

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



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

KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSOK

**DEBRECEN
2023**

**A DEBRECENI EGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KARÁNAK
KIADVÁNYA**

FELELŐS KIADÓ
SZIKORA VERONIKA, DÉKÁN
DEBRECENI EGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR

A KÖTET SZERZŐI

ÁRVA ZSUZSANNA

*Tanszékvezető egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar
VIII., XII-XIV. fejezetek*

BALÁZS ISTVÁN

*Egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Előszó, I., III., IX., XI. fejezetek*

BARTA ATTILA

*Habilitált egyetemi docens, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar
IV- VII. fejezetek*

PRIBULA LÁSZLÓ

*Tanszékvezető egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar
X. fejezet*

VESZPRÉMI BERNADETT PHD

II. fejezet

Szerkesztette

BALÁZS ISTVÁN

Szakmai lektor

SZAMEL KATALIN

Technikai szerkesztő

ZÁKÁNY JUDIT

Kézirat lezárva:

2023.01.31

ISBN: 978-963-490-497-7

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

© A szerzők, 2023

TARTALOMJEGYZÉK

ELŐSZÓ	12
I. FEJEZET	14
JOGALKALMAZÁS A KÖZIGAZGATÁSBAN, A HATÓSÁGI JOGALKALMAZÁS.....	14
1. A jogalkalmazás fogalma, tartalma és főbb típusai	14
2. A bírósági és a közigazgatási hatósági jogalkalmazás és annak különbségei..	16
2.1. A jogalkalmazás célja	16
2.2. Az alkalmazott jog.....	17
2.3. A jogalkalmazás tartalma	17
2.4. A jogalkalmazó döntések hatálya	18
2.5. Az eljárás indulása, indítása	19
2.6. Az eljárás jellege.....	19
3. Közigazgatási jogalkalmazás és a hatósági jogalkalmazás	20
4. A közigazgatási hatóságok rendszere	22
II. FEJEZET	24
A KÖZIGAZGATÁSI AKTUSOK.....	24
1. A közigazgatási aktus fogalma és elhatárolása más jogi aktusoktól és a tényleges cselekményektől.....	24
1.1. A jogi aktus.....	25
1.2. A közigazgatási aktus	25
1.3. A tényleges cselekmények	26
2. A közigazgatási aktusok fajtái	27
2.1. A közigazgatási aktusok fajtái	27
2.2. A közigazgatási rendszer működése során kibocsátott aktusok.....	30
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	37
3.2.Speciális érvényességi kellékek.....	39
3.3.A hibás aktusok	39
3.4.Az aktusok hatálya, a jogerő problematikája.....	40
III. FEJEZET	42
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	47
2.3.Az Európai Közigazgatási Tér és a közigazgatási hatósági eljárás szabályozása.....	49
IV. FEJEZET	55
AZ ÁLTALÁNOS KÖZIGAZGATÁSI RENDTARTÁSRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY JELLEMZŐI, ALAPELVEI ÉS HATÁLYA	55
1.A hatályos jogi szabályozás jellemzése	55
2.A hatályos szabályozás (alap)elvei	56
3. Az Ákr. hatálya	58
3.1.A közigazgatási hatósági ügy.....	59
3.2.A hatóság	60
3.3.Az ügyfél.....	61
3.4.Jogutódlás a hatósági eljárásban	61
3.5.Eljárési képesség és képviselő	62
V. FEJEZET.....	64
AZ ÁLTALÁNOS KÖZIGAZGATÁSI RENDTARTÁSRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY ALAPVETŐ RENDELKEZÉSEI, A KÉRELEMRE INDULÓ HATÓSÁGI ELJÁRÁS	64
1. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény alapvető rendelkezései	

.....	64
1.1.Az eljárási kötelezettség	64
1.2.Az illetékesség szabályai	65
1.3.A nyelvhasználatra vonatkozó rendelkezések	67
1.4.A kizárás	68
1.5.Megkeresés a hatósági eljárásban.....	70
1.6.A kapcsolattartás legfontosabb szabályai.....	70
1.7.Adatkezelés és az adatok zártan kezelése	71
1.8.Sajátos helyzetben levő ügyfelek a hatósági eljárásban.....	72
1.9. A támogató.....	73
1.10.Betekintés az eljárás irataiba	74
2.A kérelemre induló hatósági eljárás.....	75
2.1.A kérelem szabályozása	76
2.2.Az automatikus döntéshozatal	77
2.3.A sommás eljárás szabályai.....	78
2.4.A teljes eljárás szabályai	78
2.5.Hiánypótlás az Ákr.-ben	79
2.6.Az ún. kapcsolódó eljárás konstrukciója.....	79
2.7.A kérelem visszautasításának esetei.....	80
2.8.Az eljárás megszüntetése.....	81
2.9.A hatósági eljárás felfüggesztése és szünetelése	82
2.10.Határidők és számításuk módja az Ákr.-ben.....	82
2.11.Az igazolási kérelem intézménye.....	85
2.12.A szakhatóság.....	85
2.13. Idézés és értesítés az eljárás során	86
2.14.A tényállás tisztázásának szabályai és eszközei az Ákr.-ben.....	88
2.15.Az eljárás akadályozásának következményei.....	94
2.16.Az eljárási cselekmények rögzítése: feljegyzés, jegyzőkönyv és hatósági	

tanú	94
VI. FEJEZET	97
A HATÓSÁG DÖNTÉSEI, A HATÓSÁGI BIZONYÍTVÁNY, IGAZOLVÁNY ÉS NYILVÁNTARTÁS SZABÁLYAI VALAMINT AZ ELJÁRÁSI KÖLTSÉGEK ÉS AZOK VISELÉSE	97
1.Határozat és végzés.....	97
2.Egyezség jóváhagyása	99
3.Véglegesség a hatósági eljárásban	100
4.Az azonnali végrehajthatóság	101
5.A döntés közlése és kézbesítése.....	101
6.A kézbesítési meghatalmazott és ügygondnok	103
7.A hirdetményi közlés és a közhírré tétel.....	104
8.A döntés kijavítása és kiegészítése	106
9.A hatósági szerződés intézménye	106
10.A hatósági bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartás	108
11.Az eljárási költségek és azok viselése.....	109
11.1.Általános szabályok.....	109
11.2.Az eljárási költségek előlegezése	110
11.3.A költségek viseléséről való döntés	111
11.4.Költségmentesség a hatósági eljárásban	111
VII. FEJEZET	112
A HATÓSÁGI ELLENŐRZÉS ÉS A HIVATALBÓLI ELJÁRÁS, VALAMINT EGYES HATÓSÁGI INTÉZKEDÉSEK KÜLÖNÖS SZABÁLYAI	112
1.A hatósági ellenőrzés	112
2.A hivatalbóli eljárás	113
3.Egyes hatósági intézkedések különös szabályai	115
3.1.Az ideiglenes intézkedés	116
3.2.A biztosítási intézkedés szabályai	116
3.3.Zár alá vétel és lefoglalás az Ákr.-ben.....	116

VIII. FEJEZET	119
A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁS JOGORVOSLATI RENDSZERE. A HATÁROZATOK VISSZAVONÁSA, MÓDOSÍTÁSA, A FELLEBBEZÉS, FELÜGYELETI INTÉZKEDÉS ÉS AZ ÜGYÉSZI INTÉZKEDÉSEK	119
1. Jogorvoslati eljárások kérelem alapján	121
1.1. Közigazgatási per	121
1.2. Fellebbezés	121
1.3. Az alkotmányjogi panasz intézménye	126
2. Hivatalbéli jogorvoslati eljárások	127
2.1. A döntés módosítása vagy visszavonása	127
2.2. Felügyeleti eljárás	128
2.3. Ügyészi felhívás és fellépés	129
2.4. A semmisség általános szabályai	130
IX. FEJEZET	132
A KÖZIGAZGATÁSI CSELEKVÉSEKKEL SZEMBENI BÍRÓI JOGVÉDELEM	132
1. A közigazgatási bírósági jogvédelem kialakulása és annak indokai	132
2. A közigazgatási bírósági jogvédelem rendszerei, a magyar megoldás főbb jellemzői	133
X. FEJEZET	137
A KÖZIGAZGATÁSI CSELEKVÉSEKKEL SZEMBEN NYÚJTOTT BÍRÓSÁGI JOGVÉDELEM ALKOTMÁNYOS ALAPJA. A KÖZIGAZGATÁSI PEREK HATÁLYOS SZABÁLYOZÁSA	137
1. A közigazgatási bíráskodás szabályozásának jellemzői	137
2. A közigazgatási bírói út	138
3. A közigazgatási perekben eljáró bíróságok	140
4. A közigazgatási perek általános szabályainak lényeges rendelkezései	144
5. Különös közigazgatási perek és egyéb közigazgatási bírósági eljárások	152
XI. FEJEZET	155
A KÖZIGAZGATÁSI HATÁROZATOK VÉGREHAJTÁSA	155
1. A végrehajtási eljárás sajátosságai a közigazgatási hatósági eljárásban	155
2. A végrehajtási eljárás hatályos jogi szabályozása	158

2.1. Az alkalmazandó jog	158
2.2. A végrehajtható döntések és a végrehajtás elrendelése	158
2.3. A végrehajtás fogatosítása	159
2.4. A végrehajtás felfüggesztése	159
2.5. A végrehajtás megszüntetése	160
2.6. A végrehajtási jog elévülése	160
3. A végrehajtás módjai	160
4. Jogorvoslat	164
4.1. A fellebbezés	164
4.2. A végrehajtási kifogás	165
4.3. Ügyészi jogorvoslatok	167
5. A végrehajtást biztosító egyéb eszközök	167
5.1. Azonnali végrehajthatóság	167
5.2. Az ideiglenes intézkedés	167
5.3. Biztosítási intézkedések	168
5.4. Zár alá vétel és lefoglalás	168
XII. FEJEZET	171
A KÖZIGAZGATÁSI JOGI SZANKCIÓ	171
1. A közigazgatási szankció fogalma	171
2. A közigazgatási szankció a normában	173
3. A közigazgatási szankció története	174
4. Elhatárolási kérdések	175
5. A közigazgatási szankció célja	176
6. A közigazgatási szankció funkciói	177
7. A közigazgatási szankció egyes csoportjai	178
XIII. FEJEZET	182
A SZABÁLYSÉRTÉSI JOG ALAPJAI	182
1. A szabálysértési jog helye a közigazgatási jogban és a szabálysértési jog alapfogalmai	182

2.A szabálysértési jog kialakulás-története.....	183
2.1.A kihágások.....	183
2.2.A szabálysértési jog.....	183
2.3.A fair eljárás elve.....	184
2.4.Az Alkotmánybíróság esetjoga.....	186
3.A hatályos 2012. évi II. törvény.....	190
3.1.A szabálysértésért való felelősség.....	191
3.2.A szabálysértési szankciók.....	192
3.3.A büntetés kiszabásának elvei.....	196
3.4.A szabálysértési elzárás és a pénzbírság végrehajthatóságának elévülése.....	197
3.5.Mentesülés a hátrányos jogkövetkezmények alól.....	197
3.6.Fiatalkorúakra vonatkozó különleges szabályok.....	197
XIV. FEJEZET.....	199
A SZABÁLYSÉRTÉSI ELJÁRÁS.....	199
1.Alapelvek.....	199
2.A szabálysértés miatt eljáró szervek.....	200
2.1. A szabálysértési hatóság hatásköre és illetékessége.....	200
2.2.A bíróság hatásköre és illetékessége.....	201
2.3.Ügyész részvétele a szabálysértési eljárásban.....	201
2.4.A hatóság kizárása.....	201
3.A szabálysértési eljárásban résztvevő személyek.....	202
3.1.Az eljárás alá vont személy.....	202
3.2.Az eljárás alá vont személy képviselője.....	203
3.3.A sértett.....	203
4.A bizonyítási eljárás.....	203
4.1.A tanúvallomás.....	203
4.2.A szakértő és a szakvélemény.....	205

4.3.A tárgyi bizonyítási eszköz	205
4.4.Az okirat	206
4.5.A szemle	206
4.6.Az eljárás alá vont személy vallomása	206
4.7.Szembesítés	207
5. Kényszerintézkedések	207
5.1.Az elővezetés	207
5.2.Szabálysértési őrizet	207
5.3.Ruházat, csomag és jármű átvizsgálása	208
5.4.A lefoglalás	208
5.5.A rendbírság	209
5.6.Jogorvoslat	209
6.A szabálysértési eljárás	209
6.1.A szabálysértési eljárás megindulása	209
6.2.Ügyintézési határidő	210
6.3.A hatóság döntései	210
7.Különleges rendelkezések.....	213
7.1.Meghallgatás nélküli eljárásban hozott határozat.....	213
7.2.Közvetítői eljárás.....	213
8.Bíróság előtti eljárás	215
8.1.Az elzárással is sújtható cselekmények elbírálása	215
8.2.Tárgyaláson hozott döntés	215
8.3.Jogorvoslat	215
8.4.A bíróság meghallgatás nélküli eljárásban hozott határozata	215
8.5.A bíróság elé állítás	216
9.Rendkívüli jogorvoslat a szabálysértési eljárásban.....	216
10.Kártalanítás és visszafizetés.....	218
11.Végrehajtás	218

11.1.A szabálysértési elzárás végrehajtása.....	219
11.2.A pénzbírság végrehajtása	219
11.3.A közérdekű munka végrehajtása.....	219
12.Méltányosság	220
FELHASZNÁLT IRODALOM.....	221

ELŐSZÓ

A már két alkalommal megjelent (2017,2019) „Közigazgatási eljárások” című könyvünk új kiadása több ok miatt is szükségessé vált. Egyfelől azon hagyományos indok miatt, miszerint a hatályos joganyag és annak gyakorlatának változása igényli az időszakos felülvizsgálatokat. Bár az utolsó, 2019-es kiadás óta a közigazgatási eljárásokat érintő nagy, főként reformértékű módosításokra nem igazán került sor¹, de azért az sem állítható, hogy akár koncepcionális jellegű elmozdulások nem történtek egyes területeken.

A teljesség igénye nélkül elég csak példaként néhány dologra utalni, így a közigazgatási bíraskodás rendszerének felemás, de legalább is sajátos megoldása az eredetileg szándékolt különbírószági rendszerhez képest, a közigazgatási perrendtartás módosításával a bíróság általános megváltoztatási jogkörének eltörlése, ezzel összefüggésben az egyfokú közigazgatási hatósági eljárás általánossá tétele², vagy éppen a közigazgatási szankciókról szóló törvény hatálybaléptetése. Emellett az sem hagyható figyelmen kívül, hogy a COVID járvány miatti veszélyhelyzeti jogalkotásnak is keletkeztek maradandó nyomai, mint például a hatósági engedélyeket főszabályként felváltó „ellenőrzött bejelentés” intézménye.

A másik ok a közigazgatási eljárások tárgykörein kívül esik, ez pedig a Debreceni Egyetem Állam-és Jogtudományi Karán 2022-ben indított tantárgyi reform, minek következtében csökkent a közigazgatási jogi oktatásra fordítható órák száma is.

Ennek pedig logikus következménye lett a tananyag szűkítése is, ezért két fejezet, az e-közigazgatásról szóló és az új tendenciákat a közigazgatás fejlesztésében bemutató, kimaradt.

Mindez nem azt jelenti, hogy e tárgykörök fontosságát bárki megkérdőjelezte volna, csak más rendszerben kerülnek oktatásra.

Végül bizonyos elvi okok miatt szükségesnek tűnik utalni a könyv címére és annak általa lefedett tartalmára. A „közigazgatási eljárások” alatt e könyv szerzői a közigazgatási jogalkalmazást érintő, de különböző jogágakba tartozó eljárásokat értik.

Így mindenekelőtt idesorolják a közigazgatási jog által szabályozott hatósági eljárást, de nem feledtetve azt, hogy más közigazgatási eljárások is vannak

¹ Ha csak az olyan „ellenreformokat” nem soroljuk oda, mint az önálló, különbírószággént működő közigazgatási bíraskodás elvetése.

² Lásd bővebben: BALÁZS István, HOFFMAN István: A közigazgatási hatósági eljárás aktuális kérdései veszélyhelyzet idején. *Közigazgatástudomány*. 2 : 1 pp. 5-27. , 23 p. (2022)

olyanok, melyek nem tartoznak az Ákr. hatálya alá.

Tartalmazza a könyv a közigazgatási perrendtartás alapintézményeit is azzal, hogy azt nem a közigazgatási jog szabályozza, mivel hazai rendszerünkben a közigazgatási bírászkodás a rendes bírósági rendszer része. Mivel azonban a közigazgatási per lett a kérelemre indítható általános jogorvoslati eszköz, így az összefüggések miatt nem mellőzhető bemutatása.

Tárgyalja továbbá a munka a közigazgatás által alkalmazott nem közigazgatási jog legnagyobb területét, a szabálysértési jogot, mely a hatályos jogi szabályozásunk szerint közigazgatási büntetőjogként került szabályozásra.

Minden felsorolt tárgykör önállóan is komoly koncepcionális kérdéseket és ezek eredményeként értelmezési különbségeket foglal magába. Ezek egy részére az egyes érintett fejezetek szerzői jelzésként kitérnek bár, de a mélyebb szakmai-tudományos elemzéseknek –alapvető rendeltetésére tekintettel-nem ez a könyv a színtere.

Mégis fontos ezek felvillantása annak érdekében, hogy a kari tudományos életben a diákköri munkától, a Doktori Iskolától, a tudományos kutatási programokban való részvételen át, a tudományos publikációkig, orientáló szereppel bírjon, vitákra inspiráljon.

Prof. Dr. Balázs István³
Szerkesztő

³ Egyetemi tanár, DE ÁJK, Tudományos főmunkatárs;ELKH Társadalomtudományi Kutatóközpont,Jogtudományi Intézet.

I. FEJEZET
JOGALKALMAZÁS A KÖZIGAZGATÁSBAN,
A HATÓSÁGI JOGALKALMAZÁS

1. A jogalkalmazás fogalma, tartalma és főbb típusai

A jogalkalmazás fogalma a közigazgatási joggal kapcsolatban több oldalról is felmerülhet, így pl. mindenekelőtt akkor, amikor a közigazgatási jog jellemzőiről és a közigazgatási jogi norma sajátosságairól esik szó. Ez utóbbi esetben elmondható, hogy – bár a közigazgatási jogi norma érvényesülési módja is lehet az önkéntes jogkövetés – a közigazgatás által végzett jogalkalmazásra, mint az állam cselekvését megvalósító szerv cselekvésére 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 vagyónbiztonsága szempontjából történő biztonságos ellátásának feltételeit jogszabály rögzíti, melyet pedig a közigazgatás érvényesít (engedélyezési eljárás).

A jogalkotás és a jogalkalmazás az állam egyik legfontosabb funkcióját valósítja meg – a közhatalmi funkciót.⁴ 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. A jogszabályoknak szükségképpen velejárójuk azok érvényesülése, melynek egyik módja lehet az a jogalkalmazás, mely az erre feljogosított szervek és személyek által történik. Erre nem csupán azért lehet szükség, mert 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.

⁴ Közigazgatási jogalkotásról lásd még ÁRVA Zsuzsanna: „Közigazgatási jog” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-jogalkotas> 2019.

