

5. A közigazgatási hatósági eljárás

A közigazgatási jog normarendszere és szabályozási szintje alapvetően eltér más jogágakétól, így mindenekelőtt a polgári és a büntetőjog körében megszokottól. Az utóbbi jogágak körében viszonylag korán kialakultak az átfogó jellegű anyagi jogi kódexek, illetőleg sor került az eljárási szabályok egyetlen törvényben való összefoglalására. Ezzel szemben a közigazgatási jogban mindmáig nem jöttek létre az anyagi jog egészére kiterjedő kódexek, s az eljárási szabályokat illetően is sokáig az „ahány eljárásfajta -annyiféle szabály” elve érvényesült. Ebből eredően a törvények mellett jelentős szerepet tölt be a különböző szintű rendeleti jogalkotás is, s elég általános, hogy egy-egy jogszabály mind anyagi, mind eljárásjogi rendelkezéseket magában foglal. Ma már úgyszólván minden demokratikus jogállamnak van közigazgatási eljárási törvénye, ugyanakkor ezek a törvények mind a szabályozás terjedelme, mind pedig jogi jellege (elsődleges szabályként vagy szubszidiárius rendelkezésként való alkalmazandósága) tekintetében elég nagy eltéréseket mutatnak. Az említett külföldi modellekhez képest Magyarországon az 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) egy „rugalmasan elsődleges” szabályozási módot vezetett be. Ennek a lényege, hogy a törvény túlnyomórészt olyan rendelkezéseket foglal magába, amelyek minden ügykategóriára nézve irányadók, azaz amelyektől a különös eljárási szabályok nem térhetnek el. Ugyanakkor a törvény két vonatkozásban is rugalmasságot tanúsított. Saját tárgyi hatályának megállapításánál az eljárásfajtákat három kategóriába sorolta. Az első kategóriába tartozó eljárásokat eleve kiveszi saját hatálya alól. A második kategóriába sorolt eljárásokra ugyan elvileg kiterjedt a törvény hatálya, ám rendelkezéseit csak akkor kellett alkalmazni, „ha jogszabály másként nem rendelkezik”. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy akár miniszteri rendelet is „félreteheti” a törvény bármelyik rendelkezését. Végül a harmadik kategóriába tartozik az összes többi eljárásfajta, azaz az eljárásfajták túlnyomó többsége. Összességében tehát a törvény - amellet, hogy garanciális szabályokat állapít meg - bőséges mozgásteret biztosít a különös eljárási szabályok számára ahhoz, hogy azok megfelelően érvényre juttathassák a különböző közigazgatási eljárásfajták sajátosságait. A törvény - elmélyült alkotmányjogi és közigazgatási normatani elemzés után - alapvetően fenntartotta az 1957-ben bevezetett szabályozási modellt. Ez a modell azonban csak úgy töltheti be a szerepét, ha a különös eljárási normáknak a törvény elfogadása után esedékessé váló átfogó felülvizsgálata során sikerül a valóban indokolt körre visszaszorítani az általános szabályoktól eltérő rendelkezéseket, illetőleg a későbbi jogszabály-előkészítés keretében hangsúlyos szempontként jut érvényre az általános és a különös eljárási szabályok egymáshoz való viszonyának vizsgálata és az előbbiekre foglalt garanciális rendelkezések tiszteletben tartása. Ez különös felelősséget ró mind a jogszabály tervezetét kidolgozó, mind pedig az azt észrevételező - koordinációs jogkörrel felruházott - szervekre. Az Áe. megalkotása óta eltelt időszakban, de különösen a rendszerváltozást követően számos olyan változás következett be, amely - a maga összességében - már indokoltá tette egy új közigazgatási eljárási törvény kidolgozását. Az említett változások közül különösen a következők érdemelnek említést. A rendszerváltoztatás kapcsán átalakult az egész államszervezet: a központi szervek éppúgy, mint a helyi-területi közigazgatás szervei. Indokoltá vált ezért elemezni ennek szükségszerű következményeit a közigazgatási eljárás rendjére. Tekintettel kellett lenni arra is, hogy mélyreható változások következtek be a tulajdoni viszonyokban és a gazdasági életben. Amíg mind 1957-ben, mind 1981-ben az állam egyszerre volt a közhatalom letéteményese és a legnagyobb tulajdonos, amely utóbbi pozíciójából adódóan hierarchikusan irányította a gazdasági élet legfőbb szereplőit, az állami nagyvállalatokat, addig a rendszerváltás nyomán az állam tulajdonosi szerepe lényegesen szűkebb körre szorult, s a hozzávetőlegesen nyolcszáz ezer gazdálkodó szervezet és magánvállalkozó tevékenységét az állam a jogi szabályozás eszközeivel, illetőleg a hatósági tevékenység révén (az engedélyezéssel, hatósági kötelezéssel, hatósági ellenőrzéssel, szankció alkalmazással) befolyásolja, illetőleg tartja törvényes keretek között. Az eljárási szabályok legutóbbi átfogó felülvizsgálata (1981) óta nagymértékben fejlődött a közigazgatás számítástechnikai bázisa. Ez egyfelől lehetőséget nyújt az ügyfelek eljárási terheinek jelentős könnyítésére, másfelől segíti a hatóságok hivatalbóli eljárásindítását is. Vannak más korszerű technikai eszközök is, amelyek alkalmazását indokolt lehetővé tenni a közigazgatás és az ügyfelek közötti kapcsolatrendszerben. Az államigazgatási eljárás

általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény hosszú évtizedekig volt hatályban. A Kormány döntése alapján 1999-ben kodifikációs bizottságot hoztak létre a majdan helyébe lépő új törvény tervezetének kidolgozására. A bizottság rendkívül széles körű elméleti és gyakorlati alapozásra építve dolgozta ki a 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) szövegtervezetét. Azonban az államigazgatási egyeztetés során annyi hibás rendelkezés került a szövegbe, hogy a Ket.-et már hatályba lépése előtt számos helyen módosítani kellett. Ez a feladat a 2005. évi LXXXIII. tv.-re hárult, amely azonban a fogyatékosoknak csupán egy részét számolta fel. Az úgynevezett „KET novella” a 2008. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Mtv.), amelynek rendelkezései négy kivételével, 2009. október 1. napján léptek hatályba. A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXVVI. törvény (a továbbiakban: KHtv.) alapján a hivatkozott rendelkezések nem léptek hatályba.

5.1. Eljárási alapelvek

Az eljárási alapelvek törvényben történő lefektetése egyidejűleg több célkitűzés megvalósítását is szolgálja; fontossága mind a jogalkotást, mind a jogalkalmazást illetően kimutatható. Az alapelvek **elsődleges funkciója** természetesen – hasonlóan a társ-eljárásjogokhoz (büntető eljárásjog, polgári eljárásjog) – a **jogalkalmazói tevékenység befolyásolása**. E befolyásolás **főképpen a hatóság munkájára irányul**, mivel többségében a közigazgatási hatóság eljárására nézve állapít meg elveket (pl. a hivatalbóli eljárás elve, a törvény előtti egyenlőség elve, jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme). Ugyanakkor az alapelvek egy kisebbik része az ügyfelekre nézve (is) fontos, mivel vagy a hatóságra és az ügyfélre egyaránt vonatkozik (pl. az együttműködés elve, a költségtakarékos eljárás elve), vagy kifejezetten az ügyfél eljárási magatartását érinti (pl. a jóhiszemű eljárás elve).

A Ket. által megfogalmazott **leglényesebb eljárási alapelvek** az alábbiak:

- a törvényesség elve;
- a rendeltetésszerű eljárás elve;
- a törvény előtti egyenlőség elve;
- a hivatalból való eljárás elve;
- az ügyféljogok;
- az ügyfél-kötelezettségek;
- a költségtakarékos eljárás elve;
- az e-ügyintézés ösztönzésének elve.

5.1.1. A törvényesség elve

A törvényesség elve keretében a Ket. előírja, hogy a közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani a jogszabályi rendelkezéseket, legyen szó akár anyagi jogi, akár eljárásjogi normáról. Ezzel azonban nem zárul le a közigazgatási hatóságnak a törvényesség elvéből keletkező kötelezettsége, ugyanis hatáskörének keretei között köteles a jogszabályi rendelkezéseket más személyekkel is megtartatni, s ennek érdekében például hatósági ellenőrzéseket folytatnak le, a jogsértő magatartásokat meghatározott kötelezettség előírásával vagy bírság kirovásával szankcionálják.

5.1.2. A rendeltetésszerű eljárás elve

A rendeltetésszerű eljárás elve annyit jelent, hogy a közigazgatási hatóság a jogszabályokban meghatározott hatáskörét rendeltetésszerűen köteles gyakorolni. E kötelezettség pozitív és negatív értelemben egyaránt értelmezhető. Pozitív megközelítésben a hatóság kötelezettsége, hogy az eljárás során a hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében és a jogszabályban meghatározott keretek között gyakorolja. Negatív megközelítésben a rendeltetésszerű eljárás elvéből a hatáskör gyakorlásával való visszaélés tilalma következik. A rendeltetésszerű eljárás elvéhez szorosan hozzátartoznak további, az eljáró hatóságra kötelezettséget eredményező elvek is, mint például a szakszerű, egyszerű, hatékony és gyors eljárás elve, valamint – az együttműködés elvéből is következően – az ügyféllel való együttműködés kötelezettsége.

5.1.3. A törvény előtti egyenlőség elve

A törvény előtti egyenlőség az Alkotmányból levezetett alapelv. Ezzel kapcsolatban főként az elég széles körű és stabilizálódott alkotmánybírói gyakorlatra kell támaszkodni. Az Alkotmánybíróság ugyanis rámutatott: az emberek ténylegesen nem egyenlőek, közöttük - így például vagyoni helyzetükben, egészségi állapotukban, testi épségükben, korukban, nemükben, foglalkozásukban -

lényeges különbségek vannak, amelyeket a jogalkotónak és a jogalkalmazónak figyelembe kell venni. Ennek megfelelően a törvény előtti egyenlőség elve nem azt jelenti, hogy minden emberre ugyanazokat a szabályokat kell alkalmazni, hanem ebből az elvből az következik, hogy minden embert azonos emberi méltóságú személyként kell kezelni. Nem véletlen tehát, hogy törvény nem bármifajta megkülönböztetést, csak az indokolatlan megkülönböztetést tiltja. Ebből a szempontból az a megkülönböztetés minősül indokolatlannak, amely az adott ügy elbírálásánál irreleváns tényeken alapul. Így például a szociális segélyezésnél vagy bizonyos kedvezmények megadásánál nagyon fontos szempont a kérelmező anyagi helyzete, ugyanakkor az egyetemi felvételnél vagy az építési engedély kiadásánál egyáltalán nem az. Hasonlóképpen: vannak ügyek, amelyekben nincs jelentősége az ügyfél állampolgárságának, más ügyekben azt kell vizsgálni, hogy az ügyfél európai uniós polgár-e, végül vannak ügyek, amelyekben a magyar állampolgárság léte valamely jog megszerzésének az előfeltétele. Ezek a ténylegesen meglévő különbségek az anyagi jog közvetítésével annyiban hatnak ki az eljárásjogra, hogy esetenként egyetlen - az ügy elbírálása szempontjából releváns - különbség miatt az egyébként azonos tényállás ellenére az egyik ügyfél kérelmét - teljesen jogszerűen - elutasítják, míg a másikat teljesítik. Ettől eltekintve azonban a Ket. rendelkezéseinek túlnyomó többsége - így például a jogorvoslatra vonatkozó szabályozás - bármifajta különbségtétel nélkül mindenre nézve egyformán irányadó. A kifejtettek értelemszerűen vonatkoznak a (2) bekezdésben taglalt egyenlő bánásmód követelményének érvényre juttatására is. Ez sem azt jelenti, hogy az adott ügyben releváns, ténylegesen meglévő különbségeket figyelmen kívül hagyva minden ügyfelet egyenlő bánásmódban kell részesíteni. Eleve vannak olyan jogszabályok, amelyek csupán a természetes vagy jogi személyek meghatározott csoportjára - például a mozgássérültekre, a várandós anyákra, a 65. év felettiekre - vonatkoznak. Aki tehát nem tartozik az adott csoporthoz, az nem tarthat igényt arra, hogy a szóban forgó jogszabályt reá is alkalmazzák. Más esetekben nincsenek ugyan pontosan körülhatárolt célcsoportok, de a jogszabály szempontokat határoz meg a mérlegelési jogkör gyakorlásához. Az egyenlő bánásmód követelménye csupán az indokolatlan kivételezést, netán a diszkriminációt tiltja, de nem követel egyszersmind lélektelen, mechanikus ügyintézkést, s egyáltalán nem zárja ki az ügyek vagy az ügyfelek eltérő adottságaira alapozott egyéniesítést. A (3) bekezdés kimondja a szabad bizonyítás elvét is, ami közelebbről annyit jelent, hogy - amennyiben jogszabály eltérően nem rendelkezik - az eljáró hatóság nincs kötve egy meghatározott típusú bizonyíték-fajtához, hanem a valósághű tényállás megállapításánál bármely, rendelkezésre álló bizonyítási módot felhasználhat és bármilyen bizonyítékot figyelembe vehet. Bonyolult ügyekben előfordulhat, hogy a bizonyítékok nem egyértelműek: így például a tanúk vallomása vagy a szakértők vallomása eltérő tartalmú. Ilyenkor az eljáró szerv külön-külön és a maguk összességében mérlegeli a bizonyítékokat és eldönti, hogy melyiket és milyen súllyal veszi figyelembe döntésének meghozatalánál.

5.1.4. A hivatalból való eljárás elve

A hivatalból való eljárás elve egy sor fontos jogot és kötelezettséget jelent a közigazgatási hatóság számára azon célból, hogy az eleget tudjon tenni a hatáskörébe utalt közfeladat megvalósításának. Ezen elvkeretében a közigazgatási hatóságot megilleti a hatósági eljárás megindításának joga (amely persze az esetek többségében egyúttal kötelezettséget is jelent), illetőleg az ügyféli kérelemre indult eljárásokban a kérelem visszavonása esetén – feltéve, hogy ennek jogszabályban meghatározott feltételei adottak – az eljárás folytatásának joga. Jogszabálysértés esetén a hivatalból való eljárás elvének megvalósulásaként a közigazgatási hatóságot megilleti a döntés-felülvizsgálat joga, amely irányulhat egyfelől az általa korábban meghozott döntésre (saját hatáskörben történő hivatalból való döntés-módosítás, illetve döntésvisszavonás), másfelől pedig a felügyelete alá tartozó másik hatóság döntésére (felügyeleti jogkör gyakorlása). Ugyancsak hivatalból kerül sor a hibás hatósági döntés kijavítására, kiegészítésére, illetőleg kicserélésére, továbbá az eredetileg hivatalból indított (vagy folytatott) eljárások esetében a végrehajtás elrendelésére. A hivatalból való eljárás elvéből fakadó talán legfontosabb kötelezettség a tényállás tisztázásával és megállapításával kapcsolatos kötelezettség, amelynek a közigazgatási hatóság ún. szabad bizonyítási rendszer keretében tesz eleget. Ennek során a közigazgatási hatóság dönt a bizonyítás módjáról és terjedelméről, azonban köteles figyelembe venni az ügy szempontjából fontos valamennyi körülményt.

5.1.5. Az ügyfél védelme: az ügyféli jogok

Bár több szabályozás célul tűzte ki az ügyfélbarát közigazgatás megteremtését, az ügyfelek terhei érdemben a gyakorlatban nem csökkentek, sőt egyes esetekben többlet terheket rótt rájuk az eljáró hatóság. E terhek egy része a Ket.-ből, más része az ágazati jogszabályok átgondolatlanságából és

összehangolatlanságából fakadt. A törvény célja, hogy a Ket.-ben szereplő, felesleges, idő- és költségpazarló, a magyar gazdaság számára sokszor komoly versenyhátrányt okozó, ügyféli terheket jelentő rendelkezéseket hatályon kívül helyezze vagy módosítsa.

A hatályos rendelkezések több esetben indokolatlanul írják elő azt a követelményt, hogy az ügyfél az eljárást megindító kérelmét személyesen nyújtsa be. A törvény szerint ilyen feltételt csak törvény írhat elő, és csak abban az esetben, ha a személyes megjelenés hiányában az ügy eldöntéséhez szükséges tény vagy adat nem szerezhető meg. A hatósági eljárások elhúzódásához vezet, az ügyfél és a hatóság szempontjából is felesleges teher a személyes megjelenés megkövetelése. Az ügyintézési határidő és a belsőeljárás határidők betartása, a tájékoztatási kötelezettség teljesítése révén a hatóság és az ügyfél indokolatlanszemélyes találkozása csökkenthető.

A törvény lényegesebb változtatásainak egyike, az adatbeszerzési kötelezettségre vonatkozóan tartalmaz több előremutató lépést. A hatályos szabály értelmében az ügyfél-azonosításhoz szükséges adatok kivételével az ügyféltől nem kérhető olyan adat igazolása, amelyet valamely hatóság jogszabállyal rendszeresített nyilvántartásának tartalmaznia kell. A törvény ugyanakkor ezt a szabályt nem csupán a közigazgatási eljárásokban részt vevő hatóságokra kívánja előírni. A szolgáltató közigazgatás alapja, hogy az ügyfél nem csak azzal a hatósággal áll kapcsolatban, amelynél az eljárást megindította, hanem a hatóságon keresztül az állammal. Indokolatlan és az ügyfélközpontság elvével teljes mértékben ellentétes az ügyféltől olyan adat igazolását számon kérni, amellyel az állam maga rendelkezik. E koncepció alapján mondja ki a törvény, hogy az ügyféltől nem kérhető olyan adat igazolása sem, amelyet bíróság vagy a Magyar Országos Közjegyzői Kamara jogszabállyal rendszeresített nyilvántartásának tartalmaznia kell. E módosítás révén például nem kötelezhető az ügyfél zálogjog fennállásáról szóló kamarai igazolás vagy cégkivonat beszerzésére. Szintén indokolatlan a nyilvántartások nyilvános adatait az ügyfélen számon kérni, a törvény értelmében ezen adatok szolgáltatására sem kötelezhető az ügyfél. Az ügyfél az adatszolgáltatásért járó illetéket vagy igazgatási szolgáltatási díjat (a továbbiakban: díj) az eljáró hatóságnál köteles megfizetni.

Az ügyféljogok körében az ügyfelet **főképpen az alábbi jogosítványok illetik meg:**

- a tisztességes ügyintézéshez való jog;
- a határidőben meghozott döntéshez való jog;
- az anyanyelv használatának joga;
- a nyilatkozattételhez való jog;
- a tájékoztatáshoz való jog;
- az iratbetekintési jog;
- jogaik és jogos érdekeik védelme;
- a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogaik védelme;
- a személyes adataik védelme;
- a jogorvoslathoz való jog;
- a kártérítéshez való jog.

A tisztességes ügyintézéshez való jog

Az ügyfeleket valamennyi magyarországi közigazgatási hatóság eljárásában megilleti a tisztességes ügyintézéshez való jog. Ezen ügyféli jogosultság gyakorlatilag egy keretjogként fogandó fel, minthogy a tisztességes ügyintézés lényegében az eljárás minden, ügyféli szempontból fontos vonatkozására kiterjed. Ekképpen mintegy ernyőként magában foglalja a határidőben meghozott hatósági döntéshez való jogtól az anyanyelv használatának jogán keresztül a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelméig szinte valamennyi ügyféli jogosítványt. A közigazgatási hatóság szemszögéből nézve az ügyfél tisztességes ügyintézéshez való joga feltételezi, hogy a hatóság a törvényesség elvének, a rendeltetésszerű eljárás elvének és a törvény előtti egyenlőség elvének megfelelő módon folytatja le eljárását. A tisztességes ügyintézéshez való jog lényegesen többet jelent, mint pusztán a jogszabályok megtartását az eljárás során. A tisztességes ügyintézés tágabb értelemben véve magában foglalja az összes eljárási alapelv érvényesülését:

a törvény előtti egyenlőséget épp úgy, mint az ügyfél tájékoztatását jogairól és köteleességéről. Nem csak az az eljárás lehet tisztességes, amelyből az ügyfélnek valamilyen előnye származik, hanem tisztességesnek kell lennie a kifejezetten hátrányos jogkövetkezményekkel - például egy engedély visszavonásával vagy bírság kiszabásával - járó eljárásnak is. Sokféle módon lehet tehát vétetni a tisztességes eljárás követelménye ellen, e követelmény megszegése háttérben leggyakrabban az

eljárás indokolatlan elhúzódása áll. A közigazgatási ügyekben ennek fokozott a veszélye. Amíg ugyanis a polgári és a büntető ügyekben a törvény többnyire nem állapít meg határidőt az egyes ügyek elbírálására nézve, addig a közigazgatási ügyekben létezik egy ügyfajtánként differenciált ügyintézési határidő-rendszer.

A határidőben hozott döntéshez való jog

A határidőben meghozott döntéshez való jog az adott közigazgatási hatósági ügyre irányadó – a Ket. szerinti 30 napos (naptári napban számított) általános ügyintézési, vagy a vonatkozó különös eljárási szabályban meghatározott, ettől eltérő – határidő megtartását igényli. Az ügyintézési határidő megtartása a közigazgatási hatóságok egyik legfontosabb kötelezettsége, amelynek jogellenes megsértése a hatóság mulasztását valósítja meg, és a jogszabályokban előírt következményeket (pl. az eljárási illeték visszatérítésének kötelezettsége) von maga után. A késedelmes ügyintézés gyakran kimutatható anyagi kárt okoz az ügyfélnek. Ha például elhúzódik az építési engedélyezési eljárás, időközben emelkedhetnek az építőanyagok árai, megváltozhatnak az építésügyi előírások vagy az állami támogatáshoz szükséges feltételek. Számottevő lehet az elmaradt haszon is: ha például a késedelmes ügyintézés miatt egy panzió csak az idegenforgalmi idény végén nyitja meg kapuit, minden elvesztett nap bevételkiesést okoz a tulajdonosnak. Hazánkban a Polgári Törvénykönyv rendelkezik az államigazgatási jogkörben okozott kár megtérítéséről. Először olyan perek indultak, amelyekben az ügyfél - felperesként - azt sérelmezte, hogy a közigazgatás szerv jogszabálysértő döntésével okozott neki kárt. Később azonban a bírósági gyakorlat helyt adott az olyan kereseteknek is, amelyek a közigazgatási szerv jogellenes mulasztása miatt követeltek kártérítést.

Az ügyintézési határidőt azonban nem szabad csupán mechanikusan kezelni, mivel ennek időtartamát adott esetben számos tényező befolyásolhatja. Így például az eljárás felfüggesztésének időtartama a határidő számításánál figyelmen kívül hagyandó, vagy ha az adott ügy különösen bonyolultnak minősül, az eljáró hatóság vezetője jogosult egy alkalommal legfeljebb 30 nappal meghosszabbítani a határidőt. Az ügyintézési határidő nem annyit jelent, hogy az ügyintézőnek harminc nap áll rendelkezésére ahhoz, hogy a reá szignált ügyiratot kézbe vegye. Először is mire az ügyirat az ügyintézőhöz érkezik, többnyire néhány nap már letelt a határidőből. Az ügyintézőnek az a dolga, hogy minden ügyiratot késedelem nélkül tanulmányozzon át annak megállapítása végett, hogy

- - hatásköri vagy illetékességi okból nem indokolt-e az áttétel, magyar szervnek van-e az ügyben joghatósága,
- - nem kell-e az ügyfelet hiánypótlásra felhívni,
- - nincs-e szükség az idegen nyelvű kérelem lefordíttatására,
- - nem kell-e az ügyben ideiglenes intézkedést tenni vagy az ügyet soron kívül elbírálni stb.

Helytelen és szankcionálandó az a gyakorlat, ha minderre nem például a határidő harmadik, hanem harmincadik napján kerül sor. A vezető tennivalója sem szorítkozhat a szignálásra és a határozattervezetek revíziójára, hanem őt terheli a felelősség a helyes és szakszerű munkaszervezésért azért, hogy példának okáért a betegség vagy szabadság miatt tartósan távollevő munkatársára szignált (ügyintézésre kiadott) ügyszer, helyettes munkatárs által, de ha a helyzet ezt kívánja, akár a vezető személyes intézkedésével, így különösen az azonnali intézkedést igénylő vagy rövid határidőn belül elintézendő ügyiratok (például szakhatósági hozzájárulásra irányuló megkeresés) előzetes tanulmányozása, avagy érdemi intézése megkezdődjön.

Az anyanyelv használatának joga

A tisztességes ügyintézéshez való jogból az is következik, hogy a közigazgatási eljárásokban a magyar nyelvet nem ismerő ügyfelet ebből a tényből kifolyólag semmiféle joghátrány nem érheti. Ebből adódóan a közigazgatási eljárásokban valamennyi ügyfelet megilleti az anyanyelv vagy valamely közvetítő nyelv (pl. az angol vagy a német nyelv) használatának joga. A Ket. deklarálja, hogy a közigazgatási hatósági eljárás hivatalos nyelve a magyar. E főszabály alól kivétel az az eset, amikor a közigazgatási hatósági eljárás hivatalos nyelve a magyar, illetve amikor a közigazgatási hatóság nem magyar állampolgárságú, a magyar nyelvet nem ismerő személy ügyében, magyarországi tartózkodásának ideje alatt indít eljárást, valamint az az eset, amikor a természetese személy, ügyfél azonnali jogvédelemért fordul a magyar közigazgatási hatósághoz. Az itt említett esetekben a hatóság köteles gondoskodni arról, hogy az ügyfelet hátrány ne érje a magyar nyelv ismeretének hiánya miatt. A nyelvhasználati jog egyaránt felöleli a szóbeliséget (az egyes eljárási cselekményeknél, pl. tanú meghallgatásánál tolmács igénybevétele), illetőleg az írásbeliséget (pl. a

kérelem vagy a hatósági végzések és határozatok adott nyelvre történő lefordítása). E jogosítvány (a fent említett két törvénybe foglalt kivételen túl) nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény hatálya alá tartozó természetes személyeket, valamint a kisebbségi szervezeteket általánosan megilleti, s a nyelvhasználattal összefüggő költségeket a hatóságnak kell állnia.

Ugyancsak nem érheti joghátrány a magyar nyelvet nem ismerő, nem magyar állampolgár ügyfeleket, az ő esetükben az eljáró hatóság – természetesen az ésszerűség és a lehetőségek keretei között – biztosítja az anyanyelvük vagy valamely közvetítő nyelv használatát. A nem magyar állampolgárok főszabályként maguk viselik a nyelvhasználattal kapcsolatban felmerült eljárási költségeket. Kivételt képez azonban e főszabály alól az azonnali jogvédelemért folyamodás (pl. birtokvédelem iránti kérelem) esete, illetve az azonnal intézkedéssel járó eljárás (pl. fogyasztóvédelmi vagy munkavédelmi intézkedés), ekkor a tolmácsolási, fordítási stb. költségek az eljáró hatóságot terhelik. A nyelvhasználat kérdésében a törvény alapvető változást hoz. Ez látszólag nagy visszalépés az Áe. jelenlegi rendelkezéséhez képest, amely kimondja: anyanyelvét szóban és írásban mindenki használhatja. Valójában azonban semmiféle tényleges visszalépésről nincs szó, mivel az idézett rendelkezés egyrészt teljesíthetetlen, másrészt ténylegesen soha nem érvényesült. (A magyar közigazgatás ugyanis 1957-ben sem volt felkészülve, és ma sincs felkészülve

arra, hogy például ázsiai ország nyelvén és írásjelekkel készített építési engedélykérelmet és tervdokumentációt az ügyfél által használt nyelven bíráljon el, illetőleg kizárólag törzsi nyelvjárást ismerő afrikai ügyféllel az anyanyelvén érintkezzék.) Ténylegesen tehát nem a törvény vezeti be, hogy főszabályként a közigazgatási eljárás hivatalos nyelve a magyar, hanem mindmáig ez az általános gyakorlat. Ehhez képest nagy előrelépés, hogy a törvény garanciális rendelkezéseket foglal magába egyfelől a magyarországi kisebbségek, másfelől a magyar nyelvet nem beszélő többi ügyfél anyanyelv-használati jogát illetően, azzal az eltökélt szándékkal, hogy a Magyar Köztársaság e rendelkezéseket maradéktalanul érvényre is juttatja. Ez természetesen bizonyos szervezési intézkedéseket követel meg a közigazgatási szervektől, ám a feladat a technikai fejlettség jelenlegi szintjén megoldható. A Ket. hatályos 9. § (2) bekezdése értelmében a kisebbségi települési önkormányzat képviselő-testülete a rendeletében, valamint az országos kisebbségi önkormányzat testülete meghatározhatja a hatáskörébe tartozó hatósági eljárás magyar nyelv melletti hivatalos nyelvét. A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIV. törvény megszüntette a közvetett úton létrehozott kisebbségi települési önkormányzat jogintézményét, kimondva, hogy az egyes kisebbségek a községben, városban és a főváros kerületeiben - közvetlen választás útján - települési kisebbségi önkormányzatot, továbbá a megyében és a fővárosban területi kisebbségi önkormányzatot, valamint országos kisebbségi önkormányzatot hozhatnak létre. A településeken egységesen települési kisebbségi önkormányzat elnevezéssel létrejövő kisebbségi önkormányzatok ugyan jelenleg hatósági feladat- és hatáskörrel nem rendelkeznek, törvény viszont azokkal a feltételekkel utalhat hatósági jogkört kisebbségi önkormányzatra, mint bármely más nem közigazgatási szervre, a Ket. erre felhatalmazó rendelkezése alapján. A hatósági jogkör gyakorlására való feljogosítást illetően a törvényi szint ugyanakkor követelmény a kisebbségi önkormányzatok alkotmányos jogállására tekintettel. Mivel tehát a kisebbségi önkormányzatok feljogosíthatók hatósági jogkör gyakorlására, továbbra is biztosítani kell, hogy adott esetben a kisebbségi önkormányzatok hatósági eljárásuk során a magyar nyelv mellett más hivatalos nyelvet is használhassanak.

A nyilatkozattételhez való jog

Az ügyfeleket megillető jogok körében megkülönböztetett jelentősége van a nyilatkozattételi jogosítványnak, ugyanis az ügyfél – elősegítendő a tényállás tisztázását – ezzel az eszközzel fontos bizonyítékot szolgáltathat az eljáró hatóság felé. A nyilatkozattételhez való jog gyakorlása írásban vagy szóban egyaránt történhet, valamint magában foglalja a nyilatkozattétel megtagadásának jogát (a hallgatás jogát) is. Ugyanakkor a hivatalból indult eljárásokban – feltéve, hogy ezt különös eljárási szabályt tartalmazó törvény vagy kormányrendelet előírja – lehetséges nyilatkozattételi, adatszolgáltatási kötelezettséget is előírni az ügyfél számára.

A tájékoztatáshoz való jog

Az ügyfeleket – különös tekintettel arra a tényre, hogy az esetek túlnyomó részében jogi és szakmai ismeretekkel nem rendelkező személyekről van szó – megilleti az a jog, hogy kellő információval rendelkezzenek a saját ügyükkel összefüggésben, megismerjék az eljárás során őket megillető jogokat, illetve őket terhelő kötelezettségeket, továbbá az ez utóbbiak elmulasztásának esetén beálló

jogkövetkezményeket (pl. késedelmipótlék-fizetési kötelezettség). Ezen ügyféli jogosítvány is megközelíthető az eljáró hatóság nézőpontjából, mint a hatóságot terhelő kötelezettség; a hatóság kötelezettségét képezi ugyanis az ügyféli jogok gyakorlásának előmozdítása, illetve a hatóságot kitanítási kötelezettség terheli – egyebek mellett – az ügyre irányadó jogszabályi rendelkezésekről, az ügyféljogokról és kötelezettségekről. A tájékoztatáshoz való jog kevésbé szigorú akkor, ha az ügyfél meghatalmazott jogi képviselővel jár el. Ez esetben a hatóság okkal várja el, hogy az ügyvéd is adjon tájékoztatást megbízójának az ügyféli jogokról és köteleességekről.

Az iratbetekintési jog

A tájékoztatáshoz való jogból eredő, azzal rokon ügyféli jogosítvány az iratbetekintési jog, melynek keretében a közigazgatási hatóság lehetővé teszi az ügyfél számára az eljárás dokumentumaihoz való hozzáférést, azokból jegyzetek készítését, valamint a dokumentumokról való másolatkészítést. Természetesen ez az ügyféli jogosítvány nem korlátok nélküli; így például gátja lehet adott esetben az iratbetekintési jognak az államtitok védelme, a személyes adatok védelme, vagy a Ket. alapján elrendelt zárt adatkezelés esetén a tanú vagy a bejelentő személy adatainak védelme. Egyes esetek kivételével (erről törvényben rendelkeznek) az eljárás jogerős befejezését követően a személyes, ill. védett adatot nem tartalmazó jogerős határozatot bárki korlátozás nélkül megismerheti, és arról költségtérítés ellenében másolatot is kérhet.

Az ügyfél jogainak és jogos érdekeinek védelme

Sajátos – az előbbi pontban tárgyalt általános jogvédelemhez képest speciális – ügyféli jogosultságot jelent a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme. Ebben az esetben egy korábbi közigazgatási eljárásban megszerzett és – ami különösen lényeges elem – gyakorolt ügyféli jogot (pl. jogerős építési engedély, amelynek alapján az ügyfél már elkezdte az építkezést) részesít a Ket. védelemben. Természetesen ennek a védelemnek is vannak törvényi korlátai, így nem érvényesül a védelem az ideiglenes intézkedés felülvizsgálata során, a hatósági nyilvántartásba felvett téves bejegyzés esetén vagy az ügyészi óvás által érintett ügyekben.

A személyes adatok védelme

Az általános adatvédelmi szabályok alapulvételével a Ket. is megkülönböztetett figyelemmel kezeli a személyes adatok – s ezen belül különösen az ún. különleges adatok – védelmét. A hatóság törvény eltérő rendelkezése hiányában jogosult az eljárás lefolytatásához elengedhetetlenül szükséges személyes adatok megismerésére és kezelésére. A közigazgatási hatóság felelősségét képezi az eljárás során tudomására jutott személyes adat megőrzése, védelme, annak megakadályozása, hogy az illetéktelen személy birtokába jusson.

A jogorvoslathoz való jog

A Magyar Köztársaság Alkotmányának 57. § (5) bekezdése általában véve biztosítja az ügyfélnek, hogy amennyiben a közigazgatási hatóság döntése valamely jogát vagy jogos érdekét sérti, e döntés ellen jogorvoslattal élhessen.

A Ket. alapján az ügyfél – az adott eset körülményeitől függően – háromféle jogorvoslati kérelem (ezekről részletesebben lásd a tananyag későbbi részét) előterjesztésére jogosult:

- általános és rendes jogorvoslatként a fellebbezési kérelem;
- bírósági felülvizsgálat iránti kérelem (keresetlevél);
- újrafelvételi kérelem.

A kártérítéshez való jog

A Ket. külön nevesíti az ügyfél kártérítéshez való jogosultságát, amennyiben a kár a közigazgatási hatóság nem jogszabályszerű eljárásával okozati összefüggésben áll. A közigazgatási hatóság kártérítési felelősségét, a kártérítés mértékét és módját természetesen nem a Ket. szabályozza, erre a polgári jog államigazgatási jogkörben okozott kárra vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni.

Az ügyfél (ügyfelek) jogainak korlátozása

A törvény korlátozhatja az- eljárás megindításáról szabályszerűen értesített - ügyfél jogait, de csak arra tekintettel, hogy az ügyfél az elsőfokú eljárásban nem tett nyilatkozatot vagy nem nyújtott be kérelmet. E szabály alkalmas lehet annak elérésére, hogy az *érintettek már az első fokú eljárásban fejték ki álláspontjukat, hogy lényeges új szempontok a másodfokú eljárásban ne merülhessenek fel.* Az ügyfeleket, és különösen a társadalmi és érdekvédelmi szervezeteket illetően ez a szabály nem áll ellentétben az Alkotmánnyal vagy a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságban a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001.

évi LXXXI. törvénnyel (a továbbiakban: Aarhusi Egyezmény). A szervezetek esetén figyelembe veendő az a szempont, hogy a társadalmi és érdekképviselői szervek nem azáltal kerülhetnek ügyféli jogállásba a hatósági eljárás során, mert a szervezet saját jogát vagy jogos érdekét érinti az ügy, hanem mert a Ket. alapján törvény lehetővé teszi, hogy ügyfélként az általuk képviselt érdek nevében lépjenek fel. Az Aarhusi Egyezményhez fűzött kommentárok is elismerik, hogy állam meghatározhat feltételeket, hogy mikor ügyfél a környezetvédelmi szervezet, továbbá az egyezményből nem következik, hogy „actio popularis”-ként kellene mindenki számára az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést biztosítani. Az Aarhusi Egyezményhez kapcsolódó jogesetektől is az tűnik ki, az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés követelménye feltételezi, hogy a társadalmi szervezet előzetesen részt vett a hatósági eljárásban. Az eljárás gyors lefolytatása, valamint az, hogy valamennyi információ és érdek lehetőleg teljes mértékben felszínre kerüljön az elsőfokú eljárásban, ezáltal elkerülhető legyen a jogorvoslati szak, olyan legitim érdekek, amelyek nevében elfogadható, hogy az ügyfelekkel szemben követelményként lehessen támasztani az elsőfokú eljárásban való részvételét. A két szempontot a törvény maga nem mérlegeli egymáshoz képest, nem részesíti a gyors eljárás lefolytatását feltétlenül előnyben, csupán lehetővé teszi törvény számára, hogy az eljárás gyors, hatékony lefolytatásához kötődő érdekek elsőbbséget biztosítson. E lehetséges korlátozásnak az ügyféli oldalról megfelelő ellentételezése az eljárás megindításáról szóló értesítés hatékony működése. A törvény a társadalmi és érdekvédelmi szervezetek eljárásba való bekapcsolódásának elősegítése érdekében - éppen azért, hogy ügyféli jogait gyakorolhassák - felhatalmazást adott a Kormánynak adatbázis létrehozására. Ez az adatbázis arra szolgál, hogy ha ebbe bejelentkeznek a társadalmi és érdekvédelmi szervezetek, valamint megjelölik, hogy mely alapvető jogot vagy közérdeket kívánják védeni mely típusú hatósági eljárásokban, akkor az ilyen hatósági eljárás megindításáról a hatóságok az adatbázis alapján külön értesítést küldenek. Az adatbázist a kormányzati portál tartalmazza. Az adatbázisba való jelentkezés természetesen nem feltétele annak, hogy az érintett szervezet részt vehessen az eljárásban, csupán elősegíti, hogy időben értesüljön a hatósági eljárás megindításáról minden érintett szervezet. A sokügyfeles ügyek és társadalmi szervezetek részvételével folyó eljárások gördülékeny lefolytatását kívánja elősegíteni az a módosítás is, hogy törvény eltérő rendelkezése hiányában közmeghallgatást kell tartani, ha ötvennél több ügyfél vagy ötnél több, az ügyfél jogaival felruházott szervezet vesz részt az eljárásban. A közmeghallgatás alkalmas arra, hogy az érintettek részletesen megismerhessék a hatósági eljárás tárgyát, a kérelmet, egyúttal kifejhessék álláspontjukat, így az érdekek egyeztetésének hatékony fórumává válhat.

5.1.6. Az ügyfél kötelezettségei

A közigazgatási eljárásokban az ügyfeleket értelemszerűen nem csak jogosultságok illetik meg, hanem kötelezettségek is terhelik.

A legfontosabb ügyféli kötelezettségek az alábbiak:

- a jóhiszemű eljárás kötelezettsége;
- az együttműködés kötelezettsége;
- a költségek kíméletének kötelezettsége.

A jóhiszemű eljárás kötelezettsége

A Ket. kategorikusan megfogalmazza az ügyfél irányában a jóhiszemű eljárás kötelezettségét, amelynek tartalmára nézve kimondja, hogy az ügyféli magatartás nem irányulhat a hatóság megtévesztésére, a hatósági döntés késleltetésére, valamint a végrehajtás késleltetésére. Ha az ügyfél e tilalmak valamelyikét áthágja, vele szemben a közigazgatási hatóság eljárási bírságot szabhat ki, illetőleg az ügyfél rosszhiszemű eljárásából adódó eljárási többletköltségek megfizetésére kötelezheti. Fontos szabály, hogy a hatóság köteles az ügyfél figyelmét előzetesen felhívni a rosszhiszemű eljárás jogi következményeire. Lényeges szabályozási elem ugyanakkor, hogy a Ket. vélelmezi az ügyféli jóhiszeműséget, e törvényi vélelem ellenkezőjének, azaz az ügyféli rosszhiszeműségnek a bizonyítása az eljáró közigazgatási hatóságot terheli. Ez az elv nem minden jogi eljárásban jut érvényre. A büntetőeljárásban például a gyanúsított vagy vádlott hátrányos jogkövetkezmények nélkül megteheti, hogy védekezésként valótlan tényeket állít. A közigazgatási eljárásban erre nincs törvényes lehetőség. Az ügyfél két dolog közül választhat: vagy nyilatkozatot tesz az ügyben vagy megtagadja a nyilatkozattételt. Az utóbbi nem vonhat maga után semmiféle hátrányos jogkövetkezményt, azaz ez nem minősül a döntéshozatal indokolatlan késleltetésének. Ha viszont az ügyfél él nyilatkozattételi jogával, akkor igazmondási kötelezettség terheli, azaz valótlan állításokkal nem kísérelheti meg a hatóság félrevezetését. (Amennyiben ezt mégis megteszi, magatartása szankciót

vonhat maga után.) Valójában a megfogalmazott elv többet foglal magában, mint amennyit a magyar nyelvben a jóhiszeműség kifejezés általában jelent. Ugyanis az ügyfelet bizonyos körben a hatósággal való együttműködési kötelezettség is terheli, legalábbis olyan vonatkozásban, hogy tartózkodnia kell a döntéshozatal vagy a végrehajtás indokolatlan késleltetésétől. Az ilyen késleltetésnek számtalan módja van, azon kezdve, hogy az ügyfél sorra-rendre túllépi az eljárási határidőket, odáig terjedően, hogy megghiúsítja a hatósági ellenőrzést vagy helyszíni szemlét. Fontos szabály, hogy a rosszhiszeműség bizonyítása a hatóságot terheli. Indokolt esetben tehát a szankció alkalmazása előtt erre nézve kiegészítő bizonyítási eljárást kell lefolytatni.

Az együttműködési kötelezettség

A jóhiszemű eljárás kötelezettségével szoros összefüggésben van az ügyfélnek a hatósággal való együttműködési kötelezettsége, mely kötelezettség egyébként, mint korábban láthattuk, kétirányú a közigazgatási eljárásokban, azaz nemcsak az ügyfelet, hanem a közigazgatási hatóságot is terheli. Az ügyfél az együttműködési kötelezettsége körében – különösen az ő kérelmére indult eljárásokban – a rendelkezésére álló információkkal (adatokkal, tényekkel stb.) köteles elősegíteni a tényállás tisztázását, s ezen keresztül a jogszabályoknak megfelelő döntéshozatalt.

A költségek kímélésének kötelezettsége

A Ket. ugyan elsődlegesen az eljáró hatóság tekintetében fogalmazza meg a költségek kímélésének kötelezettségét (a költségtakarékos eljárás elvét), azonban e kötelezettség az ügyféli részen felmerülő egyéb eljárási költségek célszerűségével és indokoltságával kapcsolatban is értelmezhető.

Az ügyfél köteles ugyanis a részéről felmerülő egyéb eljárási költségek kímélésével eljárni (pl. a szükséges és rendelkezésre álló közlekedési eszköz helyett nem vehet igénybe indokolatlanul magasabb költséggel járó közlekedési eszközt), illetőleg köteles tartózkodni az eljárás akadályozásától (pl. ha miatta meg kell ismételni valamely eljárási cselekményt és az ismétlésnek költségvonzata van). E kötelezettségeinek megsértése esetén az ügyfelet terhelik az indokolatlan költségek, illetőleg az eljárás akadályozása következtében beálló többletköltségek.

5.1.7. A költségtakarékos eljárás elve

Az eljárási költségek jelentőségének megerősödését figyelembe véve a Ket. új közigazgatási eljárási alapelvként nevesíti a költségtakarékos eljárás elvét. Ennek keretében elsősorban a közigazgatási hatóság felé határoz meg kötelezettségeket, mely szerint a hatóság köteles oly módon lefolytatni az eljárását, hogy az a lehető legkevesebb eljárási költséggel járjon. Ugyanakkor, mint az előző pontban láthattuk, a költségtakarékos eljárás elve az ügyfél vonatkozásában is elvárja a költségek kímélését. A költségtakarékos eljárás elvének megsértése a közigazgatási hatósági eljárás mindkét oldalán az általános költségviselési szabályok megfordulását eredményezheti. Azaz a célszerűtlen, az indokolatlanul magas, illetőleg az eljárás akadályozásával okozott költségek akkor is a költség okozóját terhelik, ha az általános költségviselési szabályokból egyébként más következne.

Az elektronikus úton való kapcsolattartás

Az elektronika fejlődésével, az Internet és az elektronikus levelezés mind szélesebb körben való elterjedésével összefüggésben egyre nagyobb szerepre tesz szert a közigazgatási eljárásokban (különösen az egyszerűbb közigazgatási hatósági ügyekben) is az elektronikus úton való kapcsolattartás. Mindennek jelentőségét felismerve a Ket. kimondja, hogy a közigazgatási hatósági eljárásban az egyes eljárási cselekmények – főszabályként az ügyfél választásától függően – elektronikus úton is végezhetők, ha ezt törvény, eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet vagy helyi önkormányzati rendelet az adott eljárásban nem zárja ki. Ugyanakkor törvény eltérő rendelkezése hiányában az ügyfél nem kötelezhető arra, hogy a hatósággal elektronikus úton tartsa a kapcsolatot. Az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője – a Ket. keretei között- az egyes kapcsolattartási formák közül szabadon választhat, és a hatóság csak akkor tagadhatja meg az ügyfél által választott új kapcsolattartási forma alkalmazását, ha az ügyfél visszaélészerűen kívánja azt igénybe venni. A törvény II/A. Fejezete szabályozza az elektronikus kapcsolattartás szabályait, így az alapelvek között csak egy alapvető fontosságú, a kapcsolattartáshoz kötődő elv kap helyet: az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője – a Ket. keretei között – az egyes kapcsolattartási formák közül szabadon választhat.

A Ket. 34. §-ában rögzíti a törvény, hogy ha jogszabály eltérően nem rendelkezik, a kérelem szóban vagy írásban is előterjeszhető. Ugyanakkor írásbelinek minősül a kapcsolattartás, ha az ügyfél az iratot ügyfélkapun keresztül küldi meg a hatóságnak, vagy ha a hatóság az iratot a központi

elektronikus szolgáltató rendszeren (a továbbiakban: központi rendszer) keresztül küldi meg az ügyfélnek vagy a hatóságnak. Kapcsolódó rendelkezés a Ket. képviselőre vonatkozó 40. § (1) bekezdésére vonatkozó előírás, amelynek értelmében csak törvény írhatja elő az ügyfél személyes eljárását. A központi közigazgatás elektronikus ügyintézése a központi rendszeren keresztül érhető el, amelyhez az önkormányzatok és más szervezetek is csatlakozhatnak. Mivel a központi rendszer szolgáltatásait, az ahhoz való csatlakozás szabályait a Ket. hatályba lépése óta más jogszabályok részletesen meghatározzák, emellett pedig a központi rendszer nem csupán a Ket. hatálya alá tartozó eljárási cselekmények elvégzésére, a hatóság és az ügyfél közötti kapcsolattartásra alkalmas, ezért a törvény nem tartja fenn az erre vonatkozó hatályos szabályozást.

