

A személy- és vagyonvédelem rendészetének eljárásjogi alapjai¹

Tihanyi-Tóth Tímea

Mielőtt belekezdnénk a személy- és vagyonvédelem rendészetének eljárásjogi alapjaiba, lényeges tisztáznunk, hogy a részletezendő tevékenység pontosan mekkora létszámú magánbiztonsági, önkormányzati rendészeti, illetőleg egyéb rendészeti feladatot ellátó szakemberrel kapcsolatos hatósági ügyintézésre terjed ki. Az Országos Rendőr-főkapitányság Rendészeti Főigazgatóság Igazgatásrendészeti Főosztály által biztosított, összesített statisztikai adatok szerinti számok az alábbiak (az összesített statisztikai adatok bontását az 1-es számú melléklet tartalmazza).

Érvényes engedélyek és hatósági bizonyítványok száma (magánbiztonság):

- 2018. évben a vállalkozások 6607, igazolványosok 90 842;
- 2019. évben a vállalkozások 6532, igazolványosok 91 227;
- 2020. évben a vállalkozások 6461, igazolványosok 96 008.

Rendészeti feladatokat ellátó személyek száma az érvényes szolgálati igazolványaik alapján:

- 2018. évben 9795;
- 2019. évben 9816;
- 2020. évben 10 135.

A fenti számok tekintetében érdekes kiegészítés a már ismertetett hazai rendészeti szervek közel 70 ezer fős létszámát meghaladó, majd² 100 ezer főt foglalkoztató magánbiztonsági szektor domináns jelenléte, amely tevékenységgel kapcsolatos valamennyi – a rendőrség hatáskörébe tartozó – igazgatásrendészeti eljárás szigorú normatív szabályozás alá esik. Most ismerkedjünk meg ezek számunkra legfontosabb elemeivel!

A közigazgatási hatósági eljárásokban az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényben (Ákr.) meghatározottak szerint kell eljárni. Az Ákr. tartalmazza a magánbiztonság rendészetéhez kapcsolódó fogalmakat,

¹ Lásd részletesen a 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról (Ákr.) hatályos szövegét.

megállapítja a hatáskörre, illetékességre vonatkozó szabályokat, meghatározza a kérelem és a döntés tartalmára vonatkozó rendelkezéseket.

Az Ákr. megfogalmazásában most pedig tekintsünk át néhány, a közigazgatási hatósági ügy szempontjából releváns fogalmat!

Ügyfél

Az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akinek (amelynek) jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, akire (amelyre) nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz, vagy akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vonnak. Törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek és szervezetek körét, akik (amelyek) a jogszabály erejénél fogva ügyfélnek minősülnek.

Hatóság

Az a szerv, szervezet vagy személy, amelyet (akit) törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet hatósági hatáskör gyakorlására jogosít fel, vagy jogszabály hatósági hatáskör gyakorlására jelöl ki. A hatóságtól a hatáskörébe tartozó ügy nem vonható el.

Hatósági ügy

Olyan ügy, amelynek intézése során a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja, jogvitáját eldönti, jogsértését megállapítja, tényt, állapotot, adatot (a továbbiakban együtt: adat) igazol vagy nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti.

Hatáskör, illetékesség

A közigazgatási hatóság eljárási kötelezettsége keretében a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén vagy kijelölés alapján köteles eljárni.

Ez azt jelenti, hogy a közigazgatási szerv a kérelemre vagy megkeresésre induló eljárások tekintetében a kérelem vagy megkeresés előterjesztését követően köteles az eljárást megindítani, illetve azt lefolytatni, a hivatalból indítható eljárások esetében pedig hivatalból észlelni, hogy a hatáskörébe és illetékességébe tartozó ügyben intézkedési, döntési kötelezettsége áll fenn. A kényszer tehát nemcsak az eljárás megindítását, hanem megfelelő döntéssel, határidőben való lezárását is jelenti.²

Ha jogszabály másként nem rendelkezik, az *azonos hatáskörű hatóságok közül az jár el, amelynek illetékességi területén:*

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

Ha mindezek alapján az illetékes hatóság nem állapítható meg, a kérelmező ügyfél választása szerint lakóhelye vagy tartózkodási helye (a továbbiakban együtt: lakóhely), illetve székhelye, telephelye vagy fióktelepe (a továbbiakban együtt: székhely) szerint illetékes hatóság jár el.

Ha az ügyfél lakóhelye ismeretlen vagy nem rendelkezik magyarországi lakóhellyel vagy értesítési címmel, akkor az illetékességet az ügyfél utolsó ismert hazai lakcíme alapján állapítják meg.