A jogalkalmazás tehát az állam közhatalmi jogkörén belüli fogalom, mely tartalmilag az általánosan kötelező magatartási normákat 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. Egyes jogrendszerekben azonban – többnyire kivételesen – ez a közhatalmi jogkör nem állami szervekre, sőt személyekre is átruházható, ennek példáit láthatjuk pl. a közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szervek, a közvetett közigazgatás esetében.

Az alapvető államhatalmi ágak és funkciók esetében azonban láthatjuk azt is, hogy mindenekelőtt 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 még akkor is, ha azt egyes szerzők ezt időnként kétségbe vonják, vagy relativizálni próbálják.⁵

Míg az igazságszolgáltatás által végzett ***bírósági jogalkalmazás*** alapvetően a nagy jogágak szerint tagozódik (polgári, büntető, munkaügyi és közigazgatási), addig a közigazgatás által végzett jogalkalmazói tevékenység a közigazgatás funkciói szerint⁶ 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.***⁷ Ez a közigazgatási hatósági jogalkalmazás.

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

⁵ Lásd pl. F. ROZSNYAI Krisztina: Hatékony jogvédelem a közigazgatási perben. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2018.179-185.

⁶ Külső: védelmi, biztonsági, nemzetközi, gazdasági, közszolgáltatási, államszervezet működését biztosító és belső: irányítás, felügyelet, ellenőrzés, vezetés stb.

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

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

A bírósági 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.

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

	Bírói	Közigazgatási hatósági
A). Cél	jogviták feloldása és jogvédelem	közigazgatási feladatok megvalósítása a társadalmi életviszonyok aktív alakítása
B). Alkalmazott jog	PTK, BTK stb.	közigazgatási és pénzügyi anyagi jog
C). A döntés tartalma	főszabályként deklaratív	főszabályként konstitutív
D). A döntés hatálya	ex tunc	ex nunc
E). Az eljárás indulása, indítása	kérelemre, vádra (nem hivatalból)	hivatalból és kérelemre egyaránt
F). Az eljárás jellege	peres, kontradiktórius	nem peres, officialitás elve

2.1. A jogalkalmazás célja

A bírósági jogalkalmazás célja alapvetően az igazságszolgáltatás,⁸ 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.**

⁸ „A bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el.” Alaptörvény 25. cikk. Lásd még ÁRVA Zsuzsanna: *Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez*. Complex, Budapest, 2013. 350-360.

A közigazgatás, mint az állam aktív cselekvése alapvető funkcióin keresztül alakítja a társadalmi életiszonyokat. 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 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 az is tény, hogy a közigazgatási jog szabályozási tárgyköre igen 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 köztük 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 a közjogi szervezetszabályozó eszközöknek nevezett, amúgy irányítási normák kiemelkedő szerepét.

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

2.3. A jogalkalmazás tartalma

A bírósági és a közigazgatási jogalkalmazás tartalma szerint is különbözik egymástól. A bírósági jogalkalmazás tartalma főszabályként 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?

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 találhatóak. 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 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 (pl. ügyészi fellépés), sőt a közigazgatás hallgatása esetén az eljárás megindítását a bíróság is kikényszerítheti. Ezek azonban normális körülmények közt ráépülnek és kiegészítik a közigazgatáson belüli eszközöket (pl.: visszavonás, módosítás, felügyeleti intézkedések stb.)

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 is 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 bírászkodás 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 különböző jogkövetkezményeket, így szankciókat vonhat maga után, vagy ellenkezőleg, így pl. a kérelmezett jogot megadottnak kell tekinteni. 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.

Az is igaz azonban, hogy a közigazgatási perrendtartás sok vonatkozásban eltér a polgári perrendtartástól úgy, hogy a kontradiktórius eljárás, vagy éppen a társasbíráskodás, és a keresetkez kööttség elvei sérülnek a közigazgatási ügyek sajátosságaira tekintettel.

A közigazgatási hatósági eljárásjogi rendszereket és a közigazgatási perrendtartás néhány sajátosságát azonban más fejezetek tárgyalják 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 – az ügyfelek jogait és kötelezettségeit közvetlenül érintő – 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 is kell tenni. Az egyik ilyen a hatósági jogalkalmazás fenti definíciójában jelzett azon tény, hogy **közigazgatási hatósági jogkörrel nem közigazgatási szerv, vagy személy is felruházható**. Ennek okairól már esett szó a közigazgatási feladatokat ellátó nem közigazgatási szervek, illetve a közvetett közigazgatás kapcsán. 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.⁹

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 büntetőbíróági tevékenysége a közigazgatásnak szintén bírósági felügyelet alatt áll. Mindkét esetre az a közös jellemző, hogy e tevékenységükben ***a közigazgatási 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 a legitim 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.***¹⁰

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 és személyek esetében is.

⁹ Lásd bővebben: ÁRVA – BALÁZS – BARTA – VESZPRÉMI: Közigazgatási jogi alaptanok. DE ÁJK, Debrecen, 2021. 76-90.old.

¹⁰ RIVERO, Jean: *Droit administratif*, Edition Dalloz, Paris, 1990. 538-552.

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.

A magyar közigazgatásban évente sok millió hatósági döntés születik,¹¹ mely pontos számát, hatóságonkénti és ügycsoportonkénti megoszlását az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program keretében keletkezett statisztikák tartalmazzák, melyek a Miniszterelnökség dokumentumai közt érhetők el¹²

A 2010 óta megvalósuló közigazgatási reform eredményeként mára két általános államigazgatási hatósági elsőfokú szervtípus alakult ki: a fővárosi és vármegyei kormányhivatalok és azok részét képező, de önálló hatáskörrel rendelkező járási (kerületi) hivatalok¹³, továbbá szűkülő körben a települési önkormányzatok jegyzői. Ez utóbbiakkal kapcsolatban már itt meg kell jegyezni, hogy az általuk gyakorolt és a központi államigazgatástól átruházott 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 jogszerűtlenségre 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 szerv felügyelete alatt állnak.

¹¹ 2021-ben pl. csak a fővárosi és vármegyei kormányhivatalok, továbbá a járási és kerületi hivatalok összesen 28,5 millió elsőfokú határozatot hoztak, míg a helyi önkormányzatok is több mint egy milliót. Lásd részletesebben: BALÁZS-HOFFMAN im. (2022) 18. oldal.

¹² [Magyarország Kormánya - Országos Statisztikai Adatfelvételi Program \(kormany.hu\)](https://www.kormany.hu/hu/Orszagos-Statisztikai-Adatfelveteli-Program) (2023.01.10)

¹³ BARTA Attila: *Területi államigazgatás Magyarországon*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2013.

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 azzal foglalkozik, 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.”¹⁴ 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.

¹⁴ 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.¹⁵ 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*”¹⁶ „*a közigazgatási szervek közigazgatási jogi hatással bíró cselekvései.*”¹⁷ „*A közigazgatás egyedi, individuális aktusai a közigazgatás alanyának akaratnyilatkozatai, tehát akarat jelenségek, amelyek tudatosan jogi következmények kiváltására irányulnak.*”¹⁸

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

¹⁵ BÍRÓ György – LENKOVICS Barnabás: *Általános tanok*. Novotni, Miskolc, 2000. 182.

¹⁶ TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*. Kaloprint, Kalocsa, 2001. 408.

¹⁷ KALAS Tibor (szerk.): *Közigazgatási jog 2. Magyar közigazgatási jog. Általános Rész II*. Virtuóz., Miskolc, 2005. 15.

¹⁸ BERÉNYI: *i.m.* 45.

aktusnak, amelyeket valamely közigazgatási szerv általában egyoldalúan,¹⁹ egyedi ügyben bocsát ki, mivel a jogforrási rendszer az alkotmányjog szabályozási tárgykörébe tartozik.

Ennek megfelelően felfogásunk szerint tehát ***a közigazgatási aktus a közigazgatási szerveknek (személyeknek), 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 belüli, vagy azon kívüli jogalannyal szemben (ügyfél) és „a közigazgatás *autoritativ* pozícióban, *autoritativ* jelleggel bocsátja ki.”²⁰

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***²¹ (pl. a személyzet létszámáról). Ezek a rendszerint belső nyilvántartások azonban nem tevészthetők 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,

¹⁹ Kivéve pl. a közigazgatási szerződéseket.

²⁰ 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.

²¹ Ezek egy része, ha közhitelűen tanúsít valamely tény fennállását, aktusnak minősül.

meghallgatása – vagy végrehajtásához pl. időpont egyeztetés stb. Végezetül ebbe a körbe sorolhatók az ún. **materiális cselekmények**, amelyek célja a közigazgatási „szervezet működési feltételeinek biztosítása”²² pl.: belső gazdálkodási tevékenység, munkaeszközök beszerzése, karbantartása, takarítás, fűtés megszervezése stb.

2. A közigazgatási aktusok fajtái

A közigazgatási aktusok osztályozása különböző ismérvek alapján lehetséges. Ezek közül a szakirodalomban leginkább alkalmazott osztályozás a kiváltott joghatás tartalma szerint normatív, vagy egyedi aktusokat különböztet meg, míg a másik szempont a kibocsátó részéről különböztet meg egyoldalú, vagy többoldalú aktusokat. Többféle szempont figyelembe vételével létezik egy olyan, a továbbiakban ismertető konvencionális, **a lényegi ismérvek szerinti komplex osztályozás, mely általánosan alkalmazható.**

2.1. A közigazgatási aktusok fajtái

Az előbbieken említett és több 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 döntés

A hatósági döntés lehet határozat, amit a közigazgatási szerv hatósági jogalkalmazó tevékenysége során érdemi döntésként bocsát ki, jogot vagy

²² FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Általános Rész.* Osiris, Budapest, 2006. 300.

kötelezettséget állapít meg, adatot igazol, nyilvántartást vezet és az önkéntes teljesítés elmaradása esetén kikényszeríthető döntést tartalmaz. A hatósági döntés legalapvetőbb csoportosítása szerint lehet az ügy érdemében hozott döntés, a **határozat**, és az eljárás során hozott egyéb döntés, mint **végzés**.²³ 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. Ezzel szemben a végzés eljárási kérdésekről rendelkezik, eljárásjogi következményekkel.

Jogi hatások 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 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 temetéséről való kötelező gondoskodását is magával vonja), konstatáló aktusról beszélünk.

A határozatok **jogi tartalmuk szerint** lehetnek valamilyen magatartásra, tevése, tevékenységre vagy cselekvésre jogosító (**favorabilis**) vagy ezek tanúsítására, tűrésére, abbahagyására vagy ezektől való tartózkodásra kötelező tartalmúak (**onerózus**).²⁴ 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

²³ Ákr. 80.§ (1) bekezdés.

²⁴ Tamás András szerint az ügyfél szempontjából ez a csoportosítás a kedvező és kedvezőtlen határozatok megkülönböztetését jelenti.

szakhatóságnak.

Szakhatóság aktusának igénybevételére az alaphatóságot jogszabály kötelezi, ennek következtében kötve van a szakhatóság döntésében foglaltakhoz is.²⁵ 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 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

A hatósági intézkedés a közigazgatási hatóság szóban kihirdetett, azonnal végrehajtható akaratnyilatkozata. 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 létrehozhat, 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 járványhelyzet esetén (karantén). Ide tartoznak azok a hatósági intézkedések is, amelyek már egy kibocsátott aktus érvényesülésének ellenőrzését, előmozdítását szolgálják, vagy azok ellenőrzése során születnek pl. a munkaügyi ellenőrzések (munkától eltiltás 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 álló személyeket is megillettehet, pl. magánpraxis alapján működő állatorvos, amikor állategészségügyi zárlatot rendel el.

²⁵ Emellett természetesen joga van önkéntesen is megkeresni, amely esetben nem kötelező a szakhatóság véleménye.

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 van helye (pl. értesítés mint első eljárási cselekmény a hivatalbóli eljárás megindításáról), vagy mikor hatáskör vagy illetékesség hiánya miatt arra nem jogosult, ezért a hatáskörrel rendelkező és illetékes közigazgatási hatóságnál a szükséges eljárás megindítását kezdeményezi (pl. kapcsolódó eljárás).

2.1.1.5. Az ügyfél nyilatkozata

Egyes szerzők és nézetek szerint²⁶ – bár nem hatósági aktus – de itt tárgyalandó az ügyfél nyilatkozata.

Kétségtől 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 szervezetet, 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.

²⁶ Lásd erre FAZEKAS Marianna-FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar Közigazgatási Jog*. Egyetemes Tankönyv. Osiris, Budapest, 2006. 298.

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

Mindezek az eszközök jogállamban értelemszerűen jogilag szabályozott tevékenységet jelentenek.

2.2.2. Hierarchián kívüli irányítási aktusok

Az irányításnak vannak sajátos formái, így a hierarchián kívüli irányítás esetén az előbbieken 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.²⁷

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 eszközeinek 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.

²⁷ FAZEKAS – FICZERE: *i.m.* 307-308.

2.3. A közzintézeteki aktusok

Közzintézeteki aktusokról akkor beszélhetünk, ha a közzigazgatási aktusokat a közzponti állami szervek, vagy a helyi önkormányzatok által létrehozott közzintézetek bocsátanak ki az általuk biztosított közzszolgáltatásokkal összefüggésben, melyeket a közzigazgatási jog szabályoz.

Ilyenek például az intézménybe (pl. közznevelési, vagy egészségügyi intézetbe) történő felvétel, elbocsátás. Ezekben az esetekben a döntést – célszerűségi, szakszerűségi, vagy hatékonysági okokból – a közzintézet lényegében a közzigazgatási szerv helyett hozza meg, de csak akkor „ha az intézetek és a szolgáltatásokat igénybe vevők jogviszonyait a közzigazgatási jog szabályozza”.²⁸

2.4. A közzigazgatás által kötött szerződések és a közzigazgatási szerződések

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

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

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

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

Ettől a jogi helyzettől élesen el kell különíteni azokat *a közzigazgatási szerződések, melyek egyes közzigazgatási rendszerekben elkülönült dogmatikára*²⁹ épülő sajátos jogi szabályozás alatt állnak, míg másutt inkább elméleti kategóriát képeznek.

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

²⁸ Uo. 304.

²⁹ 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 polgári jogi 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 a 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,³⁰ 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 ún. közmunkák piaca³¹ alakult ki, olyan esetekre, mikor a közigazgatás a versenyszféra vállalkozójára bizza egy, a közérdeket szolgáló 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 azóta sokat fejlődött és a kiterjesztés irányába szélesedett különösen Európában, az Unió keretein belül. A közigazgatási szerződések esetében a

³⁰ Az önkormányzati társulások jellemzői kapcsán lásd: BARTA ATTILA: *Önkormányzati társulások a helyi környezetvédelmi feladatok ellátásában*. In: FODOR László – BÁNYAI Orsolya (szerk.): *A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2017. 109-125.

³¹ Lásd részletesen; JEAN Rivero: *Droit administratif*. Trezième édition. Dalloz, Paris, 1990. 142-172.

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

A kiterjesztés egy másik lehetősége a szerződési céloknak, 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 eszköze azok megvalósításának. Ebből a szempontból napjainkban meghatározó a neoliberais államfelfogás változása a válságok hatására. Ugyanis amíg 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 rendszerének megújulásához is. A jelenlegi helyzetre az a jellemző, hogy – legalábbis itt az 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 ezen 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.³² Amennyire korábban túlzónak és károsnak mutatkozott a közszolgáltatások biztosításánál a közsfera meghatározó, helyenként kizárólagos

³² 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.

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 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 egyezsége.

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 eltérően³³ – 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 döntés³⁴ is.

Mindez persze nem jelenti azt, hogy ne lenne magára a tárgykörre vonatkozó jogi szabályozás, így pl. a koncesszióról szóló törvény³⁵ 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;³⁶ 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

³³ 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.

³⁴ 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.

³⁵ 1991. évi XVI. törvény a koncesszióról.

³⁶ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (továbbiakban: Ákr.) 92. §.

kezelné, de közjogi szabályok által megállapított derogációkkal. A hatósági szerződések köre pedig a közigazgatási szerződések egy lehetséges tárgykörének teljes közjogias szabályozására példa.

Magyarországon a hatályos jogi szabályozás szerint „közigazgatási szerződés a magyar közigazgatási szervek között közfeladat ellátására kötött szerződés vagy megállapodás, továbbá amit törvény, vagy kormányrendelet annak minősít”.³⁷ A közigazgatási szerződések főbb csoportjai pedig a következők:

- a helyi önkormányzatok társulási megállapodásai,
- az MÖtv.³⁸ 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 kellei, a hibás közigazgatási aktusok

Az előzőekből kitűnt, hogy az egész közigazgatási aktustannak az egyik legfőbb értelme meghatározni azt a jogi dogmatikai és garanciarendszert, mely alapján érvényes és joghatás kiváltására alkalmas döntések szülehetnek.

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

Ahhoz tehát, hogy a közigazgatási aktus a szándékozott joghatások kiváltására képes és alkalmas legyen, érvényesnek kell lennie. Az érvényesség kritériumai magukban foglalnak olyan feltételeket, amelyeknek minden aktus esetében fent kell állniuk (általános) és olyanokat, amelyek csak egyes esetekben megköveteltek

³⁷ Lásd a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. tv. 4. § (7) bek.

³⁸ 2011. évi CLXXXIX. törvény 10. § (3) és 12. §.

(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, 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. Főszabály szerint a közigazgatási szervek illetékességi területükön belül járhatnak el, kivételesen pedig kijelölés vagy megkeresés, jogsegély esetén 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 túlmegegy. ***Az aktus tartalmának és megalkotásának a jogon kell alapulnia, jogszerűnek kell lennie, az anyagi és eljárásjogi jogszabályokhoz egyaránt 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, azaz 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.³⁹ 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. 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 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, a bizonyítékoknak nincs meghatározott kötőerejük, és 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 államérdék, 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 is (pl. katasztrófahelyzetekben, 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 jogszabály főszabálya alól kivételt jelentő aktust, mert a jogszerű aktus méltánytalanul, hátrányosan érintené az aktus címzettjét, és ezáltal 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, így jóval behatároltabb a döntés (meghatározva a feltételeket, kinek a javára szólhat, milyen esetekben). Fontos, hogy ilyen esetekben se sértsen a döntés közérdeket vagy az ellenérdekű fél jogát, továbbá indokolt határidőhöz kötni a jogérvényesítést. Fontos kihangsúlyozni, hogy a méltányossági döntés sem jogellenes döntés, mert a hatályos jogszabályok szerint meghozott alapdöntés pl. adómegállapítás esetében, annak méltányosságból történő elengedését, vagy mérséklését is jogszabály teszi lehetővé.

3.1.3. Az akarat

Újabb érvényességi kellékként jön számításba az akarat, az előidézni kívánt joghatást célozza, annak kiváltására irányul. A valódiság természetes személynél

³⁹ A hatósági jogalkalmazásban ritkább a mérlegelés lehetősége.

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 kisebb 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 másakra való kicserélésével.

