

A hazai közigazgatási hatósági eljárási jog karakterisztikája



Szerkesztette:
BOROS ANITA
PATYI ANDRÁS

Dialóg Campus

A HAZAI KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁSI JOG
KARAKTERISZTIKÁJA

Boros Anita – Patyi András (szerk.)

A HAZAI KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁSI JOG KARAKTERISZTIKÁJA

DIALÓG CAMPUS ❖ BUDAPEST, 2019

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”
című projekt keretében jelent meg.

Szerkesztők:

Boros Anita
Patyi András

Szerzők:

Balogh-Békesi Nóra	Koi Gyula
Balogh Gyöngyi	Menyhárt Zsolt
Bencsik András	Németh Ilona
Bokor Csaba	Patyi András
Boros Anita	Sáfrán József
Csink Lóránt	Szekeres Antal
Darák Péter	Szilvássy György Péter
Fábián Adrián	Szólik Eszter
Gyergyák Ferenc	Tamás András
Horváth Edit Írisz	Turkovics István
Huszárné Oláh Éva	Váczi Péter
Józsa Fábián	Varga Zs. András
Jugovits Károly	Vecsera Judit
Kiss Rebeka	Vincze-Csapó Emese

Szakmai lektor:

Balázs István

A kézirat lezárva: 2018. augusztus 15.

© Dialóg Campus Kiadó, 2019

© Szerzők, 2019

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

Tartalom

Bevezetés	9
<i>Boros Anita – Koi Gyula – Menyhárt Zsolt:</i>	
I. rész – A közigazgatási eljárás szabályozásának nemzetközi modelljei és a szabályozási karakterisztika mibenléte	11
1. A szabályozási karakterisztika mibenléte	11
1.1. A szabályozási karakterisztika mint fogalmiság	11
1.2. A szabályozási karakterisztikák megvalósulása a közigazgatási eljárás(jog)ban	14
2. A közigazgatási eljárás szabályozásának nemzetközi modelljei	25
2.1. A francia szabályozási modell	25
2.2. A német és osztrák szabályozási modell	31
2.3. Az angolszász szabályozási modell	35
2.4. A visegrádi országok szabályozási modellje	45
2.5. Eljárásjog az Európai Unióban	51
2.6. A modellekből adódó következtetések	55
<i>Koi Gyula:</i>	
II. rész – A hazai közigazgatási eljárásjog kialakulása (1957-ig, az Et. hatálybalépéséig)	57
1. A legkorábbi hazai szerzők a közigazgatási eljárásjogról. Egyszerűsítési és rendezési (racionalizálási) mozgalom	57
1.1. A legkorábbi hazai szerzők a közigazgatási eljárásjogról	57
1.2. Az egyszerűsítési mozgalom és a közigazgatás „rendezése”	64
1.3. A három közigazgatási eljárási tervezet. A közigazgatási eljárások 1942 és 1957 között	65
<i>Szólik Eszter:</i>	
III. rész – A közigazgatási eljárási kódexek hatályának szabályozási karakterisztikája 1957–2018	69
1. A közigazgatási hatósági eljárás hatályának dogmatikai és jogtörténeti alapjai	69
2. A közigazgatási eljárási kodifikációk hatályának szabályozástörténete	70
2.1. A közigazgatási eljárásjog hatályára vonatkozó szabályozás jellegzetességei az Et.-ben és az Áe.-ben	70
2.2. A közigazgatási eljárásjog hatályára vonatkozó szabályozás jellegzetességei a Ket.-ben és az Ákr.-ben	75
3. A hatály kérdésköre a joggyakorlat tükrében	85
4. Konklúzió: a közigazgatási eljárásjogi hatály szabályozási karakterisztikája	90

Balogh-Békesi Nóra – Balogh Gyöngyi – Csink Lóránt – Huszárné Oláh Éva – Vecsera Judit – Jugovits Károly:

IV. rész – A közigazgatási eljárásjogi alapelvek szabályozási	
karakterisztikája (1957–2018)	93
1. A közigazgatási hatósági eljárás alapelveinek dogmatikai és jogtörténeti alapjai	93
2. A közigazgatási hatósági eljárás alapelveinek szabályozástörténete	97
2.1. A közigazgatási eljárásjogi alapelvek szabályozásának jellegzetességei az Et.-ben és az Áe.-ben	97
2.2. A közigazgatási eljárásjogi alapelvek szabályozásának jellegzetességei a Ket.-ben	100
2.3. A közigazgatási eljárásjogi alapelvek szabályozásának jellegzetességei az Ákr.-ben	103
3. Az eljárási alapelvek a joggyakorlat tükrében	107
3.1. Az ombudsman szerepe az eljárási jogok érvényesülésében	107
3.2. A hatósági eljárás alapelveire vonatkozó kúriai joggyakorlat	114
3.3. A hatósági eljárás alapelveinek érvényesülése a NAIH gyakorlatában	123
4. Konklúzió: az alapelvi szabályok karakterisztikája	129

Boros Anita – Vincze-Csapó Emese – Jugovits Károly:

V. rész – Az alapeljárási szabályok szabályozási karakterisztikája (1957–2018)	135
1. A közigazgatási hatósági eljárás alapeljárási szakaszának dogmatikai és jogtörténeti alapjai	135
2. Az alapeljárási jogintézmények szabályozástörténete	136
2.1. A közigazgatási eljárásjog alapeljárási szabályozásának jellegzetességei az Et.-ben és az Áe.-ben	136
2.2. A közigazgatási eljárásjog alapeljárási szabályozásának jellegzetességei a Ket.-ben	153
2.3. A közigazgatási eljárásjog alapeljárási szabályozásának jellegzetességei az Ákr.-ben	171
3. Az alapeljárási jogintézmények a hatályos szabályozás és joggyakorlat tükrében	180
4. Konklúzió: az alapeljárási szabályok karakterisztikája	189

Boros Anita – Darák Péter – Huszárné Oláh Éva – Németh Ilona – Szólik Eszter:

VI. rész – A tényállás tisztázásának szabályozási karakterisztikája (1957–2018)	197
1. A közigazgatási hatósági eljárás tényállástisztázásának dogmatikai és jogtörténeti alapjai	197
2. A bizonyítási jogintézmények szabályozástörténete	197
2.1. A közigazgatási eljárásjog bizonyítási szabályozásának jellegzetességei az Et.-ben és az Áe.-ben	197
2.2. A közigazgatási eljárásjog bizonyítási szabályozásának jellegzetességei a Ket.-ben és az Ákr.-ben	204
3. A tényállás tisztázása és a bizonyítás a joggyakorlat tükrében	212
3.1. A tényállás tisztázása és a bizonyítás tapasztalatai a hatósági joggyakorlatban	212

3.2. A tényállás tisztázása és a bizonyítás tapasztalatai a bírósági joggyakorlatban	217
4. Konklúzió: a tényállástisztázási szabályok karakterisztikája	226
<i>Fábián Adrián – Menyhárt Zsolt – Szilvássy György Péter – Tamás András:</i>	
VII. rész – A közigazgatási hatósági döntések szabályozási karakterisztikája (1957–2018)	235
1. A közigazgatási hatósági döntések dogmatikai és jogtörténeti alapjai	235
1.1. Döntéshozatal és döntés	235
1.2. A közigazgatás hallgatása	247
1.3. A döntés felépítése, különös fajtái, közlése	250
1.4. A jogerő (véglegesség). A döntés kisebb jelentőségű hibáinak orvoslása	256
1.5. A hatósági szerződés	263
1.6. A hatósági bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartásba történő bejegyzés	269
2. A közigazgatási hatósági döntések szabályozástörténete	273
2.1. A döntésre (határozatra) vonatkozó szabályozás jellegzetességei az Et.-ben és az Áe.-ben	273
2.2. A döntésre vonatkozó szabályozás jellegzetességei a Ket.-ben	280
2.3. A döntésre vonatkozó szabályozás jellegzetességei az Ákr.-ben	291
3. A közigazgatási hatósági döntések a hatályos szabályozás és joggyakorlat tükrében	298
4. Konklúzió: a közigazgatási hatósági döntések szabályozási karakterisztikája	302
<i>Balogh-Békesi Nóra – Bokor Csaba – Horváth Edit Írisz – Huszárné Oláh Éva – Németh Ilona – Patyi András – Sáfrán József – Varga Zs. András – Vincze-Csapó Emese:</i>	
VIII. rész – A jogorvoslati rendszer szabályozási karakterisztikája (1957–2018)	313
1. A közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslati rendszerének dogmatikai alapjai	313
2. A jogorvoslati rendszer jogintézményeinek szabályozástörténete	318
2.1. A közigazgatási eljárásjog (államigazgatási eljárásjog) jogorvoslati rendszere szabályozásának jellegzetességei az Et.-ben és az Áe.-ben	318
2.2. A közigazgatási eljárásjog (államigazgatási eljárásjog) jogorvoslati rendszere szabályozásának jellegzetességei a Ket.-ben	325
2.3. A közigazgatási eljárásjog (államigazgatási eljárásjog) jogorvoslati rendszere szabályozásának jellegzetességei az Ákr.-ben	329
3. A jogorvoslati rendszer jogintézményei a hatályos szabályozás és joggyakorlat tükrében	332
3.1. A kérelemre induló jogorvoslati eljárások	332
3.2. A hivatalból induló jogorvoslati eljárások	341
4. Konklúzió: A jogorvoslati szabályok karakterisztikája	370
<i>Bencsik András – Gyergyák Ferenc – Józsa Fábián – Kiss Rebeka – Szekeres Antal – Turkovics István – Váczai Péter:</i>	
IX. rész – A végrehajtás szabályozási karakterisztikája (1957–2018)	383
1. A közigazgatási hatósági végrehajtás dogmatikai és jogtörténeti alapjai	383
2. A közigazgatási hatósági végrehajtás jogintézményének szabályozástörténete	388

2.1. A közigazgatási hatósági végrehajtás jogi szabályozásának jellegzetességei az Et.-ben	388
2.2. A közigazgatási hatósági végrehajtás jogi szabályozásának jellegzetességei az Áe.-ben	396
2.3. A közigazgatási hatósági végrehajtás jogi szabályozásának jellegzetességei a Ket.-ben	400
2.4. A közigazgatási hatósági végrehajtás jogi szabályozásának jellegzetességei az Ákr.-ben	411
3. A közigazgatási hatósági végrehajtási szabályok a hatályos szabályozás és joggyakorlat tükrében	417
3.1. A közigazgatási hatósági döntések végrehajthatósága	418
3.2. A végrehajtás elrendelése	421
3.3. A biztosítási intézkedések	422
3.4. A végrehajtás foganatosítása	423
4. Konklúzió: a közigazgatási hatósági végrehajtási szabályok karakterisztikája	428

Boros Anita – Menyhárt Zsolt – Kiss Rebeka – Sáfrán József:

X. rész – Az eljárás hatékonyságnövelésének eszközei a hazai és nemzetközi gyakorlatban	435
1. A közigazgatás és a közigazgatási eljárás hatékonysága	435
1.1. A közigazgatás hatékonysága	435
1.2. A közigazgatási eljárás hatékonysága	437
2. A közigazgatási eljárási szabályozás hatékonyságnövelő tendenciái	441
2.1. A hatékonyság és az Et.	442
2.2. A hatékonyság és az Áe.	444
2.3. A hatékonyság és a Ket.	445
2.4. A hatékonyság és az Ákr.	448
3. A közigazgatási eljárások hatékonyságjavító tendenciái nemzetközi viszonylatban	450

Boros Anita:

XI. rész – Összegző megállapítások – a közigazgatási (hatósági) eljárásjog szabályozási karakterisztikája	457
1. A hazai közigazgatási eljárási jogi szabályozás fejlődésdinamikája	457
2. A hatályos közigazgatási eljárásjogi szabályozás értékelése	466
3. A közigazgatási hatósági eljárás szabályozásával szemben támasztott követelmények	471
A kötet szerzői	475
Felhasznált irodalom	481
Tárgymutató	507
Rövidítések jegyzéke	517
Mellékletek	523
1. melléklet	523
2. melléklet	525

Bevezetés

A *Kilényi Géza Egyetemi Kutatóműhely* 2018-ban alakult azzal a céllal, hogy tudományos szervezeti kereteket biztosítson a tágabb értelemben vett közigazgatási eljárás vizsgálatának. Tágabb értelemben, vagyis a közigazgatás eljárásainak.

Alaphipotézisünk, hogy az állam működését befolyásoló állami eljárások szorosan összefüggnek a Jó Állam fogalomrendszerével. Ahhoz, hogy az állam által nyújtott egyes (köz)szolgáltatások (például postai szolgáltatások, egy okmány kibocsátása vagy éppen egy közlekedési szolgáltatás) versenyképesek legyenek a privát szektor szolgáltatásaihoz képest is, vagy akár ahhoz, hogy a hazai szolgáltatások teljes köre versenyképes legyen a környező államok vagy épp Európa vezető államainak szolgáltatásaival, elengedhetetlen a közigazgatás eljárásainak komplex vizsgálata és reformja. A Kutatóműhely arra keresi a választ, hogy milyen formában, milyen eszközökkel tud az állam a működésén, az eljárásain keresztül hatékonyabbá, szakszerűbbé válni.

A Kilényi Géza Kutatóműhely egy olyan iskolateremtő tudósról kapta a nevét, akinek munkássága egybeforrt a közigazgatási eljárás és közigazgatási eljárásjog fáradhatatlan modernizálásának céljával.

A Kutatóműhely első kutatása *Az állami eljárások racionalizálásának alapkérdései* címet viseli. A kutatásunk elsődlegesen arra hivatott, hogy megvizsgálja, milyen összefüggés mutatkozik az állam megítélése, hatékonysága és az állam egyes eljárásai, azon belül is elsődlegesen a közigazgatási eljárások között.

Kutatásunk nem előzmény nélküli, hiszen annak a munkának a folytatása is lehet, amelyet az Államreform Bizottság 2015-ben megkezdett: a Kormány az Államreform Bizottság felállításáról szóló 1602/2014. (XI. 4.) Korm. határozat 1. pontjának c) alpontjában kiemelte az állami ügyintézés reformjának szükségességét.

A kutatásunk arra irányul, hogy feltérképezze a neuralgikus eljárásrendi kérdéseket azokon a területeken, amelyek az állam működése szempontjából a legfontosabbak (például a beruházási kérdések, közbeszerzések, vagyoni jog, támogatáspolitikai, szociális igazgatás), és megfelelően alkalmazandó, egységes megoldási módozatokat dolgozzon ki. Emellett meghatározza a hazai közigazgatási eljárásjog dogmatikai alapjait és karakterisztikáját.

A kutatás első szegmense *A klasszikus közigazgatási hatósági eljárás és eljárásjog az állami (köz)feladat-ellátás rendszerében* címet viseli, amelynek elsődleges célja a közigazgatási hatósági eljárásrend vizsgálata szabályozási oldalról a hazai közigazgatási hatósági eljárás(jog) karakterisztikájának meghatározása érdekében.

Ennek eredményeit foglalja össze ez a kötet, amely összesen tizenegy részben dolgozza fel a hazai közigazgatási hatósági eljárásjog szabályozásának legfontosabb etapjait, a kapcsolódó joggyakorlat fejlődését, felölelve a legjellegzetesebb karakterisztikai jegyeket.

E tudományos kötet elkészültében részt vettek a Nemzeti Közszolgálati Egyetem kutatói és számos olyan szervezet, amelyek jogalkalmazási gyakorlatukkal segítették a szerzők munkáját. Köszönet illeti a Kúria, az Alkotmánybíróság, a Nemzeti

Adó- és Vámhivatal, a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége, a Megyei Jogú Városok Szövetsége, a Közigazgatási Eljárási Jogi Egyesület, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, az Igazságügyi Minisztérium képviselőit, valamint a kérdőíves felmérésben és a konzultációban részt vevőket.

A kutatás előkészítése során számos alkalommal tartottunk szakmai workshopot, tudományos egyeztetéseket, szakértői fórumokat a kutatás módszertanának és az egyes részek tartalmi elemeinek kidolgozása érdekében.

Ennek eredményeként a tudományos kötetünk felépítése a következő: az első részben röviden bemutatjuk a karakterisztika dogmatikai jellemzőit, majd a második részben az egyes közigazgatási eljárási modellek sajátosságait. Ezt követően részletesen górcső alá vesszük a közigazgatási hatósági eljárási kódexek legfontosabb szakaszait és jogintézményeit. A II–IX. részek azonos kutatási módszertant követve először foglalkoznak az adott jogintézménycsoport dogmatikai kérdéseivel, majd egy idővonalként bemutatják az első eljárási kódexünktől napjainkig annak fejlődési jellegzetességeit. Végezetül minden egyes rész feldolgozza a legfontosabb jogalkalmazási kérdésköröket, így különösen a bírósági, alkotmánybírósági joggyakorlatot, egyes esetekben az Európai Unió Bíróságának, illetve az alapvető jogok biztosának iránymutató döntéseit.

Terjedelmi korlátok miatt a jogalkalmazási kérdések és az esetjog elemzésébe nem bocsátkozunk, ahogyan – néhány szemléltető példa bemutatásán túl – az ágazati hatósági eljárási szabályozási kérdésekre sem térünk ki.

A gyakorlati ismeretek és tapasztalatok integrálása érdekében kétféle kutatási módszert hívtunk segítségül: egyfelől kérdőíves felméréssel¹ mutattuk be az egyes jogintézmények legfontosabb jellegzetességeit az Ákr. tükrében, másfelől pedig szakmai konzultációra² hívtuk fel a közigazgatási hatóságokat, amely keretében egy húsz pontból álló kérdéssorra vártuk a szövegszerű álláspontok kifejtését.

A kutatásaink eredményét árnyalja, hogy kizárólag a hatóságokat tudtuk megkérdezni arról, hogy mi a véleményük a hatályos közigazgatási hatósági eljárásjogi szabályozásról, az állampolgári elégedettséggel nem volt módunk foglalkozni. Ugyanakkor a Nemzeti Közszolgálati Egyetem által készített *Jó Állam Jelentés* eredményeit számos alkalommal idéztük a kutatási eredmények összefoglalása során.

A kötet X. fejezete a közigazgatási eljárás hatékonyságával foglalkozik. Végezetül az utolsó, XI. rész összefoglalja a kutatás eredményeit, megfogalmazza a kutatás alapján levonható következtetéseket, és kizárólag segítő szándékkal néhány olyan, a hatályos szabályozásra vonatkozó észrevételt tesz, amelyet megfontolásra javasunk a jogalkotó számára. Emellett segítséget kívánunk nyújtani a jogalkalmazóknak is, hiszen egy új normarendszer jogszerű, szakszerű, hatékony alkalmazása a gyakorlatban mindig kihívásokat rejt magában.

A szerkesztők

¹ A továbbiakban a kötetben: Kérdőíves Felmérés, amelyet a Mérési és Módszertani Iroda készített, a mintavétel véletlen kiválasztással történt, a felmérés reprezentatív volt, 1359 fős egységes empirikus minta kialakításával.

² A továbbiakban a kötetben: Konzultáció.

I. rész

A közigazgatási eljárás szabályozásának nemzetközi modellje és a szabályozási karakterisztika mibenléte

1. A szabályozási karakterisztika mibenléte¹

Már a közigazgatástan nagy hazai atyamestere, *Concha Győző* is rámutatott arra a „társadalom” szó használatának vizsgálata kapcsán, hogy az élet és a tudományok egyetlen szférája, így a jogtudományi kutatások sem nélkülözhetik a nyelvészeti módszereket.² „Az emberi tudás bármely szakaszában kutasson valaki, kénytelen-kelletlen nyelvészkednie kell, mert nyelvével adja felfogása, tapasztalatai eredményét, felfogása, ítélete [véleménye] lényegét.” És mi Concha szerint a nyelvészeti módszer alkalmazásának oka? „[A] szóhasználat ugyanis a nyelvészet világán túl fekvő szélesebb és magasabb szférának is a jelensége.”³

Amikor a szabályozási karakterisztika kifejezés mibenlétére keressük a választ, valószínűleg akkor járunk el helyesen, ha a fogalom mindkét elemét vizsgálat alá vesszük a nyelvészeti módszer alkalmazása útján. Mivel ez részben nyelvészeti, azon belül egyidejűleg etimológiai, jelentéstani, illetőleg speciálisan jogi nyelvi⁴ lexikai vizsgálódást igényel, ezért a kérdésfeltevések részben eltérnek a jogban szokásostól.

1.1. A szabályozási karakterisztika mint fogalmiság

A karakter szó az ógörögben jellemet, lelki jellemvonást jelentett, eredete a *kharasszó* igére (ógör. *χαράσσω* – bevés, bélyegez), illetve a *kharaktér* főnévre (ógör. *χαρακτήρ* – bélyegző, bevéssett jel) vezethető vissza.⁵ A görög kifejezés tovább élt a latin nyelvben

¹ A fejezet Koi Gyula írása.

² CONCHA Győző (2005) [1927]: Van-e magyar társadalom? Nincs. In CONCHA Győző: *A konzervatív és a liberális elv*. Gödöllő–Máriabesnyő, Attraktor. 266–281.

³ Vessd össze mindkét idézetre: CONCHA 2005, 266.

⁴ A hazai nyelvészetben kifejezetten ritkák a jogi nyelvvel foglalkozó monográfiák, azok is általában a távolabbi múlt feltárására irányulnak. A kora középkori kezdetektől nagyjából 1848-ig lásd: Kovács Ferenc (1964): *A magyar jogi terminológia kialakulása*. Budapest, Akadémiai. Főleg a 18–19. század fordulójára koncentrálna: B. Kovács Mária (1995): *A magyar jogi szaknyelv a 18–19. század fordulóján*. Miskolc, Miskolci Egyetem.

⁵ *Thayer's Expanded Greek Definition Electronic Database* (2011). Forrás: www.studylight.org (A letöltés dátuma: 2018. 07. 05.)

(lat. *character* – bélyegző, bélyeg, sajátosság, jelleg),⁶ ehhez társul a magyarországi latin-ságban a tiszt, hivatal jelentés is.⁷

A magyar nyelvben a *karakterisztika* a) a matematikában: pozitív számok tízes alapú logaritmusának egészrészze; b) gépet, műszert vagy vegyi folyamatot jellemző diagram; c) a bácska–bánáti (szerbiai) és horvátországi magyar nyelvhasználatban: jellegzetesség; d) a bácska–bánáti (szerbiai) és horvátországi magyar nyelvhasználatban: káderjelentés.⁸

Szükséges szólni *Patyi András* angol nyelvű könyvében⁹ megnyilvánuló tanulságokról. Az alkotmányvédelmi tárgyú kismonográfiája az 1990 és 2010 közötti alkotmánybíróági felülvizsgálat¹⁰ és (rendes) bírósági felülvizsgálat feldolgozása körében az alcímében is utal a jellegzetességekre, a karakterisztika jelentőségére (*The Characteristics of Constitutional and Judicial Review in Hungary 1990–2010*). Már maga a kötet is a karakterizálás szándékát hordozza magában, így valójában minden témakör ennek szándékával íródott. Ilyen az Alkotmánybíróági felülvizsgálat modellje és intézményei (*The model and institution of constitutional review*);¹¹ a Felülvizsgálati hatáskör és illetékesség (*Review powers and competences*);¹² Az alkotmánybíróági döntések kötőereje (*Binding effects of decisions of the Constitutional Court*);¹³ Az alkotmánybíróági felülvizsgálat leglényegesebb területei (*Main fields of constitutional review*);¹⁴ A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata és a jogállamiság (*The judicial review of administrative acts and rule of law*);¹⁵ Változó közigazgatás – változatlan paradigma (*Changing administration – unchanged paradigm*);¹⁶ Konklúziók (*Conclusions*).¹⁷ Azaz a kötet maga adja ki a témakör legjellegzetesebb vonásait a karakterizáló jelleg okán. A karakterre utalás az alfejezetek között is előfordul: az alkotmányossági felülvizsgálat – *the review of constitutional character* az angol ekvivalensben érhető tetten, hiszen az alkotmányosság gyakorlatilag nem egyéb, mint alkotmányos (és egyben alkotmányi) karakter, jellegzetesség. (A *constitutionality* szó alkalmazása nem a valós jelentést, értelmet adta volna ebben az esetben.)

Valójában sem a karakter, sem a karakterisztika, sem a szabályozási karakterisztika nem jelenik meg kikristályosodottan sem jogtudományi (doktrinális), sem jogszabályi (legális) fogalomként. Nézetem szerint a karakter/karakterisztika esetében a közigazgatási eljárásjog körében történő vizsgálat során a jellegadó tulajdonság mint fogalmi kapaszkodó kiemelése lehetséges. Ennek alapján a következő értelmezés és hipotézis lehetősége adódik. Szükségképpen a jog, így benne a közigazgatási eljárásjog is jogtudományi és jogalkotói

⁶ BENKŐ Loránd főszerk. – KUBINYI László – PAPP László szerk. (1967–1984): *A magyar nyelv történeti-etimológiai szótára* II. H–O. Budapest, Akadémiai. 373.

⁷ GÁLDI László (1957): *Magyar szótáriródalom a felvilágosodás korában és a reformkorban*. Budapest, MTA. 232.

⁸ TOLCSVAI NAGY Gábor (2008): *Idegen szavak szótára*. Budapest, Osiris. 360.

⁹ PATYI, András (2011c): *Protecting the Constitution. The Characteristics of Constitutional and Judicial Review of Hungary 1990–2010*. Passau, Schenk Verlag.

