ezek az Info tv. mellékletében meghatározott, általános közzétételi listában és az ágazati jogszabályok alapján előírt, különös közzétételi listákban (illetve a munkáltató által előírt egyedi közzétételi listában) szereplő, kötelezően közzéteendő közérdekű adatok.

A hatóságok (pontosabban: közfeladatot ellátó szervek) ezen kötelezettségüknek saját honlapjukon, illetve központi honlapon vagy társulás által létrehozott honlapon is eleget tehetnek.¹⁸³ A központi honlapot (www.magyarorszag.hu), illetve emellett a közérdekű adatok központi elektronikus jegyzékét és az egységes közadatkereső rendszert (www.kozadat.hu, www.kozadattar.hu) a Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. működteti.¹⁸⁴

A honlapon elektronikus tájékoztatás keretében feltüntetett adatokkal szembeni elvárás: a hitelesség, pontosság, naprakészség, folyamatosan hozzáférhetőség, és az egy éven belüli visszakereshetőség.

¹⁸³ 2011. évi CXII. törvény 33. § (2)-(3) bek.

¹⁸⁴ A közérdekű adatok elektronikus közzétételére, az egységes közadatkereső rendszerre, valamint a központi jegyzék adattartalmára, az adatintegrációra vonatkozó részletes szabályokról szóló 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 12.§ (1)-(2) bekezdés.

Az elektronikus tájékoztatás – a CLBPS ajánlás második szintjének nevéből (interakció) is kiindulva – nemcsak adatok elektronikus közzétételét jelenti, hanem az ügyfél-hatóság elektronikus kommunikációját is. A közigazgatási eljárási törvény lehetőséget biztosít arra, hogy az ügyfél valamennyi, a törvényben ismertetett kapcsolattartási formát használja tájékoztatáskérés céljából.

A CLBPS harmadik szintje már az elektronikus ügyindítást is magában foglalja. Talán a második és harmadik szint közé lehetne tenni az elektronikus időpontfoglalást, amikor a gyorsabb ügyintézés végett elektronikus úton az ügyfél választhatja ki a hatóság előtt személyes megjelenésének időpontját. A honlapról kiválasztható az eljárás típusa, a kérelem benyújtásának (személyesen) kívánt időpontja és megadhatók az ügyfél adatai. Erre akkor van lehetőség, ha az ügyfél a hagyományos, papír alapú ügyintézését választja, de nem postai úton nyújtja be a kérelmét és a sorban állást el kívánja kerülni, vagy ha a személyes megjelenés az eljárás során kötelező.

4.2. Tranzakció, elektronikus ügyindítás

Mint ahogy azt korábban említettük, a törvény kormányzati célú hírközlési szolgáltatás¹⁸⁵ igénybe vételét írja elő meghatározott elektronikus ügyintézészt biztosító szervek esetén. Ezen szolgáltatások infrastruktúrájának alapját az **nemzeti távközlési gerinchálózat** (továbbiakban: NTG) képezi, amely útján tehető elérhetővé bármilyen e-közzszolgáltatás.¹⁸⁶

Az elektronikus közzszolgáltatásokhoz, az egyes központi közigazgatási nyilvántartási rendszerekhez kapcsolódó adatkezelési és hatósági feladatok ellátására, azok fejlesztésére és üzemeltetésére jött létre a **Közigazgatási és Elektronikus Közzszolgáltatások Központi Hivatalát** (KEK KH).¹⁸⁷ 2016. december 31-től általános jogutódja a Belügyminisztérium Nyilvántartások Vezetéséért Felelős Helyettes Államtitkárság. A kormányzati ügyfélvonal¹⁸⁸ és az

¹⁸⁵ Kormányzati célú hírközlési szolgáltatás: nyilvános hírközlő hálózattól fizikailag vagy logikailag elkülönült, az Eht-ban meghatározott kormányzati célú hálózat felhasználásával, meghatározott felhasználók részére, a Kormány által kijelölt szerv (Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt.) által nyújtott elektronikus hírközlési szolgáltatás. A kormányzati célú hálózatokról szóló 346/2010. (XII. 28.) Korm. rend. 2. § 4. pontja.

¹⁸⁶ A kormányzati célú hálózatokról szóló 346/2010. (XII. 28.) Korm. rend. 23. § (1) bek.

¹⁸⁷ A Közigazgatási és Elektronikus Közzszolgáltatások Központi Hivatala létrehozásáról, feladatairól és hatásköréről szóló 276/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 1.§.

¹⁸⁸ A kormányzati portál – amely front office oldalon az ügyféllel való kapcsolatteremtést biztosítja – a www.magyarorszag.hu. A kormányzati ügyféltájékoztató központ a személyes (telefon, email) kapcsolatfelvétel lehetőségét teremti meg. Az ügyfélkapu az ügyféli oldalon, míg a hivatali kapu a hatósági oldalon jelenti az az állam által létrehozott központi rendszerbe való belépési pontot és az EKG-ra csatlakozást, amely garantálja a biztonságos adatátvitelt.

A központi honlap, a közérdekű adatok központi elektronikus jegyzéke és az egységes közadatkereső rendszer informatikai működtetése a Nemzeti Infokommunikációs Zrt. feladata.

összerendelési nyilvántartás kivételével a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások (továbbiakban: SZEÜSZ-ök) nyújtásával összefüggésben ellátott informatikai és elektronikus hírközlési tárgyú feladatokkal kapcsolatos magánjogi és vagyoni jogok és kötelezettségek a NISZ-re szálltak át.¹⁸⁹

Az ügyfél – törvény, eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotott kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában – jogosult az elektronikus ügyintézés biztosító szerv előtt az ügyei intézése során ügyintézési cselekményeit elektronikus úton végezni, nyilatkozatait elektronikus úton megtenni. Ha nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség alapján törvény nem rendelkezik eltérően, elektronikus ügyintézésre köteles valamennyi

- az ügyfélként eljáró gazdálkodó szervezet,
- az ügyfél jogi képviselője,
- az ügyfélként eljáró
 - állam,
 - önkormányzat,
 - költségvetési szerv,
 - ügyész,
 - jegyző
 - köztestület,
 - az előbbieket hatálya alá nem tartozó egyéb közigazgatási hatóság.

Elektronikus ügyintézésre ezen eseteken túl az ügyfél vagy annak képviselője kizárólag törvényben meghatározott esetekben és csak akkor köteles, ha az adott ügyintézési cselekmény tekintetében az értelmezhető. Természetes személy csak törvényben kötelezhető elektronikus ügyintézésre.

Az Eüsztv. értelmében elektronikus a kapcsolattartás, ha az ügyfél a nyilatkozatát vagy az elektronikus ügyintézés biztosító szerv a nyilatkozatát vagy döntését elektronikus úton teszi meg. Elektronikus kapcsolattartás alatt a hangkapcsolat biztosító elektronikus úton történő kapcsolattartást is érteni kell, kivéve azokban az esetekben, ahol ez nem értelmezhető.

Ha jogszabály valamely nyilatkozat megtételét nem köti valamely kapcsolattartási mód alkalmazásához, az ügyfél – az elektronikus ügyintézés biztosító szerv által közzétett tájékoztatásban meghatározott elérhetőségeit alkalmazva – szabadon választhatja meg az elektronikus ügyintézés biztosító szervvel való elektronikus kapcsolattartás módját. Ügyintézési rendelkezés hiányában az elektronikus

¹⁸⁹ Egyes központi hivatalok és költségvetési szervek formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával összefüggő jogutódlásáról, valamint egyes közfeladatok átvételéről szóló 378/2016. (XII. 2.) Kormányrendelet 8. § (3) bekezdés.

ügyintézését biztosító szerv is szabadon választhatja meg az elektronikus kapcsolattartás módját.¹⁹⁰

Elektronikus ügyintézését biztosító szerv:

- az államigazgatási szervek,
- a helyi önkormányzat,
- a törvény vagy kormányrendelet által közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására feljogosított egyéb jogalanyok,
- az Országos Bírósági Hivatal és a bíróságok,
- az alapvető jogok biztosa,
- az ügyészség,
- a közjegyzők,
- a bírósági végrehajtók,
- a hegyközségek kivételével a közttestületek,
- a közüzemi szolgáltatók,
- a törvényben vagy kormányrendeletben elektronikus ügyintézésre kötelezett közfeladatot ellátó vagy közszolgáltatást nyújtó jogalanyok, valamint
- a meghatározott ügyek e törvény szerinti elektronikus intézését önkéntesen vállaló, az e törvényben meghatározott feltételeknek megfelelően biztosító és ezt az Elektronikus Ügyintézési Felügyeletnek bejelentő, eddigi pontok hatálya alá nem tartozó jogalanyok.¹⁹¹

Az e-ügyintézés módja lehet:

- egységes, személyre szabott ügyintézési felületen vagy
- ha az elektronikus ügyintézését biztosító szerv ilyet biztosít, úgy az elektronikus ügyintézését biztosító szerv által közzétett tájékoztatásban foglaltaknak megfelelő elektronikus úton.

Gazdálkodó szervezet ügyfél – törvény eltérő rendelkezése hiányában a nyilvántartásba vételét, ha a gazdálkodó szervezet működéséhez jogszabály által rendszeresített nyilvántartásba vétele nem kötelező, létrejöttét követő 8 napon belül – köteles bejelenteni az ügyintézési rendelkezésének nyilvántartásába (a továbbiakban: rendelkezési nyilvántartás) az elektronikus kapcsolattartásra szolgáló elérhetőségét (a továbbiakban: hivatalos elérhetőség), amely lehet

- biztonságos kézbesítési szolgáltatási cím, vagy
- a Kormány által rendeletben meghatározott egyéb típusú elektronikus elérhetőség.

Természetes személy ügyintézési rendelkezésében jogosult megadni hivatalos elérhetőségét.

¹⁹⁰ Eüsztv. 13., 16.§.