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

Az ügyben illetékes hatóságok közül az jár el, amelynél az eljárás előbb indult meg (megelőzés).

Kérelemmel kapcsolatos rendelkezések

Kérelem az ügyfél olyan nyilatkozata, amellyel hatósági eljárás lefolytatását, illetve a hatóság döntését kéri jogának vagy jogos érdekének érvényesítése érdekében.

A kérelem – ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik – *írásban vagy személyesen terjeszthető elő*. Az ügyfél a kérelmével

² Józsa Fábián: *KET – Kérdezz-felelek*. Budapest, Opten, 2009. 90–91.

a tárgyában hozott *döntés véglegessé válásáig* rendelkezhet, ami azt jelenti, hogy az az *ügyfél részéről ezen időpontig módosítható, visszavonható*.

Az Ákr. a kérelem minimális tartalmi elemeit határozza meg, amikor úgy rendelkezik, hogy az tartalmazza az ügyfél és képviselője azonosításához szükséges adatokat és elérhetőséget. Ezen túl más jogszabályok további követelményeket is meghatározhatnak a kérelem tartalmára nézve.

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

Lényeges szabály, hogy a *kérelmet nem az elnevezése* – hiszen annak benyújtója nem valószínű, hogy maradéktalanul tisztában van az Ákr. teljes tartamával –, *hanem a tartalma alapján kell elbírálni*.

Idézés

A hatóság azt a személyt, akinek az eljárás során személyes meghallgatására van szükség, kötelezi a megjelölt időpontban és helyen történő megjelenésre. Az idézett személyt a tartózkodási helyén is meg lehet hallgatni, ha kora, egészségi állapota vagy más méltányolható ok miatt a hatóság előtt megjelenni nem képes. Az idézést – ha az ügy körülményeiből más nem következik – úgy kell közölni, hogy arról az idézett a meghallgatást *megelőzően legalább öt nappal értesüljön*.

Az idézett személy eljárási bírsággal sújtható abban az esetben, ha

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

Ha az idézett személy az idézésre nem jelent meg, és távolmaradását nem mentette ki, a rendőrség útján elővezetethető, amelynek foganatosításához az ügyész előzetes hozzájárulása szükséges.

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

Döntés

A hatóság az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során hozott egyéb döntéseket végzésbe foglalja, tehát a döntés lehet:

- *határozat vagy*
- *végzés.*

A döntés tartalmi elemei:

- az eljáró hatóság, az ügyfelek és az ügy azonosításához szükséges adatok (a zártan kezelt és védett adatok kivételével),
- a *rendelkező rész* (a hatóság döntésével, a szakhatóság állásfoglalásával, a jogorvoslat igénybevételével kapcsolatos tájékoztatással és a felmerült eljárási költséggel),
- *indokolás* (megállapított tényállással, bizonyítékokkal, a szakhatósági állásfoglalás indokolásával, a mérlegelés és a döntés indokaival és az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölésével).

A döntést a hatóság közli

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

A jogalkotó – gondolva a *döntés* meghozatalával kapcsolatosan esetlegesen bekövetkező hibákra – lehetőséget biztosít annak *kijavítására*:

- az ügy érdemére kihatással nem lévő elírás vagy
- számítási hiba esetén.

A kijavított döntés javítással érintett része ellen ugyanolyan jogorvoslatnak van helye, mint az eredeti döntés ellen volt.

A döntés kiegészítésére pedig akkor van lehetőség, ha

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

Nincs helye a döntés kiegészítésének, *ha a döntés véglegessé válásától számított egy év eltelt.* A kiegészítés ellen ugyanolyan jogorvoslatnak van helye, mint az eredeti döntés ellen volt.

Hatósági bizonyítvány

A hatóság a jogszabályban meghatározott esetekben az ügyfél kérelmére – a felhasználás céljának feltüntetésével – adat igazolása céljából hatósági bizonyítványt ad ki. A hatósági bizonyítvány (úgymint az igazolvány és a hatósági nyilvántartásba való bejegyzés) határozatnak minősül.

A hatósági bizonyítvány *kiadásának megtagadására* akkor kerül sor, ha az ügyfél:

- valótlan vagy
- olyan adat igazolását kéri, amellyel a hatóság nem rendelkezik.

Hatósági nyilvántartás

A hatóság a jogszabályban meghatározott adatokról hatósági nyilvántartást vezet, ha:

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

Az ügyfél jogorvoslati kérelmének benyújtására nyitva álló határidő akkor kezdődik, amikor a bejegyzés tényét vagy az annak megtagadásáról szóló határozatot az ügyféllel közölték.