¹⁰ Erre lásd: JAKAB András et al. (2009): 32/A. § Az Alkotmánybíróóság. In JAKAB András szerk.: *Az alkotmány kommentárja* I. Budapest, Századvég. 1100–1172.

¹¹ PATYI 2011c, 9–20.

¹² PATYI 2011c, 21–32.

¹³ PATYI 2011c, 33–38.

¹⁴ PATYI 2011c, 39–50.

¹⁵ PATYI 2011c, 51–58.

¹⁶ PATYI 2011c, 59–60.

¹⁷ PATYI 2011c, 61–63.

törvényi (jogsabályi) dogmatikára, benne pedig fogalmi hálóra épül. Mint valamennyi jogi jelenségnek, a közigazgatási eljárásnak és eljárásjognak is van egy alapkarakterisztikája. Ez eltérő az általánosító elméletképzés szintjén, és eltér majd az egyes nemzeti jogrendszerekben és jogközösségekben (EU)¹⁸ vagy szubnacionális jogi rendszerekben (nemzetközi közjog)¹⁹ történő megvalósulása. Vizsgálatunk tárgya a magyar közigazgatási eljárásjog lesz, azonban a legfontosabb (illetve velünk egy országcsoporthoz tartozó) szabályozási modelleket is bemutatjuk. Ezek alapján az alábbi fő- és segédfogalmakkal kell számolni. Nyilván létezik egy alapkarakterisztika, amely a közigazgatási eljárásjogok általános modellje, fogalmi hálója, olyan elvi kirakós játék, amelyben az egyes darabok az elvileg lehetséges közigazgatási eljárásjogi szabályozási modelleket jelenítik meg. A nemzeti és szubnacionális jogok ezek köréből választhatnak. Ezen általános modellen belül karaktervariánsok találhatóak. A karaktervariánsokat eltérő karakterelemek, azaz jogintézmények, jogi fogalmak, illetve jogi jelenségek (kifejezések) alkotják (építik fel).²⁰

¹⁸ Ilyen lehet az EU belső közigazgatási eljárásjoga, illetve az a jogi rezsim is, amely az EU-szabályozásból a tagállami jogrendszerekben közigazgatási eljárásjogként megvalósul. Vess össze ehhez a ReNEUAL-tervezetet. Erre: PATYI András – BOROS Anita szerk. (2017): A közigazgatási eljárásjog az Európai Unióban. *Pro Publico Bono Magyar Közigazgatás*, 5. évf. 2. klsz. 1–264.

¹⁹ E körben tágabb értelemben a nemzetközi (államközi) közjog közigazgatási jogi jellegű szabály(ozás)ai, illetve a nemzetközi kollíziós jog közigazgatási jogi szabályai értendők (illetve az egyes nemzeti belső jogi kollíziós közigazgatási jogi szabályok is) – ideértve mindezek közigazgatási eljárásjogi metszetét. Vess össze a téma máig meg nem haladott alpművével: NEUMEYER, Karl (1910–1936): *Internationales Verwaltungsrecht I–III. Innere Verwaltung. IV/1–2. Allgemeiner Theil*. Berlin–München–Zürich, Verlag Schweitzer.

²⁰ Hogy mikortól számít a jogtudományban egy adott entitás jogintézménynak, valójában nincsen világosan tisztázva. A jogintézmény – jogi fogalom – jogi jelenség (kifejezés) trichotómiát abban az értelemben használok, hogy a jogi fejlődés idővonalán megkülönböztethetőek újonnan megjelenő, standarddá váló, illetve helyüket elnyerő entitások. Nyilván példának okáért a közigazgatási aktus fogalma is megjelent valamikor (Otto Mayer munkásságában 1885–1886-ban), de nem vált rögtön jogintézménnyé. Jogintézménynak a legalapvetőbb, kikristályosodott dogmatikájú jogi fő fogalmakat tekintem (például bűncselekmény, tulajdon, hatósági jogkör). A kisebb jelentőségű entitások a jogban inkább jogi fogalmak (a jogi fogalom nem azonos a jogfogalommal, utóbbi a jog mint entitás meghatározását jelenti). Illetve tény: a mai (normatív alapú) jogintézmények is csupán egyszerű jogi fogalmak, még előtte jogi jelenségek voltak, amikor megjelentek, majd a gyakori(bb) használóknak során elkezdtek standarddá válni, és végül elnyerték helyüket a jogrendszerben. A jogi jelenség (kifejezés) lehet egy újonnan megjelenő entitás [például korábban a Ket. 15. § (3) bek. hatásterület-fogalma]. A fogalom meghatározás (akár jogalkotó általi) ténye önmagában nem tesz valamit *in concreto* jogi fogalommá, ehhez a joggyakorlat általi befogadás, használat, élővé tétel kell (döntvényjog és jogtudomány általi kikristályosítás), a pusztán *ius vigens* kevés. Az külön kérdés, hogy vannak csak doktrinális, azaz csak a jogtudományban használt jogi fogalmak. Az ritkább, hogy egy tételes jog által konstruált (normatív) fogalmat a jogtudomány nem érint, nem vizsgál. Ilyenek azok az esetek, amikor adott egy jogintézmény, de nem működik. Ilyen volt a magyar Államtanács (és jogi szabályozása), amelyet az 1848-as időszakban hoztak létre, de soha nem állítottak fel. A jogirodalom így csak utalt rá még jóval később is, mikor formaliter a szabály hatályban maradt, de sosem lett tényleges és (tulajdonképpen) élő joggá. Érdekes, hogy a jogintézmény (*Rechtsinstitut*) fogalmára sem az *Állam- és Jogtudományi Enciklopédia*, sem az újabb *Jogi lexikon*, sem a *Jogi fogalomtár* nem tér ki (adataik a bibliográfiában). (Az *Állam- és Jogtudományi Enciklopédia* a jog fogalmánál a jogot mint intézményt vizsgálja, ez nem azonos a jogintézmény fogalmával, amelynek utalószava a kötet jog címszáva mutat.) Fogalomadással csak a maiglan legterjedelmesebb Márkus Dezső-féle hatkötetes *Jogi lexikon* adekvát kötete él: „Jogintézmény alatt tehát oly szabályok összességét kell érteni, melyek egy bizonyos absztrakt jogviszonyra vonatkoznak. Így szólnunk kell a vétel vagy kölcsön jogintézményéről, és értjük alatta az összes szabályokat, melyek a vétel vagy kölcsön tipikus jegyeit magukon viselő összes jogviszonyokról rendelkeznek.” MÁRKUS DEZSŐ (1903): Jog [címszó]. In MÁRKUS DEZSŐ: *Magyar jogi lexikon IV. Halászygűrű – Kitionich*. Budapest, Pallas. 433. (Érdekesség, hogy az enciklopédiához hasonlóan a jogintézmény címszótól a jog utalószó mutat

A karaktersvariánsok adják a közigazgatási eljárásjog alapkarakterisztikáját. Következő fogalmunk a szabályozási karakterisztika. A karakterelemekből épülő karaktersvariánsok kiadnak egy-egy szabályozási karakterisztikát, amely az adott ország vagy szubnacionális entitás közigazgatási eljárásának leírására alkalmas. A szabályozási karakterisztika az alapkarakterisztika gyakorlati, tényleges megvalósulása, működési formája, amely szükségképpen az alapkarakterisztika megoldási módjainak és fogalomkészletének csupán egy hányada lehet. A szabályozási karakterisztika karakterizál, azaz jellegadóvá teszi az adott közigazgatási eljárásjogi jogrendszert részben a már meglévő karakterelemek alapján, amelyek bővítése nem kizárt az adott jogrendszer által új megoldás formájában. A szabályozási karakterisztika a szabályozási jelleget jelenti. A szabályozás valakire (természetes személyek, ügyfelek) vagy valamire (közigazgatási szervek, hatóságok, szervezetek, jogi személyiséggel rendelkező vagy nem rendelkező gazdasági vagy egyéb társaságok) vonatkozó előírt jogi normarendszer.

A szabályozási karakterisztika tehát nem egyéb, mint egy adott közigazgatási eljárás jogi normarendszerének foglalata, tekintettel a korábbi nemzetközi modellekhez képesti helyzetpozicionálásra, modellbe sorolásra a történeti fejlődés, valamint a hatályos szabályozás egészének és egyes fő karakterelemeinek (jogintézményeinek, jogi fogalmainak, más jogi jelenségeinek) bemutatásával, figyelemmel a közigazgatási jogdogmatika, illetve a jogalkotási megoldások eredményeire.

1.2. A szabályozási karakterisztikák megvalósulása a közigazgatási eljárás(jog)ban

A továbbiakban néhány lehetséges alapkérdést említünk meg a különféle közigazgatási eljárás(jog)i szabályozási lehetőségek vonatkozásában. Elméleti háttérként a kezdetekkor ilyen volt a közigazgatási kódex problémája, amely már a közigazgatási jog kiformálódásának kezdetekor foglalkoztatta főképp a francia közigazgatási jogirodalmat. Egyeseknél ez nem jelentett egyebet, mint a közigazgatási jogszabályok valamifajta rendszer szerinti összegyűjtését (ideértve a kor közigazgatási joghoz kötődő eljárási szabályait). Másoknál pedig egy valódi kódex megalkotása volt napirenden, azaz egy olyan egységes és alapvető törvényé, mint a büntetőjogban a büntető törvénykönyv vagy a polgári jogban a polgári

a definíció felé). A jogintézmény fogalmát Karl Friedrich Savignyhez kötik. A lexikoni fogalom alapja is az ő meghatározásához köthető. „A jogszabály és törvényi rögzítésének mélyebb alapja a jogintézményben ismerhető fel; a jogintézmény szerves természete mind alkotórészeinek valós összefüggésében, mind pedig folytonos fejlődésében megmutatkozik [...] Valójában minden jogviszony egy megfelelő jogintézmény, mint típus alá tartozik.” Bernhard Windscheid szerint a jogintézmény „[a]z azonos jogviszonyra vonatkozó szabályokat jelenti”. Savigny és Windscheid fogalomadására lásd: FÖLDI András – HAMZA Gábor (1996): *A római jog története és intéstitúciói*. Brósz Róbert és Pólay Elemér tankönyvének alapulvételével. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó. 69. főszöveg, 229. számszám és 3-4. l. Mára a fogalom kiüresedett, szinte minden (tárgyi jogi – *norma agendi*) jogi fogalomra használják némi túlzással. Elképzelésünk ettől kíván elemelkedni. Mindehhez hozzá kell venni, hogy a közigazgatási aktus (amely még a kialakult egységes eljárásjog, azaz a procedurális közigazgatási jog megjelenése előtt született) azzal a jogviszonytannal állítható párhuzamba, amelyre a jogintézmény-elmélet is épül. A közigazgatási aktust tagadó, majd később állító (elfogadó) Tamás András-i kétféle narratívára lásd fő munkája két különféle kiadását: TAMÁS András (1997a): A közigazgatási aktusokról. In TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat. 342–344. TAMÁS András (2010a): A közigazgatási aktusok és jogviszonyok tana. In TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat. 414–439.

törvénykönyv. Egy ilyen betűrendbe foglalt korai gyűjtemény volt *Marc Fleurigeoné*, amely a közszolgálati jogra, a rendészeti igazgatásra, illetve a prefektusokra és alprefektusokra, valamint a helyi önkormányzatokra (polgármesterek, alpolgármesterek) vonatkozó anyagi (és kisebb mértékben) eljárási szabályokat is tartalmazta.²¹ A végeredmény ismeretében sajátos, hogy a francia közigazgatás-tudomány (közigazgatástan) egyik korai művelője, *Bonnin* éppen a valódi kódex megvalósításának szükségessége mellett érvel. Amit valóban összeállított, az egy 708 szakaszból álló, teljességre törekvő *code administratif*-tervezet (egységesnek szánt kódex), amely az egymásnak olykor ellentmondó (jog)források tudós kompilációja volt.²² Ezen az elvi alapon egy másik francia szerző, *Laya* később majd az angol közigazgatási jogot is a *code administratif* alapján vizsgálja. Teszi mindezt olyan módon, hogy különféle *code*-okat, kódexeket próbál összeállítani az egyes joganyagok vizsgálatakor, ideértve a levonható következtetéseket, azaz egy *common law* jogrendszert, amely ekkor sajátos jogfelosztást követ, kontinentális nagytíton keresztül vesz szemügyre. Az angol büntető anyagi és eljárásjogi, polgári jogi, kereskedelmi jogi „kódexek” (jogágak) vizsgálata sikerültebb, a közigazgatási jog kifejezést 1885-ig nem ismerő angol jogban talán pont a közigazgatási jog volt a legidegenebb mind közül. *Laya* műve²³ főleg az egyház-községek, parókiák (ang. *parish*; fr. *paroisse*) kérdését vizsgálja közigazgatási személyzeti (fr. *personnel*),²⁴ illetve közigazgatási működési (fr. *administration*)²⁵ vonatkozásokban. A közigazgatás részének tekintette az ügyi igazgatást (ang. *surveyors of the highways*; fr. *surveillantes des grandes routes*).²⁶ Az angol kérdésekkel foglalkozó, szintén francia nyelven író *Franqueville*²⁷ az angol eljárásjog egyik legteljesebb feldolgozásaként ismert kézikönyv szerzője a közigazgatás kifejezést magát csak a büntetés-végrehajtás jellemzősekor használja (fr. *administration pénitentiaire*).²⁸ Kitér arra a tényre, hogy a brit felsőbíró-ság, a *Queen's Bench* (fr. *Banc de la Reine*) börtönőreire vonatkozóan²⁹ 1729-től (1782-ben részben módosítottan) külön rendelkezések szabályozták a börtönök igazgatását, illetve a fegyelmi jogot.³⁰ Érdekes párhuzam a francia közigazgatás egyik legjelentősebb művelőjének a kézikönyvére utalni, akinek a kötete első kiadásban 1862-ben jelent meg. *Ducrocq* mintegy bevezetésképpen azt írja meg, hogy miért hiányzik a kodifikáció a közigazgatási

²¹ FLEURIGEON, Marc (1806–1809): *Code administratif ou Recueil par ordre alphabétique de matières de toutes les lois nouvelles et anciennes relatives aux fonctions administratives et de police des préfets, sous-préfets, maires, adjoints... jusqu'au 1er Janvier 1806 – 1er avril 1809*. I–IV. A–E. Paris, Garnery–Valet.

²² BONNIN, Charles-Jean Baptiste (1808): *De l'importance et de la nécessité d'un Code administratif*. Paris, Garnery.

²³ LAYA, Alexandre (1845): *Droit anglais ou résumé de la législation anglaise sous la forme de codes politique et administratif; civil; de procédure civile et d'instruction criminelle; de commerce; pénal, suivi d'un dictionnaire de termes légaux, techniques et historiques, et d'un table analytique. Extraits, analysés ou traduits des commentateurs anglais: Blackstone, Story, Bailey, John Wade (auteur du Cabinet Lawyer), des statuts du parlement* I–II. Paris, C. H. Lambert. 420., 487.

²⁴ LAYA 1845, 185–193.

²⁵ LAYA 1845, 194–209.

²⁶ LAYA 1845, 209. Ilyen úttörők, útkarbantartók (útkaparók) a második világháború idejében is voltak.

²⁷ FRANQUEVILLE, Alfred Charles Ernest Franquet de (1893): *Le système judiciaire de la Grande Bretagne* I. *Organisation judiciaire*. II. *La procédure civile et criminelle*. Paris, Rothschild.

²⁸ FRANQUEVILLE 1893, 465–476.

²⁹ *Contempt of Court* miatt a bíró a tárgyaláson őrizetbe vetethette (és őrizetbe vetetheti ma is) a bíróság megsértőit.

³⁰ FRANQUEVILLE 1893, 467.

jogból, és mi ennek az oka.³¹ Nyilván ennek a közigazgatási jog és különösen a különös részi közigazgatási jog vagy szakigazgatási jog heterogenitása volt az oka. A közigazgatási jog 1800 körüli önállósodásától (illetve ezt megelőzően is) főként Franciaországban élt a téves elképzelés, hogy a heterogén közigazgatási szabályok a büntetőjoghoz és a polgári joghoz hasonlóan gyakorlatilag teljes egészükben egyetlen kódexbe (irányadó jogszabályba) foglalhatóak. Ma már a gondolat képtelenségére való utalás a szokásos,³² sőt bizonyos esetben az előtörténet maga is ismeretlen a tudományos közösség számára. Nyilván ez a közigazgatási jog egészére nézve tévesnek bizonyult. Leszámítva, hogy az egyes szakigazgatások irányító törvényeit is legalább részben kódexszerűnek tekintik, az eljárási jogszabályok sorsa azonban másként alakult.

A karakterisztika felvázolásánál az egyik alapkérdés az, hogy a közigazgatási eljárást milyen módon szabályozzák.³³ Ennek az előkérdése lehet az, hogy hol, illetve hogyan jelöljük ki a közigazgatási eljárás jog helyét a jogrendszeren belül. A szabályozás mikéntjére háromféle modell alakult ki:³⁴ az első esetkör az, amikor nincsen önálló közigazgatási eljárási szabályozás, a második esetkör, amikor keretszabályozás van, a harmadik esetkör pedig, amikor a közigazgatási eljárást önálló közigazgatási eljárási kódex (továbbiakban: kódex) szabályozza. Az ezek közötti választás az alapkarakterisztika egyik meghatározó (döntő) eleme.

Ad a) Amikor az egyes országokban nincsen önálló közigazgatási eljárás, annak több al-esete is lehetséges. Az első ilyen esetkör, amikor az adott ország közigazgatásától idegen az eljárás jogi szabályozásának, formalizálásának, karakterizált megjelenítésének igénye. Ilyen tipikusan Nagy-Britannia, ahol egyáltalában a közigazgatási jog gondolata is igen kései fejlemény. Nagy-Britanniához hasonlóan nincs közigazgatási eljárási törvény a hatásterülete alá tartozó Írország, Ciprus, valamint Málta esetében sem.³⁵ Ugyanez igaz (megszorítással)

³¹ DUCROCQ, Théophile (1897) [1862]: Préface. De l'absence de codification du droit administratif. Ses causes historiques disparues, et ses conséquences). In DUCROCQ, Théophile: *Cours de droit administratif et de législation française des finances avec introduction de droit constitutionnel et les principes du droit public* I. Paris, Fontemoing. V–XXXVI. A teljes mű: DUCROCQ, Théophile (1897–1905): *Cours de droit administratif et de législation française des finances avec introduction de droit constitutionnel et les principes du droit public* I–VII. Paris, A. Fontemoing.

³² VADÁL Ildikó (2006): *A közigazgatási jog kodifikációja*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.

³³ Vess össze egy, a miénkétől eltérő, minimalista és maximalista szabályozási modellel: SILVA, Vasco Pereira da (2011): Functions and purposes of the Administrative Procedure. New problems, and new solutions. In DUARTE, David – SILVA, Vasco Pereira da: *Lisbon Meeting on Administrative Procedure. Functions and purposes of the Administrative Procedure*. Lisbon, Institute for Legal and Political Sciences. 73. Ez a modell sem a kodifikáció tagadásával, sem a koncepciók közötti átmenetekkel nem vet számot.

³⁴ A különféle felosztásokra: LANGROD, Georges (1956): La procédure administrative. *Revue internationale des Sciences Administratives*, Vol. 22, No. 3. 5–94.; WENNERGREN, Bernard (1968): *La défense des citoyens dans les procédures administratives. Rapport de rapporteur général*. Dublin, XIV-ème Congrès internationale des Sciences Administratives. 5–10.; TOLDI Ferenc (1980): Államigazgatási eljárás [címszó]. In SZABÓ Imre szerk.: *Állam- és Jogtudományi Enciklopédia* I. Budapest, Akadémiai. 168–170.; SZÜCS István (1976): *Az államigazgatási hatósági eljárás főbb elméleti kérdései*. Budapest, KJK. 113–130.

³⁵ SZAMEL Katalin (2011a): A közigazgatás működésének meghatározó trendjei. (Az eljárási jog és az e-government szabályozottsága.) In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer. 62.

Ausztrália³⁶ és (megszorítás nélkül) Új-Zéland,³⁷ valamint Kanada³⁸ esetében is. (Lásd az angolszász modelltől írt alpontot.) Hasonló még Törökország és Oroszország esete is. A korábbi időszakban idetartozó Dánia, Franciaország, valamint Görögország esetében csak szórványos szövegek voltak a közigazgatási eljárást illetően.³⁹ A francia közigazgatási rendszerbe tartozása okán jelenleg Belgiumnak sincs kódexe.⁴⁰ Kódexe az NDK-nak sem volt.⁴¹ Ezen a korábban vázolt idegenkedés képén a brit (angol) precedensjog gyakorlata sokat enyhít. Az is tény, hogy az Oroszországi SZSZSZK-ban a szovjet időszakban bár „nagyon kiterjedt kodifikációs munkálatok folytak a Szovjetunióban”,⁴² ebből az igyekezetből nem született önálló közigazgatási eljárási kódex sem a szovjet korszakban (1922-től), sem 1991 után, Oroszországban. 1999-ig Litvániának sem volt eljárási törvénye, egyes törvényekben voltak vonatkozó szabályozások (szabálysértési törvény, polgári perrendtartás, vámkódex, vasúti törvény, úttörvény).⁴³ A 2000-es évekig Lettországból sem volt kódexált szabályozás, hanem elsőként reguláció volt jellemző a szabálysértési törvényben, valamint a polgári perrendtartásban, illetve a közigazgatási cselekményekre (aktusokra) nézve volt hézagos eljárási szabályozás.⁴⁴ Ukrajna az az eset, ahol 1927-ben volt ugyan kódex, de a szovjet korszak után elnyert függetlenséget követően ez nem állt vissza, közigazgatási eljárási szabályokat a szabálysértési törvény, a vámkódex, az erdészeti törvény, valamint a földtörvény tartalmaz.⁴⁵

Az első történetileg széles körben alkalmazott esetkör, hogy a szervezeti jogszabályok állapítják meg az anyagi jogi rendet, míg az alaki jogi rend lehetséges akár az anyagi jogszabályokkal vegyesen, akár belső utasítások önmagukban is meghatározhatják a normarendet.⁴⁶

A másik aleset, amikor a közigazgatási aktusok ellen igénybe vehető jogorvoslati eszközöket és a jogorvoslati fórumrendszert egységes jogszabályként tételezik, így járt el például Magyarország 1901-ben a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről szóló 1901. évi XX. törvény (a továbbiakban: Egysztv.) megalkotása során.⁴⁷

³⁶ OECD (2007): *Hogyan korszerűsítsük a közigazgatást? A követendő út*. LŐRINCZ Lajos szerk.-lekt. – KINCSES László – KOI Gyula – LINDER Viktória ford. [Budapest–Paris], OECD-MTA Jogtudományi Intézet. 285.

³⁷ JOSEPH, Philip A. (2001a): *Constitutional and Administrative Law in New Zealand*. Wellington, Brookers.

³⁸ OECD 2007, 225.

³⁹ SZÜCS 1976, 122.

⁴⁰ OECD 2007, 285.; SZAMEL 2011a, 63.

⁴¹ JENDROŰKA, Jan (1970): *Postępowanie administracyjne w kodyfikacjach europejskich państw socjalistycznych*. Warszawa, Państwowe Wydawnictwo Naukowe. 166.

⁴² SZÜCS 1976, 131.

⁴³ KOI Gyula (2011c): Litvánia közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer. 926–929.

⁴⁴ KOI Gyula (2011b): Lettország közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer. 903–904.

⁴⁵ DODINA, Eugeniya (1999): (Ukrainian) general procedural codes in administrative law. In GALLIGAN, Denis J. – SMILOV, Daniel M.: *Administrative law in Central and Eastern Europe 1996–1998*. Budapest, CEU Press. 390–391.

⁴⁶ TOLDI 1980, 168.

⁴⁷ TOLDI 1980, 168–169.

Mivel Nagy-Britanniával foglalkozunk a modellek elemzése során, ellenben Oroszországgal nem, így egy rövid eszmefuttatást megér a mai orosz közigazgatási eljárásjog bemutatása. Tény, hogy a szovjet közigazgatási jog nem nagyon fordított gondot a közigazgatási eljárásra (bár az első szabályok már 1919-ben megjelentek),⁴⁸ a közigazgatási aktustan volt erős.⁴⁹ Az orosz közigazgatási eljárásjogban ma sincsen csupán egyetlen általános közigazgatási eljárásjogi törvény. Az eljárás tételes jogi alapokon (*normativnoj pravovoj bazi*) nyugszik.⁵⁰ Lehet beszélni a közigazgatási eljárás dogmatikájáról (jellemzői, elvei, szakaszai).⁵¹ Egyes tankönyvek a különféle orosz (és szovjet) közigazgatási szerzők nézeteinek eltéréseit és azonosságait is ismertetik.⁵² A tankönyvekből kitűnik, hogy az orosz közigazgatási eljárásjog alapvetően két nagy típusát ismeri a közigazgatási eljárásjognak: a (jelző nélküli) közigazgatási eljárást (*administrativnij processz*); továbbá a közigazgatási bíraskodási eljárást (*administrativno-juridickionnij processz*).⁵³ Ezt az Aljohin–Kozlov-féle 1994-es közigazgatási jogi tankönyv is így használja.⁵⁴ Ezeket a kérdéseket különféle törvények szabályozzák, olykor az egyes eljárási mozzanatokat is akár egy-egy.

A részletekbe menő tételes jogszabályi ismertetésre nem térünk ki, e mozzanatok közül sorolunk csupán fel néhányat, amelyek a bizonyítási eszközök közül kerülnek ki: a tanú például bizonyítási eszköz, de a tanúvallomás már bizonyíték.