A **kicserélés** – 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 elméletileg két kategóriát különböztethetünk meg: a **nem létező** és a **megsemmisítendő** aktust. A **megsemmisítendő aktus**nál a megsemmisítésig a joghatás él, mindaddig érvényes, amíg meg nem semmisíti az arra hatáskörrel és illetékességgel bíró szerv. Ebben az esetben tulajdonképpen a jogszerűség követelménye szenved csorbát, lényeges anyagi vagy eljárásjogi szabálysértés történik, ezért kell kiiktatni a jogrendszerből. 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 is jöhetett volna érvényesen létre, azaz keletkezésétől fogva semmis, hozzá joghatás nem fűződhet. Ilyen lényeges hibának tekinthető pl. a hatáskör vagy az illetékesség hiánya. Ugyanakkor aggályos lehetne az a megoldás is, ha bárki önkényesen eldönthetné, hogy mi minősül annak, ezért ilyen kategóriát a hatályos jogi szabályozások nem is alkalmaznak, hanem mint nálunk is, az általános semmisségi okokat az Ákr. sorolja fel.⁴⁰

Előfordulhat, hogy a semmisség megállapítása – bár egyezik a jogszerűség közérdekű követelményével –, de ellentétes az ügyfél jogos érdekeivel, mert pl. a megsemmisítés jóhiszeműen szerzett jogokat sértene. Ezért ezekben az esetekben a jogalkotó korlátokat vezet be, egyensúlyt keres a jogállamiság közérdekét szolgáló megvalósítása és az állam hibájából jogos érdekeiben sértett ügyfél védelme között és csak szűk keretek között ad lehetőséget a megsemmisítésre (határidőhöz köti, jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokat nem sérthet, stb.).

3.4. Az aktusok hatálya, a jogerő problematikája

Az érvényesség azt határozza meg, hogy mely feltételek teljesülése esetén jön létre az aktus, képes-e 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

⁴⁰ Ákr. 123.§ (1) bekezdés.

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 jogorvoslással nem támadható meg, az abból származó jogok, kötelezettségek nem vitathatók.

Az Ákr. szabályozása szakít a jogerő fogalmának alkalmazásával és helyette „*a hatóság döntésének véglegessége*”⁴¹ 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 – az Ákr.-ben meghatározott kivételekkel – már 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.

⁴¹ 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

Jogállamban fontos feltétel, hogy az állami szervek és így a közigazgatás működése jogilag szabályozott legyen. Ez különösen fontos az általuk hozott döntések meghozatalára, hiszen ezekkel alakítják a társadalom és az egyének életviszonyait. A különböző típusú döntések (pl. normatív, vagy egyedi stb.) meghozatala különböző – azok természetéhez szabott – eljárásban történhet, ezért rendszerint a döntési eljárások jogi szabályozása is differenciált. Így van ez a közigazgatásban is, ezért volt szó már a megelőző pontokban a közigazgatási aktusokról, valamint a közigazgatási jogalkalmazás sajátosságairól egyaránt. Ennek során mindkét esetben a közigazgatási hatósági aktusok és azok kibocsátása volt a központban. Ez előrevetítette azt, hogy a társadalom és az egyének életviszonyait leginkább alakító, azokba legmélyebben beavatkozó közigazgatási aktusok kibocsátásának rendje garanciális okokból kiemelkedő fontosságú a különböző közigazgatási döntéshozatali eljárások közt.

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 meghatározások⁴² sokszínűsége is.

Ennek megfelelően a közigazgatási eljárás Magyarországon kialakult⁴³ legtágabb 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, a konkrét közigazgatási aktusok kibocsátásának rendjét jelenti.

A magyar közigazgatás-tudomány több jeles képviselője szerint⁴⁴ ezt a fogalmat

⁴² Lásd: FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar Közigazgatási Jog. Általános rész.* Osiris, Budapest, 2005. 359-360.

⁴³ SZONTÁGH Vilmos: *A közigazgatási jogtudomány tankönyve.* Debrecen. 1948.

⁴⁴ Lásd: FAZEKAS Marianna (szerk.): *Magyar Közigazgatási Jog. Általános rész III.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2013. 134-135.

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 *az előzőekben 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.*

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 szabályozás⁴⁵ is, mely „a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályai” címet viselte, míg a helyébe lépő új szabályozás az általános közigazgatási rendtartás elnevezést használja, ami az előbbieket tükrében megtévesztő lehet azt a látszatot keltve, hogy minden közigazgatási eljárásra kiterjed, nem csak a hatóságira. Mindkét eljárásjogi szabályozásunk közös vonása azonban az az általános jelleg, mely – minden erenye ellenére – nem minősül a világ nagy közigazgatási rendszereiben általánosan alkalmazott modellnek, hogy főszabályként minden közigazgatási hatósági ügy intézésére kiterjed. A világ különböző nagy közigazgatási rendszereiben kialakult közigazgatási eljárásjogi szabályozások közt azonban nagy különbségek jöttek létre abban a tekintetben is, hogy az eljárásjogi szabályozás a közigazgatás cselekvésének mely területeire (csak a hatóságira, vagy másokra is) terjed ki és az milyen módon (törvényben, vagy alacsonyabb jogforrásban, az eljárás egyes szakaszaira, vagy az összesre kiterjedően, stb.) történik.

A jogállami közigazgatásnak az felel meg, ha a közigazgatás cselekvésének minden területe jogi (eljárásjogi) szabályozás alá esik. Ebből azonban nem következik az, hogy ennek a legmagasabb jogforrási szinten és minden ügyre, azok minden eljárási szakaszára kiterjedően, egy átfogó kódexben kéne történnie. 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 fentiekben jelzett különbségeket.

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

⁴⁵ 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.

sajátosságait, így különösen a szakaszait is vizsgálunk kell. Ebben a tekintetben – a rendszerektől függetlenül – a közigazgatási hatósági eljárásban megkülönböztethetünk **alapeljárást, jogorvoslati és végrehajtási eljárási szakaszokat**. Egyes szerzők a különböző országok gyakorlatában ritkábban előforduló **újrafelvételi szakaszt is** a jogorvoslathoz kötik, míg mások azt külön szakaszként tekintik, a helyenként kivételesen fellelhető **méltányossági eljárási szakasszal együtt**.

Mindez nem változtat azon a tényen, hogy egyetlen nélkülözhetetlen szakasz van köztük, mivel **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 alapeljárást 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 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 képviselet, 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 megvan, hiszen a jogorvoslathoz való jog minden jogállamban alkotmányos alapjog, így Magyarországon is az Alaptörvényben⁴⁶ 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 úgynevezett szubjektív jogvédelmi eszközökben, hanem vannak más, alapvetően **a közérdeket védő objektív jogvédelmi eszközök** is, melyek célja a törvényesség biztosítása - esetenként az ügyfél érdekei ellenében is. A jogorvoslati szakasz jogi szabályozása tehát **a jogállamiság érvényesülése szempontjából is garanciális jelentőségű, mert egyaránt védi az ügyfelek jogát, jogos érdekét, de ezektől függetlenül a jogszabályokban manifestálódó közérdeket is**.

A végrehajtási eljárási szakasz előfordulási gyakorisága a jogorvoslati szakaszhoz képest is szűkebb, mivel nem minden hatósági döntéshez, hanem csak a kötelezést tartalmazókhöz 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

⁴⁶ Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés.

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 e szakaszra a jellemzők a rövidebb határidők és sajátos jogorvoslati lehetőségek.

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.⁴⁷ 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.

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

⁴⁷ 2004. évi CXL törvény.

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 az ügyfeleket egyaránt.

Mindezekre tekintettel indult meg az a folyamat, mely a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó jogi szabályozást egyszerűsíteni és tipizálni igyekezett. Ez a törekvés 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 a 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 gyakorlatban⁴⁸

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.

Így a francia szabályozás sokáig alapvetően a közigazgatáson belül megvalósuló államtanács típusú közigazgatási bíráskodás által kifejlesztett jogelveket és intézményeket vette alapul és ezeket foglalják különböző törvényekbe az általános érvényesülés érdekében.⁴⁹

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-

⁴⁸ 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.

⁴⁹ 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/> (2023.01.23).

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 fejlődésében⁵⁰ 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, Ereky 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 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.

A hatályos törvény szabályozásának a következő fő jellemzői rögzíthetők;

- az általános közigazgatási rendtartás rövid, egyszerű, közérthető és az ügyfelek jogainak garanciális védelmére koncentrált jellegének érvényesítése,
- ehhez kapcsolódóan az alapelvek rendszerének felülvizsgálata és az új

⁵⁰ Lásd bővebben: FAZEKAS – FICZERE (szerk.): *Magyar Közigazgatási Jog. i.m.* 366-370.

európai fogalmakhoz és tendenciákhoz történő hozzáigazítása,

- az eljárást gyorsítani szándékozó új eljárási típusok, az automatikus döntéshozatali és az ún. sommás eljárások intézményesítése,
- a hivatalból és a kérelemre irányuló eljárások differenciáltabb szabályozása, ennek keretében a hatósági ellenőrzések kiemelése mint nem hatósági ügy, de az Ákr. által szabályozott eljárás,
- 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, elsődlegessé tétele a közigazgatási döntés kivételes megváltoztatásának generális lehetőségével,
- 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.⁵¹

Ennek a megújult szabályozásnak az egyik leglényegesebb kérdése volt a kódex általános jellegének fenntartása, vagy elvetése. Ebben a tekintetben ugyan megmaradt 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 nemzetközi dimenziókban. A kevés fellelhető dokumentum, így különösen az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 1977-ben hozott határozata csupán néhány alapelv rögzítéséig jut el.

Így pl. azt, hogy biztosítani kell az eljárásokban az ügyfelek számára:

- a meghallgatáshoz való jogot,

⁵¹ Bernadett VESZPRÉMI: *Die e-Verwaltung in Ungarn*. Jahrbuch für Ostrecht, 1/2019. 124.

- a lényeges tények megismeréséhez való jogot,
- a jogi tanácsadáshoz való jogot,
- a közigazgatási szerv indokolási kötelezettségét,
- 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 Kartájában⁵² 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:
 - o mindenkinek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák,
 - o 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,
 - o 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.
- Mindenkinek 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”⁵³ kerülnek kibontásra, melyek közül a következők érdemelnek kiemelését:

⁵² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT> (2023.01.23)..

⁵³ [Ombudsman European Code of Good Administrative Behaviour.pdf \(europa.eu\)](#), (2023.01.11)

- 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 szerve kiterjednek, nem csupán a közigazgatásnak minősíthetők, 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.⁵⁴ Ez megadja a felhatalmazást a kodifikációs munkákra azzal, hogy: „...rendelet céljával 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, szervekre 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 személy, valamint amikor egy magánszemély közvetlen vagy személyes kapcsolatba kerül az uniós közigazgatással.”⁵⁵

A kodifikációs munkákra vonatkozó felhatalmazás esetében azonban meg kell

⁵⁴ [Elfogadott szövegek - Az uniós közigazgatási eljárásjog - 2013. január 15., Kedd \(europa.eu\),\(2023.01.11\)](#)

⁵⁵ Lásd, mint előző jegyzet!

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.⁵⁶ Az igazgatás fogalma ugyanis 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.⁵⁷ Időközben a feladat végrehajtására létrehozott kodifikációs bizottság (ReNEUAL)⁵⁸ 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 hatálya mit jelenthet az Unió és a tagországok viszonyában. Az uniós rendelet ugyanis közvetlenül érvényesülő norma – de tartalmilag az intézményi önállóság elvét tiszteletben tartani kényszerül a közigazgatást érintően, így a tagországok közigazgatására kötelező rendelkezéseket nem tartalmazhat.⁵⁹ Ez alól azonban kivételt képeznek azok az esetek, amikor egy tagország Uniós jogszabályt alkalmaz.⁶⁰ Ez utóbbi esetben egy újabb aspektust jelent az, hogy a különböző már meglévő, főként a versenyjogi területen érvényesülő különös eljárási

⁵⁶ 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*.

⁵⁷ Erre tesz kísérletet egyebek közt VARGA Zs. András az előző jegyzetben megjelölt munkájában.

⁵⁸ Lásd; <http://www.reneual.eu/> (2023.01.11)

⁵⁹ 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.

⁶⁰ 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.”

[«Briefadresse» \(reneual.eu\)](http://www.reneual.eu/) (2023.01.11)

szabályoknak mi lesz a viszonya az általánosnak minősíthető modellszabályozáshoz?⁶¹

Mindezen 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, ezért került megemlítésre e témakör kapcsán.

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 közigazgatási eljárás és ezen belül a közigazgatási hatósági eljárás szabályozásában 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 az egyén és a társadalom életviszonyaiba, 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 szükségzerű.

Emellett a közigazgatás belső működésére vonatkozó jogi szabályozás is fontos⁶²

⁶¹ 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.”

⁶² Lásd pl. a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény.

az átlátható közigazgatás szempontjából, mely szabályozás főként a szintén jogszabályi alapokon álló irányítási normákon keresztül valósul meg.

IV. FEJEZET

AZ ÁLTALÁNOS KÖZIGAZGATÁSI RENDTARTÁSRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY JELLEMZŐI, ALAPELVEI ÉS HATÁLYA

1. A hatályos jogi szabályozás jellemzése⁶³

A történeti hagyományokkal összhangban – ami az általános szabályozási modell alkalmazását jelenti – az Ákr. (a korábbi hatósági eljárási törvényekhez, így a Ket.-hez és az azt megelőző Áe.-hez hasonlóan) **három nagy szakaszra** tagolódik.⁶⁴ Az általános közigazgatási rendtartás 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 Ákr. alapeljárási része (vagyis a törvény szóhasználatával élve a kérelemre induló hatósági eljárás, illetve az ún. hivatalbóli eljárás) – amely az eljárás megindulásától az elsőfokú érdemi döntés meghozataláig és annak közléséig tart – a hatósági eljárásnak **szükségképpen**i szakasza. Ez azt jelenti, hogy 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 céllal** 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),

⁶³ További hasznos adalékokkal szolgál még: CSÁKI-HATALOVICS Gyula Balázs - SZABÓ Krisztián (szerk.): Eljárási jogi kodifikáció - Nemzetközi hatások. Budapest, Patrocínium, 2018. 115-133.

⁶⁴ További részletek kapcsán lásd még: BOROS Anita: „A közigazgatási eljárási jog” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovat szerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasieljarasi-jog> (2019).

· a *végrehajtási szakasz* ugyancsak *nem szükségszerű*, hanem eshetőleg 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 eljárásban az Ákr.-en kívül más jogszabályt is alkalmazni kell. Ennek pontos ismertetését az érintett fejezet végzi el.

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 sok módosítás nyomán a korábbi általános hatósági eljárási törvény, a Ket. koherenciája meggyengült). A korrekciók egy része az állami bürokráciacsökkentés jegyében már 2016. elején realizálódott, az átfogó, rendszerszintű változtatásokra ugyanakkor a 2016. évi CL. törvény hatályosulása nyomán került sor.

Általánosságban rögzíthető, hogy az Ákr. a Ket. több bevált intézményét is megtartotta amellet, hogy a jelenkor kihívásaihoz igazodó módon új intézményeket és eljárás módokat is létrehozott. A (re)kodifikáció bizonyos értelemben deregulációs folyamatként is értelmezhető, mivel majdnem kétszáz törvény, nagyságrendileg négyszáz kormányrendelet és megközelítőleg félezer miniszteri rendelet felülvizsgálatát is eredményezte. Főként a 2010-es évek végén, a 2020-as évek elején – az olyan krízisekre és kihívásokra tekintettel, mint amilyen a COVID-19 volt – számos további változásra is sor került a törvényben.

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 erőteljesebb pozícióban 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 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.*⁶⁵ 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.⁶⁶

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 észszerű időn belül történő döntéshozatallal 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 ügýtípusokra 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. Az Ákr.-ben szabályozott elvek rendszere *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 elsősorban a hatóságokra fogalmaznak meg kötelezettségeket, de vannak

⁶⁵ 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. Továbbá lásd: LANG Zoltán: Az új, általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény az alapelvek szemszögéből. <https://jegyzo.hu/az-uj-altalanos-kozigazgatasi-rendtartasrol-szolo-torveny-az-alapelvek-szemszogebo/> (2019. 07. 30.).

⁶⁶ Ákr. 1. §.

olyanok is, amelyek kifejezetten az ügyfelekre vonatkoznak (vagy esetleg valamennyi eljárási szereplőre),

· 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**.

A rendelkezések áttekintése után rögzíthető, hogy az Ákr. kevésbé részletező a korábbi szabályozáshoz képest.⁶⁷ Expressis verbis ugyanis csak néhány kiemelten fontos alkotmányi szabályt tartalmaz, mint a jogszerűség, a törvény előtti egyenlőség, az észszerű 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 hivatalbóliség elve, a hatékonyság követelménye vagy a költséghatékonyság és gyorsaság elve. Más, a korábbi szabályozásban tételesen rögzített elveket, mint a kártérítés követelménye, a jogszerűség mértéke, vagy a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok, az Ákr. nem szabályoz, ami azonban nem jelenti azt, hogy ezek ne érvényesülhetnének továbbra is, mivel ezen elvek vagy az Alaptörvényre történő utalásból következtethetők ki, vagy más helyen szabályozza azokat az Ákr. (lásd például a kiskorúak védelmével összefüggő rendelkezéseket vagy a nyelvhasználat kapcsán a törvényben írtakat).

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.

A törvény tételes szabályainak ismertetése előtt teoretikusan 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. A jogszabály **időbeli** hatálya pedig a rendelkezések alkalmazásának kezdeti/végső időpontjára világít rá.

⁶⁷ Vö. HAJAS Barnabás: Általános közigazgatási rendtartás - Ket. kontra Ákr. *Új Magyar Közigazgatás*, 2016/4. 18-25.

Tekintettel arra, hogy a *hatály* kiemelkedő jelentőségű kérdés, az Ákr. is a joganyag elején taglalja.⁶⁸ Most ennek részleteit tekintjük át.

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*⁶⁹ kell az Ákr. rendelkezéseit alkalmazni (ez az ún. *tárgyi hatály*).⁷⁰

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 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,*

⁶⁸ A törvény időbeli hatályára külön nem térünk ki (2018. január 1-től hatályos). Természetesen voltak olyan kérdések, amelyek átmeneti szabályozást igényeltek. Erre nézve az Ákr. további útmutatással szolgált.

⁶⁹ Annak okaira, hogy ez utóbbit miért kezeli külön a jogalkotó, a kötet későbbi részében részletesen visszatérünk.

⁷⁰ Ákr. 7. § (2) bek.

- *menekültügyi és idegenrendészeti*, valamint – az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével – az *állampolgársági eljárás*,
- *versenyfelügyeleti eljárás*,
- a *Magyar Nemzeti Banknak* a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 4. § (2) és (5)-(9) bekezdéseiben, valamint a bizalmi vagyonkezelőkről és a tevékenységük szabályairól szóló 2014. évi XV. törvényben meghatározott feladatköreivel összefüggő *hatósági eljárás*.

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

A kivett eljárások körébe 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, közbeszerzési eljárási jogintézmények) állapítson meg (kivéve a miniszteri rendeletet).⁷¹

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*.⁷²

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.**

⁷¹ Lásd Ákr. 8. § (3) bekezdés. Ennek következtében számos olyan szabályt, ami miniszteri rendeletekben nyert elhelyezést, deregulálni kellett, illetve magasabb szintű jogszabályba kellett átvezetni.

⁷² Az Ákr. 9. §-ában foglalt felhatalmazás alapján került sor például az állami földtani feladatot is ellátó bányafelügyelet, vagy a törzskönyvi nyilvántartást vezető hatóság kijelölésére.

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 *nyilvánartás 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.⁷³

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).***⁷⁴

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,

⁷³ Lásd pl. a KMKv 2017.2 A Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiumának 2/2017. (X. 2.) KMK véleményében írtakat.

⁷⁴ Pl. civil szervezetek.

- ha az ügy tárgya dologi jogot érint,⁷⁵ a kieső ügyfél helyébe az ügygel érintett dologi jog új jogosultja lép.