¹⁹¹ E-ügyintézési tv. 1.§ 18. pont

A Magyar Információs Társadalom Stratégiáról és annak végrehajtásáról szóló 1126/2003. (XII. 12.) Korm. határozat az XR rendszer létrehozásával megteremtette annak lehetőségét, hogy a közfeladatot ellátó szervek az EKG-hoz csatlakozhassanak. Az XR rendszer elsődlegesen az okmányirodák összekapcsolását segítette elő, illetve az Ekszt-vel a jogalkotó kötelezővé tette a központi és területi államigazgatási szervek és a rendvédelmi szervek csatlakozását a központi rendszerhez, majd a termőföldre vonatkozó 16/2002. (II. 18.) Korm. rendelet 2008-as módosításával az önkormányzatok is kapcsolódtak a központi rendszerhez. E jogi nyomás hatására a központi és területi államigazgatási szervek, a fővárosi és megyei kormányhivatalok, a rendvédelmi szervek, és az államigazgatási feladatot vagy hatósági hatáskört ellátó helyi önkormányzati szervek kötelezően csatlakoztak az EKG-hoz.¹⁹²

A CLBPS ajánlás negyedik szintje (a teljes elektronikus ügyintézés) jelenleg a közigazgatásban még nem általános, mert hiányzik az egységes keretrendszer és jogi szabályozás mögötte, amely összeköti az ügyfelet a hatósággal és a hatóságokat, szakhatósági rendszereket.

5. Az elektronikus hatósági eljárás

Az elektronikus ügyintézésre vonatkozó szabályokat nem a törvény felépítését követve elemezzük, hanem ügyféli (*front*) és hatósági (*back office*) oldalról közelítjük meg az eljárást és áttekintjük az egyes szakaszaihoz kapcsolódó speciális rendelkezéseket.

A Ket. az elektronikus eljárást már szerkezetileg is elkülönítve kezelte, ezzel is jelezve a hagyományos hatósági eljárástól való eltérését. Az eltérés abban is megjelent, hogy az elektronikus eljárásra a törvény speciális alapelveket rögzített (amelyek természetesen a hagyományos eljárásban nem értelmezhetők).

A Ket. 2011-es módosítása¹⁹³ az elektronikus utat már nem egyértelműen az írásbeli kapcsolattartás egyik fajtájának tekintette, hanem kettéválasztotta. A *magyarország.hu-n* keresztül küldött elektronikus dokumentumok írásban beadottnak minősültek, míg egy email írásbelinek nem minősülő elektronikus utat jelent. Ezen túlmenően érezhető a jogalkotó azon irányú szándéka is, hogy az elektronikus utat már nemcsak az Internet használatával azonosítsa, hanem általában minden infokommunikációs eszköz alkalmazását ilyennek tekinti. A Ket. a szóbeli kapcsolattartás egyik ágaként definiálja a hangkapcsolatot biztosító elektronikus utat is, nevesítve a telefont.

¹⁹² 346/2010. (XII. 28.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdés a)-b) pontja.

¹⁹³ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXIV. törvény.

Az Ákr. a kapcsolattartás formái között továbbra is külön nevesíti az elektronikus kapcsolattartást, de a részletek tekintetében az Eüszv. szabályaira utal. Megkülönbözteti az elektronikus (írásbeli) és írásbelinek nem minősülő elektronikus (szóbeli) formákat. A kapcsolattartás tekintetében annyit rögzít, hogy továbbra is az ügyfelet illeti meg a választás joga, amelynek gátat csak törvény vagy a hatóság által biztosított formák szabnak. Az elektronikus út a döntés közlésénél is értelmezett.

Az Eüsztv. rögzíti az e-ügyintézés alapelveit. Ilyen alapelv például a jóhiszeműség, tisztesség, kölcsönös együttműködés, vagy a technológiasemlegesség, amely két dolgot takar: meghatározott műszaki előírás, megoldás kötelezővé tételének tilalmát, illetve a műszaki megvalósítás módjától független követelmények megfogalmazását. Az előbbi alól kivételt képez a kormányzati célú hírközlési szolgáltatás és az állam által ingyenesen biztosított szolgáltatás.¹⁹⁴

Az elektronikus kapcsolattartás irányába való elmozdulásként értékelhető, hogy az Eüsztv. nevesíti az elektronikus ügyintézésre kötelezetteket és az ügyintézési módok tekintetében eléggé tág teret biztosít, alapvetően az adott hatóság döntésétől teszi függővé a formát. Ez a törvény is garantálja az egyenlőséget a kapcsolattartási formák között, amikor kimondja, hogy bármely elektronikus úton megtett nyilatkozat joghatásai megegyeznek a nem elektronikus úton megtett nyilatkozat joghatásaival¹⁹⁵ és részletesen kitér az egyes formák joghatásait.

Az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv ügyfélnek címzett nyilatkozatai során a jogszabályi előírásokhoz és az ügyfél ügyintézési rendelkezéséhez van kötve a kapcsolattartás módját illetően, ezek hiányában az ügyfélhez hasonlóan szabadság illeti meg.

5.1. Az eljárás front office oldala

Az ügyfél jogosult kérelmének és az ügghöz kapcsolódó nyilatkozatainak elektronikus beadására is. Változás a korábbi szabályozáshoz képest, hogy az elektronikus kapcsolattartás joga már nemcsak a kérelmet benyújtó, hanem valamennyi, az eljárásban résztvevő ügyfelet megillet. A hatósággal elektronikus úton történő kapcsolattartást természetes személy esetében kötelezettségként csak törvény írhatja elő.¹⁹⁶

Az ügyfél elektronikus ügyindítását – ha kifejezetten másként nem rendelkezik – és ezirányú kérelmét automatikusan az elektronikus ügyintézés preferálásaként kell értelmezni, amely az elektronikus kapcsolattartás elsődlegességére utal a

¹⁹⁴ Eüsztv. 5.§ (1) bekezdés.

¹⁹⁵ Eüsztv. 17.§ (5) bekezdés.

¹⁹⁶ Eüsztv. 9.§ (3) bekezdés.

hagyományos ügyintézésrel szemben.¹⁹⁷ A hatóság az ügyféllel való kapcsolattartásra a fent leírt elektronikus tájékoztatás keretében közzétett elektronikus utat alkalmazhatja. A hatóság az ügyfél figyelmét legalább az első kapcsolatfelvétel alkalmával köteles felhívni a kapcsolattartás lehetséges formáira és azok elérhetőségeire.

Az ügyfél azonosítását illetően az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv állapítja meg, mely biztonsági szintet követeli meg. Ennek mérlegelésénél figyelembe veszi a biztonsági kockázatokat. Az ügyfél pedig ügyintézési rendelkezésében megjelölheti a kapcsolattartás formáját, módját, és megválaszthatja az elektronikus azonosítási módot.¹⁹⁸

A CLBPS ajánlás 4. szintjének megfelelő teljes elektronikus ügyintézészt is garantálja a törvény azzal, hogy kimondja: az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv az ügyfél számára az elektronikus ügyintézészt a teljes ügyintézési folyamatot támogató elektronikus ügyintézési megoldások útján biztosítja, ha azt törvény vagy az ügyfél ügyintézési rendelkezése nem zárja ki, és a teljes ügyintézési folyamat megvalósítható elektronikus ügyintézési megoldások útján.¹⁹⁹

Az ügyfél akkor jogosult elektronikus azonosítás nélkül elektronikus ügyintézésre, ha az adott eljárási vagy ügyintézési cselekmény elvégzése vagy nyilatkozat megtétele nem elektronikus ügyintézés esetén egyáltalán nem igényli személyazonosító adat megadását. Egyéb esetekben az ügyfél az elektronikus ügyintézés során választása szerint

- elektronikus azonosítási szolgáltatás útján azonosítja magát,
- valamely másik tagállamban kibocsátott elektronikus azonosító eszközzel azonosítja magát, ha
 - a Bizottság által közzétett listában szereplő valamelyik elektronikus azonosítási rendszer keretében bocsátották ki;
 - biztonsági szintje azonos vagy magasabb, mint az érintett közigazgatási szerv által az első tagállamban nyújtott online szolgáltatáshoz való hozzáféréshez előírt biztonsági szint, feltéve, hogy az említett elektronikus azonosító eszköz biztonsági szintje „jelentős” vagy „magas”;
 - az érintett közigazgatási szerv a „jelentős” vagy „magas” biztonsági szintet használja az adott online szolgáltatáshoz való hozzáféréssel kapcsolatban, vagy
- az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv által közzétett tájékoztatásban az adott eljárástípus, illetve eljárási cselekmény tekintetében nem elektronikus ügyintézés esetén – ha jogszabály erre lehetőséget ad – az ügyfél személyes megjelenésével végezhető eljárási cselekményt vagy

¹⁹⁷ Eüsztv. 25.§ (6) bekezdés.

¹⁹⁸ Eüsztv. 22.§ (1) bekezdés.

¹⁹⁹ Eüsztv. 25.§ (5) bekezdés.

megtehető nyilatkozatot az ügyfél elektronikus ügyintézés keretében olyan korábban elvégzett, az ügyfél személyes megjelenését igénylő személyazonosításra visszavezethető elektronikus azonosítással azonosítja magát, amelynek során személye saját magával egyértelműen megfeleltethető.²⁰⁰

Az ügyfél személye saját magával akkor feleltethető meg egyértelműen, ha az elektronikus azonosítás keretében igazolt adatok egyeznek az ügyfélre vonatkozó,

- a személyiadat- és lakcímnnyilvántartásban, a központi idegenrendészeti nyilvántartásban vagy az elektronikus ügyintézés igénybe vevő külföldi személyek nyilvántartásában szereplő természetes személyazonosító adatokkal,
- a személyiadat- és lakcímnnyilvántartásban, a központi idegenrendészeti nyilvántartásban szereplő természetes személyazonosító adatokkal vagy az elektronikus ügyintézés igénybe vevő külföldi személyek nyilvántartásában az összerendelési nyilvántartáson keresztül közvetve egyértelműen megfeleltethető adatokkal,
- az ügyintézési rendelkezésben rögzített azonosító adatokkal, vagy
- olyan, elektronikus ügyintézés biztosító szerv informatikai rendszerében kezelt személyazonosító adatokkal, amelyekkel a rendszer valamely közhiteles nyilvántartás adataival egybevetve az ügyfél személyének az adott személyhez rendeltségét ellenőrizheti.

Az elektronikus azonosítási szolgáltatást az veheti igénybe, aki a szolgáltatás igénybevétele érdekében regisztrált és szerepel az elektronikus azonosítási szolgáltató ügyfél-regisztrációs nyilvántartásában. Az elektronikus azonosítási szolgáltatás igénybevételére az ügyfél

- elektronikusan regisztrálhat elektronikus aláírás, elektronikus azonosító eszköz vagy olyan más azonosítási szolgáltatás használatával, amelynek alapjául szolgáló regisztráció megfelel a jogszabályi követelményeknek, vagy
- személyes megjelenéssel regisztrálhat a jogszabályi követelményeknek megfelelő eljárásban.