Ad b) Nézetünk szerint a második esetkör a keretjellegű közigazgatási eljárásjogi szabályozás. Itt már találhatók konkrét, az önállóság jeleit mutató, többnyire rövidebb közigazgatási eljárásjogi szabályozások. Ide a később elemzendő USA APA keretjellegű föderális kódexe (1946) sorolható. Hasonló volt az 1889-es *Ley de bases de procedimientos*

⁴⁸ Ilyen volt a Petíciós és Panaszügyi Központi Iroda felállítása az 1919. május 4-i dekrétummal. BRAIBANT, Guy (1985–1986): La procédure non contentieuse. In BRAIBANT, Guy: *Institutions administratives comparées*. III. *Les contrôles*. Paris, FNSP–IEPP. 351.

⁴⁹ Vesd össze az első szovjet közigazgatási jogi tankönyvvvel: Советское административное право. Учебник для вузов (1940). Москва, Юридическое Издательство. Lásd a későbbi irodalomból: Студеникин, Семен Севастинович (1949): Советское административное право Москва, Государственное Издательство Юридической Литературы. 106–131. Петров, Георгий Иванович (1960): Советское административное право. Общая часть. Ленинград, Издательство Ленинградского Универзита 79–82., 198–219. Kivételképpen a közigazgatási eljárással foglalkozó szovjet munka: Салищева, Надежда Георгиевна (1964): Административный процесс в СССР. Москва, Издательство Юридической Литературы. Nagyeczsa Georgijevna Szalicseva (1924–2017) közigazgatási eljárásjogász, 1948-tól oktatott és kutatott, nemrég bekövetkezett elhunytát követően az Orosz Tudományos Akadémia Jogtudományi Intézete emlékkönyvvel búcsúzott tőle: Надежда Георгиевна Салищева. Книга памяти (2017). Москва, Проспект. A szovjet közigazgatás elméletéről: Лунёв, Александр Ефремович (1974): Теоретические проблемы государственного управления. Москва, Издательство Наука. (Főleg az általános elméletekre és a szervezeti jogi kérdésekre koncentrált).

⁵⁰ Сатышев, Владимир Ефремович (2006): Административное право. Курс лекций. Москва, Экзамен 43.

⁵¹ Безденежных, Владимир Михайлович (2006): Административное право. Краткий учебный курс. Москва, Экзамен. 120.

⁵² Липатов, Евгений Гаврилович et al. (2006): Административное право. Курс лекций. Москва, Экзамен 334.

⁵³ Безденежных, Владимир Михайлович (2006): Административное право. Краткий учебный курс. Москва, Экзамен 123., 132. Сатышев, Владимир Ефремович (2006): Административное право. Курс лекций. Москва, Экзамен 46. Липатов, Евгений Гаврилович et al. (2006): Административное право. Курс лекций. Москва, Экзамен 335.

⁵⁴ Липатов et al. 2006, 335.; 1. lj.

administrativos, azaz az első spanyol közigazgatási eljárási kerettörvény (a továbbiakban: BPA) is, de azt a szoros tárgyi összefüggés miatt a következő pontban vizsgáljuk. Ilyen jelenleg Luxemburg két eljárást szabályozó jogszabálya: a luxemburgi nem bírói útra tartozó közigazgatási eljárásokról szóló (keret)törvény 1978-ból (a továbbiakban: CLux.), valamint a luxemburgi állami és községi adminisztráció alá tartozó ügyek esetében követendő eljárásokról szóló nagyhercegi rendelet 1979-ből (a továbbiakban: CdLux.). Az első egy 15 szakaszból álló kerettörvény, utóbbi az állami és községi igazgatási szervek eljárását szabályozza hasonlóan rövid terjedelemben (közigazgatási középszint a csekély államterület miatt nincsen).⁵⁵ Erre emlékeztet az az esetkör, amikor a szocialista időszakban Románia csak a jogsértő aktusok bírósági felülvizsgálatát szabályozta igen röviden 1967-ben.⁵⁶

Ad c) Napjainkra – szemben azzal a korábbi eltúlzott (hamis) nézettel, amely az átfogó szabályozást azokhoz a szocialista országokhoz kötötte,⁵⁷ amelyek azonban az 1925. évi 274. számú osztrák közigazgatási eljárási törvényből (*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz*, a továbbiakban: AVG) táplálkozó jogelődökre támaszkodtak, így kapitalista előkép másolatai voltak többségében – az államok egy nem elhanyagolható része áttért a közigazgatási eljárásjog kódexalapú szabályozására. Az 1889-es BPA⁵⁸ világhírűségét a nemzetközi⁵⁹ és a hazai⁶⁰ szakirodalom esetenként vitatta a közigazgatási eljárási kódexek között. A BPA-t vagy az úgynevezett *Azcárate* törvényt (sp. *Ley Azcárate*) 1889. október 19-én fogadták el, a spanyol szakirodalom megfogalmazása szerint mint a közigazgatási eljárási törvényt, bár az első teljes körű szabályozást 1958-ban mutatta fel a spanyol jog.⁶¹ A francia szakirodalom – némi malíciával – hivatkozik arra, hogy a spanyolok hangsúlyozzák e téren elsőségüket, és azt emeli ki, hogy a korábbi kódex a második spanyol közigazgatási eljárási kerettörvény (a továbbiakban: BPA II.) megjelenésével többé már nincs hatályban (annak kiemelése mellett, hogy gyakran az osztrák AVG I.-et [1925] tartják elsőnek).⁶²

Nagyon jelentős volt az 1925-ben keletkezett említett osztrák AVG I., amely a későbbiek során az 1927-es régi ukrán közigazgatási anyagi jogi és eljárási törvény

⁵⁵ OECD 2007, 287.; Koi Gyula (2011d): Luxemburg közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – Koi Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer. 302–303.

⁵⁶ A magyar szövegre lásd: TOLDI Ferenc összeáll. (1968): *A szocialista országok általános államigazgatási törvényei I–II*. Budapest, Tanácsakadémia – MTA ÁJL Jogösszehasonlító Osztály. II. 145–151. Későbbi, szövegazonos változata: TOLDI Ferenc bev. – RÁCZ Lajos szerk. (1978): *Az európai népi demokratikus országok általános államigazgatási törvényei*. Budapest, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet. 384–597.

⁵⁷ SZÚCS 1976, 117–119., 131–133.

⁵⁸ A BPA-ra a spanyol irodalomból: QUINTANILLA-NAVARRO, Myriam (2007): *El derecho de Audiencia en la doctrina legal del Consejo de Estado*. Madrid, Dyckinson. 43–47.

⁵⁹ SCHWARZE, Jürgen (2005): *Europäisches Verwaltungsrecht*. Baden-Baden, Nomos. 57.

⁶⁰ SZÚCS 1976, 117.

⁶¹ „Al margen de la conocida como Ley de Azcárate, de 19 de octubre de 1889, la primera regulación completa del procedimiento administrativo en nuestro ordenamiento jurídico es la contenida en la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958.” V-Lex. Forrás: https://legislacion.vlex.es/vid/ley-procedimiento-administrativo-comun-729582281?_ga=2.122358472.23270739.1530576028-1980881080.1530576028 (A letöltés dátuma: 2018. 06. 05.)

⁶² BRAIBANT 1985–1986, 328–329.

(a továbbiakban: CUKr.),⁶³ az 1928-as csehszlovák első, 8. számú kormányrendeleti szabályozás (a továbbiakban: RCsv. I.), az 1928-as lengyel 341. számú közigazgatási eljárási kódex (a továbbiakban: CPL.), valamint a külön szabályozott, szintén 1928-as 342. számú lengyel közigazgatási végrehajtási eljárási kódex (a továbbiakban: CPLv.) és az első, 1928-as jugoszláv (a továbbiakban: CYu. I.), majd az 1930-as második jugoszláv (a továbbiakban: CYu. II.) átfogó kódexekre és jogegységesítésre egyaránt hatott.⁶⁴ Ezeket különféle szabályozások követték, így például 1950-ben megjelent a második osztrák kódex (a továbbiakban: AVG II.).⁶⁵ Ezt követte 1955-ben a második, 20. számú csehszlovák kormányrendeleti szabályozás (a továbbiakban: RCsv. II.), a harmadik jugoszláv kódex 1956-ban (a továbbiakban: CYu. III.), továbbá ilyen volt az első hazai kódexünk az 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól (a továbbiakban: Et.),⁶⁶ illetve az 1889-es spanyol kódexet újrakodifikáló 1958-as szabályozás (a továbbiakban: BPA II.),⁶⁷ illetve a máig hatályos *Kodeks Postepowania Administracyjnego*, az 1960. évi 30. törvény a lengyel közigazgatási eljárásról (a továbbiakban: KPA)⁶⁸ és az 1966. évi 24. törvény a lengyel

⁶³ Az ukrán kódex (CUkr.) elsőségét néhány forrás mondja csak ki: TOLDI 1968, I. 4.; TOLDI 1980, 169. – nyilván a hatálybalépés időpontját figyelembe véve – 1928-at ír.

⁶⁴ SZÜCS 1976, 117–119., 131–133.; TOLDI 1980, 169. Az ukrán kódexre lásd továbbá: LÖRINCZ Lajos (1974): A szovjet igazgatástudomány helyzete és fejlődése. *Állam- és Jogtudomány*, 17. évf. 2. sz. 206. Ő jegyzi meg az ukrán kódexről, hogy a kényszerítő eszközök alkalmazására felhatalmazott igazgatási szervek tevékenységét és az igazgatási ellenőrzés különböző fajtáit rögzíti, elismerve az igazgatási jog rendészeti jogként való felfogásának helyességét. Toldi korábbi művében is az 1928-as esztendő mellett kardoskodik, ám Lörinczhez hasonlóan jelzi, hogy ez nem kizárólag eljárási kódex volt, de rengeteg eljárási rendelkezést tartalmazott. Toldi helyesen mutatott rá, hogy a kódex egy részét 1968-ra hatályon kívül helyezték, újrakodifikálása napirenden volt az Ukrán SZSZK-ban. Tudomásunk szerint ebből soha nem lett semmi. TOLDI 1968, I. 4.

⁶⁵ OECD 2007, 285. SZAMEL Katalin (2011b): Ausztria közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – Koi Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer. 536. Az osztrák eljárás részletes elemzése: BOROS Anita (2010c): Ausztria. In BOROS Anita: *Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban I. A közigazgatási bizonyítás elmélete. II. A közigazgatási bizonyítás gyakorlata*. Budapest, Magyar Közlöny. I. 97–106. Nem vitatva a tényt, hogy az AVG I. „[á]ltfogta az egész eljárás folyamatát, példaként szolgálva számos későbbi (jugoszláv, szlovák, cseh, lengyel) és nem utolsósorban a magyar” közigazgatási eljárásjogi szabályozásoknak, ugyanakkor kevésbé véljük tartatónak az AVG I. időrendi elsőségére történő utalást. Az AVG I. példaadó jellegére lásd: BOROS 2010c, I. 97.; „Ausztria 1925-ben megalkotta a világ első közigazgatási törvényét.” KILÉNYI Géza (2005d): Bevezetés. A Ket. szabályozási előzményei és céljai. In KILÉNYI Géza szerk.-lekt.: *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, KJK-KERSZÖV. 15.; „1925-ben Ausztriában fogadtak el először ilyen közigazgatási eljárási törvényt.” LÖVÉTEI István (2005): A nem jogvitás közigazgatási eljárásjog. In LÖRINCZ Lajos szerk. (2005): *Közigazgatási eljárásjog*. Budapest, HVG-ORAC. 37–39.; “Soon, uniquely in Europe, the Austrian administrative procedure code was made.” BOROS, Anita (2014c): Act on administrative proceedings. In PATYI, András – RIXER, Ádám – KOI, Gyula Eds.: *Hungarian Public Administration and Administrative Law*. Passau, Schenk Verlag. 420. Jellegadó vélemény a német nyelvű szakirodalomban: IRRESBERGER, Karl (2004): Europäisierung der Verwaltungsverfahrenrecht. Länderbericht Österreich. In HILL, Hermann – PITSCHAS, Rainer Hrsg. (2004): *Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht. Beiträge der 70. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung vom 20. bis 22. März 2002 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*. Berlin, Duncker und Humblot. 42–43.

⁶⁶ OECD 2007, 287.

⁶⁷ BPAN (spanyol verzió). Forrás: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lpa.html (A letöltés dátuma: 2018. 06. 01.)

⁶⁸ KPA (lengyel verzió). Forrás: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19600300168> (A letöltés dátuma: 2018. 06. 01.) A nyomtatott magyar szövegre lásd: TOLDI 1968, II. 3–57. és TOLDI 1968, II. 58–136. és TOLDI–RÁCZ 1978, 384–471. és TOLDI 1968, II. 385–597.; OECD 2007, 287.

közigazgatási végrehajtásról (a továbbiakban: KPAv.),⁶⁹ továbbá az 1960-as harmadik csehszlovák kormányrendelet (a továbbiakban: RCsv. III.) is. 1965-ös a negyedik jugoszláv kódex (a továbbiakban: CYu. IV.).⁷⁰ 1967-ben jelent meg a három rendeleti szabályozás után a csehszlovák (jelenleg: szlovák) kódex (a továbbiakban: CCs I.),⁷¹ valamint a régi norvég kódex (a továbbiakban: CNor.I.).⁷² 1968-ban jelent meg a svájci közigazgatási eljárásról szóló szövetségi törvény (a továbbiakban: CCHf),⁷³ és 1970-ben az új norvég (a továbbiakban: CNor. II.), máig hatályos kódex,⁷⁴ valamint az 1970-es régi bolgár közigazgatási eljárási törvény (a továbbiakban: CBg. I.),⁷⁵ továbbá 1971-ben a svéd 291. számú kódex (a továbbiakban: CSve.),⁷⁶ 1976-ban született a német (NSZK) VwVfG,⁷⁷ valamint az első portugál kódex (a továbbiakban: CP I.).⁷⁸ Az ötödik jugoszláv kódex (a továbbiakban: CYu. V.) 1978-ból való.⁷⁹ 1981-ben a magyar eljárási törvényt formailag újrakodifikálták, azaz módosították, kiegészítették és egységes szerkezetbe foglalták, így született meg az 1981. évi I. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szerkezetbe foglalásáról (a továbbiakban: Áe.).⁸⁰ 1982-es a máig hatályos finn 598. számú törvény (a továbbiakban: CFin.), a dán pedig 1985-ös (a továbbiakban: CDK). 1991-ben született az osztrák eljárási törvény (a továbbiakban: AVG III.).⁸¹ 1989-ben je-

⁶⁹ TOLDI 1968, II. 1. utal a külön szabályozásra.

⁷⁰ TOLDI 1968, II. 49–183.

⁷¹ TOLDI 1968, II. 9–48. A csehszlovák kormányrendeleti szabályozásokat Braibant „szabályozásoknak,” Toldi a lengyel és a jugoszláv kódexszel együtt „átfogó szabályozásnak” mondja. Ez azért eléggé nagyvonalú szemlélet egy, a jogi hierarchia alsóbb fokán elhelyezkedő, ráadásul háromszor is rendeletként kiadott regulációval szemben. Braibant korrektil jelöli azonban a lengyel, jugoszláv és magyar szabályozásuknál törvény voltukat. BRAIBANT 1985–1986, 330.; TOLDI 1980, 169.

⁷² BRAIBANT 1985–1986, 329.

⁷³ BRAIBANT 1985–1986, 329.; OECD 2007, 289.

⁷⁴ OECD 2007, 288.

⁷⁵ TOLDI–RÁCZ 1978, 1–85.

⁷⁶ TAMÁS András (2011): Svédország közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk. (2011): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer. 564.

⁷⁷ OECD 2007, 288.

⁷⁸ OECD 2007, 288.

⁷⁹ TOLDI–RÁCZ 1978, 146–383.

⁸⁰ PATYI András szerk. (2007f): *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest, Dialóg Campus. 44–45. A törvény szövegére (az 1981. évi I. törvénytől az 1957. évi IV. törvényre történő utalással): TAMÁS Andrásné – HÁRSFALVI Rezsőné – KOMÁROMI Gábor összeáll. (1988): *Hatályos jogszabályok gyűjteménye 1945–1987 I. Törvények, országgyűlési határozatok, törvényerejű rendeletek, elnöki tanácsi határozatok*. Budapest, KJK. 79–88., 424. Patyi rámutat, hogy az 1957. évi IV. tv. (Et.) rövidítése közkeletű volt. Közel negyedszázadnyi tapasztalat után sajátos jogalkotási technikával, a módosításokkal és kiegészítésekkel egységes szerkezetbe foglalt törvényt nem módosító, hanem önálló törvényként alkották újra, formailag tehát új törvény született. Az 1957-es Et. hatályban maradt részeire is csak 1981. évi I. törvényként (Áe.) lehetett hivatkozni. Az Áe. hivatalos rövidítéséről és államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1981. évi I. törvény hatálybalépéséről és egyes jogszabályok módosításáról szóló 1981. évi 25. tvr. (a továbbiakban: Áe.reg.) rendelkezett. Lásd: PATYI András (2007c): A közigazgatási hatósági eljárás mai rendjének kialakulása Magyarországon – vázlat. In PATYI András szerk.: *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest, Dialóg Campus. 44. A tvr. szövegére: TAMÁSÉ–HÁRSFALVINÉ–KOMÁROMI 1988, 709.

⁸¹ BOROS 2010d, I. 97–109.

lent meg a Kínai Népköztársaság közigazgatási eljárási törvénye (a továbbiakban: CCn.),⁸² 1991-ben az olasz (a továbbiakban: Clt.),⁸³ és az 53. számú horvát közigazgatási eljárási törvény (a továbbiakban: CCro.),⁸⁴ 1992-ben a harmadik spanyol közigazgatási eljárási keret-törvény (a továbbiakban: BPA III.),⁸⁵ 1993-ban az észt törvényt alkották meg,⁸⁶ 1994-ben Japán (a továbbiakban: CJap.),⁸⁷ 1995-ben Mexikó (a továbbiakban: CMex.),⁸⁸ 1996-ban Dél-Korea (a továbbiakban: CRok.) alkotott eljárási törvényt.⁸⁹ 1998-ban Hollandia (a továbbiakban: CNl.),⁹⁰ 1999-ben Spanyolország a negyedik spanyol közigazgatási eljárási kerettörvény megalkotásával (a továbbiakban: BPA IV.),⁹¹ és Szlovénia (a továbbiakban: CSlov.),⁹² valamint Görögország hozott eljárási regulációt (a továbbiakban: CGR).⁹³ 2001-es a lett szabályozás (a továbbiakban: CLt.).⁹⁴ 2004-ben született meg az új cseh szabályozás (a továbbiakban: CCS II.),⁹⁵ akárcsak a magyar 2004. évi CXL. törvény a hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (a továbbiakban: Ket.).⁹⁶ Ugyanekkor csatlakozott Románia a kódexszel rendelkező országok közé az 554-es számú közigazgatási eljárási

⁸² PAN, Guoping – MA, Limin (2010): *China's Laws*. Beijing, China International Press. 173. A kínai közigazgatás, közigazgatási jog, illetőleg közigazgatási eljárásjog kutatása nemcsak az esetleges nyelvi akadályok (például gyenge fordítások, nehézkes kollegiális kapcsolatok, nem könnyen kivitelezhető könyvtári kutatások) miatt problémás. Bár a világ legrégebbi folyamatosan fennálló (és alapvetően ókori alakjával azonos) kínai nemzet által vitt) államáról és közigazgatásról van szó, amely sokáig nem praktikus tudáson, hanem konfucianus filozófiai ismereteken és történeti krónikák, valamint versgyűjtemények recitálásán és gondolkodva elemzésén, továbbá az írástudás tanultságán nyugodott (ám amely az írásbeli versenyvizsga intézményét adta a világnak ugyanakkor), a közigazgatási jogot önálló jogágként csak három és fél évtizede kezeli. Az első tankönyv: WANG, Minzan – ZHANG, Shangzhuo (1983): *Xingzhengfa gaiyao*. Beijing, Publishing House of Law. Ez a kötet egyedül a lausanne-i Institut suisse de droit comparé könyvtárában található meg Kínán kívül, illetve pekingi kutatásaimnak köszönhetően fénymásolatban nálam. Az általunk könnyebben hozzáférhető nyugati nyelvű szakirodalmak közül a legújabb ugyan nem a kínai alapeljárást, hanem a bírósági eljárást, a közigazgatási pert vizsgálja: WANG, Wei (2017): *Le rôle contentieux administratif en Chine: un régulateur des pouvoirs publics*. In PERROUD, Thomas et al. eds. (2017): *Mélanges en l'honneur du professeur Gérard Marcou*. Paris, Institut de recherche juridique de la Sorbonne. 1049–1060.

⁸³ BRAIBANT 1985–1986, 128. rámutat arra, hogy négy tervezet volt korábban, a második világháború után: két parlamenti és két kormányzati. Az 1991-es (1999-ben módosított) olasz kódexre: OECD 2007, 228.

⁸⁴ DORDEVIĆ, Alexander (1999): (Croatian) general procedural codes and laws. In GALLIGAN, Denis J. – SMILOV, Daniel M.: *Administrative law in Central and Eastern Europe 1996–1998*. Budapest, CEU Press. 27., 46.; 17. vj.

⁸⁵ OECD 2007, 288.

⁸⁶ Koi Gyula (2011a): Észtország közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – Koi Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer. 877–881.

⁸⁷ OECD 2007, 287.

⁸⁸ OECD 2007, 288.

⁸⁹ OECD 2007, 286.

⁹⁰ OECD 2007, 287.

⁹¹ OECD 2007, 288.

⁹² HALÁSZ Iván (2011c): Szlovénia közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – Koi Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer. 802–803.

⁹³ OECD 2007, 287.

⁹⁴ Koi 2011c, 903.

⁹⁵ OECD 2007, 286.; HALÁSZ Iván (2011a): A Cseh Köztársaság közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – Koi Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer. 714–715.

⁹⁶ OECD 2007, 288.

törvény (a továbbiakban: CRom.) megalkotásával.⁹⁷ 2006-os a hatályos bolgár kódex.⁹⁸ Említendő a 2015. évi 39. harmadik spanyol törvény (a továbbiakban: PACAP).⁹⁹ 2016-ban Magyarországon megalkották az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényt (a továbbiakban: Ákr.),¹⁰⁰ ekkor került sor a francia *Code des relations entre le public et l'administration*, a francia közigazgatási eljárási kódex (a továbbiakban: CRPA) megalkotására,¹⁰¹ amellyel egy egységes hatósági közigazgatási eljárási kódexe lett Franciaországnak, amely a részleges szabályozással rendelkező (kódex nélküli) országok közül kódexszel rendelkező orszaggá vált.

Az „ideális közigazgatási eljárási kódex” egy olyasfajta elképzelt iránytű, amely a közigazgatási eljárással foglalkozó jogtudósok fejében ott van (vagy legalábbis ott kellene lennie). Ez egy olyasfajta ideáltipikus kódex, amely nagyjából elképzelhető, de nem lehet tétélekbe formulázottan leírni, és sorvezetőszerűen behasonlítni a világban éppen létező közigazgatási eljárási kódexekkel. (Nyilván nem minden országban azonos módon jelenik meg.) Persze nem lehet a közigazgatási eljárásokat és eljárásjogot a sajátos nemzeti megoldások nélkül megérteni, ezért ezeket érdemes mindig külön is vizsgálat alá venni. Ott, ahol van közigazgatási bíráskodás, számolni kell a döntvényjog nemcsak közigazgatási eljárást fejlesztő hatásával, hanem azzal az inspirációval is, amelyet a közigazgatás-tudományra nézve jelent.

Egy lehetséges tipizálás a közigazgatási eljárási szabályokra az alábbi, magunk ezt ismerjük legteljesebbnek. Ehhez hozzátenni aligha tudunk, ebből elvenni nincs okunk, némi változtatással így tehát *Patyi András* és *Boros Anita* érvrendszerét vesszük át a külső eljárások és belső eljárások igen adatgazdag felosztása nyomán.¹⁰²

Külső közigazgatási eljárásnak minősülnek a következők:

Ad a) A közigazgatási hatósági eljárások olyan eljárások, amelyek során a közigazgatási hatósági ügyekben közigazgatási hatóságok járnak el, és a közigazgatási szervezeten kívüli jogalanyok – ők lesznek az eljárás ügyfelei – számára állapítanak meg jogokat és kötelezettségeket. Mindez azt jelenti, hogy az eljáró közigazgatási hatóság és az ügyfelek között hatósági eljárási jogviszony jön létre, amely alapján a hatóság döntést és közigazgatási anyagi jogi jogviszonyt keletkeztet, vagy a már meglévő anyagi jogi helyzetben idéz elő változást (például a hatóság elrendeli a nem jogszabályszerű felépítmény lebontását). Olyan eset

⁹⁷ SIPOS Katalin (2011b): Románia közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – Koi Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer. 831–832.

⁹⁸ SIPOS Katalin (2011a): Bulgária közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – Koi Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer. 859–862.

⁹⁹ PACAP (spanyol verzió). Forrás: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565> (A letöltés dátuma: 2018. 06. 01.)

¹⁰⁰ BOROS Anita – DARÁK Péter szerk. (2018): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest, NKE. 11.

¹⁰¹ POLLÁK Kitti (2016): Ket. „francia módra” – az új francia közigazgatási eljárási kódex. *Eljárásjogi Szemle*, 2. évf. 3. sz. 26–31.