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, hogy a természetes személy ügyfél akkor rendelkezik eljárási képességgel, ha az ügy tárgyára tekintettel cselekvőképesnek minősül.

A képviselet kapcsán, ha törvény nem írja elő az ügyfél személyes eljárását (vezetői engedéllyel összefüggő eljárásban például az ügyfél személyes megjelenése garanciális jelentőségű személyazonosságának ellenőrzése szempontjából),

- 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 együttesen eljárhat.⁷⁶

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.

⁷⁵ A dologi jogról a Polgári Törvénykönyv rendelkezik részletesen, azt az Ákr. nem fejti ki.

⁷⁶ 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 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.

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

1. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény alapvető rendelkezései

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény elkülönült szerkezeti egységben (a 15-34. §-ok között) taglalja az ún. *alapvető rendelkezéseket*. Az alapvető rendelkezések nem keverendők össze a korábban ismertetett alapelvekkel. Kétségtelen hasonlóság, hogy ezek is olyan előírások, melyeket az eljárás minden szakaszában és típusában alkalmazni kell, ugyanakkor ezek sokkal inkább az egyes elvek érvényre juttatásának módját határozzák meg. 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.⁷⁷

1.1. Az eljárási kötelezettség

Az Ákr. a 15. §-ban az eljárási kötelezettség kapcsán *általánosságban* rögzíti,

⁷⁷ Ezekről lásd még ÁRVA Zsuzsanna: *A közigazgatási hatósági eljárás alapelvei nemzetközi kontextusban*. In: CSÁKI-HATALOVICS Gyula Balázs – SZABÓ Krisztián (szerk.): *Eljárásjogi kodifikáció – Nemzetközi hatások*. Budapest, Patrocinium Kiadó, 2018. 115.

hogy a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén,⁷⁸ 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 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.*⁷⁹ Ha valamelyik hiányát észleli, és kétséget kizáróan megállapítható az ügyben 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*. Általános megközelítésben 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, vármegyei, 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

⁷⁸ Ez alól a 19. § kivételt tesz, amikor rögzíti, hogy a hatóság az illetékességi területén kívül is végezhet eljárási cselekményt, ennek keretében ideiglenes biztosítási intézkedést is hozhat. Fontos ugyanakkor, hogy erről az illetékes hatóságot előzetesen értesíteni kell.

⁷⁹ 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.

- 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: lakcím), *illetve székhelye, telephelye vagy fióktelepe* (a továbbiakban együtt: székhely) szerint illetékes hatóság jár el.

Abban az esetben pedig, ha az ügyfél lakcíme ismeretlen vagy az ügyfél nem rendelkezik magyarországi lakcímmel 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 adott ügyfajtában a fővárosban eljárásra jogosult hatóság jár el*, több azonos hatáskörű fővárosi hatóság esetén pedig az illetékességi vita (lásd lentebb) 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.⁸⁰

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 vármegyei kormányhivatal öt napon belül,
- *hatásköri összeütközés esetén* a közigazgatási bíróság.

1.3. A nyelvhasználatra vonatkozó rendelkezések

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 ún. alapvető rendelkezések között két szakaszban külön részt szentel a ***nyelvhasználat*** szabályainak.⁸¹ Az ***általános szabály***, mely szerint ***a közigazgatási hatósági eljárás hivatalos nyelve a magyar, ugyanakkor nem zárja ki más nyelv 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.⁸² Az Ákr. ezzel összhangban lehetővé teszi a nemzetiségi szervezet nevében eljáró személy számára, valamint azon természetes személy számára a nemzetiség nyelvének eljárásban való használatát (szóban és írásban egyaránt), aki a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (röviden Nek. tv.) 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.⁸³ 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

⁸⁰ Ákr. 18. § (2) bek.

⁸¹ Lásd Ákr. 20-21. §-ok.

⁸² A nemzetiségekről ÁRVA Zsuzsanna: *Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez*. Complex, Budapest, 2013. 207-212.

⁸³ Ákr. 20. § (3) bek. 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.

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.⁸⁴

A nyelvhasználatra vonatkozó 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 előírások 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.

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 az Ákr. ún. *kizárási szabályokat*.

Az Ákr. első helyen rögzíti, hogy az ügy elintézésében nem vehet részt az a személy, akitől nem várható el az ügy tárgyilagos megítélése (ez egy *relatív kizárási ok*, ami tehát mérlegelést kíván, ilyen pl. a hozzátartozói viszony).⁸⁵ Ezen kívül a jogszabály a 23. §-ban olyan további eseteket nevesít, amelyekben

⁸⁴ *Vö.* Ákr. 21. §.

⁸⁵ Ákr. 22. §.

objektíve érdekeltnek tekinti az ügyintézőt és a döntéshozó személyt. Az előbbiekkal kapcsolatos eljárási szabályokat a 24. §-ban fejt ki a joganyag.⁸⁶

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*, az eljárás egyéb résztvevője⁸⁷ és a támogató.
- Az ügy *másodfokú elintézéséből kizárt*, aki az ügy elintézésében első fokon részt vett.
- Az ügy elintézéséből kizárt *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* kizárt annak az ügynek az elintézéséből, amelyben az illetékességi területének az önkormányzata, annak szerve vagy a polgármester ügyfél.
- Az ügy *elintézéséből kizárt 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 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 kizárássra 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 hatósággal szemben merül fel**. Ilyenkor – ha jogszabály másként nem rendelkezik – a felügyeleti szerv dönt a hatóság kizárásáról, egyúttal rendelkezik az ügyben eljáró másik, az eljárásból kizárt hatósággal azonos hatáskörű hatóság kijelöléséről. 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

⁸⁶ A 2004. évi CXL. törvény ezekről a kérdésekről a 42.-43. §-ban rendelkezett.

⁸⁷ Például szakértőként egy gyermekvédelmi szakértői bizottság tagja.

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.⁸⁸

1.5. Megkeresés a hatósági eljárásban

A korábbi jogi terminustól elszakadva az Ákr. nem alkalmazza az ún. jogsegély megnevezést. 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 eljárás cselekményt végezni (pl. szemlét tartani), 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.

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)ban⁸⁹ 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*),⁹⁰

⁸⁸ Vö. Mötv. 49. §.

⁸⁹ Lásd ezzel kapcsolatban az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvényt (röviden Eüsztv).

⁹⁰ Lásd bővebben: VESZPRÉMI Bernadett: Az e-közigazgatás „tegnap, ma holnap”. *Infokommunikáció és Jog*, 2018/15. 20-25.

· vagy személyesen - ideértve az összeköttetés közvetlenségét, kölcsönösségét, folyamatos kép- és hangkapcsolatot biztosító telekommunikációs eszköz alkalmazását, ha az az adott eljárási cselekmény lefolytatására alkalmas -, illetve 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. Az ügyfél a választott kapcsolattartási módról ***más módra áttérhet.***

A fentiekén túl a jogalkotó ezen a helyen külön kihangsúlyozza még azt, hogy különleges jogrend vagy összehangolt védelmi tevékenység (együtt: védelmi helyzet) elrendelésének alapjául szolgáló ok, illetve életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet esetén a ***hatóság választja meg*** a kapcsolattartás módját.

1.7. Adatkezelés és az adatok zártan kezelése

A hatósági eljárások során elkerülhetetlen, hogy adatokat (pl.: neveket, címeket, elérhetőségi adatokat) kezeljen 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 elintézzhetetlen lenne, a jogszabály rögzíti, hogy a hatóság kezeli az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője azonosításához szükséges természetes személyazonosító adatokat és az ügyfajtat szabályozó törvényben meghatározott személyes adatokat, továbbá – ha törvény másként nem rendelkezik – az eljárás eredményes lefolytatásához elengedhetetlenül szükséges más személyes adatokat.

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 – kezeli 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 hivatalból* rendeli el az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője⁹¹ természetes személyazonosító adatainak és lakcímének zárt kezelését. ***Ennek alapja az lehet ha, az eljárásban való közreműködése miatt az érintettet súlyosan hátrányos következmény érheti, vagy ugyanazon tényállás alapján a jogerősen vagy véglegesen lezárt, vagy párhuzamosan zajló és a hatóság előtt ismert más bírósági vagy hatósági eljárásban az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője adatainak zárt kezelését rendelték el.*** 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, eljárási résztvevőkre.* Ez alól az Ákr. sem képez kivételt. Az Alaptörvény 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:

- 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 *lakcímén* 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

⁹¹ A szakértő például az igazságügyi szakértői névjegyzék nyilvános adatainak kívüli természetes személyazonosító adatai és lakcíme zárt kezelését kérheti.

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. 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.

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

- ha az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője **hallássérült**, kérésére jelnyelvi tolmács közreműködésével kell meghallgatni, vagy a meghallgatás helyett a jelen lévő hallássérült írásban is nyilatkozatot tehet,
- ha az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője **siketvak**, kérésére jelnyelvi tolmács közreműködésével kell meghallgatni,
- ha a jelen lévő ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője **beszédfogyatékos**, 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.

1.9. A támogató

Az ún. **támogató** intézményét a polgári jog alapozza meg, az intézménnyel összefüggő részletszabályokat pedig a támogatott döntéshozatalról – mint cselekvőképességet nem érintő, az érintett személy önrendelkezését és jogainak védelmét szolgáló jogintézményről – szóló 2013. évi CLV. törvény rendezi. Normatakarékossági okokból kifolyólag az Ákr. is ezekre a rendelkezésekre

épít, és csak annyit rögzíti, hogy támogatót a **gyámhatóság rendel ki a cselekvőképességet nem érintő támogatott döntéshozatalának elősegítése érdekében**. Amennyiben ilyen kirendelésre sor kerül a hatósági eljárásban, akkor az Ákr. szerint a támogató:

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

1.10. Betekintés az eljárás irataiba

Bár az általános rendelkezések között utolsóként foglalkozik a törvény az **iratbetekintés** eljárásjogi intézményeivel, ettől még annak jelentősége elvitathatatlan. Az Ákr. **differentiált 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 szemléről 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 költségterítés ellenében – *másolatot kérhet*, amelyet a hatóság kérelemre hitelesít.⁹²

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

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

⁹² 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 lehet betekinteni a *döntés tervezetébe*.
- 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). ***Ezt a fajta distinkciót az Ákr. is ismeri és alkalmazza, sőt, látványosan elkülöníti a kérelemre, illetve a hivatalból indult hatósági eljárás szabályait. Előbbit a törvény a III. fejezet alatt, utóbbit a VII. fejezetnél ismerteti azzal, hogy a kérelemre induló ügyek szabályozását teszi elsődlegessé.***⁹³ Emiatt a szabályozási logika miatt van az, hogy az Ákr.-ben meglehetősen sok eljárásjogi intézményt tartalmaz a kérelemre induló eljárás. 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,

⁹³ A kérelemre induló eljárásokról lásd még ÁRVA Zsuzsanna: *A közigazgatás quasi bíraskodási tevékenysége*. Debrecen, DUP, 2014. 39-40.

- 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 éllel 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.*⁹⁴ Ez azt jelenti, hogy menet közben akár úgy is dönthet, hogy kérelmét módosítja, megváltoztatja, esetleg visszavonja.

Ha jogszabály további követelményt nem állapít meg (ilyen például a fogyasztó fogyasztóvédelmi hatóság részére benyújtott kérelme, amelyhez a jogszabály további elemeket is nevesít), 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.⁹⁵

⁹⁴ Megjegyzendő, hogy a kérelemre vonatkozó rendelkezéseket az eljárás valamennyi résztvevőjének az eljárással összefüggő akaratnyilatkozataira is megfelelően alkalmazni kell.

⁹⁵ 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.

Az Ákr. a kérelem előterjesztésének két esetét nevesíti. A kérelem az *illetékes hatóságnál* vagy a *kormányablaknál* (KAB-nál) terjeszthető elő, ami azt jelenti, hogy a korábbi szabályozáshoz képest megszűnt a jegyző általános kérelembefogadó funkciója. A kormányablakok esetében bár rendkívül széles a paletta, hogy milyen ügyekben végezhetnek eljárási cselekményeket,⁹⁶ az Ákr. utal arra is, hogy törvény vagy kormányrendelet ezt kizárhatja, ami különösen bonyolult ügyek esetén lehet indokolt, pl. atomenergiával kapcsolatos ügyek.⁹⁷

Kérelemre induló hatósági eljárások esetén fontos szabály, hogy *az eljárás a kérelemnek az eljáró hatósághoz történő megérkezésének időpontjában 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 hangsúlyozza, hogy főszabály szerint *minden eljárás sommás eljárásként vagy automatikus döntéshozatali eljárásként indul.* Amennyiben az eljárást nem lehet sommás eljárásban lefolytatni, akkor a hatóság teljes eljárásra tér át – feltéve, hogy annak feltételei fennállnak – és elektronikus úton tájékoztatja az ügyfelet a teljes eljárás ügyintézési határidejéről, a határidő túllépésének jogkövetkezményeiről és arról, hogy a hatóság a továbbiakban a teljes eljárás szabályai szerint jár el.

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,* vagy azokat automatikus információátvitel útján meg tudja szerezni,
- a döntés meghozatala *mérlegelést nem igényel,* és
- *nincs ellenérdekű* ügyfél.

Az automatikus döntéshozatal konkrét eseteit nem az Ákr., hanem ágazati jogszabályok határozzák meg. Lásd például a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 21. § (4) bekezdését.

⁹⁶ Lásd a fővárosi és vármegyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 568/2022. (XII. 23.) Korm. rendelet mellékleteit.

⁹⁷ A jogszabályban kizárt ügyek listája elérhető itt: <http://kormanyablak.hu/hu/jogszabalyban-kizart-ugyek-listaja> (2022. 01. 19-i letöltés).

2.3. A sommás eljárás szabályai

Tekintettel arra, hogy az automatikus döntéshozatalnak a (műszaki, informatikai) feltételei nem minden esetben adóttak, 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:

- a kérelmet visszautasítja,
- az eljárást megszünteti,
- érdemben dönt,
- az eljárást felfüggeszti vagy a beadvány elintézését függőben tartja,
- az eljárás szünetel, vagy
- szakhatóságot keres meg,
- rendelkezik a tényállás tisztázásához szükséges előre látható eljárási cselekményekről,
- hiánypótlásra hív fel.

Törvény egyes ügyekben kizárhatja a sommás eljárás alkalmazását, amire példaként szolgálhat az egyes sportcélú ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről szóló 1996. évi LXV. törvény. A jogszabály 5. § (15)-(17) bekezdései több kizáró rendelkezést is megfogalmaznak.

2.4. A teljes eljárás szabályai

A kérelemnek az ún. **teljes eljárásban** (tehát amikor valamennyi eljárási cselekmény elvégezhető/elvégzendő) való elbírálása kapcsán fentebb már láttunk egy példát. Ugyanakkor az Ákr. lehetővé teszi, hogy ha az automatikus döntéshozatali eljárásban és a sommás eljárásban hozott *döntéssel szemben fellebbezésnek nincs helye (tehát itt már az eljárás lezajlott, és egy döntés is*

született), akkor annak közlését követő öt napon belül az ügyfél kérheti, 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 eljárássá alakul a sommás eljárás).⁹⁸

A hatóság teljes eljárásra történő áttérés esetén - amennyiben annak feltételei fennállnak - elektronikus úton tájékoztatja az ügyfelet a teljes eljárás ügyintézési határidejéről, a határidő túllépésének jogkövetkezményeiről és arról, hogy a hatóság a továbbiakban a teljes eljárás szabályai szerint jár el. Amennyiben az ügyben van ellenérdekű ügyfél, a hatóság őt az Eüsztv. szerinti ügyintézési rendelkezése szerint, ennek hiányában elektronikus úton, amennyiben erre nincsen mód, akkor egyéb kapcsolattartási módon tájékoztatja az ügy tárgyáról, az eljárás megindításának napjáról, az iratokba való betekintés és a nyilatkozattétel lehetőségéről, kérelemre indult eljárásban a kérelmező ügyfél nevééről.

2.5. 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* hiánypótlásra hívja fel a kérelmezőt (ebben a körben is találni eltérő példákat. Az Országos Atomenergia Hivatal például az eljárások bonyolultságára tekintettel, több alkalommal is kibocsáthat hiánypótlási végzést). Ennek teljesítésére a határidőt nem a törvény határozza meg, hanem a hatóság tűzi ki.

2.6. Az ún. kapcsolódó eljárás konstrukciója

Az ún. kapcsolódó eljárás lényege az, hogy ha a hatóság (nevezzük jelen esetben a könnyebb megkülönböztethetőség végett alapügyben eljáró hatóságnak) döntése valamely más hatósági eljárásban meghozható döntésnek feltétele, a(z alapügyben eljáró) hatóság tájékoztatja az ügyfelet, hogy a kapcsolódó eljárásban eljáró hatósághoz benyújtandó kérelmet nála (tehát az alapügyben

⁹⁸ Rögtön hozzá is tesszük, hogy a teljes eljárás kapcsán lentebb, a kérelem visszautasításáról szóló részben is tartalmaz megjegyzést az Ákr.

eljáró hatóságnál) is előterjesztheti. Pl. külföldről behozott gépjárművel kapcsolatos eljárások, vagy szociális támogatások esetén.⁹⁹ A kapcsolódó eljárás során tehát az ügyfél csak egy hatósággal kerül kapcsolatba, és ez lesz az, amelyik a többi hatóság felé „közvetít”. A törvény indokolása szerint ennek tipikus esete lehet egyes adatváltozások átvezetése különböző hatósági nyilvántartásokon.

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(z) alapügyben eljáró 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.

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.

2.7. A kérelem visszautasításának esetei

Egyáltalán nem biztos, hogy valamennyi hatósághoz intézett megkeresésből (benyújtott kérelemből) hatósági ügy lesz. Az általános közigazgatási rendtartás azokról a szituációkról, **amikor az eljárás meg sem tud indulni, a kérelem visszautasítása keretében rendelkezik.**

A hatályos szabályozás kétfelé választja az ilyen esetekben alkalmazandó eljárást. Az Ákr. elsőként arról az esetről szól, amikor a hatóság a kérelmet **visszautasítja, tehát nincs választási lehetősége.** Ez akkor áll fenn, ha:

- az eljárás megindításának jogszabályban meghatározott *feltétele hiányzik*, és e törvény ahhoz más jogkövetkezményt nem fűz (pl.: hatáskör hiánya, a kérelem idő előtti, vagy elkésett), vagy
- az ugyanazon jog érvényesítésére irányuló kérelmet *a bíróság vagy a hatóság érdemben már elbírálta*, és a kérelem tartalma, valamint az

⁹⁹ Lásd: PETRIK Ferenc (szerk.): *A közigazgatási eljárás szabályai I. Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata.* HGV-Orac, Budapest, 2017. 117.

irányadó jogi szabályozás nem változott.¹⁰⁰

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.

2.8. 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,
- 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 az ellenérdekű ügyféllel szemben, kérelemre indított eljárásban hozzájárultak, és az eljárás hivatalból nem folytatható,
- a hatóság megállapítja, hogy az ügyben *más hatóság már eljár*, vagy más hatóság kijelölésére került sor (ilyenkor a hatóság szükség esetén a döntést visszavonja, és erről szóló döntését a korábban eljáró 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*.

¹⁰⁰ Ákr. 46. § (1) bek.