A regisztrációt megelőzően a természetes személy ügyfélnek személyesen meg kell jelennie az elektronikus azonosítási szolgáltató vagy az elektronikus azonosítási szolgáltató nevében a regisztrációt végző szervezet előtt, ahol a szerv az ügyfél személyazonosító adatait összeveti a személyiadat- és lakcímnnyilvántartással, külföldiek esetén az idegenrendészeti nyilvántartással, külföldi személyek nyilvántartásával.

²⁰⁰ E-ügyintézési tv. 10.§, 14-15.§, 18.§.

Az ügyfél-regisztrációs nyilvántartás

- az igénylő természetes személyazonosító adatait, állampolgárságát, egyedi azonosító számát,
- a külföldi személyek nyilvántartásában szereplő igénylő esetén az elektronikus ügyintézés igénybe vevő külföldi személyek nyilvántartásába történő regisztrációhoz használt okmány számát, típusát és érvényességére vonatkozó adatot

tartalmazza.

Az ügyfél a Kormány által kötelezően biztosítandó elektronikus azonosítási szolgáltatásként a tároló elemet tartalmazó személyazonosító igazolvány (továbbiakban: e-személyi) útján biztosított elektronikus azonosítási szolgáltatást, az ügyfélkaput és a részleges kódú telefonos azonosítást veheti igénybe. Az igénybe vevőkről Központi Ügyfél-regisztrációs Nyilvántartást (továbbiakban: KÜNY) vezetnek.

Az ügyfél

- az e-személyi útján biztosított elektronikus azonosítási szolgáltatás esetében a kártya tárolóelemén található azonosító adat olvasásával és az állandó személyazonosító igazolványhoz tartozó PIN kód,
- részleges kódú telefonos azonosítás esetében felhasználói azonosító és jelszó,
- ügyfélkapu esetében a felhasználói neve és jelszava vagy ezek mellett még a választott második hitelesítési tényező

alkalmazásával azonosítja magát. A felhasználó ügyfélkapu létesítését a 2016. január 1-jét követően kiállított érvényes személyazonosító igazolvány birtokában elektronikusan is kezdeményezheti. Ebben az esetben a személyes adatokon túl meg kell adni a felhasználó 2016. január 1-jét követően kiállított érvényes személyazonosító igazolványának okmányszámát és a személyazonosító igazolvány kiadásáról szóló kormányrendelet szerinti regisztrációs kódot.

Központi Ügyfél-regisztrációs Nyilvántartás adatbázis adatkezelője a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala. Az ügyfélkapu szolgáltatásainak igénybevételéhez regisztrációra van szükség, melyet a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatalánál (KEKKH), a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál (NAV), a fővárosi és megyei kormányhivataloknál, a járási hivataloknál, a Magyar Posta Zrt-nél és a diplomáciai és konzuli képviseleteknél tehet meg az ügyfél.” **helyett** „A Központi Ügyfél-regisztrációs Nyilvántartás regisztrációs szerveként a Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatalokat, a fővárosi és megyei kormányhivatalok járási (fővárosi kerületi) hivatalait, az e-közigazgatásért felelős minisztert, a Nemzeti

Adó- és Vámhivatal, a Magyar Posta Zrt.-t, valamint Magyarország diplomáciai és konzuli képviseleteit jelöli ki.²⁰¹ A Kormány Központi Ügyfél-regisztrációs Nyilvántartást vezető szervként az e-közigazgatásért felelős minisztert jelöli ki, aki az adatkezelői feladatok ellátása érdekében adatfeldolgozói szerződést köthet. A Központi Ügyfél-regisztrációs Nyilvántartás regisztrációhoz tartozó tárhely szolgáltatás kijelölt szolgáltatója a NISZ Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt.

Az **ÁNYK űrlap** egy intelligens sablon, amely szabványosított formában tartalmazza az adott ügytípushoz kapcsolódó formanyomtatványt és interaktív módon segít a kitöltésben. Az űrlapot a hatóság egy nyomtatványtervezővel állítja elő. Az ÁNYK űrlap benyújtás támogatási szolgáltatást csak természetes személy veheti igénybe.²⁰² Az elektronikus űrlapok kezelése keretében elektronikus űrlap tervezését és kitöltését segítő szolgáltatás vagy program biztosítása tekintetében a Kormány SZEÜSZ szolgáltatóként a NISZ Zrt-t jelöli ki.²⁰³

Az **ÁNYK űrlapbenyújtás-támogatási szolgáltatás** a szolgáltató által elérhetővé tett, letölthető alkalmazás használatával biztosítja az elektronikus űrlapok megtervezését, ügyfél általi kitöltését és az azonosított ügyfél általi benyújtását.

A szolgáltató

- az elektronikus űrlapokat érkeztetőszámmal és időbélyeggel látja el a befogadás időpontjában,
- az ügyfél utólagos viszontazonosításának elvégzését lehetővé tevő ügyfél-azonosító kódot csatolja az elektronikus űrlaphoz,
- az elektronikus ügyintézés biztosító szerv számára visszaigazolja az általa az ügyfélnek küldött elektronikus dokumentum átvételét,
- a befogadott elektronikus űrlapról a befogadás időpontját és a befogadott elektronikus űrlap érkeztetősámát és lenyomatát igazoló befogadási igazolást állít ki az elektronikus küldemény feladójának.

Az **elektronikus űrlapkitöltés-támogatási szolgáltatás** az azonosított ügyfél számára érhető el.

A szolgáltató az elektronikus űrlapot olyan formátumban állítja elő,

- amelynek adattartalma ember által olvasható és értelmezhető formában a széles körben elterjedt irodai vagy böngészőprogramokkal közvetlenül megjeleníthető, és
- amely automatizált feldolgozásra alkalmas, strukturált módon tartalmazza az űrlap adattartalmát.

²⁰¹ Az újfajta e-személyi igazolvány igénylése esetén a regisztrációs kérelem kizárólag ott terjeszthető elő, ahol a személyazonosító igazolvány kiadása és az egységes arcképmás- és aláírás-felvételezés szabályairól szóló kormányrendelet szerint az állandó személyazonosító igazolvány iránti kérelem előterjeszhető.

²⁰² Korlátozottan cselekvőképes is.

²⁰³ 84/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet 4.§ da) pontja.

A szolgáltató biztosítja az űrlaphoz elektronikus dokumentumok, és űrlapok csatolhatóságát. A szolgáltatás része a kitöltött űrlapot és csatolmányait tartalmazó elektronikus dokumentum hivatali tárhelyre történő kézbesítésre átadása.²⁰⁴

5.1.1. A szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások

Szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatás (továbbiakban: SZEÜSZ):

- az elektronikus azonosítási szolgáltatás (e-személyi útján biztosított elektronikus azonosítási szolgáltatás, ügyfélkapu, részleges kódú telefonos azonosítás),
- a biztonságos kézbesítési szolgáltatás,
- az elektronikus ügyintézési szolgáltatások nyújtására felhasználható, elektronikus aláírással kapcsolatos szolgáltatás,
- az e törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeletben szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatásként nevesített szolgáltatás.

Kormány által kötelezően biztosítandó SZEÜSZ-ök:

- elektronikus azonosítási szolgáltatás természetes személy ügyfelek részére,
- biztonságos kézbesítési szolgáltatás,
- kormányzati hitelesítés-szolgáltatás, ezen belül az alábbi szolgáltatások:
 - elektronikus ügyintézési szolgáltatások nyújtására felhasználható, jogszabályban meghatározott követelményeknek megfelelő elektronikus aláírással, elektronikus bélyegzővel kapcsolatos szolgáltatások nyújtása, valamint az ilyen szolgáltatásokhoz kapcsolódó tanúsítványok létrehozása, az elektronikus ügyintézészt biztosító szervek, valamint az e törvény szerinti szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatók és központi elektronikus ügyintézési szolgáltatók általi felhasználás céljára,
 - elektronikus időbélyegzőkkel kapcsolatos szolgáltatások nyújtása, valamint azonosítási célú tanúsítvány szolgáltatás az elektronikus ügyintézészt biztosító szervek, valamint az e törvény szerinti szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatók és központi elektronikus ügyintézési szolgáltatók általi felhasználás céljára,
 - elektronikus aláírással, elektronikus bélyegzővel kapcsolatos szolgáltatások nyújtása, valamint az ilyen szolgáltatásokhoz kapcsolódó tanúsítványok létrehozása külön jogszabályban meghatározott védelem alá eső tisztséget betöltő, valamint nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső jogviszonyban álló személyek,

²⁰⁴ E-ügyintézési rendelet 115-116. §.

titkos információgyűjtés, valamint titkos adatszerzés eszközei és módszerei alkalmazásában, engedélyezésében részt vevő szervek részére,

- titkosítási célú tanúsítványok kibocsátása az elektronikus ügyintézésért biztosító szervek, az e törvény szerinti szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatók és központi elektronikus ügyintézési szolgáltatók általi felhasználás céljára, külön jogszabályban meghatározott védelem alá eső tisztséget betöltő, valamint nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső jogviszonyban álló személyek részére,
- ezen tanúsítványok érvényességének igazolása azonnali tanúsítványállapot-igazoló szolgáltatással.
- az e törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeletben kötelezően nyújtandóként előírt további szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatás.