¹⁰² A lentebbi, közigazgatási eljárások tipizálására vonatkozó fejtegetés egészére: PATYI 2007f, 23–29. illetve BOROS Anita (2018a): A közigazgatási eljárás és eljárásjog fogalma és rendszere. In BOROS Anita – DARÁK Péter szerk.: *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. (Elektronikus kiadvány.) Forrás: https://akk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/%C3%81kr.%20tk._1.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 25.) 10–27., 12–13.

is előfordul, hogy a hatóság két ellenérdekű ügyfél jogvitáját kénytelen feloldani (ügynevezett kvázi judiciális eljárás), vagy éppen valamely jogellenes magatartás miatt valamilyen hátrányos jogkövetkezményt, azaz szankciót alkalmazni az ügyféllel szemben.¹⁰³ Ezeket a jogviszonyokat rendezi általános szinten az Ákr.

- Ad b) Emellett vannak olyan közigazgatási eljárások is, amelyek bár jellegüket tekintve illenének is az *a)* pontban felsorolt eljárások valamely típusába, azonban a jogalkotó úgy döntött, hogy azokat kiemeli az Ákr. hatálya alól. Az Ákr. ugyanis maga akként rendelkezik, hogy a szabálysértési eljárásra, a választási eljárásra,¹⁰⁴ a népszavazás kezdeményezésére és a népszavazási eljárásra, az adó-, valamint vámigazgatási eljárásra, a menekültügyi és idegenrendészeti, valamint – az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével – az állampolgársági eljárásra, a versenyfelügyeleti eljárásra, valamint a Magyar Nemzeti Banknak a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 4. § (2) és (5)–(9) bekezdéseiben, valamint a bizalmi vagyonkezelőkről és a tevékenységük szabályairól szóló 2014. évi XV. törvényben meghatározott feladatkörével összefüggő hatósági eljárásokra nem terjed ki a hatálya. Ezeket szokás az *Ákr. hatálya alól kivett eljárásoknak* nevezni.
- Ad c) Ismerünk olyan közigazgatási eljárásokat is, amelyek már nem illeszthetők az első pontban jelzett eljárások közé, noha azokat is közigazgatási szervek folytatják le, és valamilyen rajtuk kívüli jogalany számára állapítanak meg valamilyen jogot vagy kötelezettséget, azonban ezek a közigazgatási szervek vagy nem minősülnek hatóságoknak, vagy az adott döntést nem hatósági jogkörben hozzák meg (*nem hatóság által meghozott, illetve hatóság által meghozott nem hatósági döntések*). Ilyen például a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Kormányrendeletben megfogalmazott szabályozás is. Ez a kormányrendelet alapján az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter által vezetett minisztérium jogorvoslati feladatai körében elbírálja többek között az irányító hatóság valamilyen támogatást megállapító döntése ellen benyújtott kifogásokat [12. § (1) bekezdés].
- Ad d) Vannak olyan esetek is, amikor a közigazgatáson kívüli jogalanyra ható eljárás eljárási szabályait már nem is jogszabály határozza meg: ilyen például az az eset, amikor az államháztartásról szóló törvény szerint *egyedi miniszteri döntés* alapján állapítanak meg egy sportcélú támogatást, és a támogatáshoz benyújtandó kérelmet és mellékleteit egy tájékoztatónak vagy felhívásnak nevezett dokumentum foglalja össze.

Ezeket nevezzük összefoglaló néven a közigazgatás külső eljárásainak.

¹⁰³ A lentebbi, közigazgatási eljárások tipizálására vonatkozó fejtegetés egészére: PATYI 2007f, 27.

¹⁰⁴ Lásd ehhez: CSERVÁK Csaba (2015a): A választási szervek szabályozása, különös tekintettel a Nemzeti Választási Bizottságra. In CSERNY Ákos szerk.: *Választási dilemmák. Tanulmányok az új választási eljárási törvény novumai és első megmérettetése tárgyában*. Budapest, Nemzeti Közszozlálati Egyetem. 10–27.

Belső közigazgatási eljárások az alábbiak:

- Ad a) Számtalan eljárási szabályt határoznak meg *a különböző szervezetek belső szabályozói*: ezeknek számtalan formája ismeretes, de talán legtipikusabb a szervezeti és működési szabályzat, amelyben a szervezet belső működésére vonatkozó eljárási szabályok is megjelennek (például a vezető akadályoztatása esetén ki minősül aláírásra jogosultnak), de idesorolhatjuk a háttérintézményekkel összefüggő eljárásokat is.¹⁰⁵
- Ad b) A mai közigazgatásunkban számos testület, bizottság működik: ezeknek a testületeknek az eljárását a testület jellegétől függően különböző jogi szabályozók határozzák meg (*testületi és bizottsági eljárási szabályok és ügyrendek*). A nemzeti szabványosítással összefüggő közfeladatokat köztestületként ellátó Magyar Szabványügyi Testület eljárásának szabályait például a nemzeti szabványosításról az 1995. évi XXVIII. törvény határozza meg. Az Országos Doktori Tanács az ország egyetemi Doktori Tanácsainak elnökeiből álló testület, amelynek az eljárási szabályai az oktatásért felelős miniszter által jóváhagyott ügyrendben találhatók.
- Ad c) Sajátos eljárási szabályok érvényesülnek a *jogi normaalkotási eljárások* során is.
- Ad d) Hasonlóképpen szabályozott eljárás mentén járnak el *a különféle közfeladatot ellátó szervezetek* is, így például az állami tulajdonban álló gazdasági társaságok, alapítványok a közfeladat-ellátással összefüggésben (például mettől meddig lehet tartózkodni egy vasútállomáson).
- Ad e) *Közigazgatási szerv dolog feletti (tulajdoni) rendelkezési joga*. A legtöbb közigazgatási szervnek van valamilyen dolog a használatában, tulajdonában, amelyek fölött rendelkezhetnek (például egy egyetem engedélyezheti egy egyesületnek, hogy székhelyét az egyetemre jelentse be a bírósági nyilvántartásba vételi eljáráshoz).
- Ad f) Végül ide kell sorolnunk a *közigazgatási pereket* is, amelyek szabályait a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) határozza meg.¹⁰⁶

2. A közigazgatási eljárás szabályozásának nemzetközi modelljei

2.1. A francia szabályozási modell¹⁰⁷

Számtalan helyen nem egyszer rögzített tény: a francia tudományosság sokat tett a közigazgatási jogi gondolkodás megerősítéséért (körülbelül ugyanannyit, mint a szintén tudományalapító németajkú szerzők). Ugyanez igaz a közigazgatási eljárásra (és a bíráskodásra).

¹⁰⁵ Az MTA történeti és hatályos, külső és belső szabályainak feldolgozására: Koi Gyula (2017): A Magyar Tudományos Akadémia szabályozása. Múlt és jelen kérdései. In JAKAB András – KÖRTVÉLYESI Zsolt szerk.: *A Magyar Tudományos Akadémia helyzete és reformlehetőségei*. Budapest, Osiris. 50–117.

¹⁰⁶ A csoportosításhoz különösen: PATYI 2007f, 27.

¹⁰⁷ Az alfejezet Koi Gyula írása.

Azonban nem mindenki kezeli azonos súllyal a témakört,¹⁰⁸ igaz ez amúgy nagyra becsült, nagy múltú, számos kiadást megért olyan francia tankönyvre,¹⁰⁹ amely bő terjedelemben világítja meg (az amúgy Mayer által alkotott) közigazgatási cselekmények (aktusok) tanát,¹¹⁰ valamint a közigazgatási bíraskodást,¹¹¹ de mit sem törődik a *procédure administrative non contentieuse*-zel,¹¹² amely a magyar közigazgatási hatósági eljárással azonos funkciójú, ám nem azonos a kétféle eljárás. A francia közigazgatási eljárásjog tehát vitás (azaz jogvitát tartalmazó), közigazgatási (bíróági) peres eljárásból (*procédure administrative contentieuse*), valamint közigazgatási hatósági eljárásból (fr. *procédure administrative non contentieuse*) áll alapvetően. Míg a francia közigazgatási peres eljárás a francia és nem francia szerzők figyelmét a közigazgatási jogtudomány kezdeteitől megragadta,¹¹³ a hatósági eljárás szabályozása sokáig problémás maradt.¹¹⁴ A korábbi időszakban ezért mind a francia, mind a szórványos hazai irodalom többnyire a közigazgatási bírósági eljárás szabályait (fr. *procédure administrative contentieuse*) ismerteti. Utóbbi kérdés jelen kötetnek nem tárgya, így csupán azokra az előkérdésekre térünk ki, amelyek a jelen szabályozási rezsim szempontjából érdekesek. A CRPA előtti francia szakirodalom kiemeli, hogy a francia közigazgatási hatósági eljárás (is) a bírói jogfejlesztés által, lépésről lépésre alakult ki. A közigazgatási bíraskodás letéteményese a francia Államtanács (fr. *Conseil d'État*) – amely mára egyébiránt egyszerre konzultatív testület és közigazgatási felsőbbíróság. 1806-tól tették lehetővé az Államtanács számára, hogy a közigazgatás döntései elleni panaszokat megvizsgálja. Az ilyen irányú államtanácsai döntések bár csak döntési javaslatok voltak az államfő számára, valójában közvetlenül hatályosultak. Ezek a közigazgatási panaszok nyilván merőben eltérőek voltak

¹⁰⁸ Ennek tükrében meglepő, hogy a francia közigazgatási eljárás és közigazgatási eljárásjog elemzését az összehasonlító közigazgatás területén az angolszász munkák körében legelfogadottabb Chandler-féle könyv, illetve a német irodalomban talán legmegbecsültebb Gabriel és Kropp jegyezte könyv is nagyvonalúan figyelmen kívül hagyja. OWEN, Barry (2005): France. In CHANDLER, J. A.: Comparative Public Administration. London – New York, Routledge. 50–74.; GABRIEL, Oscar W. – KROPP, Sabine Hrsg. (2008): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt. Berlin, VS Verlag.

¹⁰⁹ WALINE, Marcel (1963): *Droit administratif*. Paris, Sirey.

¹¹⁰ WALINE 1963, 445–564.

¹¹¹ WALINE 1963, 141–277.

¹¹² Lásd a legnagyobb élő francia közigazgatási szerző tollából: DEBBASCH, Charles (1960): *Procédures administratives contentieuse et procédure civile. Étude de droit comparé interne I. La fixation du cadre de l'instance par les parties. L'instance en tant que limite*. Aix-en-Provence, La pensée universitaire.

¹¹³ Meglepő, hogy a franciáknál már olyan régi szerző, mint Alexandre Vivien is foglalkozott közigazgatási eljárásjogi kérdésekkel 1845-ös művében. Itt írja: „Dans les affaires administratives l'intérêt public réclame certaines facilités, certains tempéraments qui, sans altérer de droit, sont de nature à en modifier l'application.” „A közigazgatási perekben a közérdek bizonyos könnyítéseket, bizonyos mérsékléseket kíván, amelyek anélkül, hogy a jogot megsemmisítenék, képesek azt az alkalmazás során módosítani.” VIVIEN, Alexandre François (1845): *Études administratives*. Paris, Guillaumin. 141. Szerencsés utalni még Rudolf Gneist, illetve Lorenz Stein munkásságára, valamint Otto Mayer francia joggal foglalkozó műveire a német szerzők közül. Ezek francia vonatkozásait máig a legjobban foglalja össze: CONCHA Győző (1895–1905): *Politika I. Alkotmánytan. II. Közigazgatástan*. Budapest, Grill. 100–108. A francia hatásköri bíraskodásra a korábbi magyar szakirodalomból: LUKÁCS György (1894): A hatásköri vita. In LUKÁCS György: *A francia közigazgatás szervezete*. Budapest, Lampel–Wodianer. 99–102.

¹¹⁴ 1910 és 1965 között az IIAS/IISA és az annak 1930-as megalapítása előtt is már létező közigazgatási jogi világkonferenciákon (amelyet 1930-tól máig az egyetlen közigazgatási világszervezet szervez) nem hangzott el az addig megtartott 14 kongresszuson francia hatósági eljárásjogi előadás a nagyszámú francia résztvevő ellenére sem. Institut français des Sciences Administratives (1969): *La recherche administratives en France*. Paris, Cujas–CNRS. 184–186.

a magánjogi keresetektől, tehát itt a közigazgatási aktus volt támadható az aktus hibája vagy méltányossági hivatkozás okán.¹¹⁵ Azonban a fent említett közvetlen hatályosulás néhány esetében mégis az államfő jóváhagyása elmaradt, így ezt a korszakot a mérsékelt vagy kvázi igazságszolgáltatás korának nevezték. Az 1872. május 24-i, az Államtanács újjászervezéséről szóló törvény (a továbbiakban: CÉr.) azonban megteremtette az Államtanács önálló közigazgatási bírósági jogkörét, amely döntését egyedül hozza bíróságszerűen szervezett osztálya (szekciója). 1800-tól a prefektusi tanácsokat is felruházták a közigazgatási jogvitás ügyek alsóbb szintű (fokú) intézésével, de a prefektusi tanácsok sokáig az aktív közigazgatás alárendeltségében működtek. 1926-ban ezeket a szerveket függetlenítették a prefektusoktól, és több megyére kiterjedő illetékességgel szervezték meg őket. 1953-ban általános hatáskörű közigazgatási jogszolgáltató szervvé tették ezeket azokban a jogvitás közigazgatási ügyekben, amelyek nem tartoznak kifejezetten valamely más jogszolgáltató szerv hatáskörébe. Ezt követően nevezték el őket közigazgatási bíróságoknak (fr. *tribunaux administratifs*). Jelenleg 33 ilyen bíróság működik, 27 az anyaországban, 6 a tengerentúli területeken.¹¹⁶ 1987-ben létrejöttek a közigazgatási bíróság és az Államtanács közötti szinten elhelyezkedő közigazgatási fellebbviteli bíróságok (fr. *cours d'administratives d'appel*), így a bírósági rendszer háromszintűvé vált. A CRPA megjelenéséig igaz volt a megállapítás, hogy a francia közigazgatási eljárás alapvetően a közigazgatási bíróságra irányult. Az átmeneti időszakban például a bizonyítás szabályait illetően az érintettek meghallgatásának követelménye és a döntések indokolásának szabályai voltak kiemeltebbek.¹¹⁷

Ugyanakkor meglehetősen nagy volt a hallgatás a francia közigazgatásban a magán-személyek közigazgatási döntéshozatalban történő részvétele vonatkozásában, tartva a részérdek előterbe nyomulásától. Mindezekkel egyidejűleg a francia közigazgatási bírák kellő tapasztalata halmozódott fel ahhoz, hogy felismerjék az általuk felülvizsgált közigazgatási határozatok tartalmiságát anélkül, hogy eközben megkockáztatták volna a közigazgatási döntéshozatal megbénítását. A brit bírakkal szemben a francia bírákhoz rendkívül közel áll a közigazgatási határozatok tartalmisága, és emiatt szükségtelen mélységében kidolgozni, kodifikálni a közigazgatási hatósági eljárást.¹¹⁸ Mindezek kétség nélkül megmagyarázzák Ziller szerint, hogy miért szükségtelen az általánosság szintjén megalkotni a közigazgatási eljárási törvényt. Csupán részleges kodifikációk léteztek szerinte, főként az 1990-es évek végéről. Ilyen volt a közigazgatási dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló 1978-as törvény (a továbbiakban: ADA). Ez a szabályozás a közigazgatási titokkal és titokvédelemmel kapcsolatos elveket is szabályozta. Hasonló volt a szabadságjogok védelméről a számítástechnikai adatállományok (fájlok) alkalmazása során (1978) elnevezésű szabályozás (a továbbiakban: LPFI), valamint a közigazgatási aktusokkal kapcsolatos elvekkel foglalkozó 1979-es szabályozás (a továbbiakban: MAA). Ziller az általános közigazgatási eljárásjogi

¹¹⁵ LÖVÉTEI István (2000b): A közigazgatási eljárás és eljárásjog Franciaországban. In LŐRINCZ Lajos szerk.: *Eljárási jog a közigazgatásban*. Budapest, Unió. 29.

¹¹⁶ PATYI András (2007b): A közigazgatási eljárásjog Franciaországban. In PATYI András szerk. (2007): *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest, Dialóg Campus. 700.

¹¹⁷ PATYI 2007b, 700–701. BOROS Anita (2010g): *Bizonyítás Nyugat-Európa egyes államaiban*. In BOROS Anita: *Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban I. A közigazgatási bizonyítás elmélete. II. A közigazgatási bizonyítás gyakorlata*. Budapest, Magyar Közlöny. I. 116–117.

¹¹⁸ ZILLER, Jacques (1993): Les codification de la procédure administrative non contentieuse. In ZILLER, Jacques: *Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*. Paris, Montchrestien. 297–298.

kodifikáció magvának (fr. *embryon de codification de la procédure administrative générale*) tartja az 1983. november 28-i, a felhasználók és a közigazgatás közötti kapcsolatról szóló rendeletet (a továbbiakban: RAU). A felhasználók ez esetben az ügyfeleket, az igazgatottakat jelentik (az angolszászoknál: *clients*). A szabályozási tartalom (fr. *statut normatif*) alapján a reguláció önmagában Ziller szerint elégtelennek bizonyult az önálló szabályozás megteremtéséhez, de a tényleges jogalkotás (fr. *véritable codification*) alapjául főként az alapelvek (fr. *principes généraux*) voltak alkalmasak, ideértve részben még a helyi önkormányzati önállóság (fr. *libre administration des collectivités territoriales*) megalapozását is, ám számos szabályt nem tartalmazott. Ilyen például a közigazgatási belső utasítások alkalmazhatósága, végrehajthatósága (fr. *opposabilité à l'administration des circulaires publiées*), a közigazgatási határozatok elleni jogorvoslati lehetőség megjelölésének kötelezettsége (fr. *obligation d'indication des voies de recours contre les décisions administratives*), illetőleg a testületi döntésekre vonatkozó eljárási szabályok (fr. *éléments de procédure de décision pour les organes collégiaux*). Fontos ugyanakkor, hogy létezett az érdekeltnek meghallgatására vonatkozó eljárás (fr. *procédure des auditions des intérêts*).¹¹⁹ Pollák Kitti rámutat arra, hogy a RAU-t gyakorlatilag a később kidolgozott 1995-ös francia közigazgatási törvénykönyv-tervezet, a *Code de l'administration* (a továbbiakban: CLA) előfutárának, a kodifikációs folyamat részének kell tekinteni. Bár a CLA elnevezése szerint anyagi jogi tervezet, de valójában egyszerre lett volna alapelveket tartalmazó ügyféli kézikönyv és szervezeti, valamint eljárási szabályok összessége. Az I. könyv 1. része a közigazgatás és az ügyfél közti kapcsolatokat, míg az I. könyv 2. része a közigazgatás szervezetrendszerét szabályozta volna. Ehhez kapcsolódtak volna a rendeleti szintű szabályok a törvénykönyv II. könyvében. A közigazgatási törvénykönyv az eredeti elképzelés szerint sosem készült el.¹²⁰ A 2000-es években a kodifikációs folyamat fontos eleme volt a 2000. április 12-én elfogadott, az állampolgárokat a közigazgatással szemben megillető jogokról szóló törvény (*Relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations*, a továbbiakban: DCRA).

Lőrincz Lajos a törvény elemzése kapcsán rámutat, hogy Franciaországnak 2011-ben nem volt általános közigazgatási eljárási törvénye, hanem a kérdéseket „szétszórtan szabályozza sok-sok törvény”, ám ezekhez képest a DCRA „általánosabb hatályú” volt. Az általános elvek (a közigazgatás szervei előtti állampolgári egyenlőség, a védelemhez való jog, a felsőbb szervek ellenőrzési joga az alsóbbak felett stb.) letéteményesének az Államtanácsot tartja, amelynek jogfejlesztése az általánosabb szabályok ellenére közigazgatási bírászkodásban nyilvánul meg. Kiemeli, hogy a francia közigazgatási eljárásjog összegzése – értelemszerűen a törvény hiányában, de megkockáztatom, hogy annak létében is sok vonatkozásban – a francia közigazgatási jogtudományra marad.¹²¹ A DCRA eltért a RAU 1983-as szabályaitól a tekintetben, hogy itt nem igénybevevők (fr. *usagers*), hanem

¹¹⁹ ZILLER 1993, 298.

¹²⁰ SCHWARTZ, Rémy (2004): *Le code de l'administration. Actualité Juridique Droit Administratif*, Vol. 49, No. 34. 1860–1862.; GONOD, Pascale (2006): *La codification de la procédure administrative. Actualité Juridique Droit Administratif*, Vol. 51, No. 9. 489–492. A CLA jelentőségére: POLLÁK 2016, 26. főszöveg és 21–22. lj. A tartalmi kérdésekre továbbá: POLLÁK Kitti (2017): *Történeti vázlat a francia eljárásjogi kodifikáció mérföldköveiről. Eljárásjogi Szemle*, 3. évf. 1. sz. 43.

¹²¹ LŐRINCZ Lajos (2011): *Franciaország közigazgatása*. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – Koi Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer. 261.

az állampolgárok (fr. *citoyens*) az ügyféli kör. Mindez nem jelenti, hogy a nem francia állampolgárookra ne vonatkozott volna. Nemcsak jogokat szabályozott, hanem a hatóság-ügyfél kapcsolatot is. A törvény I. címe szabályozza a közigazgatás átláthatóságára és a jogszabályokhoz való hozzáférésre vonatkozó (fr. *Dispositions relatives à l'accès aux règles de droit et la transparence*) szabályokat, míg a II. cím az állampolgárok és a közigazgatás kapcsolatainak javítását (fr. *Disposition relatives aux relations des citoyens avec les administrations*). Jelentős újítás, hogy az ügyféli határidőt nem akkor kell megtartottnak tekinteni, ha az adott kérelem a közigazgatási hatósághoz határidőn belül megérkezett, hanem a kérelem megküldésének időpontja számított (16. §), a mi felfogásunkban ez a francia közigazgatási eljárás tipikus karaktereleme. A II. cím II. fejezete (18–25. §) a közigazgatási hatóságok által hozott döntésekre (fr. *Dispositions relatives au régime des décisions prises par les autorités administratives*) vonatkozott. A DCRA egyes szabályai máig hatályban maradtak.¹²² Így például a jogorvoslati kérelmek (fr. *recours gracieux*), egyes eljárásfajták és keresettípusok, a felettes szervhez benyújtott panasz (fr. *recours hierarchique*), a hatáskörtúllépési kereset (fr. *recours en appréciation de légalité*), a közigazgatási aktus nemlétezésének megállapítása iránti kereset (legsúlyosabb törvénysértések esetén) (fr. *recours déclaration d'inexistence*), valamint a büntető jellegű speciális közigazgatási kereset (fr. *contentieux de la répression*).¹²³

Rátérve a kódex, a CRPA elemzésére,¹²⁴ szintén karakterelem, hogy a törvényi és a rendeleti szabályozás egy kódexen belül valósul meg, azaz meglátásom szerint kompozit kódexről van szó. A törvényi szabályokat L betű (fr. *loi*, azaz törvény), a rendeleti szabályokat R betű (fr. *règlement*, azaz rendelet) jelöli. A jogintézménynél először a törvényi, majd ezt követően a rendeleti szintű szabályozás olvasható. A CRPA 361 szakaszból áll.¹²⁵ A kódex nevében található *public* szó nézetem szerint nem közt, hanem közönséget jelent (kapcsolódva ahhoz, hogy itt nem csupán eljárásjogi, hanem közönség- vagy közkapcsolati kódexről beszélhetünk). A CRPA Bevezető rendelkezésekre, illetőleg öt tematikus könyvre oszlik. A Bevezető rendelkezések (fr. *Dispositions préliminaires*) körében a kódex kimondja alkalmazási körét: csak akkor alkalmazható, ha sajátos (különös) rendelkezések nincsenek az adott kérdésben, azaz önmaga másodlagos (szekunder) jellegét deklarálja. A törvénykönyv alapelveként határozza meg a jogszerűség követelményét, a pártatlanság elvét, a vallási szempontú semlegesség tiszteletben tartását, az egyenlőség elvét és az egyenlő bánásmód

¹²² POLLÁK 2017, 45.

¹²³ PATYI 2007b, 701–703.; SABJANICS István (2015b): *A közigazgatási eljárás Franciaországban*. In GERENCSÉR Balázs Szabolcs szerk.: *Összehasonlító és európai uniós közigazgatási jog. Közigazgatási jog IV*. Budapest, Pázmány Press. 86–87.

¹²⁴ A kódex megalkotására: VIALETES, Maud – BARROIS DE SARIGNY, Cécile (2014): Le projet d'un code des relations entre le public et les administration. *Actualité Juridique de Droit Administratif*, Vol. 69, No. 7. 402–405.; VIALETES, Maud – BARROIS DE SARIGNY, Cécile (2016): La fabrique d'un code. *Revue Française de Droit Administratif*, Vol. 17, No. 1. 4–8., valamint magyarul: POLLÁK 2016, 26–31.

¹²⁵ POLLÁK 2016, 28. Szerinte a kódex 361 szakaszos hosszával „rövid.” Nos, a 19 000 szakaszból álló Poroszország általános jogszabályait tartalmazó *Allgemeines Landrecht für die Preussischen Staaten*-hez (a továbbiakban: ALR) képest nyilván rövid, de maradva a közigazgatási eljárási kódexeknél, Braibant a 292 szakaszból álló (800 rendelkezést tartalmazó) 1956-os jugoszláv kódexet (CYU III.) is „rendkívül hosszúnak” (fr. *extrêmement longue*) tartotta, a CRPA pedig még ennél is terjedelmesebb 20%-kal, azaz semmiképp sem nevezhető „rövid törvénynek,” hiszen a 189 szakaszból álló Ket.-nek is közel kétszerese. BRAIBANT 1985–1986, 331.

követelményét. A Bevezető rendelkezések körében rögzíti a törvény hatályát (személyi, szervi, valamint tárgyi hatályfajták).