2.9. A hatósági eljárás felfüggesztése és szünetelése

A hatósági eljárás megszüntetésével nem keverendő össze annak **felfüggesztése (48. §)** és **szünetelése (49. §)**.¹⁰¹ 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,
- az ügyben *külföldi szervet* kell megkeresni, vagy
- az ügyben az Európai Unió intézményeivel vagy más nemzetközi szervezettel egyeztetni szükséges.

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.

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.

2.10. 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*

¹⁰¹ A két kategória egyébként összhangban van a polgári perrendtartás intézményeivel.

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**.¹⁰²

Az Ákr. 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 rendelet is) állapíthat meg.

Nem szabad elsiklani afölött, hogy a fenti határidőkbe nem csak az eljárási cselekmények megvalósítása és a döntések meghozatala értendő bele, de 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
- 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 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 **oron kívüliséget** ír elő. Ezt indokolhatja:

- a **kiskorú ügyfél** érdekeinek veszélyeztetettsége,
- **életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet** elhárítása,

¹⁰²Ilyen például a nem üzletszerűen végzett bizalmi vagyongazdálkodási tevékenység nyilvántartásba vétele. Fontos utalni arra, hogy a veszélyhelyzet ideje alatt eltérő rendelkezéseket kell alkalmazni. Lásd: 474/2022. (XI. 23.) Korm. rendelet 4. § (2).

- 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 (*nyolc napon belül*) *nem intézkedik a kérelem visszautasításáról, az eljárás megszüntetéséről, vagy érdemben döntés meghozásáról, avagy arról, hogy a beadvány elintézését függőben tartja, vagy az eljárás felfüggesztése vagy szünetelése iránt intézkedik,*
- az *ügyintézési határidőt túllépi,* 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 *kezdetere 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 lejárati hónapjában hiányzik, a hónap utolsó napján. A hatósági eljárásjog 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.*

2.11. 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.*¹⁰³

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.

Fontos, hogy határidő elmulasztása esetén az igazolási kérelemmel egyidejűleg pótolni kell az elmulasztott cselekményt is (tehát például be kell nyújtani azt a dokumentumot, vagy be kell fizetni azt az összeget, ami határideőre nem történt meg), 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.*¹⁰⁴

2.12. A szakhatóság

Bár a magyar közigazgatás szervezete az elmúlt években jelentős átalakításokon esett át,¹⁰⁵ a hatósági eljárásokban továbbra is számos olyan eset van, amikor *több hatóság összedolgozása, együttműködése nyomán születet csak meg a végleges döntés.* Az 55-57. §-ok szerint a **szakhatósági közreműködés** a következők

¹⁰³ A jogorvoslatra megállapított határidő elmulasztásával kapcsolatos igazolási kérelmet a jogorvoslati kérelmet elbíráló szerv bírálja el.

¹⁰⁴ *Vö.* 54. §.

¹⁰⁵ Lásd például a 2018. évi CXXV. törvény rendelkezéseit!

mentén alakul.

*Törvény vagy a szakhatóságok kijelöléséről szóló kormányrendelet*¹⁰⁶ 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.¹⁰⁷ Ez alól

kivételt képez az az eset, amikor 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).

2.13. 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*.

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

¹⁰⁶Lásd 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.

¹⁰⁷Pl. az útügyi hatóság eljárásaiban kijelölt szakhatóságok: vármegyei, fővárosi rendőr-főkapitányság, honvédelemért felelős miniszter, stb.

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 lakcímmel nem rendelkező* személyt vagy székhellyel nem rendelkező szervezet törvényes képviselőjét *akkor idézheti a székhelyére*,¹⁰⁸ 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 lakcímén *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 fogantatásához az ügyésznek a hatóság vezetője által kért előzetes hozzájárulása szükséges.¹⁰⁹

A fenti negatív következményeket az eljárási törvény kiterjeszti arra az esetre is,

¹⁰⁸Érdemes megjegyezni, hogy a fővárosban működő hatóság a főváros egész területéről idézhet.

¹⁰⁹A honvédek, a rendvédelmi szervek állományához tartozó személyek és a NAV egyes foglalkoztatottjai kapcsán az Ákr. külön szabályt fogalmaz meg. Lásd a 60. § (3) bekezdését.

ha a jogi személy vagy egyéb szervezet *szervezeti képviselője nem jelent meg* az idézésre, és a képviselő nevét a törvényes képviselő a hatóság felhívására nem közli, a felhívott törvényes képviselő, illetve a jogi személy vagy egyéb szervezet eljárási bírsággal sújtható. 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 az **értesítés** intézménye. Utóbbi lényege, hogy *ha nem szükséges az ügyfél idézése*, akkor őt a hatóság:

- a *tanú* meghallgatásáról,
- a *szakértő* meghallgatásáról,
- a *szemléről*,
- a *tárgyalásról*

értesíti azzal a tájékoztatással, hogy **az eljárási cselekményen részt vehet, de megjelenése nem kötelező**. Az értesítést – ha az ügy körülményeiből más nem következik – úgy kell közölni, hogy azt az ügyfél *legalább öt nappal korábban* megkapja. Hasonlóan legalább öt nappal korábban értesíteni kell a *szakhatóságot is* az eljárási cselekményről.

2.14. 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.¹¹⁰ 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.¹¹¹

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. 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. A hatóságnak ebben az esetben ***figyelmeztetnie kell*** az ügyfelet jogaira, kötelezéseire 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, amikor tanúként nem hallgatható meg, vagy a lentiekben részletezésre kerülő okokból a tanú a vallomástételt megtagadhatja –, illetve ha a kötelező

¹¹⁰ Ennek megértéséhez is számos hasznos jogesettel, valamint példával szolgál a FAZEKAS Marianna (szerk.): *Általános közigazgatási rendtartási és Közigazgatási perrendtartási jogeset- és példatár*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2019.

¹¹¹ PETRIK Ferenc (szerk.): *A közigazgatási eljárás szabályai I. Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*. HGV-Orac, Budapest, 2017. 147.

adatszolgáltatás körében kötelezettségét nem teljesíti,¹¹² *eljárási bírsággal* sújtható.

Ahogy azt már korábban is hangsúlyoztuk, a hatósági eljárásra az írásbeliség a jellemző. Ennek megfelelően az *irat* az eljárások döntő többségében 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.¹¹³ 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.¹¹⁴

Főszabály szerint az ügyfél az iratot *másolatban is benyújthatja*, ha nyilatkozik arról, hogy az az eredetivel mindenben megegyezik.¹¹⁵ 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 esetcsoporthoz 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*,

¹¹²Ez alól egyébként a törvény a 105. § (2) bekezdése kimentő okot fogalmaz meg ugyancsak a tanúvallomás megtagadására való utalással.

¹¹³Az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény.

¹¹⁴Vö. 36. § (2) bekezdés.

¹¹⁵Törvény vagy kormányrendelet ettől eltérő szabályt is megfogalmazhat.

- vallomásával saját magát vagy hozzátartozóját *bűncselekmény elkövetésével vádolná,*
- 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 megtartását. Az eljárásjogi törvény szerint a szemlén az ügyfél jelen lehet, ennek azonban az az előfeltétele, hogy a szemletárgy birtokosa természetes személyazonosító adatainak

és lacímének 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” említeni)*. 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.¹¹⁶ 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 –

¹¹⁶ Az eljárási törvény által nem szabályozott kérdésekben az igazságügyi szakértőkről szóló 2016. évi XXIX. törvény rendelkezései irányadóak.

összhangban a többi eljárási szereplőre vonatkozó kötelezettséggel – a véleményadás előtt *figyelmeztetni kell* a hamis véleményadási 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 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. *jogvítási 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 szükségeszerű, 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 szabályainak figyelembevételével – **megismerhesse a bizonyítékokat**, és további bizonyításra irányuló indítványt terjeszthessen elő.

2.15. 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 *vagyonai helyzetét és jövedelmi viszonyait*, továbbá
- az eljárási bírságnak ugyanabban az eljárásban történő ismételt kiszabása esetén az *előző bírságolások* számát és mértékét.

2.16. Az eljárási cselekmények rögzítése: 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 ügygel 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 fentiekén 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.

VI. FEJEZET

A HATÓSÁG DÖNTÉSEI, A HATÓSÁGI BIZONYÍTVÁNY, IGAZOLVÁNY ÉS NYILVÁNTARTÁS SZABÁLYAI VALAMINT AZ ELJÁRÁSI KÖLTSÉGEK ÉS AZOK VISELÉSE

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*.

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 bírság 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*, például olimpiai járadék tekintetében, amennyiben a sportpolitikáért felelős miniszter a kérelem benyújtásától számított 30 napon belül nem hoz döntést). 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,¹¹⁷ és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél.

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*.

Új intézményként a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készülségről szóló 2020. évi LVIII. törvény szabályozza, az ún. **ellenőrzött bejelentés** sajátos eljárási szabályait. Főszabály szerint az engedélyköteles tevékenységeket ellenőrzött bejelentés alapján is lehet folytatni – azokhoz nem szükséges engedély. A kivételeket az ellenőrzött bejelentés alkalmazásából kizárt ügyek meghatározásáról szóló 288/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet tartalmazza. ***A fentiekől eltér az az eset, amikor a hatóság azért mellőzi a határozathozatalt, mert az eljárás a jogszabályban meghatározott jogosultak pénzügyi ellátásának mérlegelés nélkül a jogszabályban meghatározott mértékre történő emelésére irányul (pl. nyugdíjemelést követően).*** 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 jogirodalom a döntésnek ezen részét nevezi fej-, vagy bevezető résznek),
- a rendelkező részt:
 - o a hatóság döntésével,
 - o a szakhatóság állásfoglalásával,
 - o a jogorvoslat igénybevitelével kapcsolatos tájékoztatással
 - o és a felmerült eljárási költséggel
- továbbá az indokolást, amely kiterjed:
 - o a megállapított tényállásra,
 - o a bizonyítékokra,
 - o a szakhatósági állásfoglalás indoklására,

¹¹⁷Például törvény kimondja, hogy a gondozási hely, illetve tartózkodási hely megváltoztatásával kapcsolatos ügyekben jogszerű hallgatásnak minősül, ha a gyámhatóság harminc napon belül nem dönt.

- o a mérlegelés és a döntés indokaira,¹¹⁸
- o 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
- az egyezség *jóváhagyásáról*.

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

A döntések háromféle módon jelenhetnek meg:

- külön okiratban szövegezve,
- jegyzőkönyvbe foglalva,
- vagy az ügyíratra 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.

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 Ákr. 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 anyagi jogi és eljárásjogi előfeltételei vannak, amelyek a következők:

- az egyezségi *kísérlet* eredményre vezet *vagy az ügyfelek egyezséget*

¹¹⁸A mérlegelésről lásd még ÁRVA Zsuzsanna: *A közigazgatás quasi bírászkodási tevékenysége*. Debrecen, DUP, 2014. 38-39.

kötnek,

- az egyezség megfelel az *Alaptörvénynek és a jogszabályoknak*,
- kiterjed a *teljesítési határidőre*, valamint az *eljárási költség viselésére* is.

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

3. Véglegesség a hatósági eljárásban

A hatályos közigazgatási hatósági eljárási törvény – a korábbiaktól eltérően – az *alaki jogerő fogalma helyett az ún. véglegesség intézményéről* szól. ***A hatóság döntése akkor tekintendő véglegesnek, ha azt a hatóság már – az Ákr.-ben 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:
 - o 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,
 - o az utolsóként kézhez kapott lemondás vagy visszavonás hatóságához 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.

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, illetve védelmi helyzet elrendelésének alapjául szolgáló ok következtében kialakuló helyzet megelőzése, elhárítása vagy káros következményeinek enyhítése miatt szükséges,
- nemzetbiztonsági, honvédelmi, védelmi és biztonsági 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. 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.*¹¹⁹

Fontos tudni, hogy a törvény differenciált 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):

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

A hatóság *védelmi helyzet elrendelésének alapjául szolgáló ok, életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet esetén* a döntést az ügyféllel szóban vagy a döntés tartalmának megismerésére alkalmas egyéb módon közli, amiről a hatóság feljegyzést készít. A hatóság a döntést utólag írásban közli. A döntés közlésének napja ilyenkor - kizárólag a jogorvoslati határidők számításának szempontjából - az írásbeli közlés napja.

Elkerülendő a bizonytalan jogi helyzeteket, a jogalkotó a *kézbesítés általános*

¹¹⁹ Lásd ezzel egyezően *Közigazgatási szakvizsga. Általános közigazgatási ismeretek. II. modul: Jogalkotási és jogalkalmazási ismeretek*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017. 122.

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 helyt:*

- 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.*

6. A kézbesítési meghatalmazott és ügygondnok

A fenti szabályokat követően (valamint a törvénynek a képviseletre 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 őt 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 őt kirendelő hatóságot.

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*** útján¹²⁰ (a hatóság hirdetőtábláján, valamint a honlapján) kell teljesíteni, ha:

¹²⁰ Lásd pl. <http://hirdetmeny.magyarorszag.hu/>.

- 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 hirdetőabláján, 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.

8. A döntés kijavítása és kiegészítése

Az Ákr. 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.

A döntés *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 jogbizonytalanság 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.

9. A hatósági szerződés intézménye

A demokratikus jogállam közigazgatásának egyik jellemzője, hogy a klasszikusnak tekintett közhatalmi fellépés már nem kizárólagos.¹²¹ *Egyes területeken a hatóság és az ügyfél együttműködése váltja fel.* A szuprematív

¹²¹ A közigazgatási jogalkotás kapcsán lásd még ÁRVA Zsuzsanna: „Közigazgatási jog” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-jogalkotas>. 2019.

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. frekvencia-, vagy fogyasztóvédelmi ügyekben). 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.¹²²

Akárcsak bármilyen más szerződés esetén, a hatósági szerződés kapcsán is felmerülhet az ügy szempontjából *jelentős új tény*, illetve a szerződéskötés körében fennálló *körülmények lényegesen meg is változhatnak*. Ilyenkor bármelyik fél kezdeményezheti a szerződés *módosítását*. A módosítás megghiúsulása 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

¹²² Az Ákr. 92. § (3)-(4) bekezdései további részletszabályokat ismertetnek, amelyeket azonban a terjedelmi korlátok miatt itt nem tudunk ismertetni.

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.

10. A hatósági bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartás

Az általános közigazgatási rendtartás *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. Ezzel magyarázható az is, hogy a döntések után, de még a hatósági ellenőrzésre vonatkozó rendelkezések előtt helyezte el a jogalkotó ezeket az intézményeket.***

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

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.

11. 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.

11.1. 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 *jogvitás* eljárásban a hatóság az eljárási költségek viselésére kötelezi:
 - o a *kérelem elutasítása* esetén a *kérelmező* ügyfelet,
 - o 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.¹²³

11.2. 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 igénybevitelével kapcsolatos költséget az *igénybevitelt 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:

¹²³ Vö. Ákr. 21. § (1) bek.

- 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, dokumentum-továbbítási költség*.

11.3. 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.

11.4. 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 jelenti 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.

VII. FEJEZET

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

1. A hatósági ellenőrzés¹²⁴

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,¹²⁵ 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 kitér még a hatósági ellenőrzés lefolytatására és lezárására is.

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 ellent az, hogy a hatósági ellenőrzést az ügyfél is kérheti.¹²⁶ 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),

¹²⁴ A 191/2020. (V. 8.) Korm. rendelet 7. § (3) bek. alapján a veszélyhelyzet ideje alatt eltérő rendelkezéseket kell alkalmazni.

¹²⁵ Lásd Ákr. 98. §.

¹²⁶ Ákr. 100. § (2) bek.

- törvény kizárja,¹²⁷ 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.

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.

Korábban már jeleztük, de ezen a helyen is fontos kiemelni, hogy új intézményként a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény szabályozza az ún. ***ellenőrzött bejelentés*** sajátos eljárási szabályait. Főszabály szerint az engedélyköteles tevékenységeket ellenőrzött bejelentés alapján is lehet folytatni, azokhoz nem szükséges engedély. A kivételeket az ellenőrzött bejelentés alkalmazásából kizárt ügyek meghatározásáról szóló 288/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet tartalmazza.

2. A hivatalbóli eljárás

Eltérően a korábbi hatósági eljárási törvényüinktől, ahol a jogalkotó a kérelemre induló és a hivatalból induló eljárások szabályait lényegében egymással párhuzamosan futtatta végig a törvényen, azaz tipikusan a meghatározott intézményeknél jelezte, hogy kérelemre, illetve hivatalból indult eljárás esetén milyen eltérő szabályok alkalmazandók, az Ákr. a hivatalbóli eljárás sajátos szabályait egy elkülönült (VII.) fejezetben jeleníti meg. Az Ákr.-ben alkalmazott szabályozási modell lényege az, hogy a kérelemre indult eljárást tekinti általánosnak, ennek megfelelően ide helyezi el a jogalkotó az ügyfeleket védő

¹²⁷ Ezt jellemzően az ügyfelek nagy száma miatt szokták kizárni, vagy azért, mert a hatóság megadott ellenőrzési terv szerint ellenőrzi az ügyfeleket.

garanciális elemeket, míg a többi eljárástípus, illetve eljárási szakasz már csak az eltérő szabályokat tartalmazza. Ez egyben magyarázat az Ákr. szerkezeti aránytalanságaira, így többek között arra is, hogy a hivatalbóli eljárás miért olyan rövid.

A hivatalbóli eljárásokban tehát az Ákr.-nek a kérelemre indult eljárásokra vonatkozó rendelkezéseit eltérésekkel kell alkalmazni, amelyek a következők:¹²⁸

- 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*,
- 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 eljárási 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*,

¹²⁸ Lásd Ákr. 103. § (2)-(4) bek.

- azt *honvédelmi, védelmi és biztonsági érdekből, 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

Nem megismételve a korábban már írtakat, ehelyütt is fontosnak tartjuk nyomatékosítani azt, hogy ***a hatósági intézkedés olyan hatósági akaratnyilatkozat, amelynek legfontosabb ismertetőjegyei a szóbeliség valamint az azonnaliság. Ehhez társulhat még a fizikai ráhatás lehetősége.***

Jelen fejezet utolsó pontjában az eljárási törvény által megjelölt hatósági intézkedések részletszabályait tekintjük át, azaz látni kell, hogy az Ákr. nem az összes hatósági intézkedéssel, hanem csak néhány kiemelttel foglalkozik. Ezek a következők:

- az *ideiglenes intézkedés (106. §)*,
- a *biztosítási intézkedések (107. §)*,
- a *zár alá vétel és a lefoglalás (108. – 110. §-ok)*.

3.1. Az ideiglenes intézkedés

A hatóság hivatalból köteles megtenni azt az ideiglenes intézkedést, amelynek hiányában a késelem 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 lejárta előtt, az erre okot adó körülmény felmerülésétől számított öt napon belül a hatóság biztosítási intézkedésként pénzkövetelés biztosítását rendeli el, vagy a meghatározott dolgot zár alá veszi, vagy lefoglalja (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 késelemmel

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.¹²⁹ 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 *eljárési 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 és a lefoglalást a hatóság *megszünteti*, valamint a dolgot kiadja, 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,

¹²⁹ 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.

- 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.

Összességében rögzíthető, hogy miután az eljárások megindítására számos esetben valamilyen negatív esemény elkerülése, felszámolása (pl.: omlásveszélyes épület lebontása, egészségre ártalmas termékek kivonása) érdekében kerül sor, az eljárás lefolytatásának/a döntés meghozásának normál menete alatt a helyzet pedig akár tovább is súlyosbodhat, így a késlekedés nem engedhető meg. Ezekre a helyzetekre kívánnak reagálni az Ákr. fentebb áttekintett intézményei is.