A törvény - a hatályos szabályokhoz képest - egyértelműen a hatóság és az ügyfél közötti elektronikus kommunikáció általánossá válása mellett foglal állást annak rögzítésével, hogy ha azt törvény, eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet nem zárja ki, az ügyfél jogosult elektronikus úton kapcsolatot tartani a hatósággal, kivéve ha az elektronikus kapcsolattartás értelmezhetetlen. A törvény szerint a kapcsolattartásnak két fő formája van: az írásbeli és a szóbeli kapcsolattartás. Írásbeli kapcsolattartás történhet az irat Ket. 28/A. § (1) bekezdésében felsorolt módokon történő továbbításával, így a hagyományos postai kézbesítés mellett a személyes átadás útján, telefaxon, kézbesítési meghatalmazott, hatósági kézbesítő vagy kézbesítési ügygondnok közreműködésével, továbbá hirdetményi és a Ket.-ben meghatározott feltételeknek megfelelő elektronikus úton. A jelenlévők közötti kapcsolattartás szóbeli. A telefonos, az írásbeliség szintjét el nem érő elektronikus levélben (e-mail) és a rövid szöveges üzenetben történő kapcsolattartás az írásbeli és szóbeli kommunikációs formákkal szemben olyan speciális kör, amelyek használatát kifejezetten csak a tájékoztatókéréskor és -nyújtáskor teszi lehetővé a törvény. A törvény a telefonos kapcsolattartást illetően tehát figyelemmel van a kialakult hatósági és bírósági gyakorlatra, amely bizonyíthatatlansága miatt nem engedi, illetve nem ismeri el a joghatással járó eljárási cselekmények telefon útján történő elvégzését. Nincs akadálya viszont a mai gyakorlat továbbfejlesztésének sem, tehát például a szemle, meghallgatás időpontjával kapcsolatos előzetes telefonos egyeztetésnek, ugyanakkor - a bizonyíthatóság, az eljárás szabályszerűsége érdekében - az erről szóló döntést, idézést a közlési szabályoknak megfelelően el is kell juttatni az érintett személyekhez. Az elektronikus kapcsolattartást a törvény a hatályos szabályozástól eltérően, annál egyszerűbb és költségkímélőbb módon szabályozza.

A hatályos szabályozás ugyanis azt várta el a hatóságoktól, hogy azok amellet, hogy a központi rendszerhez csatlakoznak és ügyfél- vagy hivatali kaput nyitnak, legyenek képesek elektronikus aláírással ellátott dokumentumok fogadására és a küldő viszontazonosítására. Ez a megoldás amellet, hogy drága, feleslegesnek is bizonyult, mivel a tapasztalatok alapján csupán néhány száz, a közigazgatásban alkalmazható elektronikus aláírás létezik, a közigazgatásban alkalmazható minősített aláírással történő ügyintézés nem terjedt el. A törvény ezért az elektronikus kapcsolattartást teljes mértékben a központi rendszerre szabja. Az ügyfél továbbra is jogosult fokozott biztonságú aláírással ellátott elektronikus dokumentumot küldeni, ezt azonban a jövőben - a hatályos szabályozástól eltérően - nem közvetlenül a hatóságnak küldi, hanem a központi rendszernek, amely az azonosítást elvégzi és az iratot a hatóságnak továbbítja. A törvény ugyanakkor semmilyen formában nem kívánja támogatni a közigazgatásban felhasználható minősített elektronikus aláírás elterjedését, ehelyett a szabályozás az ügyfélkaput preferálja.

5.2. Alapvető rendelkezések

Az alapvető rendelkezések jelentősége abban áll, hogy az e normákban foglaltakat a közigazgatási hatóság **köteles az eljárás valamennyi szakaszában** (azaz a hatósági ellenőrzés, az elsőfokú eljárás, a jogorvoslati eljárások, valamint a végrehajtási eljárás során) **érvényre juttatni**. Találhatunk köztük olyan alapvető rendelkezéseket is, amelyek az eljárási alapelvekkel összefüggésben, az adott alapelv érvényre jutásának eszközeként fogalmazódtak meg. Ilyen például az anyanyelv használatával kapcsolatos ügyféli jogosultságot realizáló nyelvhasználati szabályozás.

A legfontosabb alapvető rendelkezések

- a törvény (területi, személyi, tárgyi, időbeli, szervei) hatályával, a közigazgatási hatósági ügygel, a közigazgatási hatósági eljárás szükségzerű szereplőivel (részint a közigazgatási hatósággal, részint az ügyféllel), továbbá
- a joghatósággal, a hatáskörrel és az illetékességgel kapcsolatban fogalmazzák meg általános és

közös szabályokat.

5.2.1. A törvény hatálya

Egy törvény hatálya hagyományosan *négyféle* lehet: területi, tárgyi, személyi, illetőleg időbeli hatály. A felsorolt hatályelemek közül részletekbe menően a tárgyi hatállyal (s ehhez kapcsolódóan a közigazgatási hatósági ügygel), illetve a személyi hatállyal (s ezen belül kiemelten a közigazgatási hatósággal, valamint az ügyféllel) szükséges foglalkozni. Ugyanis a területi hatály és az időbeli hatály tartalma eléggé kézenfekvő, illetve egyszerű: a *területi hatálynál* néhány kivételtől eltekintve a Magyar Köztársaság államterületét kell figyelembe venni, míg az *időbeli hatálynál* a Ket. – szintén néhány kivételtől eltekintve – 2005. november 1-jétől hatályos.

Tárgyi hatály

Közhelynek számít a közigazgatási eljárások sokszínűségéről beszélni, legalább mintegy száz különféle közigazgatási eljárást lehet megkülönböztetni pl. az élelmiszerminőség-ellenőrzési eljárástól a mérésügyi eljárásokon át a vízügyi hatósági eljárásig. Az egyes közigazgatási eljárások azonban nemcsak ágazati szakmai tartalmukban, hanem eljárásjogi szükségleteikben is tekintélyes különbözőségeket mutatnak fel; így például eltérnek az ügyintézéshez szükséges időtartamok, különbözőek a tipikusan igénybe vett bizonyítási eszközök, léteznek egyszerűbb és bonyolultabb bizonyítási eljárások, jelentős eltérés tapasztalható az egyes szankciórendszerek között. Eme sokszínűségekre figyelemmel *a közigazgatási eljárásjog teljes körű egységes szabályozása elképzelhetetlen*, lehetetlenség valamennyi eljárásfajtát egységesen szabályozni.

A Ket. a különös eljárásokat négy csoportba sorolja. Az első kategóriába tartozó eljárásokra nem terjed ki a Ket. tárgyi hatálya (**ún. kivett eljárások**). A második csoportba sorolt eljárásokban csak akkor kell a Ket. rendelkezéseit alkalmazni, ha az ügyfajta vonatkozó törvény eltérő szabályokat nem állapít meg. A harmadik kategóriára nézve általában irányadók az általános szabályok és az ezektől való eltérés csak akkor megengedett, ha azt a Ket. kifejezetten lehetővé teszi. (Ennek a kategóriának egészen szélsőséges eleme a 82. § (1) bekezdése, amely kimondja: a hatósági nyilvántartásokkal kapcsolatos eljárásokban a törvényt akkor kell alkalmazni, ha törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet eltérően nem rendelkezik. Ez gyakorlatilag annyit jelent, hogy az önkormányzat - ha neki úgy tetszik - akár a Ket. valamennyi rendelkezését figyelmen kívül hagyja.) A negyedik csoportba azok a különös eljárási szabályok tartoznak, amelyeket a Ket. szabályaival összhangban álló kiegészítő jellegű jogszabályi rendelkezések állapítanak meg. Látszatra jelentősen bővült a kivett eljárások köre (egyről, illetve kettőről ötre). A számbeli növekedésnek alig van tartalmi jelentősége. Ugyanis több mint vitatható a szóban forgó egyes eljárások hatósági jellege (pl. népszavazás előkészítése és lebonyolítása, vagy a területszervezési eljárás).

Az ügyféli kör, az ügyek és döntések hatósági jellege nehezen bizonyítható. Ettől függetlenül bizonyára volt célszerűtlen egyértelművé tenni, hogy a Ket. hatálya nem terjed ki ezekre az eljárásokra. Jelentős eredményként könyvelhető el és egyértelműen az általános szabályok alkalmazásának kiterjesztését jelenti azoknak az eljárásoknak a lecsökkentése, amelyekben a Ket.-nek másodlagos (szekunder) szerepe van. Annyit azonban meg kell jegyezni, hogy a tíz pontban megtalálható „privilegizált” eljárások valójában jóval több eljárásfajtát és ügycsoportot foglalnak magukba. (Az egyes pontokban nem véletlenül szerepel a többes szám.) Ezek egy része meghatározott tevékenységek felügyeletével kapcsolatos eljárás.

Összefoglalva a Ket. tárgyi hatályának figyelembevételével a közigazgatási hatósági eljárásokat **négy csoportba** sorolhatjuk:

- teljesen kivett eljárások, melyek esetében a Ket. szabályai egyáltalán nem alkalmazhatók;
- részlegesen kivett – vagy más elnevezéssel: privilegizált – eljárások, melyek esetében a Ket. szabályai akkor alkalmazandók, ha a vonatkozó különös eljárási törvény nem szabályozza az adott eljárásjogi kérdést;
- a Ket. hatálya alá tartozó eljárások, amelyek esetében főszabályként a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni, azonban a Ket. által kifejezetten meghatározott eljárásjogi kérdésekben lehetőség van az általános szabályoktól való eltérésre – akár az adott kérdés másképpen történő szabályozásával, akár az adott szabály alkalmazhatóságának kizárásával
- a Ket. szabályaival összhangban levő kiegészítő eljárások

Ket. hatálya alól **teljesen kivett eljárások** száma mindössze öt, amelyek az alábbiak:

- a szabálysértési eljárás;

- az állampolgársági eljárás (e körben azonban kivételt képez az állampolgársági bizonyítvány kiadása, amelynél a Ket. szabályait alkalmazni kell);
- a választási eljárás;
- a népszavazás előkészítésével és lebonyolításával kapcsolatos eljárás; valamint
- a területszervezési eljárás.

A **privilegizált (vagy részlegesen kivett) eljárások** körébe a Ket. összesen tíz közigazgatási hatósági eljárást (eljáráscsoportot) sorol be, melyek a következők:

- az iparjogvédelmi és szerzői jogi eljárások;
- az államháztartás alrendszerébe történő befizetési kötelezettségekkel kapcsolatos eljárások, illetve az államháztartás központi alrendszeréből és az elkülönített állami pénzalapokból kapott támogatásokkal kapcsolatos eljárások (mindez összességében jellemzően az adóhatósági eljárásokat jelenti);
- a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek és a harmadik országbeli állampolgárok beutazásával és tartózkodásával kapcsolatos eljárások, illetve a menedékjogi eljárás;
- a termékek és szolgáltatások forgalmazásával, illetve értékesítésével, valamint ezekkel összefüggő kereskedelmi gyakorlatokra vonatkozó követelmények ellenőrzésével, illetve a piac szabályozásával kapcsolatos eljárások, ideértve a gyógyszerek, gyógyászati segédeszközök társadalombiztosítási támogatásával kapcsolatos eljárásokat is;
- a pénz- és tőkepiaci, a biztosítási, az önkéntes kölcsönös biztosító pénztári és magánnyugdíjpénztári tevékenység felügyeletével kapcsolatos eljárás, valamint a versenyfelügyeleti és bejelentési eljárás;
- a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslati eljárás;
- az atomenergia alkalmazási körébe tartozó ügyek;
- az audiovizuális médiaszolgáltatás nyújtására és a sajtótermék kiadására irányuló tevékenység felügyeletével, a médiaigazgatással, az audiovizuális médiaszolgáltatások és a sajtótermékek piaci felügyeletével, piacsabályozásával kapcsolatos eljárás;
- a veszélyes létesítményekkel kapcsolatos eljárás;
- a társadalombiztosítás ellátásaival kapcsolatos eljárás.

Valamennyi, **az előzőekben nem említett közigazgatási hatósági eljárás a Ket. hatálya alá tartozik.** Esetükben is felmerülhetnek azonban egyedi eljárásjogi szükségletek, így – néhány példát kiragadva – az ügyintézési határidő hosszúságát, a hatósági közvetítő igénybevehetőségét, vagy éppenséggel az elektronikus ügyintézés lehetőségeit illetően. E szükségleteket a Ket. oly módon elégíti ki, hogy meghatározott eljárásjogi kérdésekben kifejezetten megengedi az eltérő **különös eljárási norma** elfogadását. Fontos szabályozási elem viszont, hogy ha valamely eljárásjogi kérdésben a Ket. nem nevesít eltérési lehetőséget, ott a különös eljárási szabály nem térhet el az általános eljárásjogi normától.

Eltérő különös eljárási szabály megalkotását a Ket. három különböző mélységben teszi lehetővé:

- **egyedi eltérések**, amikor a Ket. valamely kérdésben kifejezetten megengedi
 - a másképpen való szabályozást;
 - a szabály alkalmazásának kizárását.
- **csoporthoz tartozó eltérések**, amikor a Ket. valamely hatósági eljárás nevesítésével csak a szóban forgó eljárásra nézve meghatározott eljárásjogi tárgykörre (tárgykörökre) ad eltérési felhatalmazást;
- **általános eltérések**, amikor a Ket. az Európai Unió jogából, illetőleg nemzetközi jogból fakadó kötelezettségekre tekintettel tudomásul veszi, illetőleg lehetővé teszi az általános eljárásjogi normától való eltérést.

Vannak az eljárási törvényben olyan eljárásjogi normák, jogintézmények, melyeknek az alkalmazhatósága közvetlenül a Ket. alapján nem lehetséges. Ilyen például a hatósági közvetítő kirendelése, a hatósági szerződés megkötése, vagy meghatározott civil szervezetek ügyfél-jogosítványokkal való felruházása.

Ezekben az esetekben csak akkor élnek a Ket. rendelkezései, ha egy adott eljárásfajtaiban különös eljárási jogszabály ezt megengedi, tehát a tényleges alkalmazáshoz szükséges a **lehetőséget kitöltő szabályozás**.

Nem keverendő össze a – másképpen vagy kizáróan – eltérő szabályozással, illetőleg a lehetőséget kitöltő szabályozással az ún. kiegészítő különös eljárási szabályok megalkotása. Kiegészítő eljárásjogi

szabályo zásnak az minősül, amikor valamely különös eljárási norma a Ket.-ben nem szabályozott eljárási kérdésben fogalmaz meg előírásokat. Ezt a Ket. azzal a feltétellel engedi meg, hogy a kiegészítő szabályok összhangban kell álljanak az általános eljárási normákkal; azaz nem vezethetnek sem a Ket. szabályainak felülírásához, sem pedig valamely Ket.-rendekezés kizárásához.

A közigazgatási hatósági ügy

A Ket. a tárgyi hatálya alá tartozó eljárások vonatkozásában külön definiálja a közigazgatási hatósági ügy fogalmát. Eszerint a közigazgatási hatósági ügy fogalmi körébe az eljáró közigazgatási hatóság által eszközölt alábbi aktusok tartoznak bele:

- az ügyfelet érintő **jog megállapítása**, mint például az építési engedély megadása, valamely veszélyes készítmény gyártásának vagy forgalomba hozatalának engedélyezése, szociális segély vagy természetbeni juttatás megállapítása, vagy költségvetési támogatás odaítéléséről szóló döntés;
- az ügyfelet érintő **kötelezettség megállapítása**, mint például a jogsértő magatartás jövőbeni folytatásának megtiltása, valamely üzlet vagy üzem bezáratása, valamely (ipari, kereskedelmi, egészségügyi stb.) tevékenység korlátozása vagy megtiltása, valamely közigazgatási anyagi jogi bírság (pl. munkavédelmi bírság) alkalmazása;
- **adat, tény vagy jogosultság igazolása**, amely történhet rendszeres jelleggel hatósági igazolvány (pl. személyazonosító igazolvány, útleve) vagy gépjármű forgalmi engedély) alakjában, illetőleg eseti jelleggel hatósági bizonyítvány (pl. hatósági erkölcsi bizonyítvány, rászorultsági hatósági bizonyítvány, vagy a mérőeszközökön elhelyezett törvényes tanúsító jel) formájában;
- **hatósági nyilvántartás vezetése**, mint például az ingatlan-nyilvántartás, a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartása, az anyakönyvi nyilvántartás vagy a közlekedési nyilvántartás;
- **hatósági ellenőrzés lefolytatása**, melynek keretében a közigazgatási hatóság vagy a jogszabályok hatályosulását, vagy valamely korábbi döntésének teljesítését ellenőrzi; a hatósági ellenőrzésre példaként hozható fel a fogyasztóvédelmi ellenőrzés, a munkavédelmi és -biztonsági ellenőrzés, vagy az építésfelügyeleti ellenőrzés;
- a valamely **tevékenység/foglalkozás gyakorlásához szükséges nyilvántartásba vétel**, amennyiben a tevékenység/foglalkozás gyakorlását törvény köztestületi (pl. Magyar Ügyvédi Kamara, Magyar Könyvvizsgálói Kamara) vagy más szervezeti tagsághoz köti;
- a köztestületi vagy más szervezeti **tagsághoz kötött tevékenység/foglalkozás esetében a nyilvántartásból való törlés**; nem minősül viszont közigazgatás hatósági ügynek, ha a törlésre fegyelmi és etikai eljárás következtében került sor.

Személyi hatály

A Ket. személyi hatálya felőleli – természetes személy vagy jogi személy voltuktól, jogállásuktól függetlenül – mindazon személyeket, akik/amelyek a közigazgatási hatósági eljárás bármely szakaszában részt vesznek az eljárásban, annak egészében vagy csupán egyik-másik eljárási cselekményben.

A közigazgatási **hatósági eljárás szükségképpen szereplői**, az eljárás fő és meghatározó alanyai egyfelől a közigazgatási hatóság, másfelől pedig az ügyfél (ügyfelek). Bármelyik alanyi oldal hiányában nem beszélhetünk közigazgatási hatósági eljárásról. Kiemelkedő fontosságukra tekintettel a közigazgatási hatóságról és az ügyfélről az alábbiakban részletesen is szólni fogunk.

A közigazgatási **hatósági eljárás eshetőleges szereplői** az adott ügy sajátosságaitól (pl. bizonyítási szükségleteitől), illetve a hatósági eljárás szakaszától függően (pl. más szereplők jellemzőek az első fokú eljárásra, mint a végrehajtási eljárásra) sokféle céllal, minőségben és szerepkörben fordulhatnak elő.

Az eshetőleges szereplőket az alábbi csoportosításban célszerű bemutatni:

- **az eljáró hatóságtól különböző más** (de nem ügyféli minőségben jelen levő!) **hatóságok**, úm. a belföldi jogsegély keretében megkeresett hatóság, vagy az ideiglenes intézkedést elrendelő hatóság;
- a Ket. által **az eljárás egyéb résztvevői** elnevezésű gyűjtőfogalommal illetett személyi kör, amely magában foglalja a tanút (hatósági tanút), a szakértőt, a tolmácsot (jeltolmácsot), az ügyfél képviselőjét, a szemletárgy birtokosát, valamint a hatósági közvetítőt;
- **az egyéb szereplők**, mint például az ügyfélnek nem minősülő bejelentő személy, akinek bejelentése alapján a hatóság hivatalból megindítja az eljárást; a jegyzőkönyvvezető; vagy a végrehajtási eljárásban a pénzügyi intézmény, illetve a munkáltató.

A közigazgatási hatóság

A szükségképpen eljárás alanyok egyike az adott ügyben eljáró közigazgatási hatóság, valamely ügyben mindig a jogszabály alapján hatáskörrel és illetékességgel rendelkező közigazgatási hatóság jár el.

Közigazgatási hatóságnak minősül:

- az államigazgatási szerv (dekoncentrált közigazgatási szervek, nem minisztériumi jogállású központi államigazgatási szervek, minisztériumok stb.);
- önkormányzati hatósági ügyekben a helyi önkormányzat képviselő-testülete (közgyűlése), valamint – ha a képviselő-testület e hatáskörét rendeletben átruházza – a képviselő-testület szervei (pl. polgármester, valamely önkormányzati bizottság stb.);
- önkormányzati hatáskörbe utalt államigazgatási hatósági ügyekben a jegyző (körjegyző, főjegyző), továbbá kivételes jelleggel a polgármester (főpolgármester, megyei közgyűlés elnöke), a polgármesteri hivatal nevesített ügyintézője, a megyei jogú város kerületi hivatalának vezetője, illetve a hatósági igazgatási társulás;
- a nem közigazgatási feladat ellátására létrehozott egyéb szervezet vagy személy, amelyet törvény (vagy ennek felhatalmazása alapján kormányrendelet) jogosít fel hatósági hatáskör gyakorlására, például valamely szakmai köztestület (kamara).

Az ügyfél

A közigazgatási hatósági eljárások másik szükségképpen szereplője az ügyfél.

Ügyféli pozícióba **természetes személy, jogi személy, illetőleg jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet** (pl. betéti társaság, társasházközösség) egyaránt kerülhet, feltéve, hogy

- valamely hatósági ügy **érinti jogát, jogos érdekét;**
- vele kapcsolatban valamely hatósági **nyilvántartás** (személyi, vagyontárgyra vonatkozó stb.) **adatot tartalmaz;** illetve
- hatósági **ellenőrzés alá vonták.**

Törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtákban megállapíthatja azon személyek körét, akik **jogi érintettség nélkül** is ügyfélnek minősülnek. Így jogszabály rendelkezése esetén az abban meghatározott hatásterületen lévő ingatlan tulajdonjogával vagy az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett használati jogával rendelkező személy is ügyfélnek minősülhet anélkül, hogy vizsgálni kellene, hogy a hatósági ügy jogát vagy jogos érdekét érinti-e vagy sem.

Eljárásjogunk jól ismeri a **kvázi ügyféli** minőséget is, amikor egy szervezet nem kifejezetten ügyfél, viszont meghatározott hatósági ügyfajtában gyakorolhatja az ügyféli jogosítványokat. A hatályos szabályozás alapján problémát jelent az ügyféli jogállás megállapítása, a Ket. e tekintetben tovább szélesítette az Áe. egyébként is meglehetősen tág ügyfélfogalmát. Az elmúlt években számos jogeset jelent meg, amely az ügyféli jogállás kérdését vizsgálta. A törvény visszatért az Áe. szóhasználatához: ügyfél az, akinek jogát vagy jogos érdekét az adott ügy érinti. A Ket. által bevezetett „jogi helyzet” fordulatot a gyakorlat nem tudta értelmezni, annak alkalmazására nem került sor, ezért azt a törvény elhagyja. A gyakorlatban számos probléma forrása és az eljárás jogerős befejezésének számottevő elhúzódásához vezet az, hogy az ügyfél eljárásba való bekapcsolódásának nincs végső határideje. Ugyancsak problémát jelentett a gyakorlatban a társadalmi és érdekvédelmi szervezetek ügyféli jogállásának kérdése. A Legfelsőbb Bíróság már a Ket. hatályba lépését megelőzően levezette az Alkotmány és az Áe. szabályaiból, illetve a külön törvényi rendelkezések alapján, hogy ezen szervezeteket megilletik az ügyféli jogok. Ez a jog fontos garancia, a Kormány a legmesszebbmenőkig elismeri ezen szervezetek szerepét az általuk védett alapvető jog vagy közérdek védelmében. Szükséges ugyanakkor azt is hangsúlyozni, hogy a Ket. alapelveként rögzíti a gyors eljárásához való jogot, ami az Alkotmányból és a nemzetközi egyezményekből egyaránt következik. Ha az ügyfelek és az ügyféli jogokkal felruházott társadalmi és érdekvédelmi szervezetek bármilyen számban, az eljárás bármely szakaszában - a helyzetnek megfelelő eljárási szabállyal való kezelés nélkül – bekapcsolódhatnak az eljárásba, az az ügy elintézését jelentősen késleltetheti. Ezen elvek mentén, az ügyfelek jogait, valamint a társadalmi és érdekvédelmi szervezetek szerepét elismerve és tiszteletben tartva, a törvény több ponton módosítja a hatályos szabályozást.

Így a Ket. alapján egyes jogi személyeket megillet vagy megillet az ügyféli jogállásból fakadó jogok gyakorlása, azaz például betekinthetnek az ügy irataiba, vagy jogorvoslati kérelmet nyújthatnak be. Ilyen kvázi ügyfélnek minősül minden esetben az eljáró hatóságon kívüli olyan hatóság, amelynek feladatkeretét az adott ügy érinti. Külön törvényben foglalt rendelkezés alapján szintén kvázi ügyfélnek minősülhetnek egyes érdekvédelmi szervezetek, továbbá az olyan társadalmi szervezetek, amelyek

regisztrált tevékenysége valamely alapvető jog védelmére vagy valamely közérdek érvényre juttatására irányul. Törvény az eljárás megindításáról szabályszerűen értesített ügyféli jogainak gyakorlását ahhoz a feltételhez is kötheti, hogy ő az elsőfokú eljárásban nyilatkozatot tett vagy kérelmet nyújtott be. A törvény lehetővé teszi törvény számára, hogy az ügyféli jogokat ahhoz a feltételhez kösse, hogy az eljárás megindításáról szabályszerűen értesített ügyfél az első fokú eljárásban részt vett-e (nyilatkozatot tett vagy kérelmet nyújtott be). A módosítás nemzetközi tendenciákat követ, célja annak biztosítása, hogy a törvényben meghatározott eljárás gyorsan és hatékonyan folyhasson le annak köszönhetően, hogy az érintett ügyfelek már az első fokú eljárásba érdemben bekapcsolódnak, és ne legyen megkérdőjelezhető végül a közigazgatási határozat jogereje amiatt, hogy a későbbiek folyamán új ügyfél lép fel. A cél tehát, hogy az ügyfelek már az első fokú eljárásban fejték ki álláspontjukat, hogy lényeges új szempontok a másodfokú eljárásban ne merülhessenek fel. Ezzel összhangban módosulnak az eljárás megindításáról szóló értesítésre vonatkozó szabályzatok. A rendelkezés nem különböztet a jog vagy jogos érdek érintettsége miatt ügyféli jogállásba kerülő ügyfelek, illetve az ügyféli jogokkal egyébként felruházott társadalmi és érdekvédelmi szervezetek között, így nem lehet szó hátrányos megkülönböztetésről.

Az érdekvédelmi és a társadalmi szervezet esetén figyelembe veendő szempont az is, hogy ezek a szervezetek két módon válhat a hatósági eljárásban ügyfélle: ha bizonyítja, hogy valamely ügy jogát vagy jogos érdekét közvetlenül érinti, ennek hiányában akkor, ha törvény az ügyfél jogaival ruhazza fel. Az eljárás gyors lefolytatása, valamint az, hogy valamennyi információ és érdek lehetőleg teljes mértékben felszínre kerüljön az elsőfokú eljárásban, ezáltal elkerülhető legyen a jogorvoslati szak, olyan legitim érdekek, amelyek nevében elfogadható, hogy az ügyfelekkel szemben követelményként lehessen támasztani az elsőfokú eljárásban való részvételt. ***A törvény biztosítja az ügyféli jogállást megtagadó végzés elleni fellebbezés lehetőségét, mivel ez olyan alapvető kérdés, amelyre a megtámadási lehetőséget az eljárás befejezését megelőzően is biztosítani kell az eljárásba bekapcsolódni kívánó személynek.*** Kivételt képez a kérelmező ügyfél jogállásának kérdése: ha a kérelem előterjesztésére jogosultság hiánya nyilvánvalóan megállapítható, a Ket. módosítás szerinti 30. § f) pontja alapján a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának van helye, az eljárás későbbi szakaszában pedig a – szintén önállóan fellebbezhető – eljárás megszüntetésére kerül sor. Az önálló fellebbezési jognak a Ket. 98. §-ától elkülönülő szabályozását az indokolta, hogy a 98. § (3) bekezdése az ügyfél által önállóan fellebbezhető végzésekről szól, míg jelen esetben éppen az ügyféli jogállást illetően állapítható meg az egyelőre harmadik személyként bekapcsolódó személy jogorvoslati joga.

5.2.2. Joghatóság, hatáskör és illetékesség

A joghatóság, a hatáskör és az illetékesség három olyan tényezőt jelent a közigazgatási eljárásjogban, amelyeknek a meglétét valamennyi közigazgatási hatóság köteles megvizsgálni az eljárása során. E három tényező megléte vagy hiánya ad választ azon kérdésre, hogy valamely közigazgatási hatóságnak adott ügyben el kell-e járnia, vagy sem. A mindhárom tényezőre adandó igenlő válasz megalapozza adott közigazgatási hatóság eljárási kötelezettségét, míg bármelyik hiánya kizárja adott közigazgatási hatóság eljárását.

Az eljárási kötelezettség egyértelmű tisztázása érdekében a közigazgatási hatóság ***köteles a joghatóságát, illetve ezzel összefüggésben az alkalmazandó jogot, valamint hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból vizsgálni.***

A joghatóság

A joghatóság fogalma ***a hatósági ügyeknek a magyar, illetőleg külföldi hatóságok közötti megosztásával összefüggő fogalom***, azaz bátran nevezhetjük nemzetközi hatáskör-megosztásnak. A joghatóságot alapvetően az állampolgárság, a bejegyzés helye, illetve a területi elhelyezkedés befolyásolja. Ennek megfelelően ***főszabályként*** (e főszabálytól nemzetközi szerződés, uniós jogszabály vagy hazai különös eljárási norma alapozhat meg eltérést)

- a magyar állampolgárságú, illetve Magyarországon bejegyzett ügyfelek ügyeiben a Magyar Köztársaság területén magyar közigazgatási hatóság jár el;
- a nem magyar állampolgárságú, illetve a nem Magyarországon bejegyzett ügyfelek esetében a Magyar Köztársaság területén a magyar hatóság akkor jár el, ha az eljárásban uniós vagy magyar jogszabályt kell alkalmazni.

A hatáskör

A hatáskör vizsgálata már feltételezi a joghatóság meglétét, azaz ***a hatósági ügyeknek a magyar közigazgatási hatóságok közötti megosztását mutatja meg.***

A hatáskör telepítéséről **minden esetben jogszabálynak** kell rendelkeznie. A telepítő jogszabálynak mindig pontosan meg kell határoznia az első fokon eljáró hatóságot.

A másodfokú (a fellebbezést elbíráló) hatóság jogszabályban való megjelölésére általában nincsen szükség, ez csak abban az esetben kötelező, ha

- a Ket. általános szabályai alapulvételével e hatóság egyértelműen nem állapítható meg, illetőleg
- a jogalkotónak az a kifejezett szándéka, hogy az általános szabályoktól eltérően telepítse a hatáskört.

A hatáskör fogalmához szorosan hozzátartozik **két elvi jelentőségű törvényi tilalom**, a hatáskör elvonásának tilalma, illetőleg a hatáskör átruházásának tilalma.

A **hatáskör elvonásának tilalma** a közigazgatási hatósági jogalkalmazás törvényes működésének zálogaként fogalmazható meg, azt biztosítja, hogy a hatáskör címzettje teljes körű felelősséggel, külső ráhatástól függetlenül járjon el a hatáskörébe tartozó hatósági ügyben.

A közigazgatási hatóság jogszabályban meghatározott hatáskörét egyetlen más hatóság nem vonhatja el, sem pozitív (azaz ténylegesen elvéve a hatáskört), sem negatív (azaz a meghozandó döntésre vonatkozó utasítással) értelemben. E garanciális szabály alól vannak azonban fontos kivételek:

- amennyiben a közigazgatási hatóság nem tesz eleget a hatásköréből fakadó eljárási kötelezettségének, e jogellenes mulasztás egyik lehetséges jogkövetkezményeként a mulasztó hatóság felügyeleti szerve a mulasztó hatósággal azonos hatáskörű másik hatóságot (az ún. kijelölt hatóság) jelöl ki;

- hatósággal szemben felmerült kizárási ok esetében a hatóság felügyeleti szerve által kijelölt másik azonos hatáskörű hatóság jár el.

A **hatáskör, illetve hatáskörgyakorlás átruházásának tilalma** azt célozza, hogy az adott hatósági jogkör jogszabályi címzettje se szabadulhasson eljárási kötelezettségétől, hanem a jogalkotó akaratának megfelelően viselje a hatáskör-telepítésből fakadó jogalkalmazói felelősségét. E tilalom alól pragmatikus megfontolásból törvény kivételt tehet. Ilyen kivétel következik a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényből (a továbbiakban: Ötv.), melyre tekintettel a Ket. lehetővé teszi, hogy a képviselő-testület (közgyűlés) az önkormányzati hatósági hatáskörét – helyi önkormányzati rendeletben – átruházza a polgármesterre (főpolgármesterre, megyei közgyűlés elnökére), önkormányzati bizottságra, részönkormányzati testületre, illetőleg hatósági igazgatási társulásra.

Előfordulhat, hogy valamely hatósági ügyben több különböző közigazgatási hatóság állapítja meg hatáskörét (pozitív hatásköri összeütközés), illetőleg hatáskörének hiányát (negatív hatásköri összeütközés). Mindkét típusú **hatásköri összeütközés** feloldását – amennyiben az érdekelt hatóságok nem jutottak megegyezésre – a törvény a Fővárosi Ítéltábla kompetenciájába utalja.

A hatáskör általános értelemben munkamegosztási szabály. Meghatározza, hogy a szervezet hol helyezkedik el a társadalmi munkamegosztás rendszerében, milyen döntéseket, intézkedéseket hozhat, és ezt melyik (milyen típusú) szervezet hozhatja meg. Az alapvető hatásköri szabályokat a jogrendszeren belül az Alkotmány tartalmazza. Meghatározza az Országgyűlés, a Kormány, az önkormányzatok, az Alkotmánybíróság, a bíróság, az ügyészség, az Állami Számvevőszék stb. alapvető hatásköri szabályait. Ez alapozza meg a szervezetek feladatára vonatkozó konkrét hatásköri szabályokat. A közigazgatási hatáskörök nem korlátozódnak kizárólagosan a hatósági ügyben való eljárás jogára, hanem kiterjednek a közigazgatási szervek minden olyan tevékenységfajtájára, amelyek gyakorlásakor a szerv jogosult közhatalmi jogkörben eljárni, döntést hozni, intézkedni. A Ket. szóhasználatában a hatáskör a törvény hatályának megfelelően (12. §) kizárólag a közigazgatási hatósági ügyekben való eljárás és döntés jogát jelenti. Azt, hogy a közigazgatási szerv milyen feltételek mellett milyen döntést hozhat, túlnyomórészt az anyagi jogi jogszabályok határozzák meg, ez adja meg a hatáskör tartalmát, a hatósági jogkört. Az anyagi jogi jogszabály határozza meg, hogy a hatóság milyen módon: kizárólag önállóan vagy a szakhatóság bevonásával, korlátozottan gyakorolhatja hatáskörét. Korlátozás esetén az érdemi döntéshozó szerv nem dönthet a szakhatóság nélkül, a szakhatóság pedig nem hozhat a hatósági ügyben érdemi döntést. A törvény tartalmazza a szakhatóság közreműködésére vonatkozó részletes szabályokat (44-45/A. §). A törvény kimondja, hogy a hatóság hatáskörét jogszabályban kell meghatározni. Ebben a jogszabályban rendezni kell, hogy milyen ügyfajtában illeti meg a hatáskör az eljáró hatóságot. Az elsőfokú hatóságon túlmenően a hatáskört megállapító jogszabályban a fellebbezést elbíráló hatóságot is meg kell állapítani akkor, ha nem a törvény 106. és 107. §-ában meghatározott hatóság bírálja el a fellebbezést. A jogalkotás során

alapelvként került meghatározásra, hogy - törvényben meghatározott kivétel lehetősége mellett, (melyet a törvény

100. §-a határoz meg) - meg kell teremteni a fellebbezéshez való jogot. A fellebbezési jog gyakorlásához azonban a jogszabályban ki kell jelölni a fellebbezést elbíráló szervet. Abban az esetben, ha a törvény kizárja a fellebbezés jogát, akkor biztosítani kell azt, hogy az elsőfokú döntést bíróság felülvizsgálhassa.

A Ket. 19. § (1) bekezdése kiegészült azzal a rendelkezéssel, amely alapján törvény eltérő rendelkezése hiányában a hatáskört telepítő jogszabály a hatóság szervezeti egységére hatáskört nem telepíthet.

A rendelkezés beillesztésekor valószínűsíthető, hogy a jogalkotókat az a cél vezette, hogy a szervezet belső munkamegosztásáért a szerv vezetője felel. Azt, hogy mit kell érteni a hatóság szervezeti egységén csak az első pillanatban tűnik egyszerű feladatnak. Ebből a szempontból is fontos a Ket. 106. § (2) rendelkezése mely szerint a 106. § (1) bekezdés a) pontja alkalmazásában szervnek minősül különösen – a szerv jogi személyiségétől vagy annak hiányától függetlenül - a központi államigazgatási szerv központi, területi és helyi szerve.

Az önkormányzati rendszerrel egy időben létrejött az önkormányzati hatósági ügy fogalma. A jogalkotás során az elmúlt időszakban nem növekedett az önkormányzati hatósági ügyek száma. Megállapítható volt, hogy a döntéshozó testület laikus jellege és a jogorvoslat hiánya miatt az önkormányzati hatósági ügy típusának bevezetése nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. A törvény annak érdekében, hogy tovább növekedjék az önkormányzati hatósági ügyek száma, és kiküszöbölhetőek legyenek azok a problémák, amelyek az önkormányzati hatósági ügyekkel kapcsolatban jelentkeztek, lehetővé teszi, hogy a képviselő-testület a hatáskörét rendeletben átruházhassa. A törvény tételesen meghatározza azoknak a körét, akikre a képviselő-testület a hatáskörét átruházhatja. Az Mtv. pontosította a Ket. 19. § (2) bekezdésének első mondatát. A rendelkezés - a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban.

Ötv.) 2. § (2) bekezdésében foglaltakra tekintettel - arról rendelkezik, hogy önkormányzati hatósági ügyben első fokon törvény rendelkezése alapján a polgármester is eljárhat. Az Ötv. hivatkozott rendelkezésére tekintettel azonban önkormányzati hatósági ügyben az első fokú hatáskörnek közvetlenül a polgármesterhez telepítése az anyagi jogszabályban történik). A képviselő-testület az önkormányzat rendeletében önkormányzati hatósági ügyben a hatáskörét a közgyűlés elnökére, a polgármesterre, a főpolgármesterre, a részönkormányzat testületére, a képviselő-testület bizottságára, illetve törvényben meghatározottak szerint létrehozott társulásra ruházhatja át. Ilyen esetben a törvény 107. §-ának (1) bekezdése alapján az átruházott hatáskörben hozott döntéssel szemben a fellebbezés elbírálására a képviselő-testület jogosult. Biztosítja a fellebbezési jogot a polgármester törvény alapján önálló hatáskörben hozott önkormányzati hatósági döntésével szemben is. Ilyen ügyekben a fellebbezés elbírálása szintén a képviselő testület hatáskörébe tartozik. Közigazgatási rendszerünk törvényes működésének követelménye, hogy a közigazgatási szerv hatáskörét minden szerv tiszteletben tartsa, azt tőle ne vonja el, helyette - az ideiglenes intézkedés esetét kivéve - ne intézkedjen. A törvény a hatáskör átruházásának általános tilalmát továbbra is fenntartva részletesen meghatározza a kivétel lehetőségét. Hatáskör átruházására kivételesen, csak törvényben meghatározott esetben és az ott meghatározott másik hatóságra van lehetőség.

Az Mtv. figyelemmel az 1/2003. Közigazgatási-polgári jogegységi határozatra és a Ksztv. 5. § (2) és (3) bekezdésben foglaltakra elválasztja egymástól a hatáskör átruházást és a kiadmányozási jog átruházását. A kiadmányozási jog átengedése a hatáskör címzettjének hatáskörét és személyi felelősségét nem érinti. A kiadmányozási jog átruházása a szervezeti egység valamely vezető megbízatású személyére lehetséges és az szükséges hozzá, hogy a kiadmányozási jog átengedésének szabályai a szervezet belső szabályzatában meghatározásra kerüljenek. Az ügyfél tájékoztatását a hatáskör címzettjéről és a kiadmányozási jog gyakorlójáról, oly módon biztosítja a törvény [Ket. 72. § (1) bekezdés f) pontja], hogy ha a két személy nem azonos, akkor a döntésben egyaránt szerepelnie a hatáskör gyakorlója nevének, hivatali beosztásának, valamint a döntés kiadmányozója nevének és beosztásának is. A törvény kimondja, hogy nem minősül hatáskörrelvonásnak, ha az ügyben hatáskörrel rendelkező szerv helyett a Ket. szerint kijelölt más hatóság jár el [Ket. 20. § (3) bekezdés]. Új rendelkezése a törvénynek az, melynek alapján nem minősül hatáskör elvonásnak, ha törvény vagy kormányrendelet alapján több hatóság a hatáskörét megosztva gyakorolja.

Az Mtv. a Ket. 38/A. §-ának beillesztésével megteremti az egyablakos ügyintézési modellt. Ez az ügyfélbarát eljárás abban nyújt segítséget, hogy az ügyfél egy kijelölt hatóságnál nyújthassa be az ügye elintézéséhez

szükséges összes kérelmet. Ennek alapján tehát nem csak az nem minősül hatáskör elvonásnak, ha az ügyben hatáskörrel rendelkező szerv helyett a felügyeleti szerv a mulasztóval azonos hatáskörű másik szervet jelöl ki, hanem az sem minősül hatáskör elvonásnak, ha törvény vagy kormányrendelet alapján a hatáskörét több hatóság megosztva gyakorolja. Az egyablakos ügyintézési modell lehetővé teszi, hogy a kijelölt hatóság bizonyos hatásköröket gyakorolhasson. Ilyen, hogy a Ket.-ben meghatározott esetben a kijelölt hatóság az érdemi döntésre jogosult hatóság hatáskörét elvonja (pl. érdemi vizsgálat nélküli elutasítás, az eljárás megszüntetésének esete) vagy, hogy - a törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott esetben - egyes hatásköröket osztottan gyakorolják a hatóságok (pl. hiánypótlásra való felhívás, döntés közlése). A törvény kizárja a hatásköri vitát a közigazgatási szervek és a bíróság között, amikor – tartalmában megismételve a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény 7. §-át - kimondja: ha a bíróság valamely ügyben a hatáskörét vagy annak hiányát állapította meg, vagy az ügy érdemében határozott, ez a döntés az eljáró hatóságra kötelező [1. Ket. 19. § (5) bekezdés].

E rendelkezésből az állapítható meg, hogy a bíróság és a közigazgatási szerv közötti hatásköri vitát a törvény oly módon rendez, hogy biztosítja a bíróság álláspontjának elsőbbségét. A bíróságnak a saját hatáskörét megállapító döntése esetén a közigazgatási szerv nem járhat el és nem hozhat érdemi döntést. Ilyen esetben a közigazgatási szerv az előtte folyó eljárás állására tekintettel az ügyfél kérelmét érdemi vizsgálat nélkül elutasítja [1. Ket. 30. § b) pont], az eljárást megszünteti [1. Ket. 31. § a) pont], ha pedig érdemi határozatot hozott, akkor a határozat a Ket. 121. § (1) bekezdésének b) pontja alapján semmis. Ugyanezt a szabályt kell alkalmazni akkor is, ha a bíróság az ügy érdemében határoz. A bíróság ugyanis akkor dönt érdemben, ha az ügyet a saját hatáskörébe tartozónak tekintette. Ha a bíróság a döntésében a hatáskörének hiányát állapította meg, akkor abból viszont nem következik automatikusan, hogy a kérdésben a közigazgatási hatóságnak van hatásköre. (Lehetséges ugyanis, hogy az ügy nem közigazgatási hatósági ügy. A törvény ismertett rendelkezése csak a bíróság és a közigazgatási szerv közötti hatásköri viták kiküszöbölését szolgálja, és nem vonatkozik azokra az esetekre, amikor a bíróság a közigazgatási szerv döntését érdemben felülvizsgálja.

A módosítás szerinti 38-38/A. §-ban szabályozott egyablakos ügyintézésnek a hatásköri szabályokkal való összhangját a törvény azzal biztosítja, hogy a Ket. 19. § (4) bekezdésében rögzíti, nem minősül a hatáskör elvonásának, ha az ügyben hatáskörrel rendelkező, e törvény szerint kijelölt más hatóság jár el, vagy törvény vagy kormányrendelet alapján több hatóság a hatáskörét megosztva gyakorolja. Az egyablakos ügyintézés érvényesüléséhez ugyanis lehetővé kell tenni, hogy törvényben meghatározott esetben az érdemi döntésre jogosult hatóság hatáskörét elvonja (érdemi vizsgálat nélküli elutasítás, az eljárás megszüntetésének esete), vagy - törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott esetben - egyes hatásköröket osztottan gyakoroljanak (ilyen tipikusan a hiánypótlásra vagy a döntés közlésére vonatkozó hatáskör).

Hatóság kijelölésére a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság mulasztása [Ket. 20. §] vagy kizárása [Ket. 43. §] esetén kerülhet sor. A Ket. 20. § (1) bekezdése a hatóság eljárási kötelezettségét tartalmazza: a módosítás világossá teszi, hogy nemcsak a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén, hanem a felügyeleti szerv kijelölése esetén - a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező, de mulasztó vagy kizárt hatóság helyett is - köteles eljárni.

A Ket. 20. § (1) és (2) bekezdései összevonásának célja az volt, hogy a mulasztás esetén eljáró felügyeleti szerv eljárása hatékonyabbá váljon, azaz - eljárási cselekményként és a határidők vonatkozásában - ne váljon ketté a mulasztás kivizsgálása és a mulasztó hatóság eljárásra utasítása. A hatóság mulasztására vonatkozó eljárási rendet összhangba kellett hozni azzal is, hogy a Ket. 71. § (2) bekezdése alapján jogszabályban meghatározott esetekben a hatóság „hallgatása”, mulasztása beleegyezésnek minősül: ilyen esetekben indokolatlan másik hatóság kijelölése és az eljárás folytatása, hiszen a kérelmezett jog megadottnak tekintendő az ügyintézési határidő elmulasztásával. A Ket. 20. § (4) bekezdése szabályozza az azon hatóságok mulasztása esetén követendő eljárást, amelyektől valamilyen oknál fogva az ügy nem vonható el, így az eljárásra másik hatóság nem jelölhető ki. A törvény szerint a hatósági ellenőrzési kötelezettség nem tekinthető olyan hatáskörnek, amely egyetlen hatóság munkájához kötődne, így hatósági ellenőrzés elmulasztása esetén van helye másik hatóság kijelölésének. A Ket. 20. § (5) bekezdésében foglalt szabály szerint az önkormányzati hatósági ügyben

a döntésre jogosult helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzéséért felelős szerv (fővárosi, megyei kormányhivatal) eljárásra való felhívásától számított öt napon belül értesíti az ügyfelet a döntés várható időpontjáról. Az értesítés tartalma azonban bizonytalan: pusztán az ügyfél tájékoztatásának minősül, amely egyáltalán nem köti a hatóságot, hogy valóban az ott megjelölt időn belül járjon el, így viszont az ügyfélnek nem nyújt valódi garanciát, a mulasztó hatóság eljárását azonban megakaszthatja, hogy a döntés várható időpontjáról kell nyilatkoznia, ahelyett, hogy érdemben eljárna. A törvény erre tekintettel úgy rendelkezik a Ket. 20. § (8) bekezdésében, hogy a felhívást intéző szerv értesíti az ügyfelet a felhívás megtételéről, az értesítés pedig kitér arra is, hogy ha az önkormányzati hatóság továbbra sem jár el, az ügyfél a közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz fordulhat.

A Ket. meghatározza az önkormányzati hatósági ügyekben történő mulasztásra vonatkozó szabályokat. A Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve kötelezi az önkormányzati hatóságot, hogy soron kívül, illetve legközelebbi testületi ülésén, de legkésőbb harminc napon belül járjon el. Az ügyfél értesítése a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervének a kötelezettsége, ha az önkormányzati hatóság a felhívás ellenére továbbra sem jár el, ekkor az ügyfél a közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz fordulhat. Az önkormányzati hatósági ügyben a Kormány általános hatáskörű területi szerve felhívásának eredménytelensége esetén az ügyfél vagy a Kormány általános hatáskörű területi szerve vezetője továbbá, ha az ügyben nincs felügyeleti szerv, vagy a felügyeleti szerv az intézkedési és eljárási kötelezettségének nem tesz eleget, az ügyfél kérelmére a bíróság, mint a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság, kötelezi a hatóságot az eljárás lefolytatására. Az Mtv. alapján a Ket. elhagyja a közigazgatási hatósági ügyben eljáró bíróságok nevesítését, arra hivatkozva, hogy azt a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) részletesen meghatározza és a Ket. hatályos rendelkezései, csak részben vannak összhangban a Pp. vonatkozó rendelkezéseivel.