Hatósági ellenőrzés

A hatóság a hatáskörének keretei között ellenőrzi a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, valamint a végrehajtható döntésben foglaltak teljesítését.

A hatósági ellenőrzés hivatalból indul meg, de az ügyfél azt kérheti is, kivéve, ha

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

- a hatóság ugyanazon ügyfél kérelmére az újabb kérelem benyújtását megelőző egy éven belül lefolytatott ellenőrzése során jogsértést nem tárt fel, kivéve, ha a kérelem benyújtására az ellenőrzés lefolytatását követően felmerült ok vagy körülmény miatt kerül sor.

Jogorvoslat

A hatóság határozata ellen önálló jogorvoslatnak van helye. A hatóság végzése ellen önálló jogorvoslatnak akkor van helye, ha azt törvény megengedi, egyéb esetben a végzés elleni jogorvoslati jog a határozat, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés ellen igénybe vehető jogorvoslat keretében gyakorolható. Mint már említettük, a kijavított döntés javítással érintett része ellen ugyanolyan jogorvoslatnak van helye, mint az eredeti döntés ellen volt.

A jogorvoslati eljárások a kezdeményezésük módja szerint két csoportra különíthetők el.

Kérelemre induló jogorvoslati eljárások:

- a közigazgatási per,
- a fellebbezési eljárás.

Hivatalból induló jogorvoslati eljárások:

- a döntés módosítása vagy visszavonása a hatóság saját hatáskörében,
- a felügyeleti eljárás,
- az ügyészségről szóló törvény szerinti ügyészi felhívás és fellépés nyomán indított eljárás.

Fellebbezés

Az ügyfél, vagy akire a döntés rendelkezést tartalmaz, az elsőfokú döntés ellen akkor fellebbezhet, ha azt törvény kifejezetten megengedi. Fellebbezésnek van helye, ha a határozatot:

- a képviselő-testület kivételével helyi önkormányzat szerve vagy
- rendvédelmi szerv helyi szerve hozta.

A fellebbezésnek a döntés végrehajtására halasztó hatálya van, kivéve, ha a hatóság a döntést azonnal végrehajthatónak nyilvánította. Az ideiglenes biztosítási

intézkedésről szóló, valamint az iratbetekintési jog korlátozása iránti kérelemnek helyt adó végzés elleni fellebbezésnek nincs halasztó hatálya.

Fellebbezni csak a megtámadott döntésre vonatkozóan, tartalmilag azzal közvetlenül összefüggő okból, illetve csak a döntésből közvetlenül adódó jog- vagy érdeksérelemre hivatkozva lehet.

A fellebbezést indokolni kell. A fellebbezésben csak olyan új tényre lehet hivatkozni, amelyről az elsőfokú eljárásban az ügyfélnek nem volt tudomása, vagy arra önhibáján kívül eső ok miatt nem hivatkozott.

A fellebbezést a döntés közlésétől számított *15 napon belül* az azt meghozó hatóságnál *lehet előterjeszteni*.

A fellebbezésre jogosult a fellebbezési határidőn belül a fellebbezési jogáról lemondhat. A fellebbezési jogról történő lemondás nem vonható vissza, arra egyébekben a kérelemre vonatkozó szabályok az irányadók.

Ha a fellebbezés alapján a hatóság megállapítja, hogy döntése jogszabályt sért, azt módosítja vagy visszavonja.

Ha a fellebbezésben foglaltakkal egyetért, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, a hatóság a nem jogszabálysértő döntését is visszavonhatja, illetve a fellebbezésben foglaltaknak megfelelően módosíthatja.

Ha a hatóság a megtámadott döntést nem vonja vissza, illetve a fellebbezésnek megfelelően azt nem módosítja, javítja vagy egészíti ki, a fellebbezést a hatóság az ügy összes iratával, a fellebbezési határidő leteltét követően felterjeszti a – jogszabályban kijelölt – másodfokú hatósághoz.

A fellebbezést a *másodfokú hatóság* bírálja el, amely a fellebbezéssel megtámadott döntést és az azt megelőző eljárást megvizsgálja. A másodfokú hatóság eljárása során nincs kötve a fellebbezésben foglaltakhoz.

A másodfokú hatóság a döntést helybenhagyja a fellebbezésben hivatkozott érdeksérelem miatt, vagy jogszabálysértés esetén azt megváltoztatja vagy megsemmisíti.

Ha a döntés meghozatalához nincs elég adat, vagy ha egyébként szükséges, a másodfokú hatóság tisztázza a tényállást és meghozza a döntést.

Ha valamennyi fellebbező visszavonta a fellebbezését, a másodfokú hatóság a fellebbezési eljárást megszünteti.