VIII. 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, *eshetőlegesen szakasza*, amelynek alkalmazására csupán akkor kerül sor, ha a hatósági jogalkalmazói aktus valamilyen vélt vagy valós hibában szenved. A közigazgatási hatósági eljárás a közigazgatási hatósági jogalkalmazó aktusok megalkotásának a hatályos jogszabályokban rögzített rendjét tartalmazza. Míg jelen tankönyv közigazgatási aktusokkal foglalkozó II. fejezete elvont, tudományos módon tárgyalta az aktustant, és annak 3.3. pontjában a hibás közigazgatási aktusok típusait és azok orvoslásának módjait, addig jelen fejezet kifejezetten annak jogszabályi megvalósulását veszi számba és kizárólag a hatósági aktusokkal kapcsolatban. E tekintetben fontos rögzíteni, hogy a közigazgatási jogtudomány által vázolt rendszer bár több ponton kapcsolódik a jogorvoslati eljáráshoz, egyes helyeken eltérések is érzékelhetők, különös tekintettel a nem létező aktusok kategóriájára, amelyet az aktustani fejezet is részletesen tárgyal.

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]

A közigazgatási jogvédelem rendszere elvont értelemben szubjektív és objektív eszközöket különböztet meg, amely megkülönböztetés az alkotmányos szabályokból is levezethető, figyelemmel a jogorvoslati jogról szóló rendelkezésekre, valamint a hatalommegosztás szabályaira¹³⁰. Ezek közül az objektív eszközök a jogszabályok érvényesülését szolgálják, míg a szubjektívek a közigazgatási eljárásokban az ügyfelek, illetve más jogalanyok alanyi jogvédelmét valósítják meg. E tekintetben azonban érdemes kiemelni, hogy a szubjektív jogvédelem is a jogi szabályok megsértésén alapulhat elsősorban, így Varga Zs. András arra mutat rá, hogy tisztán szubjektív szempontú jogvédelem az ombudsmani eljárás, valamint a közigazgatási jogkörben okozott kár érvényesítése

¹³⁰ Lásd még ROZSNYAI Krisztina: *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban*. ELTE, Eötvös, 2010.

során valósulhat meg, ugyanakkor pedig az objektív jogvédelem eszközei egyszerre segítenek, hogy érvényre juttassák az ügyfél alanyi jogait.¹³¹

A szubjektív jogvédelem elméleti eszközei a kérelemre indult jogorvoslatokkal azonosíthatók elsősorban, míg az objektív eszközök a hivatalbóliakkal, amelyek közérdekvédelmi szerepet is betöltenek. Ez a közérdekvédelmi funkció az ügyészi szervezet ezzel foglalkozó feladatának a megnevezésében is megjelenik.

Az Ákr. a korábbi eljárási törvényekhez 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,
- 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 keretében.

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 irányadóak. 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.

¹³¹ Lásd még VARGA Zs. András: „A közigazgatás jogvédelmi rendszere” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas-jogvedelmi-rendszer> (2017)

1. Jogorvoslati eljárások kérelem alapján

1.1. Közigazgatási per

A közigazgatási perrel kapcsolatos ismereteket jelen kötet külön taglalja a IX. és X. 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. Az Ákr. tehát szakított azzal a megoldással, amely a közigazgatási hatósági eljárásban a fellebbezés lehetőségét a jogalanyok számára széles körben és csaknem általános jelleggel tette lehetővé főként a határozatok mint érdemi döntések vonatkozásában. A korábbi eljárási szabályok (Áe. és Ket.) rendszerében a fellebbezést tekintették a szubjektív jogvédelem általános eszközének, amely eszköz valóban szubjektív volt a tekintetben, hogy az ügyfél jogi és nem jogi szempontokra hivatkozással egyaránt kérelmezhetette a főszabály szerint felettes szerv szerinti elbírálást és amely kérelem még jogcímhez sem volt kötve. E tekintetben az Ákr. jelentősen változást hozott, hiszen a fellebbezés másodlagos és kivételes eszközzé vált, amelyet csak az Ákr. szerinti feltételekkel lehet igénybe venni, meghatározott szervek által hozott döntésekkel szemben. Helyette a közigazgatási per által érvényesíthetők az ügyfelek jogai, amely jogorvoslati eszköz már a közigazgatási szerven kívüli elbírálást tesz lehetővé bizonyos önkorrekciós mechanizmusok megtartása mellett.

Mindazonáltal a fellebbezés tehát továbbra is a közigazgatási eljárás egyetlen olyan **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 fellebbezésnek csak akkor van helye, ha az – 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 hatósági 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 irányadóak, 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 visszavonta a fellebbezési kérelmét, 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. **Kivételet** jelent azonban, ha a döntést a hatóság fellebbezésre tekintet nélkül azonnal végrehajthatónak nyilvánítja a fellebbezés halasztó hatályának kizárásával.

A fellebbezés **halasztó hatálya nem érvényesül általános jelleggel a következő esetekben;** 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 elkésett 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 hatósághoz 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 hatósághoz.

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.¹³²

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.

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 többszörösen is kitágította, részben a

¹³² PETRIK Ferenc: *A közigazgatási eljárás szabályai I. Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*. HVG- Orac, 2017. 298.

kivezetett, bárki által igénybe vehető utólagos normakontroll eljárás miatt, ugyanakkor más vonatkozásban szigorodtak is a szabályok. Az alkotmányjogi panasz megindításának eseteit az alkotmányjogi tankönyvek tárgyalják részletesen, azonban e helyütt is érdemes megjegyezni, hogy három típusú alkotmányjogi panasz vehető igénybe:

- bírósági eljárásában alkalmazott jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezés és a bírói döntés megsemmisítése érdekében, ha az adott jogszabály alkalmazása folytán az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be a bírósági eljárásban,
- ún. közvetlen panasz valamely jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére, ha a jogszabály alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül sérült az indítványozónak az Alaptörvényben biztosított joga, és jogorvoslatra nincs lehetőség,
- ún. valódi alkotmányjogi panasz a bírósági ügy érdemében hozott vagy a bírósági eljárást egyébként befejező döntés megsemmisítése érdekében, ha a döntés az indítványozónak az Alaptörvényben biztosított jogát sérti.

A fenti feltételrendszerben, így bár a közigazgatási per nem minősül rendes jogorvoslati eszköznek a közigazgatási eljárásban, az alkotmányjogi panasz igénybevétele nehezen képzelhető el a bírósági felülvizsgálat igénybevételének hiányában. 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 az eredetileg megtámadott közigazgatási döntésre.

2. Hivatalbóli jogorvoslati eljárások

A hivatalbóli jogorvoslati eljárások a bevezetőben is jelzett tudományos elhatárolás szerint az objektív jogvédelem eszközeit jelentik, azaz hozzájárulnak a jogszabályok érvényesítéséhez és ezzel a közérdeket szolgálják. Mindez természetesen nem zárja ki, hogy az alkalmazásuk a jogalanyok szubjektív jogvédelmét is megvalósítja, azonban a fő céljuk mégis a közérdek érvényre juttatása, amely ebben az esetben a jogszabályok érvényesülése.

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 alapelvi 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.** Jogsabálysértés 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 akadály annak sem, hogy az ügyfél hívja fel a felügyeleti szerv figyelmét a döntés jogszabálysértő 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 gyakorlat¹³³ alapján erről elegendő az ügyfelet tájékoztatni és nem kell kérelmet elutasító döntést hozni, hiszen az objektív jogvédelem eszközei hivatalbóli megindulását fogalmilag kizárja, hogy az kérelemre indulhasson. Az, hogy az ügyfél jelzéssel él ilyen esetben, nem jelenti azt, hogy kérelmezhetné ilyen hivatalbóli eljárás megindulását még akkor sem, ha az ügyfél tévesen kérelemnek nevezi az iratot. A KGD 2010. 210. sz. eseti döntés alapján tehát kérelem hiányában ilyenkor érdemi döntés sincs, az eljárás esetleges meg nem indításáról történő tájékoztatás ellen pedig nem vehető igénybe további jogorvoslat sem.

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 nincs felügyeleti szerve, vagy felügyeleti szerve a Kormány, vagy ha az ügyben felügyeleti intézkedés jogszabály alapján kizárt, a felhívást az ügyész a

¹³³ Lásd KGD 2010. 210. és PETRIK Ferenc: *A közigazgatási eljárás szabályai. I. Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*. HVG-Orac, 2017. 301.

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 foglaltaknak 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 30 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 bűncselekmény befolyásolta, feltéve, hogy a bűncselekmény 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 a törvényben meghatározott határidő eltelt. Így jog gyakorlása esetén, ha a megsemmisítés az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértene, 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.

IX. 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 szerzők¹³⁴ 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 tudománya¹³⁵ túlmegegy 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*

¹³⁴ Lásd RIVERO, Jean: *Droit administratif*. Edition Dalloz, Paris, 1990. 173-174.

¹³⁵ Lásd pl. AUBY, Jean-Mary (szerk.): *Droit public*. Economica, Paris, 1985. 569-570.

közigazgatási vezetői felelősségének érvényesítése érdekében.”¹³⁶

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, csakúgy, mint maga a mechanizmusa, ebből vezethető le. Bár mindegyik jelzett szempont visszavezethető a jogállamiságra, ugyanakkor 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.¹³⁷ 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 megoldás¹³⁸ főbb jellemzői

A jogállamiságnak az előző pontban jelzett különböző felfogása mentén a közigazgatási bíraskodásnak elméletileg három nagy rendszere alakult ki. Az egyes országok konkrét gyakorlata azonban nem ritkán ezek sajátos kombinációját jelenti, így az elméleti konstrukciók a maguk tiszta formájukban csak elvétve valósulnak meg. A megkülönböztetésnek ezért a megoldások mögött meghúzódó államelméleti logika szempontjából van jelentősége.

Az angolszász megoldásban a közigazgatási cselekvések bírósági felülvizsgálatát

¹³⁶ Forrás, mint előző jegyzet.

¹³⁷ Lásd bővebben: VARGA Zs. András: *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség. Alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon*. Pázmány Press, Budapest, 2012. 82-85.

¹³⁸ A 2018. január elsejétől hatályos megoldást a 2017. évi I. tv.-ben szabályozott Közigazgatási perrendtartás.

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 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, 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 bízta, hanem arra különbíróságokat hoz létre.

A három nagy rendszer kialakulása és azok alkalmazása az egyes országokban nem azonos. Vannak ugyanis olyan (zömében dél-európai) országok, 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.¹³⁹ Mindezekre tekintettel a bírói felülvizsgálat célja alapvetően a

¹³⁹ 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.” A 2017. évi I. Tv. eredeti 90.§ (1) bekezdése ezt valósította meg. Lásd; BALÁZS, István (2020) *A közigazgatási bíráskodás viszonya a bírói kormányzáshoz a magyar jogi szabályozás tükrében.* MISKOLCI JOGI SZEMLE: 15 (1 klsz). pp. 23-30.

Ezt a szabályozást váltotta fel a 2019. évi CXXXVII. Tv. 222.§ által eszközölt módosítás, ami

jogszerűség vizsgálata, illetve helyreállítása abból kiindulva, hogy ha a közigazgatás döntése jogszabálysértő, akkor az túllépte hatáskörét, visszaélt a hatalmával („*ultra vires*”).

A rendes bírósági felülvizsgálati rendszer ezen – fő szabályként – nem is lép túl, miközben a közigazgatási döntések tényszerűsége, célszerűsége, alkalmassága a kívánt állami akarat kiváltására szintén fontos szempontok. 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 egymáshoz¹⁴⁰ 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 államtanács 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 modellet alkalmazta az 1896. 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 döntései¹⁴¹ alapján olyan megoldás alakult ki, mely általánossá tette a közigazgatási határozatok jogszabálysértésen alapuló rendes bíróságok előtti megtámadhatóságát, és melyben a bíróságok érdemi döntéseket hozhattak. Magyarország új ***Alaptörvénye ismét lehetővé tette a közigazgatási bíróság mint különbíróság létrehozását***, amelynek megvalósítása a már többször hivatkozott közigazgatási perrendtartás

az általános megváltoztatási jogkört lényegében eltörölte.

¹⁴⁰Lásd bővebben: PATYI András: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*. Logod, Budapest, 2002.

¹⁴¹30/1990. (XII. 22.) AB határozat, valamint a 39/1997. (VII. 1.) AB határozat.

koncepciójának kormány általi elfogadásával és a 2017. évi I. tv-ben szabályozott közigazgatási perrendtartás megalkotásával kezdődött. A közigazgatási különbíróságok létrehozásáról szóló jogi szabályozás azonban soha nem lépett hatályba, hanem helyette jelenleg egy sajátos – de a rendes bírósági szervezeti rendszeren belül kialakított- szabályozás érvényesül, mely részleteiről a következő fejezetben lesz szó.

X. FEJEZET

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

1. A közigazgatási bíráskodás szabályozásának jellemzői

A közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapját az *Alaptörvény* teremti meg, amelynek 25. cikke – többek között – a közigazgatási jogvitákban döntést a bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységének részeként határozza meg.¹⁴²

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 (*1952. évi 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 perrendi átalakítással együtt változtak a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságok is: a jogalkotó először kísérletet tett a rendes bírósági

¹⁴² ÁRVA Zsuzsanna: *Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez*. Complex, Budapest, 2013, 350-360.

szervezetrendszerrel elkülönült közigazgatási bíróságok létrehozására, az elfogadott törvény azonban végül nem lépett hatályba; majd 2020. április 1-jétől megszűntek a közigazgatási és munkaügyi bíróságok, ekkortól kezdődően a közigazgatási pereket az egységes bírósági szervezetrendszer egyes kijelölt bíróságai tárgyalják.

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 közigazgatási kollégiummal rendelkező összesen 8 – regionálisan eljáró – törvényszék, kivételesen egyes ügyekben – országos illetékességgel – a Fővárosi Ítéltábla és a Kúria.*

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**,¹⁴³ valamint a **közigazgatási szerződés**. Az egyedi ügyben alkalmazandó általános hatályú rendelkezés (ilyen pl. egy belső szabályzat) csak azzal az egyedi döntéssel együtt lehet közigazgatási jogvita tárgya, amelynek a megvalósítása során azt alkalmazták, és csak ha azt a törvényességi felügyeletet vagy törvényességi ellenőrzést gyakorló szerv, ennek hiányában az ügyész indítványozza.

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 köztisztviselőtestület, a felsőoktatási intézmény, és annak önálló feladat- és hatáskörrel felruházott tisztségviselője vagy szerve,
- a jogszabály által közigazgatási cselekmény megvalósítására feljogosított egyéb szervezet vagy személy;

A **közigazgatási szerződés** fogalmát a Kp. mindenre kiterjedően nem definiálja, hanem úgy rendelkezik, hogy ilyen egyrészt a magyar közigazgatási szervek között közfeladat ellátására kötött szerződés vagy megállapodás; továbbá az a

¹⁴³ A közigazgatási jogalkotásról lásd még ÁRVA Zsuzsanna: „Közigazgatási jog” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-jogalkotas>. 2019.

szerezés, amelyet törvény vagy kormányrendelet annak minősít.

A **köszolgálati jogviszony** az állam vagy az állam nevében eljáró szerv és az állam nevében 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

Magyarországon a Közigazgatási Bíróság 1949-ben történt megszüntetését követően az Alaptörvény 2018. évi hetedik módosítása teremtette meg ismét a szervezetenként önálló közigazgatási bíróságok létrehozásának lehetőségét, ezt azonban az Alaptörvény nyolcadik módosítása elvetette.

Az Alaptörvény 25. cikke szerint:

”(1) A bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el. A legfőbb bírósági szerv a Kúria.

(2) A bíróság dönt büntetőügyben, magánjogi jogvitában, a közigazgatási határozatok törvényességéről, az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról és törvényben meghatározott egyéb ügyben.

(3) A Kúria a (2) bekezdésben meghatározottak mellett biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét, a bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz.

(4) A bírósági szervezet többszintű.

(5) A bíróságok igazgatásának központi feladatait az Országos Bírósági Hivatal elnöke végzi. Az Országos Bírói Tanács felügyeli a bíróságok központi igazgatását. Az Országos Bírói Tanács és más bírói önkormányzati szervek közreműködnek a bíróságok igazgatásában.”

Az Alaptörvény előző rendelkezései szerint tehát nincsenek különbíróságok; az egységes bírósági szervezetrendszer működő bíróságok járnak el büntető- és polgári ügyekben, valamint közigazgatási ügyekben. A bíróságok szakmai irányítását a Kúria, míg igazgatásuk központi feladatait az Országos Bírósági Hivatal elnöke látja el.

A bíróságok szervezetéről szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bsz.) 16. § (1) bekezdése a következő módon szabályozza a az igazságszolgáltatást gyakorló –

ezen belül közigazgatási ügyben is eljáró – bíróságokat:

„Magyarországon az igazságszolgáltatást a következő bíróságok gyakorolják:

a) a Kúria,

b) az ítéltábla,

c) a törvényszék,

d) a járásbíróság és a kerületi bíróság (a továbbiakban együtt: járásbíróság)”

A jogi személyiséggel rendelkező törvényszék nem mindegyikében, hanem csak a Fővárosi Törvényszéken, a Budapest Környéki Törvényszéken, a Debreceni Törvényszéken, a Győri Törvényszéken, a Miskolci Törvényszéken, a Pécsi Törvényszéken, a Szegedi Törvényszéken és a Veszprémi Törvényszéken működik közigazgatási kollégium. A közigazgatási kollégium – más szakmai kollégiumtól eltérően – más kollégiummal nem vonható össze.

2020. április 1-jétől a közigazgatási pereket elsőfokon a közigazgatási kollégiummal működő törvényszékek tárgyalják. Kivételesen azonban a **Fővárosi Ítéltábla** és a **Kúria** is kap a közigazgatási perekben elsőfokú hatáskört: a Fővárosi Ítéltábla jár el az eljáró közigazgatási szerv kijelölésére irányuló eljárásban, valamint a törvény által hatáskörébe utalt ügyben; a Kúria folytatja le a helyi önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárást, a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti eljárást, az alkotmányjogi panasz orvoslása eljárási eszközének megállapítására irányuló eljárást, a felozlatás kivételével a gyülekezési joggal kapcsolatos eljárást és a törvény által hatáskörébe utalt ügyet. Ha az ügy elsőfokon törvényszéken indul, akkor a határozatok elleni megengedett fellebbezéseket a Fővárosi Ítéltábla bírálja el, a kivételesen engedett felülvizsgálati eljárás a Kúria hatáskörébe tartozik; ha pedig az ügy kivételesen a Fővárosi Ítéltábla vagy a Kúria előtt indul, a határozatai ellen sem fellebbezés, sem felülvizsgálat nem megengedett.

A közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséig a közigazgatási perekben eljáró bíróságokat és a perorvoslati fórumrendszert a következő táblázat foglalja össze:

	Közigazgatási kollégiummal működő törvényszékek	Fővárosi Ítéltábla	Kúria
<i>Elsőfokon jár el</i>	<i>általában</i>	Kivételesen: egyes speciális ügyekben <i>(pl. az eljáró közigazgatási szerv kijelölésére irányuló eljárás)</i>	Kivételesen: egyes speciális ügyekben <i>(pl. alkotmányjogi panasz orvoslása eljárási eszközének megállapítására irányuló eljárás, a helyi önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárás, a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti eljárás, a felosztatás kivételével a gyülekezési joggal kapcsolatos eljárás)</i>
<i>Melyik bíróság jár el másodfokon? (ha a fellebbezés megengedett)</i>	Fővárosi Ítéltábla	<i>Nincs fellebbezés!</i>	<i>Nincs fellebbezés!</i>
<i>Melyik bíróság jár el a felülvizsgálati eljárásban? (ha a felülvizsgálat megengedett)</i>	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, a tízmillió 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 járulékos közigazgatási cselekménnyel kapcsolatos perben, a kérelmet visszautasító vagy az eljárást megszüntető döntéssel kapcsolatos perben, a mulasztási perben, a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos perben, valamint a közigazgatási nemperes eljárásban.

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**; tevékenység bejelentése vagy engedélyezése esetében a **tevékenység gyakorlásának (tervezett) helye**.

Az előző két speciális októl eltekintve a közigazgatási tevékenység megvalósulásának helye a **több mint egy vármegyére kiterjedő illetékességgel eljáró közigazgatási szerv** közigazgatási tevékenysége esetében a felperes lakóhelye, tartózkodási helye – nem természetes személy esetében a szervezet székhelye; a fővárosi székhelyű, de elsősorban Pest vármegye területére vagy annak egy részére illetékes közigazgatási szerv székhelyén megvalósult tevékenység esetében Pest vármegye; mulasztás esetében a mulasztó közigazgatási szerv székhelye.

A Fővárosi Törvényszék kizárólagosan illetékes – a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos per kivételével arra a jogvitára, amely – törvény eltérő rendelkezésének hiányában – az önálló szabályozó szerv, az autonóm államigazgatási szerv, a kormányzati főhivatal, a vasúti igazgatási szerv, a

légiközlekedési hatóság és a Magyar Nemzeti Bank közigazgatási tevékenységével kapcsolatos; a minősített adatok megismerésével kapcsolatos jogvitára; a köztestület, annak szerve, illetve tisztségviselője közigazgatási tevékenységével kapcsolatos jogvitára, a köztestület szervei, illetve tisztségviselői közötti jogvitára, továbbá a köztestület, szervei, illetve tisztségviselői és a köztestület felett törvényességi felügyeletet vagy ellenőrzést gyakorló szerv közötti jogvitára; valamint arra a jogvitára, amely tárgyává tett közigazgatási tevékenység külföldön valósult meg.

A közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos perre a munkavégzés helye szerinti bíróság illetékes. A természetes személy felperes azonban a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos pert a belföldi lakóhelye, ennek hiányában belföldi tartózkodási helye 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 törvényszék jár el), továbbá ha az illetékes bíróság nem állapítható meg, vagy kizárás miatt nem járhat el, a Fővárosi Ítéltábla jelöli ki az eljáró bíróságot.

4. A közigazgatási perek általános szabályainak lényeges rendelkezései

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló **2016. évi CL. törvény (Akr.) 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 vagy törvényességi ellenőrzést gyakorló szerv**, ha a felhívásában megállapított határidő eredménytelenül telt el, valamint ha a általános hatályú rendelkezés megsemmisítését indítványozza,
- a **közigazgatási szerv**, amely nem az érintett közigazgatási tevékenységet valósította meg (mivel akkor alperes lenne), hanem az ügyhöz 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-képviselői 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 védírat 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, a Fővárosi Törvényszék kizárólagos illetékességébe tartozó perekben** (kivéve, ha azért illetékes, mert a közigazgatási tevékenység külföldön valósult meg), **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 szakvizsgával rendelkező tisztségviselője vagy alkalmazottja is.

A keresetlevelet – ha törvény eltérően nem rendelkezik – 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 számított harminc napon belül, de **legkésőbb a cselekmény megvalósulásától számított egy éven belül** kell benyújtani. Többfokú közigazgatási eljárásban hozott cselekmény esetén a keresetlevelet az elsőfokon eljáró közigazgatási szervnél kell benyújtani.

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 harminc 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 tizenöt 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 harminc 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 sarkalatos törvényben meghatározott 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 – szakra. Az egységes perszerkezet sajátossága azonban, hogy a bíróság a keresetlevél érkezésétől számított **tizenöt napon belül előkészítő tanácsulást** 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 tanácsuláson 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,
- dönt az ügy egyesbíró 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 védiratban **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 keresetlevél alapján a közigazgatási szerv a cselekményt visszavonja és eljárását folytatja, a cselekményt módosítja, illetve az 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 perköltiségeinek 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**¹⁴⁴.

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.

A közigazgatási cselekmény **megsemmítésének 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, vagy
- a közigazgatási cselekmény megváltoztatásának nincs helye.

A közigazgatási cselekmény **megsemmítésére a közlésére visszamenőleges hatállyal** kerül sor. **Kivételesen** azonban, ha a közérdek védelme, a jogbiztonság vagy az ítélettel érintett személyek különösen fontos érdeke indokolja, akkor megsemmítés helyett a bíróság a közigazgatási cselekményt – a hatályvesztés más időpontjának pontos megjelölésével – **hatályon kívül helyezi**.

Speciálisak **a közigazgatási szerződéssel kapcsolatban hozott perben a keresetnek helyt adó ítélet** jogkövetkezményei. **Ha a kereset alapos, és a közigazgatási szerződésre vonatkozó jogszabályok jogkövetkezményt nem állapítanak meg, 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

¹⁴⁴A bíróság általános megváltoztatási jogkörét megszüntette az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. tv. 222.§-a, mely 2020. április 1-jén lépett hatályba. A joganyag változása egyúttal jelentős szervezeti változásokat is eredményezett, mivel megszüntette a közigazgatási és munkaügyi bíróságokat.

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 bizza, 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. ha a közigazgatási cselekményt megelőző eljárás nélkül valósították meg, mulasztási perben, marasztalási perben hozott ítélet ellen). 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 pénzbírságban 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 kérelmező alapvető eljárási jogának valószínűsíthető sérelme, vagy az ügy érdemére kiható egyéb eljárási szabályszegés

Ezen felül a felülvizsgálat befogadására alapot ad a Kúria közzétett ítélkezési gyakorlatától eltérő ítéleti rendelkezés.

A jogerős ítélet és az eljárást befejező érdemi határozat ellen a polgári perrendtartás szabályai szerint van helye **perújításnak**.

5. Különös közigazgatási perek és egyéb közigazgatási bírósági eljárások

Egyes közigazgatási perek tárgya, eljárásának menete, a határozatok tartalma az általános szabályoktól jelentős eltéréseket mutat. A Kp. számos **különös pert** – és ehhez kapcsolódó egyéb közigazgatási bírósági eljárást – hoz létre, amelyekre vonatkozó szabályok részben különböznek a közigazgatási perekre vonatkozó általános rendelkezésektől.

Léteznek 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 – a tevékenység gyakorlásához szükséges köztestületi vagy más szervezeti nyilvántartás és az ingatlan-nyilvántartás kivételével – a hatósági nyilvántartás vezetésével kapcsolatos perben,
- a kizárólag a hatósági eljárás egyéb résztvevőjének keresete alapján indult perben,
- a járulékos közigazgatási cselekménnyel, valamint a közigazgatási szerv visszautasító vagy az eljárást megszüntető döntésével kapcsolatos perben,
- a feloszlítás kivételével a gyülekezési joggal kapcsolatos perben,
- a harmadik országbeli állampolgárok, illetve azok családtagjai számára kérelmezett, kilencven napot meg nem haladó tervezett tartózkodásra jogosító vízummal kapcsolatos perben,
- a hadköteles fegyver nélküli katonai szolgálat iránti kérelmével kapcsolatos perben,
- 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, a köztestület feletti törvényességi ellenőrzési jogkörén kívül eljáró ügyészség, a helyi, illetve a nemzetiségi önkormányzat felett a törvényességi felügyeletet gyakorló szerv, valamint a feladat- és hatáskörében eljáró Integritás Hatóság 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 a közigazgatási jogviszonyból eredő kötelezettség teljesítésére kötelezés, vagy a közigazgatási szerződéses jogviszonnyal vagy a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatban okozott kár, sérelemdíj megtérítésére kötelezés iránt is. Ezekben az utóbbi 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 közigazgatási perekben megszokottól eltérően a marasztalási perben a közigazgatási szerv – a közigazgatási szerződéssel vagy közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos igényének érvényesítése végett – felperesként is felléphet; ilyen esetekben a per nem közigazgatási szerv alperesének védekezése nem védíratban, hanem ellenkérelemben történik.

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 köztestületek törvényességi felügyelete, amelyre a **köztestületi felügyeleti per** szolgál. A köztestület felett törvényességi felügyeletet gyakorló közigazgatási szerv vagy törvényességi ellenőrzést gyakorló

ügyészség az eredménytelen törvényességi felhívását követően harminc napon belül a törvényesség helyreállítása végett bírósághoz fordulhat. Ha a bíróság az állított jogsértést megállapítja, az általánosan alkalmazható jogkövetkezményeken túl a működés jogszerűségének helyreállítása érdekében elrendelheti a jogsértés orvoslására jogosult köztestületi szerv összehívását, a jogsértő köztestületi szerv vagy tisztségviselő tevékenységét a jogszerűség helyreállításáig 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 ítéletből származó kötelezettségének, úgy a teljesítés kikényszerítése **a határozat teljesítésének kikényszerítésére irányuló nemperes 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 – az azt alátámasztó iratok egyidejű megküldésével – a teljesítés elmaradására. 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 a teljesítés elmaradására nem ad magyarázatot vagy az nem alapos, a teljesítés kikényszerítése végett a bíróság a következő szankciókat alkalmazhatja:

- a közigazgatási szervet százezer és tízmillió forint közötti teljesítési bírsággal sújtja,
- a közigazgatási szerv vezetőjét sújtja az ügy körülményeihez és a kötelezettségszegés súlyához igazodó mértékű pénzbírsággal,
- 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.

XI. FEJEZET

A KÖZIGAZGATÁSI HATÁROZATOK VÉGREHAJTÁSA

1. A végrehajtási eljárás sajátosságai a közigazgatási hatósági eljárásban

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 bennünket 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 össztársadalmi 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 hatékornak 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 foganatosító intézményrendszerrel nem

rendelkezett, míg az igénybe vehető bírósági végrehajtó mechanizmus maga is súlyos gondokkal küszködött és reformra szorult.¹⁴⁵

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 hatályos közigazgatási hatósági eljárást szabályozó eljárási törvényben, az Ákr.-ben sem sikerült a végrehajtási eljárást megnyugtatóan rendezni. A szabályozás logikája ugyanis – minden más eljárási szakaszhoz hasonlóan – egyfelől rögzíti azt, hogy az Ákr. rendelkezéseit a végrehajtási eljárásban ezen külön fejezetben foglaltaknak megfelelően kell alkalmazni. Ugyanakkor rögtön kimondja azt is, hogy ha (bármely) törvény eltérően nem rendelkezik, akkor a bírósági végrehajtásról szóló törvényt (Vht.) kell alkalmazni a végrehajtási eljárásban. Ennek megkönnyítése érdekében próbálja az Ákr. fogalmait megfeleltetni a bírósági eljárásban használtakkal.

Mielőtt azonban ezt megtenné, még jobban összezavarja a jogalkalmazót és értelmezőt azzal, hogy korlátozza is a Vht. alkalmazását azokban az esetekben, amikor a végrehajtás foganatosítását az állami adóhatóság végzi, mert akkor nem csak azt, de az Ákr. rendelkezéseit sem kell alkalmazni azért, mert arra az adóvégrehajtásra vonatkozó külön szabályozás az irányadó.¹⁴⁶

Ennek megfelelően tartalmazza az Ákr. XI. fejezete a végrehajtásnak az időközben módosított Vht.-hez képest, valamint az adóvégrehajtási szabályozáshoz képest többnyire szubszidiárus jellegű rendelkezéseit.

Ezek előre bocsátásával 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

¹⁴⁵ Lásd; a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény módosításáról szóló 2017. évi XIV. törvényt.

¹⁴⁶ 2017. évi CLIII. törvény.

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 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 észszerűséget 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 volt.**

Az Ákr. szabályozása szakított a jogerő fogalmának alkalmazásával és helyette „a hatóság döntésének véglegessége”¹⁴⁷ új intézményt alkalmazza, azaz főszabályként a végleges döntések a végrehajthatók.

A végrehajtás intézményének megfelelő érvényesítése érdekében tehát több feltétel együttes meglétére lenne szükség, köztük olyan gyakorlati jogalkalmazásra, melyek célja a kötelezettséget tartalmazó határozatok, döntések **végrehajthatóságának elősegítése azzal, hogy például a teljesítésre reális határidőt** állapít meg. Ez pedig azért is fontos lenne, mert közigazgatási határozatokban foglaltak teljesülése és így különösen a kötelezettségek végrehajtásának helyzete a jó államnak és közigazgatásnak is alapvető feltételei.

Ennek érdekében jó és hatékony jogi szabályozás és azt érvényesítő intézményrendszer szükséges.¹⁴⁸ A végrehajtás elmaradása megrendítheti a polgárok közhatalomba vetett hitét és alkalmatlan a kívánt társadalmi hatás

¹⁴⁷ Ákr. 43. 82. §. Az indokok nagyon sokrétűek, melyek elsősorban jogelméleti és nem gyakorlati jellegűek, mely részletezésétől ezért itt eltekintünk.

¹⁴⁸ Vö. BARABÁS – BARANYI – KOVÁCS (szerk.): *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez* című kiadvány. Complex, Budapest, 2013. VIII. fejezet, 919-965.

kiváltására, végső soron az egész közigazgatás értelmét is megkérdőjelezheti.

Éppen ezért törekedett az Ákr.-t megelőző jogi szabályozás, 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. szintén nem hoz létre önálló közigazgatási szolgálatot, de legalább főszabályként a végrehajtás foganatosítását az állami adóhatóságra, mint államigazgatási szerve bízta.¹⁴⁹

2. A végrehajtási eljárás hatályos jogi szabályozása¹⁵⁰

2.1. Az alkalmazandó jog

Ahogy az az előzőekben már említésre került, az Ákr. sajnos nem változtatott azon a korábbi megoldáson, hogy eltérő rendelkezése hiányában a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. tv.-t (Vht.) kell alkalmazni, mivel a végrehajtásra nem tudott önálló közigazgatási szervet intézményesíteni.

Éppen ezért alakult ki az a többlépcsős és bonyolult jogi szabályozás, hogy 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 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.

¹⁴⁹ Ákr. 134. § (1) bek.

¹⁵⁰ Ákr. XI. Fejezet 131-138. §.

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.

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. Ebben az esetben azonban az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvényt kell alkalmazni.

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 módjai

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.***

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 lehetetlenné teszi a határidőre való teljesítést, vagy az számára aránytalan nehézséget jelentene, kérelmére a végrehajtást foganatosító szerv a jogosult meghallgatása után ***fizetési kedvezményt engedélyezhet***, ha azt jogszabály nem tiltja, és ahhoz a végrehajtást megindító hatóság előzetesen hozzájárult.

A 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.

Ingtalan-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 vagyonára vezetett végrehajtás is eredménytelen volt***, a végrehajtást foganatosító szerv a kötelezett ingatlanát – a jogosult javára a behajthatatlan pénzkövetelés összege és járulékai összegéig – ***jelzálogjoggal terheli meg***. Az ingatlanügyi hatóság – a végrehajtást foganatosító szerv megkeresésére – a jelzálogjogot az ingatlan-nyilvántartásba soron kívül bejegyzeti.

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 foganatosító szerv a meghatározott cselekményt a kötelezett költségére és veszélyére elvégeztetheti, feljogosíthatja a jogosultat, hogy a meghatározott cselekményt a kötelezett költségére és veszélyére elvégezze vagy mással elvégeztesse, a jogosult kérelmére a kötelezettet a szolgáltatás pénzgyenértékének megfizetésére kötelezheti.

Ha a teljesítés elmaradása a kötelezettnek felróható, a kötelezettel szemben vagyoni helyzete és jövedelmi viszonyai vizsgálata nélkül eljárási bírság szabható ki, vagy a rendőrség közreműködésével kényszeríthető ki 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 ismételten kiszabható, ha a kötelezett a meghatározott cselekményt a bírságot kiszabó végzésben megállapított végrehajtási határidő alatt nem teljesítette, továbbá ha a meghatározott magatartásra vonatkozó rendelkezést ismételten megszegi.

Külföldi hatóság hatósági ügyben hozott határozatát törvény vagy kormányrendelet rendelkezése, az Európai Unió általános hatályú, közvetlenül alkalmazandó kötelező jogi aktusa vagy viszonyosság alapján lehet végrehajtani.

A külföldi határozat 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 külpolitikáért felelős miniszter az ügyfajta tekintetében feladatkörrel rendelkező miniszterrel egyetértésben tizenöt napon belül nyilatkozik a viszonzosságról. 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 viszonzosság 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 külpolitikáért felelős miniszterhez küldi meg. A külpolitikáért 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 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.¹⁵¹

Ezt a logikát követve a Vht. alapján¹⁵² 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 állapíthatóak meg, vagy az iratok bizonyító

¹⁵¹ Ákr. 131. §.

¹⁵² Vht. 213. §.

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.

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 előterjeszthet.

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 lejárta előtt, az erre okot adó körülmény felmerülésétől számított öt napon belül a hatóság biztosítási intézkedésként pénzkövetelés biztosítását rendeli el, vagy a meghatározott dolgot zár alá veszi, vagy lefoglalja. A biztosítási intézkedést a végrehajtást foganatosító szerv hajtja végre. A biztosítási intézkedést vissza kell vonni, ha

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

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 foganatosítja, 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 érdekében 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 tárgyalat 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, ideértve a végrehajtás fogatosítását is. Az Ákr. speciális szabályai keverednek az általánosan alkalmazandó Vht. szabályaival, melyet még tovább bonyolíthat a végrehajtást általánosan fogatosító állami adóhatóságnak az Ákr.-től jelentősen eltérő eljárási szabályozása.

Csak remélni lehet, hogy a jogalkalmazói joggyakorlat világosabbá és áttekinthetővé teszi az ismertetett rendszert.

XII. FEJEZET

A KÖZIGAZGATÁSI JOGI SZANKCIÓ

A közigazgatási jog érvényre juttatásához szükséges az a jogalkotói fenyegetés, amelyet a normákban találhatunk arra az esetre, ha a közigazgatási jog szabályait a jogalanyok (természetes, jogi személyek és jogi személyiség nélküli szervezetek) nem tartják be és szembehelyezkednek a jogalkotó által meghatározott állami céllal. Figyelemmel arra, hogy a közigazgatási jog önmagában is egy összetett, az anyagi jogi normák tekintetében nem kódex jellegűen meghatározott joganyag, hanem sok és egymástól több tekintetben igen különböző, különálló normában meghatározott normarendszer, így a közigazgatási jog szankciórendszere is általános jelleggel ugyanilyen jellemzőkkel bír. Ezen szankciókat csak ritkán találhatjuk meg egységbe szervezve, mint például a szabálysértések területén, hanem jellemzően az ágazati anyagi vagy az eljárási szabályok keretén belül helyezkednek el. A közigazgatási szankciórendszer kodifikálása területén egy lépést jelentett az egységes Szankcióstv., azaz a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. tv. megalkotása, amely 2021. január 1-én lépett hatályba.