Az illetékesség

Az illetékesség fogalma **a hatósági ügyeknek az azonos hatáskörű magyar hatóságok közötti megosztásával függ össze**. Az illetékesség vizsgálatának természetesen csak akkor van jelentősége, amikor valamely hatósági ügyet a jogalkotó több azonos (akár egyfajta, akár különböző) hatóság hatáskörébe telepít.

Az azonos hatáskörű hatóságok közül az illetékességi okok figyelembevételével kell meghatározni az eljárásra jogosult és köteles közigazgatási hatóságot.

A Ket. **négy általános illetékességi okot** ismer, melyek az alábbiak:

- a természetes személy ügyfél lakó- vagy tartózkodási helye, ennek hiányában szálláshelye, illetve a nem természetes személy ügyfél székhelye (telephelye, fióktelepe);
- az ügy tárgyát képező ingatlan fekvése;
- az ügy tárgyát képező tevékenység gyakorlásának (tervezett gyakorlásának) helye;
- a jogellenes magatartás elkövetésének helye.

A Ket. a négy általános illetékességi okhoz további három illetékességi okot állapít meg, amikor kimondja, hogy hatósági bizonyítvány kiadására a fenti illetékességi okokon túl az a hatóság is illetékes, amelynek:

- területén a bizonyítandó tény bekövetkezett, illetve az állapot tartott vagy megszűnt;
- területén a bizonyítással kapcsolatos dolog van, vagy a bizonyítani kívánt időszakban volt;
- nyilvántartása az adatot tartalmazza.

Az általános illetékességi okokon túl a Ket. **speciális illetékességi okokat** is megállapít, például amikor ügyfél lakcíme ismeretlen.

Ha valamely hatósági ügyben – különböző illetékességi okok alapján – több közigazgatási hatóság illetékes az eljárásra, a **megelőzés elvét** kell alkalmazni, amely szintén speciális illetékességi oknak minősíthető.

Ennek alapján a több illetékes hatóság közül az a hatóság jogosult és köteles eljárni, amely az eljárást elsőként indította meg.

Az **illetékességi összeütközések** feloldását is elsősorban az érintett közigazgatási hatóságoknak kell megkísérelniük.

Ennek eredménytelensége esetén az illetékességi vitát a legközelebbi közös felügyeleti szerv dönti el. Ha pedig ilyen szerv nincsen, a Kormánynak a vita eldöntését kérő hatóság székhelye szerint illetékes általános hatáskörű államigazgatási szerve (a megyei, illetve a fővárosi kormányhivatal) vezetőjének kell döntenie.

A Ket. szóhasználata nem volt egységes a lakhely, tartózkodási hely, szálláshely, illetve a székhely, telephely, fióktelep fogalmait illetően, így a törvény természetes személyek esetén a lakcím, illetve jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek esetén a székhely gyűjtőfogalmakat vezette be. A hatályos szabályozás biztosította, hogy nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű vagy különleges szakértelmet igénylő ügyekben törvény vagy kormányrendelet kijelölje azt a hatóságot, amely meghatározott ügyekben az ország egész területére kiterjedő illetékességgel eljár. Ez a szabály azonban nem illetékességi, hanem hatásköri szabály, hiszen az illetékesség csak több azonos hatáskörű szerv területi alapú munkamegosztásaként értelmezhető, ebben az esetben azonban csak egyetlen – kizárólagos hatáskörű - hatóságról van szó. Ilyen hatásköri szabállyal ugyanakkor a Ket.-et nem szükséges terhelni, hiszen a 19. § (1) bekezdése alapján a hatóság hatáskörét - a hatósági eljárás körébe tartozó ügyfajta meghatározásával - jogszabály állapítja meg, a hatáskört megállapító jogszabály pedig a Ket. külön megengedő rendelkezése nélkül is kijelölhet kizárólagos hatáskörrel rendelkező hatóságot. A Ket. 14. § (3) bekezdése a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló külön törvény számára egyébként is lehetővé teszi a hatásköri és illetékességi szabályoktól való eltérést. A törvény e változtatásra tekintettel helyezi hatályon kívül a Ket. 21. § (3) bekezdését, amely szerint az említett nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű vagy különleges szakértelmet igénylő ügyekben ki kell kérni annak a hatóságnak a nem kötelező erejű véleményét, amely a kizárólagos hatáskört megállapító jogszabály hiányában hatáskörrel és illetékességgel rendelkezik.

A törvény által megállapított 21. § (2) bekezdés evidenciát fogalmaz meg, amely azonban a gyakorlatban problémaként merült fel. Ha jogszabály több hatáskörrel rendelkező hatóságot határoz meg, e hatáskörök tekintetében a hatóságok eljárásának alapjául szolgáló illetékességi oknak azonosnak kell lennie, így kerülhető el, hogy az egyes hatóságok illetékessége között átfedés vagy hiány legyen (pl. az egyik régióban székhellyel rendelkező hatóság az ügyfél lakhelye, a másikban lévő hatóság a jogsértés észlelésének helye alapján legyen illetékes). Nincs lehetőség ebből következően arra, hogy az illetékességi okokat megállapító jogszabály az illetékesség meghatározásán keresztül a hatáskörrel rendelkező több hatóság közül valamelyiknek kizárólagos illetékességet biztosítson. A törvény úgy rendelkezik, hogy ha törvény vagy kormányrendelet hatósági ügyben több hatóságot jogosít fel valamely hatáskör gyakorlására, jogszabály a hatóságok illetékességére csak azonos okot állapíthat meg. A törvény szerint nem indokolja az illetékességi szabályoktól való eltérést az, ha az ügyfél tartósan, három hónapot meghaladó ideig külföldön tartózkodik, a hatóság illetékességét az ügyfél lakóhelye vagy tartózkodási helye, ennek hiányában szálláshelye helyett az ügyfél utolsó ismert hazai lakcíme alapján kell megállapítani. Nem volt világos ugyanakkor a rendelkezés indoka, hiszen ha az ügyfél lakcíme egyébként ismert, továbbá ha a hatóság és az ügyfél közötti kapcsolattartás megoldott (akár kézbesítési meghatalmazott, akár elektronikus kapcsolattartás útján), akkor miért szükséges az általános eljárási kódex szintjén egy ilyen speciális szabályt alkotni, a törvény ezért hatályon kívül helyezi azt. A megelőzés szabályainak módosítása egyrészt stílusos pontosítást tartalmaz, másrészt biztosítja az ügyfél számára azt a lehetőséget, hogy több illetékes hatóság között választhasson: a megelőzés szabályának szigorú érvényesítése esetén ugyanis nem lenne lehetőség arra, hogyha a lakóhely szerint illetékes hatóság már megindítja az eljárást, az ügy átkerülhessen a tartózkodási hely szerinti, tehát az ügyfél számára közelebb eső illetékes hatósághoz.

A közigazgatási szerv az illetékességi területén a hatáskörébe tartozó ügyben köteles eljárni. Az illetékesség annak meghatározását jelenti, hogy adott ügyben az azonos hatáskörű közigazgatási szervek közül melyik jogosult eljárni. A közigazgatási szervek illetékességi területének ismerete mind az ügyfelek jogainak érvényesülése, mind a közigazgatási szervek működése szempontjából nélkülözhetetlen. Az illetékességet megalapozó okokat jogszabályban kell megállapítani. Figyelemmel kell lenni arra, hogy a közigazgatási szerv általános működési területe egyes esetekben eltérhet a közigazgatási szervnek az adott hatósági ügyekre nézve meghatározott illetékességi területétől. Erre a legújabb példa az, hogy a kistérségi székhely település jegyzőjéhez telepített közigazgatási hatósági ügyekben ez a jegyző illetékes a jogszabályban meghatározott - több települést magában foglaló - kistérséghez tartozó hatósági ügyekben eljárni. Az illetékesség az azonos hatáskörű szervek közötti munkamegosztást szabályozza. Az illetékességi okok pontos, teljes körű törvényi felsorolására a közigazgatási ügyek sokszínűségére tekintettel nincs lehetőség. A törvény nem ad tételes felsorolást az illetékességi okokról, hanem a leggyakrabban előforduló illetékességi okokat fogalmazza meg azzal, hogy jogszabály attól eltérően is rendelkezhet. Az ügy jellege, tárgya, az ügyfél jogai gyakorlásának

biztosítása, a bizonyítás megkönnyítése azok a szempontok, amelyek alapján az általános illetékességi okok megállapításra kerültek. A törvény az általános illetékességi okok között első helyen az ügyfél lakcímét, lakó-, tartózkodási helyét, ennek hiányában szálláshelyét – az Mtv. rendelkezése alapján együtt lakcím -, székhelyét, telephelyét, fióktelepét - az Mtv. Rendelkezése alapján együtt székhely - jelöli meg. Azokban az esetekben, amikor a jogi személy ügyfélnek több telephelye, fióktelepe van, vagy akár az ország egész területén működik, jogszabály előírhatja, hogy az ügyfél székhelye határozza meg az eljáró hatóság illetékességét. A törvény ingatlanra (termőföldre, házra, egyéb épületre, lakásra, házhelyre stb.) vonatkozó ügyben annak a hatóságnak az illetékességét határozza meg, amelynek területén az ingatlan fekszik. Az eljáró hatóság ismerheti az ingatlanra vonatkozó jogokat, tényeket, helyismerettel rendelkezhet, a hasonló ügyekben azonos mérlegelési szempontokat alkalmazhat. A fentiek alapján az eljárás gyorsabb lefolytatása és szakszerűbb lebonyolítása biztosítható (pl. a kisajátítással, kilakoltatással, építési, bontási, használatbavételi engedéllyel kapcsolatos ügyekben). Azokban a közigazgatási ügyekben, amelyek engedélyhez vagy bejelentéshez kötött tevékenységgel kapcsolatosak, az a hatáskörrel rendelkező szerv jár el, amelynek területén a tevékenységet gyakorolják vagy gyakorolni kívánják. Engedélyhez vagy bejelentéshez kötött tevékenységgel kapcsolatos ügyekben a tevékenységi területen azt a területet kell érteni, ahol az ügyfél jogszerűen működik, dolgozik, illetve ahol a tevékenység végzésével kapcsolatos telephelye van. Az illetékesség meghatározásánál figyelemmel kell lenni arra is, hogy a tevékenység folytatása befolyásolhatja a környezet állapotát és az ott élők életkörülményeit. A jogellenes magatartás elkövetőjével szemben az a hatóság illetékes, melynek területén a cselekményt elkövették. Az eljárás gyors lebonyolítása, az elkövetett jogellenes magatartás (cselekmény) miatt indokolt volt lehetőségként megfogalmazni az általános illetékességi szabályt. Kialakulóban vannak olyan szervek, amelyek esetében az illetékességi terület és az illetékesség már nem értelmezhető. Így pl. az ügyfél az okmányirodák hatáskörébe tartozó egyes ügyekben az ország területén működő - a kirendeltségeket és a központi irodákat is ideértve immár több, mint 300 - okmányiroda bármelyikéhez fordulhat. Ezt az teszi lehetővé, hogy az okmányirodák a központi adatbázisra támaszkodva dolgoznak, az pedig bármely okmányiroda számára elérhető. Egyébként egy nagy bevásárlóközpontban működő okmányirodának, vagy a Központi Okmányirodának, amelynek eleve nincs is kijelölt illetékességi területe, illetékessége az ország egész területére kiterjed. A Ket. önmaga is megfogalmaz speciális illetékességi szabályt a hatósági bizonyítvány kiadásakor. Kimondja, hogy az általános illetékességen túlmenően az a hatóság is illetékes, amelynek a területén a bizonyítandó tény bekövetkezett, az állapot tartott vagy megszűnt, amelynek területén a bizonyítással kapcsolatos dolog van, vagy a bizonyítani kívánt időszak volt, illetve amelynek nyilvántartása az adatot tartalmazza. [Ket. 83. § (2) bekezdés] Ha törvény vagy kormányrendelet hatósági ügyben több hatóságot jogosít fel valamely hatáskör gyakorlására, akkor jogszabály a hatóságok illetékességére csak azonos illetékességi okot állapíthat meg. A szabályozással elkerülhető, hogy egyes hatóságok illetékessége közt átfedés vagy hiány legyen (pl. az egyik régióban székhellyel rendelkező hatóság az ügyfél lakóhelye, a másikban lévő hatóság a jogsértés észlelésének helye alapján legyen illetékes). A szabály alapján megakadályozható, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóságok közül az illetékességet megállapító jogszabály kizárólagos illetékességet állapítson meg. Ha az ügyfél lakcíme ismeretlen az illetékességet az ügyfél utolsó ismert hazai lakcíme alapján kell megállapítani. Abban az esetben, ha nem állapítható meg az ügyfél utolsó ismert hazai lakcíme, a törvény szerint az eljárásra az adott ügyfajtában a fővárosban eljárásra jogosult hatóság, míg a jegyző hatáskörébe tartozó ügyben a fővárosi főjegyző az illetékes. Ezek a szabályok biztosítják, hogy az illetékes hatóság hiánya ne akadályozza az eljárás lefolytatását. Előfordulhat, hogy egy közigazgatási hatósági ügyben több szerv illetékes, és több szerv előtt indulhat eljárás az általános, illetőleg a különös szabályok szerint. A jogbiztonság megköveteli, hogy ugyanabban az ügyben ne járjon el több szerv, mert megengedhetetlen és sérti a jogbiztonságot, ha az eljáró szervek külön-külön eltérő tartalmú döntést hoznak. Ilyen esetekre került megfogalmazásra a Ket.-nek a megelőzésre vonatkozó rendelkezése. Az Mtv. fenntartotta a megelőzésre vonatkozó szabályokat, kibővítette azonban azzal az ügyfélbarát rendelkezéssel, hogy a megelőzés esetén az ügyfél jogosult választani a hatáskörrel rendelkező, illetékes eljáró hatóságok között. A Ket. szabályainak szigorú érvényesítése alapján, ha az ügyfél lakóhelye szerinti hatóság már megindította az eljárást, nem lenne lehetőség arra, hogy azt a tartózkodási helye szerinti hatóság folytassa le.

Az eljárási kötelezettség

A jogállami működés, a közigazgatási jogalkalmazás törvényessége és az ügyféli jogok nézőpontjából is kiemelkedő jelentősége van a közigazgatási hatóságot terhelő eljárási kötelezettség törvényi rögzítésének.

Ennek alapján **a közigazgatási hatóság a joghatósága alá és a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén** – az ügyfajta irányadó ügyintézési határidőn belül – **köteles eljárni**. E kötelezettség **megszegése esetén a mulasztás jogkövetkezményeit** kell alkalmazni, melynek során főszerep jut a mulasztó hatóság felügyeleti szervének.

Jogellenes mulasztás esetén az ennek megállapításától számított nyolc napon belül a **felügyeleti szerv** – akár az érintett ügyfél erre irányuló kérelme alapján, akár hivatalból eljárva – a mulasztó hatóságot határidő kitűzésével az **eljárás lefolytatására utasítja**. Az utasításban szereplő határidő eredménytelen eltelte után a felügyeleti szerv az eljárás lefolytatására haladéktalanul egy másik, a mulasztó hatósággal **azonos hatáskörű hatóságot jelöl ki**. Ezzel egyidejűleg a felügyeleti szerv köteles a **mulasztó hatóság vezetője ellen fegyelmi eljárást** kezdeményezni; e kezdeményezés alapján a fegyelmi eljárás lefolytatása kötelező.

Eltérő szabályok vonatkoznak arra az esetre, ha **a mulasztó egy önkormányzati hatóság** (képviselőtestület, közgyűlés, főpolgármester, polgármester, közgyűlési elnök, bizottság, részönkormányzat testülete, társulás). Ekkor az illetékes államigazgatási hivatal vezetője hívja fel a mulasztó tisztségviselőt vagy testületet, hogy soron kívül, illetve a testület legközelebbi ülésén, de legkésőbb harminc napon belül határozzon.

Amennyiben az államigazgatási hivatal vezetőjének felhívása nem jár eredménnyel, a hivatalvezető vagy az ügyfél kérelmére a **közigazgatási ügyekben eljáró bíróság** (az illetékes megyei, fővárosi bíróság) nem peres eljárásban kötelezi a hatóságot az eljárás lefolytatására. Ugyanez a szabály alkalmazandó akkor, ha az adott ügyben nincs felügyeleti szerv, vagy a felügyeleti szerv nem tesz eleget az intézkedési, eljárási kötelezettségének; mindezen esetekben az ügyfél kérelme alapján kerül sor a bírósági kötelezés kibocsátására.

A közigazgatási hatósági jogalkalmazásban létezik egy **speciális eljárási kötelezettség** is, amikor a kötelezettség független a joghatóságtól, a hatáskörtől és az illetékességtől. Ha ugyanis valamely hatóság olyan helyzetet észlel, amelynél a késedelem elháríthatatlan kárral vagy veszéllyel járna, köteles megtenni az ennek elhárításához szükséges **ideiglenes intézkedést**. A megtett ideiglenes intézkedésről köteles haladéktalanul értesíteni a joghatósággal és hatáskörrel rendelkező illetékes hatóságot, amely az ideiglenes intézkedés szükségességét felülvizsgálja, és szükség esetén megteszi a megfelelő intézkedést.

A jogsegély

Főszabályként **a közigazgatási hatóság csak illetékességi területén járhat el**, folytathat le különféle eljárási cselekményeket (pl. tanúmeghallgatás, helyszíni szemle). Az illetékességi területen kívül felmerülő, az adott ügy tényállásának tisztázásához szükséges eljárási cselekmények megtétele céljából az eljáró közigazgatási hatóság a jogsegély intézményét veszi igénybe.

Belföldi jogsegély esetén az erre irányuló megkeresést az adattal, bizonyítékkal stb. rendelkező hatósághoz, más esetekben (pl. eljárási cselekmény megtétele végett) az ügy jellegétől függően a megkereső hatósággal azonos hatáskörű illetékes szervhez, ennek hiányában az illetékes települési önkormányzat jegyzőjéhez kell intézni. A belföldi jogsegély iránti kérelmet a megkeresett hatóság adatszolgáltatás, iratküldés stb. esetén nyolc napon belül, eljárási cselekmény megtételének szükségessége esetén pedig tizenöt napon belül köteles teljesíteni. Ha az adat elektronikusan rögzített nyilvántartásban áll rendelkezésre, a megkeresést napon belül kell teljesíteni.

Ha az eljárásban szükségessé váló adat, irat stb. külföldön található, illetve a szükséges eljárási cselekmény külföldön végezhető el, a magyar hatóság a **nemzetközi jogsegély** intézményét alkalmazza. Nemzetközi jogsegély igénybevételére közigazgatási jogsegélyegyezmény, együttműködési megállapodás vagy viszonzossági gyakorlat alapján, valamint akkor kerülhet sor, ha ezt nemzetközi szerződés lehetővé teszi.

Jogsegélyre a hatósági eljárásban akkor kerül sor, ha a hatáskörrel rendelkező illetékes szervnek az adott ügy intézése során olyan adatra, tényre, iratra vagy bizonyítékra van szüksége, amely más hatóságnál van, vagy onnan szerezhető be, illetőleg ha olyan eljárási cselekményt kell végeznie, amely más hatóság illetékességi területén fogantatható. Ezen túlmenően sor kerülhet jogsegély kérésére, ha az ügyfél jogos érdeke vagy a költségtakarékosság azt indokoltá teszi. A jogsegély az az eljárási cselekmény, amellyel a megkeresett hatóság a megkereső hatóságnak a felsorolt körülményekre,

illetőleg cselekményekre irányuló kérelmét teljesíti. Belföldi hatóságtól kért jogsegély esetén a belföldi megkereső hatóság a meghatározott eljárási cselekmény elvégzésére, valamint ha azt az ügyfél jogos érdeke vagy a költségtakarékosság indokoltta teszi, megkeresi az ügyben azonos hatáskörű illetékes hatóságot, ha ilyen nincs, akkor a megkeresést a települési önkormányzat jegyzőjéhez kell intézni. Ha az országos hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szerv konkrét ügyben jár el, a költségtakarékosságra figyelemmel vagy az ügyfél érdekében megkeresheti a területileg illetékes jegyzőt. Az Mtv. pontosítja és kibővíti a Ket.-nek a belföldi jogsegélyre vonatkozó rendelkezéseit. Ennek alapján törvényben meghatározott ügyfajtában - más hatóságon kívül - egyéb szervnek és személynek is küldhető belföldi jogsegély (megkeresés). Az Mtv. hatálybalépése után tehát törvényben meghatározott esetben a szolgáltató vállalatok és a munkáltatók is kötelesek teljesíteni a jogsegély-kérelmeket. Ez a szabály erősíti a közigazgatási hatósági eljárás szolgáltató jellegét. A megkeresett szerv tizenöt napon belül köteles teljesíteni a megkeresésben foglaltakat, ha meghatározott cselekményt kell elvégezni, illetve a cselekményt az ügyfél jogos érdeke vagy költségtakarékosság indokolja. Ha a megkeresés adat, ténybeli ismeret, irat vagy más bizonyíték megszerzésére irányul, a megkeresést nyolc napon belül kell teljesíteni. A megkeresés teljesítési határidői között, újként került megállapításra, hogy ha rendelkezésre álló adat elektronikusan rögzített nyilvántartásban áll rendelkezésre, akkor a jogsegély teljesítését haladéktalanul, de legkésőbb a kérelem megérkezésétől számított öt napon belül kell teljesíteni. Nyilvánvaló, hogy az ilyen nyilvántartásból való adatszolgáltatás nem egy bonyolult eljárási cselekmény, így határidőben való teljesítése nem okozhat problémát.

Ismeret-ellenőrző kérdések:

- Sorolja fel az eljárási alapelveket!
- Melyek az ügyfél alapelvekben rögzített jogai és kötelezettségei?
- Mit jelent a Ket. tárgyi hatálya (közigazgatási ügy fogalma)?
- Kikre terjed ki a Ket. személyi hatálya?
- Kik minősülnek ügyfélnek, és kiket illet meg az ügyféli jogállás?
- Mely szervek intézhetnek közigazgatási hatósági ügyet?
- Ismertesse a jogsegély tartalmát!
- Hivatkozhat-e az ügyfél a fellebbezésében arra, hogy az elsőfokú hatóság eljárása során valamely eljárási alapelvet megsértette? (Igen, mert az alapelvek is a Ket. tételes jogi rendelkezései.)
- Közigazgatási hatósági ügynek minősül-e, ha egy ügyvédet fegyelmi eljárás eredményeként kizárnak a Kamara tagjai sorából? (Nem, mert a fegyelmi vagy etikai eljárás eredményeként történő nyilvántartásból való törlést a Ket. nem tekinti közigazgatási hatósági ügynek.)
- Ügyfélnek tekinthető-e a Levegő Munkacsoport egy környezetvédelmi hatósági ügyben? (Ún. kvázi ügyfélnek tekinthető, mivel a környezetvédelmi törvény felhatalmazása alapján a környezetvédelmi ügyekben gyakorolhatja az ügyféli jogokat.)
- Az állampolgársági bizonyítvány kiállítása a Ket., vagy állampolgársági törvény alapján történik? (A Ket. alapján, kivételként, mert állampolgársági eljárás egyébként a Ket. hatálya alól kivett eljárások körébe tartozik.)
- A hatáskör-átruházás tilalmába ütközik-e, ha a helyi önkormányzat képviselő-testülete az ún. önkormányzati hatósági ügyek intézését egyes bizottságaira ruházza? (Nem, mert a hatáskörátruházás tilalma alól törvény – jelen esetben az önkormányzati törvény – kivételt tehet

6. A közigazgatási hatósági eljárás szakaszai

A közigazgatási hatósági eljárás **több eljárási szakaszra** különíthető el:

- a hatósági ellenőrzés;
- az elsőfokú eljárás;
- a jogorvoslati eljárások, valamint
- a végrehajtási eljárás.

Az egyes eljárási szakaszok jellege, jelentősége, illetve előfordulási gyakorisága eltérő. A **leggyakrabban megvalósuló eljárási szakasz** természetesen – az akár kérelemre, akár hivatalból induló – elsőfokú eljárás (alapeljárás); a jogszabálysértést fel nem táró hatósági ellenőrzések kivételével gyakorlatilag valamennyi hatósági ügy megjárja az elsőfokú eljárás szakaszát.

Szintén gyakori a hatósági ellenőrzés lefolytatása (erre jellemzően hivatalból kerül sor), amely jogszabálysértés, illetve valamely kötelezettség nem teljesítésének feltárása esetén jellemzően az elsőfokú eljárás hivatalbóli megindításához vezet. Az elsőfokú eljárásokhoz, illetve a hatósági ellenőrzésekhez képest viszont csak a hatósági ügyek töredékében kerül sor – akár ügyféli kérelem alapján, akár hivatalból – valamely jogorvoslati eljárásra, illetve végrehajtási eljárásra. Az elsőfokú eljárást a közigazgatási eljárásjogi szaknyelv gyakran alapeljárás néven is említi. Ez a találó elnevezés azt juttatja kifejezésre, hogy a tipikus jellegű - tehát határozat kibocsátására irányuló - eljárás az elsőfokú eljáráson alapul, s a szükséghez képest erre az alapra épül rá azután a jogorvoslati eljárás, illetőleg a végrehajtási eljárás. Vannak azonban olyan eljárásfajták, amelyekben az elsőfokú eljárást a hatósági ellenőrzés helyettesíti, vagy megelőzi, amely azután vagy határozat kibocsátásával zárul, vagy nem. Ha ugyanis az ellenőrzést végző hatóság mindent rendben talál, fölösleges lenne határozatot hoznia.

6.1. A hatósági ellenőrzés

A **hatósági ellenőrzés tárgya** vagy a jogszabályban foglaltak hatályosulásának, vagy a jogerős hatósági döntésben (jellemzően hatósági határozatban) megállapított kötelezettségek teljesítésének vizsgálata. Mindennek megfelelően a hatósági ellenőrzés vagy megelőzi az elsőfokú eljárást, vagy pedig a jogerős hatósági döntés meghozatalát követően kerül rá sor.

Az első esetkörben bármely jogalkotó által kibocsátott jogszabály hatályosulása képezheti az ellenőrzés tárgyát (pl. a munkavédelmi előírásokat meghatározó törvény, vagy a települési önkormányzat helyi iparüzési adót bevezető rendelete).

A második esetkörben, a hatósági döntések esetében a hatósági ellenőrzés lefolytathatóságának feltétele az adott határozat végrehajthatósága. A közigazgatási határozatnak tehát főszabályként jogerősnek kell lennie.

A Ket. a **hatósági ellenőrzésnek több fajtáját** is megkülönbözteti; így a hatósági ellenőrzés keretében az ellenőrzést lefolytató hatóság

- az ügyféltől jogszabályban meghatározott **adatok** – időszakos vagy folyamatos – **szolgáltatását** kérheti (amennyiben az adatok személyes adatnak minősülnek, az adatszolgáltatás csak törvényben meghatározott adatok tekintetében kérhető);
- **iratok bemutatását** kérheti (pl. az áru beszerzését igazoló számlát, vagy a gépjárművezetői engedélyt);
- **egyéb tájékoztatást** kérhet (pl. az ellenőrzött szerv alkalmazásában álló munkavállaló meghallgatása); vagy
- **helyszíni ellenőrzést** tarthat.

Az egyes hatósági ellenőrzésfajtákon belül minden kétséget kizáróan a **helyszíni hatósági ellenőrzés** bír a legkiemelkedőbb jelentőséggel.

6.1.1. A helyszíni hatósági ellenőrzés

A helyszíni hatósági ellenőrzés lefolytatásával kapcsolatos törvényi szabályozás középpontjában két fontos

- esetenként egymással ütköző – alapelv érvényre juttatása áll: egyfelől az ellenőrzést **az ügyfél (az ellenőrzés alá vont személy) lehető legnagyobb kíméletével** kell végezni, másfelől az ellenőrzés során **az**

ellenőrzés eredményességét mindig szem előtt kell tartani. A helyszíni ellenőrzéssel kapcsolatos részletes szabályok a két alapelv ütközése esetén az eljárás eredményességének biztosítják az elsődlegességet.

Garanciális jelentőséggel bír az ellenőrzési jegyzőkönyv elkészítése, amelyben a helyszíni ellenőrzés során tett megállapításokat, az ügyfél által tett nyilatkozatokat, illetve az esetleges lefoglalással kapcsolatos tényeket és körülményeket kell rögzíteni. A helyszíni ellenőrzés során, abban az esetben, ha a hatóság nem tapasztal jogsértést, elegendő csupán hivatalos feljegyzést készíteni. A hivatalos feljegyzést az ügyfél kérelmére a helyszínen át kell adni, vagy azt az ellenőrzés befejezésétől számított nyolc napon belül meg kell küldeni. Ezzel szemben a jegyzőkönyv egy példányát – minden esetben, tehát akkor is, ha ezt az ügyfél külön nem kéri – át kell adni a helyszínen az ügyfélnek, illetve részére az ellenőrzés befejezésétől számított nyolc napon belül azt meg kell küldeni.

6.1.2. A hatósági ellenőrzés jogkövetkezményei

A hatósági ellenőrzés bármely fajtája esetében az ellenőrzés lezárultát követően, az ellenőrzés megállapításaitól függően a közigazgatási hatóság kétféle úton indulhat el. Ha a hatósági ellenőrzés az ellenőrzött személy vagy szerv önkéntes jogkövető, kötelezettségeket önkéntesen teljesítő magatartását állapította meg, az ellenőrzési jegyzőkönyv (hivatalos feljegyzés) irattárba kerül, s az ügynek nem lesz további folytatása.

Ha viszont a közigazgatási hatóság az ellenőrzés eredményeként megállapítja, hogy az ügyfél a jogszabályban, illetve hatósági határozatban foglalt előírásokat megsértette, [a hatóság saját hatáskörére és az ügy körülményeire (pl. a jogsértés súlyossága, a mentő körülmények léte) figyelemmel az ügynek az alábbi folytatásai lehetségesek:

- A hatóság felhívja az ügyfél figyelmét az ellenőrzés során feltárt jogszabálysértésre, és határidő megállapításával felszólítja annak megszüntetésére;
- a hatóság hivatalból megindítja az eljárást, és megteszi a szükséges intézkedéseket a jogszabálysértés megszüntetése érdekében; és/vagy
- megkeresi az intézkedésre hatáskörrel rendelkező hatóságot, illetve fegyelmi, szabálysértési, büntető-, polgári vagy egyéb eljárást kezdeményez.

6.2. Az elsőfokú eljárás

Az elsőfokú eljárásban előforduló eljárási jogintézmények, normák jelentős részükben – értelemszerűen a szükséges kisebb-nagyobb változtatásokkal – **érvényesek a közigazgatási eljárás valamely más szakaszában, vagy akár az összes szakaszában is.** Példának okáért a bizonyítás rendszerével, a bizonyítási eszközökkel összefüggő eljárási szabályokat kell alkalmazni – a bírósági felülvizsgálat kivételével – a jogorvoslati eljárásokban is, vagy a kérelemnek hatósági végzéssel való érdemi vizsgálat nélküli elutasítása mind a jogorvoslati eljárásokban (pl. a fellebbezési kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítása), mind a végrehajtási eljárásban (a végrehajtás iránti kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítása) alkalmazandó jogintézmény.

Az elsőfokú hatósági eljárás folyamata **három szakaszra**, éspedig

- az eljárás megindítására,
- a tényállás tisztázására (bizonyítás), valamint
- a döntés meghozatalára bontható fel.

6.2.1. Az eljárás megindítása

A közigazgatási hatósági eljárás vagy az ügyfél aktivitásának eredményeképpen **kérelemre**, vagy – az ügyfelet az eljárásindítás szemszögéből passzív szerepre kárhóztatva – a hatóság elhatározása folytán **hivatalból** (ex officio) indul meg.

Kérelemre induló eljárások

A magyar közigazgatási eljárásjog hagyományosan egy szűkebb és egy tágabb értelmet tulajdonít a kérelem fogalmának. **Szűkebb értelemben** a kérelem egy olyan beadványt jelent, amelyben az ügyfél (a kérelmező) a beadványával megcélzott közigazgatási hatóságtól valamilyen jogosultságot (pl. engedélyt, hozzájárulást, kötelezettség elengedését) kér, valaminek az igazolását kéri általában saját maga részére.

Tágabb értelemben a kérelem magában foglalja mindazokat a külső (tipikusan ügyféltől, de akár más személytől vagy szervtől kiinduló) kezdeményezéseket, amelyek eredményeképpen a közigazgatási hatóság megindítja az eljárást. A kérelem e tág fogalmába beletartozik a szűkebb értelemben vett kérelem (az ügyfél kérelme), a bejelentés, a nyilatkozat, más hatóság kezdeményezése (pl. a hatósági

ellenőrzést követő intézkedési kötelezettség részeként), valamint a külön jogszabályban meghatározott panasz. A 2009. október 1-jén hatályba lépő módosítás következtében azonban a Ket. szövegéből kikerült a tágabb értelemben vett beadványok megnevezésének felsorolása, ugyanakkor a kérelem kötelező tartalmi elemeinek felsorolása kiegészült azzal, hogy a kérelemnek tartalmaznia kell az ügyfélnek a hatóság döntésére vonatkozó kifejezett kérelmét. A kiegészítés megkönnyíti a hatóságok számára a beadványok minősítését:

vagyis annak eldöntését, hogy adott esetben kérelemről vagy közérdekű bejelentésről van-e szó. A törvény lényegesen változtat a kérelem benyújtásának szabályain. A Ket. 34. § (1) bekezdése szerint a kérelmet a hatósághoz írásban lehetett benyújtani, a természetes személy ügyfél azonban kérelmét szóban is előterjesztheti. Indokolatlan a természetes és a nem természetes személyek közötti különbségtétel. A törvény ezért - összhangban a II/A. Fejezetben szabályozott kapcsolattartási módokkal - kimondja, hogy a kérelmet írásban és szóban is be lehet nyújtani. A kérelem telefonon a hatályos szabályok szerint csak a (2) bekezdésben meghatározott rendkívüli helyzetekben terjeszthető elő - ilyen helyzetben kivételt kell alkalmazni a főszabály alól, mely szerint joghatás kiváltására alkalmas cselekményt nem lehet telefonon folytatni. A törvény az elektronikus kapcsolattartásra vonatkozó szabályokkal összhangban csak törvény számára teszi lehetővé, hogy elektronikus formanyomtatvány vagy szoftver kötelező alkalmazásáról rendelkezzen, egyéb jogszabály a kérelem más benyújtási formái mellett szabályozhatja ezek, illetve a nyomtatvány alkalmazását. A hatóságnak az elektronikus tájékoztatás szabályai szerint meghatározott honlapon kell közzétennie a formanyomtatvány kitölthető, illetve letölthető, valamint a szoftver letölthető változatát.

A hatóság nem követelheti meg a formanyomtatvány használatát, ha azt nem tette elérhetővé. Ha a hatóság a közzétételt elmulasztotta, nem szüntetheti meg az eljárást amiatt, hogy az ügyfél a formanyomtatvány hiányában nem tett eleget a hiánypótlási kötelezettségének. A törvény világossá teszi azt, amit a hatályos Ket. nem egyértelműen kezel: a kérelemre vonatkozó szabályok nem csupán az eljárás megindításáról szóló kérelemre vonatkoznak, hanem minden kérelemre, amellyel az ügyfél egyedi ügyben fordul a hatósághoz, így például igazolási kérelem esetén. E szabályból következik, hogy minden kérelmet tartalma szerint kell elbírálni, vagy hiányosság esetén hiánypótlási felhívásnak van helye.

A kérelem

A Ket. a kérelmet – tekintettel annak kiemelkedő garanciális jelentőségére – mind tartalmi, mind formai vonatkozásokban igen részletesen szabályozza.

Tartalmi vonatkozásait illetően a **kérelem kötelező elemei** az alábbiak:

- az ügyfél és képviselőjének neve (jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet ügyfél esetén annak megnevezése);
- az ügyfél lakcíme (székhelye, telephelye);
- ha az adott ügyfajtára vonatkozó különös eljárási szabály előírja: az ügyfél törvény alapján kezelhető azonosítója (pl. adóazonosító jel, adószám, TAJ szám);
- a jogszabályban előírt mellékletek (pl. építési engedély iránti kérelemnél a tervdokumentáció), valamint az ügyfél azonosítója abban az esetben, ha az eljáró hatóságnál az ügyfél rendelkezik ezzel;
- az ügyfélnek a hatóság döntésére irányuló kifejezett kérelme.

Fentieken túl a kérelem tartalmazhatja a hivatalos célokra használható elektronikus levélcímet és a távközlési (telefon, telefax) úton való elérhetőséget is.

Nem szól külön a törvény róla, de nyilvánvalóan **lényegi eleme** minden kérelemnek, hogy a kérelmező ügyfél – lehetőség szerint pontosan és érthetően – megjelölje, hogy mit is kér a hatóságtól (engedélyt, segílyt stb.). Ennek hiányában ugyanis a kérelem érdemben nem bírálható el.

A kérelem megfogalmazásbeli, megnevezésbeli hiányosságai viszont nem járnak ezzel a jogkövetkezmennyel.

Lényeges szabály ugyanis, hogy **a kérelmet tartalma szerint kell elbírálni** akkor is, ha az nem egyezik az ügyfél által használt elnevezéssel.

A magyar hatósági jogalkalmazás deklaráltan ügyfélbarát és szolgáltató jellege indokoltá teszi, hogy a jogi szabályozás **tehermentesítse az ügyfeleket**.

E szempontra figyelemmel a Ket. kimondja, hogy a hatóság az ügyféltől **nem kérheti**

- a szakhatósági állásfoglalás vagy az előzetes szakhatósági hozzájárulás csatolását, illetőleg
- az ügyfél azonosításához szükséges adatok kivételével olyan adat igazolását, amely nyilvános,

vagy amelyet valamely hatóság, bíróság vagy a Magyar Országos Közjegyzői Kamara jogszabállyal rendszeresített nyilvántartásának tartalmaznia kell.

Emellett különleges adatok esetén az ügyfél kérheti, hogy az adattal rendelkező szerv az adatot az általa megjelölt hatóságnak továbbítsa.

A törvényi megfogalmazásból („nem kérheti”) ugyanakkor az is következik, hogy az ügyfél saját akaratából dönthet úgy, hogy bizonyos igazolásokat maga szerez be, s ilyen esetben (ha azok megfelelőek) a hatóság ezeket köteles elfogadni.

A kérelmet az ügyfélnek a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező közigazgatási hatóságnál kell előterjesztenie.

Ezen túlmenően **a természetes személy ügyfél** az első fokú eljárás megindítására irányuló kérelmét

- a foglalkoztatójának székhelye (telephelye) szerinti illetékes, azonos hatáskörű hatóságnál;
- ennek hiányában pedig a lakcíme vagy munkahelye szerint illetékes települési önkormányzat jegyzőjénél,

- a Kormány által rendeletben meghatározott ügyekben az integrált ügyfélszolgálati irodánál.

is előterjeszheti; ezekben az esetekben a kérelmet átvevő hatóság továbbítja a kérelmet a hatáskörrel rendelkező illetékes közigazgatási hatósághoz.

A törvény új modellt teremt az egyablakos eljárásra. A jogintézmény szabályozásával a törvény lehetőséget teremt arra, hogy a magyar jogalkotó úgy rendelkezzen, hogy valamely jog megszerzéséhez szükséges több eljárást az ügyfél egy „ablaknál”, az ún. közreműködő hatóságnál tudjon megindítani. Az egyablakos eljárásoknak tehát a Ket.-ben foglalt szabályok csupán a közös magját fogják alkotni, amelyeket az ágazatok szabadon alakíthatnak. Főszabályként ezért a Ket. „postás” szereppel ruházza fel a közreműködő hatóságot, amely a kérelmeket továbbítja a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságokhoz, amelyek önállóan járnak el, és amelyek külön-külön hozzák meg és közlik döntésüket az ügyféllel. A Ket. emellett maga is felruházza néhány hatáskörrel a közreműködő hatóságot, amely például jogosult a kérelem teljességét ellenőrizni, illetéket és díjat beszedni, illetve meghatározott esetekben érdemi vizsgálat nélkül elutasítani a kérelmet. A közreműködő hatóság funkciója természetesen nem az, hogy még eggyel bővítse azon hatóságok számát, amelyekkel az ügyfélnek kapcsolatot kell tartania. A szabályozás alapja az, hogy jelenleg is tipikusan több hatósági eljárást kell lefolytatni ahhoz, hogy az ügyfél egyetlen jogot végül gyakorolni tudjon, például gazdasági, kereskedelmi tevékenységet folytathasson. Az ügyfél terheit csökkenti, ha az összes eljárást egy hatóság megkeresésével meg tudja indítani, ezt követően pedig a szükséges hatósági eljárások párhuzamosan folyhatnak.

A kérelem vizsgálata

A kérelemre indult eljárásokban kiemelkedő fontossága van a beérkezett kérelem alapos és körültekintő előzetes vizsgálatának. **Nem fogadhatja be** a közigazgatási hatóság az ügyfél kérelmét, ha abból nyilvánvalóan megállapítható, hogy

- a kérelem **érdemi vizsgálat nélküli elutasításának** van helye, vagy
- a kérelmet **át kell tenni** a hatáskörrel rendelkező illetékes hatósághoz.

A közigazgatási hatóság a befogadott kérelmet **haladéktalanul ellenőrzi abból a szempontból, hogy a kérelem tartalmazza-e**

- a törvény által előírt kötelező tartalmi elemeket (az ügyfél azonosítására szolgáló adatok, a szükséges mellékletek – részletesebben lásd a korábbiakban leírtakat);
- a hatóságnak van-e joghatósága, hatásköre és illetékessége az ügy bírálására,
- ideiglenes intézkedés vagy ideiglenes biztosítási intézkedés alkalmazásának van-e helye.

Ha a vizsgálat eredményeként a kérelem valamely hiányossága, fogyatékosága derül ki (pl. nem csatolták valamelyik mellékletet), akkor a hatóság **hiánypótlási felhívást** bocsát ki. Előfordulhat még olyan eset is, amikor a kérelem alapján egyértelműen megállapítható, hogy előzetes kérdés elbírálására van szükség (kötelező felfüggesztési ok); ekkor az eljáró hatóság – lényegében az eljárás megindításával egyidejűleg – **az eljárást az előzetes kérdés elbírálásáig felfüggeszti.**

A kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítása

Ha a közigazgatási hatóság a kérelem előzetes vizsgálata során a következő esetek valamelyikének fennforgását észleli, a kérelmet **nem fogadhatja be**, azt érdemi vizsgálat nélkül, nyolc napon belül **végzéssel** el kell utasítani.

A törvény alapján nem fogadható be a kérelem, ha

- az eljárásra magyar hatóságnak nincs joghatósága;

- a hatóságnak nincs hatásköre vagy nem illetékes, és a kérelem áttételének nincs helye;
- a kérelem nyilvánvalóan lehetetlen célra irányul;
- jogszabály a kérelem előterjesztésére határidőt vagy határnapot állapít meg, és a kérelem idő előtti vagy elkészt;
- a hatóság a kérelmet érdemben már elbírálta, és változatlan tényállás és jogi szabályozás mellett ugyanazon jog érvényesítésére irányuló újabb kérelmet nyújtottak be, és újrafelvételnek nincs helye, feltéve, hogy a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítását jogszabály nem zárja ki;
- a kérelem nyilvánvalóan nem az előterjesztésére jogosulttól származik; vagy
- a kérelem tartalmából megállapítható, hogy az ügy nem hatósági ügy.

A törvény koncepciója szerint a jövőben nem számít a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának indokául önmagában az, ha a kérelem áttételének alapjául szolgáló adatok hiányoznak, és azok hivatalból sem állapíthatóak meg. Az ilyen esetekben a jövőben hiánypótlási felhívást kell kibocsátani, és annak alapján az ügyet áttenni. A hiánypótlás elmulasztása esetén pedig a hatóság az eljárást megszüntetheti. A törvény kimondja, hogy a kérelem érdemi vizsgálat nélkül elutasítható, ha a kérelem idő előtti. Abban az esetben ugyanis, ha jogszabály vagy a hatóság meghatározza azt a határidőt, amelyen belül a kérelem benyújtható, akkor a legkorábbi időpontot megelőzően benyújtott kérelem elbírálására nincs lehetőség, és hatását tekintve azonosan kell kezelni, mint azt az esetet, amikor a kérelem benyújtása a jogszabály vagy a hatóság által meghatározott határidőn túl történik. A törvény úgy rendelkezik, hogy érdemi vizsgálat nélkül elutasítható a kérelem, ha az nyilvánvalóan nem az előterjesztésre jogosulttól származik. Ha jogszabály anyagi jogi szempontok szerint meghatározza, hogy pontosan ki jogosult a kérelmet benyújtani, akkor a hatóság a kérelem előzetes, a hiánypótlás szabályaira tekintettel történő vizsgálata során megállapíthatja a jogszabályi feltételek hiányát, ilyenkor indokolatlan az eljárás lefolytatásának és érdemi döntés meghozatalának az elvárása, lévén az eljárás eredményeként csak elutasító döntés szülehet. A kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasító végzés ellen **önálló fellebbezésnek, illetve bírósági felülvizsgálat iránti keresetlevél előterjesztésének van helye.**

Áttétel

Amennyiben tehát a hatóság a kérelem első vizsgálata alapján hatáskörének vagy illetékességének hiányát észleli, a kérelmet nem fogadhatja be, azt haladéktalanul, de legkésőbb nyolc napon belül átteszi a hatáskörrel vagy illetékességgel rendelkező hatóságához. Az áttételről egyidejűleg az ügyfelet is értesíteni kell. (Ehhez kapcsolódóan megjegyezzük, hogy – bár itt tipikus – az áttétel szükségessége akár az eljárás folyamán később is felmerülhet, ekkor az ügyet az addig keletkezett valamennyi irattal egyetemben kell áttenni a hatáskörrel rendelkező illetékes hatóságához.) Ha a kérelemből nem állapítható meg az, hogy melyik hatóság rendelkezik illetékességgel, illetve melyik hatóságnak van hatásköre az eljárásra, a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül nem lehet elutasítani, helyette hiánypótlási felhívást kell kiadni. A hiánypótlásra kitűzött határidő eredménytelen leteltét követően az eljárást meg kell szüntetni.

Hiánypótlási felhívás

Ha a hatóság a kérelem előzetes vizsgálatának eredményeként annak befogadhatóságát állapította meg, viszont egyúttal azt is észleli, hogy az ügyfél a kérelmet **hiányosan nyújtotta be**, ez utóbbi hiányosság nem akadály a eljárás megindításának. Ekkor az eljáró hatóság a kérelem beérkezésétől számított nyolc napon belül hiánypótlásra hívja fel a kérelmező ügyfelet.

A hiánypótlási felhívásról szóló végzésben a következő **tartalmi elemeket** kell megjeleníteni:

- az ügyféltől elvárt hiánypótlás pontos megjelölése (mely adatot hiányol a hatóság, milyen dokumentumot kell az ügyfélnek becsatolnia stb.);
- a hiánypótlásra nyitva álló megfelelő határidő kitűzése (ennek időtartama a hiányosság jellegétől függően változó lehet, a határidő megfelelőségét a hatóságnak kell mérlegelnie és meghatároznia);
- a mulasztás jogkövetkezésményeire történő figyelmeztetés.