Az I. Könyv a *Közigazgatási kapcsolatok* (fr. *Les échanges avec l'administration*) címet viseli. Az I. Könyv I. címe szabályoz minden olyan kérelmet és az ezzel kapcsolatos eljárást, amely az ügyféltől származhat. A II. cím az észrevételek megtételére vonatkozó jog gyakorlását tartalmazza. A kódex e körben szabályozza az előzetes kontradiktórius eljárást (fr. *procédure contradictoire préalable*). A III. cím pedig a közigazgatási döntésekben való együttműködés szabályait rögzíti. Idetartozik a helyi népszavazás (fr. *référéndum local*) és a helyi egyeztetés (fr. *consultation locale*) szabályainak rögzítése, a helyi önkormányzatiságot erősítendő.

A II. Könyv részletesen szól a közigazgatás által hozott egyoldalú aktusok (fr. *les actes unilatéraux pris par l'administration*) szabályairól, itt gyakorlatilag az aktustan (egy része) kerül kodifikálásra. Egyebek mellett az indokolás és az aláírás (fr. *motivation; signature*) kérdéseinek (I. cím), a közigazgatási aktusok hatálybalépésének (II. cím), a hallgatással hozott döntés (fr. *silence valant acceptation*) kérdésének (III. cím) és a közigazgatási aktusok hatályon kívül helyezésének (IV. cím) részletszabályait tartalmazza. A jogalkotó itt kodifikál olyan jelentős elvet, mint az „aki hallgat, beleegyezni látszik” szabályát, és különbséget tesz az aktusok megsemmisítése és visszavonása közt is.

A III. Könyv a Közigazgatási dokumentumokhoz való hozzáférés és a nyilvánosan elérhető információk további felhasználásáról szóló szabályokat (fr. *L'accès aux documents administratifs et la reutilisation des informations publiques*), így különösen a közigazgatási dokumentumokhoz való hozzáférés jogát (I. cím), a nyilvánosan elérhető információk további felhasználását (II. cím), az ezekért felelős személyek körét (III. cím), a Közigazgatási Dokumentumok Hozzáférési Bizottságára vonatkozó kérdéseket (fr. *Commission d'accès aux documents administratifs*) bontja ki (IV. cím). Tartalmilag e könyvbe épült be az 1978-as ADA.

A IV. Könyv a közigazgatási vitarendezést (fr. *Le règlement des différends avec l'administration*) szabályozza a közigazgatási döntéssel szembeni jogorvoslati lehetőségekkel egyetemben. Az I. címben a bíróságon kívüli, közigazgatási jogorvoslati eljárások (fr. *recours administratifs*) szerepelnek. A CRPA a korábbi francia jogi dogmatikához hasonlóan különbséget tesz a *recours gracieux* és *recours hiérarchique* között. A jogorvoslati kérelem címzettje az előbbi esetben maga a döntést hozó szerv, míg az utóbbiban a döntést hozó hatóság hierarchiában felette lévő szerve. A CRPA IV. Könyv I. címe a bíróságon kívüli, közigazgatási jogorvoslati eljárások egy másik fajtáját, a megelőző, kötelező, közigazgatási jogorvoslati eljárásokat (fr. *Recours administratifs préalables obligatoires*) szabályozza. A II. cím az alternatív, nem bírósági vitarendezési módokat nevesíti, így például a mediációt vagy a jogok biztosához, azaz ombudsmanhoz (fr. *Défenseur des droits*) fordulás lehetőségét. A III. cím pedig megemlíti a bírósági jogorvoslati eljárás lehetőségét (fr. *Recours juridictionnels*).

Az V. Könyv (fr. *Dispositions relatives à l'outre-mer*) Franciaország tengerentúli területei vonatkozásában rögzíti azokat a CRPA-szabályokat, amelyeket alkalmazni kell.¹²⁶ Pollák Kitti helyesen mutat rá a CRPA és az Európai Unió közigazgatási eljárási modelltörvénykönyvének (a továbbiakban: ReNEUAL) összefüggéseire, az EU-mintaszabályozás hatásaira a francia

¹²⁶ A CRPA elemzésének alapjául POLLÁK 2016, 29–30., valamint a CRPA szövege szolgált: CRPA. Forrás: www.legifrance.gouv.fr (A letöltés dátuma: 2018. 06. 01.)

kodifikációban.¹²⁷ (Bár tény, hogy maga a ReNEUAL túlmutat a tagállami, sőt a közigazgatási eljárási, illetve a közigazgatási hatósági eljárási kódexeken is).

2.2. A német és osztrák szabályozási modell¹²⁸

A közigazgatási eljárási modellek közül a kontinentális jogcsaládon belül a *német vagy germán modell* az egyik legmeghatározóbb, noha a szövetségi tagállami rendszer sajátos, a közigazgatási eljárásjogi szabályozásban is *kétszintű közigazgatási eljárási szabályrendszert* eredményez, azonban a viszonylag hamar kialakuló önálló közigazgatási eljárásjogi kódexek, valamint a közigazgatástól és a rendes bírósági szervezetrendszertől eljárási szabályozási oldalról is elkülönülő, *önálló közigazgatási bíróság* egy jellegzetes modell kialakulásához vezetett. A germán modell elsősorban a német és az osztrák eljárásjogra jellemző, de idesoroljuk még Svájc közigazgatási eljárásjogát is.

Terjedelmi korlátokra figyelemmel itt a német modell tekintetében csak a legjellegzetesebb karakterisztikai jegyekkel foglalkozunk:

Ad a) A *közigazgatási eljárási szabályok kodifikációja* tekintetében Európában Ausztria járt élen az AVG megalkotásával, és bár 1926-ban Tübingenben, majd 1931-ben Württembergben is elfogadták közigazgatási eljárásjogi törvényt, a német szövetségi közigazgatási eljárási törvény elfogadására néhány évtizeddel később került csak sor, *1976-ban* (VwVfG).

Az osztrák törvényt 1991-ben az eredeti általános kérdéseit átemelő új kódex váltotta fel, míg a – kisebb módosításokon átesett – német kódex mai napig hatályban van.

Ad b) A *szabályozás jellegét* tekintve a német modellhez tartozó államok eljárási kódexei nem egyedüli forrásai a közigazgatási eljárásjognak: bizonyos általános közigazgatási jogintézményeket önálló törvények szabályoznak. Ilyen mindkét államban például az elektronikus ügyintézésre vagy a végrehajtásra vonatkozó szabályok önálló törvényben való szabályozása. Emellett találkozhatunk alacsonyabb szintű, elsősorban rendeleti szintű közigazgatási eljárási kérdéseket szabályozó jogszabályokkal is. Érdemes röviden arra is utalnunk, hogy a német eljárási törvény mellett tartományi szintű közigazgatási eljárási törvények is ismeretesek, hiszen valamennyi tagállam önálló törvénykezési hatáskörrel rendelkezik a közigazgatási eljárásjog tárgyában. A szabályozás jellegzetességei között kell kiemelnünk azt is, hogy a germán modell államaiban önálló közigazgatási bíróság működik, önálló közigazgatási perrendi szabályokkal (Németországban ez a *Verwaltungsgerichtsordnung* – a továbbiakban: VwGO, míg Ausztriában a *Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz* – a továbbiakban: VwGVG). Mivel a germán modellben a bírósági eljárási szakasz nem tekinthető a közigazgatási eljárás részének, a közigazgatási eljárás szabályozása a közigazgatási szervek *aktuskibocsátásának* szabályait fogalmazza meg.

¹²⁷ POLLÁK 2016, 30.

¹²⁸ Az alfejezet Boros Anita írása.

- Ad c) A germán modell egyik sajátossága, hogy *igen markáns szerepük van az alkotmányos alapelveknek*. Ezek az alapelvek a német alaptörvényben, illetve az osztrák alkotmányban nevesítettek vagy az alkotmánybíróságok által részletesen kimunkáltak.¹²⁹
- Ad d) Szintén ennek a modellnek a sajátossága az egyszerű és az összetett eljárások eljárási szabályainak egymástól való elválasztása. Mindkét eljárásban érvényesül az egyszerűség és a gyorsaság alapelve, valamint az elektronikus ügyintézés eszközrendszerének alkalmazása. A VwVfG például külön rendelkezik¹³⁰ az általános vagy más néven nem formális (egyszerű) eljárásról (*das nicht-förmliche Verfahren*). Az ilyen eljárás nincs meghatározott formához kötve, hacsak törvény másként nem rendelkezik, vagyis az ilyen egyszerű megítélésű eljárásokban nincs szükség tárgyalás lefolytatására, valamint az eljárás végén kibocsátott döntés és annak közlése sem a jogszabályban meghatározott formai kötöttségek szerint történik.¹³¹ A hazai teljes eljáráshoz hasonló úgynevezett formális eljárás (*das förmliche Verfahren*) lefolytatására abban az esetben kerülhet sor, amennyiben jogszabály azt kifejezetten előírja.
- Ad e) Ebben a modellben a hazaihoz hasonlóan *három eljárási szakaszra tagolódik az eljárás*: alapeljárásra, jogorvoslati és végrehajtási szakaszra, de ahogyan említettük, a bírósági felülvizsgálat és a végrehajtás önálló törvényben szabályozott, ezért a közigazgatási eljárási szakaszra vonatkozó eljárási törvények részletesen kimunkált szabályokat tartalmaznak az eljárás és a döntés előkészítésére vonatkozóan, valamint a megfelelő döntéshez szükséges eljárási jogintézményekről.
- Ad f) A két eljárási törvény *tárgyi hatályát* tekintve érdemes röviden szólnunk a kivett eljárásokról is. A VwVfG hatálya nem terjed ki például a szövetségi vagy állami pénzügyi hatóságok adóigazgatási eljárására, a szociális ellátásokra vonatkozó törvényben foglalt eljárásokra vagy az iparjogvédelmi eljárásokra. Az AVG hatálya tekintetében érdemes említést tennünk a közigazgatási törvények hatálybalépéséhez szükséges rendelkezésekről szóló törvényről (*Gesamte Rechtsvorschrift für Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen* – a továbbiakban: EVG),¹³² amely meghatározza, hogy milyen típusú szervek eljárása esetében alkalmazható az AVG vagy annak valamely konkrét rendelkezése.
- Ad g) A német és az osztrák közigazgatási eljárási törvények *alapeljárási szakasza* számos ponton hasonlít a hazai közigazgatási eljárási szabályozáshoz. A német úgynevezett *Untersuchungsgrundsatz* és az osztrák *Ermittlungsverfahren* alapelvének megfelelően az alapeljárás elsődleges célja a tényállás megfelelő ala-

¹²⁹ DANWITZ, Thomas (1996): *Verwaltungsrechtliches System und europäische Integration*. Tübingen, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck). 71.

¹³⁰ Lásd a VwVfG 10. §-át.

¹³¹ KNACK, Hans Joachim – HENNEKE, Hans-Günter (2014): *Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar*. Köln, Carl Heymanns Verlag. 239.

¹³² PATYI András (2006): *Az eljárásjogi szabályozás és kodifikáció európai áttekintése (összehasonlító közigazgatási eljárásjog)*. Forrás: https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12478/file/Közigazgatás_európai_integrációja.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 06.) 12.

posszággal történő feltárása, hiszen csak az alapján lehetséges a jogszerű döntés meghozatala.¹³³ A bizonyítékokat a hazaihoz hasonló körben nevesíti mindkét törvény.¹³⁴ Itt érdemes sajátossággként kiemelni az esküvel megerősített nyilatkozatot a német közigazgatási eljárásjogban.¹³⁵ Ahogyan említettük, a *közigazgatási aktustan* a germán modell hangsúlyos kérdéskörét jelenti, ezért mindkét kódex foglalkozik a döntés megszövegezésének, indokolásának,¹³⁶ közlésének¹³⁷ szabályaival, illetve a döntés saját hatáskörben történő reparálásának kérdésével, noha a német kódex e tekintetben is részletesebb szabályozást tartalmaz, mint az osztrák. Sajátos, ám a germanista jogban elterjedt és viszonylag részletesen szabályozott jogintézmény a *közigazgatási szerződés*, amelyre vonatkozóan a VwVfG részletes szabályokat tartalmaz, és az ott nem részletezett kérdésekben a polgári törvénykönyv rendelkezései irányadók.

Ad h) A germán modell államainak *jogorvoslati rendszerében* kivételes szerepet játszanak a közigazgatási bíróságok. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a közigazgatáson belüli jogorvoslatok ismeretlenek lennének. Mindkét törvény ismeri – noha az utóbbi időben már szűkebb alkalmazási körben – a *rendes fellebbezést és a döntés módosításának* különböző módzatait.¹³⁸

A szervezetileg és az eljárását tekintve is elkülönülő germán modellbe tartozó *közigazgatási bíróságok* szervezeti alapjait mindkét ország esetében alkotmányos szintű szabályozás jellemzi.

Noha a német közigazgatási bíráskodás során is kiemelkedő jelentősége van a közigazgatási tevékenység alkotmányos alapelveknek való megfelelésének, a közigazgatási bíróság elsődleges feladata a közigazgatás törvényes működésének biztosítása az alaptörvényben egyébként megfogalmazott hatékony jogvédelem¹³⁹ érdekében a közigazgatási bírósági eszközrendszer nyújtotta reparációs lehetőségek által.¹⁴⁰ Ebből következően a német közigazgatási bíróságok elsődleges szerepe a törvényesség biztosításában keresendő, és csak másodlagos az alapjogvédelmi funkciójuk.¹⁴¹ Németországban a kvázi általános közigazgatási bíróságok mellett bizonyos területeken különleges közigazgatási bíróságok is működnek. Ilyen például a katonai szolgálati bíróság vagy a szövetségi szabadalmi bíróság. A közigazgatási bíróság háromfokú: első fokon

¹³³ Vesd össze WIELINGER, Gerhart (2001): *Einführung in das österreichische Verwaltungsverfahrensrecht*. Graz, Leykam. 59.

¹³⁴ Lásd BOROS Anita (2006a): Bizonyítás az osztrák közigazgatási eljárásban. *Magyar Közigazgatás*, 56. évf. 9. sz. 531–541.

¹³⁵ Lásd BOROS Anita (2008b): Bizonyítás a német közigazgatási eljárásban. *Jogtudományi Közlöny*, 63. évf. 11. sz. 562–569.

¹³⁶ ZIEKOW, Jan (2013): *Verwaltungsverfahrensgesetz*. Stuttgart, Kohlhammer. 265.

¹³⁷ DETTERBECK, Steffen (2018): *Allgemeines Verwaltungsrecht*. München, H.C. Beck. 182.

¹³⁸ Lásd AVG 68. § (2) bekezdését, illetve a VwVfG 48–49.§-át, illetve NEUDÖRFLER Éva (2005): Jogorvoslat az osztrák közigazgatási eljárásban. *Magyar Jog*, 52. évf. 7. sz. 446.

¹³⁹ Lásd ehhez: VISEGRÁDY Antal (1997): A jog hatékonyságának kérdései a német és az osztrák jogtudományban. *Jogtudományi Közlöny*, 52. évf. 1. sz. 33.

¹⁴⁰ PATYI 2006, 9.

¹⁴¹ DARÁK Péter (2007): *A magyar közigazgatási bíráskodás európai integrációja*. PhD-értekezés. Pécs, PTE ÁJK. Forrás: <https://pea.lib.pte.hu/handle/pea/17611> (A letöltés dátuma: 2018. 05. 03.)

az ötvenkét¹⁴² tagállami közigazgatási bíróság jár el (*die Verwaltungsgerichte*), majd másodfokon a tagállamok tizenöt¹⁴³ Felsőbb Közigazgatási Bírósága (*die Oberverwaltungsgerichte*) és végezetül a Szövetségi Közigazgatási Bíróság (*das Bundesverwaltungsgericht*).¹⁴⁴ A Német Szövetségi Közigazgatási Bíróság előtt 2016-ban 1658 ügy indult, 2017-ben 1459, míg az elintézett ügyek száma 2016-ban 1664, 2017-ben 1407 volt. A folyamatban lévő eljárások száma 2016-ban 727, 2017-ben pedig 782 volt az év végén.¹⁴⁵ Az osztrák közigazgatási bírósági rendszerben az alkotmány (*Bundesverfassungsgesetz* – a továbbiakban: B-VG) szerint első fokon a tagállami közigazgatási bíróságok, bizonyos kivételes ügyekben a Szövetségi Közigazgatási Bíróság és a Szövetségi Pénzügyi Bíróság jár el, míg a másodfokú fórum minden esetben a Közigazgatási Bíróság. A bírósági szervezet alkotmányos elveit¹⁴⁶ szövetségi és tartományi jogszabályok egészítik ki. Az elsőfokú közigazgatási bíróságok előtti eljárásokat a közigazgatási bírósági eljárásról szóló törvény és – az adókkal és illetékekkel kapcsolatos eljárásokat – a szövetségi adótörvény szabályozza. 2016-ban a *Közigazgatási Bíróság* előtt megduplázódott a kereseti kérelmek száma és több mint 5100 új ügy indult, és 2100 volt folyamatban. Ez utóbbi 17%-os csökkenést mutat az előző évhez képest. A bíróságok eljárásának időtartama folyamatosan csökkent az elmúlt években: míg 2013-ban 16,7 hónapig tartott átlagosan egy közigazgatási per, addig 2015-ben már csak 8,9 hónapig, 2016-ban pedig 6,9 hónapig.¹⁴⁷

- Ad i) A közigazgatási eljárást lezáró harmadik nagy szakasz a *végrehajtási eljárás*. Ahogyan azt már korábban említettük, a német jogban a végrehajtás szabályait önálló közigazgatási végrehajtási törvény tartalmazza. A kötelezettséget megállapító közigazgatási aktus végrehajtásának fogatosítására az az első fokon eljáró közigazgatási hatóság jogosult, amely az aktust kibocsátotta. Az 1991-es osztrák közigazgatási végrehajtási törvény szerint a végrehajtás – eltérő jogszabályi rendelkezés hiányában – a területi közigazgatási szervek feladata (*Bezirksverwaltungsbehörden*). A törvény meghatározza a végrehajtás előfeltételeit és az egyes végrehajtási módokat legfontosabb szabályait is.

¹⁴² Bundesverwaltungsgericht (2017): *Jahresbericht*. Forrás: www.bverwg.de/medien/pdf/jahresbericht_2017.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 07.) 7.

¹⁴³ Forrás: www.bverwg.de/medien/pdf/jahresbericht_2017.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 07.) 7.

¹⁴⁴ A germán modellhez tartozó országok közigazgatási bíráskodásának kialakulásához lásd STIPTA István (2015): A közigazgatási bíráskodás történeti modelljei. *Jogtörténeti Szemle*, 17. évf. 3. klsz. 42–45.; HAID Tibor (2010): A közigazgatási bíráskodás főbb modelljei. *Bolyai Szemle*, 19. évf. 1. sz. 147–166. Forrás: archiv.uni-nke.hu (A letöltés dátuma: 2018. 05. 07.); PATYI András (2002): *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*. Budapest, Logod Bt.

¹⁴⁵ Bundesverwaltungsgericht (2017): *Jahresbericht*. 24.

¹⁴⁶ A közigazgatási bíróságok hatáskörmegosztási, szervezeti szabályait és döntési jogosítványait a B-VG hetedik része szabályozza.

¹⁴⁷ Forrás: www.vwgh.gv.at/gerichtshof/taetigkeitsberichte/index.html (A letöltés dátuma: 2018. 05. 07.)

2.3. Az angolszász szabályozási modell¹⁴⁸

Az angolszász közigazgatási eljárás szabályozási modelljének felvázolásakor a kontinentális jogásznak le kell mondania a francia, illetőleg a német közigazgatási jogdogmatika biztos fogódzóiról, és ezek helyett egy eltérő jogi gondolkodással kell szembesülnie, ahol a közigazgatási jog 1885 előtt jószerével ismeretlen fogalomnak számított (bár nyilván a közigazgatás maga az államhoz tapadóan mindig is volt).¹⁴⁹ Valójában a közigazgatási jog és a közigazgatási eljárásjog problémáival való erőteljesebb foglalkozás második világ-háború utáni jelenség.¹⁵⁰ Míg Britanniának és Új-Zélandnak nincsen eljárásjogi kódexe, addig az Egyesült Államok (a már említett APA keretjellegű szabályozás) és Ausztrália joga nyújt számunkra terepet (az eljárási kérdések egy hányadát is szabályozó 1978-as *Administrative Law Act* elnevezésű ausztrál közigazgatási anyagi, szubsztantív jogi törvénnyel – a továbbiakban: ALA). Azonban közigazgatási hatósági eljárási típusú kódexeket nem találunk.¹⁵¹ Az angolszász jogrendszer köztudottan nem római jogi alapon fejlődött. Az angol egyetemeken 1758-ig csak római és kánonjogot tanítottak. Érdekesség, hogy a hazai jogot először 1620-ban Svédországban, másodikként 1667-ben Magyarországon oktatták egyetemen. Az angliai egyetemeken is fontos volt a hazai jog oktatása. Mind a svéd, mind a magyar, mind az angol közjog történeti alapú alkotmány volt (az angol jogban ez meg is maradt). A jogászok képzése a gyakorlatban folyt (részben hasonlóan a magyar joggyakorlat-alapú *patvaria-rendszerhez*. Például a 19. századi angol nagybírák semmiféle formális egyetemi jogi képzésben nem részesültek. Az anyagi jogi normákkal (ang. *substantive law*) szemben jelentősebbé vált az eljárás és a bizonyítás joga (ang. *adjective law*). 1852-ig nagy volt a számos keresetforma jelentősége, de később ezek megszűntek. 1873 és 1875-ben a *Judicature Acts*, az angol bíráskodásról szóló törvények (a továbbiakban: JA) egyesítette a *common law-t* és az *equity law-t*.¹⁵² (Ezek mellett persze létezett a kodifikált

¹⁴⁸ Az alfejezet Koi Gyula írása.

¹⁴⁹ Erre a problémára vesd össze DICEY, Albert Venn (1915): *Introduction to the study of law of constitution*. London, MacMillan. 300., továbbá francia oldalról a *droit administratif*al történő összehasonlítás miatt: Koi, Gyula (2018): 'Upscale stranger.' The Administrative Law as a Phenomenon in the Anglo-Saxon Legal and Political Thought. In MOLNÁR, Károly Attila – PAP, Milán Eds. (2018): *State and Equality*. Budapest, Thomas Molnar Institute for Advanced Studies – Dialóg Campus. 117–128. Továbbá az angolszász közigazgatási jogtudományról: Koi Gyula (2014): *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kamerálisztika időszakától a Magyar-iskola koráig*. Budapest, Nemzeti Közszo szolgálati és Tankönyv Kiadó. 97–114., 265–267.

¹⁵⁰ „Administrative law in the English-speaking jurisdiction is a post-war phenomenon.” JOSEPH, Philip A. (2001b): Judicial Review of Administrative and Executive Actions. In JOSEPH, Philip A.: *Constitutional and Administrative Law in New Zealand*. Wellington, Brookers. 727.

¹⁵¹ Nagy-Britannia vonatkozásában e tétel ritka kimondására egy világos és beszédes példa Imre Miklós tollából: „Nagy-Britanniában – amint arra már korábban utaltunk – nincs olyan törvény, amely rögzítené a hatósági eljárás alapvető szabályait.” IMRE Miklós – KRISTÓ Katalin (2011): Az Egyesült Királyság közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – Koi Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer. 142.

¹⁵² DAVID, René – JAUFFRET-SPINOSI, Camille – GORÉ, Marie (2016): *Les grands systèmes de droit contemporains*. Paris, Dalloz. 300–302.

statute law vagy *statutory law*).¹⁵³ Nagyjából a 19. századtól lehet számolni a kontinentális jogágak megjelenésével, bár a közigazgatási jog esetében ez jóval későbbi (egyések szerint 1926).¹⁵⁴

A *brit (angol) közigazgatási eljárásjog* megismeréséhez fontos látni, hogy a közigazgatási jogot az angol jogászok meglehetősen nehezen fogadták be.¹⁵⁵ Nem egy, amúgy közigazgatási jogásznak minősülő angolszász szerző üzött sportot abból, hogy milyen jelzőkkel, szóképekkel fejezze ki az angolszász jogrendszer távolságtartását, idegenkedését a közigazgatási jogtól. (Be kell látni, hogy a kontinentális jogban is – példának okáért hazánkban – adott ez a probléma, bár eltérő kontextusban: főként polgári jogászok, kisebb részben büntetőjogászok gerjesztik, ám szigorúan szóbeli megnyilvánulások útján. Az megint nem ide tartozó kérdés, hogy valójában a közigazgatási jogászok és a közigazgatást valamifajta „menedzsmenttudományként” felfogók között is „néma küzdelem” zajlik, amely esetében az eltérő igazgatási és jogi kultúrák nem jelentenek sem azonos terepet, sem egyenlő fegyverekkel megvívott csatákat.¹⁵⁶) *William Wade* szerint – jóindulatú értelmezésben – a közigazgatási jog „a jogcsalád serdületlen gyermeke” (ang. *backward child of the legal family*); sőt *J. L. Robson* egyenesen „a jogcsalád rút kiskacsájáról” (ang. *the ugly duckling of legal family*) szól. Ezek után csak abban reménykedhetünk, hogy – a mesékben legalábbis – a számkivetett rút kiskacsa a végén szépséges, ám mégis szerény modorú hatyúkirállyá cseperedik. Más, nevezetesen *Robin Cooke* 1960-ban azt kifogásolja, hogy a Halsbury-féle *Laws of England*¹⁵⁷ elnevezésű jogi gyűjteményben nincsen „közigazgatási jog” cím. Teszi mindezt abban az évben, mikor Új-Zélandon átnevezik az alkotmányjog (ang. *constitutional law*) tantárgyat alkotmány- és közigazgatási jog (ang. *constitutional and administrative law*) tantárggyá az LL.B.- és LL.M.-képzéseken (bár csupán *conjoint*

¹⁵³ A *statute law* egy megjelenési formája: *Statutes of United Kingdom 1929–1930*. s.l., s.a., s.n. 1–204. A brit hivatalos jogszabálygyűjtemény elektronikus formája, amely 1267-től tartalmazza a hatályos jogot. Forrás: legislation.gov.uk (A letöltés dátuma: 2018. 06. 01.)