Központi elektronikus ügyintézési szolgáltatások (továbbiakban: KEÜSZ):

- az ügyfél ügyintézési rendelkezésének nyilvántartása,
- iratérvényességi nyilvántartás,
- elektronikus fizetési és elszámolási rendszer,
- azonosításra visszavezetett dokumentumhitelesítés,
- központi érkeztetési ügynök, amelynek keretében a szolgáltató az elektronikus ügyintézésért biztosító szerv javára ellátja a részére elektronikus úton érkezett küldemények átvétele, felbontása és érkeztetése tekintetében kormányrendeletben meghatározott feladatokat,
- központi kézbesítési ügynök, amelynek keretében a szolgáltató az elektronikus ügyintézésért biztosító szerv javára ellátja az általa kiküldendő elektronikus iratok kézbesítésének előkészítése, adathordozójának, fajtájának meghatározása, továbbá a kézbesítés módja tekintetében a kormányrendeletben meghatározott feladatokat,
- az ügyfél időszaki értesítése az elektronikus ügyintézési cselekményekről, amelynek keretében a szolgáltató az ügyfelet az általa meghatározott elektronikus ügyintézésért biztosító szervek tekintetében és időszakonként összesítve tájékoztatja a kormányrendeletben meghatározott ügyintézési cselekményekről,
- papír alapú irat átalakítása hiteles elektronikus irattá,
- elektronikus irat hiteles papír alapú irattá alakítása,
- központi azonosítási ügynök,
- személyre szabott ügyintézési felület,
- űrlapbenyújtás-támogatási szolgáltatás,
- központi dokumentumhitelesítési ügynök,

- általános célú elektronikus kéreleműrlap szolgáltatás,
- összerendelési nyilvántartás.

Központi, azaz Kormány által biztosított elektronikus ügyintézési szolgáltatásnak minősül az **ügyfél ügyintézési rendelkezésének nyilvántartása**. Az ügyintézési rendelkezés keretében az alábbi tárgykörökben tehető jognyilatkozat:

- elektronikus vagy nem elektronikus kapcsolattartási forma megválasztása,
- elektronikus azonosítási mód megválasztása,
- kapcsolattartási mód megválasztása, ideértve az ügyfél olyan tartalmú nyilatkozatait is, amely alapján az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv az ügyfél által megjelölt informatikai rendszer útján küldött üzenetet köteles az ügyfél nyilatkozatának tekinteni,
- elektronikus dokumentumok titkosítására vonatkozó igény,
- képviselőre vonatkozó jognyilatkozatok.
- az ügyfél igényelheti, hogy az általa meghatározott adatainak változásáról a szolgáltató az ügyintézési rendelkezésben meghatározott elektronikus ügyintézészt biztosító szervet automatikusan vagy az ügyfél eseti rendelkezése alapján elektronikus úton értesítse,
- egy, több vagy valamennyi elektronikus ügyintézészt biztosító szervnek címzett meghatalmazást adhat jogszabályban meghatározott más jogalany részére arra, hogy meghatározott ügyekben vagy valamennyi ügyben az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv előtt a képviselőt ellássa,
- rendelkezhet arról, hogy valamely ügyintézési rendelkezését mely elektronikus ügyintézészt biztosító szerv jogosult megismerni, ha ezen a körön belül megjelöli, hogy az ügyintézési rendelkezése mely elektronikus ügyintézészt biztosító szervvel szemben hatályos,
- nyilatkozhat úgy, hogy a szolgáltató elektronikus úton, időszakonként összesítve – az ügyfél kérelme esetén valamennyi elektronikus ügyintézészt biztosító szerv nevében együttesen – tájékoztassa az ügyfelet érintően lezajlott, jogszabályban meghatározott ügyintézési cselekményekről,
- megteheti a jogszabályban meghatározott más jognyilatkozatot.²⁰⁵

A **kézbesítési szolgáltatás** az üzenet átvételét, továbbítását, rendelkezésre bocsátását, tárolását, titkosítását és a feladó és címzett értesítését foglalja magában. Ez kiterjed az internetes felületen történő, azonosítás melletti dokumentum fel- és letöltés biztosítására is. A **biztonságos kézbesítési szolgáltatás** célja az üzenet fogadásának igazolása, a sértetlenség biztosítása, az átvevő igazolása, a sikertelen kézbesítés igazolása és a hozzáférhetőség biztosítása. A biztonságos kézbesítési szolgáltatás igénybevételével kézbesített iratnál az átvételre jogszabály eltérő rendelkezése hiányában 5 napot kell biztosítani. Ha a címzett a küldeményt a

²⁰⁵ Eüsztv. 22. §.

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.

A **hitelesítés-szolgáltatás** az elektronikus aláírási és titkosítási célú tanúsítványok és a gépi elektronikus aláírások kibocsátását, emellett a tanúsítványok érvényességének igazolását, az elektronikus aláírások ellenőrzését és időbélyegző-szolgáltatás nyújtását jelenti.

Az **iratérvényességi szolgáltatás** lényege egyrészt a hitelesség és tartalom ellenőrzése, másrészt az elektronikus iratról készült papíralapú másolat bizonyító erejének megléte. A jogszabályban meghatározott eljárásban az iratérvényességi nyilvántartás szabályai szerint hitelesített elektronikus okirat jogszabályban meghatározottak szerint hitelesnek tekinthető.

Az **azonosításra visszavezetett dokumentumhitelesítés** olyan szolgáltatás, amelynek keretében a jogszabályban meghatározott szolgáltató az ügyfél által rendelkezésre bocsátott nyilatkozatot az általa igazolt személyhez rendeli, majd a személyhez rendelést hitelesen igazolja;

A **központi érkeztetési ügynök** KEÜSZ részszolgáltatásai:

- közfeladatot ellátó szervnek minősülő elektronikus ügyintézőt biztosító szerv számára a közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről szóló kormányrendeletben az elektronikus úton érkezett küldemények átvétele, felbontása és érkeztetése tekintetében meghatározott egyes feladatok ellátása;
- az elektronikus dokumentumnak az elektronikus ügyintézőt biztosító szerv által kijelölt kapcsolattartási módon történő átvétele;
- ha ez lehetséges, a feladó ügyintézési rendelkezésének való megfelelés ellenőrzése;
- a dokumentum biztonsági ellenőrzése;
- a dokumentum formátumának ellenőrzése;
- elektronikus aláírással vagy bélyegzővel ellátott küldemény esetén az elektronikus aláírás vagy bélyegző érvényességének ellenőrzése, valamint jogszabály rendelkezése vagy a közfeladatot ellátó szervvel kötött megállapodás alapján a hosszú távú letagadhatatlansághoz szükséges kellékek biztosítása;
- a dokumentum elektronikus ügyintézőt biztosító szerv nevében történő átvételének hivatalos visszaigazolása vagy – az igénybevevő által meghatározott esetekben – az átvétel hivatalos megtagadása;
- a dokumentum, valamint az érkeztetési nyilvántartás adatainak a címzett elektronikus ügyintézőt biztosító szerv részére történő átadása.

A központi kézbesítési ügynök KEÜSZ feladatai:

- közfeladatot ellátó szervnek minősülő elektronikus ügyintézészt biztosító szerv számára a közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről szóló kormányrendeletben meghatározott egyes elektronikus úton történő küldemény küldésével kapcsolatos feladatok ellátása, valamint az adathordozó fajtájának meghatározása;
- a küldeménynek az elektronikus ügyintézészt biztosító szervtől történő átvétele;
- a küldemény kiküldés előtti biztonsági ellenőrzése;
- a jogszabályoknak és – ha a címzett személye automatikusan megállapítható, valamint a rendelkezési nyilvántartással a kapcsolat biztosított – a címzett ügyintézészt rendelkezésének megfelelő kézbesítési forma, mód és cím megválasztása;
- az előbbi kézbesítési mód és forma szerinti, kézbesítési címre történő kézbesítése iránti intézkedés;
- a küldemény elektronikus bélyegzővel való hitelesítése;
- a küldemény elküldését, valamint kézhezvételét igazoló visszaigazolás átvétele és az elektronikus ügyintézészt biztosító szervnek történő átadása, ha a kézbesítési szolgáltatás részeként ilyen kiállításra kerül;
- a kézbesítés iránt történő intézkedés időpontjának és módjának az elektronikus ügyintézészt biztosító szervvel való haladéktalan közlése.

A központi azonosítási ügynök szolgáltatásai révén lehetővé válik az azonosítási mód megválasztása és a konkrét azonosítás végrehajtása.

A személyre szabott ügyintézési felület a jogszabályban kijelölt szolgáltató által nyújtott olyan, az ügyfél által személyre szabható internetes alkalmazás, amely az azonosított ügyfél számára egységesen elérhető lehetőséget biztosít az elektronikus ügyintézéshez szükséges nyilatkozatok, eljárási cselekmények és egyéb kötelezettségek teljesítésére, az ügyfél által igénybe vehető elektronikus ügyintézési szolgáltatások igénybevételére.

A központi kormányzati szolgáltatás busz a szolgáltató az együttműködő szervek, valamint a szolgáltatáshoz önkéntesen csatlakozott egyéb szervezetek információs rendszereinek automatikus információátadási felületei csatlakoztatásával, ennek hiányában információátadási szolgáltatásként biztosítja az egymás közötti automatikus információátadás biztonságos feltételeit, valamint a csatlakozott együttműködő szervek személyes adatokat tartalmazó információs rendszereinek adattovábbítási nyilvántartásai vonatkozásában – az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvény alapján – az érintett személyes adatainak továbbítására vonatkozó tájékoztatásadást támogató egyablakos, tájékoztatási szolgáltatást biztosít.

5.2. Az eljárás back office oldala

Az elektronikus ügyintézés tulajdonképpen az ügyfél elektronikus ügyindítását és esetleg valamely egyéb dokumentumok, nyilatkozatok beadását (feltöltését) kivéve a hatóság munkáját, döntéshozatali mechanizmusát jelenti. Ezért az ő munkájukat is támogatni kell informatikailag és – bár keret jelleggel, de –, szükséges ezt is jogilag szabályozni.

A Ket. szerint az *elektronikus ügyintézés* eljárási cselekményeket jelentett, amelyek során elektronikus nyilatkozattétel vagy azzá való átalakítás zajlik és annak felhasználása az eljárásban. Az elektronikus ügyintézéshez azonban más – annak lételemét jelentő – szolgáltatás is kapcsolódik: az informatikai háttér (géppark, szoftverek) és információs társadalommal összefüggő szolgáltatás (honlap és ügyintézési felület front és back office).

A fentiekben elemeztük azt, hogy milyen formátumban és milyen módon érkezhethet be a hatósághoz valamilyen elektronikus irat. Azt is szabályozni kell, hogy a beérkezést követően – ha nincs rajta elektronikus aláírás – hogyan kell biztosítani az irat megváltoztathatatlanágát. Ha jogszabály a kiadmányozó aláírását vagy bélyegzőlenyomatát követeli meg, az elektronikus kiadmányozás a kiadmányozó elektronikus aláírásával és időbélyegzőjével, szervezeti aláírással és időbélyegzővel, „s.k.” jelzéssel, vagy az iratérvényességi nyilvántartásban történő nyilvántartás tényének feltüntetésével és az „s.k.” jelzéssel történik.