Az eljárás megszüntetése

A hatóság megszünteti az eljárást **mindazon esetekben, amikor az eljárás megindításakor a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának lett volna helye, azonban** az elutasítási ok az eljárás megindítását követően jutott a hatóság tudomására. **Ezen túlmenően** a hatóság megszünteti az eljárást a következő esetekben is:

- az ügy tárgyát képező vagyontárgy megsemmisült vagy olyan mértékben károsodott, hogy az eljárás okafogyottá vált;

- a kérelemre indult eljárásokban az ügyfél az érdemi határozat jogerőre emelkedése előtt kérelmét visszavonta, kivéve azokat az eseteket, amikor a hatóság az eljárást hivatalból folytatja, vagy amikor több kérelmező van az ügyben, és nem mindegyikük vonta vissza kérelmét;
- az ügyfél halála vagy a jogi személy, illetve a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet megszűnése következtében okafogyottá vált, és eljárásbeli jogutódlás sem következett be;
- az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn;
- az ügyfél a kérelmére indult eljárásban a képviselő visszautasítása esetén a hatóság felhívása ellenére nem gondoskodik a képviselő-ellátásra alkalmas személy meghatalmazásáról, vagy nem jár el személyesen, kivéve, ha az eljárást a hatóság hivatalból folytatja, vagy ha az eljárásban több kérelmező vesz részt, és ők személyesen járnak el vagy képviselőjüket a hatóság nem utasította vissza;
- jogszabályváltozás miatt az ügy elbírálása a továbbiakban már nem hatósági hatáskörbe tartozik;
- a hatósági eljárásért illetéket, vagy igazgatási szolgáltatási díjat kell fizetni és az ügyfél a fizetési kötelezettségének a hatóság erre irányuló felhívása ellenére, az erre kitűzött határidő alatt nem tesz eleget, és költségmentességben sem részesül.

Fenti kötelező megszüntetési esetkörökön túl a Ket. ismeri az **eljárás megszüntetésének lehetőségét** is. Eszerint az eljárás megszüntethető, ha

- az ügyfél a kérelmére indult eljárásban a hiánypótlásra való felhívásnak nem tett eleget, és az erre megállapított határidő meghosszabbítását sem kérte;
- az ügyfél a nyilatkozattételre, adatközlésre irányuló felhívásnak nem tett eleget, és ez megakadályozta a tényállás tisztázását.

Az eljárás megszüntetéséről a hatóság végzéssel dönt, s **e végzését** – nyolc napon belül – **közlő** mindazon személyekkel, akiket az eljárás megindításáról értesített, továbbá a kérelemre indult eljárásban a kérelmező ügyféllel. Az eljárást megszüntető végzés ellen **önálló fellebbezésnek, illetve bírósági felülvizsgálat iránti keresetlevél előterjesztésének van helye.**

Ha az ügyfél a hiánypótlási felhívásban foglaltakat határidőben nem teljesíti, és nem kérte a hiánypótlási határidő meghosszabbítását sem, a hatóság az adott ügy körülményeitől függően az ügyfél mulasztásának jogkövetkezményeként **az eljárást végzéssel megszüntetheti.**

Az eljárás megszüntetésének egyik oka lehet tehát ha az ügyfél a kérelmére induló eljárásban nem tesz eleget a hiánypótlási felhívásnak, ideértve a nyilatkozattételre való felhívást is (Ket. 51. §). A Ket. vonatkozó rendelkezéseinek összevetése alapján lesz egyértelmű, hogy a nyilatkozattétel elmaradása esetén akkor szüntethető meg az eljárás, ha az megakadályozta a tényállás tisztázását, és nem volt mód a rendelkezésre álló adatok alapján való döntéshozatalra. A Ket. 31. § (3) bekezdése a jogbiztonságot sértő módon, a mérlegelési körülmények meghatározása nélkül a hatóság mérlegelésére bízta, hogy az illeték- és díjfizetési kötelezettség elmulasztása esetén az eljárást megszünteti-e vagy sem. A törvény az (1) bekezdés új *h*) pontjában akként foglal állást a kérdésben a befizetési fegyelem javítása érdekében is, hogy kötelező az eljárást megszüntetni ebben az esetben. Ugyanez a szabály érvényesül a szakhatósági eljárásért fizetendő illetékek, díjak esetén. *Az eljárás megindítására irányuló kérelem visszavonása esetén* a hatóság megszüntető végzést hoz, de a már meghozott - még nem jogerős, de nem is jogszabálysértő – határozatát visszavonni nem tudja, és a felügyeleti szerv sem tudja megsemmisíteni, mivel az nem törvénysértő. A törvény a probléma rendezése érdekében egyértelművé tette, hogy a hatóság a döntését visszavonja. A Ket. 31. § (1) bekezdés *e*) pontja teszi lehetővé hivatalbóli eljárás esetén az eljárás alapjául szolgáló körülmény megszűnése esetén az eljárás megszüntetését. Gyakori, hogy a kérelemre indult eljárásnál is okafogyottá válik az eljárás (pl. az ellenérdekű ügyfél teljesíti kötelezettségét), a kérelmező ügyfél azonban nem vonja vissza a kérelmét, így nincs jogszerű lehetőség az eljárás megszüntetésére.

Hivatalból indított eljárások

A közigazgatási hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén hivatalból **három esetben** köteles megindítani az eljárást.

Az ex officio eljárás **tipikus esete, ha** az eljárás hivatalból való megindításának **kötelezettségét jogszabály írja elő**, például a hatósági ellenőrzés folyamán feltárt jogszabálysértések következményeként. Emellett két speciális esetkör is megalapozza a hivatalbóli eljárásindítási kötelezettséget:

- az eljárási kötelezettség elmulasztása körében kiadott felügyeleti szervi utasítás, illetőleg bírósági kötelezés, továbbá

- az életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetről való tudomásszerzés.

Értesítés az eljárás megindításáról

Akár hivatalból, akár kérelemre indult meg a közigazgatási hatósági eljárás, az eljáró hatóságot a Ket. alapján az eljárás megindításával kapcsolatos értesítési kötelezettség terheli. E kötelezettségének a hatóság

- hivatalból indult eljárásban az első eljárási cselekmény elvégzésétől, kérelemre indult eljárásban a kérelem beérkezésétől számított – **nyolc napon belül** köteles eleget tenni.

Az eljárás megindításáról szóló **egyedi értesítésnek az alábbiakat kell tartalmaznia:**

- az ügy tárgyát, iktatási számát;
- az ügyintéző nevét és hivatali elérhetőségét;
- az eljárás megindításának napját és az adott ügyfajta irányadó ügyintézési határidőt és az ügyintézési határidőbe be nem számítandó időtartamokat;
- a bizonyítás során alapvető jelentőségűnek minősülő ügyféljogokkal (az iratokba való betekintés és a nyilatkozattétel lehetősége) kapcsolatos tájékoztatást;
- hivatalból indult eljárásban az erre történő utalást;
- kérelemre indult eljárásban a kérelmező ügyfél nevét.

Hirdetményi értesítésre (a hatóság hirdetőtábláján, internetes honlapon, hivatalos lapban stb.), illetve **közhírré tétel útján** (a helyben szokásos módon, helyi lapban stb.) való értesítésre az alábbi esetekben kerül sor:

- a hatásterületen ingatlanulajdonnal, illetőleg ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett használati joggal rendelkező ügyfelek vonatkozásában;
- a külön törvény alapján kvázi ügyfélnek minősülő civil szervezetek (érdekvédelmi szervezet, társadalmi szervezet) vonatkozásában;
- ha az eljárás jelentős számú ügyfelet érint.

A hirdetmény, illetve a közlemény a következő elemeket tartalmazza:

- az ügy tárgyát és rövid ismertetését,
- a vélelmezett hatásterület kiterjedését, továbbá
- az arról szóló tájékoztatást, hogy az érintettek hol és mikor tekinthetnek be az ügy irataiba.

Az eljárás megindításáról szóló értesítés mellőzése

Bizonyos esetek, helyzetek – az eljárás megindításáról szóló értesítési kötelezettség főszabályától eltérően

- indokoltta tehetik az értesítés mellőzését. Ilyen **mellőzésre – az eljáró hatóság mérlegelése alapján**

akkor kerülhet sor, ha azt valamilyen **magasabb szempont** (pl. az eredményesség érdeke, nemzetbiztonsági

megfontolás) **indokolja**, illetőleg ha az értesítés **értelmetlen lenne** (pl. mivel az eljárást lezáró határozattal együtt kapná kézhez az ügyfél). Ennélfogva az eljárás megindításáról szóló értesítés mellőzhetőségének esetköreit a törvény az alábbi helyzetekre korlátozza:

- az értesítés veszélyeztetné az eljárás eredményességét;
- az ügy egyszerű megítélésű, tényállás előzetes tisztázását nem igényli és az eljárás megindítását követően a hatóság nyolc napon belül érdemben dönt, vagy a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasítja, ill. az eljárást megszünteti;
- az ellenőrzésre feljogosított hatóság az adott tárgyban folyamatosan lát el az ügyfélnél ellenőrzési feladatot;
- honvédelmi, nemzetbiztonsági, illetve közbiztonsági okból jogszabály kizárja az értesítést.

Fontos eljárásjogi összefüggés viszont, hogy ha az eljáró hatóság az eljárás megindításáról szóló értesítést a fentiek alapján **mellőzte, és az ügyben bizonyítási eljárást folytatott le, akkor a határozathozatal előtt lehetővé kell tennie az ügyfél számára a bizonyítékok megismerését.**

6.2.2. A tényállás tisztázása

A hatósági eljárás hivatalbóli megindításától, illetve az ügyfél kérelmének befogadásától veszi kezdetét a tényleges **ügyintézési folyamat. Ennek során a tényállás tisztázása, a bizonyítás jelenti a központi meghatározó elemet, gyakorlatilag a hatóság minden lépése** közvetve (pl.

a meghallgatandó tanú részére való idézés kibocsátásakor, vagy az eljárás felfüggesztésekor), vagy közvetlenül (pl. az iratok megvizsgálásakor, vagy a kirendelt szakértő véleményének előterjesztésekor) ***a jogszerű és célszerű határozathozatalt megalapozó tényállás megállapítására irányul.***

Az eljárás ezen szakasza az ügy befogadásától kezdődően a döntéshozatalig nagyon sokféle eljárási cselekményt (tanú meghallgatás, helyszíni szemle tartása, közmeghallgatás tartása stb.) magában foglalhat.

Az ügyintézési határidő

Mind az ügyfél, mind a hatóság oldaláról nézve alapvető jelentőségű kérdés, hogy mennyi idő áll rendelkezésre, ***mennyi idő alatt kell a hatóságnak a tényállást tisztáznia és az ügyben érdemi döntést hoznia.***

A közigazgatási hatósági eljárások rendkívüli sokszínűségére, jelentős mértékben különböző időigényességére, átlagos bonyolultsági szintjére stb. figyelemmel lehetetlen vállalkozás lenne valamennyi ügyfajta elintézésére egyféle ügyintézési határidőt megállapítani. Ezért közigazgatási eljárásjogunk hagyományosan ***az ügyintézési határidő differenciált rendszerét*** alkalmazza.

A Ket. ***főszabálya*** szerint ***a határozatot, az eljárást megszüntető végzést, valamint a másodfokú döntést hozó hatóságnak az első fokú döntést megsemmisítő és új eljárásra utasító végzését a kérelemnek az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz történő megérkezését követő napon, illetve az eljárás hivatalból történő megindításának napjától számított harminc napon belül*** kell meghozni. Ez minősül az ún. ***általános ügyintézési határidő***nek, amely minden olyan ügyfajtnál irányadó, amelyre nézve valamely különös eljárási norma nem állapít meg eltérő – akár rövidebb, akár hosszabb – ügyintézési határidőt. A törvény alapján ***rövidebb határidőt*** bármely jogszabály, ***hosszabb határidőt*** azonban csak törvény vagy kormányrendelet állapíthat meg.

Az előzőektől eltérő, speciális határidő-szabályozást igényelnek azok a hatósági eljárások, ***amelyekben a hatóság testületi szerv*** (pl. a települési önkormányzat képviselő-testülete) jár el. Ebben az esetben az ügyintézési határidő ***főszabályként*** az általános harminc nap, illetve a különös eljárási normában meghatározott eltérő határidő, ***vagy ha ez nem lehetséges, a határidő letelte utáni első testületi ülés napja, de legfeljebb két hónap.***

Bizonyos élethelyzetekben szükséges, hogy az eljáró hatóság – függetlenül az irányadó ügyintézési határidőtől

- az adott ügyet az előtte folyó többi hatósági ügy elé sorolja, s az érdemi határozatát vagy az eljárást megszüntető végzését soron kívül hozza meg. A Ket. alapján ***kötelező a soronkívüliség***
- a kiskorú ügyfél érdekeinek veszélyeztetése esetében,
- ha azt életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet elhárítása indokolja, vagy
- ha a hatóság ideiglenes biztosítási intézkedést rendel el, illetve
- ha az a közbiztonság érdekében egyébként szükséges.

Az ügyintézési határidő számítása

A törvény áttér 2011.01.01-től a határidők naptári napban való számítására. A törvény új rendelkezéssel egészíti ki a hatályos szabályozást, amely meghatározza, hogy a hatóságnak harminc napon belül nem csupán a döntést kell meghoznia, hanem intézkednie is kell a döntés közzéadására. Nem elegendő tehát az, hogy a kiadmányozás megtörténjen, ezt követően ugyanis haladéktalanul közölni is kell a döntést az ügyféllel. A Ket. ugyanakkor csak akkor tekinti közöltnek a döntést, ha az ügyfél azt kézhez kapta, vagy egyébként beállt a kézbesítési vélelem, a közzéadás idejét azonban indokolatlan és a különböző közzéadási formákra tekintettel méltánytalan lenne az ügyintézési határidő részévé tenni, sőt a törvény kifejezetten az ügyintézési határidőbe nem számító időtartamok közé emeli a postázás és a hirdetményi közzéadás idejét, illetve a kézbesítési meghatalmazott és a kézbesítési ügygondnok útján történő közzéadás. A törvény végül azt a megfogalmazást választotta, hogy a hatóságnak az ügyintézési határidőn belül intézkednie kell a döntés közzéadására. Ez a rendelkezés összhangban áll a Ket. Szakértői Bizottság 6. számú módszertani állásfoglalásával is, amely szerint az ügyintézési határidő megtartása szempontjából a határozat meghozatalának időpontja az a nap, amikor a hatóság a Ket. 78. § (5) bekezdésében szabályozott módon közölte határozatát, illetőleg megtette az ennek érdekében szükséges intézkedést. Az utóbbi szövegfordulat arra vonatkozik, hogy postai úton történő közzéadásnál a hatóságot is megilleti ugyanaz a kedvezmény, amelyet a 65. § (4) bekezdése az ügyfél számára megad. Mivel azonban a szakértői állásfoglalás nem norma, és a gyakorlatban sem

érvényesült az idézett megállapítás, a Ket.-ben szükséges rendezni, hogy miként kell az ügyintézési határidőt számítani, továbbá az mikor minősül megtartottnak. Az állásfoglalás a tekintetben is helyesen értelmezte a Ket.-et, hogy a másodfokú döntést hozó hatóságra irányadó ügyintézési határidő szempontjából az a nap a mérvadó, amikor az iratoknak az első fokú döntést hozó hatóság részére történő továbbítására sor került, figyelemmel arra, hogy a másodfokon hozott döntést is az első fokon eljáró hatóság fogja végül közölni. A törvény jelentős újítása, hogy rögzíti az általános belső ügyintézési határidőt: a törvény a belső ügyintézési határidőre vonatkozó rendelkezések jelentős részét hatályon kívül helyezi, ehelyett az általános eljárási kötelezettségek között rögzíti, hogy a hatóságnak törvényben meghatározott eljárási cselekményeit haladéktalanul, de legkésőbb nyolc napon kell elvégeznie. A Ket. idáig ugyanis a legtöbb döntés meghozatalának határidejét nem tartalmazta, így nem volt világos, hogy az ügyfél eljárás megindításán kívüli többi kérelme, így az igazolási kérelem, a költségmentességi kérelem vagy például az egyes önálló fellebbezési kérelmek tárgyában mennyi időn belül dönt a hatáskörrel rendelkező hatóság.

Ezek ügyintézési határideje a jövőben tehát nyolc nap. A hatályos Ket. általában a kiskorú ügyfél részvételének esetére írja elő az eljárás soron kívüli lefolytatását, ez a szabály azonban nincs tekintettel arra, hogy a kiskorú ügyfél érdekei nem feltétlenül minden hatósági eljárásban forognak veszélyben: nincs arra indok, hogy például a kiskorú nevére vásárolt gépjármű okmányait az okmányirodában soron kívül adják ki. A törvény ezért szűkíti a soron kívüliség alkalmazhatóságát. Mint már említettük, az általános ügyintézési, illetve az adott ügyre külön jogszabály szerint irányadó különös ügyintézési határidő a kérelemnek az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz történő megérkezését követő naptól, illetve az eljárás hivatalból történő megindításának napjától számítandó. Vannak azonban olyan időtartamok, amelyekre az eljáró hatóságnak nincs érdemi ráhatása, amely időtartamok (pl. a szakhatósági közreműködéshez vagy a jogsegély teljesítéséhez szükséges időtartam) alatt lényegében tétlenségre van kárhozthatva. Meglehetősen méltánytalan lenne az eljáró közigazgatási hatósággal szemben, ha ezek az időtartamok beleszámítanának az ügyintézési határidőbe.

Az ügyintézési határidő számításánál figyelmen kívül hagyandó időtartamok az alábbiak:

- a hatásköri vagy illetékességi vita egyeztetésének időtartama;
- a hatásköri vagy illetékességi vita egyeztetésének sikertelensége esetén az eljáró hatóság kijelölésének időtartama;
- a jogsegélyeljárás időtartama, továbbá olyan adat beszerzéséhez szükséges idő, amely valamely hatóság, bíróság vagy a Magyar Országos Közjegyzői Kamara jogszabállyal rendszeresített nyilvántartásában szerepel;
- a hiánypótlásra irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő időtartam;
- a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére, nyilatkozattételre irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő időtartam;
- a szakhatóság eljárásának időtartama,
- az eljárás felfüggesztésének időtartama;
- a bizonyítékoknak az ügyféllel való ismertetéséhez szükséges időtartam;
- a hatóság működését legalább egy teljes napra ellehetetlenítő üzemzavar vagy más elháríthatatlan esemény időtartama;
- a kérelem, a döntés és egyéb irat hiteles fordításához szükséges időtartam;
- a szakértői vélemény elkészítésének időtartama, valamint
- a hatósági megkeresés vagy a döntés postára adásának napjától annak kézbesítéséig terjedő időtartam, a hirdetményi, továbbá a kézbesítési meghatalmazott és a kézbesítési ügygondnok útján történő közlés időtartama.

Belföldi jogsegély az ügyintézési határidőbe a jogsegélyeljárás időtartama nem számít bele. **A hiánypótlásra**, illetve a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól annak teljesítéséig terjedő idő sem számít bele az ügyintézési határidőbe. E rendelkezés alkalmazandó a Ket. 40. § (4) bekezdése értelmében a képviseleti jogosultság igazolására, valamint a képviselet ellátására alkalmas képviselőről való gondoskodásra irányuló felhívás, valamint a Ket. 40. § (8) bekezdés alapján nyilatkozattételre történő felhívás időtartama tekintetében. A Ket. hatályos 36. § (2) bekezdése értelmében, az ügyféltől nem kérhető olyan adat igazolása, amelyet valamely hatóság jogszabállyal rendszeresített nyilvántartásának tartalmaznia kell. Ez okból - a jogsegélyhez hasonló módon - meg

kell keresni a nyilvántartást vezető hatóságokat az adatszolgáltatás végett. A gyakorlatban kérdésként merült fel, hogy az ügyintézési határidő

ilyenkor tovább folyik-e, és a belföldi jogsegélyre vonatkozó szabályokat kell-e alkalmazni, vagy az adatszolgáltatás ideje nem számít be az ügyintézési határidőbe. A belföldi jogsegélyre vonatkozó határidő- számítás rendezésével - azzal összhangban - az ügyfél helyetti adatbeszerzés idejét is rendezi a módosítás. A törvény az adatszolgáltatást teljesítő hatóságok számára nyolcnapos ügyintézési határidőt szab. A szakhatósági eljárás időtartama magában foglalja a szakhatósági állásfoglalás megállapításának idejét, valamint a szakhatósági egyeztetés és a szakhatóság felügyeleti szervének eljárásához szükséges – de korlátok közé szorított - időtartamot is.

Az informatikai rendszerben beálló üzemzavar mellett számos olyan külső ok lehet, amely a hatóság munkáját a hatóságnak fel nem róható módon teljes mértékben ellehetetleníti. Ez az időtartam az ügyintézési határidőbe értelemszerűen nem számíthat bele, így nem vehetők figyelembe azok az időtartamok sem, amelyek a hatóság befolyásán kívül esnek. Az iratfelterjesztés határidejét illetően a Ket. csak a felügyeleti szerv eljárására utalt, noha a fellebbezési kérelem és az iratok felterjesztését követően a másodfokú eljárás is az iratoknak a fellebbezés elbírálására jogosult hatósághoz való érkezésekor kezdődik.

Az ügyintézési határidő meghosszabbítása

Nem szükséges annak bizonygatása, hogy egyazon ügyfajtán belül az egyes ügyeknek is jelentősen eltérő ügyintézési időszükségletei merülhetnek fel.

Erre az egyéniesítésre, az esetenként felmerülő szükségletre nyújt megoldást az ügyintézési határidő „házon belüli” meghosszabbításának intézménye. Ekkor ***az eljáró hatóság vezetője*** – észlelve a hosszabbítás szükségességét – az ügyintézési határidőt ***indokolt esetben egy alkalommal, legfeljebb harminc nappal*** meghosszabbíthatja. A soron kívüli döntést igénylő ügyekben az ügyintézési határidő meghosszabbítása egy alkalommal, legfeljebb tizenöt napra szólhat. Az ügyintézési határidő saját hatáskörben történt meghosszabbításáról a hatóság vezetője végzést hoz. A törvény alapján nemcsak a kiskorú ügyfél esetén, hanem általában a soron kívül folytatandó eljárásokban rövidebb idővel lehet meghosszabbítani az eljárást, mint az általános szabály szerint. Ellentmondásosnak tűnik ugyan a szabály, hogy a soron kívül folytatandó eljárásnál is van helye meghosszabbításnak, azonban könnyen előfordulhat, hogy az ügyintézési határidőn belül még soron kívüli eljárásban sem tud eljárni a hatóság. Jogpolitikai cél ugyanakkor, hogy ilyen esetben viszont már csak kisebb mértékben legyen meghosszabbítható az eljárás. A törvény világossá teszi, hogy az eljárás meghosszabbításának csak az ügyintézési határidő letelte előtt van helye. 2009. október 1-jei hatállyal a törvény bevezette a hatóságnak az illeték és díj visszafizetésére vonatkozó kötelezettségét az ügyintézési határidő elmulasztásának esetére. Amennyiben a hatóság a rá irányadó ügyintézési határidőt az ügyfélnek és az eljárás egyéb résztvevőjének fel nem róható okból túllépi, köteles az ügyfél által az eljárás lefolytatásáért megfizetett illetéknek vagy díjnak megfelelő összeget, ha pedig az ügyintézés időtartama meghaladja az ügyintézési határidő kétszeresét, a befizetett illeték vagy díj kétszeresét az ügyfél részére visszafizetni. Amennyiben az ügyfél részben mentesült az illeték vagy díj megfizetése alól, a hatóság visszafizetési kötelezettségét oly módon teljesíti, hogy az ügyfélnek fizeti vissza az illetéknek, vagy díjnak azt a részét, amelyet ő fizetett meg, a fennmaradó részre a megfizetési kötelezettség a központi költségvetés felé áll fenn. A központi költségvetés részére kell a megfizetést teljesíteni abban az esetben is, ha az ügyfél teljes egészében mentesült az illeték vagy díj fizetése alól, továbbá ha az eljárás illeték- vagy költségmentes. Ez utóbbi esetben a megfizetendő összeg nagysága az illetékekről szóló törvény szerinti általános tételű eljárási illeték összegével azonos (kétszeres határidő-túllépés esetén ennek kétszerese).

Az eljárás felfüggesztése

Az eljárás felfüggesztésének alapvetően két oka lehet: törvényben rögzített felfüggesztési ok áll fenn, így egy előzetes kérdést kell eldönteni, vitás a jogutód kiléte, hatósági közvetítői eljárás indul vagy a hatóságot új eljárásra kötelező bírósági döntés ellen felülvizsgálati vagy perújítási kérelmet nyújtottak be. A felfüggesztés másik oka lehet, ha az ügyfél - kötelező felfüggesztési ok hiányában, egyéni körülményei miatt - kéri az eljárás felfüggesztését. A törvény értelmében a szakértői vélemény elkészítésének időtartama az ügyintézési határidőbe nem számít be, így ilyenkor a jövőben az eljárás felfüggesztésének nem lesz helye. A mérlegelési szempontok meghatározásával lehetővé vált arra, hogy a hatóság egy alkalommal, legfeljebb hat hónapra felfüggeszesse az eljárást hatósági közvetítő kirendelése esetén, a közvetítői eljárás nyugodt lefolytatása érdekében. A módosítás összhangban áll a

törvénynek a hatósági közvetítői tevékenységet elősegítő koncepciójával. A Ket. 32. § új (7) bekezdése tisztázza, hogy a csak kérelem alapján indítható és az ügyfél indokolt kérelmére felfüggesztett eljárás folytatásának csak az ügyfél kérelmére van helye, ilyen irányú kérelem előterjesztésére viszont az ügyfél feltehető érdekmúlására tekintettel - a Pp. szabályaihoz hasonlóan - a felfüggesztéstől számított hat hónapon belül van lehetőség.

Ha a közigazgatási hatóság a kérelem előzetes vizsgálatának eredményeképpen a kérelmet befogadja, ugyanakkor azt észleli, hogy az ügy érdemi eldöntése valamely előzetes kérdés elbírálásától függ, az eljárást **azonnal fel kell függeszteni**. A felfüggesztési kötelezettséget az alábbi helyzetek alapozhatják meg:

- olyan kérdés előzetes elbírálása szükséges, amelyben az eljárás más szerv hatáskörébe tartozik, vagy
- az eljáró hatóságnak előbb egy, az adott ügygel szorosan összefüggő más döntést kell meghoznia, amely nélkül az adott ügy megalapozottan nem dönthető el.

A Ket. lényegesen több okból teszi lehetővé az eljárás felfüggesztését, mint az Áe. Ennek alapvető oka, hogy vannak olyan, általában időigényes eljárási cselekmények, amelyek időigénye az egyes eljárásokban kiszámíthatatlan. Ha tehát nem volna lehetőség az eljárás felfüggesztésére, a hatóság sorozatosan túllépné az ügyintézési határidőt, méghozzá akként, hogy az ügyfelek nem tudnák: mi okozza a késedelmes ügyintézés. Noha az eljárás felfüggesztése nem gyorsítja meg az ügyintézés, legalább az ügyfelek számára átláthatóvá válik az eljárás menete.

A Ket. megkülönbözteti az eljárás felfüggesztésének **kötelező, illetőleg fakultatív esetköreit**.

Kötelező az eljárás felfüggesztése az alábbi esetekben:

- ha olyan kérdés előzetes elbírálása szükséges, amelyben az eljárás más szerv (pl. más közigazgatási hatóság, bíróság) hatáskörébe tartozik – a döntés meghozataláig;
- ha az eljáró hatóságnak előbb egy, az adott ügygel szorosan összefüggő más döntést kell meghoznia, amely nélkül az adott ügy megalapozottan nem dönthető el – a döntés meghozataláig;
- ha a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság a hatóságot új eljárásra kötelezi, és ezzel a bírósági döntéssel szemben perújítási vagy felülvizsgálati kérelmet terjesztettek elő – ezek elbírálásáig;
- ha a kérelmező ügyfél kiesett (elhalálozott vagy jogutódlással megszűnt) és vitás a jogutód kiléte – a vita eldöntéséig.

Az eljáró közigazgatási hatóság **mérlegelés alapján felfüggesztheti az eljárást** a következő esetekben:

- ha az ügyfél kéri az eljárás felfüggesztését;
- ha a kérelmező ügyfélen kívüli ügyfél esik ki az eljárásból, és a jogutód kiléte vitás – e vita eldöntéséig;
- hatósági közvetítő kirendelése esetén – egy alkalommal, legfeljebb hat hónap időtartamra.

Ügyféli kérelemre az eljárás **indokolt esetben, egy alkalommal** és akkor **függeszthető fel, ha**

- azt különös eljárási norma nem zárja ki, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, vagy
- az ügyben van ellenérdekű ügyfél, de hozzájárult az eljárás felfüggesztéséhez, illetve a felfüggesztés az ellenérdekű ügyfél érdekét nem érinti,
- ha jogszabály a felfüggesztést a fentiekben túl egyéb feltételhez köti, e feltétel megléte esetén.
- Ha az ügyfél az eljárás folytatását hat hónapon belül nem kéri, a kérelemre folytatható eljárást meg kell szüntetni.

Az eljárás felfüggesztéséről a hatóság végzés formájában dönt. E végzés ellen **önálló fellebbezésnek, illetve bírósági felülvizsgálat iránti keresetlevél előterjesztésének van helye**.

Az eljárás felfüggesztésének a legfőbb joghatása, hogy ezzel **minden határidő megszakad**. Az eljárás felfüggesztésének **megszűnésekor a határidők újból kezdődnek, kivéve az ügyintézési határidőt**, amelynél a határidő a megszakadás időpontjától tovább folytatódik. Mindezen szabályoktól eltérően az eljáró hatóság dönthet úgy is (e döntését az eljárást felfüggesztő végzésbe bele kell foglalni), hogy a folyamatban lévő eljárási cselekményeket és az azok teljesítésére megállapított határidőket az eljárás felfüggesztése nem érinti. A felfüggesztés időtartama alatt megtett valamennyi eljárási cselekmény hatálytalan, kivéve azokat, amelyek a felfüggesztési ok megszüntetésére irányulnak.

Kiterjeszti a törvény az önálló fellebbezési jogot az eljárás felfüggesztésével kapcsolatos összes döntésre, hiszen a felfüggesztési kérelemnek helyt adó döntés a többi ügyfél érdekét közvetlenül érintheti, ha viszont az ezzel kapcsolatos jogorvoslati jogukat csak a határozat elleni jogorvoslatban érvényesíthetik, tehát a felfüggesztés megszüntetését követően, a megsértett jog vagy érdek érdemben már nem lesz orvosolható.

A hatósági közvetítő

A hatóság és az ügyfél, valamint az ellenérdekű ügyfelek közötti vita rendezése érdekében hatósági közvetítő vehető igénybe. A hatósági közvetítő segíti az ügyintézés folyamatát, a tényállás tisztázását és a célszerű és jogszerű határozathozatalt.

Kirendelése esetén a **hatósági közvetítő feladatkörét képezi:**

- az ügyfelek hiteles, szakszerű és közérthető tájékoztatása az eljárás céljáról, az e cél megvalósulása kapcsán várható következményekről, illetve az esetleges kedvezőtlen változások/hatások megelőzésére vagy mérséklésére irányuló intézkedésekről;
- az ügyfelek tájékoztatása az adott ügyben irányadó jogszabályok rendelkezéseiről, az anyagi jogi és eljárásjogi jogszabályokban meghatározott ügyféli jogaikról,
- a hatóság és az ügyfelek közötti, illetve – ha vannak – az ellenérdekű ügyfelek közötti közvetítés annak érdekében, hogy az eljárás céljának eléréséhez kölcsönösen elfogadható megoldási módot találjanak;
- az ügyfelektől beérkezett, az eljárás tárgyára vonatkozó észrevételek összegyűjtése és rendszerezett formában a hatóság rendelkezésére bocsátása.

Feladatkörének eredményes ellátása érdekében a hatósági közvetítő – amennyiben azt törvény nem korlátozza vagy zárja ki – betekinthez az adott ügy irataiba a feladatainak ellátásához szükséges mértékben, továbbá a hatóság köteles részére megadni minden olyan segítséget, amely szükséges a tevékenységének ellátásához.

Ha a hatósági közvetítő – neki felróható okból – nem megfelelően látja el feladatát, az őt kirendelő hatóság **eljárási bírsággal sújthatja**, továbbá az ebből eredő **többletköltségek viselésére kötelezheti**.

Szakhatósági közreműködés

Évtizedek óta fontos ügyfélbarát megoldása a magyar közigazgatási eljárásjognak a **szakhatósági modellalkalmazása**. E modell alkalmazásával ugyanis azokban az engedélyezési eljárásokban, amelyekben az engedélyezés összetett és több hatóság által képviselt, különböző szakmai elemekre épül fel, az ügyfél mentesíthető a különböző hatóságoknál való ügyintézés – elsősorban a jelentős időráfordításban jelentkező – terhe alól. A szakhatósági modell **lényege** ugyanis az, hogy az ilyen összetett (voltaképpen részengedélyeket magában foglaló) engedélyezési eljárásokban a jogszabály az egyik, a végső engedély kiadására jogosult érintett hatóságot kiemeli, a többi érintett hatóságot pedig – közreműködési kötelezettséggel – szakhatósággá minősíti. A végső engedély kiadására jogosult hatóság lesz az eljáró hatóság, s e hatóság áll kapcsolatban az ügyféllel, továbbá e hatóság gondoskodik az ügyben kötelezően közreműködő szakhatóságok állásfoglalásainak beszerzéséről, szükség esetén közös helyszíni szemle tartásával, illetve – ellentét felmerülése esetén – egyeztetés lebonyolításával.

A jogszabály által megjelölt szakhatóságot **közreműködési kötelezettség** (eljárási kötelezettség) terheli a hatáskörébe és illetékességébe tartozó hatósági ügyben. A szakhatóság ún. jogszerű hallgatására csak akkor van lehetőség, ha jogszabály erre külön felhatalmazást ad. Ez akkor lehetséges, ha az ügyfél kérelme jog megszerzésére irányul, és ellenérdekű ügyfél az elsőfokú eljárásban nem vett részt.

A szakhatósági ügyintézésre, a szakhatóság állásfoglalásának kibocsátására – ha jogszabály másként nem rendelkezik – tizenöt nap határidő áll rendelkezésre. Indokolt esetben a szakhatóság vezetője e határidőt egy alkalommal tizenöt nappal végzésben meghosszabbíthatja. Eljárásának eredményeképpen a szakhatóság állásfoglalása **háromféle döntésben** (szakhatósági határozatban) ölthet testet:

- hozzájárulását megadja,
- hozzájárulását egyedi előírásokhoz és/vagy feltételekhez kötötten adja meg, illetőleg
- hozzájárulását megtagadja.

A törvény nem változtatott azokon a koncepcionális elemeken, hogy a szakhatóság állásfoglalása köti a hatóságot, és hogy az állásfoglalás ellen önálló jogorvoslatnak nincs helye, az ügyfél a határozat elleni jogorvoslat keretében támadhatja a szakhatóság állásfoglalását, illetve az eljárás során hozott más végzéseit (pl. a hiánypótlási felhívást). A szakhatóság a döntés meghozataláig módosíthatja állásfoglalását, annak érdekében viszont, hogy ez lehetőleg ne vezessen visszaélésekhez és az eljárás elhúzásához, erre csak egy alkalommal, jogszabálysértés orvoslása céljából kerülhet sor, a szakhatóságnak pedig viselnie

kell az ezzel a módosítással okozott költségeket [Ket. 157. § (5) bekezdés].

A törvény koncepciója értelmében a szakhatóság az állásfoglalását nem vonhatja vissza, „hallgatása”

viszont ugyanazon esetekben minősülhet „beleegyezésnek”, mint ahogyan az érdemi döntést hozó hatóság esetében: ha jogszabály úgy rendelkezik, az ügyfél kérelme jog megszerzésére irányul, és ha az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél [Ket. 71. § (2) bekezdés]. A gyakorlatban lényegében jól működik az előzetes szakhatósági állásfoglalás jogintézménye, az erre vonatkozó hatályos szabályok azonban mindenképpen kiegészítésre szorulnak. A törvény egyértelművé teszi, hogy a Ket. alapján önmagában nincs eljárási kötelezettsége a szakhatóságnak, ha az ügyfél a voltaképpeni eljárás megindítása előtt fordul hozzá, hogy szakhatósági hatáskörében adja ki a szakhatósági állásfoglalását. Külön törvényben vagy kormányrendeletben kell rendezni az előzetes szakhatósági állásfoglalás feltételeit és adott esetben speciális szabályait.

Értelemszerűen az előzetes szakhatósági állásfoglalás akkor használható fel, ha a szakhatóság hozzájárulását tartalmazza (még ha egyedi előírással vagy feltétellel ki is egészül), ezért a törvény az előzetes szakhatósági hozzájárulás definíciót alkalmazza.

Noha külön törvény és kormányrendelet tárgykörébe tartozik az előzetes szakhatósági hozzájárulás jogintézményének pontos szabályozása, a törvény akként foglal állást, hogy az előzetes állásfoglalás akkor tudja betölteni szerepét és gyorsítani az alapeljárást, ha a hatóságnak, illetve a szakhatóságnak nem kell külön megvizsgálnia az eljárás során, hogy az állásfoglalást illetően nem változott a tényállás és a jogi szabályozás. E koncepció értelmében az előzetes hozzájárulás tartalmazza azokat az adatokat, amelyek alapján az érdemi döntést hozó hatóság meg tudja állapítani, hogy az előzetes szakhatósági eljárás és a későbbi alapügy tárgya azonos volt. Az előzetes szakhatósági hozzájárulást lehetővé tévő törvény vagy kormányrendelet rendelkezik arról az időtartamról, amely alatt a hozzájárulás felhasználható. Az előzetes szakhatósági hozzájárulás nem vonható vissza és nem módosítható. A Ket. a hatóság és a szakhatóság közötti egyeztetési kötelezettség két jól elkülönülő típusáról rendelkezik.

A Ket. 45. § (1) bekezdésében említett egyeztetés esetén az egyeztetést elrendelő törvény vagy kormányrendelet határozza meg, hogy mi a teendő az egyeztetés eredménytelensége esetén, az eltérő szakhatósági feltételek miatt fennálló egyeztetési kötelezettséget viszont indokolt volt annyiban pontosítani, hogy az egyeztetésnek eredményesen kell zárulnia, a szakhatóságoknak felülvizsgált állásfoglalásukat haladéktalanul, tehát - az általános belső eljárási határidőn belül - nyolc napon belül kell közölni az eljáró hatósággal. Ha a szakhatóság a számára meghatározott ügyintézési határidőn belül nem nyilatkozik, az ügyben érdemi döntésre jogosult hatóság a szakhatóság felügyeleti szervéhez fordul a Ket. az érdemi döntésre jogosult hatóság mulasztására vonatkozó szabályainak megfelelő alkalmazásával. Nem adott eligazítást a Ket., hogy mi a teendő abban az esetben, ha a szakhatóság állásfoglalása az eljáró hatóság megítélése szerint jogszabályba ütközik, ideértve, ha nem felel meg a szakhatósági állásfoglalás kritériumainak (pl. a szakhatóság állásfoglalásából hiányzik a megállapított tényállás, az állásfoglalás alapjául szolgáló jogszabályhelyek megjelölése, a mérlegelés szempontjai, az okszerűség). Ilyen esetekben a törvény értelmében a hatóságoknak egyeztetniük kell, az egyeztetés eredménytelensége esetén az ügyben érdemi döntésre jogosult hatóság a szakhatóság felügyeleti szervéhez fordulhat felügyeleti eljárás lefolytatása érdekében.

Az érdemi döntésre jogosult hatóság számára kötelező a szakhatóság állásfoglalása, vagyis azt változtatás nélkül kell átvennie a hatósági határozatába.

Ha a hatóság nem észleli, hogy a szakhatósági állásfoglalás jogszabálysértő, a Ket. 45. § (3) bekezdés szerinti felügyeleti eljárásra nem kerül sor, vagy az nem eredményes, viszont a bíróság a hatósági határozatot a szakhatósági állásfoglalás részében jogszabálysértőnek találja, akkor indokolt, hogy az ezzel kapcsolatban felmerült költségeket a szakhatóság viselje. Hasonlóan a szakhatóságnál is keletkezhetnek költségek amiatt, hogy a hatóság nem vette figyelembe a szakhatósági eljárást (a szakhatósági eljárás újbóli lefolytatása, az intézkedéssel járó költségek), ezért a szakhatóság is követelheti az érdemi döntést hozó hatóságtól a költségek megtérítését. A követelés polgári perben érvényesíthető, a Pp. általános szabályai szerint. Nem voltak egyértelműek a Ket. szabályai arra vonatkozóan, hogy a szakhatóságokra mely szabályok vonatkoznak úgy is mint hatóságokra. A törvény ezért megállapította, hogy ha a Ket. eltérően nem rendelkezik, a szakhatóságokra a hatóságokra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. A törvény a Ket. új 45/A. §-ában határozza meg azokat az eltérő szabályokat, amelyeket a szakhatóság speciális jogállása tesz indokolttá: a törvény koncepciója értelmében a szakhatóság nem dönthet például az ideiglenes biztosítási intézkedés alkalmazásáról vagy az eljárás felfüggesztéséről, de ha eljárása során észleli a felsorolt eljárási cselekmények alkalmazásának szükségességét, akkor erről haladéktalanul tájékoztatja az érdemi döntést hozó hatóságot. Így világossá válik, hogy az eljárás lefolytatásával kapcsolatos döntések az érdemi döntést

hozó hatóság hatáskörébe tartoznak, amelynek döntései ellen az általános szabályok szerint lehet élni jogorvoslattal. A törvény rendezi a hatáskör és illetékesség vizsgálatára vonatkozó eltérő szabályokat, az „ítélt ügy” kategóriáját mint a szakhatósági eljárás megszüntetésének okát.

A szakhatóság döntései (előzetes szakhatósági hozzájárulás, állásfoglalás, végzés) ellen **önálló jogorvoslatnak nincs helye**, a szakhatósági állásfoglalást sérelmező ügyfél a jogorvoslati jogát járulékos jelleggel a határozat (érdemi döntés), illetve az eljárást megszüntető végzés elleni jogorvoslat keretében gyakorolhatja.

A szakhatósági modell természetesen nem csak a jogszabályban nevesített szakhatóság(ok) tekintetében keletkeztet (közreműködési) kötelezettséget, hanem a végső döntésre jogosult közigazgatási hatóságot is meghatározott kötelezettség terheli. Az eljáró hatóság ugyanis döntésének meghozatalánál (az engedély kiadásánál, előírásokhoz/feltételekhez kötött kiadásánál, vagy az engedély iránti kérelem elutasításánál) teljesen **kötvén a szakhatóságnak a hatásköre keretei között kialakított, jogszabályon alapuló állásfoglalásához**, az abban foglaltaktól való eltérés tilos. E kötöttség egyfelől azt jelenti, hogy a szakhatósági állásfoglalás rendelkező részében foglaltakat, illetőleg ennek indokolását a végső döntést hozó hatóság köteles a saját döntésének rendelkező részébe, illetve indokolási részébe változtatás nélkül belefoglalni.

A bizonyítás jellemző elvei és a bizonyítás eszközei

A hivatalból való eljárás elvéből fakadó egyik legfontosabb kötelezettség, hogy a hatóság eljárása során **köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni**. Ha a rendelkezésre álló adatok (az ügyfél kérelméből megállapítható adatok, a hatóságnál meglévő adatok stb.) alapján nem lehetséges a döntéshozatal, akkor a tényállás döntéshozatalt lehetővé tevő szintű tisztázásához bizonyítási eljárást kell lefolytatni.

Bizonyítási eljárásra, valamely bizonyíték megvizsgálására mind az ügyfél kérelme alapján, mind pedig hivatalból sor kerülhet; megengedett a bizonyítási keresztindítvány is (ekkor az ex officio eljárásban az ügyfél, a kérelemre indult eljárásban pedig a hatóság indítványozza valamely bizonyítási eszköz vizsgálatát).

Mint ahogy azonban a tényállás tisztázásának kötelezettsége a közigazgatási hatóságot terheli, az eljárásba bevonandó **bizonyítékok megválasztásának joga** (voltaképpen a bizonyítékok célszerűségének elbírálási joga) **főszabályként kizárólagosan a hatóságé**; azaz az ügyfélnek a bizonyítással kapcsolatos indítványai nem kötik a hatóságot.

Fontos rendelkezés, hogy a hatóság által **hivatalosan ismert tények, illetőleg a köztudomású tények nem szorulnak bizonyításra**.

A hatósági eljárásban minden olyan bizonyíték felhasználható, amely alkalmas a tényállás tisztázására. A Ket. összesen **hét általános bizonyítási eszközt** (mint a valószínűsíthetően leggyakrabban és valamennyi eljárásfajtában potenciálisan előforduló bizonyítékokat) nevesít, amelyek az alábbiak:

- az ügyfél nyilatkozata;
- az irat,
- a tanúvallomás,
- a szemléről készült jegyzőkönyv;
- a szakértői vélemény;
- a hatósági ellenőrzésen készült jegyzőkönyv, illetőleg
- a tárgyi bizonyíték (pl. egy számítógépes merevlemez).

A tényállás tisztázásának meghatározó jellemzője, hogy erre az ún. szabad bizonyítási rendszer keretében

kerül sor. A **szabad bizonyítási rendszer** legfontosabb jellemzői, hogy a hatóság

- szabadon választja meg az alkalmazandó bizonyítási eszközt,
- a bizonyítékokat egyenként és összességükben értékeli, és
- a bizonyítékok értékelésén alapuló meggyőződése szerint állapítja meg a tényállást.

A szabad bizonyítási rendszernek ugyanakkor **vannak jogszabályi korlátjai**. Ekképpen például törvény előírhatja, hogy valamely ügyfajtában az eljáró hatóság a határozatát kizárólag valamely bizonyítási eszközre alapozza.

Eljárási cselekményekről felvett jegyzőkönyv

Kötelezően csak a tárgyalásról, a lefoglalásról és a jogszabályban meghatározott esetben kell jegyzőkönyvet készíteni (ilyenre példa a Ket.-en belül a közmeghallgatás és lényegében a hatósági ellenőrzés), az egyéb, (1) bekezdésben felsorolt eljárási cselekményeknél a hatóság mérlegelésén,

illetve az ügyfél kérelmén múlik, hogy jegyzőkönyvet vagy hivatalos feljegyzést készít. Mindenképpen szükséges ugyanakkor jegyzőkönyvet készíteni akkor, ha a hatóság hatósági tanút alkalmazott. Értelemszerű, hogy jegyzőkönyv készül akkor is, ha az eljárásra vonatkozó ágazati szabály szerint a hatóság a hatósági ellenőrzéskor döntést hozhat és azt a helyszínen szóban közölheti. A törvény nagyobb szabadságot ad a hatóságoknak, amelyeknek azonban folyamatosan figyelemmel kell lenniük az eljárás érdekeire, hogy a jegyzőkönyvezés hiánya ne vezethessen később vitákhoz. Nem indokolt, hogy a jegyzőkönyv több személyes adatot tartalmazzon, mint a hatósági döntés, így a törvény harmonizálja a két irat adattartalmát. A törvény egyértelművé teszi, hogy jegyzőkönyvnek minősül a hangfelvétel, valamint a kép- és hangfelvétel – e módosításnak elsősorban kodifikációs oka van. A hatóság választja ki a hatékonyság és a költségtakarékosság elvének megfelelően, hogy a jegyzőkönyv formái közül melyiket alkalmazza, de az ügyfél vagy az eljárás résztvevője kérheti valamelyik igénybevételét, ha ennek a költségeit megtéríti. Hiányoztak a hatósági tanú részvételével kapcsolatban a jegyzőkönyv erre vonatkozó rendelkezései, a törvény ezt most pótolja. Értelemszerűen nem kell a joghatás kiváltására nem alkalmas eljárási cselekményekről hivatalos feljegyzést sem készíteni, az erre vonatkozó szabályt a Ket. kommentárjellegének enyhítése érdekében a törvény hatályon kívül helyezi. A törvény egyértelmű szabályokat ad az adatok zárt kezelésére annak érdekében, hogy az eljárásban résztvevő egyes személyeket a közreműködésük miatt várhatóan fenyegető súlyosan hátrányos következmény alól mentesítse. A szakértőket illetően a hatályos jogszabályi környezetre vonatkozóan indokolt eltérő szabályokat alkotni.

Az ügyfél nyilatkozata, adatszolgáltatási kötelezettsége

Az ügyfélnek mind a kérelmére, mind pedig az ex officio indított hatósági eljárásokban joga van ahhoz, hogy az eljárás során **nyilatkozatot tegyen, vagy a nyilatkozattételt megtagadja**. A nyilatkozattételi jog az ügyfelet írásban vagy szóban egyaránt megilleti, a szóban előadott nyilatkozatot a hatóságnak jegyzőkönyvbe kell foglalnia.