A *statutory law* ragyogó összehasonlító polgári jogi alapú levezetése: Eörsi Gyula (1975): *Összehasonlító polgári jog. Jogtípusok, jogcsoportok, és a jogfejlődés útjai*. Budapest, Akadémiai. 488–490.

¹⁵⁴ GARNER, James Finn (1974): *Administrative law*. London, Butterworths. 15.

¹⁵⁵ Egyes angol művek a közigazgatási eljárást napjainkban is politológiai alapon tárgyalják: BROWN, R. G. S. – STEEL, D. R. (1979): *The Administrative Process in Britain*. London, Methuen.

¹⁵⁶ Bizonyos értelemben sajnálatos az a kontinentális közigazgatási jogban gyakorlatilag 1930-tól napjainkig végbement, és igazságtal, valamint jó szándéka ellenére is önmaga ellentétébe fordult folyamat, amely túlsúlyozta a közigazgatás-szociológia, az igazgatáspolitikát, a közigazgatási szervezés- és vezetéstan mindenhatóságát az „önállótlan” közigazgatási joggal szemben. Holott válság idején igencsak szükség van a közigazgatási jogra. Azonban – legalábbis Magyarországon – napjainkban boldog-boldogtalan az alkotmányjog emberi jogi doktrínáit óhajta kutatni, dogmatista tételes jogászaik lassan pedig utánpótlás nélkül maradnak. Válság idején pedig a fantáziatudományok és a politikai elkötelezettség alapján rekrutálódó jogi kutatási területek aligha visznek a megoldás irányába. Ezen pedig nem segít sem a jogtudomány index alapú mérése, sem a feminista-újmarxista jogtudomány, sem a jogdogmatika kutatásában is a nem jogászoktól kötelezővé tett interdiszciplinaritás és empiria, sem a jogtól idegen szociológiai, illetve végső eredményekben természetudományi alapú metodológiák hasztalan és örökös erőszakolása.

¹⁵⁷ *Halsbury's Laws of England*. Forrás: www.lexisnexis.co.uk (A letöltés dátuma: 2018. 06. 01.)

course gyanánt).¹⁵⁸ (Egyébiránt az angolszász tankönyvek nagy része is a *Constitutional and administrative law* címet viseli).¹⁵⁹ Mondjuk az *administrative lawlessness* földjén nincs okunk különösebb csodálkozásra.¹⁶⁰

A brit közigazgatási eljárásjogban sok dolog már elsőre ismerősnek tetszhetik a kontinentális jogász számára, ilyen, hogy van az angol jogban is közigazgatási aktustan.¹⁶¹ Felismerhető a bírósági rendszer is: Ziller talán túlértékelve körülbelül 2000-re, Imre nagy realitásérzékkel 94-re¹⁶² taksálja azokat a kifejezetten közigazgatási külön- vagy sajátos hatáskörű bíróságokat (törvényszékeket, tribunálokat) számszakilag, amelyek közigazgatási ügyeket is tárgyalnak (ang. *administrative, special or statutory tribunals*).¹⁶³ Azonban Braibant szintén külső, kontinentális megfigyelőként mutat rá arra, hogy a tribunálok nem minden esetben azonosak a kontinentális bíróságokkal.¹⁶⁴ Több általános jogintézmény azonban szokatlan, a kontinentális jogtól eltérő (gyakran latin) néven tárul elénk, bár a tartalmak körülbelül azonosak. Éppen ezért a különféle angol(szász) jogintézmények esetében nem tekintünk ki az egyes fogalmak sokágú jelentésére, hanem csak az eljárásjogi értelmüket világítjuk meg, ennek hiányában ugyanis a megértés foka erősen csökkenhet az angolszász jogdogmatika (ang. *legal doctrines*) erős hiányosságai okán. Nem kívánunk hosszas történeti visszatekintést adni, de érdemes utalni rá, hogy a közigazgatási jogszolgáltatást (szegényügyek, útügyek¹⁶⁵) a megyei szinten eljáró békebírák látták el, akik döntéseikért az angol jog hagyományos elvei szerint személyes felelősséggel tartoztak. 1888-tól ez a tevékenység átkerült a megyei tanácsokhoz. A 20. század tapasztalatai révén jöttek létre a közigazgatási döntőbizottságok, más néven törvényszékek vagy tribunálok (ang. *administrative tribunals*), amelyek a közigazgatási jogvédelem eszközeiként speciális jogi fórumrendszer kialakításának alapjául szolgáltak. Az erősen bírósági felülvizsgálatra (ang. *judicial review*) koncentráló angolszász közigazgatási jogban velük jelent meg a klasszikus eljárási modell: a felek kontradiktórius meghallgatása után a jogvitában az igazságszolgáltatás-szerűen eljáró fórum pártatlan pozícióban dönt. Ezekben az eljárástípusokban a *common law* és az *equity law* kiváló és tiszteletre méltóan régi jogintézményei, döntései nem jelenthettek kulcsot, így nem alakultak ki megfelelő eljárásjogi megoldások, a kifejlődőben lévő közigazgatási jog és eljárásjog kaotikussá vált. A közigazgatási eljárásjog kérdéseit 1957-ben a *Franks Committee* próbálta megoldani, ennek eredményeként jött létre az igazgatási döntőbizottságokról és a közmeghallgatásról szóló törvény ugyanebben az évben (ang. *Tribunals*

¹⁵⁸ JOSEPH 2001b, 731. említi a közigazgatási jogot illető különféle megnevezéseket. Csupán a húszas évektől kezdődően az Oxfordban és Cambridge-ben oktatott (kezdetben a jogrendszer általános megismerésére szolgáló tantárgy keretei között feltűnő) alkotmányjoggal együtt tűnik fel Britanniában a közigazgatási jog; majd az 1950-es évektől a közigazgatási jogot elkülönített formában (bár gyakran csupán választható tárgyként) oktatták, oktatják. KOI 2014, 109.

¹⁵⁹ Két – igen híres – kivétel Oxfordból: WADE, William – FORSYTH, Christopher (2000): *Administrative Law*. Oxford, Oxford University Press. 1961-ben jelent meg először (akkor még csak William Wade munkájaként), és 2000-ben a nyolcadik kiadásnál tartott. CANE, Peter (1997): *An introduction to Administrative Law*. Oxford, Clarendon Press. Ez a könyv 1986-ban jelent meg először, 2011-ben az ötödik kiadásánál tartott.

¹⁶⁰ BRAIBANT 1985–1986, 335. jellemzi így az angol közigazgatási jogot.

¹⁶¹ ZILLER, Jacques (1993): *Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*. Paris, Montchrestien. 295–296.

¹⁶² IMRE–KRISTÓ 2011, 143.

¹⁶³ ZILLER 1993, 441.

¹⁶⁴ BRAIBANT 1985–1986, 347.

¹⁶⁵ Az angol útügyek régi közigazgatási jellegére lásd fentebb a Laya kapcsán írtakat is.

and Inquiries Act; a továbbiakban: TIA), amelyet 1971-ben és 1992-ben módosítottak. A törvény rendszerezte a tribunálok szervezeti jogi kérdéseit, előírta a döntések indokolásának kötelezettségét, és megnyitotta a tribunálok döntése ellen a bírósági felülvizsgálat útját.¹⁶⁶ A fentebb említett TIA kapcsán *Braibant* arra is rámutat, hogy 1966-ban történt meg az 1957-es szabály teljessé tétele (fr. *complétée*) és módosítása. Az 1955-ben létrehozott *Sir Oliver Franks* vezette bizottság, amelynek munkáját a francia közigazgatási jogászprofesszor és államtanácsos *Maxime Letourneur* és az USA-beli *Bernard Schwartz* közigazgatási jogászprofesszor is segítette. A munka két évig tartott, és a bizottság hatkötetnyi jelentést tett le az asztalra. A TIA ennek volt tehát az eredménye. A bizottság, valamint a TIA nyomán létrejött *Tribunal Council* három elvet emelt ki: a nyitottság (ang. *openness*), a tisztességes eljárás (ang. *fairness*), illetve a pártatlanság (ang. *impartiality*) követelményeit. A kontradiktórius eljárás mellett hangsúlyozta az érdekelteket megillető meghallgatáshoz való jog (lat. *audi et alteram partem*) ősi követelményét is.¹⁶⁷ Az angol jogban számos felülvizsgálati forma van,¹⁶⁸ ezek közül egyesek korábbi klasszikus latin neveik helyett újakat kaptak.¹⁶⁹

Az angol közigazgatási eljárásjog jogintézményeire térve csak egyesek bemutatására van mód. Ezek rendre az alábbiak: maga a *judicial review*, az *ultra vires* elv, az *intra vires* elv, a *natural justice*, valamint az *estoppel*.

A *judicial review*¹⁷⁰ így önmagában jelenthet alkotmánybíráskodást is (az USA jogában), a mi esetünkben egészen pontosan – mint *Patyi* helyesen rámutat – a *judicial review of administrative action-ről* van szó, amely a közigazgatási aktus bírósági felülvizsgálatát jelenti. A fogalom tételes jogi megjelenésére csak 1977-ben került sor a bírói felülvizsgálat iránti kérelem (ang. *application for judicial review*) bevezetésével.¹⁷¹ *Joseph* minden alappal nevezi az utóbbi évek (ang. *until recent years*) (angolszász) közigazgatási jogi rendezőelvének (ang. *organizing principle*).¹⁷² Korábban a központi bíróságok számára az alsóbb fokú (bírói és igazgatási típusú) szervek, valamint magánjogi természetű döntéshozatali hatáskör feletti ellenőrzésre és felülvizsgálatra jogosított, míg mára egyre inkább

¹⁶⁶ LÖVÉTEI István (2000a): A közigazgatási eljárás és eljárásjog Angliában és az Egyesült Államokban. In LŐRINCZ Lajos szerk.: *Eljárási jog a közigazgatásban*. Budapest, Unió. 27. és BOROS Anita (2010f): Bizonyítás az angol jogrendszer közigazgatásában. In BOROS Anita: *Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban I. A közigazgatási bizonyítás elmélete. II. A közigazgatási bizonyítás gyakorlata*. Budapest, Magyar Közlöny. 136–137.

¹⁶⁷ BRAIBANT 1985–1986, 338–339.

¹⁶⁸ CANE 1997, 62–88.

¹⁶⁹ Így lett a *mandamus*-ból *mandatory order*; a *prohibition*-ből *prohibiting order*; *certiorari*-ből pedig *quashing order*. Lásd KÜNNECKE, Martina (2010): *Tradition and change in Administrative Law. An Anglo-German comparison*. Berlin, Springer. 39.

¹⁷⁰ Említi: KINGDOM, John (2005): Britain. In CHANDLER, J. A.: *Comparative Public Administration*. London – New York, Routledge. 45. Kifejti: CANE 1997, 89–108.; JOSEPH 2001b, 726–787.

¹⁷¹ PATYI András (2007a): A közigazgatási eljárásjog Angliában. In PATYI András szerk.: *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest, Dialóg Campus. 690. Az álláspont további nyelvézeti igazolása: GARNER, Bryan A. Ed. (2004): *Black's Law Dictionary*. St. Paul (Min.), Thomson. 864.

¹⁷² JOSEPH 2001b, 761.

csak közjogi és közigazgatási jogi jelentéskörben használatos.¹⁷³ Fontosnak tűnő, kisegítő doktrína az érvek előli elzárkózás tilalmának elve (ang. *closed mind*).¹⁷⁴

Az *ultra vires* elv¹⁷⁵ egy bonyolult, a parlamenti szupremácia, a helyi önkormányzatok és a bíraskodás körében is használt elv, amelynek itt csupán eljárásjogi értelmére utalunk. Az *ultra vires* hatalmon túlit (gyakorlatilag a szavak értelme szerint hatáskörtúllépést) jelent. Az úgynevezett eljárási *ultra vires* (negatív oldalról) azokat a döntéseket jelenti, amelyek meghozatala során valamely lényeges eljárási szabályt megsértettek, így e döntések a bíróság által megsemmisítendők vagy megváltoztatandók. Erre utal, hogy *Cane* nem *ultra vires* néven, hanem *invalidityként* tárgyalja.¹⁷⁶ Más (pozitív) oldalról az eljárási *ultra vires*en azokat az előírásokat értjük, amelyeket meg kell tartani (nem szabad megszegni) ahhoz, hogy a döntés érvényes (hibátlan), a bíróság által érvényében fenntartott maradjon. Ezeket az előírásokat döntően törvény, esetleg rendelet állapítja meg.¹⁷⁷ *Joseph* az *ultra vires* elvet a *beyond the powers* kifejezéssel fordítja, és az ítélkezési hiba (ang. *jurisdictional error*) körében tartja relevánsnak, szintén *Cane*-hez hasonlóan azonosítja az érvénytelenséggel (ang. *invalidity*). Az ítélkezési hiba a jellemzője az *ultra vires* aktusoknak, amelyeket érvénytelennek (ang. *void*),¹⁷⁸ semmisnek (ang. *null*),¹⁷⁹ illetve hibásnak (ang. *vitiated*)¹⁸⁰ mondanak. Másutt *Joseph* arra utal, hogy az *ultra vires* „átment,” azaz elmúlt (ang. *passing*), megszűnt (ang. *ceased*) a felülvizsgálat szervező elve lenni.¹⁸¹

A *natural justice*¹⁸² elve magyarul természetes igazságosságot jelent, azonosítják a *fairness-szel* is.¹⁸³ Két jelentős önálló alapelvet foglal magába a *natural justice*: egyfelől a tisztességes meghallgatáshoz való jogot (ang. *the right to a fair hearing*; lat. *audi alteram partem*), másfelől pedig az elfogultságot kizáró szabályt (ang. *the rule against bias*; lat. *nemo iudex in causa sua*). A meghallgatáshoz való jog az elnevezésénél jóval szélesebb kört ölel fel, valójában a megfelelő eljárási helyzethez (pozícióhoz) való jogot. A *duty to act fairly* szabálya értelmében a meghallgatástól távolabb álló előírások gyűjtőfogalma a *natural justice (fairness)* lett. A meghallgatáshoz való jog megilleti mindazt, akinek jogát vagy kötelezettségét az ügy érinti, és a döntés meghozatala előtt lehetőséget kell biztosítani számára az üggyel kapcsolatos álláspontja kifejtésére (ang. *to present his/her case*). Ne feledjük, ez az elv volt az 1889-es spanyol kódex egyik sarokpontja is, bár tény, hogy

¹⁷³ PATYI 2007a, 690–691.

¹⁷⁴ Ezt a kifejezést sem a rendelkezésünkre álló angolszász jogirodalom, sem a nyelvészeti irodalom nem ismeri. Vélhetően egy angolszász (USA) büntetőügyben, a *Parker v State of Texas* 545 S.W.2d 151 (1977) case-ben alakult ki. Forrás: <https://law.justia.com/cases/texas/court-of-criminal-appeals/1977/52537-3.html> (A letöltés dátuma: 2018. 06. 01.) PATYI 2007a; SABJANICS István (2015a): A közigazgatási eljárás az Egyesült Királyságban. In GERENCSÉR Balázs Szaboles szerk.: *Összehasonlító és európai uniós közigazgatási jog. Közigazgatási jog IV.* Budapest, Pázmány Press. 85. Az angolszász irodalomban hozzá: STOTT, David – FELIX, Alexandra (1999): *Principles of administrative law*. London, Cavendish. 121.

¹⁷⁵ Említi: CANE 1997, 62–63.; BOROS 2010f, 137–138.; KÜNNKE 2010, 128–130.; IMRE–KRISTÓ 2011, 143.; SABJANICS 2015a, 84.

¹⁷⁶ CANE 1997, 62–63.

¹⁷⁷ PATYI 2007a, 692.

¹⁷⁸ *Ridge v Baldwin* (1964) AC 40 (HL).

¹⁷⁹ *Anisminic Ltd v Foreign Compensation Commission* (1969) 2 AC 147 (HL).

¹⁸⁰ *Calvin v Carr* (1980) AC 574 (PC).

¹⁸¹ JOSEPH 2001b, 761–762.

¹⁸² CANE 1997, 137–138.; KÜNNKE 2010, 138–141.; IMRE–KRISTÓ 2011, 84.

¹⁸³ JOSEPH 2001a, 856.; PATYI 2007a, 693.; SABJANICS 2015a, 84.

részben az angol jogból származó elv. A meghallgatáshoz való jog összetevője a bizonyítékok, tényállási elemek (ang. *the evidence*) megismertetése. Lehetőséget kell biztosítani az érintettnek a cáfolatra. A megismerhetőség közérdekből korlátozható (adatvédelem). A meghallgatáshoz való jog másik összetevője a tényállás teljes körű felderítése a döntés meghozatala előtt. A meghallgatás nem szükségképpen szóbeli, csak akkor, ha a tanúk vallomásainak ütköztetése szükséges, egyébiránt a saját álláspont írásbeli kifejtése is elégséges. Elegendő (megfelelő) felkészülést, időt (időtartamot) kell biztosítani a meghallgatásra, a résztvevő álláspontja kellő előadására, kifejtésére, azaz az ügyfél értesítése az eljárásról kötelező. A tanúmeghallgatáson való ügyféli részvétel, valamint a tanúkhöz kérdés intézésének lehetősége a szóbeli eljárás esetén követelmény. Jogi képviselet a jogvitás eljárásban szükséges, illetőleg akkor, ha az ügyfél megélhetéséről van szó. Ugyan nincs általános részletes indokolási kötelezettség, de a bírói gyakorlat efelé hajlik, és egyes ügyfajtákban kötelező is a részletes indokolás. Ki kell térni a figyelembe vett (releváns), valamint figyelmen kívül hagyott (irreleváns) tényekre a döntés indokolása során. A tényállás tisztázását követően a döntés meghozatala előtt a felek jogosultak az ügy egészével kapcsolatban kifejtetni az álláspontjukat.¹⁸⁴ Abban az esetben, ha az elsőfokú eljárásban nem biztosították a meghallgatáshoz való jogot, a legtöbb esetben a másodfokú fair meghallgatás nem váltja ezt ki, hiszen ezt a jogot az eljárás minden szakaszában, illetve a bírósági szervezetrendszer valamennyi fokán biztosítani kell. Azonban, ha a bíróság úgy látja, hogy az ügyfél érdekei a másodfokú meghallgatáson kellő kielégítést nyertek, akkor eltekinthet a döntés megsemmisítésétől. (A kontinentális jogrendszerekben többnyire ez olyan súlyos eljárási hiba, amely a döntés megsemmisítését, illetve új eljárás lefolytatását vonná maga után).

E körben az elfogultsági szabályok négyfélék:

- az ügybeni közvetlen vagyoni érintettség (vagy érdekelttség);
- a kifejezett szakmai érintettség az adott ügyben döntést hozó részéről (például eljárás az eljárás korábbi szakaszában);
- személyes (hozzátartozói) érintettség;
- előítéletes viselkedés/elzárkózás az érvek elől (ang. *closed mind*) már akár a döntéshozatal előtt.

A természetes igazságosság fontos szabálya, hogy ennek tételeire csak az érintett személy hivatkozhat, a bíróság hivatalból vagy más eljárási résztvevő indítványára nem köteles figyelembe venni. A bírósági felülvizsgálat (ang. *judicial review*) a bíróság mérlegelése alapján, és nem alanyi jogon történik. A megfelelő érdekeltséget (ang. *sufficient interest*) igazolni kell, ennek hiányában a felülvizsgálati eljárás nem indítható meg.¹⁸⁵

Azonban van néhány olyan esetkör, amelyben a *natural justice* (*fairness*) nem alkalmazható:

- Ilyen, amikor a döntés nem végleges hatállyal hat ki a jogállapotra (ang. *decision did not finally determine rights*), tehát az úgynevezett előzetes döntések (ang. *preliminary decisions*) esetében.¹⁸⁶

¹⁸⁴ Az ügy egészére vonatkozó álláspont kifejtésére: BOROS 2010f, 139.

¹⁸⁵ PATYI 2007a, 693–695.

¹⁸⁶ JOSEPH 2001a, 856.; ilyen eset a Wiseman v Borneman (1971) AC 297 (HL).

- Ilyen a törvényhozói szándék (ang. *legislative intention*) is. A parlament a természetes igazságosság (tisztességes eljárás) szabályainak alkalmazásától kifejezetten vagy jogszabályi rendelkezés alapján eltekint. Például a *Privy Council* által hozott rendelet (ang. *statute*) átfogó és részletes szabályozást vezet be, amely kimerítően szabályozza a követendő eljárást. Azonban ha a parlament elmulasztja az eljárási védelem (ang. *procedural protections*) szabályozását, a bíróságok nem fognak egykönnyen arra a jogalkotási/törvényhozói szándékre következtetni, hogy a jogalkotás a tisztességes (méltányos) eljárás (*procedural fairness*) kivezetésére (ang. *oust*) irányult volna. Mivel a Lordok Háza az *O'Reilly v Mackman* ügyben¹⁸⁷ utalt rá, hogy az eljárási jogvédelem „valamennyi civilizált jogrendszerben meglehetősen alapvető” (ang. *so fundamental to any civilised legal system*), ezért a parlamentnek kifejezetten utalnia kell (ang. *employ to express words*) egy olyan bíróság létrehozására (ang. *in order to constitute a tribunal*), amely figyelmen kívül hagyhatja a *natural justice* szabályait (ang. *which could disregard the rules of natural justice*).¹⁸⁸
- A következő esetkör a politikai irányvonal és a mérlegelési jogkör gyakorlása (ang. *policy and the exercise of discretion*). Nemzeti érdek körébe tartozó vagy (nemzet) biztonsági kérdés (ang. *national interest or security*) felülírhatja az elv alkalmazását.¹⁸⁹
- E körbe tartozik az azonnali cselekvés szükségessége (ang. *need for prompt action*). A *natural justice* felülírható (ang. *overridden*), ha a jogszabály azonnali intézkedési kötelezettséget (ang. *prompt action*) vagy egyszerűsített eljárást (ang. *streamlined procedure*) ír elő.¹⁹⁰
- Idetartozik a foglalkoztatás (ang. *employment*) kérdése. A *common law* a főnök-beosztott/tulajdonos-alkalmazott viszonyt (ang. *master-servant relationship*; tkp. úr-szolga viszony) olyanként kezeli, amelyben az érvényes elbocsátásnak (ang. *valid dismissal*) nem előfeltétele a tisztességes eljárás (ang. *procedural fairness*). Azonban 1973 óta a foglalkoztatottak védelmet élveznek az igazságtalan elbocsátással (ang. *unjustifiable dismissal*) szemben.¹⁹¹
- Szintén ilyen eset a parlamenti eljárás (ang. *parliamentary proceedings*). Történetileg az angol parlament ura volt önnön eljárásainak (ang. *have been master of their own procedures*) és formailag soha nem kötötték a természetes igazságosság elvei (ang. *never formally acceded to the requirements of natural justice*). Az angol alsóháznak, a képviselőháznak (ang. *House of Commons*), szó szerint a közrendűek házának megvolt a joga, hogy saját eljárásainak egyedüli bírója legyen (ang. *the Commons claimed the right to be sole judge of its own proceedings*), és szigorúan érvényesítette függetlenségét és tekintélyét (ang. *and vigorously asserted its independence and authority*). *Joseph* e körben az egyik legkiválóbb angol nagybír, *William Blackstone* eredetileg 1762-ben megjelent *Commentaries on the Laws of England* című mérőöldkövet jelentő művére utal. Szintén rá hivatkozik az alábbi állítást illetően: „A lex parlamenti történeti kisugárzása teszi a Házat saját ügyének

¹⁸⁷ *O'Reilly v Mackman* (1983) 2 AC 237.

¹⁸⁸ JOSEPH 2001a, 856–857.

¹⁸⁹ JOSEPH 2001a, 857.

¹⁹⁰ JOSEPH 2001a, 857–858.