Az iratok megőrzése, *folyamatos nyomon követhetősége* az iratkezeléssel kapcsolatos jogszabályokban meghatározottak szerint történik. Ez már évek óta szoftverek alkalmazását jelenti, papír alapú iratkezelésről alig beszélhetünk. A biztonság, archiválás, jogkövetkezmények megőrzése és a felelősség érvényesíthetősége érdekében szigorú követelményrendszert alakított ki a jogalkotó a szoftverek felépítését és értékesítését illetően. Közfeladatot ellátó szerv elektronikus iratkezelés esetén csak tanúsított szoftvert alkalmazhat.²⁰⁶ A megfelelés tanúsítására kizárólag az iratkezelési szoftvert gyártó, fejlesztő, importáló, forgalomba hozó, forgalmazó, üzemeltető gazdálkodó szervezettől független, hatósági jogosítványokkal nem rendelkező, Magyarországon bejegyzett szervezetet jelölhető ki.²⁰⁷

Az iratkezelési szabályzatban foglaltak végrehajtásáért, a szervezeti, működési és ügyrendi szabályok, az alkalmazott informatikai eszközök és eljárások, valamint az irattári tervek és iratkezelési előírások folyamatos összhangjáért, az iratok szakszerű és biztonságos megőrzésére alkalmas irattár kialakításáért és működtetéséért, továbbá az iratkezeléshez szükséges egyéb tárgyi, technikai és

²⁰⁶ A közokiratról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény.

²⁰⁷ 43/2013. (II. 19.) Korm. rendelet 3. § (2) bek.

személyi feltételek biztosításáért, felügyeletéért a közfeladatot ellátó szerv vezetője felelős.²⁰⁸ Az iktatást olyan módon kell végezni, hogy az iktatókönyvet az ügyintézés hiteles dokumentumaként lehessen használni. Az **iratforgalom** keretében az átadást-átvételt minden esetben úgy kell dokumentálni, hogy egyértelműen bizonyítható legyen, ki, mikor, kinek továbbította vagy adta át az iratot. Az iratok iktatásával és az iratforgalom dokumentálásával biztosítani kell, hogy az ügyintézés folyamata, és az iratok szervezeten belüli útja pontosan követhető és ellenőrizhető, az iratok holléte pedig naprakészen megállapítható legyen.²⁰⁹

Az iratkezelő szoftvernek képesnek kell lennie mind a papír alapú, mind az elektronikus úton érkezett iratok fogadására. Elektronikus úton, nem biztonságos kézbesítési szolgáltatás igénybevételével érkezett küldemények esetében az átvevő a feladónak – ha azt kéri és elektronikus válaszcímét megadja – haladéktalanul elküldi a küldemény átvételét igazoló és az érkeztetés egyedi azonosítóját is tartalmazó elektronikus visszaigazolást.²¹⁰

Az elektronikus úton, a nem biztonságos kézbesítési szolgáltatás, illetve az ÁNYK űrlap benyújtás támogatás szolgáltatás igénybevételével megküldött küldemény átvételét meg kell tagadni, ha az biztonsági kockázatot jelent a fogadó szerv informatikai rendszerére. Ha biztonsági kockázatot jelent a küldemény tartalma, átvételét meg kell tagadni.

Az elektronikus úton érkezett küldeményt iktatás előtt megnyithatóság (olvashatóság) szempontjából ellenőrizni kell. Amennyiben a küldemény az elektronikus tájékoztatásra vonatkozó szabályok alapján közzétett formátumot kezelő programokkal nem nyitható meg, úgy a küldőt – amennyiben elektronikus válaszcímét megadta – az érkeztéstől számított legkésőbb három munkanapon belül elektronikus úton értesíteni kell a küldemény értelmezhetetlenségéről és a közfeladatot ellátó szerv által használt és elvárt formátumokról.²¹¹ Ezt követően, ha elektronikus aláírással látták el, akkor annak érvényességét is ellenőrizni kell.

Automatikus iktatásra is lehetőség van, ha

- az automatikus iktatásra kijelölt ügytípusok iratai elkülönített elektronikus fogadási címre érkeznek, vagy az iratkezelési szoftverben az automatikus iktatási körbe vont iratok felismerése azok egyedi jellemzője alapján biztosított;

²⁰⁸ A közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről szóló 335/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet (továbbiakban: Keir.) 5. §.

²⁰⁹ Keir. 14. § (2)-(4) bek.

²¹⁰ Keir. 21. § (2)-(4) bek.

²¹¹ Keir. 31. § (1) bek.

- a benyújtás szabályairól az ügyfelek részletes tájékoztatást érhetnek el a közfeladatot ellátó szerv honlapján, illetve az elektronikus tájékoztatási szolgáltatás keretében;
- a közfeladatot ellátó szerv által előzetesen közzétett formátumban és alakban történik a dokumentum benyújtása;
- az iratkezelési szabályzat rendelkezik a tévesen az automatikus iktatási rendszerbe került iratok kezeléséről.²¹²

2017-től az E-ügyintézési tv. határozza meg az interoperabilitás szabályait. Az együttműködő szervek egymás közötti elektronikus kapcsolattartása csak az e törvényben meghatározott olyan módon történhet, amelynek során az együttműködő szervek biztosítják a küldeménybe foglalt nyilatkozatot megtevő személy elektronikus azonosíthatóságát, a küldemény sértetlenségét, a küldemény kézbesítésének igazolását, a kézbesítés időpontjának megállapíthatóságát (továbbiakban: biztonságos elektronikus kapcsolattartás). Az elektronikus kapcsolattartás történhet

- a közzétett biztonságos elektronikus kapcsolattartásra szolgáló elérhetőségre történő kézbesítés útján, vagy
- iratkezelő rendszerek közötti iratáthelyezés szolgáltatás igénybevételével.

Ha a kézbesítéshez jogszabály nem fűz jogkövetkezményt, valamint tájékoztatás céljából az együttműködő szervek biztonságos elektronikus kapcsolattartásnak nem minősülő módon is tarthatják elektronikus úton egymással a kapcsolatot.

5.3. Az elektronikus ügyintézési felügyelet

Az elektronikus ügyintézési felügyelet feladata a SZEÜSZ-ök engedélyezése, ellenőrzése, a bejelentett és engedélyezett SZEÜSZ-ökről, a SZEÜSZ-nek nem minősülő elektronikus ügyintézési szolgáltatásokról, az elektronikusan intézhető ügyekről és az elektronikus ügyintézészt biztosító szervekről való nyilvántartás vezetése. ***A felügyelet folyamatosan ellenőrzi, hogy a szolgáltatók a jogszabályi követelményeket teljesítik-e és ha nem, az alábbi intézkedéseket teheti:***

- kötelezi az elektronikus ügyintézészt biztosító szervet a jogsértés abbahagyására és a jogszerű eljárásra,
- szükség szerint határidő tűzésével kötelezheti az elektronikus ügyintézészt biztosító szervet a jövőre nézve a jogszerű eljárásra,
- az elektronikus ügyintézészt biztosító szervet a jogsértés megállapítása mellett határidő tűzésével intézkedési terv elkészítésére kötelezheti,

²¹² Keir. 46. § (2) bek.

- törölheti a szervet az elektronikus ügyintézés biztosító szervek nyilvántartásából,
- az elektronikus ügyintézés biztosító szerv feladatkörrel rendelkező vezetőjét az elektronikus ügyintézésrel kapcsolatos képzés elvégzésére kötelezheti,
- a Kormány által rendeletben meghatározott mértékű bírságot szabhat ki,
- elrendelheti határozatának nyilvánosságra hozatalát, ha az elektronikus ügyintézés elősegítése vagy nagyobb számú ügyfél e törvény szerinti jogainak védelme ezt indokoltá teszi.²¹³

6. Mi a jövő?

Bár vannak szórványos próbálkozás, az EU támogatásokkal (pl. Új Magyarország Fejlesztési Terv E-közigazgatás és Államreform prioritásai, Széchenyi 2020 Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program) kívánja segíteni az e-közigazgatás térnyerését, azonban egyre inkább látszik, hogy központi szintű intézkedésekre van szükség.

A jelenlegi szabályozás elemei jók. Egyrészt szükség van centralizálásra, amely az e-közigazgatás terén már több ponton megmutatkozik,²¹⁴ másrészt jó irány az egyes funkciók, szolgáltatások piacra bocsátása az ügyfelek minél hatékonyabb és teljesebb kiszolgálása érdekében. Az e-ügyintézés mind az általánosság tétele, mind a technikai háttér bonyolultsága miatt és az interoperabilis rendszerek megteremtése érdekében egységesítést, központi döntést igényel. Egy szabványos, általános, egységes, államilag elfogadott (és kötelezővé tett) szoftverre / rendszerre van szükség, amelyet minden közigazgatási szervnek vagy legalábbis a közigazgatás egy-egy alrendszerén belül valamennyi szervnek a rendelkezésére bocsátanak. Eddig csak az ügyfél és a hatóság által használt belépési pontokra vonatkozóan találhatunk szabályozást (ügyfélkapu, hivatali kapu – amelyet jó lenne tovább pontosítani), de a terület életképességének biztosításához szükség lenne a kettő közötti kapcsolat megteremtésére, és a biztonságot garantáló gerinchálózat mellett egy, a teljes ügyintézési folyamatot leképező (workflow²¹⁵), a

²¹³ Eüsztv. 48. §, E-ügyintézési rendelet 135. §.

²¹⁴ NTG, kijelölt SZEÜSZ szolgáltatók, technikai interoperabilitás terén az önkormányzati ASP és az Ioptv., a szervezeti interoperabilitásra példa a kormányhivatalok és kormányablakok integrált kiépítése, a feladatok koncentrációja.