Ha az ügyfél a kérelmére indult eljárásban a hatóság felhívására nem nyilatkozik, a hatóság a rendelkezésére álló adatok alapján érdemben dönt, vagy megszünteti az eljárást. Erről a nyilatkozattételre vonatkozó felhívásban tájékoztatást kell adni.

A hivatalból folytatott eljárásban – feltéve, hogy az adott ügyfajtában törvény vagy kormányrendelet ezt kötelezően előírja – helye van az ügyfelet terhelő **adatszolgáltatási kötelezettség**nek is. Ebben az esetben a hatóság adatközlésre irányuló felhívása alapján az ügyfél köteles közölni az eljáró hatósággal az érdemi döntéshez szükséges adatokat. Ugyanez a szabály érvényesül a kérelemre indult eljárások esetén az ellenérdekű ügyfél vonatkozásában is. A törvény felsorolja azokat az eseteket, amikor az adatszolgáltatás megtagadható (ezek: államtitoknak vagy szolgálati titoknak minősülő adat esetén nem kapott felmentést a titoktartási kötelezettség alól, nyilatkozatával magát vagy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná).

Az ügyfelet nyilatkozattétele során **igazmondási kötelezettség** terheli. Ha e kötelezettségét megsértve, más tudomása ellenére az ügy szempontjából jelentős valótlan tényt állít, illetve a kötelező adatszolgáltatás körébe tartozó nyilatkozatában az ügy szempontjából jelentős tényt jogellenesen elhallgat, eljárási bírsággal sújtható.

Az irat

Az irat képezi a közigazgatási hatósági eljárásokban leggyakrabban igénybe vett bizonyítási eszközt. Az iratok köréből értelemszerűen megkülönböztetett szerepe van az **okiratoknak**, bár adott esetben okiratnak nem minősülő más írás (pl. egy levél) is fontos lehet a tényállás tisztázásának folyamatában. Az okiratok tartalmuktól függően különféle adatokat, tényeket, jogokat, kötelezettségeket, körülményeket stb. igazolnak. Az **okiratoknak két fő csoportját** kell megkülönböztetni: egyfelől a **közokiratot**, másfelől pedig a **magánokiratot**. A nem magyar nyelven kiállított okirat – ha az ügyfajta vonatkozó jogszabály másként nem rendelkezik – csak hiteles magyar fordítással ellátva fogadható el.

Közokiratnak minősülnek azok az okiratok, amelyeket közigazgatási hatóság, bíróság, közjegyző a hatáskörében eljárva a jogszabályban előírt alakban állít ki, továbbá azon okiratok, amelyeket jogszabály közokiratnak nyilvánít. A közokiratnak az eljárásban **teljes bizonyító ereje** van, amellyel szemben természetesen lehet helye ellenbizonyításnak.

A **magánokirat** lehet teljes bizonyító erejű magánokirat, illetve közönséges magánokirat. A **teljes bizonyító erejű magánokirat** (pl. az ügyvéd által szabályszerűen ellenjegyzett okirat, vagy a két tanú által aláírt okirat) az ellenkező bizonyításáig igazolja a benne foglalt adatok, tények stb. valódiságát.

A **közönséges magánokirat** (a kiállító személy által szabályszerűen aláírt, de a teljes bizonyító erőhöz szükséges alaki feltételek egyikével sem rendelkező okirat) ilyen teljes bizonyító erővel nem bír, azaz a tényállás tisztázásában betöltött szerepe nyilvánvalóan kisebb jelentőségű.

A tanúvallomás

A hatósági eljárás során az ügyre vonatkozó valamely tény szükség esetén tanúval is bizonyítható. A tanút tanúvallomásának megtétele céljából idézni kell. **A tanúként megidézett személyt megjelenési kötelezettség, főszabályként vallomástételi kötelezettség** és ez utóbbi kötelezettség megléte esetén **igazmondási kötelezettség terheli**.

A törvényben meghatározott esetekben a vallomástételi kötelezettséget különböző akadályok fennforgása zárja ki (tanúságtételi akadályok). **Abszolút tanúságtételi akadály** miatt nem hallgatható meg tanúként az a személy,

- akitől nem várható bizonyítékként értékelhető vallomás;
- akinek védett adatnak minősülő tényről kellene tanúvallomást tennie, de nem kapott felmentést a titoktartás alól az arra jogosított szervtől vagy személytől.

Relatív tanúságtételi akadály áll fenn abban az esetben és ennek alapján a tanúságtétel megtagadható (erre a tanú figyelmét külön fel kell hívni), ha

- a tanú az ügyfelek valamelyikének hozzátartozója, illetőleg
- a tanú vallomásával saját magát vagy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná.

Törvényben meghatározott esetek kivételével nem köteles tanúvallomást tenni a diplomáciai mentességben részesülő személy.

Az olyan tanúvallomás, amelyet az abszolút tanúságtételi akadály megléte ellenére, illetőleg relatív tanúságtételi akadály esetén a tanúságtétel megtagadásának jogára való figyelemfelhívás nélkül vettek fel, az eljárásban **nem használható fel bizonyítékként**.

Ha a tanú attól tart, hogy tanúvallomása miatt súlyosan hátrányos következmény érheti, kérheti a hatóságtól a természetes személyazonosító adatainak zárt kezelését (**védett tanú**). Ez irányú kérelméről a hatóság vezetője dönt. A természetes személyazonosító adatok zárt kezelésének elrendelése esetén a tanú szóban forgó adatait az ügy iratai között lezárt és lepecsételt borítékban kell elhelyezni, s ennek felnyitására csak a törvényben meghatározott személyek (pl. az ügy előadója, az illetékes ügyész) jogosultak. A tanú speciális válfaját képezi a **hatósági tanú**, akit a hatóság meghatározott eljárási körben: **a szemlénél, a biztosítási intézkedés alkalmazása során, a lefoglalásnál, illetőleg a hatósági ellenőrzésnél** vehet igénybe. A hatósági tanú az eljárási cselekmény során történt eseményeket és az általa tapasztalt tényeket a jegyzőkönyv aláírásával igazolja, őt a tudomására jutott tényekre, adatokra nézve titoktartási kötelezettség terheli. A törvény lényegesen bővíti a hatósági tanúra vonatkozó rendelkezéseket. Ennek alapja a 43/2004. (XI. 17.) AB határozat, amely a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény vizsgált rendelkezéséről megállapította, hogy az alkotmányellenes, mivel a hatósági tanú alkalmazása során az adott eljárási cselekmény „érintette úgy köteles túrni a büntetőeljárásban nem érintett, kívülálló személy jelenlétét, közreműködését a magánszféráját érintő nyomozási cselekmény végrehajtása során, hogy a jogi szabályozás ezzel a kívülálló személlyel szemben nem biztosítja a magánszférához való jogának védelmét.”

A magánszférához való jog védelme érdekében a jogalkotónak a közigazgatási hatósági eljárásokban is pontosan meg kell határozni a hatósági tanú jogait, valamint azt, hogy milyen kötelezettségek, elsőként titoktartási kötelezettség terheli. E szabályokat pótolta most a törvény a Ket. 55. §-ának módosításával.

A biztosítási intézkedés szabályait kell alkalmazni az ideiglenes biztosítási intézkedésre is, tehát hatósági tanú mindkét esetben igénybe vehető. A hatósági tanú alkalmazásának új esetei olyan eljárási cselekmények, amelyek adott esetben komoly beavatkozást jelenthetnek az érintett személy magánszférájába, illetve amelyeknél nagy jelentőségű, hogy a hatóság eljárása során észlelteket egy „külső” személy, a hatósági tanú igazolja. Megfelelő garanciának minősül az eljárás lefolytatásának hangfelvétel vagy képes hangfelvétel útján történő dokumentálása, ilyenkor nem szükséges, hogy hatósági tanú is igazolja az általa észlelt események pontos jegyzőkönyvbe foglalását.

A szemle

A szemlére vonatkozó rendelkezések részletezését az indokolta, hogy kodifikációs szempontból igen nehezen volt áttekinthető a szemle és a hatósági ellenőrzés viszonya: az érintettnek a szemlére való értesítésére a hatósági ellenőrzés szabályai, a hatósági ellenőrzés akadályozására a szemle akadályozásának szabályait kellett alkalmazni. A törvény ezért újrarendezi a szemle szabályai között a

lefolytatás, az előzetes értesítés és az akadályozás esetén követendő eljárás szabályait. A törvény azzal a jogi konstrukcióval él, hogy ingó, ingatlan és személy figyelhető, vizsgálható meg szemle keretében, amelyeket egységesen szemletárgynak nevez el. Tekintettel arra, hogy a szabály kodifikációs megfontolások alapján lehetővé teszi szemle keretében személy megfigyelését is, így a megfigyelt személy szemletárgynak minősül. Ilyen esetekben természetesen a szemletárgy birtokosa kifejezés nem értelmezhető, a szemletárgy birtokosára vonatkozó rendelkezések a megszemlélt személyre vonatkoznak. Bár a módosítás a helyszíni szemlére utalást elhagyja ebből a rendelkezésből, maga a helyszíni szemle kategóriája nem szűnik meg, azt a Ket. továbbra is használja. A hatósági ellenőrzés garanciális szabályainak a szemle során is érvényesülniük kell, hiszen az egymással rokon eljárási cselekmények foganatosítása során az ügyfél jogait és az eljárás eredményességét hasonlóképpen kell biztosítani. A hatósági eljárás során elrendelhető szemle során ingó, ingatlan megtekintésére, vagy személy megfigyelésére (pl. az általa folytatott tevékenységet kívánják megfigyelni) kerülhet sor.

Szemletárgy felmutatása esetén a szemletárgy birtokosát az eljáró hatóság – a jogkövetkezményre való figyelmeztetés mellett – a birtokában levő szemletárgy felmutatására kötelezi. Az ügy jellegétől függően szemletárgynak minősülhet különösen az ügy tárgyával összefüggő irat (pl. üzleti könyv, szerződés, bizonylat), valamint a tényállás tisztázásához szükséges bármely dolog (pl. használati tárgy, gépjármű). Mind gyakrabban előforduló eset, hogy helyszíni szemle esetén a szemletárgy birtokosa nem engedi be az ingatlanra az ellenérdekű ügyfeleket. Ezen szeretne változtatni a törvény. Az ügyfélnek - a zárt adatkezelés esetét kivéve - joga van részt venni a helyszíni szemlén, ezért mindig kérdésként merül fel az, hogy ezt a jogot számára hogyan lehet biztosítani. A megoldás szerint a hatóság az ügyfél jelenlétét az ingatlan birtokosának kötelezésével biztosíthatja, hasonlóan ahhoz, ahogy eddig a szemletárgy birtokosát annak felmutatására kötelezték. A végzésben szereplő kötelezettség eljárási bírsággal kényszeríthető ki, a kötelezésről pedig egyidejűleg a tulajdonost is értesíteni kell. Az ügyfél szemlén való jelenlétének általános korlátja, ha a szemletárgy birtokosa természetes személyazonosító adatainak zárt kezelését rendelték el, hiszen a védelmi intézkedés értelmét vesztené, ha az ügyfél egyébként jelen lehetne a szemlén.

Helyszíni szemlére akkor kerül sor, ha a tényállás tisztázásához az eljárással összefüggő helyszín, illetve az ott levő tárgy (pl. berendezés, felszerelés) bizonyítékként való megtekintésére van szükség. A helyszíni szemléről az érintetteket előzetesen értesíteni kell, kivéve, ha az előzetes értesítés a szemle eredményességét veszélyeztetné. Ha az a szemle eredményes és biztonságos lefolytatásához szükséges, a hatóság a rendőrség közreműködését kérheti. A magánlakásban szükségessé váló helyszíni szemlét úgy kell foganatosítani, hogy az csak a szükséges mértékben korlátozza a magánélethez való jogot.

A szakértői vélemény

Szakértőt **akkor rendel ki a hatóság, ha** az adott ügyben jelentős tény, egyéb körülmény vagy az alkalmazandó jog megállapításához **különleges szakértelem szükséges**, és ezzel a szakértelemmel a hatóság maga nem rendelkezik. Szakértőt kell kirendelni továbbá **akkor is, ha ezt jogszabály írja elő**. Értelemszerűen

- különös tekintettel arra, hogy a szakhatóság állásfoglalását a szakértői vélemény nem írhatja felül
- nem kell viszont szakértőt igénybe venni akkor, ha jogszabály a szakkérdésben szakhatóság állásfoglalásának beszerzését írja elő.

Szakértőként a jogszabályban meghatározott szakértőt (szervezetet, intézményt, testületet vagy személyt), ilyen szakértő hiányában – és ez tekinthető tipikus esetnek – igazságügyi szakértőt (igazságügyi szakértői intézményt), kell kirendelni. Az ügyfél is csak olyan szakértőre tehet javaslatot, aki igazságügyi szakértői tevékenység végzésére jogosult, továbbá az ügyfél kérelmére a hatóság a kirendelt szakértőn kívül második szakértőt is kirendelhet. Az ügyfél által felkért szakértő véleménye bizonyítékként használható fel akkor is, ha a szakértőt a hatóság nem rendeli ki.

Szakértőként nem járhat el az a személy,

- akivel szemben az ügyintézőre vonatkozó kizárási ok áll fenn (lásd a 6.4. alfejezetet), aki tanúként nem hallgatható meg (a szakértői véleményadás abszolút akadályai), vagy
- aki a tanúvallomást megtagadhatja (a szakértői véleményadás relatív akadályai).

A szakértőt a hatóság végzésben rendeli ki; e végzése önállóan nem fellebbezhető meg.

A hatóság köteles a szakértővel közölni mindazokat az adatokat, amelyekre feladatának teljesítéséhez, a szakértői vélemény elkészítéséhez szüksége van. A szakértő továbbá

- megtekintheti az ügy iratait;

- jelen lehet az ügyfél és a tanú meghallgatásánál, valamint a tárgyaláson és a szemlén;
- kérdéseket intézhet az ügyfélhez, a tanúhoz és a szemletárgy birtokosához.

Az Isztv. rendelkezései szerint a **szakértő köteles** megőrizni a kirendelés teljesítése során tudomására jutott védett adatot és hivatásbeli titkot (titoktartási kötelezettség).

A szakértőt **megjelenési kötelezettség** (a szakértői meghallgatáson, tárgyaláson, helyszíni szemlén stb.), valamint **véleményadási kötelezettség terheli; továbbá köteles tartózkodni a hamis véleményadástól** (erre és ennek jogkövetkezményeire külön figyelmeztetni kell őt).

A módosítás újrafogalmazza a szakértőkre és tevékenységükre vonatkozó rendelkezéseket az igazságügyi szakértői tevékenységről szóló 2005. évi XLVII. törvény (a továbbiakban: Isztv.) szabályainak indokolatlan megismétlése és az azoktól való eltérések megszüntetése érdekében, figyelemmel a Pp. Szakértőkre vonatkozó szabályaira is. Általánosan elfogadott álláspont, hogy az alkalmazandó jog bizonyítása kizárt a szakértőre tartozó szakkérdések közül, abban az eljáró hatóságnak kell döntenie. A törvény pontosabb megfogalmazásban fenntartja a Ket. eredeti koncepcióját, amely szerint nem a konkrét ügy ügyintézőjénél, hanem a hatóság egész szervezetén belül hiányoznia kell a szakértelemnek ahhoz, hogy szakértő kirendelésének legyen helye. Ha valamely kérdést illetően szakhatóságot kell megkeresni, a hatóság a szakhatósági állásfoglaláshoz kötve lesz, ezen a téren további tisztázandó szakkérdés nem lehetséges. A törvény koncepciója szerint - ha jogszabály nem írja elő meghatározott szakértő igénybevételét - az igazságügyi szakértői tevékenységről szóló törvény szerint igazságügyi tevékenység végzésére jogosult szakértőt rendelhet ki a hatóság. Az Isztv. felsorolja, hogy igazságügyi szakértői tevékenységet az erre feljogosított természetes személy (az igazságügyi szakértő), a cégjegyzékbe bejegyzett gazdasági társaság, az e célra létesített igazságügyi szakértői intézmény, külön jogszabályban feljogosított állami szerv, intézmény, szervezet és kivételesen eseti szakértő végezhet. Az Isztv. rendelkezéseire tekintettel tehát szükségtelen, hogy a Ket. is felsorolja, hogy a hatóság kit rendelhet ki szakértőnek, az Isztv. alapján igazságügyi szakértő hiányában a szakértői feladat ellátására megfelelő szakértelemmel rendelkező más természetes személy vagy szervezet (eseti szakértő) is igénybe vehető. Az eseti szakértő jogaira és kötelezettségeire is az Isztv. rendelkezéseit kell alkalmazni, az eseti szakértő is igazságügyi szakértői tevékenység végzésére jogosult szakértőnek minősül. A törvény részletezi az ügyfél által felkért szakértőre vonatkozó szabályokat: az ügyfél is csak igazságügyi szakértői tevékenység végzésére feljogosított szakértő kirendelésére tehet javaslatot. Mivel az ügyfél által felkért szakértő gyakran csak az egyik ügyfél által a rendelkezésére bocsátott adatokat ismeri, az általa készített véleményt a törvény főszabályként nem ismeri el szakértői véleményként. A konkrét ügyben annak mérlegelésével döntheti el a hatóság, hogy milyen adatok, vizsgálatok alapján készült a jegyzőkönyv, hogy a felkért szakértő véleményét tényleges szakértői véleményként, okirati bizonyítékként vagy csupán a fél nyilatkozataként veszi figyelembe. A módosítás nem szabályozza külön, milyen esetekben és hány napon belül kérheti a szakértőt, hogy a kirendelés alól mentse fel, vagy miként kérheti a szakvélemény elkészítésére rendelkezésre álló határidő meghosszabbítását, mivel erről az Isztv. részletesen rendelkezik, akár csak a szakértő titoktartási kötelezettségéről. A Pp. nyomán indokolt, hogy a Ket. is térjen ki arra, ha a szakértő által készített vélemény homályos vagy hiányos, végső esetben ilyenkor a hatóság másik szakértőt is kirendelhet a tisztázatlan kérdések megválaszolására.

A Ket. lehetővé tette, hogy törvény a szakértő vizsgálatban való közreműködésre kötelezze az ügyfelet - a közreműködés megtagadása esetén is a külön törvény erre vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni, a Ket. maga nem rendel külön szankciót, például eljárási bírságot erre az esetre.

Az eljárási bírság

Az eljárási törvényben **meghatározott esetekben** (pl. az adatszolgáltatási kötelezettség megszegésekor, a tanú megjelenési és vallomástételi kötelezettségének megszegésekor, a hatósági közvetítő vagy a szakértő nem megfelelő feladatteljesítésekor) **a kötelezettség felróható módon történő megszegése esetén** az eljáró hatóság az eljárást akadályozó személlyel vagy szervvel szemben eljárási bírságot szabhat ki. Továbbá ha az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője egyébként rosszhiszeműen jár el, a hatóság eljárási bírsággal sújthatja és az okozott többletköltségek megtérítésére kötelezi. Az eljárási bírság ugyanabban a hatósági eljárásban, ugyanazon kötelezettség ismételt megszegése vagy más kötelezettségzegés esetén **ismételten is kiszabható**.

Az eljárási bírság **legkisebb összege** esetenként **ötezer forint, legmagasabb összege** pedig:

- természetes személy esetén **ötszázezer forint**,

– jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet esetén pedig **egymillió forint**. Fenti értékhatárok között az **eljárási bírság konkrét mértékének** meghatározásakor a hatóság elsősorban a következőket köteles mérlegelni:

- a jogellenes magatartás súlyát és a felróhatóság mértékét,
- az érintett vagyoni helyzetét és jövedelmi viszonyait, továbbá
- az eljárási bírságnak ugyanabban az eljárásban történő ismételt kiszabása esetén az előző bírságolások számát és mértékét.

Az eljárási bírságot a hatóság végzés formájában rója ki; **e végzés ellen önálló fellebbezésnek, továbbá bírósági felülvizsgálat iránti keresetlevél előterjesztésének van helye.**

Tárgyalás és közmeghallgatás

Szemben a polgári, illetve a büntetőeljárással, a közigazgatási eljárásban a **tárgyalás atipikus jelenség**, ennek tartására a hatósági ügyek csekély részében kerül sor. A hatóság akkor rendeli el tárgyalás tartását, ha:

- ezt jogszabály előírja,
- a tényállás tisztázásához szükség van az eljárásban részt vevő személyek együttes meghallgatására, illetve
- az ellenérdekű felek részvételével folyó ügyben egyezségi kísérlet lefolytatásához szükséges.

A közigazgatási eljárásjog **sajátos, bár ritkán előforduló jelensége a közmeghallgatás**.

Közmeghallgatást akkor tart a hatóság, ha:

- ezt jogszabály előírja;
- törvény eltérő rendelkezése hiányában az eljárásban több mint ötven ügyfél, vagy több mint öt ügyfélnek minősülő szervezet vesz részt; vagy
- a hatóság a nyilvánosság véleményének megismerése érdekében ezt szükségesnek tartja.

A bizonyítékok ismertetése az ügyféllel

Speciális helyzet áll elő abban az esetben, ha adott ügyben a hatóság az ügyfélnek az eljárás megindításáról való értesítését mellőzte, és egyúttal az ügyben bizonyítási eljárást folytatott le. Ekkor ugyanis **garanciális jelentősége van annak, hogy** az ügyfél – még a határozat meghozatala előtt – „képbe kerüljön”, azaz megismerhesse a bizonyítékokat, azokra észrevételt tehesen, élni tudjon nyilatkozattételi jogával, és további bizonyításra irányuló indítványt terjeszthessen elő. Ennek érdekében az eljáró hatóság köteles a bizonyítási eljárás befejezésétől számított nyolc napon belül értesíteni e lehetőségekről az ügyfelet. Az értesítés kézhezvételétől számítva nyolc nap áll az ügyfél rendelkezésére, hogy a felsorolt jogait gyakorolja. Ha e jogával az ügyfél nem él, az nyolc napos határidő elteltét követően a hatóság köteles meghozni a határozatát.

6.3. Képviselő

Többféle – **akár az ügyfél akaratától függő, akár az ügyféltől független** – ok vezethet ahhoz, hogy valamely közigazgatási hatósági ügyben az ügyfél **helyett vagy mellett** képviselő járjon el. A **képviselőnek három fajtája** létezik: a törvényes képviselő, a meghatalmazotti képviselő, valamint az ügygondnoki képviselő.

A **törvényes képviselő** az ügyfél akaratától független képviselő, valamely objektív tényhez: természetes személy ügyfél esetén **az eljárási képesség hiányához** (ez a polgári jog szerinti cselekvőképesség valamilyen szintű hiányát jelenti), illetőleg nem természetes személy ügyfélnél a **szervezeti jogálláshoz** (akár rendelkezik jogi személyiséggel, akár nem) kapcsolódik. Ennek megfelelően törvényes képviselő lehet a szülő, a gyám, a cselekvőképességet kizáró vagy korlátozó gondnokság alatt álló személy gondnoka, illetőleg adott szervezet (kölségvetési szerv, gazdasági társaság, szövetkezet stb.) vezetője vagy képviselője.

A **meghatalmazotti képviselő** mindig az ügyfél akaratától függ, feltételezi az ügyfél és az általa kiválasztott képviselő (pl. ügyvéd, hozzátartozó) között megbízási jellegű jogviszony keletkezését.

Az **ügygondnoki képviselő** csak természetes személy ügyfél esetében valósulhat meg, ha az ismeretlen helyen tartózkodik, vagy egyébként nem tud az ügyben eljárni, és nincs törvényes képviselője vagy meghatalmazottja.

Ilyen esetekben az eljáró hatóság – az ügyfél érdekeinek védelme céljából – ügygondnok kirendelését kezdeményezi az illetékes gyámhatóságnál.

A hatóság minden esetben köteles vizsgálni a képviselői jogosultságot. A törvény szerinti 40/A. § a Pp. mintájára pontosan meghatározza, hogy a meghatalmazást hogyan, milyen formában fogadja el a hatóság. A Ket. értelmező rendelkezéseit a törvény kiegészíti a közokirat és teljes bizonyító erejű

magánokirat fogalmával, mely szerint azok alatt - törvény eltérő rendelkezése hiányában - a Pp.-ben meghatározott fogalmak értendők. Ezek alapján közokiratnak nevezzük az olyan papír alapú vagy elektronikus okiratot, amelyet bíróság, közjegyző vagy más hatóság, illetve közigazgatási szerv ügykörén belül, a megszabott alakban állított ki, és mint közokirat teljes bizonyító erővel bizonyítja a benne foglalt intézkedést vagy határozatot, továbbá az okirattal tanúsított adatok és tények valóságát, úgyszintén az okiratban foglalt nyilatkozat megtételét, valamint annak idejét és módját. A teljes bizonyító erejű magánokirat pedig az ellenkező bizonyításáig teljes bizonyítékul szolgál arra, hogy kiállítója az abban foglalt nyilatkozatot megtette, illetőleg elfogadta, vagy magára kötelezőnek ismerte el, feltéve, hogy az alábbi feltételek valamelyikének megfelel: az okiratot saját kezűleg írta és aláírta; két tanú az okiraton aláírásával igazolja, hogy a kiállító a nem általa írt okiratot előttük írta alá, vagy aláírását előttük sajátkezű aláírásának ismerte el; a kiállító aláírása vagy kézjegye az okiraton bíróilag vagy közjegyzőileg hitelesítve van; a gazdálkodó szervezet által üzleti körében kiállított okiratot szabályszerűen aláírták; ügyvéd az általa készített okirat szabályszerű ellenjegyzésével bizonyítja, hogy a kiállító a nem általa írt okiratot előtte írta alá, vagy aláírását előtte saját kezű aláírásának ismerte el, illetőleg a kiállító minősített elektronikus aláírásával aláírt elektronikus okirat tartalma az ügyvéd által készített elektronikus okirattal megegyezik; az elektronikus okiraton kiállítója minősített elektronikus aláírást helyezett el. A törvény megteremti az elektronikus kapcsolattartás során alkalmazható képviselet szabályainak az alapjait. Egyes jogszabályok már ma is szabályozzák elektronikus eljárás esetén a képviseletet, ennek azonban a háttérszabályai és technikai feltételei még hiányoznak. A törvény két esetét ismeri el a képviseleti jogosultság igazolásának: az előre bejelentett képviseleti meghatalmazást és az eseti, elektronikus formanyomtatványon benyújtott, megfelelően hitelesített igazolást. A törvény ugyanakkor megnyitja az utat, hogy jogszabály a képviseleti jogosultság igazolásának más módját határozza meg, így különösen az ügyfélkapu szabályai között. A Ket. 40. § (4) bekezdésének módosítását, a „jogszabályi felhatalmazás nélkül, rendszeresen, anyagi haszonszerzésre törekedve”

szövegész hatályon kívül helyezését az indokolja, hogy ha e képviselet nem valósítja meg a zugírászat tényállását (amely Btk.-beli tényállást viszont a Ket. értelemszerűen nem ismétli meg, és nem is utal rá, mint ahogy a többi, a hatósági eljárás kapcsán felmerülő büntető tényállásra sem), akkor az nem tartozik a hatóság érdekkörébe. Nem fogalmazható meg olyan, a hatósági eljárás jogszerű lefolytatásához kapcsolódó érdek vagy szempont, amelyből alapján a rendszeres anyagi haszonszerzésre törekvő képviselő közreműködésének megtagadása következne, ha a képviselő közreműködésével nem árt az ügyfélnek, illetve az ügyfél felhatalmazása alapján jár el. A rendelkezés aggályos mivoltát jelzi, hogy a Ket. Szakértői Bizottság 22. számú módszertani állásfoglalása szerint is nehezen alkalmazhatónak ítélte e szabályt, hiszen a hatóság nem képes megítélni, hogy ez alapján a rendelkezés alapján bizonyosan a képviselő visszautasításának van-e helye. A törvény a meghatalmazást a Pp. mintájára, azzal összhangban szabályozza, hogy a meghatalmazás milyen formában rendelkezik bizonyító erővel, milyen fajtái vannak (vagyis az egész eljárásra vagy csak meghatározott eljárás cselekményre vonatkozik), a meghatalmazás korlátozása mikor tekinthető hatályosnak. Képviselet esetén a hatóság az eljáró személy **képviseleti jogosultságát megvizsgálja**. A képviselő eljárását a hatóság **visszautasítja**, ha a meghatalmazott személy nem alkalmas a képviselet ellátására, vagy ha képviseleti jogosultságát az erre irányuló hiánypótlási felhívás ellenére sem igazolja.

6.4. Kizárás

A hatáskört gyakorló személy az a személy, aki a hatáskör címzettje: vagy a hatóság vezetője vagy a személyében hatóságként eljáró személy (pl. polgármester) értendő ez alatt. Kizárásának alapja az lehet, hogy mint a hatáskör gyakorlója az ügy elintézésében részt vesz, tehát kizárt az eljárása, illetve az általa vezetett hatóságé, ha

- az adott ügyben ügyfél,
- az ügy elsőfokú elintézésében vagy a tényállás tisztázásába bármilyen formában bekapcsolódott, vagy
- akitől nem várható az ügy tárgyilagos megítélése.

Nem volt világos, hogy a hatósági bizonyítvánnyal, igazolvánnyal és nyilvántartással kapcsolatos ügyekben, illetve a jogszabályban meghatározott mértékű - nem mérlegelési jogkörbe tartozó - adó- vagy más fizetési kötelezettség megállapításával kapcsolatos ügyben a Ket. 43. § (4) bekezdés

speciális kijelölési szabályát nem kell-e alkalmazni vagy - miként a többségi álláspont is megfogalmazza - ezekben az ügyekben a 42. § (1) bekezdésében foglalt kizárási szabályt nem kell eleve alkalmazni. Nem indokolt ugyanakkor, hogy a felsorolt ügyek kivételt képezzenek a 42. § (1) bekezdésében felsorolt főszabály alól, ahogyan a kijelölési szabály alól sem, mivel azokban is számos visszaélést elkövethet az ügyintéző, ennek - valamint a félreértések - elkerülése érdekében a törvény hatályon kívül helyezi az említett rendelkezést.

E két szakasz szorosan összefügg egymással. A kizárási szabályra vonatkozó rendelkezések teljes átírása azonban bizonyos problémákat is felvet. A 42. § (1) bekezdésének hatályos szövege szerint az ügyintéző és az adott ügyben kiadmányozási jogkörrel rendelkező vezető a saját és hozzátartozója ügyének elintézésében nem vehet részt. Ez a rendelkezés az új szövegből kimarad, helyébe az került, hogy az ügy elintézésében nem vehet részt az a személy, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti. (A jog vagy jogos érdek értelmezését illetően utalni kívánunk a 15. §-hoz kapcsolódó kommentárra.) A két idézett rendelkezés között elég nagy a különbség. Amíg a hatályos szöveg leszűkül az ügyintézőre és a kiadmányozóra, addig az új szöveg személyi hatálya ennél szélesebb, így pl. kiterjed az ügyintéző közvetlen felettesére is, akinek azonban nincs kiadmányozási joga. Az új szöveg látszólag kiejti a hozzátartozók ügyeit, hiszen azok közvetlenül nem érintik az ügy elintézésében részt vevő személy jogát vagy jogos érdekét. (Így tehát pl. az ügyintéző közreműködhet a feleségét vagy fiát érintő ügy elbírálásában.) Ugyanakkor változatlanul benne maradt a szövegben - pontosított formában - a (3) bekezdés, amely szerint az ügy elintézésében nem vehet részt az a személy, akitől nem várható el az ügy tárgyilagos megítélése. Ellentmondásos az (1) és a (3) bekezdés egymáshoz való viszonya. Mi erősen hajlunk arra az értelmezésre, hogy két különböző kizárási szabályról van szó. Ha tehát valaki nem tartozik ugyan az (1) bekezdés hatálya alá, attól még a (3) bekezdés alapján kizártnak minősülhet. Ezzel kapcsolatban azonban feltétlenül értelmezni kell azt is, hogy kitől nem várható el az ügy tárgyilagos megítélése. Ennek elbírálása nem bízható az érintettre, még akkor sem, ha ő úgy érzi: abszolút pártatlan és elfogulatlan módon járna el a hozzátartozója ügyében. Ilyenkor célszerű bejelenteni az esetleges kizárási indokot, amelyet a hatóság vezetője, illetőleg a felügyeleti szerv vezetője bírál el. A félreértések elkerülése végett egy esetleg szóba jöhető kizárási ok bejelentése nem annyit jelent, hogy a bejelentést tevő köztisztviselő nem vállalja az adott ügyben az eljárást. Sokkal inkább arról van szó, hogy az említett okról jobb korábban tájékoztatni az illetékes vezetőt, mint ahogyan az ügyfelek valamelyike teszi meg a bejelentést a kizárási okról. Az már a vezető feladata, hogy megállapítsa: valóban fennáll-e kizárási ok vagy sem. Ennek eldöntésénél közömbös, hogy ki tette a bejelentést. A 43. § új (1) bekezdése egyebek között arról rendelkezik, hogy ha az ügyfél nyilvánvalóan alaptalanul tesz kizárási iránnyal bejelentést, vagy ugyanabban az eljárásban ugyanazon ügyintéző ellen ismételt alaptalan bejelentést tesz, őt a kizárást megtagadó végzésben eljárási bírsággal lehet sújtani. A közigazgatási szerveknek azt tanácsoljuk, hogy bánjanak óvatosan az idézett mondat első fordulatával. Az pl. elég nyilvánvalóan alaptalan kizárási bejelentés, amelyben a bejelentő arra hivatkozik, hogy az ügyintéző egy utcában lakik az ellenérdekű ügyféllel, avagy mindketten ugyanannak a horgász egyesületnek a tagjai. Ám attól óvakodni kellene, hogy minden, a kizárást megtagadó végzésben - mintegy automatikusan - szerepeljen az eljárási bírság. A közigazgatási hatósági jogalkalmazással szemben támasztott alapvető követelmény, hogy ne férhessen kétség annak szabályszerűségéhez, pártatlanságához. **E követelmény érvényre juttatását szolgálja**, mások mellett, az elsődlegesen az ügyintéző személyére, de egyes esetekben az egész hatóságra irányuló kizárási jogintézménye.

A **kizárási alapot adó okok** körében meg kell különböztetni az abszolút, illetve a relatív kizárási okokat. Az abszolút kizárási ok az érintett ügyintéző hatóság adott hatósági ügy intézéséből való automatikus kizárását eredményezi, míg a relatív kizárási ok a következményeket illetően vizsgálatot, mérlegelést igényel.

Abszolút kizárási oknak minősülnek az alábbi esetek:

- az a személy vagy hatóság nem vehet részt az ügy elintézésében, akinek (amelynek) jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti. A hatóság azonban nem válik kizártnak amiatt, mert a határozatban megállapított fizetési kötelezettség teljesítése az általa megjelölt számlára történik;
- az ügy másodfokú elintézésében nem vehet részt az, aki az ügy elintézésében első fokon részt vett, továbbá aki az ügyben tanúvallomást tett, illetve hatósági közvetítőként, az ügyfél képviselőjeként, hatósági tanúként vagy szakértőként járt el;
- a jegyző, mint hatóság nem vehet részt annak a hatósági ügynek az elintézésében, amelyben az őt

foglalkoztató önkormányzat társulása vagy az egyéb munkáltatói jogokat gyakorló polgármester ellenérdekű ügyfél, ill. a határozattal az önkormányzat, a társulás vagy a polgármester jogosulttá vagy kötelezetté válhat, vagy az eljárás tárgyával összefüggő kötelezettséget vállal;

– az ügy elintézésében nem vehet részt az a hatóság sem, amelyik hatóság vezetőjével szemben kizárási ok áll fenn.

Relatív kizárási oknak minősül az a helyzet, amikor adott ügyben az ügyintézőtől (hatóságtól) nem várható el az ügy tárgyilagosa megítélése (mert pl. az ügyféllel perben áll, vagy haragos viszonyban van).

A törvény értelmében a 42. § felsorolja az összes kizárási okot, amelyek az ügy elintézésében részt vevő személy (ügyintéző, kiadmányozási jogkörrel, illetve hatáskörrel rendelkező személy, ideértve a szakhatóságnál eljáró ügyintézőt, kiadmányozó személyt is) vagy az egész hatóság részvételét zárja ki. Speciális rendelkezés található a jegyzőre, annak kettős jogállására tekintettel, hiszen a jegyző számos államigazgatási feladatot lát el, ugyanakkor önkormányzati alkalmazásban áll, vezeti a képviselő-testület hivatalát. Erre a körülményre tekintettel a jegyző nem csupán abban az esetben kizárt az ügyintézésből, ha maga ügyfélnek minősülne, hanem akkor is, ha az őt foglalkoztató önkormányzat, ennek társulása vagy az egyéb munkáltatói jogokat gyakorló polgármester ellenérdekű ügyfél, illetve a határozattal az önkormányzat, a társulás vagy a polgármester jogosulttá vagy kötelezetté válhat, vagy az eljárás tárgyával összefüggő kötelezettséget vállal. E rendelkezés biztosítja, hogy a jegyző kizárásához önmagában az ne szolgáljon indokul, hogy a felsorolt szervek ügyfelek, hiszen az ügyféli minőséget olyan tényező is megalapozhatja (például az önkormányzat tulajdonában fekvő ingatlan létesítmény hatásterületén fekszik), amely miatt - objektív szempontból, abszolút kizárási okot teremtve legalábbis - nem tekinthető elfogultnak a jegyző. Elkerülendő, hogy általánossá váljon a jegyző kizárása (és ezáltal értelmetlenné az illetékesség szabályai) azáltal, hogy az önkormányzat ügyféli jogállása önmagában kizárja a jegyzői eljárást. A törvény pótolja azt a hiányosságot, hogy a hatóság vezetőjével szemben fennálló kizárási ok esetén miként kell eljárni: a bejelentést ilyen esetben egyenesen a felügyeleti szervnek kell megtenni, amelyik másik azonos hatáskörű hatóságot jelöl ki az eljárásra. Ha ilyen hatóság nincsen, a hatóság eljárhat, de határozatát és önállóan fellebbezhető végzéseit a felügyeleti szervvel is közölnie kell, amely így felülvizsgálati eljárást indíthat, hiszen tudomása van arról, hogy a hatóság kizárási ok ellenére járt el. A törvény az alaptalan kizárássra irányuló bejelentések megelőzése és ezáltal az eljárások gyorsítása érdekében lehetővé

teszi, hogy a hatóság a nyilvánvalóan alaptalan, vagy az ismételten alaptalanul tett kizárássra irányuló bejelentések esetén az ügyfelet eljárási bírsággal sújtsa. A kizárási okkal érintett ügyintéző (kiadmányozási jogkörrel rendelkező vezető) köteles a hatóság vezetőjének haladéktalanul, de legkésőbb az ok felmerülésétől számított öt napon belül bejelenteni, ha vele szemben kizárási ok áll fenn. A kizárási okot az eljárás megindulásától, illetve a kizárási okról való tudomásszerzéstől

számított nyolc napon belül az ügyfél is bejelentheti. **A kizárással kapcsolatban a hatóság**

vezetője dönt, és szükség esetén más ügyintézőt jelöl ki. Más ügyintéző kijelölése esetén a hatóság vezetője arról is dönt, hogy meg kell-e ismételni azokat az eljárási cselekményeket, amelyekben a kizárt ügyintéző járt el. Ha a kizárási ok nem valamely személyre, hanem az egész hatóságra irányul, illetve ha a hatóságnál nincs másik, megfelelő szakképzettséggel rendelkező ügyintéző, a felügyeleti szerv az eljárás lefolytatására egy azonos hatáskörű másik hatóságot jelöl ki. Ha nincs kijelölhető másik, azonos hatáskörű hatóság, az a hatóság jár el a továbbiakban is, amelyekkel szemben a kizárási ok fennáll, de a határozatot vagy az önálló jogorvoslattal megtámadható végzést a felügyeleti szerv vezetőjével is közölnie kell. 2009. október 1-jétől a törvény az alaptalan kizárássra irányuló bejelentések megelőzése érdekében lehetővé teszi bírság kiszabását azzal az ügyféllel szemben, aki ugyanabban az eljárásban, ugyanazon ügyintéző ellen ismételten nyilvánvalóan alaptalan kizárássra irányuló bejelentést tesz.

Az ügyfél mulasztása az eljárásban, igazolási kérelem

Aki az eljárás során valamely határnapot, határidőt önhibáján kívül elmulasztott, igazolási kérelmet terjeszthet elő. Az igazolási kérelemről az a hatóság dönt, amelynek eljárása során a mulasztás történt. A fellebbezésre megállapított határidő elmulasztásával kapcsolatos igazolási kérelmet az első fokú döntést hozó hatóság, a keresetindításra megállapított határidő elmulasztásával kapcsolatos igazolási kérelmet a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság bírálja el. Ha a hatóság megtartotta az ügyfelek értesítésére és a határozat közlésére vonatkozó szabályokat, a fellebbezési határidő elmulasztása esetén nincs helye igazolási kérelemnek arra való hivatkozással, hogy az értesítés, illetve a határozat közlése

nem postai kézbesítés útján történt. E rendelkezés megfelelően irányadó a bírósági felülvizsgálatot kezdeményező keresetindítással kapcsolatos igazolásra is. Az igazolási kérelmet a mulasztásról való tudomásszerzést vagy az akadály megszűnését követő nyolc napon belül, de legkésőbb az elmulasztott határnaptól vagy az elmulasztott határidő utolsó napjától számított hat hónapon belül lehet előterjeszteni. A határidő elmulasztása esetén az igazolási kérelemmel egyidejűleg pótolni kell az elmulasztott cselekményt is, amennyiben ennek feltételei fennállnak. Ha a hatóság az igazolási kérelemnek helyt ad, az igazolási kérelmet benyújtó személyt eljárásjogi szempontból olyan helyzetbe kell hozni, mintha nem mulasztott volna. Ennek érdekében a hatóság a döntését módosítja vagy visszavonja, az eljárást megszüntető döntésének visszavonása esetén az eljárást folytatja, illetve egyes eljárási cselekményeket megismétel.

Az igazolási kérelem jogintézményét minden eljárásjog ismeri. Ennek az a lényege, hogy aki az eljárás során valamilyen határnapot vagy határidőt elmulasztott, az a törvényben meghatározott okból és határidőn belül kimentheti mulasztását. A Ket. két kimentési okot határoz meg: az érintett önhibáján kívüli akadályoztatását és a hatóság közrehatását. Önhibáján kívül akadályoztatva van pl. az, aki baleset vagy súlyos betegség miatt nem tud eleget tenni valamely kötelezettségének. A jogalkalmazási gyakorlatban azonban célszerű az önhibán kívüli akadályoztatás fogalmát kiterjesztően értelmezni. Kimentési okként el kell fogadni pl., ha az eljárás résztvevője az ajánlott feladóvevénnyel igazolja, hogy postára adott valamely küldeményt, amely a posta hibájából elveszett. Ugyanígy kimentési ok, ha valaki tőle elvárható mértékben mindent megtett az őt terhelő kötelezettség teljesítése érdekében, ám az mégsem történt meg határidőre. (Pl. egy vállalkozóval szerződést kötött vagy írásbeli megrendelést adott egy hatósági határozatban előírt munka elvégzésére, később azt írásban sürgette is, ám a vállalkozó túllépte a határidőt.) Kimentési ok az is, ha az ügyfél nem kapta meg a kötelezettséget megállapító határozatot. A hatóság közrehatása folytán következett be a mulasztás, ha a hatóság tévesen jelölte meg a teljesítési határidőt, késedelmesen adta postára az idézést vagy más hivatalos iratot, illetőleg a hatóság feladatkörében eljáró munkatársa téves felvilágosítást adott az ügyfélnek a határidő-módosítás módjára nézve. A hat hónapos jogvesztő határidő keretei között a (3) bekezdésben megállapított nyolc napos határidő az irányadó. Jogszabályaink viszonylag ritkán, nyomós okból alkalmaznak jogvesztő határidőt. A jelen esetben a jogbiztonsághoz fűződő érdek volt a szigorú szabályozás indokául szolgáló nyomós ok: közelebről az, hogy sem a hatóságot, sem az esetleges ellenérdekű ügyfelet nem lehet hosszú időn keresztül bizonytalanságban tartani az eljárás kimenetelét - s ezen belül a határozat jogerőre emelkedését vagy megtámadhatatlanságát - illetően. Lényeges új szabály, hogy a fellebbezésre megállapított határidő elmulasztásával kapcsolatos igazolási kérelmet az első fokú döntést hozó hatóság bírálja el.

Az elkésett fellebbezésre visszatérve: tisztázatlan volt, mi a teendője a hatóságnak, ha a fellebbezési határidő elmulasztása miatt igazolási kérelmet nyújt be a fellebbezésre jogosult. A Ket. 66. § (5) bekezdése értelmében a határidő elmulasztása esetén az igazolási kérelemmel egyidejűleg pótolni kell az elmulasztott cselekményt is; kérdéses volt, hogy az igazolást és a fellebbezési kérelmet fel kell-e az általános szabályok szerint terjeszteni a fellebbezés elbírálására jogosult hatósághoz. A törvény egyértelművé teszi, hogy a felterjesztésnek az igazolási kérelmet elbíráló végzés jogerőssé válását követő nyolc napon belül van helye. A törvény egyértelművé teszi, hogy a fellebbezésre megállapított határidő elmulasztásával kapcsolatos igazolási kérelmet az elsőfokú hatóság bírálja el. Ez a szabály levezethető volt a hatályos szabályból is, hiszen a fellebbezést az elsőfokú döntést hozó hatóságnál kell benyújtani, a mulasztás is ennél a hatóságnál történt. A gyakorlatban is többnyire - de nem egyöntetűen - eszerint az értelmezés szerint jártak el a hatóságok. egységes joggyakorlat érdekében szükséges ezért egyértelműen megfogalmazni, hogy melyik hatóság jogosult a fellebbezés elmulasztása miatti igazolási kérelmet elbírálni. A módosítást a harmadfokú szervek tehermentesítése, valamint az irattovábbítással járó idő- és költségvesztés megtakarítása is indokolta. Az első fokú döntést hozó hatóság kifejezés alkalmazására azért van szükség, mert a Ket. 19. § (1) bekezdésében a törvény dogmatikai okokból az első fokon eljáró hatóság helyett az adott rendelkezés tartalmától függően az elsőfokú hatóság vagy az első fokú döntést hozó hatóság fordulatokat használja. A már korábban is kifejtett indokolás szerint az elsőfokú hatóság alatt a hatáskörrel rendelkező legalsóbb fokú szervet kell érteni, emellett az első fokú döntést hozó hatóság kategóriájának alkalmazása akkor indokolt - különösen a fellebbezés és a fellebbezési eljárás alcímek alatt -, ha az adott rendelkezést a másodfokú hatóság első fokú döntéseire és adott esetben az az elleni fellebbezésben is alkalmazni kell.

Figyelemmel arra, hogy a másodfokú hatóság első fokú végzései ellen is lehet fellebbezéssel élni, a Ket. 66. § (2) bekezdésében az első fokú döntést hozó hatóság a helyes megfogalmazás.

Az igazolási kérelemnek helyt adó végzéssel szemben nincs helye fellebbezésnek. A bekezdés első mondata szükségtelen, mivel a közlési szabályok között a Ket. meghatározza, hogy a döntéseket kinek kell megküldeni, nem indokolt az általános közlési szabályoktól az igazolási kérelem esetén eltérni. A végzések ellen csak akkor van helye önálló fellebbezésnek, ha azt a Ket. lehetővé teszi, önálló fellebbezés lehetősége hiányában is lehet viszont a határozat vagy az eljárást megszüntető végzés elleni jogorvoslat során e végzést is sérelmezni. A fellebbezési határidő elmulasztása miatt benyújtott igazolási kérelem ellen a törvény továbbra is biztosítja az önálló fellebbezés lehetőségét, a Ket. áttekinthetősége érdekében a többi önállóan fellebbezhető végzés között a Ket. 98. § (3) bekezdésében. Szükségtelen, hogy a Ket. külön biztosítsa az eljárás egyéb résztvevője részére az igazolási kérelmet elutasító végzés elleni fellebbezés lehetőségét, hiszen a Ket. 98. § (4) bekezdése értelmében az eljárás egyéb résztvevője önálló fellebbezéssel élhet a rá vonatkozó első fokú végzés ellen, az pedig nem indokolt, hogy a Ket. az eljárás egyéb résztvevője számára a nem általa benyújtott igazolási kérelmet elutasító végzés ellen is fellebbezési lehetőséget biztosítson. A leírtakból következően e szabály szükségtelennek tekinthető, hatályon kívül helyezése indokolt.