¹⁹¹ JOSEPH 2001a, 858–859.

bírájává, ellentétben a tisztességes eljárásra és a természetes igazságokra vonatkozó modern magyarázatokkal.”¹⁹²

Az *estoppel*¹⁹³ elve szintén több mindent jelent (például a nemzetközi közjogban), de ezek külön vizsgálata csak összezavarná a világos magyarázatot jelen esetben. Az angolszász jogban önmagában is harmincféle jelzőjű *estoppel* ismeretes.¹⁹⁴ Általában olyasfajta jogi korlátozást jelent, amely megakadályozza, hogy valaki olyan igényt támasszon vagy jogot érvényesítsen, amelyet korábban egy kontradiktórius eljárás során már elismertek vagy megadtak számára, vagy igényét jogilag igazoltnak jelentették ki.¹⁹⁵ *Lord Coke*, Anglia nagybírája szerint az *Estoppe* (így, l betű nélkül) a francia *estoupe* szóból származik, mint az angol *stopped* (megállítás az értelme tehát), és *legal resultot* vagy *conclusionont* jelent.¹⁹⁶ A különféle *estoppelfajták* közül számunkra a *collateral estoppel*, valamint az *administrative collateral estoppel* érdekes. A *collateral estoppel* az ítélet kötőerejét jelenti (ang. *the binding effect of the judgement*), amely által a felek közötti későbbi ellentmondások elkerülhetőek, ha ugyanabban az ügyben a későbbiek során eltérő jogigényt (ang. *claim*) támasztanának. Az *administrative collateral estoppel* egy jogi személyiséggel (ang. *legal capacity*) rendelkező *agency* által hozott döntés (ang. *decision*) esetén merülhet fel.¹⁹⁷ Valójában *Cane* mutat rá arra, hogy az *estoppel* a *res iudicatát* jelenti.¹⁹⁸

Az *intra vires* elv részben az *ultra vires* elvhez kapcsolódik. Az *intra vires* kifejezés szó szerint hatalmon belülit jelent. Az *ultra vires* korábban a jogsértő döntéseket jelentette. Az *intra vires* döntések azok, amelyeket hatáskör birtokában (ang. *within scope of authority*) hoztak meg, és jogilag hatályosulnak (ang. *legally effective*), jogilag kötik az azt hozó szervet (ang. *legally binding on the body, which makes them*).¹⁹⁹

A törvényi eljárások (ang. *statutory procedures*), különös szabályok körében a jogalkotó gyakran biztosít fellebbezési lehetőséget (ang. *appeal*) a meghozott döntés ellen. A törvényi szabályok és a döntés megsemmisítése közötti kapcsolatot a bíróságok állítják fel, ők döntenek el, hogy a paramentnek az volt-e a szándéka, hogy annak megsértése érvénytelen döntést eredményezzen, vagy sem.²⁰⁰

Az *amerikai egyesült államokbeli szabályozás* és a brit (angol) szabályozás egymáshoz való viszonya érdekes kérdés.²⁰¹ Van olyan felfogás, amely inkább azt hangsúlyozza,

¹⁹² JOSEPH 2001a, 859–860.

¹⁹³ Említi: Koi Gyula (2014): *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kamerálisztika időszakától a Magyar-iskola koráig*. Budapest, Nemzeti Közföldügyi és Tankönyv Kiadó. 297. Hasonló nyomvonalon halad az elv kifejezett említése nélkül: SÁBÁNICS 2015a, 83–85.

¹⁹⁴ GARNER 2004, 589–591.

¹⁹⁵ GARNER 2004, 589.

¹⁹⁶ GARNER 2004, 590.

¹⁹⁷ GARNER 2004, 279.

¹⁹⁸ CANE 1997, 228.

¹⁹⁹ CANE 1997, 228–229.

²⁰⁰ PATYI 2007a, 695.

²⁰¹ Az amerikai állam önmagában sajátosan fejlődött, erre lásd a két klasszikus feldolgozást: BRYCE, James (1898): *The American Commonwealth* I–II. New York, MacMillan. 724., 904.; MAGYARY Zoltán (1934): *Amerikai államélet. A közigazgatás útja az Észak-Amerikai Egyesült Államokban*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 302.

hogy az USA a közigazgatási eljárás szempontjából a brit (angol) utat követte,²⁰² mások pedig az eltéréseket emelik ki a két ország között.²⁰³ Nyilván nem feledhető, hogy a *common law* jogrendszerek egy gyökérből táplálkoznak, ugyanakkor a szabályozási karakterisztika vizsgálata a reguláció mikéntjét (és persze tartalmiságát) veszi alapul, mivel az USA közigazgatási eljárásjoga az Amerikai Egyesült Államok 1946-os szövetségi közigazgatási eljárási kerettörvényével (a továbbiakban: APA) szövetségi keretszabályozáson, a tagállami eljárási kódexeken, illetve az 1948-as *Model State Administrative Procedure Act* (a továbbiakban: MSPA) szabályain alapul szemben a kódex nélküli brit (angol) szabályozással. Az APA, a szövetségi eljárásjogi keretjogszabály a *New Deal* program kapcsán jött létre. Az USA új központi szervei (*agencies*) egy új állam kiépítését szolgálták.²⁰⁴ Mintegy 18 ilyen szerv jött létre a folyamat során: ezek részben szabályozó, részben döntéshozó, részben jogvitát megoldó (ang. *judicial*) feladatot láttak el mint független szervek (ang. *independent agencies*). A különféle vizsgálatok, jelentések vagy a jogalany jogait és kötelezettségeit szabályozzák (ang. *rulemaking*), vagy egyedi jogi döntéshozatalt (ang. *adjudication*) folytatnak. Az egyedi döntés lehet formális és informális közigazgatási döntéshozatal. A formális döntés a bírósági eljáráshoz hasonló meghallgatást, tanúbizonyítást, kötelező jegyzőkönyvvizetést és írásba foglalt formális döntést jelent. Az informális (formátlan) döntéshozatal ezzel szemben mellőzi a fentebbi eljárási eszközöket (főként a bíróságszerű meghallgatást), ehelyett a szervek megbeszélések és tárgyalások útján jutnak el a döntésig.²⁰⁵ Az APA a szövetségi szervek szabályozására terjed ki.²⁰⁶

Az APA jelentősége abban rejlik, hogy 50 szövetségi tagállam számára kell keretül szolgálnia, hiszen a tagállami közigazgatási szabályok különfélék. Nyilván ezek különbsége történeti szükségszerűség. 1960-ig a tagállamok számára alkotott MSPA szabályait 12 tagállam fogadta el, majd azokat 1961-ben módosították. Az 1961-es módosított szabályokat vagy azok nagy részét a tagállamok fele fogadta csupán el.²⁰⁷ Az 1981-es módosításokhoz néhány tagállam igazította a szabályait. Jelentős a 2010-es módosítás is.²⁰⁸

Az APA négy fő célt kívánt megvalósítani:

Ad a) Minden szerv köteles tájékoztatni a közvéleményt.

Ad b) A szabályalkotó – jogalkotó – eljárásban minden szerv köteles biztosítani a közvélemény részvételét.

²⁰² LÖVÉTEI 2000a, 26.

²⁰³ PATYI András (2007e): Az Egyesült Államok szövetségi eljárásjogi kódexe (APA) és az ausztrál Közigazgatási jogi törvény. In PATYI András szerk.: *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest, Dialóg Campus. 696–698.; BOROS Anita (2010e): Bizonyítás az Amerikai Egyesült Államok közigazgatásában. In BOROS Anita: *Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban I. A közigazgatási bizonyítás elmélete. II. A közigazgatási bizonyítás gyakorlata*. Budapest, Magyar Közlöny. 140.

²⁰⁴ Az *agency* fogalma már a polgárháború időszakában is létezett.

²⁰⁵ PATYI 2007e, 696–697.

²⁰⁶ LÖVÉTEI 2000a, 26.

²⁰⁷ Arizona, Arkansas, Connecticut, District of Columbia, Florida, Georgia, Hawaii, Idaho, Illinois, Indiana, Iowa, Louisiana, Maine, Maryland, Massachusetts, Michigan, Mississippi, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, New Hampshire, New Mexico, New York, North Carolina, Oklahoma, Oregon, Rhode Island, South Dakota, Tennessee, Vermont, Washington, West Virginia, Wisconsin, Wyoming.

²⁰⁸ VÉRTESY, László (2013): The Model State Administrative Procedure Act in the USA. *De Iurisprudencia et Iure Publico*, 7. évf. 3. sz. 155–156. Forrás: www.dieip.hu (A letöltés dátuma: 2018. 06. 05.)

- Ad c) A szabályalkotó eljárásokra és a formális döntéshozatali eljárásra – a mi fogalmaink szerinti hatósági eljárásra – egységes és kötelező alapelvek (standardok) megállapítása.
- Ad d) A bírósági felülvizsgálat terjedelmének rögzítése.

Az APA hatályát általános, széles körű fogalommeghatározással állapították meg. Magában foglalja – a kontinentális jogban anyagi jognak számító – a közigazgatási szervezeti jogi szabályozást, a jogalkotási szabályokat, az adatvédelmi szabályokat, illetve a kontinentális jogban hatósági eljárásjognak nevezett szabályokat. Az USA szövetségi *agencyk* (akár más szerv alá tartoznak, akár nem, akár más szerv felügyelete alatt állnak, akár nem) tartoznak a hatálya alá, továbbá a *department* és annak szervezeti egységei, illetve a nekik alárendelt szervek (*executive agencies*). Kivételt képeznek ez alól a Kongresszus és a bíróságok, valamint az USA külbirtokait igazgató szervek.²⁰⁹ Az APA emellett külön szabályozza a közigazgatási eljárás egyes lépéseit – a bizonyítási eszközöket és módozatokat, a tényállástisztázás módozatait, a tényállás megállapítását, a döntési formákat, a más szerv általi felülvizsgálat és a bírósági felülvizsgálat módozatait.²¹⁰ Az USA alkotmánya által deklarált kellő, méltányos eljárás elve (ang. *due process of law*) a közigazgatási eljárás egyik fő követelménye.

Az ausztrál szabályozás mibenlétét csak röviden elemezzük. A British Commonwealth tagjaként a kontinensnyi ország sajátossága, hogy 1901-től nem történeti, hanem kartális alkotmánnyal rendelkezik. Szövetségi államként bírósági rendszere az USA szisztémájához hasonlít. A brit (angol) szabályozáshoz hasonlóan a korábban már említett, többször módosított 1978-as ALA célja a bírósági felülvizsgálat szabályozása és terjedelmének megállapítása.

Az ALA hatálya minden olyan döntésre kiterjed, amely egy adott személy jogaira kihat, illetve engedély vagy kiváltság (privilegium) megadása, megtagadása, megvonása, felfüggesztése vagy megváltoztatása ügyében dönt.

Döntésnek minősül az ilyesfajta hatáskör gyakorlásának megtagadása, illetve a döntés megtagadása (a nem döntés). Az indokolási kötelezettség kellő mértékben szabályozott.²¹¹

Ügyfélnek („érintett személynek”) tekinti a törvény az eljárás résztvevőit, és azt, akit közvetve vagy közvetlenül alapvető mértékben érint a meghozandó vagy meghozott döntés.²¹² Eljáró szervnek (tribunálnak) minősít a törvény minden olyan személyt vagy személyekből álló testületet, aki vagy amely nem minősül bíróságnak, vagy nem bíró az elnöke, de a döntéshozatal során a jog kifejezett rendelkezése nélkül is bíróságszerűen köteles eljárni

²⁰⁹ Legfelsőbb bírósági ítélet állapította meg, hogy az USA elnöke nem *agency* az APA értelmében (Franklin v Mass).

²¹⁰ PATYI 2007e, 697–698.; STRAUSS, Peter – RAKOFF, Todd – FARINA, Cynthia – METZGER, Gilian (2011): *Gellhorn and Byse's Administrative Law. Cases and Comments*. New York, Foundation Press. 15–1508. FORGÁCS, Anna (2015): Administrative rule-making based on the ReNEUAL Model Rules. In GERENCSE Balázs – BERKES Lilla – VARGA Zs. András: *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései. Current issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules)*. Budapest, Pázmány Press. 437–448.

²¹¹ 5. §. PATYI 2007e, 698. Vesd össze CANE, Peter – McDONALD, Leighton (2008): *Principles of administrative law. Legal regulation of governance*. Sydney, OUP Australia and New Zealand.; DOUGLAS, Roger – HEAD, Michael – YEE, Fui Ng – HYLAND, Margaret (2009): *Douglas and John's Administrative Law*. Sydney, Federation Press.

²¹² ALA 2. § (3) bekezdés.

abban az értelemben, hogy a *natural justice*-hoz kötve van.²¹³ A törvény megteremti emellett a bírói felülvizsgálat lehetőségét is.

Az új-zélandi szabályozás mibenléte sokban hasonlatos a brit (angol) szabályozáshoz. A legfontosabb jogi szabályok egyike az 1852-ből való alkotmány, amelyet 1947-ben és 1986-ban módosítottak. Kiemelendő az 1990-es *New Zealand Bill of Rights Act* is. Külön közigazgatási eljárási törvénye azonban az országnak nincsen. J. A. Robson az 1954-ben új-zélandi alkotmányról írott könyvében hivatkozott Sir Michael Myers, a *Council of Legal Education* tagjára, aki szerint a közigazgatási jog az elméleti jogászok (ang. *academicians*) kiagyálása (ang. *concoction*), amelyet nem ismer a bíróság (ang. *and was not known to the courts*).²¹⁴ A közigazgatási jog elveire Új-Zélandon igaz, hogy a közigazgatási cselekmények és a bírósági felülvizsgálat sajátosan alakul. A bírósági felülvizsgálat,²¹⁵ valamint a fellebbezés²¹⁶ szabályaira az angolszász jog egész tárháza áll rendelkezésre.

2.4. A visegrádi országok szabályozási modellje²¹⁷

A visegrádi országok (Csehország, Lengyelország, Magyarország, Szlovákia) közigazgatási eljárásai – a gyakran közös múlt, azonos modellek okán is – összefoglalásra érdemesek. (A hazai eljárásjogot itt természetesen nem vizsgáljuk külön.)

Az AVG kodifikálásának oka a Nemzetek Szövetségének²¹⁸ az a határozata volt, amely az Osztrák–Magyar Monarchia területén kialakult új államok számára előírta közigazgatásuk átfogó racionalizálását, ebbe illeszthető a közigazgatási eljárás rendjének kialakítása. Ezt a Genfben 1922. október 4-én Ausztria szanálása tárgyában kötött szerződés írta elő. Úgy tartják, hogy a bécsi jogi iskola cseh, lengyel, jugoszláv, valamint magyar jogtudósokra tett hatásaival is számolni kell.²¹⁹ A főként az elődállamok (konkrétan: az osztrák és magyar – K. Gy.) jogának kiiktatása is oka volt a csehszlovák, jugoszláv és lengyel jogegységesítési törekvéseknek.²²⁰ Az 1925-ös osztrák AVG hatott az 1927-es ukrán, illetve az 1928-as csehszlovák, lengyel, valamint jugoszláv kodifikációkra. Az 1928-as lengyel CPL, az osztrák

²¹³ ALA 2. § (3) bekezdés.

²¹⁴ JOSEPH 2001b, 728–729.

²¹⁵ A részletekre: JOSEPH 2001b, 726–787.

²¹⁶ JOSEPH 2001b, 939–1016.

²¹⁷ Az alfejezet Koi Gyula írása.

²¹⁸ A genfi székhelyű Nemzetek Szövetsége alapokmányát (ang. *The Covenant of League of Nations*, fr. *Pacte de la Société des Nations*) a magyar törvénytárba a trianoni békediktátummal iktatták be. (A törvény az első lapon gyászkeretben jelent meg.) Az első két számpár a törvény egésze, a második a francia és magyar, a harmadik az angol változat (a két kötet folyamatos számozású). Vessd össze: A törvény maga: 1921:XXXIII. törvénycikk Az Észak-Amerikai Egyesült Államokkal, a Brit Birodalommal, Franciaországgal, Olaszországgal és Japánnal, továbbá Belgiummal, Kínával, Kubával, Görögországgal, Nikaraguával, Panamával, Lengyelországgal, Portugáliával, Romániával, a Szerb-Horvát-Szlovén Állammal, Sziámmal, és Cseh-Szlovákiával 1920. évi június hó 4. napján a Trianonban kötött békeszerződés becikkelyezéséről. In 1921. évi törvények gyűjteménye I–II. Budapest, Tisza Testvérek. I. 501–736.; II. 737–1185.; I. 512–551.; II. 1136–1177.

²¹⁹ SZÜCS 1976, 119.; TOLDI 1980, 169.

²²⁰ TOLDI 1968, II. 5. A legnagyobb érintettsége a magyar jognak volt, lévén, hogy szlovák (felvidéki és kárpátaljai területek), szerb–horvát–szlovén (később jugoszláv), román, osztrák, olasz és lengyel kezekbe is került Magyarország földjéből.

modellre támaszkodott. A kódex 123 szakaszból állt. A tartalmát illetően magában foglalta az általános rendelkezéseket, a hatáskör és az illetékesség, valamint a kizárás szabályait, az érdekeltek és meghatalmazottak kérdését, a beadványok, a jegyzőkönyvek és feljegyzések, az idézés és kézbesítés, a határidő, az előkészítő eljárás, a bizonyítás, a döntés-előkészítés, a határozat, a fellebbevitel, az újrafelvétel és a határozatok hivatalból történő megváltoztatásának szabályait, díjakra és költségekre, a büntető rendelkezésekre és az átmeneti, valamint záró rendelkezésekre irányadó szabályokat.²²¹ Már 1928-ban volt önálló közigazgatási végrehajtási törvény, a CPLv. A két jogszabályt 1945 után, a második világháborút követően is alkalmazták. A szocialista viszonyok között úgy gondolták, hogy nem felel meg a kor ideológiai igényeinek a kódex,²²² így az 1960-as lengyel KPA jelentette az új megoldást, azonban szemben a közigazgatási eljárásról vagy közigazgatási eljárásrendről szóló 1967-es CCs I. csehszlovák, majd szlovák kódex állandóságával, a KPA-t gyakorlatilag évente módosították.²²³

Az eljárási kódex a közigazgatási szervek előtti eljárást szabályozza.

A kódex az alábbi alapelveket nevezi meg:

- a törvényesség elve;
- a tényállás tisztázása;
- a kitanítási kötelezettség;
- a közérdek és az állampolgárok méltányos érdekei szem előtt tartása;
- az állami szervek iránti bizalom erősítése, a polgárok jogtudatának növelése és
- a jogi kultúra emelése

tartozik ide.²²⁴

A KPA a közigazgatási szervek közé sorolja:

- a minisztériumot és az egyéb központi szervet;
- a területi és egyéb önkormányzatokat;
- a közigazgatás egyéb szerveit.

A közigazgatási eljárás fogalmát a KPA nem definiálja, az lényegében a törvény tárgyi hatályával azonos.

A kódex ismeri

- a szigorú (*sensu strictu*) értelemben vett döntéseket;
- az eljárási döntéseket;
- érdemi döntést és anyagi jogi döntéseket;
- egyéb döntéseket.²²⁵

²²¹ TOLDI 1968, II. 1.

²²² TOLDI 1968, II. 1–2.

²²³ PATYI András (2007d): A „visegrádi” országok eljárásjoga (Csehország, Szlovákia, Lengyelország). In PATYI András szerk.: *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest, Dialóg Campus. 709.; BOROS Anita (2010j): Lengyelország. In BOROS Anita: *Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban I. A közigazgatási bizonyítás elmélete*. II. *A közigazgatási bizonyítás gyakorlata*. Budapest, Magyar Közlöny. I. 128. HALÁSZ Iván (2011b): Lengyelország közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer. 686.

²²⁴ HALÁSZ 2011c, 686–687.

²²⁵ PATYI 2007d, 710.

A bizonyítás terén a törvény az írásbeli bizonyítás elsődlegességét hirdeti. A jegyzőkönyvek tekintetében a rövidséget, a gondosan felvett bizonyítást támogatja. Bizonyítékok az irat (és az ellenőrzések során keletkezett irat), a tanúvallomás, a szakértői vélemény. A hivatalosan ismert és általában ismert (köztapasztalati) tények nem szorulnak bizonyításra. A kódex emellett rögzíti a tanúskodás abszolút és relatív akadályait is.²²⁶

A *cseh szabályozás* történeti gyökerei erősek. A történeti Csehország és Morvaország területén az osztrák szabályozás, Sziléziában a lengyel jog volt hatályban. Csehország és Szlovákia szabályozása a Csehszlovák korszakban azonos nyomvonalon haladt. 1918-ban Csehszlovákia elfogadta az úgynevezett recepciós normát, amely megtartotta az addig érvényben lévő jogszabályokat, majd 1920-ban elfogadták Csehszlovákia alkotmányát is.²²⁷ Az 1928-as RCsv. I. a politikai hatóságok feladatkörébe tartozó eljárásokról szólt, valójában azonban kormányrendeletként nem tekinthető törvényi szintűnek, gyakorlatilag nézetem szerint kódexnek sem, mivel csupán részleges szabályozást valósít meg, amely az AVG szabályaiból, és az ahhoz csatlakozó egyéb törvényekből, valamint az Osztrák–Magyar Monarchia Legfelső Közigazgatási Bírósága joggyakorlatából táplálkozott. Korábban említettük az 1955-ös kormányrendeleti (a továbbiakban: RCsv. II.), valamint az 1960-as, 91. számú kormányrendeleti szabályozást is a közigazgatási eljárásról (a továbbiakban: RCsv. III.).

A CCs. I., valamint a csak Csehországban hatályos CCs. II. törvény a közigazgatási eljárásrendről szólt. Az összes jogszabály egy általános szabályozást (lat. *lex generalis*) tartalmazott, így mindig voltak olyan partikuláris szabályok, amelyek a kódexben nem voltak fellelhetők.²²⁸ A szocialista szabályozásban 1968-ra minden érdekelt ország, így Csehszlovákia esetében is törvényi szintű lett a szabályozás.²²⁹ Ezzel kapcsolatban *Patyi* megjegyzi, hogy az 1967-es szabályozás formailag törvény volt, de valójában tartalmában és jellegében közelebb állt egy végrehajtó, törvény alatti jogszabályhoz.²³⁰ A CCs I. mintegy 30 oldalas, 85 §-ra terjedő szabályozás volt. A bevezető rendelkezések a törvény hatályát és az eljárás fő rendelkezéseit szabályozták. Külön szabályozás vonatkozott az igazgatási szervekre és az eljárásbeli ügyfelekre.²³¹ A harmadik cím szólt az eljárás lefolytatásáról,²³² így a határozathozatalról, a bizonyításról, a tanúra, az okiratra, a szakértőre, a szemlére, karakterszámként a becsületre tett nyilatkozatra és az előzetes kérdésekre vonatkozó szabályokról. Az eljárás menetének és céljainak biztosítására szolgált az idézés, az elővezetés, az előzetes intézkedés, a megkeresés, illetve az eljárás rendes menetét biztosító egyéb intézkedések. A határozatok felülvizsgálása körében az alábbiakat nevesítette a kódex:

- a fellebbezés;
- az eljárás újrafelvétele;
- a határozat felülvizsgálata fellebbezési eljáráson kívül;

²²⁶ BOROS 2010j, 129–130.

²²⁷ A történeti kérdésekre: NĚMEC, Vladimír (1978): Padesát let vývoje kodifikací obecného správního řízení v Československu. In *Právněhistorické studie XXII*. Praha, Akademie. 91–117.

²²⁸ PATYI 2007d, 704–705. Az 1928-as szabályozás tényét említi: HALÁSZ 2011b, 714.

²²⁹ TOLDI 1968, II. 5.

²³⁰ PATYI 2007d, 706–707.

²³¹ A hatáskör és illetékesség, az államigazgatási szerv dolgozóinak kizárása, az eljárásbeli ügyfelek és a képviselőkerült itt szabályozásra.

²³² Az áttétel, szóbeli tárgyalás, jegyzőkönyv, iratbetekintés, hirdetményi kézbesítés, határidők.

- eljárás az ügyési óvás tárgyában;
- az igazgatási szervek határozatainak bíróság előtti felülvizsgálata.

A határozat pénzbeli és nem pénzbeli teljesítések útján volt végrehajtható.²³³

Jelenleg Csehországban a 2004-es CCs II. a hatályos eljárásjogi szabályozás. Csak egyetérteni tudunk *Patyi Andrással* abban, hogy valójában ez a törvény a második önálló közigazgatási kódex jellegű szabályozás Csehországban.²³⁴ Fontos közigazgatás-elméleti sajátossága a cseh közigazgatási eljárásjognak, hogy a közigazgatási eljárásjog tágabb, valamint szűkebb értelmű meghatározását is ismeri. Tágabb értelemben közigazgatási eljárás minden olyan közigazgatási norma, amely bármiféle procedurális eljárási szabályt tartalmaz. Szűkebb értelemben pedig csak azok az eljárási szabályok, amelyek kizárólag a közigazgatási eljárást szabályozzák.²³⁵ A törvény csupán 2006. január 1-jén lépett hatályba, 184 szakaszból áll, és 8 fejezetre oszlik, amelyeknek 80%-a eljárási szabály. A bevezetőt a közigazgatási eljárás általános rendelkezései, majd a közjogi szerződések, az általános intézkedések, valamint a közös, átmeneti és záró rendelkezések követik. Az eljárási törvény a végrehajtó hatalom szerveit, a helyi-területi önkormányzatokat, más szerveket, valamint a közigazgatási jogkör gyakorlásával felruházott természetes és jogi személyeket nevezi meg közigazgatási szervekként. A CCs II. nem alkalmazandó a polgári jogi, kereskedelmi jogi és munkajogi jogviszonyokban, illetve a területi-helyi önkormányzatok közötti kapcsolatokban sem lehet alkalmazni a törvény szabályait.²³⁶ Érdekes karaktersvariáns, hogy a CCs II. a tárgyi hatályát egyszerre határozza meg pozitív és negatív módon.²³⁷ A törvény alapelveit a közigazgatási szervek kötelezettségeiként tételezi alapvetően, így kiemelten foglalkozik a törvényesség, illetőleg a joggyakorlás különféle elemeivel. Alapvető emellett a szubszidiaritás elve is. Alapvető jelleggel kimondja a kódex, hogy a közigazgatás mindig a törvényekkel és más jogszabályokkal (belső jog), a ratifikált és kihirdetett nemzetközi szerződésekkel (nemzetközi közjog) összhangban köteles eljárni, és a közérdek nem váltható fel (vagy ki) a magánérdekkel, és a hatáskörtúllépés is tilos. A jogbiztonságot, az arányosságot, az egyenlőséget és a hátrányos megkülönböztetés (diszkrimináció) tilalmát, a közigazgatás együttműködését az érintett felekkel szintén alapvető szinten²³⁸ rögzíti a kódex.²³⁹

A fentebb említett szubszidiaritás a tárgyi hatály tekintetében valósul meg pregnánsan, amikor is a törvény vagy egyes rendelkezései csak akkor alkalmazhatók, ha különös törvény más rendelkezést nem tartalmaz.