²¹⁵ Tudásalapú, folyamatvezérelt, munkamozzanat szintig lebontva az ügyintézés. Az e-ügyintézés nem egyenlő egy keretrendszer kiépítésével, hanem az informatika, a jog és a szervezés együttesének megteremtését, tehát egy tudásalapú, workflow-jellegű rendszer kialakítását jelenti, amely egyaránt nyújt front office és back office szolgáltatásokat. A közigazgatási hatósági eljárás modellezhető, lépésekre, allépésekre osztható. Vannak olyan mozzanatok, amelyek ebbe a folyamatábrába beilleszthetők, és vannak, amelyek az eljárás során bármikor felmerülhetnek, ezért önálló részt képezve kell kezelniük őket egy elektronikus rendszer kiépítésekor is. ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS

front és back office folyamatokat kezelni képes, a kérelem benyújtásától a döntés közléséig és elektronikus fizetésig terjedő, informatikai, igazgatási, jogi alkalmazás kifejlesztésére.

Bár ez a kijelentés ma már nem állja meg teljesen a helyét, hiszen a fejlesztések elkezdődtek, az államigazgatás területi szintjének szervezeti integrációja maga után vonja az egyes ágazati rendszerek közötti átjárhatóság megteremtésének igényét, az önkormányzati igazgatási alrendszerben pedig az ASP szintén ezt az egységesítést, szabványosítást célozza. A folyamat tehát kezdetét vette, várjuk a folytatást.

A Nemzeti Infokommunikációs Stratégia szerint 2020-ra minden ügyünket elektronikusan fogjuk intézni és a garantált sávszélesség 30 Mbps lesz, de a háztartások minimum 50%-a rendelkezik majd 100 Mbps hozzáféréssel. Emellett a stratégia azt ígéri, hogy 2020-ra az adatbázisok szintjén is megvalósulhat a teljes interoperabilitás és papírmentes lesz a központi közigazgatási intézményekben zajló folyamatok 80%-a.²¹⁶

István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett: *Közigazgatás-elmélet*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2012. 180 – 181.

²¹⁶ <http://2010-2014.kormany.hu/download/b/fd/21000/Nemzeti%20Infokommunik%C3%A1ci%C3%B3s%20Strat%C3%A9gia%202014-2020.pdf> 81. (2017.03.21.).

XV. FEJEZET

A KÖZIGAZGATÁS FEJLŐDÉSÉNEK TENDENCIÁI

1. A „jó kormányzás” a „jó állam” és a „jó közigazgatás”

Azért, hogy a közigazgatásról alkotott képünk teljes legyen, a közigazgatási jog általános részi tárgykörébe tartozó témakörök tárgyalásának lezárásaként célszerű áttekinteni azt is, hogy merre tart a világ közigazgatásának fejlődése és abban hol helyezkedik el a magyar közigazgatás?

Nincs okunk kételkedni abban, hogy a világ minden országában és mindig az volt a kormányok törekvése, mint ahogy ma is, hogy jól kormányozzon és azt a legjobb közigazgatással valósítsa meg. A „jó kormányzás és közigazgatás” szlogenjei azonban az elmúlt évtizedek közigazgatás-fejlesztési irányzatai elnevezéseként önállósodtak.

Ezek megértéséhez azonban vissza kell utalni az I. kötet II. fejezetében tárgyalt közigazgatás-tudományi irányzatokra és ezek közül is különösen arra, hogy az elmúlt három évtizedben, egészen a 2008-as pénzügyi-gazdasági világválság kitöréséig, a világ fejlett országai közigazgatásának fejlődését az „Új közmenedzsment” (NPM) irányvonal érvényesülése határozta meg.²¹⁷ Ez a korra jellemző neoliberális államfelfogás érvényesülésével együtt terjedő irányzat az üzleti módszerek közszférában történő alkalmazását célozta és – bár jellemzően a tengeren túli angolszász országokból indult, de – hatással volt a versenyszféra közigazgatást befolyásoló törekvéseivel szemben hagyományosan ellenállóbb kontinentális közigazgatási rendszerekre is. Ezzel összefüggésben merült fel a „jó kormányzás” (*good governance*) fogalma, mely az állam és a kormányzás neoliberális irányba történő paradigmaváltásának eredménye,²¹⁸ mint ilyet pedig az NPM közvetített az állam cselekvését megvalósító közigazgatásra. Az NPM érvényesülésének következményei lettek egyebek közt; az állam domináns szerepének feladása, a társadalmi önszabályozás és önszerveződés előtérbe kerülése, a közügyek és a magánszféra határainak közelítése, kapcsolódásának intézményesítése stb. Az ezek nyomán bekövetkezett változások pedig megnyitották az utat a vállalkozói szellem és a közgazdasági szemlélet közigazgatási alkalmazása előtt a gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség érdekében.

²¹⁷ Egyetlen tudományos irányzat érvényesülésének pontos kezdete sem határozható meg és nem is előzmény nélküli. A magunk részéről az NPM szemléltének igazi áttörését OSBORNE, David - GAEBLER, Ted: *Új utak a közigazgatásban (Vállalkozó szellem a közösségi szektorban)*. Kossuth Kiadó, Budapest, 1994. c. munkája eredeti 1992-es megjelenéséhez kötjük.

²¹⁸ Részleteiben lásd; G. FODOR Gábor - STUMPF István: *Neoweberi állam és jó kormányzás*. Nemzeti Érték 2008/3.

Ennek a hagyományos közigazgatást felülíró irányvonalnak az elterjedéséhez meg kell azonban jegyezni azt is, hogy valós igényekből táplálkozott, az állam és a közigazgatás átalakítására szükség volt azért, mert a „jóléti állam” háború utáni érvényesülése az állam és így a közigazgatás méreteit és nemzetgazdaságot terhelő súlyát olyannyira megnövelte, hogy az azt finanszírozó közterhek a piac növekedését, sőt működését veszélyeztette.²¹⁹

Az már egy másik dolog, hogy a világgazdasági globalizáció terjedésének útjából is el kellett takarítani a feleslegesnek vélt állami megkötéseket (dereguláció), és legalább sztemderdizálni az állami beavatkozást lehetővé tevő jogi szabályozást ott, ahol az mégis szükséges (szabályozási reform).

Ezekből következik az is, hogy – nem véletlenül – ennek, majd a nyilvánvaló sikertelensége miatt helyébe lépő post-NPM irányzatként a „jó kormányzást” (*good governance*) célzó államfelfogás érvényesítésének élére is a világ legfejlettebb gazdasággal rendelkező országait tömörítő és a globális világgazdasági érdekeket közvetítő OECD állt.

A NPM kialakulásának fő oka tehát az az ellentmondás volt, hogy a közigazgatás minden fejlett országban egyre nagyobb szervezettel, személyzettel és költségvetési támogatással működött. Ennek növekvő terheit a versenyszféra pedig már nem akarta, de a versenyképessége fenntartása érdekében nem is tudta tovább finanszírozni. Mindezekre tekintettel az egyik fő célkitűzés a közigazgatás karcúsítása volt a közigazgatási feladatok megszüntetése, vagy kiszervezése útján. Ennek következményeként pedig a közszféra intézményeinek jelentős része is privatizációra került.

A fő célkitűzésnek megfelelően a közigazgatásnál maradt feladatok és hatáskörök gyakorlása tekintetében pedig az a követelmény fogalmazódott meg, hogy a közigazgatás is legalább azzal a hatékonysággal, teljesítménnyel és minőséggel működjön, mint a versenyszféra. Mindezek végrehajtásaként pedig a közigazgatás korlátozza tevékenységét a felesleges elemek kiiktatásával, a továbbra is szükséges, nála hagyott feladatok ellátásába pedig vonja be a civil szervezetet, illetve a versenyszférát (pl. PPP konstrukciók). A továbbra is megmaradó közigazgatási feladatok ellátását is alapvetően meg kellett változtatni azok átláthatóvá tételével, hatékonysága és minősége mérésével, továbbá elszámoltathatóságával a köz érdekében. Ezek megvalósítására pedig a versenyszféra menedzsment eszközeinek közigazgatási alkalmazására rendelte ezen irányvonal oly módon, hogy ezt az adaptációt is lehetőleg a versenyszféra végezze állami megrendelésre és költségvetési eszközökből visszafinanszírozva. Ezek a változások kiterjedtek a teljes közigazgatásra és egyaránt érintették a közigazgatás szervezetét, működését és személyzetét.

²¹⁹ Lásd bővebben: BALÁZS István: *A XXI. század közigazgatásának kihívásai*. Magyar közigazgatás 2000/4.

Ebben az időszakban az volt a jó kormányzás és közigazgatás tehát, ami a neoliberais államfelfogás keretében az államot és a közigazgatást a vázolt irányokba alakította át. Erre pedig nagyon sok országban-éppen az OECD ösztönzésére- külön programokat is készítettek.

Az NPM alapú reformok gyakorlati eredményeit sokáig sehol nem értékelték konkrét vizsgálatokkal. Mivel Európában ez az irányvonal amúgy is nehezebben érvényesült, ezért nem meglepő, hogy először erre az EU tagországok tekintetében került sor rögzítették azt, hogy a New Public Management módszerek alkalmazásával elért megtakarítások, hatékonysági és minőségi javulások nem mutathatók ki, ezzel szemben az adaptációra fordított költségvetési források tetemesek. Mégsem lehet egyértelműen sikertelennek minősíteni a reformokat, de az új módszereket az egyes országok sajátosságainak megfelelően, differenciáltan kell bevezetni, alkalmazni.²²⁰

Az üzleti módszerek közigazgatási alkalmazása Magyarországon is meghatározta a közigazgatás-fejlesztési programokat. Ez érdekes módon különösen 2002-től erősödött fel, akkor, amikor már az irányzat érvényesülésének első kritikái és korlátai a hazai szakirodalomban is megjelentek.²²¹

Ami az NPM nemzetközi és tudományos megítélését illeti, a közigazgatás-tudomány világszervezete; a Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézet²²² 2011. évi világkonferenciájának²²³ egyik fő előadása értékelte az NPM-nek a világ közigazgatására gyakorolt hatását.

Az értékelés²²⁴ abból indult ki, hogy a gazdasági-pénzügyi világválság megnyitotta az utat a változások előtt a kormányzásban és a közigazgatásban egyaránt. A válságra adott elégtelen állami reakciók felszínre hozták azt, hogy megbukott az eddig uralkodó kormányzati modell, az „üzleti modell”, a piaci kormányzás modellje, mely a kormányokra erőteltette a magánvállalkozások módszereit, értékrendjét és normáit egyaránt. Ennek elsődleges oka az, hogy abból a tévesnek

²²⁰ Lásd erre BALÁZS István: *A közigazgatás változásai Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2011. 203.