6.5. A hatóság döntései

6.5.1. A döntés meghozatala

Az elsőfokú hatósági *eljárást lezáró döntés kétféle lehet: érdemi vagy nem érdemi döntés.*

A közigazgatási hatóság az eljárás folyamán *kétféle döntést* hozhat: hatósági határozatot vagy hatósági végzést (dichotóm döntési rendszer). A törvény egyik koncepcionális újdonsága, hogy megszünteti a gyakorlatban kialakult, alkalmazott „udvarias levél” kategóriáját. A törvény ezért úgy rendelkezik, hogy a hatóság az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során felmerülő minden más kérdésben végzést bocsát ki. A Ket. egyetlen esetben teszi lehetővé a hatóság számára, hogy mellőzze a döntéshozatalt: ha külön jogszabály lehetővé teszi olyan ügyekben, amelyekben az eljárás pénzügyi ellátás jogszabályban meghatározott mértékű emelésére irányul. Más esetekben ugyanakkor nem tekinthető jogszerűnek a hatóság hallgatása, kivételesen azonban a Ket. elismeri azt a helyzetet, amelyben a hatóság mulasztása nem terhelheti az ügyfelet, késleltetheti a jogai gyakorlásában, mivel a jog gyakorlása nem hordoz magában különösebb kockázatot. A Ket. ezért megengedi külön jogszabálynak az arról szóló rendelkezést, hogy ha az ügyfél kérelme jog megszerzésére irányul, és a hatóság az előírt határidőn belül nem hoz döntést - feltéve, hogy az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél -, az ügyfelet megilleti a kérelmezett jog gyakorlása. A törvény pontosította ezt a szabályt annyiban, hogy mivel az nem csupán az eljárást megindító kérelemre vonatkozhat, és mivel a hatósági eljárás sem feltétlenül határozattal zárul, helyesebb a hatóság döntéshozatali kötelezettségére utalni. A szabály megfelelően alkalmazandó a szakhatósági állásfoglalás kiadásának elmulasztására is. Az nem állítható, hogy ilyen esetben a hatóság ne hozna döntést, mivel az ügyféli joggyakorlás jogszerűségének bizonyítékául is a megszerzett jogot rá kell vezetni a kérelemre: ez az aktus pedig döntéshozatallal minősül, a hatóság elismeri, hogy az ügyfél jogszerűen gyakorolhatja jogát. A törvény a döntéshozatal szabályai közé emeli a hatályos Ket. 162. § (9) bekezdésében szabályozott automatizált egyedi döntéshozatal lehetőségét. Az ügyfelek jogainak és érdekeinek védelmét, illetve a hatóságok munkaterhét is jelentősen csökkenti a „hallgatás beleegyezés” szabály alkalmazhatóságának kiterjesztése. A módosítás értelmében egyrészt bővül azon ügyek köre, amelyekben a hatóságnak nem kötelezettsége döntést hozni, emellett konkretizálódik azon esetek köre, amelyben a hatóság mulasztása esetére jogszabály a jog gyakorolhatóságáról rendelkezhet. További egyszerűsítés, hogy azokban az egyszerű megítélésű ügyekben, amelyekben jogszabály rendelkezése alapján elegendő a döntést az ügyiratra feljegyezni, a hatóságnak a továbbiakban a döntés közléséről külön már nem is kell gondoskodnia. A hatósági döntéshozatal teljes automatizálása csak úgy lehetséges, ha a döntés aláírása, lepecsételése is automatizálható. Az informatikai eszközzel rögzített aláírás, pecsét nem jelenti a hatósági döntésért való személyes felelősség megszüntetését, gyengítését, hiszen a hitelesítő döntés révén biztosított, hogy a hatáskör címzettje valóban a sajátjaként ismerje el az informatikai eszközzel rögzített aláírást és pecsétet is. Kivételesen az egyoldalú döntés helyett – a hatóság és az ügyfél közötti szerződéses kapcsolatként – kétoldalú megállapodás (az ún. hatósági szerződés) is születhet.

Az egyoldalú döntések körében *hatósági határozatot* kell hozni minden olyan esetben, amikor a közigazgatási hatóság *az eljárást lezáró érdemi döntést* hoz. *Minden más esetben* – tehát *az eljárás*

folyamán, illetőleg az eljárás nem érdemben történő lezárásakor – a döntés megjelenési formája *hatósági végzés*.

6.5.2. Hatósági határozat

A közigazgatási szervek tevékenységének középpontjában a döntéshozatal és a döntések érvényesítése áll. A feladatok ellátása és a hatáskörök gyakorlása az esetek döntő többségében a döntések, más elnevezéssel az aktusok, kibocsátása és érvényesítése nyomán éri el a célját. A hatósági tevékenység körében a döntéseknek két csoportját különböztethetjük meg. A közigazgatási aktus a közigazgatási szerveknek jogi jelentőségű (joghatás kiváltására irányuló) cselekménye, amely vagy kötelező erejű magatartási szabályok előírásából áll, (normatív aktusok), vagy konkrét közigazgatási jogviszony keletkezését, módosulását, illetve megszűnését eredményezi (egyedi aktusok).

A hatályos szabályozás a következő egyedi aktusokat intézményesítette:

A) Döntés;

a) határozat (beleértve az egyszerűsített határozatot);

b) végzés.

B) Nevesített döntés

a) ideiglenes intézkedés;

b) ideiglenes biztosítási intézkedés;

c) szakhatósági állásfoglalás;

d) jogszerű hallgatással létrehozott határozat és szakhatósági állásfoglalás;

e) egyezség jóváhagyása;

f) hatósági szerződés;

g) határozatnak minősülő okirat (hatósági bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartásba való bejegyzés);

h) biztosítási intézkedés.

A fentiekén túl a konkrét utasítás, mint egyedi aktus is szerephez juthat a hatósági eljárásban. A szerv vezetője bármely ügyben soron kívüli eljárásra utasíthatja az ügyintézőt, a kiadmányozásra jogosult vezető pedig meghatározott tartalmú döntés-tervezet elkészítésére is. A hatóságok közötti eljárásban szintén helye van a konkrét utasításnak. A hatóság mulasztása esetén a felügyeleti szerv az erre irányuló kérelem megérkezésétől vagy a hivatalos tudomásszerzéstől számított nyolc napon belül kivizsgálja a mulasztás okát, és újabb határidő tűzésével a hatóságot az eljárás lefolytatására utasítja [Ket. 20. § (2) bek.]. Ebben az esetben az utasítás kibocsátása kötelező. A felügyeleti szerv eljárása keretében is nyílik erre lehetőség, a felügyeleti szerv a jogszabálysértő döntést megsemmisíti és szükség esetén az ügyben eljáró hatóságot új eljárásra utasíthatja [Ket. 115. § (2) bek.]. Ebben az esetben a konkrét utasítás a felügyeleti jog egyik, de nem kizárólagos eszköze.

A hatóság határozata főszabályként *négy fő részből* tevődik össze:

– fejrész;

– rendelkező rész;

– indokolási rész, valamint

– záró rész.

A valamennyi elemet magába foglaló határozatot nevezzük *alakszerű határozatnak*.

A határozat *fejrésze* tartalmazza az adott hatósági ügy alapvető adatait, így az eljáró hatóság megnevezését, az ügy számát, az ügyintéző nevét, az ügyfél nevét (megnevezését) és lakcímét (székhelyét vagy telephelyét), az ügyfél által a kérelemben megadott, személyazonosítására szolgáló adatot, valamint az ügy tárgyának megjelölését.

A hatósági határozat legfontosabb része a *rendelkező rész*, mivelhogy ez tartalmazza a hatóság *érdemi döntését*, azaz jogot, illetve kötelezettséget állapít meg az ügyfél részére. Az érdemi döntésen túlmenően a határozat rendelkező részében

– az adott ügy, illetve döntés körülményeitől függően – szerepeltetni kell – ha az adott eljárás a szakhatósági modell szerint folyt le, a szakhatóság megnevezését és állásfoglalása rendelkező részét;

– kötelezettség megállapítása esetén a kötelezettség teljesítésének határnapját vagy határidejét, illetőleg az önkéntes teljesítés elmaradásának jogkövetkezményeit (pl. a pénzfizetési kötelezettség nem teljesítése esetén fizetendő késedelmi pótlékot és annak mértékéről szóló tájékoztatást);

– a határozatban megállapított fizetési kötelezettség és a fellebbezési illeték vagy díj mértékéről és megfizetésének, lerovásának módjáról szóló tájékoztatást;

– az ún. jogorvoslati tájékoztatást (a jogorvoslat lehetőségéről, benyújtásának helyéről és határidejéről,

valamint a jogorvoslati eljárásról, bírósági felülvizsgálat esetén a tárgyalás tartása iránti kérelem lehetőségéről való tájékoztatást);

– az eljárás lefolytatásáért fizetendő illetéknek vagy díjnak az ügyfél részére történő visszafizetésére vonatkozó döntést;

– az eljárási költség viseléséről szóló döntést, ha arról a hatóság nem külön dönt.

A hatósági határozat **indokolási részének** – az eset körülményeitől függően – a következő elemeket kell tartalmaznia:

– a megállapított tényállást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat;

– az ügyfél által felajánlott, de mellőzött bizonyítást (a mellőzés indokaival együtt);

– a mérlegelési, illetve méltányossági jogkörben hozott határozat esetén a mérlegelésben, illetve a méltányosság gyakorlásában szerepet játszó szempontokat és tényeket;

– a szakhatósági modell körében a szakhatósági állásfoglalás indokolását;

– az ügyintézési határidő túllépése esetén az ügyintézési határidő leteltének napját, valamint az arról szóló tájékoztatást, hogy azt mely, az ügyfélnek vagy a hatóság egyéb résztvevőjének felróható okból nem tartotta be, vagy hogy az eljárási illeték vagy szolgáltatási díj visszafizetésének (megfizetésének) van helye;

– a jogszabályi hivatkozásokat (egyfelől azokat a jogszabályhelyeket, amelyek alapján a hatóság a határozatot hozta, másfelől pedig a hatóság hatáskörét és illetékességét megállapító jogszabályhelyeket).

Végül a határozat **záró részében** a döntéshozatal helyét és idejét, a hatáskör birtokosának nevét, hivatali beosztását, a kiadmányozó nevét, hivatali beosztását és aláírását, ha az nem azonos a hatáskör gyakorlójával, valamint a hatóság bélyegzőlenyomatát.

Az alakszerű határozat helyett ún. **egyszerűsített határozat** is hozható. Erre csak kérelemre indult eljárásokban kerülhet sor, és feltétele az, hogy a hatóság a kérelemnek teljes egészében helyt ad, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, vagy az ellenérdekű ügyfél jogát vagy jogos érdekét nem sérti. Az alakszerű határozathoz képest az egyszerűsített határozat rendelkező részéből hiányzik a jogorvoslati tájékoztatás, valamint a teljes indokolási rész. Az egyszerűsített határozat szabályait a törvény az áttekinthetőség érdekében egy helyen, a Ket. 72. § (4) bekezdésében szabályozza, amely meghatározza, hogy mikor és milyen formában hozható egyszerűsített döntés. A hatályos szabályokhoz képest a törvény egyszerűsített döntés (és nem az egyszerűsített határozat) formájáról rendelkezik, mivel a Ket. nem csupán az eljárást megindító kérelmet hívja kérelemnek, több más kérelmet is benyújthat az ügyfél pl. a jogutódlásra, az eljáró hatóság mulasztásának kivizsgálására. A hatóságnak ezekben a kérdésekben is döntést kell hoznia, elegendő viszont ilyenkor is egyszerűsített formában. Értelemszerűen kell tehát a hatóságnak egyszerűsített végzést vagy egyszerűsített határozatot hoznia. Egyértelművé teszi továbbá a törvény azt is, hogy csak akkor van helye egyszerűsített döntés hozatalának, ha a hatóság teljes egészében helyt ad a kérelemnek, azaz ha például a hatóság részben, például az összegszerűséget illetően mérlegelt, akkor mérlegelési szempontjait meg kell indokolnia, egyszerűsített döntés nem hozható.

Ugyancsak sajátos hatósági döntési forma az ún. **egyezséget jóváhagyó hatósági határozat**. Amennyiben a hatósági eljárás során lefolytatott egyezségi kísérlet eredményes volt, és az ellenérdekű felek között létrejött egyezség

– megfelel a jogszabályokban foglalt feltételeknek;

– nem sérti sem a közérdeket, sem mások jogát vagy jogos érdekét;

– kiterjed a teljesítési határidőre és az eljárási költség viselésére;

a hatóság határozatba foglalja és jóváhagyja az egyezségüket.

Az egyezséget egyszerűsített döntésben is jóvá lehet hagyni, ebben az esetben az indokolás mellőzhető.

A Ket. értelmében a hatóságnak akkor kell kísérletet tennie az ellenérdekű ügyfelek vitájának egyezséggel való rendezésére, ha azt jogszabály elrendeli. Ha az egyezségi kísérlet eredményes, a hatóság határozatba foglalja és jóváhagyja az egyezséget. Az ügyfelek egyezsége így végül hatósági határozatnak minősül, az ugyanúgy kötelező érvényű, mintha a hatóság az általános szabályok szerint lefolytatott hatósági eljárásban hozta volna. Annak ellenére viszont, hogy hatósági határozatnak minősül, a Ket. kizárta mind a fellebbezést, mind a bírósági felülvizsgálatot az egyezséget magába foglaló határozat ellen. A törvény koncepciója szerint a jogerő ilyen szigorú szabályai, a rendes jogorvoslat teljes kizártsága indokolatlan, a felek autonómiájának túlságosan széles korlátja.

Közigazgatási eljárásjogunk ismeri az **indokolás átmeneti mellőzhetőségét is**. Ezt az ideiglenes megoldást akkor lehet alkalmazni, ha az indokolás megfogalmazása késleltetné a döntés meghozatalát és a késedelem életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet kialakulásához vezethet. Ebben az esetben a döntés meghozatalától számított tíz napon belül el kell készíteni a döntés indokolási részét, és azt külön meg kell küldeni az ügyfél részére (a jogorvoslati határidő ez esetben az indokolás kézbesítésének napjától számítandó).

Az érdemi döntések

Ha az adott ügyben nem merül fel kötelező megszüntetési ok, illetőleg az eljáró hatóság nem él a törvényben meghatározott megszüntetési lehetőségekkel, az **eljárást érdemi döntés zárja le**. Az eljárást lezáró érdemi döntés mindig **hatósági határozatban** ölt testet.

Az eljárást lezáró **tipikus érdemi döntések** a következők:

- kérelemre indult eljárásokban a kérelemnek helyt adó határozat (pl. engedély kiadása, segély vagy támogatás odaítélése), illetőleg a kérelmet elutasító határozat;
- hivatalból indult eljárásokban az ügyfél számára valamilyen kötelezettséget előíró határozat (pl. az egészségre káros áru visszavonásának elrendelése).

A döntés fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatóvá nyilvánítása

Speciális, gyakorlatilag a végrehajtási eljárásból az elsőfokú eljárás záró szakaszába előrehozott döntésként, az **elsőfokú közigazgatási hatóság** a törvényben meghatározott esetekben döntését – valamely nyomós okra hivatkozva – fellebbezésre tekintet nélkül, azonnal végrehajthatónak nyilváníthatja. Ezt az elsőfokú döntés rendelkező részében külön ki kell mondani, illetőleg a döntés indokolási részében e rendelkezést az azonnali végrehajtásra alapot adó ok, körülmény megjelölésével külön meg kell indokolni. A döntésben rendelkezni kell a végrehajtásról és a foganatosítás módjáról.

Az **elsőfokú közigazgatási döntés akkor nyilvánítható fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatónak**, ha az alábbiakban felsorolt okok, helyzetek közül valamelyik fennáll:

- életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet megelőzése, elhárítása vagy káros következményeinek enyhítése miatt szükséges (pl. egy lakóházban bekövetkezett gázrobbanás vagy függőfolyosó megroggyanása esetén szükségessé váló kiürítést elrendelő határozat);
- nemzetbiztonsági érdekből, a közbiztonság fenntartása érdekében vagy fontos közrendvédelmi okból szükséges (pl. veszélyes árut szállító jármű útvonalát kijelölő határozat);
- a végrehajtás késedelme jelentős vagy helyrehozhatatlan kárral járna (pl. valamely környezeti elemet súlyosan szennyező tevékenységet megtiltó határozat);
- a határozat valakinek a tartásáról vagy gondozásáról rendelkezik (pl. alkoholista szülők gyermekének állami gondozásba vételét elrendelő határozat);
- azt törvény élelmiszerlánc-felügyelettel kapcsolatos, továbbá honvédelmi, nemzetbiztonsági, közegészségügyi, járványügyi, munkaügyi, munkavédelmi, fogyasztóvédelmi, kulturális örökségvédelmi, környezet- vagy természetvédelmi okból, továbbá a közérdekű közlekedési infrastruktúra kialakítása, illetve az energiaellátás folyamatos biztosítása érdekében lehetővé teszi; vagy
- a hatósági nyilvántartásba történő haladéktalan bejegyzést törvény írja elő.

6.5.3. Hatósági végzés

Hasonlóan a hatósági határozathoz, a hatósági végzés is **ugyanabból a négy fő részből épül fel**, ezeken belül azonban értelemszerűen egyszerűbb és kevesebb kötelező tartalmi elemet határoz meg az eljárási törvény.

A hatósági végzés fejrészenek, illetőleg záró részének kötelező tartalma megegyezik a hatósági határozatnál közöltekével, azzal, hogy a végzésnél nemcsak az ügyfél, hanem az eljárás egyéb résztvevője is lehet címzett (pl. a szakértő díjazását megállapító végzés esetében). A hatósági végzés rendelkező részének a döntést, valamint a jogorvoslati tájékoztatót (a határozatnál megismert részletességgel, illetve ha nincsen helye önálló jogorvoslatnak, az erről való tájékoztatást) kell tartalmaznia. Ami pedig a hatósági végzés indokolási részét illeti, ebben a döntés alapjául szolgáló részletes indokokat, valamint a jogszabályi hivatkozásokat (a határozatnál megismert részletességgel) kell szerepeltetni. Míg a határozatok indokolásánál minden esetben, a végzések köréből kizárólag az **eljárást megszüntető** végzés indokolásának kell tartalmaznia az ügyintézési határidőre vonatkozó, a határozatnál már említett információkat, illetve tájékoztatást.

6.5.4. A hatósági szerződés

A közjogi (ezen belül a közigazgatási jogi) szerződés gyűjtőfogalomként ismert, és ezen belül különböző fajta szerződések alakultak ki. Ezek közül az egyik nevesített és viszonylag jól körülhatárolható fajta a hatósági jogalkalmazás körében számos államban meghonosodott hatósági szerződés. A hatósági szerződésnek ott és akkor van létjogosultsága, ahol és amikor kölcsönös előnyökkel jár az ügyfél és a hatóság számára.

A hatósági szerződés akkor köthető, ha

- azt jogszabály lehetővé teszi, és
- a szerződést írásba foglalják.

További feltételek:

- Ha a hatósági ügyben szakhatósági állásfoglalást is be kell szerezni, a szakhatóság hozzájárulása, valamint a szakhatósági állásfoglalásban meghatározott előírásoknak és feltételeknek a szerződésbe történő foglalása;
- ha a szerződés 3. személy jogát vagy jogos érdekét érinti, a 3. személy hozzájárulásának beszerzése;
- ha jogszabály előírja, a szerződő hatóság felügyeleti szervének hozzájárulása.

A hatósági szerződés alapvető jellemzője, hogy a kötelezettségek önkéntes teljesítésére épül, mögötte azonban „látens jelleggel” meghúzódik a benne foglaltak kikényszerítésének a lehetősége.

A szerződésszegés következménye ügyféli oldalon:

- a szerződés jogerős és végrehajtható határozatnak minősül,
- a hatóság, figyelembe véve az addigi teljesítést, hivatalból intézkedik a végrehajtás elrendeléséről.

A szerződésszegés következménye a hatóság oldalán:

- az ügyfél teljesítésre irányuló felhívást juttathat el a hatósághoz,
- a felhívás eredménytelensége esetén, a szerződésszegés tudomására jutásától számított harminc napon belül, a közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz fordulhat.

A szerződés, mint általában a szerződések, a felek akaratából módosítható. A hatósági szerződés módosítható, ha:

- az ügy szempontjából jelentős új tények merültek fel,
- a szerződéskötéskor fennálló körülmények lényegesen megváltoztak.

6.5.5. A hatósági döntések közzéte

A hatóság döntései akkor képesek a kívánt jogi hatás kiváltására, ha azokat az előírásoknak megfelelően közzéte az érintett személyekkel.

A hatóság határozatát közölni kell az ügyféllel, továbbá azzal, akire nézve jogot vagy kötelezettséget állapít meg, valamint az ügyben eljáró szakhatósággal, továbbá a külön jogszabályokban meghatározott más hatósággal vagy állami szervvel. A hatósági végzést azzal kell közölni, akire nézve az rendelkezést tartalmaz, valamint azzal akinek az jogát, vagy jogos érdekét érinti, továbbá jogszabályban meghatározott személlyel vagy szervvel. Garanciális jellege folytán a közzéte szabályok megtartása kimagasló jelentőséggel bír, ugyanis e rendelkezések megsértése – miként azt a következetes bírói gyakorlat tanúsítja – súlyos eljárási hibának minősül, s a joghatások elmaradását, illetve a közzéte megisméteésének kötelezettségét vonja maga után.

A hatósági döntés közzéteésének **többséte módját** ismeri a Ket., eszerint a döntést közölni lehet **írásban**

- postai úton;
- telefaxon;
- személyesen átadott irat útján;
- elektronikus úton (ügyfélkapu vagy a központi elektronikus szolgáltató rendszeren keresztül);
- hirdetményi úton (a hatóság hirdetőtábláján, internetes honlapon, hivatalos lapban stb.);
- kézbesítési meghatalmazott útján;
- kézbesítési ügygondnok útján;
- a hatóság saját kézbesítőjével;

vagy **szóban**.

6.6. A jogorvoslat és a döntés-felülvizsgálat

A jogorvoslati rendszer szabályozása - hasonlóan az Áe.-hez - a törvény egyik legfontosabb tárgyköre.

Jelentősége abból ered, hogy:

- az eljárások túlnyomó része közigazgatási határozattal és nem bírósági döntéssel zárul, emiatt nem érvényesül a bírósági határozathoz kapcsolódó anyagi jogerő (a határozat megváltoztathatatlansága), ugyanakkor a jogbiztonságot - ésszerű korlátok között - mégis garantálni kell, mert alkotmányellenes helyzet állna elő, ha a közigazgatási döntést az azt meghozó szerv vagy felettes szerve hivatalból vagy kérelemre bármikor és bármely okból megváltoztathatná;
- az ügyek többségében nincsenek ellenérdekű ügyfelek, ezért nem lehet arra számítani, hogy az ellenérdekű ügyfél jogorvoslati kérelme nyomán fény derül arra is, ha a közigazgatási hatóság olyan döntést hozott, amely az ügyfél számára kedvező, de - például külső befolyás vagy bűncselekmény hatására - súlyosan sérti a közérdeket, illetőleg törvényt sértő;
- számos olyan közigazgatási ügy van, amelyben a határozat szakmai vagy humanitárius mérlegelésen alapul, ezért a felülvizsgálat sem szűkülhet le pusztán a formális jogszerűség vizsgálatára, hanem szükség van olyan jogorvoslati fórumra, amelynek joga van a hozott döntés és az azt megelőző eljárás teljes körű és komplex - célszerűségi, méltányossági, szakmai és törvényességi - felülvizsgálatára, s erre felkészültségénél fogva alkalmas is.

A törvény - az Áe.-hez viszonyítva teljes körben - a vázolt okokra tekintettel olyan jogorvoslati rendszerről beszél, amely egyfelől az ügyfél (az eljárás más résztvevője) rendelkezésére álló jogorvoslati eszközöket, másfelől a hivatalból (saját vagy kívülről érkező kezdeményezésre) alkalmazható döntésfelülvizsgálati módokat foglalja magában. Csak az ilyen összetett jogorvoslati rendszer képes egyszerre szolgálni az ügyfél jogorvoslatához való alkotmányos alapjogát és a jogbiztonságot, másfelől lehetővé tenni a korrupció feltárását és a téves jogszabály-értelmezésből vagy más okból eredő hibás döntések korrigálását. A törvénynek ez a része határozza meg egyfelől a jogorvoslatok alapvető közös szabályait, másfelől pedig felvázolja a jogorvoslati rendszer szerkezeti felépítését. A törvény a közigazgatási határozat esetében általánossá, míg a közigazgatási végzés esetében csak akkor teszi lehetővé az önálló jogorvoslatot, ha azt törvény megengedi. Ugyancsak e § határozza meg a kérelemre induló jogorvoslati eljárások esetében a kérelem benyújtására feljogosított személyi kört. A törvény az egyes jogorvoslati fajtákat nevesíti, meghatározza azt, hogy mely jogorvoslati fajta indulhat kérelemre, illetőleg hivatalból vagy mindkettő alapján. Ennek során a törvény - szemben az Áe. megoldásával, amely mintegy ömlesztve szabályozza az egyes jogorvoslati formákat - e kettős rendszer jegyében végzi a jogorvoslatokkal kapcsolatos szabályozást, élesen megkülönböztetve és önálló alfejezetbe foglalva egyfelől az ügyfél kérelme alapján induló jogorvoslati eljárásokat, másfelől a hivatalból lefolytatható döntés-felülvizsgálati eljárásokat.

Közigazgatási eljárásjogunk akként biztosítja az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében szabályozott **jogorvoslatához való alapvető jog érvényesülését**, hogy minden hatósági döntéssel szemben lehetővé teszi valamilyen jogorvoslati eszköz igénybevételét.

A jogorvoslat lehet közvetlen (pl. az érdemi döntés ellen irányuló fellebbezés vagy bírósági kereset) és közvetett (az önálló fellebbezéssel meg nem támadható végzésben foglaltak sérelmezése a hatósági határozat ellen irányuló fellebbezés keretei között). A közigazgatási döntésekkel összefüggő jogorvoslatok kérelem alapján indíthatók, a döntés-felülvizsgálat pedig hivatalból indul meg. A kettő között – céljukat tekintve – alapvetően az a különbség, hogy míg a jogorvoslati eljárások a döntéssel érintett személy jogainak, érdekeinek csorbítására tekintettel a jogérvényesítést, illetve a jogvédelmet szolgálják, a döntésfelülvizsgálat célja a jogszabálysértő döntések felülvizsgálata és helyettük a jogszabályoknak megfelelő döntések meghozatala.

6.6.1. A jogorvoslás rendszere

A **kérelem alapján lefolytatandó jogorvoslati eljárások** esetében az ügyfél az aktív szereplő, teljes egészében tőle függ a jogorvoslati forma igénybevétele; az ehhez kapcsolódó jogorvoslati eljárások hivatalból nem indíthatóak meg. A kérelem alapján lefolytatandó eljárások **megindításának feltétele, hogy** valamely közigazgatási döntés – legalábbis az ügyfél állítása szerint – az ügyfél jogát vagy jogos érdekét sértse. Ugyanakkor, ha az ügyfél szabályszerű jogorvoslati kérelmet terjeszt elő, a jogorvoslat elbírálására hatáskörrel rendelkező és illetékes szerv köteles az ügyfél erre irányuló kérelmét érdemben megvizsgálni. Ezzel szemben az **ex officio lefolytatandó döntés-felülvizsgálati eljárások** esetében az ügyfél az eljárásindítás tekintetében teljes passzivitásra van kárhóztatva. Ha ugyanis a közigazgatási hatóság – akár saját vizsgálata következtében, akár az Alkotmánybíróság határozata vagy ügyészi óvás alapján – megállapítja valamely közigazgatási döntés jogszabály-ellenességét,

hivatalból köteles megindítani a döntésfelülvizsgálatot, függetlenül az érintett ügyfél akaratától, vagy akár (például egy jogosultságot megállapító határozat esetében) az érintett ügyfél kifejezett ellenérdekeltségétől.

6.6.2. A jogorvoslattal megtámadható hatósági döntések

Alapvető jelentőségű kérdés a jogorvoslás tárgyában, hogy a közigazgatási hatóság egyes döntései (határozat, végzés) ellenében a jogorvoslati lehetőség **önállóan vagy csak járulékosan** gyakorolható-e. Ennek alapján a közigazgatási hatóság **határozata** (azaz az ügy érdemében hozott döntése) **ellen** a törvényben megállapított módokon és feltételekkel **önálló jogorvoslatnak** van helye. Ugyanakkor a közigazgatási hatóság másik döntési formája, a hatósági **végzés esetében főszabályként a jogorvoslat járulékos** jellegű, azaz jellemzően a végzés elleni jogorvoslati kérelem a határozat elleni jogorvoslati kérelembe beépítve terjeszthető elő. **Végzés ellen önálló jogorvoslatnak akkor van helye, ha** azt törvény lehetővé teszi; erre maga a Ket. határoz meg néhány esetet (pl. az eljárást megszüntető végzés, vagy az eljárás bírság kérdésében hozott végzés). Összegezve tehát a Ket. a közigazgatási határozat esetében általánossá teszi, míg a közigazgatási végzés esetében csak akkor teszi lehetővé az önálló jogorvoslatot, ha azt törvény (akár a Ket., akár más törvény) kifejezetten megengedi.

6.6.3. A jogorvoslati formák

Az ügyfél kérelme alapján az **ügyféli jogorvoslatok körébe az alábbi eljárások** tartoznak:

- a fellebbezési eljárás;
- a bírósági felülvizsgálat;
- az újrafelvételi eljárás.

Az első- vagy másodfokú közigazgatási hatóság **hivatalból a következő döntés-felülvizsgálati eljárásokat folytathatja le:**

- a saját döntés felülvizsgálatára irányuló, saját hatáskörben indított eljárás;
- a felügyeleti eljárás keretében a felügyeleti jogkör gyakorlása;
- az Alkotmánybíróság határozata alapján a felügyeleti szerv által indított eljárás;
- ügyészi intézkedés alapján a döntést hozó közigazgatási hatóság, vagy ennek felügyeleti szerve előtt folyó eljárás.

2009. október 1-jétől a közigazgatási döntés kijavítása, illetőleg kiegészítése nem minősül sem jogorvoslatnak, sem döntés-felülvizsgálatnak. Ennek egyrészt az az oka, hogy ezekben az esetekben nincs szó olyan, alacsonyabb fokon hozott döntésből fakadó vitássá tett jogról vagy érdekről, melyet magasabb fokon kellene orvosolni, másrészt ellenük majd az általános szabályok szerint nyílik meg a jogorvoslat. A közigazgatási hatóság döntésének kijavításáról, illetőleg kiegészítéséről nem a felettes szerv, hanem maga a döntést hozó közigazgatási hatóság gondoskodik, így azok nem illeszkednek sem a jogorvoslati, sem a döntés-felülvizsgálati eljárások közé. Ezekről a jogintézményekről a Ket. hatóság döntéseiről szóló fejezete rendelkezik.

Főszabályként a Ket. minden közigazgatási hatósági ügyben lehetővé teszi a közigazgatási döntések elleni bármelyik, fentebb felsorolt jogorvoslati forma alkalmazását (kivéve az újrafelvételi eljárást, melynek keretében végzések nem, csak határozatok támadhatóak meg), feltéve persze, hogy az adott jogorvoslati forma törvényi előfeltételei egyébként fennállnak.

6.6.4. A fellebbezés

A fellebbezés, mint **jogorvoslat** a közigazgatási eljárások alapvető, s ebből fakadóan leggyakrabban alkalmazott jogorvoslati formája. Erre figyelemmel a lehetséges közigazgatási jogorvoslati formák közül ezzel foglalkozunk kicsit részletesebben.

Fellebbezésre csak a közigazgatási hatóság **első fokon hozott döntései (határozatai, végzései) ellenében** kerülhet sor. **Hatósági határozat esetén** a fellebbezés mindig önálló, és néhány kivételtől eltekintve az első fokon hozott közigazgatási hatósági határozatok tekintetében az ügyfél fellebbezési jogosultsága általános, azaz főszabályként minden elsőfokú határozat ellenében fellebbezéssel élhet.

Nem nyújtható be

fellebbezés viszont az alábbi hatósági határozatok ellen:

- ha az ügyben azt törvény kizárja;
- az ügyfelek részéről egyezségüket jóváhagyó határozat ellen;
- jogszabály eltérő rendelkezése hiányában valamely adatnak, ténynek vagy jogosultságnak a hatósági nyilvántartásba hivatalból, mérlegelés nélküli bejegyzésével szemben;
- ha az elsőfokú döntést miniszter, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének elnöke, autonóm államigazgatási szerv vagy kormányhivatal vezetője hozta;

– törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában, ha az elsőfokú döntést központi államigazgatási szerv vezetője hozta

Az elsőfokú közigazgatási hatóság **végzései tekintetében főszabályként** csak járulékos formában támadható meg az ügyfél által sérelmezett döntés, azaz csak az ügyet első fokon lezáró hatósági határozat elleni fellebbezésben lehet egyúttal a végzés ellen is fellebbezni.

E főszabály alól azonban **lényeges kivételek** léteznek, amely körében a hatósági végzések önállóan, azaz az eljárást lezáró határozattól függetlenül megtámadhatóak fellebbezéssel. E végzések az alábbiak:

- az ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló végzés;
- az eljárást felfüggesztő végzés;
- az eljárást megszüntető végzés;
- a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasító végzés;
- a határidő elmulasztása miatti fizetési kötelezettséggel kapcsolatos végzés;
- az eljárási bírságot kiszabó végzés;
- az eljárási költség összegének megállapításáról és viseléséről rendelkező végzés az ügyfél által benyújtott, fellebbezési határidő elmulasztásával kapcsolatos igazolási kérelmet elutasító végzés;
- az iratbetekintési jog korlátozására irányuló kérelem tárgyában hozott végzés;
- a fizetési kedvezményrel kapcsolatos, az eljárási költség megállapításával és viselésével kapcsolatos, a költségmentesség iránti kérelmet elutasító, a költségmentesség módosításáról vagy visszavonásáról szóló elsőfokú végzés.

A fellebbezési jog gyakorlása **nincs meghatározott jogcímhez kötve**: az ügyfélnek annyit kell mindössze állítania, hogy az adott döntésben foglaltak a jogát, jogos érdekét vagy jogi helyzetét sértik. Következésképpen az ügyfél bármely okra való hivatkozással nyújthat be fellebbezési kérelmet, amely okra tekintettel a közigazgatási döntést sérelmesnek tartja. Így például hivatkozhat a hatósági döntés célszerűtlenségére, méltánytalan voltára éppúgy, mint jogszabálysértésre, vagy akár eljárási szabálytalanságokra. A fellebbezésben megjelölt ok önmagában is elégséges a másodfokú eljárás megindításához, azaz kérelmét az ügyfél nem köteles külön megindokolni.

A fellebbezés benyújtására rendelkezésre álló időtartam a közigazgatási hatóság döntésének közlésétől számított **tizenöt nap**. Ettől az általános fellebbezési határidőtől eltérő (akár rövidebb, akár hosszabb) fellebbezési határidőt törvény vagy kormányrendelet jogosult megállapítani.

A fellebbezés benyújtásának **legfontosabb jogi hatása** az, hogy megakadályozza az elsőfokú közigazgatási határozat jogerőre emelkedését, azaz a benne foglalt rendelkezések végrehajtását. Ugyanis főszabályként a megtámadott határozatban foglalt jogok nem gyakorolhatók, és a fellebbezésnek a határozat végrehajtására halasztó hatálya van; kivéve azt az esetet, ha a hatóság a határozatát fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatónak nyilvánította. Nincs azonban halasztó hatálya az ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló, a természetes személyazonosító adatok és a lakcím zárt kezeléséről rendelkező, valamint az iratbetekintési jog korlátozása iránti kérelemnek helyt adó végzés, továbbá az eljárási költség megállapításával és viselésével kapcsolatos döntés elleni fellebbezésnek, a fellebbezéssel meg nem támadott rendelkezése tekintetében.

A fellebbezési kérelmet annál az elsőfokú döntést hozó közigazgatási hatóságnál kell előterjeszteni, amely a sérelmesnek vélt döntést meghozta. Ez a **hatóság** a kézhez vett fellebbezési kérelmet megvizsgálja, s ennek eredményeképpen **két lehetőség közül választhat**.

Ha a fellebbezést alaposnak vagy egyébként méltányolhatónak tartja, s mindennek törvényi feltételei fennállnak, dönthet akként, hogy a fellebbezés alapján saját **hatáskörében módosítja vagy visszavonja** az elsőfokú döntést. Ha viszont a fellebbezésben leírtakat az elsőfokú döntést hozó hatóság nem látja elfogadhatónak, vagy elfogadhatónak látja ugyan, de nem állnak fenn a törvényi előfeltételek, akkor a fellebbezést az ügy valamennyi iratával egyetemben a fellebbezési határidő leteltétől számított **nyolc napon belül köteles a fellebbezés elbírálására jogosult szervhez felterjeszteni**.

A felterjesztéssel párhuzamosan az elsőfokú döntést hozó hatóság nyilatkozik a fellebbezéssel kapcsolatos álláspontjáról, véleményéről.

A döntés visszavonása, módosítása fellebbezés alapján

Az elsőfokú döntést hozó közigazgatási szerv tehát dönthet úgy, hogy a fellebbezést – a törvényi főszabálytól eltérően – nem terjeszti fel a fellebbezés elbírálására jogosult szervhez. Ennél fogva a fellebbezést nem a fellebbezési eljárásra irányadó szabályok szerint intézik el, hanem helyette (mintegy a fellebbezési eljárást kiváltva, s ezáltal a fellebbezés elbírálására jogosult szervet is

tehermentesítve) az első fokon eljáró közigazgatási szerv **saját hatáskörében eljárva**, „házon belül” hozza meg új döntését. Ebben az esetben az ügy nem jut el a fellebbezés elbírálására jogosult szervhez, sőt jellemző módon a másodfokú hatóság magáról a fellebbezésről sem szerez tudomást.

A fellebbezési kérelem saját hatáskörben való elrendezésének, az új döntés meghozatalának **törvényi alapja vagy** az eredeti döntés jogsértő mivoltának megállapítása, vagy – az ellenérdekű ügyfelek részvételével folyó eljárás kivételével – az ügyfél fellebbezési kérelmében foglaltakkal való egyetértés. Mindkét esetkörben az elsőfokú közigazgatási hatóság új döntése az eredeti döntés **módosításában vagy visszavonásában** testesül meg. Ha a fellebbezéssel megtámadott eredeti döntés határozat volt, akkor a módosításnak, illetve visszavonásnak is határozat formáját kell magára öltetnie; míg a hatóság végzése értelemszerűen csak egy új végzéssel módosítható, illetve vonható vissza. A módosító vagy visszavonó hatósági döntést a fellebbező ügyfélen (az eljárás egyéb résztvevőjén) kívül valamennyi olyan személlyel is közölni kell, akikkel/amelyekkel az eredeti közigazgatási döntést közölték. Az új döntés a jogorvoslás aspektusából értelemszerűen elsőfokú közigazgatási határozatnak vagy végzésnek minősül, amelynek ellenében az ügyfél – az általános fellebbezési szabályok szerint – jogosult fellebbezési kérelem benyújtására. A jogszabálysértésre figyelemmel történő módosítás vagy visszavonás esetében az elsőfokú hatóságot nem kötik a fellebbezésben leírtak, új döntésének meghozatalánál a hatályos jogot kell szem előtt tartania.

A fellebbezési eljárás

A fellebbezés benyújtásának legfontosabb jogi következménye az, hogy megakadályozza a elsőfokú közigazgatási határozat vagy végzés jogerőre emelkedését, a benne foglalt rendelkezések végrehajthatóságát. Főszabályként ugyanis a megtámadott határozatban foglalt jogok nem gyakorolhatók, és a fellebbezésnek a határozat végrehajtására halasztó hatálya van. A rendes jogorvoslat esetében a végrehajtás halasztó hatályának főszabályként való rögzítése a jogorvoslatihoz való alkotmányos alapjog megvalósulásának egyik lényeges feltétele. A közigazgatási határozat vagy végzés jogerőre emelkedésének fellebbezés benyújtása okán történő elmaradása nem jár mindig együtt a határozat egésze vagy egy része végrehajtásának halasztó hatályával. Vannak ugyanis olyan esetek, amelyekben bizonyos tényezők, szituációk, illetve méltányossági megfontolások a fellebbezésre tekintet nélküli végrehajthatóságot, illetőleg a részjogerő megengedését igénylik.

A szóban forgó esetkörök az alábbiak:

- a hatóság a határozatot vagy végzését a fellebbezés halasztó hatályának kizárásával (azonnal) végrehajthatónak nyilvánította [Ket. 101. § (1) bek.],
- az ügyfél javára megállapított egyszeri vagy rendszeres pénzkifizetésről, pénzbeli ellátásról rendelkező határozatot az ügyfél többletigény indokával támadta meg [Ket. 101. § (2) bek.],
- az eljárás egyéb résztvevője (szakértő, tanú stb.) megtámadta a hatósági határozat rá vonatkozó részét [Ket. 98. § (4) bek.],
- a hatósági határozatnak csak az eljárási költség megállapításával és viselésével kapcsolatos részét támadják meg fellebbezéssel [Ket. 101. § (6) bek.],
- valamely ügyfajtában törvény vagy kormányrendelet lehetővé teszi a részjogerő alkalmazását [Ket. 128. § (4) bek.].

Fenti esetkörök közül a fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatóvá nyilvánított hatósági döntések esetében e speciális jogintézménynek nem fogalmi eleme a fellebbezés tényleges benyújtása vagy a fellebbezési határidő eltelte, az azonnali végrehajtásra csak a határozatban vagy végzésben megállapított teljesítési határidő gyakorolhat hatást. Ezzel szemben a felsorolt többi esetben fogalmi elemként szerepel az, hogy adott határozat (vagy végzés) ellen fellebbezést nyújtottak be, viszont - valamilyen speciális körülményre figyelemmel - a fellebbezés nem gátolja meg a határozat (vagy végzés) egészének jogerőre emelkedését, hanem a kifejezetten nem támadott részek esetében helye van a részjogerő alkalmazásának, s e tekintetben az érintett rendelkezések végrehajthatóságának. A közigazgatási hatóság a törvényben meghatározott esetekben fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatónak nyilváníthatja, illetve fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatónak kell nyilvánítania a döntését. Ilyen esetekben a végrehajthatóság nem függ sem attól, hogy nyújtott-e be valaki fellebbezést, sem attól, hogy eltelt-e már a fellebbezési határidő, sőt előfordulhat olyan eset is, amikor a határozat közzlése sem szükséges az azonnali végrehajtáshoz (pl. tömeges életveszély esetén). Ha azonban a fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtható hatósági döntés valamely kötelezettség teljesítésére határidőt, határnapot jelöl meg, a végrehajtás értelemszerűen csak a határidő vagy határnap eredménytelen eltelte után kényszeríthető ki.

A fellebbezésre tekintet nélküli végrehajthatóságot az elsőfokú hatósági döntés rendelkező részében külön ki kell mondani, továbbá rendelkezni kell a végrehajtásról és a foganatosítás módjáról, illetőleg a határozat indokolási részében e rendelkezést az azonnali végrehajtásra alapot adó ok, körülmény megjelölésével külön meg kell indokolni. A végrehajtás elrendelése értelemszerűen nem vonatkozhat a hatósági döntésben előírt teljesítési határidő letelte előtti időpontra (a végrehajtás elrendelésére csak e határidő eredménytelen eltelte után kerülhet sor), továbbá a foganatosítás módjának elrendelése esetében nyilvánvalóan az első lépcsőben alkalmazandó foganatosítási mód (az első végrehajtási cselekmény) meghatározásáról van szó.

Ha az elsőfokú közigazgatási hatóság a benyújtott fellebbezés alapján nem élt a döntés visszavonásának vagy módosításának jogával, akkor a fellebbezésről a fellebbezési eljárás keretében **a fellebbezés elbírálására jogosult szerv dönt** (amely rendszerint az elsőfokú döntést hozó hatóság felettes hatósága). A közigazgatási eljárásokban **általában nem érvényesül a kérelemhez kötöttség**; azaz a fellebbezés elbírálására jogosult szerv az ügyfél által sérelmezett közigazgatási döntést, valamint az első fokon lefolytatott eljárást egészében vizsgálja meg; ennek során nincs kötve a fellebbezésben foglaltakhoz (teljes felülbírálat elve). E rendelkezésnek az az indoka, hogy mivel gyakran nincs ellenérdekű ügyfél, a másodfokon eljáró szerv hivatalból köteles megvizsgálni, hogy a sérelmezett döntés – esetleg az ügyfél javára – nem sért-e valamilyen közérdeket vagy a fellebbező személy által nem említett jogszabályi rendelkezést.

Eljárása során a másodfokú hatóság jogosult – különösen akkor, ha a fellebbezési kérelem új tényeket, illetve bizonyítékokat jelöl meg – a tényállás tisztázása érdekében kiegészítő bizonyítási eljárást lefolytatni, vagy pedig ennek lefolytatása érdekében az első fokon eljáró közigazgatási hatóságot az elsőfokú döntés megsemmisítése mellett új eljárás lefolytatására utasítani. Szintén megsemmisíti az elsőfokú döntést, és az első fokon eljáró hatóságot új eljárásra utasítja a másodfokú döntést hozó hatóság, ha azt állapítja meg, hogy az eljárásba további ügyfél bevonása szükséges.

A fellebbezés elbírálására jogosult szerv **a fellebbezési eljárás lefolytatásának eredményeként többféle döntést hozhat**, ezek az alábbiak lehetnek:

- az elsőfokú döntést **helybenhagyja**, amennyiben az első fokon eljáró közigazgatási hatóság döntését jogszerűnek, megalapozottnak tartja, és az ügyfél fellebbezésében megjelölt indokokat nem tartja elégségesnek a kasszációs vagy reformatórius jogkörének gyakorlásához;
- az elsőfokú döntést **megváltoztatja**, ekkor a másodfokú hatóság reformatórius jogkörében eljárva az ügyféli fellebbezésben foglaltakat (vagy azok egy részét) akceptálva hozza meg döntését, illetőleg – feltéve, hogy az adott ügyfajta nem esik súlyosítási tilalom alá – a fellebbezési kérelem tartalmától függetlenül változtatja meg az elsőfokú hatósági döntést;
- az elsőfokú döntést **megsemmisíti**, ez esetben a másodfokú hatóság kasszációs jogkörében eljárva – feltéve, hogy a megsemmisítés nem egy új eljárás lefolytatására vonatkozó utasítással társul – lényegében az eredeti (az elsőfokú eljárás előtti) állapotot állítja vissza;
- az elsőfokú döntést **megsemmisíti, és ezzel egyidejűleg az első fokon eljáró szervet új eljárás** (az ún. megismételt eljárás) **lefolytatására kötelezi (a döntés formája: végzés, és ellene önálló jogorvoslati lehetőség nincs).**

6.6.5. A bírósági felülvizsgálat

A bírósági felülvizsgálat – a fellebbezéshez képest – szűkebben vonja meg a jogorvoslati kérelem (a kereset) hivatkozási alapját, a bírósági felülvizsgálat **a jogszabálysértésre hivatkozást követeli meg**. A keresetlevélben az ügyfélnek kifejezetten – jogszabály, jogszabályhely megjelölésével – hivatkoznia kell a közigazgatási döntés teljes vagy részben jogellenességére, pontosabban fogalmazva arra, hogy megítélése szerint jogszabálysértés történt.

A bírósági felülvizsgálat igénybevételének alapvető előfeltétele, hogy

- a fellebbezésre jogosultak valamelyike a közigazgatási eljárás során a fellebbezési jogát kimerítse, vagy

- az adott közigazgatási ügyfajtában a fellebbezés kizárt.