A szankció az alábbiakban leírtak szerint a közigazgatási jog kikényszerítésének egyik, azonban nem kizárólagos eszköze, hiszen egyes közigazgatási jogi szabályok betartását más jogágba tartozó felelősségi formákkal is segítheti a jogalkotó¹⁵³. Jelen fejezet elsősorban a közigazgatási eszközökre és felelősségi formákra koncentrálna meghatározva a közigazgatási szankció fogalmát, helyzetét és pozícióját a norma szerkezetén belül, bevezetést nyújt a történetébe, elhatárolja azokat más olyan szankcióktól, amelyeket a közigazgatás mint szervezetrendszer alkalmaz, valamint elemzi annak célját és funkcióit. Az utolsó egység betekintést nyújt a közigazgatási szankció csoportosítási lehetőségeibe, amelyek közül az objektív és szubjektív közigazgatási szankciók elhatárolása egyben továbbvezet a szabálysértések témájához.

1. A közigazgatási szankció fogalma

A fentieknek is megfelelően a közigazgatási szankció a következő fogalmi elemekből áll:

¹⁵³ Lásd erről NAGY Marianna: „A közigazgatás szankciórendszere” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgas-szankciorendszere> (2019).

- jogellenesség,
- hátrány,
- kényszer,
- eljárási szabályok betartása.

A **jogellenesség** a szankció alkalmazásának egyik előfeltétele, hiszen ennek hiányában nem beszélhetünk szankcióról. A jogellenesség jelentheti a(z elvont) 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 kétfélék lehetnek attól függően, hogy az ügyfélre milyen hatást gyakorolnak. Így megkülönböztetünk kedvező (*favorabilis*) és hátrányos (*onerózus*) aktusokat. A favorabilis aktusok értelemszerűen kiesnek vizsgálódási körünkéből. 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 életveszélyessé 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 a 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 **eljárási 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.

2. 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 jogalany 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 szabályokhoz, valamint az egyedi aktus útján érvényesülő szabályokhoz, 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.

3. 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 bagatell-büntetőjogi cselekményeket, jogági hovatartozásuk pedig a jogszabályok alapján egyértelműen a büntetőjog volt. Más kérdés, hogy több szerző (Szatmári 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 büntető törvénykönyv, 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 büntetteket és a vétségeket, míg a Kbtk-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.

A rendszerváltás után ismét egy átrendeződés kezdődött a közigazgatási jogi szankciókon belül, ami különösen a 2000-es éveket követően felgyorsult. A mérföldkövet a gépkocsi üzembentartójának objektív felelősségét megeremtő jogszabály jelentette, amelyet a 2007. évi CLXXV. törvény illesztett a közúti közlekedés igazgatási szabályairól szóló 1988. évi I. törvénybe és amely prevenciós célokra hivatkozással az addig szubjektív szankcióként létező szabálysértéseket átsorolta az objektív szankciók közé. A jogalkotói cél indoklását e tekintetben a 60/2009. (V. 28.) AB határozat is megerősítette, ám a folyamat ezzel nem fejeződött be. Az új szabálysértési törvény (2012. évi II. törvény) már nemcsak a büntetőjog irányába mozdította a szabálysértéseket, hanem jelentősen csökkentette is azok számát, miközben az addig szabálysértésként létező cselekményeket szükségszerűen szintén az objektív szankciókhoz sorolta át.

A bevezetőben említettek szerint 2021. január 1-én lépett hatályba a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. tv. (a továbbiakban: Szankciós tv.), amelynek hatálya az Ákr. hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági eljárás során megállapított jogszabálysértésekre (közigazgatási szabályszegések) és azok jogkövetkezményire (közigazgatási szankció) terjed ki.

A Szankciós tv. szerint közigazgatási szabályszegés esetén a következő közigazgatási szankciók alkalmazhatók:

- figyelmeztetés,
- közigazgatási bírság,
- tevékenység végzésétől történő eltiltás,
- elkobzás.

Törvény vagy eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet további közigazgatási szankciókat is megállapíthat az előbbieken kívül.

4. Elhatárolási kérdések

A közigazgatási jogi szankció kapcsán fontos azonban, hogy a közigazgatási szervek más jogágba tartozó szankciókat is alkalmazhatnak (*szervi meghatározás*), másrészt pedig a közigazgatási jog érvényre juttatását más jogágba tartozó szankciók (*normatív meghatározás*) is segíthetik. Ahhoz, hogy a közigazgatási szankciókat elhatároljuk ezen más szankciótípusoktól, lényeges bemutatni, hogy 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 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 szervei 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.

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 tágította 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.

büntetőjog

elméleti cél jogszabályokban megnyilvánuló cél

társadalmi normák

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 alapján 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 a tételezett szankció minimuma, maximuma is vagy egy köztes érték. A realizált szankció konkrét mértékét a jogalkalmazó általában a 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 szankcióval sújtottakat 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 véelme**. A szabálysértések esetében külön is kiemelendően fontos alapelv az ártatlanság véelme, 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 véelmet 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 szankciórendszeréről, 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.) határozat**ával 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.¹⁵⁴ Az objektív, vétkességtől független üzembentartói felelősség sem alkotmányellenes, ha teljesíti a következő kritériumokat: A szankciót, illetve a felelősségi vélelmet tartalmazó norma világos 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 gondolhatnánk, 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

¹⁵⁴ 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).

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 represszívek.

Összegzés

A közigazgatási jogi szankciók a közigazgatási jog érvényre juttatásának alapkövei, amelyek hozzájárulnak a jogalkotó akaratának a megvalósításához. A jogalkotó ezen cél érdekében több eszközt is felhasználhat, így szükség esetén és *ultima ratio* jelleggel akár büntetőjogi normákkal is fenyegethet egyes tényállásokat, azonban a legáltalánosabb esetben közigazgatási szankciót alkot, amely a közigazgatási jog területére tartozik és amelyet közigazgatási szervek alkalmazhatnak. E szankciók többféle funkciót is megvalósíthatnak és eltérő szabályozási módokat választhatnak, azonban valamennyi esetben a jogalanyoknak a közigazgatási joggal történő szembe helyezkedésére, azaz jogellenességre reagálnak. A közigazgatási szankciók szükségszerűen visszatükrözik a közigazgatási jog heterogén jellegét, így kodifikációs előrelépésként értékelhető az a kísérlet is, amellyel a jogalkotó az egységes szankciótörvény alapjait lerakta (Szankciós tv.). A jogterület másik fontos és jelenleg is zajló reformfolyamata az objektív és szubjektív szankciók közötti egyre hangsúlyosabbá váló átrendeződés, amelynek nyomán egyszerre alakulnak ki új területek (például helyi önkormányzatok szabályozási joga a közösségi együttélés szabályozása kapcsán) és zsugorodnak évtizedek, évszázadok óta létező más normatípusok (szabálysértések), amely elvezethet ez utóbbiak büntetőjogba történő visszavezetéséhez is.

XIII. FEJEZET

A SZABÁLYSÉRTÉSI JOG ALAPJAI

1. A szabálysértési jog helye a közigazgatási jogban és a szabálysértési jog alapfogalmai

A közigazgatási szervek által történő jogalkalmazás nem jelenti azt, hogy ezen közigazgatási szervek kizárólagosan csak a közigazgatási jogi szabályokat alkalmazhatják, hiszen adott esetben büntetőjogias (szabálysértési jog) vagy polgári jogi (birtokvédelem) szabályokat is segítségül kell hívni az ügy megoldásához. A jogalkalmazásnak ezen módjai azonban minden esetben kivételesek és az általános jellemzőktől eltérő attribútumokkal bírnak, így általában egyet jelentenek a quasi bírászkodás esetköreivel is, ami a közigazgatási jogalkalmazás és az igazságszolgáltatás egyik határterületét jelenti.¹⁵⁵ Jelen fejezetek (XIII. és XIV. fejezet) éppen annak az esetkörnek az anyagi és eljárási szabályrendszerét mutatják be, amikor a közigazgatási szervek büntetőjogi jellegű szabályokat alkalmaznak. Ezen szabályok kivételt képeznek az általános közigazgatási eljárás hatálya alól is (kivett eljárások), így az elkülönült anyagi szabályok mellett sajátos és többletgaranciákat tartalmazó eljárási szabályokat is találunk, amelyeket együttesen tartalmaz a mindenkor hatályos szabálysértési törvény.

A szabálysértési jog mint jogterület a *közigazgatási büntetőbírászkodás* kifejezéssel azonosítható, amely egy olyan műfogalom, amely egy létező joganyag leírására szolgál. A fogalom bevezetésére azért volt szükség, mivel amíg 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 büntetőjogi 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.

¹⁵⁵ A téma alaposabb megértéshez lásd még: BALÁZS István (szerk.): *Közigazgatási jogi alaptanok*. Debrecen, 2019. III. fejezet 1.3. pont.

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 elnevezést viselte, amely jogágilag a büntetőjoghoz tartozott. 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.

Az első tényleges kodifikáció a büntetőjogi kodifikációkkal egy időben zajlott. Az **1878. évi V. tc.**, azaz az ún. Csemegi-kódex mellett külön a kihágásokra nézve fogadták el az **1879. évi XL. tc.**-et, azaz a Kihágási büntetőtörvénykönyvet. Ez utóbbi a bűncselekményekhez és kihágásokhoz képest érvényesülő speciális szabályokat tartalmazta törvényi szinten. A Kbt. alapján kihágást törvény, miniszteri rendelet és önkormányzati szabályrendelet állapíthatott meg. A kihágások már ekkor is kettős jellegűek voltak: egyesek bagatell-büntetőjogiak, míg mások igazgatás-ellenesek. 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.

1949 után gyökeres változások következtek be. 1949-ben született meg hazánk első írott alkotmánya, amely alapvetően 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 igazgatás-ellenesség 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, az igazságszolgáltatás szervezetére jelentős terhet róna.

Az elterelési elmélet hívei megtartanák a jogterület egységét, és az igazgatás-ellenes cselekményeket számúznák 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 a vádakat illetően független, pártatlan bíróság járjon el, tisztességes eljárás keretében, észszerű 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 bíraskodás. 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 a 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, 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 mérőkövnek számító ítéletként emlegetnek.

Az említett ügyben Abdulkali 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 a 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 preventív 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 ügyvel 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 az 57. § (1) bekezdése, 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 érveléssel 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 előbbiek 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 visszaköszönek, 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 alkotmánybírószági döntés elodázhatatlanná tette az új szabálysértési törvény, azaz az **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 elbírálásban 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 nyilvánított.

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 bírságtalálógus 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 vétkes 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 azért 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 büntethetőséget 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 büntethetőséget 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 MÖtv. 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 jogterületnek a 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, közérkölcsmegsértés 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 alkotását 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, nem alkalmasak arra, hogy a felhatalmazás hiányosságait orvosolják. Aggályosnak tartotta továbbá a testület a helyi önkormányzatok gazdasági érdekeltiségét 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 személyekre vagy szervezetekre 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 indokolás 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.¹⁵⁶

3. A hatályos 2012. évi II. törvény

2012-ben a jogalkotó új törvény megalkotását határozta el, amely jellegében szakítását jelent a közigazgatási büntetőbíráskodás hagyományaival és a jogterületet ismét közelíti a büntetőjoghoz. Így született meg a 2012. évi II.

¹⁵⁶ Lásd még ÁRVA Zsuzsanna: A modern magyar közigazgatási büntetőjog. *Jog – Állam – Politika* 2014/2. 49-65.

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, elbírálásuk során mégis külön, a klasszikus közigazgatási szankcionálásnál erősebb, mintegy a büntetőjoghoz közelítő elvek érvényesülnek, mint az ártatlanság vétele. 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 közösek 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.

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 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 ***elzárás büntetés 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 tizenkettőedik 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 száznyolcvan 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 visszavonása** 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 élhet, ha az elkövetett cselekmény oly csekély mértékben veszélyes a társadalomra, hogy még a helyszíni bíróság 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 újratezdődik. 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.

XIV. 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 hatóságok a rendőrség általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervének szabálysértési hatósági feladatok ellátására kijelölt szervei, míg a törvény által a hatáskörébe utalt szabálysértés miatt a szabálysértési hatóság jogkörében a Nemzeti Adó- és Vámhivatal feladat- és hatáskörrel rendelkező szerve, a Kormány által kijelölt szerv, valamint az egészségügyi államigazgatási szerv 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 Nemzeti Adó- és Vámhivatal feladat- és hatáskörrel rendelkező szerve,
- 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 lefolytatása 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 tanácsulésen 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 törvénysértő 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 állnak 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 közmegbízásánál 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 elfogult-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 eszközt 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 élőszóban közlik. Megengedhető, hogy egymásnak az ügygel 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 átvizsgálandó 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 őrizetere 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 ügyészségnek 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 vonatkozik, 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 eljárást megszüntető döntést vagy szankcionáló döntést hozhat.

A szabálysértési eljárást **az alábbi esetekben kell megszüntetni**:

- 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,

- büntetethez vezető okok 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,
- elkövetés 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 **panasz**nak van helye. Panaszt 8 napon belül lehet benyújtani. Amennyiben a szabálysértési hatóság a panaszra 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 tárgyalás nélkül 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 tény állítanak vagy olyan új bizonyítékokra 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 gyanúja 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 rendelkezések

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 lehetőségét, 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 fiatalok 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 egyezsége 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 hogy 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 lehet 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, és 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 bíráltak 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 Alkotmánybírósági eljárást.

Az elkövető javára perújítási kérelmet terjeszthet elő

- az elkövető,
- az elkövető képviselője, kivéve, ha az elkövető ezt megtiltja,
- a fiataalkorú 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 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 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 foganatosító 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 járásbíróságnak. 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.

FELHASZNÁLT IRODALOM

A. de Laubadère, *Traité théorique et pratique des contrats administratifs*. 3 vols, Paris, 1956.

ÁRVA Zsuzsanna– BALÁZS István– BARTA Attila– VESZPRÉMI Bernadett: *Közigazgatási jogi alaptanok*. DE ÁJK, Debrecen, 2021.

ÁRVA Zsuzsanna: „Közigazgatási jog” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István)* <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-jogalkotas> 2019.

ÁRVA Zsuzsanna: *A közigazgatás quasi bírászkodási tevékenysége*. Debrecen, DUP, 2014.

ÁRVA Zsuzsanna: *A közigazgatási hatósági eljárás alapelvei nemzetközi kontextusban*. In: CSÁKI-HATALOVICS Gyula Balázs – SZABÓ Krisztián (szerk.): *Eljárásjogi kodifikáció – Nemzetközi hatások*. Budapest, Patrocinium Kiadó, 2018.

ÁRVA Zsuzsanna: *A modern magyar közigazgatási büntetőjog. Jog – Állam – Politika* 2014/2.

ÁRVA Zsuzsanna: *Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez*. Complex, Budapest, 2013.

AUBY, Jean-Mary (szerk.): *Droit public*. Economica, Paris, 1985.

BALÁZS István (szerk.): *Közigazgatási jogi alaptanok*. Debrecen, 2019.

BALÁZS István, HOFFMAN István: *A közigazgatási hatósági eljárás aktuális kérdései veszélyhelyzet idején. Közigazgatástudomány*, 2022.

BARABÁS – BARANYI – KOVÁCS (szerk.): *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez* című kiadvány. Complex, Budapest, 2013.

BARABÁS Gergely: *Állami támogatások joga*. In: LAPSÁNSZKY András (szerk.), *Közigazgatási jog. Fejezetek a szakigazgatás köréből*. Complex Kiadó, Budapest, 2013. II. Kötet

BARTA ATTILA: *Önkormányzati társulások a helyi környezetvédelmi feladatok ellátásában*. In: FODOR László – BÁNYAI Orsolya (szerk.): *A települési*

önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2017.

BARTA Attila: *Területi államigazgatás Magyarországon.* Budapest, Gondolat Kiadó, 2013.

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

Bernadett VESZPRÉMI: *Die e-Verwaltung in Ungarn.* Jahrbuch für Ostrecht, 1/2019.

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

BOROS Anita: „A közigazgatás” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István)* <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasieljarasi-jog> (2019).

CSÁKI-HATALOVICS Gyula Balázs - SZABÓ Krisztián (szerk.): *Eljárójogi kodifikáció - Nemzetközi hatások.* Budapest, Patrocínium, 2018.

Elfogadott szövegek - Az uniós közigazgatási eljárásjog - 2013. január 15., Kedd (europa.eu),(2023.01.11)

F. ROZSNYAI Krisztina: *Hatékony jogvédelem a közigazgatási perben.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2018.

FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar Közigazgatási Jog. Általános rész.* Osiris, Budapest, 2005.

FAZEKAS Marianna (szerk.): *Általános közigazgatási rendtartási és Közigazgatási perrendtartási jogeset- és példatár.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2019.

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

GERENCSÉR Balázs – BERKES Csilla – VARGA Zs. András (szerk.): *A hazai és az uniós közigazgatási eljárási jog aktuális kérdései.* Budapest, Pázmány Press, 2015.

HAJAS Barnabás: *Általános közigazgatási rendtartás - Ket. kontra Ákr. Új Magyar Közigazgatás,* 2016/4.

HALMAY Gusztáv: *A magyar közigazgatási jog magánjogi vonatkozásaiban.* 1915.

In. MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Magyar Királyi Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.

JEAN Rivero: *Droit administratif*. Trezième edition. Dalloz, Paris, 1990.

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

KMKv 2017.2 A Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiumának 2/2017. (X. 2.) KMK véleménye

LANG Zoltán: Az új, általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény az alapelvek szemszögéből. <https://jegyzo.hu/az-uj-altalanos-kozigazgatasi-rendtartasrol-szolo-torveny-az-alapelvek-szemszogebo/> (2019. 07. 30.)

Lásd; BALÁZS, István: *A közigazgatási bíráskodás viszonya a bírói kormányzáshoz a magyar jogi szabályozás tükrében*. MISKOLCI JOGI SZEMLE, 2020.

LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*, HVG-Orac, Budapest, 2007.

NAGY Marianna: „A közigazgatás szankciórendszere” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István)* <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas-szankciorendszere> (2019).

Ombudsman_European_Code_of_Good_Administrative_Behaviour.pdf (europa.eu), (2023.01.11)

PATYI András – BOROS Anita (szerk.): *Közigazgatási eljárásjog az Európai Unióban-a ReNEUAL Modellszabályok értékelése Pro Publico Bono-Magyar Közigazgatás 2017/2. különszám.*

PATYI András: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*. Logod, Budapest, 2002.

PERROUD, Thomas: *Local governments and the provision of public service in France and the United Kingdom*. Új Magyar Közigazgatás. 6. évfolyam, 3. szám.

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

POLLÁK Kitti; *Történeti vázlat a francia közigazgatási eljárásjogi kodifikáció mérföldköveiről*. *Eljárásjogi Szemle*, 2017/1.

RIVERO, Jean: *Droit administratif*, Edition Dalloz, Paris, 1990.

RIVERO, Jean: *Droit administratif*. Edition Dalloz, Paris, 1990.

ROZSNYAI Krisztina: *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban*. ELTE, Eötvös, 2010.

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.

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

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

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

TOMCSÁNYI Móric: *Magánjogi elemek a közigazgatási jogban*. 1912.

VARGA Zs. András: „A közigazgatás jogvédelmi rendszere” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István)* <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas-jogvedelmi-rendszere> (2017)

VARGA Zs. András: *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség. Alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon*. Pázmány Press, Budapest, 2012.

VESZPRÉMI Bernadett: *Az e-közigazgatás „tegnap, ma holnap”*. *Infokommunikáció és Jog*, 2018/15.