²²¹ Lásd: HORVÁTH M. Tamás (szerk.): *Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés*. Közigazgatási Olvasmányok, Budapest, 2007. 16.

²²²A Brüsszeli székhelyű Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézet (IISA) a közigazgatás-tudomány egyetlen világszervezete, mely 1930-as alapításában országunk is részt vett és Magyar Zoltán személyében mindjárt alelnöki funkciót is betöltött az intézet működésének kezdetén. Magyarország az Intézet munkájában mindig is aktívan vett részt, 1988-ban először adott otthont a volt szocialista országok közül az éves rendes konferenciának, mely a korabeli magyar közigazgatás-tudomány nagy elismerését jelentette. Klasszikusaink közül a nemrég elhunyt Lőrincz Lajos akadémikus több ciklusban is volt a szervezet alelnöke, csakúgy, mint Verebélyi Imre 2007-ig. Bővebben lásd: www.iias-iisa.org

²²³ Lausanne, 2011. július 4-8.

²²⁴ Az előadást, melynek lényegi mondanivalója kerül itt összefoglalásra, Geraldin Fraser-Moleketi Asszony tartotta, aki az ENSZ Globális Kormányzással foglalkozó szervezetének igazgatója.

bizonyult feltevésből indult ki, hogy a kormány kevésbé hatékony, mint a versenyszféra, mert el van zárva a piac szigorától és túlvédett. Ez az önkényes feltevés offenzívához vezetett a kormányzás felé és sok helyen ez még ma is tart. Ez a támadás a „közigazgató állam” ellen irányult, mely a II. világháborút követő újjáépítéshez és az 1950-1960 közti fejlődéshez és dekolonizációhoz köthető. Az államot gyengítő támadás érdekes módon nem érintette a hadi és biztonsági költségvetést, ami fontossága még növekedett is az elmúlt évtizedben. Ugyanakkor az országok egy jelentős részében a válságot a közszolgáltatások jelentős csökkentésével próbálták kezelni. A szociális szolgáltatások csökkentése és a kiszereződések rendszere megváltoztatta a kormányok és az állampolgárok viszonyát. A kiszereződések és a privatizáció megnövelte a szolgáltatások költségeit és utat nyitott a korrupció és a közpénzek elsikkasztása előtt. Mindezek következtében sok országban csökkent a kormányzásba és a közigazgatásba vetett bizalom és bekövetkezett a társadalmi tőke és a közszolgáltatások eróziója.

Ezek a negatív tendenciák együttes hatása oda vezetett, hogy mély a szakadék alakult ki a kormány és a nép között. A munkanélküliség növekedése különösen a fiatalok közt, a szociális szolgáltatások visszaesése, a jövedelemkülönbségek gyarapodása a korrupció elterjedésével hozzájárult a társadalom cinizmusához, zavarodottságához egyaránt. Nagy kockázata van annak, hogy a polgárok ne bízzanak a kormányukban és ne vegyenek részt a kormányzásba és ezzel maga a demokrácia kerül veszélybe. Ha a polgárok elvesztik érdekeltységüket a kormányzásban, akkor az egy szűk elit kezébe kerül, mely kisajátítja magának az államot. Az ezredfordulót követő első évtized globális válságai, illetve kezelésük nehézségei azonban már jól mutatták a gyenge állam és közigazgatás gyakorlati veszélyeit.

A tapasztalatok már akkor azt mutatták, hogy a válságok okozta helyzetben a normális állapotok helyreállításához arra van szükség, hogy az állam és a közigazgatás intézményrendszere megerősítésre kerüljön, a közösségi létesítmények visszakerüljenek állami kézbe és olyan strukturált környezet kerüljön létrehozásra, melyben a polgárok felelősen részt vehetnek a kormányzás folyamatában van”.

Az állam meggyengítésével a demokrácia is gyengült, mely az együttartozás érzésére épül és arra, hogy a hatalom nem csupán a polgároké, hanem azok érdekében is kerül alkalmazásra. A hatalom részesének érzése nélkül sem a kormányzásban való részvétel sem az abba vetett bizalom nem lehetséges. Az „üzleti modell” a jó kormányzást a szakértőkre hagyta azzal, hogy a végrehajtással megbízott technokraták számára az eredményesség és hatékonyság volt a kizárólagos szempont. Ez a felfogás a polgárokból szolgáltatásokat igénybevevő ügyfeleket, fogyasztókat csinált az 1980-1990-es évektől, mely hatása a demokráciára lesújtó lett. A neoliberális modell egyetlen mozgatója a racionalitás, mely megerősítette a magánszférát és az egyén jogait. A felfogás érvényesítése következtében meggyengült az állam, különösen a végrehajtó hatalmi ág. Az az

elképzelés érvényesült, hogy a legjobb kormányzás az állam méretének csökkentése, mert a kormányzás nem más mint a magánszféra korlátozása, ami csak a közrend, közbiztonság és az igazságszolgáltatás területén igazolható.

A válság hatásai azonban egészen más képet adnak, azt hogy a polgárok a kormányuktól várnak megoldást. A válság okozta időzített bombákat csak egy erős és hatékony állam, hozzáértő és demokratikus kormány tudja hatástalanítani.

Vissza kell adni az embereknek azt a hitet, hogy lehet és kell valamit tenni és érdekük fűződik az eredményhez. Jóllehet az ismertetett karakteres értékelés nem vált általánossá a közigazgatás-tudománnyal foglalkozó kutatók, oktatók és gyakorlati szakemberek körébe, de többségük már osztja az értékelésben hangoztatott kritikákat és új irányvonal szükségességét hirdeti. Egyre kevesebben vannak olyanok, akik az NPM érvényesülését továbbra is szükségesnek tartják, és hatását visszafordíthatatlannak minősítik a világ közigazgatásának alakulásában.

2. A közigazgatás változások új irányjai és prioritásai

Az „Új Közmenedzsmentet”, az NPM-et követő új közigazgatás-tudományi irányzatok (poszt-NPM irányzatok) előbbiekben jelzett keresése útján megfogalmazódott egy, **a neoliberais államfelfogástól eltérő ún. „Neoweberi” állam igénye, mely paradigmáját** érintően a szakirodalom²²⁵ eddig a következő jellemzőket azonosította:

- Az állam szerepének megerősítése és közhatalmi monopóliumának visszaállítása.
- A végrehajtó hatalmi ág és funkciók megerősítése, egységességének biztosítása a különböző közigazgatási szinteken működő képviseleti demokrácia sérelme nélkül.
- A jogállami közigazgatás, a jogszerűség fokozottabb érvényesítése, a közigazgatási jog szerepének növelése.
- A szakmai alapokon működő, pártatlan, élethivatásszerűen gyakorolt közszolgálat hagyományos elveinek ismételt érvényre juttatása.

A klasszikus „weberi” államot és közigazgatást jellemző alapelvek²²⁶ ismételt, megerősített érvényre juttatása azonban- új elemként-a megváltozott társadalmi, gazdasági és politikai körülményekhez adaptált módon történhet.

²²⁵ G. FODOR Gábor - STUMPF István: *Neoweberi állam és jó kormányzás*. Nemzeti Érdek 2008/3, 15-18. Valamint POLLIT, Christopher – BUCKAERT, Geert: *Public Management Reform. A comparative Analysis*. Oxford University Press, Oxford, 2004. JENEY György: *Adalékok a public policy szemlélet értelmezéséhez*. Nemzeti Érdek 2007/1.

²²⁶ WEBER, Max: *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonásai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987.

Másrészt az adaptált visszaállítás során az NPM egyes bevált elemeit is be kell építeni az új rendszerbe. Az eredményesség minőség, hatékonyság, ügyfél és polgárbarát közigazgatás, a szolgáltató jelleg, az elszámoltathatóság, az érintettek bevonása a közigazgatási folyamatokba stb. olyan társadalmi elvárásokká váltak, melyeket nem lehet figyelmen kívül hagyni a jövő közigazgatásában sem.

Csakhogya a „neoweberi” paradigmák következményeiként tételezett²²⁷ bürokrácia újra történő felfedezése, a normativitás helyreállítása, a korrupció visszaszorítása, a szegénység csökkentése, a demokrácia kiszélesítése, a partikularitások iránti empátia stb. esetenként egymással nehezen összeegyeztethetők. Egyik legnagyobb kihívást e tekintetben éppen a bürokrácia újrafelfedezése és a demokrácia kiszélesítése jelenti.

Ebben az összefüggésben a „jó állam és közigazgatás” jelentése kettős. Egyfelől nem általánosítható az a feltevés, hogy a neoliberais államot követő új állam valóban a „neoweberi” állam lesz. Az elmúlt évek témát érintő szakirodalma óvatos e témát illetően, miközben a tartalmat illetően konszenzus mutatkozik, addig az elnevezést csak kevesen és ritkán használják.

Másrészt a különböző országoknak a megváltozott körülményekhez adaptált közigazgatás-fejlesztési koncepcióiban és programjaiban megjelenő közigazgatási célkitűzések intézményesítésének még nincsenek egyértelmű tendenciákat kijelölő empirikus tapasztalatai, melyek alátámaszthatnák egy markánsan és globálisan érvényesülő új irányvonal megszületését.

A „neoweberi”, vagy poszt-NPM államfelfogásoknak tehát csak fokozatos lehet a térnyerése, melyben a „jó kormányzás” – *good governance* – paradigmáitól, („le kell értékelní az államot”) el lehet mozdulni a „jó állam” – *good government* – paradigmái felé, („a jó kormányzás gondolata elképzelhetetlen aktív, intelligens és erős állam nélkül.”²²⁸

Mivel pedig a „közigazgatás az állam adminisztrációja, cselekvése”,²²⁹ ezért a jó államnak a jó közigazgatás az adekvát cselekvése. Ennek jegyében folynak a jó közigazgatás megteremtésére irányuló erőfeszítések, melynek során keresik azt is, hogy ezt milyen kritériumok mentén lehet meghatározni.

Az útkeresésre jó példa a jelenkori magyar közigazgatás, melyben a 2010. Évi kormányváltásig az NPM kései, de annál radikálisabb alkalmazása okozott komoly válságot.