A bírósági felülvizsgálat kezdeményezésére irányuló keresetlevelet az ügyfél a közigazgatási határozat közlésétől számított **harminc napon belül** nyújthatja be. Törvény ettől eltérő keresetindítási határidőt is megállapíthat. Ha az ügyfél a keresetlevél benyújtására megállapított **határidőt elmulasztotta, akkor a Pp. szerinti igazolással élhet. A közigazgatási szerv a hozzá elkésetten benyújtott keresetlevelet nem utasíthatja el, hanem köteles azt a bírósághoz továbbítani.** (E kötelezettség fennáll abban az esetben is, ha az ügyfél igazolási kérelmet nem terjesztett elő.)

A keresetlevelet az ellen a közigazgatás szerv ellen kell benyújtani, amely – az ügyfél megítélése szerinti – jogszabálysértő, felülvizsgálni kért határozatot hozta. A keresetlevél alapján induló közigazgatási perben a pert megindító ügyfél felperesi, míg a felülvizsgálni kért hatósági határozatot meghozó közigazgatási szerv alperesi pozícióban van.

A törvényi szabályozás értelmében a keresetlevél benyújtásának a közigazgatási döntés végrehajtására nézve nincsen halasztó hatálya. A halasztó hatály kizárásának következtében a közigazgatási határozat a közléssel jogerőssé válik, a benne foglaltak főszabály szerint végrehajthatók, azonban az ügyfél a bírósági felülvizsgálat iránti keresetlevelében a döntés végrehajtásának felfüggesztését kérheti. A jogerős közigazgatási döntés végrehajtásának felfüggesztésére irányuló ügyféli indítvány közvetlen jogi hatása, hogy **az indítvány elbírálásáig a végrehajtás nem foganatosítható**. Ilyen esetben a keresetlevelet és az ügy iratait kivételes sürgősséggel, három napon belül kell eljuttatni a bírósághoz. A bíróság ugyancsak soron kívül, **nyolc napon belül** köteles a megtámadott közigazgatási határozat végrehajtásának felfüggesztése tárgyában határozatot hozni. Fentiekől eltérően vannak azonban olyan esetek, amikor a Ket. nem teszi lehetővé a végrehajtás felfüggesztését.

A bíróság a felülvizsgálati eljárást nem a Ket. szabályai alapján, hanem a rá irányadó eljárási szabályok (Pp. XX. fejezete) figyelembevételével folytatja le.

A bíróság a közigazgatási per lefolytatásának eredményeképpen a következő ítéleteket hozhatja meg:

- jogszabálysértés megállapítása esetén a közigazgatási döntést **hatályon kívül helyezi**;
- ha ez szükségesnek mutatkozik, a hatályon kívül helyezéssel egyidejűleg a közigazgatási hatóságot **új közigazgatási eljárás lefolytatására kötelezi**;
- törvényben meghatározott közigazgatási hatósági ügyfajtákban a közigazgatási döntést **megváltoztathatja**;
- az ügyfél (a felperes) **keresetét elutasítja**.

A közigazgatási perben hozott jogerős ítélet jogi következményei:

- a közigazgatási hatóságnál ugyanabban az ügyben azonos tényállás mellett – értelemszerűen a bíróság által elrendelt megismételt eljárás kivételével – nincs helye új eljárásnak;
- a megismételt eljárásban a hatóságot köti a bíróság határozatának rendelkező része és indokolása, az eljárás és a határozathozatal során köteles ennek figyelembevételével eljárni.

6.6.6. Az újrafelvételi eljárás

Újrafelvételi eljárásnak - szemben az eddig tárgyalt, ügyféli kezdeményezésre indult jogorvoslási formákkal, amelyek bizonyos korlátokkal a hatósági végzések megtámadására is lehetőséget adnak – kizárólag hatósági határozat esetében van helye. Az újrafelvételi kérelem benyújtása szempontjából - szemben a bírósági felülvizsgálattal - érdektelen, hogy az adott ügyben az ügyfél kimerítette-e a fellebbezési jogát.

Az ügyfél akkor nyújthat be a jogerős határozattal lezárt közigazgatási ügyben újrafelvétel iránti kérelmet, ha

- *a hozott hatósági döntés közigazgatási szakban emelkedett jogerőre (azaz nincs a bíróságnak az ügyben érdemi határozata - ebben az esetben ugyanis nem a közigazgatási újrafelvételi eljárás, hanem a Pp.-ben szabályozott perújítás áll az ügyfél rendelkezésére), és*
- *az ügyfélnek csak a határozat jogerőre emelkedése után jutott tudomására valamely, a határozat meghozatala előtt már meglevő, az eljárásban még el nem bírált és az ügy elbírálása szempontjából lényeges tény, adat vagy bizonyíték, és*
- *az újonnan felmerült lényeges tény, adat vagy bizonyíték elbírálása esetén ez az ügyfélre nézve kedvezőbb tartalmú határozatot eredményezett volna.*

A fenti előfeltételeken túl az újrafelvétel jogintézményénél is fontos szempontot képez a jogbiztonság előtérbe helyezése. Ezért a törvény nem biztosít parttalan és időben korlátlan lehetőséget a felmerülő releváns új tényeknek, adatoknak vagy más bizonyítékoknak ahhoz, hogy rájuk alapozva az eredeti jogerős határozat módosításra, vagy visszavonásra kerüljön. Ekképpen fontos eleme a szabályozásnak a határidő. Ennek megfelelően az újrafelvételi eljárás megindítására vonatkozó kérelem benyújtására az ügyfél csak meghatározott időtartamon belül jogosult. A törvényi határidő egyfelől egy szubjektív elemhez (az új ténynek, adatnak vagy más bizonyítéknak az ügyfél tudomására jutása), másfelől pedig a jogbiztonsághoz fűződő közérdekhez (egy bizonyos időn túl már ne lehessen megbolygatni a jogerős hatósági határozatokat) igazodik. Az időskálán mozogva az adott közigazgatási hatósági határozat jogerőre emelkedésének napjától számított hat hónapon keresztül van lehetőség újrafelvételi eljárás iránti kérelem előterjesztésére.

Ezen időtartamon belül a másik fontos időtényező az a nap, amikor az ügyfél tudomást szerez a releváns új tényről, adatról vagy más bizonyítékról. Az ügyfél a tudomására jutást követő naptól számított tizenöt napos időtartam alatt jogosult újrafelvételi eljárást kezdeményezni, e határidő elmulasztása esetén az ügyfél igazolási kérelemmel élhet. Amennyiben azonban az ügyfél a hat hónapos határidő lejártá előtt például három nappal szerez tudomást az új tényről, adatról vagy más bizonyítékról, ez esetben a kérelem benyújtására nyitva álló idő a hat hónapos határidőből hátralevő idővel egyenlő. A hat hónapos határidő tehát jogvesztő. A jogvesztő határidő természetesen az igazolási kérelem benyújthatóságát is érinti, a szubjektív (tizenöt napos) határidőt elmulasztó ügyfél számára az igazolási kérelem benyújtására nyitva álló utolsó időpont az újrafelvételi kérelem benyújtására nyitva álló hat hónapos időtartam utolsó napja. A Ket. a hat hónapos határidőt főszabálynak szánja, elfogadva, hogy különös méltánylást érdemlő esetekben ettől az objektív határidőtől az ügyfél érdekében - azaz hat hónappal hosszabb határidő kimondásával - el lehessen térni. Ilyen eltérést azonban kizárólag törvényben lehet megállapítani, oly módon, hogy az adott közigazgatási ügyfajtában (a határozat jogerőre emelkedésétől számított) legfeljebb három éven belül kezdeményezhető az újrafelvételi eljárás. A hosszabb határidő alkalmazásának azonban feltétele, hogy az újrafelvételi eljárás lezárásaképpen hozott új határozat mások jogát, jogos érdekét vagy jogi helyzetét nem érinti (mint láthattuk ilyen feltétel az alap-határidő esetében nincs). A Ket. főszabályától eltérően megállapított, legfeljebb három éves objektív határidő értelemszerűen ugyancsak jogvesztőnek minősül.

Az újrafelvételi kérelem elbírálására az a közigazgatási hatóság jogosult, amely az elsőfokú határozatot hozta, tehát abban az esetben is, ha az adott ügyben született másodfokú határozat. E hatáskör-telepítési szabály csak látszólagosan okozhat feszültséget - az esetek jórésztében egymással hierarchikus kapcsolatban álló - elsőfokú és másodfokú közigazgatási hatóságok között. Ugyanis az újrafelvételi eljárásban az elsőfokú hatóság olyan új bizonyítékot, ténystb. vizsgál, amely az ügyben jogerős határozatot hozó hatóság előtt nem volt ismert. Azaz, ha a jogerős határozatot a másodfokú hatóság hozta, az újrafelvételi eljárás semmiképpen nem jelentheti e határozat törvényességi vagy szakmai felülvizsgálatát, csupán az addig nem ismert új bizonyítékkal, ténnyel stb. adekvát jogorvoslatot eredményez.

Nem nyújtható be újrafelvételi kérelem

- a jogerős határozat meghozatala után bekövetkezett tényre, illetve a jogi szabályozásban bekövetkezett változásra alapozva;
- ha az ügyben bírósági felülvizsgálat van folyamatban, vagy a bírósági felülvizsgálat során a bíróság határozatot hozott;
- ha a közigazgatási határozat jogerőre emelkedésétől számítva hat hónap eltelt;
- ha azt jogszabály kizárja.

A felsorolt kizáró okok *megléte* esetén a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani, *azok hiányában* az elsőfokú közigazgatási hatóság az újrafelvételi kérelemben foglaltakat érdemben megvizsgálja.

Ennek során a következő határozatokat hozhatja meg:

- a jogerős határozatot módosítja,
- a jogerős határozatot visszavonja, vagy
- az új tényállásnak megfelelő új határozatot hoz (s egyúttal eredeti határozatát értelemszerűen visszavonja).

E határozatok ellen az általános szabályok szerint jogorvoslatnak (fellebbezésnek, vagy ha ez kizárt, akkor közvetlen bírósági felülvizsgálatnak) van helye.

6.6.7. A felügyeleti eljárás

A felügyeleti szerv jogosult *hivatalból bármikor* megvizsgálni a közigazgatási hatósági ügyben eljáró és a felügyeleti körébe tartozó első- vagy másodfokú hatóság eljárását, illetve jogszabálysértő mulasztását, továbbá az eljárás folyamán, illetőleg annak lezárásaképpen hozott döntését.

Ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik, felügyeleti szervként az a hatóság jár el, amely a fellebbezés elbírálására jogosult vagy jogosult volna. Ez a törvényi fordulat egyértelmű, hogy ha az adott hatóság döntése elleni fellebbezés kizárt is, a Ket. szabályai alapján akkor is megállapítható a fellebbezés elbírálására egyébként jogosult hatóság, ezen keresztül pedig a felügyeleti szerv. A fellebbezés elbírálására jogosult hatóságra vonatkozó rendelkezések módosításával szükségtelemmé váltak a kormányhivatal és a központi hivatal felügyeleti szervére vonatkozó rendelkezések. A

közigazgatási hivatalok felügyeleti szervére vonatkozó szabályozás a Ket.-ben meglehetősen pontatlan volt, ugyanakkor nem is célszerű, hogy ezt a kérdést külön a Ket. rendezze: az általános rendelkezések mellett elegendő, ha a közigazgatási hivatalok statútumrendelete rendezi az eltéréseket. A Ket. a hierarchia-ízű felettes szerv megnevezés helyett a tényleges tartalommal jóval inkább összhangban álló felügyeleti szerv megnevezést használja. A jelen paragrafus határolja be pontosan, hogy mely közigazgatási szervek minősülnek a felügyeleti eljárás (tehát az előző paragrafusban szabályozott eljárás) körében felügyeleti szervnek. A felügyeleti szervek körének meghatározására nézve a Ket. utaló szabályt tartalmaz, kimondva, hogy – törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában - felügyeleti szervként az a hatóság jár el, amely - a törvény 106-107. §-aiban meghatározottak szerint (lásd az ott kifejtett magyarázatot) - a fellebbezés elbírálására jogosult vagy jogosult volna.

Ennek megfelelően főszabályként felügyeleti szervnek minősül:

– helyi önkormányzati hatósági ügyben átruházott hatáskörben eljáró szerv esetén az önkormányzat képviselő-testülete (közgyűlése);

– önkormányzati hatósági ügynek nem minősülő, az önkormányzat szervei által gyakorolt hatósági ügyek esetén a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerv (fővárosi, megyei kormányhivatal);

– nem hatósági feladat ellátására létrehozott, hatósági jogkört gyakorló szerv vagy személy esetén ha törvény vagy kormányrendelet nem határozza meg a fellebbezés elbírálására jogosult hatóságot

- a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerv (fővárosi, megyei kormányhivatal);

– köztisztviselő hatáskörébe utalt ügyben a törvényben meghatározott köztisztviselői szerv;

– államigazgatási szervek esetén az irányító, felügyelő vagy szakmai irányító szerv vagy személy

Felügyeleti eljárás lefolytatására a Ket. értelmében többféle alapon kerülhet sor:

– a közigazgatási hatóság mulasztása esetén (ez az eljárás nemcsak hivatalból, hanem az ügyfél kérelme alapján is megindulhat);

– a felügyeleti szerv saját vizsgálatának következtében;

– az Alkotmánybíróság határozata alapján, ekkor a felügyeleti szerv a Ket. 117. § alapján jár el;

– ügyészi óvás alapján, ha az ügyész az óvást a felügyeleti szervhez nyújtotta be – ekkor a felügyeleti szerv eljárását a Ket. 118. és 120. §-okban foglaltak, valamint az Útv. határozzák meg;

– semmisségi ok alapján – ekkor a Ket. 121. §-a az irányadó.

Ha a felügyeleti szerv vizsgálata során azt állapítja meg, hogy a felügyeleti körébe tartozó első- vagy másodfokú közigazgatási hatóság jogerős hatósági döntése jogszabályt sért, felügyeleti eljárást folytat le és – ha ezt törvény nem zárja ki – a Ket. 115. §-ában körülírt felügyeleti jogkörét gyakorolja. Ennek során a felügyeleti szerv az alábbi döntéseket hozhatja:

– megváltoztathatja,

– megsemmisítheti a jogszabálysértő döntést, illetve

– szükség esetén a döntés megsemmisítése mellett az ügyben eljáró hatóságot új eljárásra utasíthatja.

A jogszabálysértő döntésnek mind a megsemmisítése, mind a megváltoztatása esetén rendezni szükséges a jogszabálysértő döntés következményeinek felszámolását, s ezen belül, amennyire az lehetséges, az eredeti állapot helyreállítását. E restitutív határozat meghozatala nem a kasszációs vagy reformatórius döntést meghozó felügyeleti szerv, hanem a jogszabálysértő döntést hozó közigazgatási hatóság kötelezettsége.

Amennyiben azonban a felügyeleti szerv megsemmisítő vagy megváltoztató döntését jogorvoslattal támadták meg, az elsőfokú közigazgatási hatóság köteles a restitutív határozat meghozatalára irányuló eljárását - a jogorvoslati kérelem elbírálásáig - felfüggeszteni [Ket. 32. §]. A felügyeleti szerv megsemmisítő vagy megváltoztató döntése alapján, illetve az ellene benyújtott jogorvoslati kérelem esetén ennek elbírálásától függően a felülbírált döntést hozó hatóság restitutív határozata az eredeti (jogszabálysértő) döntés addigi végrehajtásával (különösképpen a döntésben foglalt kötelezettség teljesítésével, részteljesítésével) összefüggésben kialakult, az új döntéssel ellentétes helyzet rendezésére és a szükségtelenül okozott költség megtérítésére irányul. E határozat ellen jogorvoslatnak az általános szabályok szerint van helye. A törvény meghatározza mindazokat az eseteket, amelyekben nincs helye a hatósági döntés felülvizsgálatát célzó felügyeleti jogkör gyakorlásának; ezek a következők:

– a jogszabálysértő döntést a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság már érdemben elbírált,

– semmisségi ok esetén: ha a semmisségre irányadó szabályok a döntéssel szembeni kasszációs

jogkör gyakorlását kizárják [Ket. 121. § (4) bekezdése],

- semmisségi ok hiányában: a kasszáció, illetve a reformáció az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértené,*
- a kötelezettséget (joghátrányt) megállapító döntés jogerőre emelkedésétől vagy ha az hosszabb, a teljesítési határidő utolsó napjától számított öt év eltelt (kivéve természetesen az Alkotmánybíróság határozata alapján történő felügyeleti jogkör-gyakorlást),*
- a felügyeleti jogkör gyakorlását jogszabály kizárja,*
- a felügyeleti jogkör gyakorlását jogszabály feltételhez köti, viszont a feltétel nem áll fenn.*

A felsorolásban foglaltakkal összefüggésben megjegyezzük: a kötelezettséget megállapító határozattal kapcsolatos öt éves határidő nem akadály a folyamatos vagy rendszeresen visszatérő kötelezettséget megállapító jogszabálysértő határozat jövőre vonatkozó érvényű megsemmisítésének vagy megváltoztatásának.

6.6.8. Felülvizsgálat az Alkotmánybíróság határozata alapján

A Ket. az alkotmánybírósági határozat alapján sorra kerülő döntés-felülvizsgálati eljárásnak két lehetséges eredőjét állapítja meg, nevezetesen:

- az Alkotmánybíróság az alkotmányellenessé nyilvánított jogszabálynak az egyedi ügyben történő alkalmazhatósága visszamenőleges kizárásával ad helyt alkotmányjogi panasznak, illetőleg*
- az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz alapján a jogszabályt nem, csak annak valamely lehetséges értelmezését nyilvánítja alkotmányellenessé.*

Mindkét fenti esetkörben a hivatalbóli jogorvoslati eljárás lefolytatására az érintett jogerős közigazgatási határozatot meghozó első- vagy másodfokú közigazgatási hatóság felügyeleti szerve jogosult, feltéve, hogy az ügyben bírósági felülvizsgálatra még nem került sor. A felügyeleti szerv az Alkotmánybíróság határozatának részére - hivatalból - történő kézbesítését követően indítja meg felügyeleti eljárását, döntését a kézbesítéstől számított harminc nap alatt kell meghoznia. Eljárásának végén a felügyeleti szerv – az ügy körülményeitől függően - a következő döntéseket hozhatja meg:

- megváltoztatja a határozatot,*
- megsemmisíti a határozatot, illetőleg*
- szükség esetén - végzés formájában - a határozat megsemmisítésével egyidejűleg az ügyben eljáró hatóságot új eljárás lefolytatására utasítja.*

A saját elhatározása folytán gyakorolt felügyeleti jogkörétől eltérően az Alkotmánybíróság határozata nyomán lefolytatott felügyeleti eljárásában a felügyeleti szervet nem kötik egyes, a felügyeleti jogkörének gyakorlására vonatkozó korlátok. Így nem kell figyelemmel lennie arra, hogy

- semmisségi ok esetén az arra irányadó határidők eltelték [Ket. 121. § (4) bek.],*
- semmisségi ok hiányában a megváltoztatás vagy megsemmisítés az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértené,*
- a kötelezettséget (joghátrányt) megállapító hatósági döntés jogerőre emelkedésétől számított, vagy - ha ez a határidő hosszabb - a döntésben foglalt teljesítési határidő utolsó napjától számított öt év eltelt, illetőleg*
- felügyeleti jogkörének gyakorlását jogszabály valamely feltételhez köti, vagy egyenesen kizárja.*

E jogorvoslati formát illetően a Ket. még rendelkezik arra az esetre nézve is, amikor az alkotmánybírósági határozat által érintett közigazgatási hatósági határozat tekintetében nincs felügyeleti szerv. Ebből a közigazgatási szervezetrendszeri sajátosságból, vagy esetlegesen abból a tényből, hogy a felügyeleti szerv felügyeleti jogkörét törvény zárja ki, a panaszost (az ügyfelet) nyilvánvalóan semmiféle hátrány nem érheti. Ennél fogva az ilyen esetekben - feltéve, hogy a jogerős közigazgatási határozat felülvizsgálatát bíróságtól nem kérték - a határozat bírósági felülvizsgálatát lehetővé tevő perindítási határidő ismételt, mégpedig az alkotmánybírósági határozat kihirdetésétől számított harminc napra nyitva áll az ügyfél számára.

6.6.9. Az ügyészi intézkedés

A Ket. eredeti szabályozási koncepciója, illetőleg normaszövege a Magyar Köztársaság ügyészségének a közigazgatási hatósági jogorvoslásban betöltött szerepkörével kapcsolatban - eltérve az Áe.-ben alkalmazott kodifikációs megoldástól, amely csak egy rövid utaló szabályt tartalmazott - arra helyezte a hangsúlyt, hogy egyfelől - hasonlóan a bírósági felülvizsgálatnál követett kodifikációs módszerhez – mintegy jogalkalmazó-barát megoldásként ne egyetlen utaló szabállyal, hanem a közigazgatási jogalkalmazók (akik között nagy számban akadnak nem jogi végzettségűek) munkavégzéséhez feltétlenül szükséges mértékig direkt normatartalommal töltse fel az általános

eljárásjogi kódexet; másfelől az ügyészség rendelkezésére álló eszközök (óvás, figyelmeztetés, felszólalás) közül - az alcím megválasztásával is kihangsúlyozva - a valóban jogorvoslási eszközként értékelhető ügyészi óvásra (az ügyészi figyelmeztetés, illetve az ügyészi felszólalás jellegénél fogva az egyes hatósági ügyekre nézve csak viszonylag szűk körben jár közvetlen következményekkel) fókuszáljon.

A Ket. nem tartalmazza az ügyészi *óvásra*, az ügyészi *figyelmeztetésre*, valamint az ügyészi *felszólalás* elbírálására vonatkozó szabályokat, csupán leszögezi, hogy arra a Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvénynek (Ütv.) V., valamint VII. fejezetében foglaltak az irányadók.

Az ügyészi óvás benyújtásának feltételeit az Ütv. az alábbiakban állapítja meg:

- az óvás csak jogerős, illetve végrehajtható közigazgatási hatósági döntésre irányulhat,
- a döntést a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság még nem vizsgálta felül, és
- a döntés jogszabályt sért.

A jogszabálysértő közigazgatási hatósági döntés közlésétől számított **három éven belül** az ügyészi óvás lehetséges jogi hatásai korlátlanok, azaz az óvás folytán tett intézkedésben nem kell figyelemmel lenni még a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokra sem. Ha azonban az ügyész az óvást egyedi ügyben hozott jogerős hatósági döntés ellen annak közlését követő három éven túl, de még a közléstől számított **öt éven belül** (illetőleg ha ez a hosszabb terminus, a határozat szerinti teljesítési határidő utolsó napjához viszonyított öt éven belül) nyújtja be, az óvás folytán tett intézkedés **már nem sértheti a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokat**.

Ha pedig az ügyész az óvást a hatósági döntés közlését követő **öt éven túl nyújtja be** (illetőleg ha ez utóbbi a hosszabb, a határozatban foglalt teljesítési határidő utolsó napjától számított öt éven túl nyújtja be), **az óvás folytán tett intézkedés jogot nem korlátozhat vagy vonhat el, illetőleg kötelezettséget és joghátrányt nem állapíthat meg**.

Nem vonatkozik azonban ez a korlátozás a nem jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokra, ha a jogerős rendelkezés tartalmát bűncselekmény befolyásolta, és a szóban forgó bűncselekmény elkövetését jogerős ítélet megállapította, illetőleg az ilyen ítélet meghozatalát nem a bizonyítottság hiánya zárta ki. Az ügyészi óvás – ha az eljáró ügyész ennek szükségességét látja – **felfüggesztési indítványt is tartalmazhat**, amelyben az ügyész a megtámadott határozat végrehajtásának felfüggesztését indítványozza.

Ilyen indítvány beérkezése esetén a közigazgatási hatóság nem mérlegelhet, a végrehajtás felfüggesztése ugyanis a törvény erejénél fogva kötelező. Az ügyész a jogszabálysértő közigazgatási hatósági döntés elleni óvását – választása szerint – a határozatot hozó első- vagy másodfokú hatósághoz, vagy pedig annak felügyeleti szervéhez nyújthatja be. A jogszabálysértő döntést hozó közigazgatási szerv az elbírálási határidő alatt az óvásban foglaltakat megvizsgálja, és

- ha az óvást alaposnak tartja, jogszabálysértő döntését köteles – a jogszabálysértés terjedelmétől függően – saját hatáskörben módosítani, illetve visszavonni;
- ha az óvással nem ért egyet, köteles az elbírálástól számított nyolc napon belül a kifogásolt döntésre vonatkozó iratokat az ügyészi óvással és a saját észrevételeivel együtt felülvizsgálat céljából felügyeleti szervéhez felterjeszteni.

A felügyeleti szerv az óvás tárgyában felügyeleti jogkörében eljárva a következő határozatokat hozhatja meg:

- az óvásban foglaltakkal való egyetértése esetén az adott ügy körülményeitől függően a jogszabálysértő hatósági döntést megváltoztatja, illetve megsemmisíti, továbbá – ha ez szükségesnek mutatkozik – a megsemmisítés mellett az eredeti döntést hozó közigazgatási hatóságot új eljárás lefolytatására utasítja;
- ha pedig nem ért egyet az ügyészi óvással, azt határozatával elutasítja.

6.6.10. A semmisség

A semmisség jogintézményének lényegi eleme, hogy a különféle jogorvoslati eljárásokban, illetve a döntések felülvizsgálata során a közigazgatási hatóság döntését meg kell semmisíteni, ha az adott ügyben a törvényben felsorolt semmisségi okok valamelyikének a fennálltát észlelik. A semmisségi okok akármelyikének fennállása és - fentiekre figyelemmel - alkalmazhatósága esetén a döntés semmissé válása nem automatikus (szemben a polgári joggal, ahol például a szerződés semmisségére bármikor bárki eredményesen hivatkozhat), az érintett hatósági döntést az erre irányuló külön határozattal kell megsemmisíteni.

E határozat meghozatalának kötelezettsége arra a közigazgatási hatóságra (értve ez alatt akár a semmisségi ok által érintett döntést hozó hatóságot, akár a felügyeleti szervet), illetőleg bírósági felülvizsgálat esetén a közigazgatási ügyben eljáró bíróságra hárul, amely a semmisségi okot észleli. Amennyiben a megsemmisítés közigazgatási hatósági határozattal történik, ezzel szemben a törvény jelen fejezetében foglaltakkal adekvát módon jogorvoslatnak van helye. A hatósági döntés megsemmisítése esetén szükségessé válik a megsemmisített döntés végrehajtásából fakadt következmények rendezése is. E következményeket fel kell számolni, és a lehetőségekhez képest az eredeti állapotot helyre kell állítani. Minderről az elsőfokú közigazgatási hatóság köteles gondoskodni; ha a megsemmisítésről is ez a hatóság határozott, akkor ebben a határozatban, ha pedig a megsemmisítő határozatot felügyeleti szerv hozta, akkor külön határozattal.

E restitutív határozat az eredeti (a megsemmisített) döntés addigi végrehajtásával összefüggésben kialakult helyzet rendezésére és a szükségtelenül okozott költség megtérítésére irányul. E határozat ellen szintén van helye jogorvoslatnak.

A Ket. az alábbi **semmisségi okokat** ismeri:

- a **magyar hatóság joghatósága** az Európai Unió általános hatályú, közvetlenül alkalmazandó jogi aktusa, nemzetközi szerződés vagy törvény rendelkezése alapján **kizárt**, kivéve az olyan ideiglenes intézkedést, amelyet a törvény alapján joghatóságára tekintet nélkül köteles megtenni;
 - **az ügy nem tartozik az eljáró hatóság hatáskörébe**, kivéve az olyan ideiglenes intézkedést, amelyet a törvény alapján hatáskörére tekintet nélkül köteles megtenni;
 - illetékességi ok hiányában az ügyben való eljárásra **az eljáró hatóságnak nincs illetékessége**, kivéve az olyan ideiglenes intézkedést, amelyet a törvény alapján illetékességére tekintet nélkül köteles megtenni;
 - **a határozatot a szakhatóság megkeresése nélkül, vagy a szakhatóság jogszabályon alapuló állásfoglalásának figyelmen kívül hagyásával hozták meg**;
 - **a közigazgatási döntés tartalmát bűncselekmény befolyásolta**, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetését jogerős ítélet megállapította;
 - **a döntést hozó testületi szerv nem volt határozatképes**, vagy **nem volt meg a döntéshez szükséges szavazati arány**;
 - a döntés olyan tényállást vett alapul, amelyben a közigazgatási ügyben eljáró bíróság már az ügy érdemében határozott, feltéve, hogy az új eljárást nem a bíróság rendelte el.
- Törvény valamely meghatározott forma mellőzését, illetve valamely súlyos eljárási jogszabálysértést is semmisségi okká minősíthet.

A semmisségi ok által érintett hatósági döntést a jogerőssé válásától számított **három éven belül** minden – időbeli vagy egyéb – korlátozás nélkül meg kell semmisíteni. Ehhez képest:

- a jogerőre emelkedéstől számított három éven túl már nem semmisíthető meg a döntés, ha a megsemmisítés az ügyfél **jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértené**;
- a jogerőre emelkedéstől számított, vagy – ha ez a határidő hosszabb – a döntésben foglalt teljesítési határidő utolsó napjától, illetve a folyamatos kötelezettséget megállapító döntésnél az utolsó teljesítéstől számított **öt év** eltelte után nincs helye a kötelezettséget (joghátrányt) megállapító hatósági döntés megsemmisítésének;
- **időbeli korlátozás nélkül** semmisíthető meg a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot nem érintő hatósági döntés, ha tartalmát **bűncselekmény** befolyásolta, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetését jogerős ítélet megállapította.

6.7. A végrehajtás

A közigazgatási végrehajtás a közigazgatási hatósági eljárás azon szakasza, amelyben a hatóság a jogszabályban

meghatározott eljárási cselekmények foganatosításával gondoskodik a végrehajtható döntésben - határozatban vagy végzésben - megállapított kötelezettségek megvalósításáról. E kötelezettségek a jog által megkívánt állapot elérésére irányulnak, a végrehajtás célja ezen állapot különböző típusú állami kényszerítő eszközök alkalmazásával történő realizálása. E legális kényszer hatásirányát tekintve vagy az ügyféli akaratot befolyásolja az ügyféli általi teljesítés előmozdítása érdekében, vagy helyettesíti azt, amikor a jog által megkívánt állapotot a jogtárgyra gyakorolt hatással közvetlenül a hatóság maga, vagy a jogosult közreműködésével, esetleg az általuk megbízott harmadik személy bevonásával valósítja meg.

Szükség esetén, kivételesen megnyilvánulhat a személyes szabadság korlátozásában is. A közigazgatási végrehajtás mind a jogalkalmazás útján érvényesülő anyagi jog, mind a jogrendszer egészének működése szempontjából kiemelkedő jelentőségű, mert egyfelől végső garanciája a közigazgatási anyagi jogban kifejeződő közérdek érvényre juttatásának, másfelől a gyors, következetes és eredményes végrehajtás preventív hatással bír, előmozdítja nem csupán az egyedileg megállapított kötelezettség önkéntes teljesítését, hanem általánosságban is jogkövetésre ösztönöz. A végrehajtási eljárást az alapeljárástól eltérő rendeltetése és módszere különbözteti meg. Az alapeljárás célja az érdemi döntés meghozatala, vagyis fő szabályként a közigazgatási anyagi jogszabály általános rendelkezéséből a konkrét ügy tényei alapján az ügyfélre vonatkozó egyedi jogok és kötelezettségek megállapítása. Az alapeljárás folyamata e jogalkalmazói döntés előkészítése, amely tipikusan a jogot vagy kötelezettséget megállapító érdemi (ügydöntő) határozat megalkotásával és közlésével betölti rendeltetését. A végrehajtáshoz való viszonyában a jogorvoslati szak is az alapeljárással egy tekintet alá esik, mivel szerepe nem más, mint az alacsonyabb szinten hozott jogalkalmazói döntés törvényességi, szakszerűségi vagy célszerűségi revíziója, és ennek eredményétől függően az érdemi döntés megerősítése, megsemmisítése vagy korrekciója. A végrehajtási szak az alapeljárástól lényegét tekintve tér el, hiszen annak rendeltetése nem az anyagi jogot egyedi jogviszonyokban konkretizáló jogalkalmazói döntés meghozatala, hanem az alapeljárásban hozott döntés megvalósítása, vagyis az ügyfelet terhelő kötelezettség anyagi valóságban történő realizálása. Ebből adódóan a végrehajtást foganatosító szerv számos, a jogalkalmazás fogalmi körén kívül eső ún. reálcselekményt végez

(pl. azonnali beszedési megbízást bocsát ki, ingóságot foglal le, ingatlan árverést folytat le, pályázati felhívás bocsát ki az ügyfél terhére történő munka elvégzésére stb.). A végrehajtási eljárás a hatósági eljárásnak nem szükségszerű része. A hatósági eljárás a végrehajtási szak nélkül is lehet teljes. Kizárt a döntés kikényszeríthetősége, ha a hatóság kérelemre indult eljárásban az ügyfelet jogosító határozatot hoz. Abban a kérdésben ugyanis, hogy a jogosított élni kíván-e a határozat által megnyíló lehetőséggel, az ügyfél rendelkezési joga érvényesül. Éppen ezért az ilyen eljárásban a jog gyakorlását nem, csupán a jognak a határozatban foglaltak szerinti gyakorlását (pl.: az építési engedélybe foglalt előírások vagy korlátozások megtartását) lehet kikényszeríteni, a jogellenes tényállásra alapított, hivatalból megindított eljárás keretében.

Fogalmilag kizárt a végrehajtás a deklaratív és a regisztratív döntések tekintetében is. A hatósági döntést kikényszerítő eljárásra akkor van szükség, ha a döntés az ügyfelet terhelő kötelezettséget állapít meg, s annak a címzett önként nem tesz eleget. Elmarad tehát a végrehajtás akkor is, ha a kötelezettség megállapítását önkéntes teljesítés követi. Sor kerül ugyan a végrehajtásra, de mellőzhető a kényszer alkalmazása, ha az ügyfél minden tőle elvárhatót megtett a kötelezettség teljesítése érdekében, s ez az ügyfélnek fel nem róható okból - például a szükséges anyagi eszközök hiánya miatt - hiúsult meg. A közigazgatási határozattal megállapított pénzfizetési vagy egyéb magatartásra irányuló kötelezettség hatósági kényszercselekmény útján történő realizálása a kötelezett vagyoni jogainak vagy kivételesen személyes szabadságának korlátozásában nyilvánul meg. A közigazgatási végrehajtás domináns területe a vagyoni jogok korlátozása, mert a végrehajtás vagy eleve az anyagi jogszabályból eredő pénzfizetési kötelezettség, vagy az eljárás során megállapított költség, eljárási bírság, esetleg a pénzfizetési kötelezettséggé átváltoztatott egyéb cselekmény kikényszerítését szolgálja. A közigazgatási végrehajtásban kivételesen a személyes szabadság korlátozására is szükség lehet, ha a kötelezettség teljesítését a kötelezett ellenállása akadályozza, vagy olyan kötelezettségnek nem tesz eleget, amelyet személyesen csak ő tehet meg. A személy elleni, különösen a fizikai ellenállás leküzdésére szolgáló kényszercselekmény alkalmazása azonban különleges felkészültséget és felelősséget igénylő rendészeti feladat, ezért erre - a végrehajtást foganatosító hatóság megkeresésére - kizárólag a rendőrség jogosul. A közigazgatási eljárások hatékonyságát leginkább a végrehajtási szakasz problémái veszélyeztetik. A tapasztalat azt mutatja, hogy a hatályos szabályozás lehetővé teszi, hogy a kötelezett a jogorvoslati jogával élve hónapokig megakadályozza a végrehajtás foganatosítását. A hatósági döntések hathatósabb végrehajtása érdekében a törvény jelentősen módosítja a Ket. VIII. Fejezetét. A módosítás legfőbb eleme, hogy megszünteti a végrehajtás elrendelésének korábbi módját. A hatályos szabályozás alapján ugyanis - bár részben a Ket.-tel ellentétesen - az a gyakorlat alakult ki, hogy a végrehajtást elrendelő döntéssel szembeni kifogás alkalmassá vált a végrehajtás megindításának elhalasztására. A végrehajtást elrendelő döntés nem iktatható ki mint a hatósági eljárás egy új szakaszának kezdő eleme, ha azonban a végrehajtás foganatosításáról rendelkező hatóság és a végrehajtást foganatosító szerv egybeesik, akkor már az első

végrehajtási cselekmény foganatosításáról szóló végzés tölti be a végrehajtás foganatosításáról rendelkező döntés szerepét, egyedül ez ellen nyújthat be fellebbezést az ügyfél. A változtatás másik eleme, hogy a törvény kimondja, a végrehajtást elrendelő hatóság döntése ellen fellebbezésnek kizárólag akkor van helye, ha az egyébként az önállóan fellebbezhető végzések közé tartozik (pl. az eljárás felfüggesztéséről, megszüntetéséről szóló végzés), ideértve hogy a törvény külön rendelkezik a végrehajtás foganatosításáról és a biztosítási intézkedésről rendelkező végzés elleni fellebbezés lehetőségéről. A végrehajtást foganatosító szerv döntése, intézkedése és az intézkedés elmulasztása ellen végrehajtási kifogásnak van helye. Ha törvény eltérően nem rendelkezik, a fellebbezésnek és a kifogásnak a döntés végrehajtására nincs halasztó hatálya. Az egyes végrehajtási cselekmények tekintetében a Ket. korábban kissé felemásan illeszkedett a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvényhez (a továbbiakban: Vht.), részben megismételte a Vht. egyes rendelkezéseit, részben indokolatlanul eltért attól. A Vht. 2. és 3. §-a szerint ugyanis a bírósági végrehajtás szabályai irányadóak a közigazgatási végrehajtásra is, legyen szó munkabérre vagy egyéb járandóságra, illetve pénzügyi intézménynél kezelt összegre vezetett végrehajtásról vagy ingó-, illetve ingatlan-végrehajtásról. Mivel a végrehajtási cselekmények, valamint azok foganatosítása a közigazgatási és a bírósági végrehajtásban is hasonló jellegű, a Ket. akként módosul, hogy bírósági és a közigazgatási végrehajtási eljárás alapjaiban eltérő elemeit szabályozza különbözően (elsősorban a végrehajtás elrendelése, felfüggesztése, a jogorvoslati rendszer), és csak a szükséges mértékben tér el a Vht.-től. A külön szabályozást nem igénylő kérdésben viszont a Ket. kifejezetten visszautal a Vht. további alkalmazására (a kötelezettség állami eszközökkel való kikényszeríthetősége, a biztosítási intézkedés szabályai). E módosítás révén egyértelművé válik a Ket. és a Vht. viszonya, áttekinthetőbbé válik a VIII. Fejezet szerkezete, a Vht. részletes szabályai pedig pontos útmutatást adnak a végrehajtás foganatosítására. A Ket. hatályba lépésekor nem került sor a végrehajtó szolgálat létrehozására, ezért a végrehajtást jellemzően az elsőfokú hatóság foganatosítja. A Kormány többször megvizsgálta a végrehajtó szolgálat felállításának lehetőségét, de annak megvalósítására nem látott lehetőséget. A törvény ennek megfelelően szakít a végrehajtó szolgálat gondolatával, és – a hatályos szabályt kodifikálva - főszabályként úgy rendelkezik, hogy az elsőfokú hatóság hajt végre. A törvény alapján azonban a Kormány felhatalmazást kap arra, hogy - a Kormány szervezetalkítási szabadságával összhangban - kijelölje a végrehajtást foganatosító szervet. E felhatalmazás - az önkormányzatok autonómiájára tekintettel - nem terjed ki az önkormányzati hatósági ügyekre. A felhatalmazás lehetőséget ad arra, hogy a Kormány a jelenlegi állapotot fenntartva egy hatóságot jelöljön ki valamennyi ügytípus esetében a végrehajtás foganatosítására, de arra is, hogy akár az egyes végrehajtási cselekmények, akár ügycsoportok szerint differenciáltan jelöljön ki szerveket. Emellett a végrehajtás hatékonyságának növelése érdekében a törvény megteremti annak lehetőségét, hogy valamennyi hatóság szerződést köthessen az önálló bírósági végrehajtókkal a végrehajtásra. Garanciális szabályként kimondja ugyanakkor a törvény, hogy végzést ilyen esetben is kizárólag a végrehajtást elrendelő hatóság hozhat. A végrehajtás gyorsaságát, hatékonyságát javító módosításként említendő még, hogy a hivatalból indított hatósági ellenőrzést a teljesítési határidő leteltét követő nyolc napon belül kell lefolytatni, így hatékonyabban megakadályozható, hogy a végrehajtható vagyont elvonják vagy más módon ellehetetlenítsék a végrehajtást, azaz a hatóság döntése várhatóan gyorsabban és nagyobb bizonyossággal tud érvényesülni.

A jogalkalmazási tevékenység hatékonyságának, **eredményességének egyik mércéje**, hogy a kötelezettséget (meghatározott cselekményt vagy tartózkodást, illetve pénzfizetési kötelezettséget) megállapító jogerős jogalkalmazó döntésekben foglaltak milyen arányban teljesülnek. A jogerős hatósági döntésekben, s ezen belül kiemelkedő fontossággal a hatósági határozatokban foglalt kötelezettségek az esetek nagyobbik részében határidőben teljesülnek, ilyenkor a kötelezett személy (ügyfél) önkéntes teljesítéssel tesz eleget a hatósági döntésnek. Ha viszont az önkéntes teljesítése elmarad, a törvényi feltételek fennállása esetén **akár állami kényszerrel is el kell érni, hogy** a hatóság döntésével pénzfizetésre vagy egyéb magatartásra, magatartástól való tartózkodásra **kötelezett ügyfél e kötelezettségének eleget tegyen**. Ekkor válik szükségessé a végrehajtási eljárás keretében a végrehajtás elrendelése és foganatosítása. A közigazgatási döntések végrehajtására alapvetően a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (Vht.) rendelkezéseit kell alkalmazni. A Ket. ettől eltérő rendelkezéseket a végrehajtási eljárás azon elemeire tartalmaz, ahol a bírósági és a közigazgatási végrehajtási eljárás alapjaiban tér el egymástól (pl. végrehajtás elrendelése, felfüggesztése, jogorvoslati rendszer).

Végrehajtási eljárást akkor lehet indítani, ha az **adott hatósági döntés végrehajthatóvá válik**. A végrehajtható döntéseket **négy** csoportba lehet sorolni.

Akkor végrehajtható a döntés, ha:

- a pénzfizetésre, illetve meghatározott cselekményre vagy magatartásra irányuló kötelezettséget megállapító döntés jogerőre emelkedett, és a teljesítésre megállapított határidő/ határnap eredménytelenül telt el (ez a tipikus eset);
- a tűrésre vagy valamely cselekménytől vagy magatartástól való tartózkodásra irányuló kötelezettséget megállapító döntés jogerőre emelkedett, és az ügyfél a kötelezettséget a végrehajtáshoz való jog elévülési idején belül megszegte;
- a döntés fellebbezésre tekintet nélküli végrehajtását vagy biztosítási intézkedésként való alkalmazását rendelték el;
- a teljesítési határidőt nem tartalmazó döntés jogerőre emelkedett.

A végrehajthatóságnak tehát – a határidőben való önkéntes teljesítés elmaradása mellett – **lényegi eleme a jogerő**, valamely hatósági döntés jogerőre emelkedése.

Az első fokon hozott hatósági döntés akkor válik jogerőssé, ha

- ellene nem fellebbeztek, és a fellebbezési határidő letelt – a határidő elteltével;
- a fellebbezési jogról lemondtak – a lemondás napján, vagy ha az ügyfél a kérelem teljesítése esetére már a döntés közlése előtt lemondott a fellebbezési jogról, és nincs ellenérdekű fél – az elsőfokú döntés közlésekor;
- a fellebbezési kérelmet visszavonták – a kérelem visszavonásának napján; vagy
- a fellebbezés e törvény rendelkezései szerint kizárt – a döntés közlésének napján.

A másodfokon hozott hatósági döntés a közléssel, a fellebbezési eljárás megszüntetése esetén a hatóság a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasító, az eljárást megszüntető elsőfokú döntése a fellebbezési eljárás megszüntetéséről szóló végzés jogerőre emelkedésének napján válik jogerőssé.

A végrehajtás és a végrehajtás foganatosításának elrendelése, valamint a végrehajtás foganatosítás E helyen célszerű áttekinteni a végrehajtási eljárás megindításának sajátos eseteit:

– *A végrehajtás megindítására az érdemi döntés jogerőre emelkedése előtt is szükség lehet ha a határozat fellebbezésre tekintet nélküli végrehajtását rendelik el. Ebben az esetben a végrehajtás elrendeléséről és módjáról az ügydöntő határozatban történik rendelkezés.*

– *Korábban már jeleztük, hogy az alapeljárásban kivetett eljárási bírság végrehajtásának elrendelése is megelőzheti az alapügy lezárását.*

– *A végrehajtás elrendelésére a végrehajtási eljárás megindítása után is szükség lehet, ha például az eljárási bírságot a végrehajtási szakban vetik ki, vagy ha az ügyfelet a helyette elvégzendő cselekmény (munka) költségeinek előlegezésére vagy utólagos megfizetésére kötelezik, és az önkéntes teljesítés elmarad.*

– *Értelemszerűen a végrehajtás elrendelése nélkül kell foganatosítani azt a végrehajtási szakban hozott végzést, amelyben a végrehajtást foganatosító szerv a meghatározott ingóság kiadása vagy meghatározott szolgáltatás nyújtása helyett pénzgyenértéket állapít meg és a végrehajtást pénzösszegre folytatja.*

– *Ha a döntés az egyes kötelezettségek vagy az ügyfelek, illetve az eljárás egyéb résztvevői tekintetében különböző teljesítési határidőket állapít meg, vagy a határozat egyes rendelkezései különböző időpontban emelkednek jogerőre (részjogerő), akkor csak azon határozatrész végrehajtása rendelhető el, amely tekintetében a végrehajthatóság minden feltétele megvalósult.*

– *Az ügyféli pozícióban több kötelezett is szerepelhet. Ha a kötelezettség ügyfelenként osztott (elkülöníthető), minden kötelezettel szemben csak a reá megállapított kötelezettség hajtható végre.*

Ügyféli megosztás hiányában a teljesítésért való felelősség - az anyagi jogszabálytól és az érdemi döntéstől függően - együttes vagy egyetemleges. A végrehajtást ettől függően vagy minden kötelezettel szemben együtt, vagy a kötelezettek bármelyikével szemben a teljes kötelezettségre kell elrendelni.

– *Nincs szükség a végrehajtás végzéssel történő elrendelésére, ha a végrehajtására nem a közigazgatási végrehajtás keretei között kerül sor, nevezetesen*

– *ha törvény a pénzfizetési kötelezettség adók módjára történő végrehajtását rendeli el, akkor a végrehajtás az adóhatóság hatáskörébe tartozik. Ilyen esetben a végrehajtás elrendelésére jogosult hatóság megkeresi a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező adóhatóságot a végrehajtás lefolytatására;*

– *ha a közigazgatási hatóság az ellenérdekű felek tulajdoni, vagyoni viszonyait érintő döntést hoz, a*

vagyoni követelések végrehajtása a bírósági végrehajtás keretei között realizálódik (pl. birtokviták során a károk, hasznok és a költségek, vagy a kisajátítási- és a bányakártalanítás stb.). Ilyen esetben az adóvégrehajtásnál említett megkeresésre sincs szükség, mivel az eljárás megindítását - a Vht. szabályai szerint - a jogosult kezdeményezi.