Ezt a helyzetet akarta felszámolni a 2010-es kormányváltást követően a 2011. június 17-én bemutatott Magyar Zoltán közigazgatás-fejlesztési program első (MP

²²⁷ G. FODOR Gábor - STUMPF István: *Neoweberi állam és jó kormányzás*. Nemzeti Érdek 2008/3. 18.

²²⁸ Lásd, mint előző jegyzet.

²²⁹ Lásd MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942. 39-48.

11.0.) változata,²³⁰ mely a középtávú és komplex programok körébe tartozott. A 2012-ben elfogadott módosított változatának²³¹ a végrehajtását pedig egykor az OECD is értékelté²³².

A névadó, nyilván nem véletlenül, a magyar közigazgatás egyik nemzetközileg is elismert legnagyobb tudósa. A Magyary Zoltán és iskolája a maga korában az amerikai közigazgatás-tudomány korabeli tudományos üzemszervezési irányzatát próbálta összehangolni az Európai kontinens bürokrácia elveire épülő közigazgatásával. Az NPM-et követő „neoweberi” szándékok lényegében ugyan ezt célozzák a bürokrácia újra történő felfedezésével, de napjaink körülményeihez igazítva. A program önmeghatározása szerint a Magyary program nem terv, hanem program, mely meghatározza a célokat, a beavatkozási területeket és a soron következő intézkedések sorát.”²³³ A program deklarált átfogó célja a hatékony nemzeti közigazgatás kialakítása. A célrendszer fő elemei az eredményes szervezeti működés, a feladatrendszer megújítása, a belső eljárások megalapozása és racionalizálása, az ügyfélkapcsolatok javítása, a személyzeti igazgatás fejlesztése és a kiszámítható életpálya. Ez a célrendszer határozza meg a beavatkozási területeket is. A program megvalósítására intézkedési tervet tartalmaz, mely sajátos függeléke az érintett sarkalatos törvények felsorolása egyféle törvényalkotási programként.

A program tartalma számos már megkezdett fejlesztési irányt (pl. kormányablak, kormányhivatali integráció, járási rendszer kiépítése stb.) konkrétan tartalmazott, míg másoknak (pl. új közszolgálati életpálya, új eljárási szabályozás stb.) irányait határozza meg későbbi végrehajtással.

Az anyag érinti ugyan a közigazgatás-fejlesztés nagy nemzetközi irányait, de rögzíti azt is, hogy „bármilyen megoldás alkalmazása akár a piacról, akár külföldről csak kellő kritikával és hatásvizsgálattal történhet”. A program tehát hangsúlyozottan egyfajta új, a nemzeti hagyományainkhoz és körülményeinkhez adaptált új irány keresését jelenti.

Napjaink közigazgatás-fejlesztési dilemmáinak megfelelően a Magyary programban a konkrét elképzelések közt találhatunk példát az NPM egyes elemeinek továbbélésére a hatékonyság, teljesítmény, minőség követelményének középpontba állításával, de ezzel párhuzamosan az erősebb állami fellépéshez

²³⁰ Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0.) Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2011. június 10., Budapest.

²³¹ (MP 12.0.) 2012. augusztus 31.

²³² Lásd; OECD (2015), *Hungary: Towards a Strategic State Approach*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264213555-en>, <http://www.oecd.org/fr/publications/hungary-towards-a-strategic-state-approach-9789264213555-en.htm> (2017. 09. 01.).

²³³ Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0) Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2011. június 10., Budapest, 7.

szükséges eszközrendszer kiépítésének a szándéka is kitapintható a „neoweberi” államról és közigazgatásról írt jellemzők irányába pl. az államigazgatási hatóságok koncentráció erősítésével.

Erre azonban talán jobb példa a Magyary program 2012-es változatának következő megfogalmazása; „a modern államot már úgy kell látnunk és ábrázolnunk, hogy nem csak az állami, államigazgatási szerveket mutatjuk, hanem azt a kisugárzást, vagy éppen hűsítő árnyékot is, amit hozzá képest függetlenül, vagy autonómiával működő szervekre az államilag garantált feladatok kapcsán vet.”²³⁴

A Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési programnak egyik központi eleme a „Jó Állam fogalma és a Jó Állam Index” melynek az egyik (+1) hatásterülete a hatékony közigazgatás. Az ezzel kapcsolatos elképzelések több alternatíva mentén, így az értékalapú modell, integrált modell, valamint az MP-célrendszer modell keretei közt érvényesülnek a jó közigazgatás kidolgozásáért. A „jó közigazgatás” meghatározására és kritériumrendszerének kidolgozására, ennek normatív szabályozására tehát komoly kísérletek folynak nemzetközi szinten és itthon egyaránt. Mindezek pedig kétség kívül a közjó és közérdek megvalósítását szolgálják, ezért elismerés és tisztelet illeti őket.

Még is látván a sokféle lehetséges értelmezési tartományt és külső körülmény-közte főleg az állami szerepvállalás változásait-, ami e fogalmat övezi, ma kétségesnek tűnik, hogy széleskörű konszenzus alakulhatna ki tartalmát és kritériumrendszerét illetően. Ezért a „Jó állam és közigazgatás” inkább célrendszer, mint konkrétumokkal kitölthető egységes tartalom.

A magyar közigazgatás-fejlesztés egyébként jól tükrözi azokat a bizonytalanságokat, melyek a világ közigazgatás-tudományát is jellemzik az NPM-et felváltó új irányok keresésében.

A már tárgyalt Magyary programokat, melyek egyfajta egyensúlyt próbáltak teremteni a poszt-NPM irányzatok és az alakulóban lévő neoweberi irányzatok közt, valamilyen nemzeti közigazgatás hangsúlyozásával, mára már egy új koncepció váltotta fel. A „Közigazgatás - és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020” a Magyary programoknál lényegesen konkrétabb, pragmatikusabb dokumentum, melyet kormánydöntés is megerősített²³⁵ és anyagi eszközöket is rendelt²³⁶ a megvalósításához. Ennek köszöntőnek nevezett, de közpolitikai irányvonalának is minősíthető következő deklarációja jól mutatja e szándékokat, miszerint „A közigazgatási rendszer megújítása érdekében 2010 óta tett lépések elsődleges célja az állammal szemben megrendült állampolgári bizalom helyreállítása volt. Ezt szolgálta a Magyary Zoltán nevével fémjelzett

²³⁴ 1.2. pont 7. oldal 3. bek.

²³⁵ 1052/2015. (II. 16.) Korm. határozat.

²³⁶ 1561/2015. (VIII. 12.) Korm. határozat.

közigazgatás-fejlesztési program kidolgozása és egyes elemeinek végrehajtása, valamint az állam és annak polgárai közötti közvetlen kapcsolatot megteremtő kormányhivatalok és a járások rendszerének felállítása. Az új szervezeti formáknak köszönhetően ismét életre kelhetett a közigazgatás több évszázados múltra visszatekintő megyei szintje, amelynek köszönhetően az állampolgárok és a vállalkozói szféra szereplői immár a legtöbb ügyet a lakhelyük közelében képesek intézni. Az új közigazgatás jogi alapjait és szervezeti kereteit tehát már kialakítottuk, a legfontosabb célkitűzés, a szolgáltató állam megteremtése, azonban még nem valósult meg. Ehhez egyrészt szükség van a megkezdett intézkedések folytatására, a változások ütemének felgyorsítására és hatékonyabb végrehajtására az eddigi célok mentén, másfelől viszont az intézményi szempontok helyett immár a rendszer tartalmi elemeire kell koncentrálnunk. A szolgáltató állam megteremtésének egyik legfontosabb előfeltétele az állampolgár központú, nyílt szerepfelfogású közszféra kultúrájának kialakítása, a közszolgálati elv előtérbe állítása. A Kormány szándéka az, hogy az állami szolgáltatások a tág értelemben vett közösségek, vagyis a családok, vállalkozások, önkormányzatok és végeredményben a társadalom egészének megerősödését segítsék elő.”²³⁷

A „jó államot” és a „jó közigazgatást” célzó reformtörekvéseket pedig – a jelzett pragmatika jegyében – ezen túl egy árnyékkormányval is felérő Államreform Bizottság²³⁸ fogja össze. Mindez nem jelenti az OECD által inspirált és erősen poszt-NPM jellegű „Jó állam” típusú tevékenység háttérbe szorulását, sőt ennek jegyében készültek el a „Jó Állam Jelentések”²³⁹ mintegy bizonyítva a kidolgozott indikátorok hasznosságát a reform eredményeinek nyomon követésében és a további döntések megalapozása érdekében.

A 2016-os jelentés pl. ezt írja bevezetőjében; „a Jó Állam fogalma, amely a közjó és a közszolgálati etika normáira támaszkodva szorosan összekapcsolódik a jó kormányzás és a jó közigazgatás fogalmával. Az állam és a kormányzat egyre növekvő felelőssége, valamint a mind sokrétűbbé váló, egymással gyakran átfedésben álló feladatok ellátásához szükséges integrált megközelítés gyakorlata egyre jelentősebb kapacitásokat, intézményi és adminisztratív képességeket” igényel, amelyek megteremtése, „karbantartása” és folyamatos fejlesztése a mindennapi kormányzati gyakorlat szerves részének tekinthető.”²⁴⁰

Magyarországon tehát a közigazgatás radikális átalakításához egy új közigazgatás-fejlesztési intézményrendszer és minden bizonnyal egy új közigazgatási kultúra

²³⁷ http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf, 4, (2015. 08. 20.).

²³⁸ Lásd az 1602/2014. (XI. 4.) Korm. hat., valamint; <http://www.allamreform.hu/>, továbbá <http://hirlevel.egov.hu/tag/allamreform-bizottsag/>. (2015. augusztus 20.).

²³⁹ http://akfi.uni-nke.hu/uploads/media_items/jo-allam-jelentes-2016.original.pdf (2017. 09. 01.).

²⁴⁰ Lásd, mint előző jegyzet.

kialakításának a szándéka is társul. Ez a centralizáció²⁴¹ jegyében a központi állami szervek, de mindenekelőtt a kormány és az államigazgatás domináns szerepére épít, melynek szellemi központja az államtudományi és közigazgatási képzésben, de lassan a kutatásokban is egyre inkább monopolhelyzetbe kerülő Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

²⁴¹ Lásd; István BALÁZS, and István HOFFMAN: Can (Re) Centralization Be a Modern Governance in Rural Areas? *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 13.50 (2017): 5-20.