- A tilalmat vagy más passzív (tűrésre, nemtevésre irányuló) magatartást tartalmazó kötelezettség lényegi vonása, hogy az tipikusan a fennálló jogi helyzet vagy tényállapot háborítatlanságát védi. Ezért azon túl, hogy e kötelezettség fajtához teljesítési határidő nem rendelhető, a változás előidézésének célul tűzött, ügyféli aktivitást feltételező kötelezettségekhez képest további eltérés mutatkozik abban is, hogy az ún. helyettesítő módszerek alkalmazása fogalmilag kizárt. Ebben az esetben hatósági fellépésre csak akkor van szükség - és lehetőség -, ha az ügyfél a passzivitásra irányuló kötelezettséget aktív magatartásával megszegi. Ilyen helyzetben a (4) bekezdés szerinti tartalmú végrehajtást elrendelő végzés kibocsátása is értelmetlen lenne, ezért ehelyett közvetlenül az eljárási bírság kivetése, illetve a konkrét szituációtól függően a, személyes szabadságot korlátozó eszközök alkalmazása iránt szükséges intézkedni. Ebben az esetkörben tehát a végrehajtás a kötelezettségszegéshez utólag kapcsolódó szankciók alkalmazásában ölt testet, amiből az is következik, hogy a végrehajtási jog motivációs, illetve személyes szabadságot korlátozó eszközeit mindannyiszor alkalmazni kell, ahányszor az elévülési időn belül a kötelezettségszegés megvalósul és az a hatóság tudomására jut.

A végrehajtást a kötelezettel szemben kell elrendelni. A végrehajtás elrendelése különös gondosságot igényel akkor, ha a kötelezett személyében változás áll be, vagy ha a kötelezettséget a végrehajtási eljárásban a mögöttes felelősséggel tartozó jogalannal szemben kell érvényesíteni, továbbá a kötelezett jogutód nélküli megszűnésének eseteiben. Hivatalból indult vagy folytatott elsőfokú eljárás esetén a végrehajtást **hivatalból** kell elrendelni, ha a hatóság ellenőrzéssel megállapította, hogy a teljesítésre nem vagy csak részben, vagy nem az előírásoknak megfelelően került sor.

Kérelemre indult eljárások esetén a végrehajtást **a jogosult személy kérelmére** rendeli el a hatóság, illetve a hatóság ebben az esetben is megindíthatja hivatalból a végrehajtási eljárást, habár a kérelmező azt nem kérte, de a hatóság az eljárást hivatalból is folytathatta volna.

Mind a hivatalból, mind a kérelemre történő végrehajtás esetében az elsőfokú közigazgatási hatóság adja ki **a végrehajtás elrendeléséről szóló végzést**, valamint az önkéntes teljesítés elmaradásának megállapításától számított nyolc napon belül elrendeli a végrehajtás foganatosítását is. Ez alól kivétel az az eset, ha a végrehajtást elrendelő és foganatosító hatóság ugyanaz. Ilyenkor a foganatosításról külön döntést nem kell hozni.

A végrehajtást elrendelő végzés alapján a végrehajtást vagy az elsőfokú hatóság (azaz a végrehajtás elrendelője), ill. kormányrendeletben megjelölt szerv vagy személy saját maga, vagy szerződés alapján önálló bírósági szerv foganatosítja. A végrehajtás foganatosításának fő irányai az alábbiak:

- pénzfizetési kötelezettség végrehajtása – azonnali beszédési megbízással, munkabérből való letiltással, ezek eredménytelensége esetén ingatlan- és ingóvégrehajtással;
- meghatározott cselekmény végrehajtása – pl. az adott cselekménynek kötelezett veszélyére és költségére való elvégeztetése, vagy pénzgyenyérték megállapításával;
- meghatározott ingóság kiadása – lefoglalással.

A törvény újraszabályozza a végrehajtás elrendelésének rendjét. A Ket. alapján a döntés végrehajtását - ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik - az első fokon eljáró hatóság végzéssel rendeli el. A végrehajtást elrendelő döntés nem iktatható ki mint a hatósági eljárás egy új szakaszának kezdő eleme, ha azonban a végrehajtás foganatosításáról rendelkező hatóság és a végrehajtást foganatosító szerv egybeesik akkor már az első végrehajtási cselekmény foganatosításáról szóló végzés tölti be a végrehajtás foganatosításáról rendelkező döntés szerepét, egyedül ez ellen nyújthat be fellebbezést az arra jogosult.

A végrehajtás foganatosításáról szóló végzés ellen a törvény a továbbiakban is önálló fellebbezést biztosít tehát, és a fellebbezési okokat sem korlátozza, de a törvény nyomatékosítja, hogy a fellebbezésnek megalapozottnak kell lennie. A fellebbezésnek ugyanakkor nincs halasztó hatálya, így a végzésben foglalt végrehajtási cselekmény foganatosításának, a végrehajtás megkezdésének sincs akadálya. A törvény egyértelművé teszi továbbá, hogy a hatóság mikor köteles és mikor jogosult megindítani az eljárást. Ennek során három esetet különböztet meg a törvény. Hivatalból rendeli el a végrehajtási eljárást a hatóság, ha az eljárást hivatalból indította vagy folytatta, és hatósági ellenőrzéssel megállapította, hogy a teljesítésre nem vagy csak részben vagy nem az előírásoknak

megfelelően került sor. Hivatalból jogosult lefolytatni hatósági ellenőrzés alapján az eljárást a hatóság, ha a kérelemre indult eljárásban az ügyfél a végrehajtás megindítására irányuló kérelmet nem terjesztett elő, azonban a hatóság az eljárást hivatalból is lefolytathatta volna. Végül a jogosult kérelmére rendeli el a hatóság a végrehajtást, ha a jogosult igazolja, hogy a teljesítésre nem vagy csak részben vagy nem az előírásoknak megfelelően került sor. A jogalkalmazás könnyítését célozza az a módosítás, hogy a döntésben nem a már felmerült késedelmi pótlék összegét, hanem mértékét kell meghatározni, hiszen a késedelmi pótlék összege a teljesítésig folyamatosan emelkedni fog, annak pontos megállapítására a végrehajtást elrendelő hatóságnak nincs lehetősége. A törvény a Vht. és a Ket. által szabályozott biztosítási intézkedés szabályait hangolja össze. A biztosítási intézkedés az ideiglenes biztosítási intézkedéssel együtt azt teszi lehetővé, hogy a hatóság késedelem nélkül zárlatot rendeljen el abban az esetben, ha azt észleli, hogy az eljárás tárgyát képező kötelezettség későbbi teljesítése veszélyben van. A két jogintézmény között az a különbség, hogy ideiglenes biztosítási intézkedés elrendelésére a határozat meghozatala előtt, míg biztosítási intézkedés elrendelésére a határozat meghozatala után, de a teljesítési határidő előtt van lehetőség. A két jogintézmény együttesen biztosítja, hogy az eljárás megindulásától kezdve a végrehajtás elrendeléséig biztosítható legyen az, hogy az ügyfél ne vonja el a későbbi teljesítés alapjául szolgáló vagyontárgyakat. A Ket. biztosítási intézkedésre vonatkozó szabályai mögött szubszidiáriusan a Vht. vonatkozó rendelkezései is érvényesülnek. A törvény újraszabályozza a végrehajtási fejezet jogorvoslati rendszerét. A végrehajtást elrendelő hatóság döntése ellen fellebbezésnek kizárólag a Ket. szerint önállóan fellebbezhető végzések közé tartozó döntések ellen van helye [Ket. 98. § (3) bekezdés]. A végrehajtást foganatosító szerv döntése, intézkedése és az intézkedés elmulasztása ellen végrehajtási kifogásnak van helye. Ha törvény eltérően nem rendelkezik, a fellebbezésnek és a kifogásnak a döntés végrehajtására nincs halasztó hatálya. A két jogorvoslati forma párhuzamos jelenlétét az indokolja, hogy a végrehajtás foganatosítása során számos tényleges cselekmény (pl. éjjeli ingófoglalás, árverési hirdetés hiányos kitöltése) okozhat sérelmet, amelyek eltérő megítélést igényelnek, mint az elrendelő hatóság végzése. A fellebbezés előterjesztésére a Ket. jogorvoslati fejezetében foglalt szabályok irányadóak, a kifogás előterjesztésére viszont a törvény egy szubjektív és egy objektív határidőt is meghatároz, mivel a végrehajtást foganatosító szerv jog- vagy érdeksértő intézkedései, mulasztásai nem minden esetben jelennek meg döntés formájában, így közlés hiányában helyesebb a javasolt modellt követni. A kifogások elbírálására a törvény szerint egyfokú jogorvoslati rendszerben van lehetőség; mivel a jövőben nem maga a végrehajtást foganatosító szerv bírálja el a saját intézkedése ellen benyújtott kifogást, így a jogorvoslati rendszerben való jog sem sérül. Az egyszerű jogi megítélésű ügyekben benyújtott jogorvoslati kérelmek elbírálása nem igényel harmincnapos ügyintézkedést. A végrehajtási szakban hozott döntések túlnyomó többsége ilyen, így az ügyintézési határidő ebben az eljárási szakban a gyorsaságot és a hatékonyságot rontó tényező. Erre tekintettel a törvény a végrehajtás során előterjesztett fellebbezés és kifogás esetében a harmincnapos, illetve - a törvény szerinti - harminc napos ügyintézési határidőt tizenöt napra rövidíti. Ha kivételesen mégis hosszabb időre van szükség a megalapozott döntéshez, ez a határidő annak letelte előtt egy alkalommal meghosszabbítható. Mivel a végrehajtási eljárás során hozott végzések és a végrehajtást foganatosító szerv intézkedései (pl. ingatlan becsértékének megállapítása) a kötelezett alapvető jogait érintik, indokolt fenntartani a bírósági felülvizsgálat lehetőségét. Mivel a bírósági felülvizsgálatnak főszabály szerint a végrehajtásra nincs halasztó hatálya, nem vezet az eljárások elhúzódására. Speciális szabályozás érvényesül arra az esetre, ha a végrehajtást önálló bírósági végrehajtó foganatosítja: ilyenkor a jogvita eldöntésére a végrehajtást elrendelő hatóság döntése elleni fellebbezés elbírálására jogosult hatóság jogosult. Mivel a végrehajtó szolgálatok nem jönnek létre, a módosítás értelmében főszabályként - ha a Kormány nem jelöl ki másik hatóságot, akkor - az első fokon eljáró hatóság foganatosítja a döntést. Ebből következik, hogy a Ket. végrehajtó szolgálat felügyeleti szervét kijelölő 152. § (3) bekezdésének szabálya kiüresedett.

A méltányossági eljárással kapcsolatban alkotmányos aggályok merültek fel: azzal, hogy a Ket. mint általános eljárási törvény szabályozza, maga a jogintézmény, a méltányosság alkalmazhatósága, alkalmazása vált megkérdőjelezhetővé, mivel a Ket. nem határozott, nem határozhatott meg méltányossági okokat. A Ket. 113. §-ában szabályozott méltányossági eljárás ennek következtében a jogbiztonságot sértő módon lényegében diszkrecionális jogot biztosított a hatóságok számára a nem jogszabálysértő határozatok visszavonására, módosítására. A méltányossági eljárás szabályainak hatályon kívül helyezésével egyrészt bővültek viszont a végrehajtási eljárás során igénybe vehető

kedvezmények, amelyek biztosítják az eljárást lezáró döntés jogerőssé válását követően a hatóság számára azt, hogy a kötelezett körülményeiben beállt változásokat figyelembe vegye. A méltányossági eljárás jogintézmények elvetése nem érinti, sőt szükségessé teszi, hogy az ágazati jogszabályok az anyagi jogi szabályok között szabályozzák, hogy milyen esetben, körülmények között alkalmazhat a hatóság méltányosságot.

A végrehajtás felfüggesztése

A végrehajtás felfüggesztése a megindított végrehajtási eljárás folyamatának megszakítása és szüneteltetése, az eljárás folytatásához vagy megszüntetéséhez szükséges feltételek tisztázásáig vagy bekövetkezéséig terjedő időre. A jogintézmény célja az eljárás felesleges vagy eredménytelen folytatásának megelőzése. A felfüggesztést a végrehajtást elrendelő hatóság, a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság, a felügyeleti szerv vagy a bíróság rendelheti el. A novella a 148. § (1) bekezdésben a felfüggesztés elrendelésére hatáskörrel rendelkező hatóságok körébe - a felügyeleti szerv és a bíróság mellé - beemeli a fellebbezés elbírálására jogosult hatóságot is. Ennek a magyarázata, hogy a 101. § lehetővé teszi a döntés fellebbezésre tekintet nélküli végrehajthatóvá nyilvánítását, emiatt a másodfokú döntést hozó hatóságnak is célszerű jogot biztosítani a végrehajtás felfüggesztésére. Mivel a jogerős határozat bírósági felülvizsgálata nem halasztó hatályú jogorvoslat, ezért a folyamatban lévő végrehajtás felfüggesztésének csak a keresetlevélben foglalt ügyféli kérelem esetén van helye. Ebben az esetben a végrehajtás a felfüggesztésre irányuló kérelemnek a végrehajtást foganatosító szerv tudomásra jutásától a kérelem elbírálásáig nem folytatható. A végrehajtás felfüggesztéséről a bíróság végzéssel dönt. Nincs helye azonban a végrehajtás felfüggesztésének, ha a határozat polgári védelmi szolgálat ellátásával kapcsolatos kötelezettséget állapít meg, vagy jogerős bírósági döntés végrehajtását szolgálja. A novella egyértelművé teszi az eljárás felfüggesztését szabályozó - a 32.§-ba tagolt - általános szabályok, valamint a végrehajtási eljárás felfüggesztés útján történő szüneteltetésére vonatkozó rendelkezések viszonyát. Mivel az általános szabályok irányadóak ebben az eljárási szakban is, emiatt a VIII. fejezetben csak az eltérő és kiegészítő szabályok, mint specialitások jelennek meg. Ezáltal javul a szabályozás rendezettsége és áttekinthetősége. A 148. § (1) bekezdése kimondja, hogy a végrehajtási eljárásban az eljárás felfüggesztésére vonatkozó rendelkezéseket a (2)-(6) bekezdésekben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

A Ket. a felfüggesztés elrendelésének okait két csoportba rendezi:

A kötelező felfüggesztés

A felfüggesztés kötelező, hivatalból történő elrendelésének esetei és feltételei bővebb kifejtést nem igényelnek.

Ezek közül részletesebben két esetkör kiemelése indokolt.

Fel kell függeszteni a végrehajtást, ha a végrehajtás alá vont vagyontárgyat a bírósági végrehajtás keretében előzőleg már lefoglalták, továbbá, ha azzal kapcsolatban igényper van folyamatban. Ilyen helyzetben a felfüggesztés elrendelése előtt célszerűségi szempontból azt indokolt mérlegelni, hogy a teljesítés szempontjából mi az előnyösebb: a bírósági döntés, illetve a bírósági végrehajtás bevétele - figyelembe véve az érintett vagyontárgyat terhelő egyéb kötelezettségeket és a kielégítési sorrendet is - vagy a más vagyontárgyra vezetett végrehajtásra való áttérés, esetleg a végrehajtási mód megváltoztatása. Kötelező a felfüggesztés abban az esetben is, ha a kötelezett meghalt vagy megszűnt, a jogutódlás tárgyában hozott végzés jogerőre emelkedéséig, Ennek akkor van gyakorlati jelentősége, ha a jogutódlásra a végrehajtás elrendelését követően kerül sor, fontos érdek fűződik ugyanis - mind az ügyféli, mind a hatósági oldalon - ahhoz, hogy a végrehajtás eddigi eredménye ne menjen veszendőbe, az beszámítható legyen a jogutód teljesítésébe. Ez a cél a felfüggesztés és az ideiglenes biztosítás intézményének együttes alkalmazásával érhető el.

A kérelemre történő felfüggesztés

A kötelezett kérelmére történő felfüggesztésre kivételesen kerülhet sor. Erre akkor van lehetőség, ha a kötelezett a felfüggesztésre okot adó, méltányolható körülményt igazolta, és a végrehajtási eljárás során korábban nem sújtották eljárási bírsággal. A különös méltányolást érdemlő körülmények többfélék lehetnek.

Indokoltá teheti, ha pl. a kötelezett személyében rejlő okból vagy a körülményeiben bekövetkezett változás folytán a teljesítőképessége átmenetileg, a létfenntartást veszélyeztető mértékben meggyengül. Ebben az esetben a méltányossági döntés a természetes személy kötelezett és a vele közös háztartásban élők, illetve a kötelezett által eltartottak vagyoni, jövedelmi viszonyainak vizsgálatán és mérlegelésén alapul. Ezen a jogcímen a felfüggesztés csak természetes személy kérelme

alapján rendelhető el. De ilyen ok lehet az is, ha a teljesítőképesség hiánya csak átmeneti jellegű, és az ügyfél valószínűsíti, hogy valamely igazolható jogcímen esedékes bevétele a teljesítésre fedezetet fog biztosítani. Ilyen esetben célszerű az eljárást felfüggeszteni a végrehajthatóság várható időpontjáig. A felfüggesztés akkor is célszerű lehet, ha van végrehajtás alá vonható ingó vagy ingatlan, de a pénzkövetelés behajtása a szerződés alapján esedékes bevételekből gyorsabban és biztosabban megvalósítható. Ügyféli érdek is fűződhet ahhoz, hogy pl. a gazdasági társaság működési feltételét biztosító ingatlanra vezetett végrehajtás, vagy a felszámolási eljárás megindítása helyett a végrehajtást foganatosító hatóság bevárja a szerződésből vagy más forrásból származó, a kötelezettet megillető bevételek beérkezését. Erre figyelemmel nem kifogásolható a 148. § (4) bekezdés b) pontjának hatályon kívül helyezése, mivel az annak alapjául szolgáló élethelyzetnek megfelelő eljárásra az ügyfél által kezdeményezett felfüggesztési jogcím egyenértékű megoldást kínál. A kérelemre történő felfüggesztés sajátos, a törvényben nem szabályozott esete valósul meg akkor, ha a végrehajtási eljárás megindítására a jogosult, mint ellenérdekű fél kezdeményezése alapján került sor, és ez a fél indítványozza az eljárás felfüggesztését. Ebben az esetben - mivel a jogosult ügybeni rendelkezési joga kiterjed az eljárás felfüggesztésére és megszüntetésére is - kérelmére az eljárás felfüggesztése elvben nem lenne megtagadható, ehhez azonban megfelelő jogcímmel lenne szükség.

A végrehajtás felfüggesztését haladéktalanul meg kell szüntetni, ha az arra okot adó körülmény megszűnt.

A Ket. nem tartalmazott kifejezett rendelkezést arra nézve, hogy a felfüggesztés megszüntetése, vagyis az eljárás folytatása igényel-e önálló döntést. Mivel a felfüggesztés megszüntetése a végrehajtási eljárás folyamatának szabályozása szempontjából a felfüggesztés elrendelésével egyenértékű lépés, ezért a megszüntetésről is azonos módon, végzéssel kell rendelkezni, amely ellen fellebbezésnek van helye. Ez következik a módosított 71. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezésből is, mely szerint a hatóság az ügy érdemében határozattal dönt, az eljárás során felmerült minden kérdésben végzést bocsát ki. Ez alól egyetlen kivétel adódik: nincs szükség a felfüggesztés önálló aktussal történő megszüntetésére akkor, ha a felfüggesztés tartama alatt megszüntetési ok merül fel, és a hatóság az eljárás megszüntetését rendeli el. A végrehajtás felfüggesztésének joghatásai csak részben azonosak az eljárás felfüggesztésénél a 32. § (8) bekezdésében szabályozottakkal, ott ugyanis csak az eljárási határidők alakulása igényel rendezést. A végrehajtási eljárás sajátosságaiból adódó különbség fejeződik ki abban a szabályban, amely kimondja, hogy a felfüggesztés elrendelése esetén minden korábban foganatosított végrehajtási cselekmény megtartja hatályát, továbbá, hogy a végrehajtás időtartama alatt új végrehajtási cselekmény nem foganatosítható.

A fizetési kedvezményekre vonatkozó szabályozás azt is egyértelművé teszi, hogy a felfüggesztés időtartamára késedelmi pótlék felszámításának sincs helye.

Végrehajtás megszüntetésének esetei

A végrehajtást elrendelő hatóság a végrehajtást megszünteti, ha

- a) a végrehajtható döntést visszavonták, megsemmisítették vagy hatályon kívül helyezték,
- b) jogutód hiányában a végrehajtás nem folytatható,
- c) a végrehajtáshoz való jog elévült,
- d) a jogosult a végrehajtás megszüntetését kéri,
- e) a további végrehajtási eljárási cselekményektől eredmény nem várható,
- f) a végrehajtást foganatosító szerv a pénzkövetelést a pénzforgalmi szolgáltatóra vagy a munkáltatóra vonatkozó felelősségi szabály alapján vagy a kötelezett tartozásaiért külön törvény alapján helytállásra kötelezettel szemben érvényesítette,
- g) a hatóság a jogutódlásra tekintettel a teljesítési határidőt a végrehajtás elrendelését követően meghosszabbította,
- h) a végrehajtást foganatosító szerv a kötelezettel szemben felszámolási eljárást kezdeményezett, illetve a kötelezett ellen felszámolási eljárás indult, vagy
- i) törvény vagy kormányrendelet a végrehajtás megszüntetését egyéb okból lehetővé teszi.

A végrehajtás megszüntetéséről akkor kell rendelkezni, ha a végrehajtási eljárást a kötelezettség maradéktalan teljesítése nélkül kell lezárni, vagy a kötelezettség teljesítése nem az ügyfél érdekkörében valósul meg. Ennek alaptípusait a 149. § (1) bekezdés sorolja fel azzal, hogy törvény vagy kormányrendelet más megszüntetési okot is megállapíthat. Az (1) bekezdés a) pontja esetében a hatóság a végrehajtható határozatot saját hatáskörében visszavonta, illetőleg azt jogorvoslati vagy felügyeleti eljárásban megsemmisítették vagy hatályon kívül helyezték; E megszüntetési ok esetében

vizsgálni kell, hogy a végrehajtás megszüntetéséig történt-e teljesítés, a végrehajtható határozat visszavonása vagy megsemmisítése ugyanis visszamenőleg szünteti meg a végrehajtás jogalapját. Az ügyfél számára olyan helyzetet kellene teremteni, mintha a kötelezettség elrendelésére és végrehajtásra nem került volna sor. Vagyis: az eredeti állapot visszaállítása érdekében a folyamatban lévő végrehajtási cselekményt, a vagyontárgyra vezetett foglalást meg kell szüntetni, az addig behajtott pénzüsszeget vissza kell fizetni és a kötelezettet - a konkrét körülményektől függően - kártalanítani kell. Az (1) bekezdés b)-e) pontjaiban foglalt esetekben az eljárás megszüntetéséig történt teljesítés alappal történt, a végrehajtási eljárás megszüntetése folytán megtérítési vagy kártalanítási kötelezettség nem keletkezik. Az e) ponttal összefüggésben kérdésként vetődhet fel, hogy a kötelezett teljesítőképességének hiánya miatt megszüntetett eljárás folytatható-e, ha az ügyfél teljesítőképessége utóbb - még az elévülési időn belül - helyreáll. A Ket. erre vonatkozó rendelkezést nem tartalmaz. Egyértelműnek tűnik azonban, hogy ha a jogosult az elévülési időn belül a kötelezett körülményeiben bekövetkezett változásra hivatkozva a végrehajtást elrendelő szervnél kezdeményezi a végrehajtás újbóli megindítását a kérelem teljesítésének nincs tételes jogi akadálya.

Hasonló helyzet adódhat akkor is, ha a hivatalból elrendelt végrehajtás megszüntetését követően a hatóság más módon szerez tudomást a kötelezett anyagi helyzetében bekövetkezett kedvező változásról. Ez következik abból, hogy a végrehajtás megszüntetésének elrendelése csak a jogérvényesítés érdekében elrendelt eljárást szünteti meg, de nem a kötelezettség jogalapját, a megszüntető végzéshez anyagi jogerő hatás nem kapcsolódik, továbbá a törvény csak az elévülési időn túli végrehajtást tiltja. Álláspontunk szerint tehát a fenti feltételek bekövetkezése esetén a végrehajtás az eljárás újbóli elrendelésével folytatható. Az (1) bekezdés f) pontjában foglalt eset akkor valósul meg, ha a végrehajtást foganatosító szerv a pénzkövetelést például a munkáltatóra vonatkozó sajátos felelősségi szabályok alapján érvényesítette, vagy ha a követelést a kötelezett tartozásaiért külön törvény alapján helytállásra kötelezettől hajtotta be (lásd a Végrehajtás a jogutóddal és a mögöttes felelőssel szemben alcím alatti magyarázatot). A pénzkövetelés behajtásával a végrehajtási szak betöltötte rendeltetését, s ez a tény a kötelezettet - a közigazgatási jogszony keretei között - mentesíti a teljesítés kötelezettsége alól. E következményre tekintettel az eljárás megszüntetése iránt kell intézkedni. A novella a végrehajtás megszüntetésének két új jogcímét építi be a 149. § (1) bekezdés g) és h) pontjába.

Az első az, amikor jogutódlásra tekintettel a hatóság a teljesítési határidőt utólag meghosszabbítja. A rendelkezés összhangban van jogutódlás szabályaival, amely szerint a jogerős határozattal megállapított kötelezettség esetén lehetőséget kell biztosítani a jogutódnak az önkéntes teljesítésre. A jogutód ettől a lehetőségtől akkor sem fosztható meg, ha a jogutódlásra a végrehajtás elrendelését követően kerül sor. Ezért az új kötelezett színrelépése esetén a hatóság teljesítési határidő meghosszabbítását rendeli el, ezzel párhuzamosan az előző kötelezettel szemben megindított és folyamatban lévő végrehajtás megszüntetését kell elrendelni. Ez a változás a végrehajtás folyamatában a jogelőddel szemben foganatosított végrehajtási cselekmények részeredményére - sem a jogosult kielégítésére fordított, sem a már végrehajtás alá vont, de még nem értékesített vagyontárgyakkal kapcsolatos tennivalókra - nincs kihatással. A végrehajtási eljárás felfüggesztéséről és megszüntetéséről szóló döntés formája, csakúgy, mint az igénybe vehető jogorvoslat önálló szabályozást nem igényel, e tekintetben a 152. § rendelkezése az irányadó

A végrehajtáshoz való jog elévülése

A közigazgatási hatósági eljárásban a végrehajtáshoz való jog általános elévülési ideje öt év, különös eljárási jogszabály ennél rövidebb időtartamot is megállapíthat. Az elévülést a hatóság által a végrehajtás érdekében tett bármely eljárási vagy végrehajtási cselekmény megszakítja, a végrehajtás megszüntetését elrendelő végzés kivételével. A megszakítás - mint a törvényesség érvényre juttatását szolgáló intézmény - joghatása az, hogy a cselekmény időpontjától kezdve az elévülési idő számítása újból, előlről kezdődik, vagyis az általános elévülési idő esetén a teljesítés kikényszerítésére nyitva álló idő a megszakítást követő naptól számítva újabb öt évvel - vagy ha a tízéves abszolút időhatárig már ennél rövidebb idő van hátra, akkor eddig az időhatárig - meghosszabbodik. A döntés jogerőre emelkedésétől számított tíz év elmúlása azonban - függetlenül a teljesítési határidőtől - olyan abszolút időhatár, amelyen túl a közigazgatási döntés végrehajtás útján már nem érvényesíthető. Ha a kötelezettség az elévülés miatt nem hajtható végre, a behajthatatlan pénztartozást törölni kell, az ingatlanfoglalás során bejegyzett jelzálogjogot az ingatlannyilvántartásból törölni kell. Az elévülés megállapítása önálló döntést nem igényel, azt mint a végrehajtást megszüntető okot a megszüntetést

elrendelő végzésben kell rögzíteni, és a végzést – ingatlanfoglalás esetén - a földhivatallal is közölni kell. Nyugszik az elévülés a végrehajtás felfüggesztése, valamint a végrehajtási eljárásban engedélyezett fizetési kedvezmények igénybevételenek időtartama alatt. Az elévülés nyugvása azt jelenti, hogy ezen időintervallumot az elévülési idő számításánál figyelmen kívül kell hagyni. A nyugvás ugyancsak meghosszabbítja a végrehajtási eljárás időtartamát. A nyugvás kezdő időpontja a felfüggesztést elrendelő vagy a fizetési kedvezményt engedélyező végzés jogerőre emelkedésének napja. Záró időpontja: a felfüggesztés megszüntetését megállapító végzés jogerőre emelkedésének napja, illetőleg a fizetési kedvezmény engedélyezett időtartamának utolsó napja, vagy ha azt korábban megszüntették, az erről rendelkező döntésben meghatározott időpont. A nyugvás megszűnésével az elévülési idő számítása a nyugvás kezdő időpontjától folytatódik. Ha tehát a nyugvás kezdő időpontjáig az elévülési időből már egy év eltelt, majd ezt követően a végrehajtás egy éven át nyugszik, akkor a nyugvás megszűnése után az elévülési idő számítása egy év plusz egy nappal fog folytatódni, jöllehet a döntés végrehajthatóságától számítva már két év múlt el. Kérdésként vetődhet fel, hogy a passzivitásra irányuló kötelezettséget elrendelő döntés meddig hajtható végre. Annak ellenére, hogy a végrehajtás különös neméről van szó, az elévülés szabályai ebben a körben is érvényesülnek. Ebből adódóan az egyedi magatartási szabály megsértéséhez fűződő joghátrányok - eljárási bírság kivetése, személyes szabadságot korlátozó rendészeti intézkedés - alkalmazására az elévülési időn belül van lehetőség. Ha például a döntés birtokháborítási ügyben meghatározott magatartástól való tartózkodást ír elő, akkor az eljárási bírság kivetése az elévülési időt megszakító végrehajtási cselekmény, és mint ilyen újra indítja az elévülés folyamatát.

A végrehajthatóság elévülésére vonatkozó 10 éves abszolút időhatár elteltével azonban további végrehajtási cselekmény foganatosítására nincs lehetőség. A döntésre okot adó magatartás ezt követő ismétlődése esetén új eljárás megindítására van szükség az azonos tartalmú kötelezettség megállapítása és a jogkövetkezmények további alkalmazása érdekében.

Biztosítási intézkedések, jogorvoslat a végrehajtási eljárásban

Biztosítási intézkedések

A törvény három jogintézmény bevezetésével, módosításával kívánja biztosítani, hogy a hatóságok az azonnali intézkedést igénylő esetekben haladéktalanul tudjanak intézkedni. E három jogintézmény az ideiglenes biztosítási intézkedés, a lefoglalás és a biztosítási intézkedés. Az ideiglenes biztosítási intézkedés és a biztosítási intézkedés alapján a hatóság ugyanazon cselekményekre jogosult (pénzkövetelés biztosítása, meghatározott dolog zárlatának elrendelése), a két szabály alkalmazásának feltételében különbözik egymástól. Biztosítási intézkedésre abban az esetben kerülhet sor, ha az eljárás tárgyát képező kötelezettség későbbi teljesítése veszélyben van. Erre a hatóság azonban csak akkor jogosult, ha az ügyben már született egy döntés, és az abban meghatározott teljesítési határidő már letelt. Ideiglenes biztosítási intézkedésre ezzel szemben - az eljárás tárgyát képező kötelezettség későbbi teljesítése veszélyeztetése esetén - az ügy érdemében való döntéshozatal megelőzően van lehetőség. Az ideiglenes biztosítási intézkedés bevezetése biztosítja, hogy ha az eljáró hatóság az eljárása során észleli, hogy az ügyfél például az eljárás elhúzására vagy megghiúsítására törekszik, és ebből megállapítható a későbbi kötelezettség teljesítésének veszélye, akkor a hatóság kezében legyen olyan eszköz, amellyel a kötelezettség későbbi teljesítését biztosítani tudja. E két intézmény mellett szabályozza a törvény a lefoglalást, amelyről a Ket. jelenleg rendkívül szűkszavúan rendelkezik. Ennek keretében a szabályozás továbbra is abból indul ki, hogy a lefoglalás a tényállás tisztázásának eszköze, ennek érdekében a hatóság valamely dolgot elvonhat a birtokos rendelkezése alól. A törvény azonban részletes szabályokat tartalmaz arra, hogy ennek során a hatóság milyen esetben vehet igénybe rendőri közreműködést, hogyan és kinek a költségére köteles a dolog őrzéséről gondoskodni, milyen esetekben szünteti meg a lefoglalást, illetve a lefoglalás megszüntetésekor a dolgot kinek köteles kiadni.

Jogorvoslatok a végrehajtásban

A törvény a hatóság valamely első fokú döntése ellen önállóan lehetővé teszi a fellebbezést, a végrehajtást elrendelő hatóságnak a végrehajtási eljárásban hozott döntése ellen is van helye fellebbezésnek. A kötelezett, a jogosult, továbbá az, akinek jogát vagy jogos érdekét a végrehajtás sérti, a végrehajtást foganatosító szerv törvénysértő döntése, intézkedése ellen vagy az intézkedés elmulasztása esetén a végrehajtást foganatosító szervnél végrehajtási kifogást terjeszthet elő. A végrehajtási kifogást az intézkedésről való tudomásszerzést vagy az akadály megszűnését követő nyolc napon belül, de legkésőbb az intézkedéstől számított három hónapon belül lehet előterjeszteni.

A fellebbezést és a kifogást a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság tizenöt napon belül bírálja el. A végrehajtási kifogást a végrehajtást elrendelő hatóság döntései elleni fellebbezés elbírálására jogosult hatóság bírálja el, ha a végrehajtást bírósági végrehajtó foganatosítja. Az önálló bírósági végrehajtót megillető díjazással kapcsolatos végrehajtási kifogást a végrehajtó székhelye szerint illetékes helyi bíróság bírálja el. Ha törvény eltérően nem rendelkezik, a fellebbezésnek és a kifogásnak a döntés végrehajtására nincs halasztó hatálya. A végrehajtási kifogás elbírálására a fellebbezési eljárás szabályait kell alkalmazni. Ha törvény eltérően nem rendelkezik, a fellebbezésnek és a kifogásnak a döntés végrehajtására nincs halasztó hatálya. A fellebbezés előterjesztésére a Ket. jogorvoslati fejezetében foglalt szabályok irányadóak, a kifogás előterjesztésére viszont – hatályos szabályozási megoldást követve - egy szubjektív és egy objektív határidő kapcsolódik, mivel a végrehajtást foganatosító szerv jog- vagy érdeksértő intézkedései, mulasztásai nem minden esetben jelennek meg döntés formájában. A novella hatálybalépése után a kifogás elbírálására egyfokú, átszármaztató hatályú jogorvoslati út nyílik. A jövőben a kifogást a végrehajtást elrendelő hatóság döntései elleni fellebbezés elbírálására jogosult hatóság bírálja el, ha a kifogásolt döntést vagy intézkedést az első fokon eljáró hatóság, vagy az önálló bírósági végrehajtó hozta. A Kormány által kijelölt végrehajtást foganatosító szerv esetében a kifogás ügyében eljáró szerv kijelölése az erről szóló kormányrendeletben történik meg. A többnyire egyszerű jogi megítélésű, vagy jogkérdést fel sem vető ügyekben a jogorvoslati kérelmek elbírálása nem igényel harmincnapos ügyintézkést, ezért a végrehajtás során előterjesztett fellebbezés és kifogás elbírálására az Mtv. egységesen tizenöt napos ügyintézési határidőt állapít meg.

6.8. Az eljárási költségek

Ellentétben más eljárásjogokkal, a korábbi államigazgatási eljárási törvény meglehetősen elnagyoltan kezelte az eljárási költségeket, mindössze három rövid paragrafus keretében az Áe. záró rendelkezései közé elhelyezve szabályozta e tárgykört. Ez az alulszabályozottság sem a megalkotásakor, sem pedig a későbbiekben, egészen az 1980-as évek második feléig nem okozott különösebb problémát, mivel az államigazgatási hatósági eljárások tipikus ügyfele természetes személy volt, valamint az eljárási költségként megjelenő költségek jelentéktelenek voltak. Az elmúlt másfél-két évtizedben azonban óriásit változott a helyzet. Az állam, illetve a helyi önkormányzatok egyre inkább költségérzékennyé váltak, részben a szűkös költségvetési pénzeszközökre tekintettel, részben pedig amiatt, hogy a közigazgatási eljárási költségek ma már sem összességükben, és különösen nem egyes költségigényes eljárás-fajtákban nem mondhatók jelentéktelennek. A technikai fejlődéssel párhuzamosan növekszik az olyan eljárások száma, amelyekben költséges műszeres vizsgálatokra, laboratóriumi elemzésekre, statikai vizsgálatokra, speciális szakvéleményekre, stb. van szükség. Mivel a közigazgatási eljárás kimenetele az ügyfélnek gyakran jelentős hasznot hozhat, illetőleg kárt okozhat, a korábbinál szélesebb körben indokolt az ügyvédi képviselet, ami ugyancsak költségnövelő tényező. A jelentős költségkihatású ügyekben többnyire gazdasági társaságok (részvénytársaság, korlátolt felelősségű társaság), s köztük külföldi vagy multinacionális társaságok szerepelnek az ügyféli pozícióban. Elvi kérdéssé vált: miért az adófizetők pénzéből fedezzék az olyan eljárások költségeit, amelyek nyomán az ügyfél jelentős haszonhoz jut, illetőleg amelyekben az eljárás megindítására az ügyfél jogellenes magatartása szolgáltatott okot. A jelentősen megváltozott társadalmigazdasági körülményeket tükrözendő, az új eljárási kódex nem kerülhetett meg az eljárási költségekkel, az e költségek viselésével kapcsolatos, a korábbinál jóval részletesebb jogi regulációt. Az eljárási költségek felértékelődése mindenképpen indokoltá tette a vonatkozó jogi normáknak az önálló törvényi fejezetben történő szerepeltetését.

Az eljárási költségeket a Ket. tételesen felsorolja. Az **eljárási illetéket vagy az igazgatási szolgáltatási díjat** a kérelmező ügyfél kvázi átalányjelleggel azért fizeti meg, hogy a hatóság lefolytassa a kérelmezett eljárást. Tehát hivatalból indított eljárások során sem illetékfizetési, sem igazgatási szolgáltatási díjfizetési kötelezettség nem keletkezik.

Más a helyzet a **többi eljárási költséggel**, ezek az – akár kérelemre, akár hivatalból indított – eljárás folyamán eshetőlegesen, egy részükben előre nem látottan merülnek fel, s eljárásról eljárásra igen változatos formákban jelenhetnek meg. Céljukat tekintve **változatosak**; vannak közöttük olyanok, amelyek a tényállás tisztázásához szükségesek (pl. a tanúval kapcsolatban felmerülő költségek), vannak olyanok, amelyek valamely ügyféli jog (pl. iratbetekintési joggal összefüggésben felmerülő másolási költségek) gyakorlásához kapcsolódnak, és végül léteznek olyanok is, amelyek a hatóság döntésének hatályosulását szolgálják (pl. végrehajtási költségek).

A **kérelemre indult eljárásban** az eljárási illetéket vagy igazgatási szolgáltatási díjat, illetve az egyéb eljárási költséget a kérelmező ügyfél előlegezi meg, illetve viseli.

Hivatalból indított eljárásban az egyéb eljárási költséget a hatóság előlegezi. Ha az eljárást lezáró határozat az ügyfél részére kötelezettséget állapít meg, a felmerült költség viselésére az ügyfelet kell kötelezni, ekkor a hatóság által megelőlegezett költségeket az ügyfél köteles a hatóság számlájára visszafizetni.

Fenti főszabálytól eltérően, az ún. bizonyítási keresztdítvány esetén (ha valamely bizonyítási eszköz igénybevételét kérelemre indult eljárásban a hatóság, illetve hivatalból indított eljárásban az ügyfél indítványozza), az ezzel összefüggő költség megelőlegezése mindig az indítványozót terheli; e költség végső viselése pedig attól függ, hogy a határozat az indítványnak megfelelő bizonyítási eszközön alapul-e.

Ez a rendelkezés az irányadó a kérelemre indult eljárásban az ügyfél indítványa nyomán alkalmazott bizonyítási eszközzel kapcsolatos költség viselésére is.

Speciális szabályok vonatkoznak az **ellenérdekű ügyfelek részvételével folyó eljárásokra, e körben** az eljárási költségeket (ideértve az eljárási illetéket is) a jogvita megnyerése-elvesztése arányainak figyelembevételével a vesztes fél viseli.

Az ismertett **költségviselési szabályok nem érvényesülnek**, ha valamely eljárási költség

- célszerűtlen, vagy
- indokolatlanul magas, vagy
- az eljárás akadályozásának következtében állt elő.

Ilyenkor az érintett egyéb eljárási költségek **a célszerűtlen, illetve indokolatlanul magas költséget okozó személyt, valamint az eljárást akadályozó személyt terhelik.**

A törvény új elemként bevezeti a hatóság illeték- és díjvisszafizetési kötelezettségét az ügyintézési határidő elmulasztásának esetére. Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áht.) a hatóság mulasztása esetére ma is illeték-visszatérítési kötelezettséget ír elő, azonban az ügyfelek érdekeinek védelme érdekében e szabály tágabb körben, a díjakra is alkalmazandó. Az alkalmazás elterjedését segíti elő az is, ha az Áht. helyett a Ket. szabályozza a visszatérítési kötelezettséget. A visszatérítés mértéke alapvetően az eljárás lefolytatásáért fizetett illeték vagy díj mértékéhez igazodik, azonban a törvény - tekintettel a személyes és tárgyi illetékmentes eljárásokra - általán-visszafizetési kötelezettségről is rendelkezik, hiszen a hatóság arra tekintet nélkül köteles eljárási kötelezettségének eleget tenni, hogy az adott ügy tárgyi költségmentes, vagy hogy az ügyfél az anyagi helyzetére tekintettel mentességben részesült. Amellett, hogy ezen új jogintézmény bevezetése várhatóan további garanciát nyújt az ügyintézési határidő betartására, egyúttal növeli az ügyfelek elégedettségét és az eljárások átláthatóságát.

A törvény nem öncélúan súlyosítja a hatóságok felelősségét. Az eljárások gyors lefolytatása az ügyféli jogok közül kiemelkedő jelentőségű. Ha szigorú szabályrendszer övezi az ügyfelek és az eljárás egyéb résztvevői elvárt magatartását, ha a költségviselés és az eljárási bírságok eszközeivel élve szorítja rá a Ket. „az ügyféli oldal” a határidők betartására és az eljárási kötelezettségek teljesítésére, akkor a hatóság jogsértő magatartását is hatékonyabban kell szankcionálni. Fontos hangsúlyozni, hogy a hatóság mulasztásával összefüggő visszafizetési kötelezettség nem szolgálhat többletforrás igénylésének alapjául.

Ismeret-ellenőrző kérdések:

- Ismertesse az elsőfokú eljárás folyamatát!
- Mutassa be a kérelem vizsgálatának folyamatát!
- Milyen okokból lehet a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasítani?
- Melyek az eljárás felfüggesztésének kötelező, illetőleg fakultatív esetei?
- Melyek az eljárás megszüntetésének kötelező, illetőleg fakultatív esetei?
- Sorolja fel a bizonyítási eszközöket és a bizonyítékokat!
- Mutassa be a szabad, illetőleg a kötött bizonyítási rendszer fő jellemzőit!
- Mi a különbség a „bruttó”, illetőleg a „nettó” ügyintézési határidő között?
- Mi a különbség a szakhatósági állásfoglalás és a szakértői vélemény között?
- Mutassa be a hatósági döntések rendszerét!
- Milyen szerepe van a hatósági közvetítőnek az eljárásban?
- Milyen esetekben kell a döntés előtt az ügyféllel ismertetni a bizonyítékokat?
- Ismertesse a hatósági ellenőrzés szabályait!

- Mikor lehet a határozat azonnali végrehajtását elrendelni?
- Jogszerű-e a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítása, ha adott ügyben a hatóságnak nincs hatásköre és illetékessége? (Csak abban az esetben, ha a kérelem áttételének nincs helye!)
- Mit tesz az eljáró hatóság, ha a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának lett volna helye, de az elutasítási ok csak az eljárás megindítását követően jutott a tudomására? (A hatóság az eljárást megszünteti.)
- Hány nap az általános ügyintézési határidő a Ket-ben: 30 nap vagy 22 nap? (30 nap.)
- A hatóság alkalmazottjának vagy az ügyfél képviselőjének tekinthető-e a hatósági közvetítő? (Egyiknek sem, a hatóság az eljárás egyéb résztvevője, ún. „közreműködő”.)
- Mi a különbség a szakhatósági állásfoglalás és a szakértői vélemény kötelező ereje között? (A szakhatóság állásfoglalása köti az eljáró hatóságot, a szakértői vélemény nem, azt a bizonyítékok sorában szabadon mérlegelheti.)
- Honnan állapítható meg a Ket. szövegéből, hogy a törvény az ún. szabad bizonyítási rendszert alkalmazza?
(A Ket. 50. §-ának (4) bekezdése értelmében a hatósági eljárásban olyan bizonyíték használható fel, amely alkalmas a tényállás tisztázásának megkönnyítésére. A Ket. tehát nem sorolja fel kimerítő (taxatív) jelleggel a bizonyítékokat, mely megoldás a kötött bizonyítási rendszerre utalna.)
- Milyen kötelezettségei vannak a tanúként megidézett személynek? (Megjelenési, vallomástételi és igazmondási kötelezettsége.)
- Milyen szempontok mérlegelése alapján határozza meg az eljáró hatóság az eljárási bírság konkrét összegét? (A bírság kiszabásánál a hatóság figyelembe veszi a jogellenes magatartás súlyát és a felróhatóság mértékét, az érintett vagyoni helyzetét és jövedelmi viszonyait, valamint az eljárási bírságnak ugyanabban az eljárásban történő kiszabása esetén az előző bírságolások számát és mértékét.)
- Melyik hatóság bírálja el az igazolási kérelmet? (Az a hatóság dönt, amelynek eljárása során a mulasztás történt.)
- Melyek az ügyfél kérelmére induló jogorvoslati eljárások?
- Melyek a hivatalbóli döntés-felülvizsgálati eljárások?
- Mit értünk önálló, illetőleg járulékos jellegű jogorvoslaton?
- Mely esetekben emelkedik első- illetőleg másodfokon jogerőre egy közigazgatási határozat?
- Mit jelent a fellebbezés saját hatáskörben történő elbírálása?
- Milyen tisztű bíróság előtt támadható meg a jogerős közigazgatási határozat?
- Milyen korlátai vannak a felügyeleti eljárásnak?
- Melyek az ügyészi intézkedések, és milyen időbeli korlátai vannak az ügyészi óvásnak?
- Mit jelen az alaki jogerő, illetőleg az anyagi jogerő?
- Melyek a semmisségi okok?
- Milyen szakaszai vannak a végrehajtási eljárásnak?
- Milyen döntéseket hozhat a fellebbezés elbírálására jogosult felügyeleti szerv eljárása eredményeként?
(Az elsőfokú döntést helybenhagyja, megváltoztatja, megsemmisíti, megsemmisíti és az első fokon eljárt hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezi.)
- Kezdeményezheti-e az ügyfél a felügyeleti szerv eljárását felügyeleti intézkedés megtétele céljából? (Igen, de a felügyeleti szervet e kérelem nem köti, mérlegelésétől függ, hogy eljárást indít-e.)
- Indíthat-e az ügyfél közigazgatási pert akkor is, ha korábban fellebbezési jogával nem élt? (Nem, mert a bírósági felülvizsgálat feltétele, hogy az ügyfél a közigazgatási eljárás során rendelkezésére álló jogorvoslatot kimerítse.)
- Indítható-e a közigazgatási hatóság előtt változatlan tényállás mellett új eljárás olyan ügyben, amelyben a bíróság már érdemben döntött? (Nem, csak abban az esetben, ha az új eljárást a bíróság rendelte el.)
- Elrendelhet-e a végrehajtást foganatosító hatóság ingatlan-végrehajtást abban az esetben, ha a végrehajtás alá vont ügyfél lakossági folyószámláján jelentős összegű szabad pénzeszköz van? (Nem, mert a végrehajtási eljárást előbb azonnali beszédési megbízással, munkabérből való letiltással kell megkísérelni, s csak ezek eredménytelensége esetén rendelhető el ingó-, illetve ingatlan-

végrehajtás.)

– Milyen elemekből tevődnek össze az eljárási költségek? (Az eljárási illetékből, az igazgatási szolgáltatási díjból és az egyéb eljárási költségekből: pl. a tanú utazásával, kiesett munkabérével, szállás- és étkezési költségeivel kapcsolatos kiadásokból.)