A CCs II. nem egységes (egyféle), hanem többféle döntést, határozatot és végzést ismer, mint a Ket., illetve az Ákr. Nehezen magyarázható jogalkotói hiba, hogy a benyújtott

²³³ TOLDI 1968, II. 9–48.; TOLDI–RÁCZ 1978, 86–145.

²³⁴ PATYI 2007d, 707.

²³⁵ PATYI 2007d, 708., továbbá: SKULOVÁ, Soňa (2017): *Správní právo procesní*. Praha, Eurolex. Nyilván ez a gondolkodás kevésbé számol azzal a helyzettel, amikor egy közigazgatási jogi normán belül egymás mellett van jelen anyagi jogi, eljárásjogi, esetlegesen pedig végrehajtási jogi rendelkezés. Ezeket nevezhetjük akár kompozit normáknak is, de akár – e logika szerint – tágabb értelemben közigazgatási eljárásjogi, anyagi jogi és végrehajtási jogi normáknak is.

²³⁶ HALÁSZ 2011b, 714.

²³⁷ PATYI 2007d, 708.

²³⁸ Az előbbieket alapvető jogelvek, az utóbbi speciálisan közigazgatási alapvető.

²³⁹ HALÁSZ 2011b, 714–715.; HENDRYCH, Dušan et al. (2016): *Správní právo. Obecná část*. Praha, Beck. 15–100.

törvényjavaslatban lévő döntés (cseh. *právní akt*) és határozat (cseh. *rozhodnutí*) megkülönböztetés a törvénybe nem kerül bele, az aktustani kifejezést ismeretlen okból elvetették. A végzések szabályozása nehézkes, ugyanis nem egy helyen, hanem szövegszerte utal a kódex a végzés kibocsátására.²⁴⁰

A bizonyítási rendszer főszabálya, hogy a hatóság szerzi be a bizonyítékokat, ám – amennyiben az eljárás célját nem veszélyezteti – engedélyezhető az ügyfél számára, hogy a bizonyítékokat maga szerezze be (karaktervariáns).

Az együttműködési kötelezettség is az ügyféli oldalon merül fel, az ügyfél köteles a hatósággal együttműködni és minden támogatást a közigazgatási szerv számára megadni.²⁴¹ A törvény külön szabályozza a bizonyítás folyamatát és a bizonyítékok bemutatását. A legtipikusabb bizonyíték (mint az egyes nemzeti közigazgatási eljárások legtöbbjében) itt is az okirat.²⁴² Kiemelendő azonban a CCs I. esetében is említett becsületbeli (vagy becsületre tett) nyilatkozat, vagyis kijelentés egy tényről büntetőjogi felelősség mellett (CCs II. 39. §). Az érdekelt ilyenkor köteles valós adatokat közölni és a nyilatkozat akkor engedélyezhető, ha más jogszabály ezt nem tiltja, vagy nem ütközik közérdekbe, vagy az ügyfélegyenlőséget nem sérti. A szakértői vélemény ezen a módon azonban nem helyettesíthető.²⁴³ A szemle körében a helyszíni szemle, illetve a szemletárgy bemutatása (felmutatása) kérdéséről is rendelkezik a kódex. A tanúvallomásra vonatkozó szabályok kiterjednek a tanúzási és valamástételi kötelezettségre, az igazmondási kötelezettségre, valamint a tanúzási akadályok rendszerére.

Bár a szakirodalom ismeri a rendes és rendkívüli jogorvoslatok közti különbséget, e szubtilis distinkciót a törvény mellőzi. A kódexben a fellebbezés (cseh. *odvolání* vagy *rozklad*), az újrafelvétel (cseh. *obnova řízení*) és a felülvizsgálati eljárás (cseh. *přezkumné řízení*) jelenik meg önálló jogorvoslatként.

A végrehajtás körében a pénzbeli és a nem pénzbeli teljesítés jogintézménye ismert, hasonlóan a CCs I. szabályaihoz.²⁴⁴

A *szlovák szabályozás* hasonlóan fejlődött a cseh (és a csehszlovák) szabályozáshoz. A mai Szlovákia (korábban: Felvidék, Felső-Magyarország) területén 1920-ig a magyar jogrend volt hatályban. A Lengyelországnál ismertetett általános történeti kérdések, illetve a csehszlovák fejlődés körében mondottak Szlovákia esetében is igazak.²⁴⁵ Az 1967-es CCs I. Szlovákiában is hatályban maradt (a 2004-es cseh kodifikációval ellentétben), ugyanakkor a szlovák törvényt – mint *Halász* megállapítja – 2002-ben és 2003-ban jelentősen módosították.²⁴⁶ *Patyi* rámutat, hogy a kódex létének első 39 évében azonban csak két átfogó módosítása volt,²⁴⁷ stabilitásához két dolog járult hozzá: egyrészt az, hogy alkalmazáskor kiterjesztő értelmezést (extenzív interpretációt) alkalmaztak, másrészt az, hogy

²⁴⁰ PATYI 2007d, 708.

²⁴¹ Ez nem tűnik túlságosan a szolgáltató közigazgatás szellemében megfogalmazott ügyfélbarát megoldásnak, ugyanakkor egyik változat sem elégséges önmagában ahhoz, hogy önálló szabályozás alapja legyen.

²⁴² BOROS 2010h, 135.

²⁴³ TOLDI 1968, II. 30.; TOLDI–RÁCS 1978, 113.

²⁴⁴ PATYI 2007d, 708–709.

²⁴⁵ PATYI 2007d, 705.; BOROS Anita (2010h): Csehország. In BOROS Anita: *Bizonyítás a közigazgatási eljárás-jogban I. A közigazgatási bizonyítás elmélete*. II. A közigazgatási bizonyítás gyakorlata. Budapest, Magyar Közlöny. 131.; HALÁSZ 2011b, 775.

²⁴⁶ HALÁSZ 2011b, 775.

²⁴⁷ PATYI 2007d, 705.

a nagyszámú különös szabály miatt alkalmazása *ultima ratio* jelleggel történt. Mi a korábbi CCs I. rövidítést alkalmazzuk továbbra is, mivel az alapul fekvő szabályozás él tovább.²⁴⁸ A szlovák jogtudomány szerint csak az tekintendő közigazgatási eljárásnak, amely természetes vagy jogi személyek jogi körülményeinek egyedi (individuális) eldöntésére irányul individuális aktusok útján.²⁴⁹ A CCs I. mint kódex és a különös szabályok viszonyában a cseh CCs II. esetében is említett szubszidiaritás jellemző, ahol a *lex specialis derogat legi generali* elve érvényesül. A kódex és a különös eljárási szabályok viszonyára nézve három csoport különböztethető meg:

- Ha a különös anyagi jogszabály nem tartalmaz elkülönült szabályozást, és a kódex alkalmazását a különös szabály nem zárja ki, akkor a kódex szabályai az irányadóak.
- A különös anyagi jogszabály tartalmaz elkülönült szabályozást, ám az nem átfogó, és azokban a kérdésekben, amelyeket nem szabályoz, a kódex az irányadó.
- A különös anyagi jogszabály abszolút kizárja a kódex alkalmazását.²⁵⁰

A kódex alapelvei a következők:

- az eljárás résztvevőinek azonos jogai és kötelezettségei vannak az eljárás során;
- a törvényesség elve;
- a kitanítási kötelezettség (az eljárási szereplők jogairól és kötelességeiről történő felvilágosítás);
- a hatékony ügyintézés elve;²⁵¹
- a bizonyítás során a tényállás tisztázásának követelménye.

A szlovák bizonyítási rendszerben szokásos, hogy az ügyfelek vagy egyéb eljárási szereplők előzetesen, a határozathozatal előtt véleményezzék a bizonyítási eszközöket és a tényállás megállapításának módját. A törvény alapján bizonyíték a tanú meghallgatása, a szakértői vélemény, az irat és a szemle.²⁵²

A közigazgatási szerv a bizonyítékokat egyenként, valamint összességében is értékeli, saját meggyőződése és mérlegelése szerint. Az egyes bizonyítási eszközökre nézve eléggé részletes szabályokat tartalmaz, szemben a nyugat-európai kódexekkel – mutat rá *Boros*. A szakértő kérdésének szabályozását illetően egyedülálló karakterelem, hogy a szakértő kirendelését előíró határozattal szemben fellebbezéssel lehet élni. A szemle szerepe a magyar szabályozáshoz hasonló. Tárgyalást a szabályozás akkor enged, ha az ügy jellege ezt megkívánja.²⁵³ A becsületbeli nyilatkozat és az előzetes kérdés a korábbi szabályozással azonos.²⁵⁴

²⁴⁸ Az alapul fekvő eredeti, 1967-es szöveg két magyar nyelvű változatára: TOLDI 1968, II. 9–48.; TOLDI–RÁCZ 1978, 86–145.

²⁴⁹ SVOBODA, Jaromír (2004): *Slovník slovenského práva*. Bratislava, Poradca podnikateľa. 616.

²⁵⁰ PATYI 2007d, 705.

²⁵¹ HALÁSZ 2011b, 775–776.

²⁵² BOROS 2010h, 132.; HALÁSZ 2011b, 775.

²⁵³ BOROS 2010h, 133.

²⁵⁴ BOROS 2010h, 134.

A döntés fogalma a törvényben nem található meg. A jogtudósok megfogalmazása szerint a közigazgatási szerv természetes és jogi személyek jogairól és kötelességeiről, illetve az ügy érdemében határoz.²⁵⁵

A döntés kiadásának öt feltétele van:

- a közigazgatási szerv törvényi felhatalmazása;
- csak hatáskörrel rendelkező szerv dönthet;
- a döntés legyen összhangban az anyagi jogi normákkal;
- az előírt érvényességi és tartalmi kellékek megléte;
- testületi (kollektív) szerv esetében a megkövetelt határozatképesség és határozathozatali eljárás betartása.

A törvény a korábbiakhoz hasonlóan nem tesz különbséget a rendes és rendkívüli jogorvoslatok között: a rendes jogorvoslati eszköz (szlk. *odvolanie*), illetve annak különös válfaja (szlk. *rozklad*) csupán nevében és abban tér el a rendkívüli jogorvoslati eszköztől, hogy olyan határozat ellen lehet csak igénybe venni, amelyet olyan szerv (minisztérium, országos hatáskörű szerv) hozott, amelynek nincsen fölérendelt (instanciális) felettes szerve, ahová fordulni lehetne.

A hatósági végrehajtás is a korábbihoz hasonlós: a kódex a pénzbeli és nem pénzbeli végrehajtásra vonatkozó rendelkezéseket határozza meg.²⁵⁶

2.5. Eljárásjog az Európai Unióban²⁵⁷

2.5.1. A közigazgatási jog „európaizálódása”

Az Európai Unióról szóló Szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 4. cikk (1) bekezdése kimondja: „Az 5. cikkel összhangban minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak az Unióra, a tagállamoknál marad.”

Ezen jogelv tiszteletben tartása mindkét oldal (értsd közösségi és tagállami) felelősségvállalásától függ, és szorosan kapcsolódik a szubszidiaritás és az arányosság elvének betartásához.²⁵⁸ Ennek oka az az alapelv, hogy az EU nem vonhat el tagállami jogköröket „alaposan” alátámasztott indokok nélkül, amelyek magukban foglalják a szükségesség és a kölcsönös előnyösség előmozdításának előfeltételeit is. Különösen igaz ez a közigazgatásra, a nemzeti politikai irányok végrehajtásának dimenziójára.²⁵⁹

Az elmúlt években az Európai Unió döntéshozóiban is megfogalmazódott a hatékony működés érdekében szükséges, egységes eljárásjogi szabályrendszer kialakításának gondolata. Ebben az alfejezetben áttekintjük az Unió közigazgatási eljárásjogi célkitűzéseit és a kodifikáció jelenlegi állásának jellemzőit. Tanulmányunk megírása során nagyban

²⁵⁵ SOBIHRAD, Jozef (2004): *Správny poriadok. Komentár*. Bratislava, Iura Edition. 17.

²⁵⁶ PATYI 2007d, 707.

²⁵⁷ Az alfejezet Menyhárt Zsolt írása.

²⁵⁸ BOROS Anita (2011b): A közigazgatási jog és a közigazgatási eljárásjog európaizálódása. *Jogtudományi Közöny*, 66. évf. 3. sz. 175.

²⁵⁹ BOROS 2011b, 178.

támaszkodunk a téma szakértőinek – Varga Zs. András, Balázs István, Boros Anita és Torma András – eddigi tanulmányaira.

2.5.2. Az eljárási szabályok megjelenése az Európai Unióban és a szabályozás inkoherenciája

Az Európai Unió működése tekintetében talán a legfontosabb kérdés mindig az Unió és a tagállamok közötti hatáskörök megosztása.²⁶⁰ Ezek a kérdések és az Unió működésének alapvető eljárási szabályai az alapítói szerződések szintjén szabályozottak,²⁶¹ és számos másodlagos jogforrás is tartalmaz eljárási természetű rendelkezéseket,²⁶² azonban „közigazgatási eljárásjogi értelemben nem beszélhetünk egy egységes, normatív szabályrendszerről, amely legalább azokat a minimális szabályokat tartalmazná, amelyeket az uniós közigazgatási szerveknek be kell tartaniuk”.²⁶³ Tehát nem létezik eljárásjogi kódex vagy olyan átfogó jogszabály, amely irányadó lehetne azoknak a közigazgatási szerveknek, amelyek az uniós jog közvetlen (azaz az uniós szervek általi) és a közvetett (vagyis a tagállami közigazgatási szervek útján realizálódó) végrehajtásáról kötelesek gondoskodni.²⁶⁴ Természetesen ezek az uniós szervek is valamilyen uniós normarendszer mentén működnek, azonban azok eltérő jogforrási szintű vagy éppen nem is normatív szabályozóban jelennek meg. Sőt számos olyan rendelkezéssel is találkozunk, amelyek lényeges közigazgatási eljárásjogi alapvető szabályokat fogalmaznak meg,²⁶⁵ és azokhoz igen kiterjedt bírói esetjog látott napvilágot az elmúlt évtizedekben. Ilyenek például az Alapjogi Charta megfelelő ügyintézéshez való jogról szóló cikkei,²⁶⁶ a Helyes Hivatali Magatartás Európai Kódexe²⁶⁷ vagy éppen a Bizottság Eljárási Szabályzata.²⁶⁸ Mindemellett arról sem szabad megfeledkeznünk, hogy a tagállamok és az Európai Unió folyamatos kölcsönhatása a közigazgatási eljárásjogok formálódását is jelenti.

Természetesen az uniós közigazgatási eljárásjog egységes normatív alapjainak hiányosságait az Európai Parlament is felismerte, és 2010-ben a Jogi Bizottsága útján egy hatástanulmány keretében világított rá a hiányosságokra különös tekintettel arra, hogy az Unió

²⁶⁰ TORMA András (2015): Az uniós jogalkotási hatáskörök típusai. In KALAS Tibor – TORMA András szerk.: *Európai közigazgatás*. Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó. 175.

²⁶¹ BOROS Anita (2014d): Úton egy európai közigazgatási (eljárási) jog felé. *MTA Law Working Papers*, 1. évf. 58. sz. 7–8. Forrás: jog.tk.mta.hu (A letöltés dátuma: 2018. 04. 15.)

²⁶² BOROS 2014d, 11.

²⁶³ BOROS Anita (2017): A közigazgatási eljárásjog uniós szinten. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 5. évf. 2. klsz. 8.

²⁶⁴ BOROS, Anita (2010g): Europeanization of Administrative Law with a View to Hungary. *The Romanian Review of European Governance Studies*, Vol. 2, No. 4. 24.

²⁶⁵ BALOGH-BÉKESI Nóra (2015): A tisztességes ügyintézéshez és a tisztességes eljáráshoz való jog. In GERENCSE Balázs – BERKES Lilla – VARGA Zs. András szerk.: *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései*. Budapest, Pázmány Press. 53–66.

²⁶⁶ BOROS Anita (2013b): Az Európai Unió közigazgatási eljárásjoga – európai közigazgatási eljárásjog avagy europánizálódás a közigazgatási eljárásjog területén (is)? *Jogtudományi Közlemény*, 68. évf. 12. sz. 614.

²⁶⁷ Az alapvető jogok helyzetéről az Európai Unióban (2013–2014) (2014/2254(INI)) 169. pont.

²⁶⁸ BOROS Anita (2015): Közigazgatási eljárásjog Európában – közigazgatási eljárási alapelvek és eljárási jogszabályok. In GERENCSE Balázs – BERKES Lilla – VARGA Zs. András szerk.: *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései*. Budapest, Pázmány Press. 31–52.

jogában eddig megfogalmazott eljárási rendelkezések túlzottan bonyolultak, számos eljárási kérdést valamilyen *soft law* szabályozóban fogalmaznak meg, amelyet kiszámíthatatlanul módosítanak az azt kibocsátó intézmények. Némely ágazatra jellemző, hogy párhuzamos, gyakran egymást átfedő szabályozási megoldásokat alkalmaznak.²⁶⁹

Ennek pedig az lett a következménye, hogy a Parlament oldaláról is megérlelődött egy egységes közigazgatási eljárási kódex elfogadásának gondolata.²⁷⁰

Az Európai Parlament 2013. január 15-én kibocsátotta azt az állásfoglalását (a továbbiakban: Állásfoglalás), amelyben arra kérte a Bizottságot, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 225. cikke és 298. cikke alapján terjesszen elő egy az európai közigazgatási eljárásról szóló, rendeletre irányuló javaslatot.²⁷¹ Érdemes kiemelni, hogy egyes szerzők szerint ennek a rendeletnek a „közigazgatási jellege” a határozatban is megkérdőjelezhető, mert az az Unió minden szervének és intézményének eljárásáról szól. A rendeletnek az uniós intézményekre, szervekre és hivatalokra („uniós közigazgatás”) kell vonatkoznia a lakossággal való kapcsolatuk tekintetében. Hatályának tehát a közvetlen igazgatásra kell korlátozódnia.²⁷²

2.5.3. Az Unió közigazgatási eljárási kódexének alappillérei

A Parlament az Állásfoglalásában felhívta a Bizottság figyelmét különösen arra, hogy az Uniónak a megfelelő ügyintézésre vonatkozó meglévő szabályai és elvei igen sokféle jogforrásban elszórtan találhatók meg: az elsődleges jogban, az Európai Unió Bíróságának ítélezési gyakorlatában, a másodlagos jogszabályokban, a nem kötelező erejű szabályokban és az uniós intézmények egyoldalú kötelezettségvállalásaiban. Emellett az Uniónak nincs koherens és átfogó, kodifikált közigazgatási jogi szabályrendszere, ami a polgárok számára megnehezíti az uniós jog értelmében fennálló közigazgatási jogaik megértését, ugyanakkor az európai közigazgatási eljárásról szóló jogszabály fokozná az Unió legitimitását, növelné a polgárok uniós igazgatásba vetett bizalmát és egyben erősítené a nemzeti közigazgatási jogszabályok spontán közeledését, ennek megfelelően pedig az integrációs folyamatot, előmozdíthatná az együttműködést és a bevált gyakorlatok cseréjét a nemzeti közigazgatások és az EU igazgatása között. Az EUMSZ 298. cikkében felállított célkitűzések megvalósítása érdekében elengedhetetlen egy megfelelően előkészített uniós eljárásjogi jogszabály kidolgozása.²⁷³

²⁶⁹ EU Közigazgatási Jogi Munkacsoport: *Az EU közigazgatási jogának jelenlegi állása és jövőbeli kilátásai*. (Munkadokumentum) Forrás: www.europarl.europa.eu (A letöltés dátuma: 2018. 04. 15.)

²⁷⁰ ZILLER, Jacques (2011): *Is a law of administrative procedure for the Union institutions necessary? Introductory remarks and prospects*. In Workshop on EU Administrative Law: State of play and future prospects (León – Spain). Briefing Notes. Forrás: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/divers/join/2011/453215/IPOL-JURI_DV\(2011\)453215_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/divers/join/2011/453215/IPOL-JURI_DV(2011)453215_EN.pdf) (A letöltés dátuma: 2019. 10. 16.)

²⁷¹ Az Európai Parlament 2013. január 15-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal az Európai Unió közigazgatási eljárási jogáról (2012/2024(INI)) Forrás: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP/TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0/HU (A letöltés dátuma: 2018. 04. 15.)

²⁷² Ezzel és a témakörrel kapcsolatban lásd; BALOGH-BÉKÉSI Nóra – BALÁZS István – BOROS Anita (2017): *Közigazgatási eljárási jog az Európai Unióban – ReNEUAL Modell Szabályok értékelése*. I. Könyv Általános rendelkezések. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2017/2. klsz. 20–61.

²⁷³ BOROS 2014d, 33–36.

A Parlament emellett ajánlásokat is megfogalmazott a Bizottság számára²⁷⁴ az elfogadásra kerülő rendelet célkitűzéséről és hatályáról, a rendelet és az ágazati eszközök közötti kapcsolatról, az általános elvekről, a közigazgatási eljárás kezdeményezéséről és legfontosabb szabályairól, a saját határozatok felülvizsgálatáról és kijavításáról, továbbá a rendelet formájáról és megismertetéséről.

Ezt követően számos tudományos és szakmai fórum foglalkozott az uniós eljárásjogi kódex lehetséges szabályozási metodikájával, azonban a Bizottság részéről lényeges előre lépésre nem került sor.²⁷⁵

Ennek eredménye végül az lett, hogy az Európai Parlament 2016. június 9-én egy újabb állásfoglalást fogadott el (a továbbiakban: Állásfoglalás II.), amely lényegében egy rendelettervezetet (a továbbiakban: Tervezet) is tartalmazott, és felhívta a Bizottságot arra, hogy terjesszen elő jogalkotási javaslatot, amelyet felvesz a 2017. évi munkaprogramjába.

A Tervezet szerint a rendelet célja, hogy az Európai Unió Alapjogi Chartájának 41. cikkében rögzített megfelelő ügyintézéshez való jogot nyitott, hatékony és független közigazgatás útján garantálja, és annak hatálya az Unió intézményeinek, szerveinek és hivatalainak igazgatási tevékenységeire terjedne ki a jogalkotási eljárások, a bírósági eljárások és a közvetlenül a Szerződéseken alapuló nem jogalkotási aktusok, felhatalmazáson alapuló jogi aktusok vagy végrehajtási aktusok elfogadásához vezető eljárások kivételével. A Parlament azt is leszögezte, hogy a rendelet nem lenne alkalmazandó a tagállamok közigazgatására. Az általános és különös eljárási szabályok viszonyát tekintve a Tervezet akként foglalt állást, hogy annak ki kell egészítenie a már meglévő uniós jogi aktusokat, amelyek a rendelet vonatkozó rendelkezéseivel összhangban értelmezendők.

Az eljárási szabályok kapcsán a Tervezet leszögezi, hogy eljárást az uniós közigazgatás a saját kezdeményezésére indíthat, azonban garanciális szabályként megjelenik az érintettek értesítésének kötelezettsége is az eljárás megindításáról. A közigazgatási eljárást az alapjául szolgáló esemény napját követő észszerű időn belül meg kell indítani. Az eljárás semmilyen esetben sem indítható meg az esemény napját követő 10 év eltelte után.

Emellett természetesen az eljárás kérelemre is indulhat, azonban a kérelmekre nem vonatkozhatnak szükségtelen formai követelmények. Az eljárás egyszerű és az érintettek jogait maradéktalanul támogató szabályainak garantálása érdekében a Tervezet számos eljárási jogosultságot is megfogalmaz. Így például a tájékoztatáshoz való jog (különös tekintettel az online tájékoztatásra), az elektronikus úton történő kommunikáció, a képviselőhöz való jog, a meghallgatáshoz való jog, az iratbetekintéshez való jog, a szerződések nyelveinek bármelyikének használatához való jog szabályait, valamint meghatározza a gondos és pártatlan vizsgálathoz fűződő kötelezettségre vonatkozó rendelkezéseket is a hatósági eljárási előírások keretében.

Nagyon fontos kiemelnünk, hogy a Tervezet előírásai szerint az írásban kibocsátott közigazgatási aktusok elfogadására és a közigazgatási eljárások lefolytatására észszerű határidőn belül és indokolatlan késedelem nélkül kerülhet csak sor, főszabály szerint

²⁷⁴ Európai Parlament 2013. január 15-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal az Európai Unió közigazgatási eljárási jogáról (2012/2024(INI)). Forrás: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP/TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0//HU (A letöltés dátuma: 2018. 04. 15.)

²⁷⁵ Az Európai Unió Közigazgatási Jogi Kutatóhálózat például 2014-re kidolgozta az úgynevezett európai közigazgatási eljárási modellszabályokat, amelyek már egy jogszabálytervezetet és ahhoz kapcsolódó magyarázatot is tartalmaztak. Lásd erről részletesen: BOROS 2017.

a rendeletben meghatározott eljárási cselekményektől számított három hónapon belül. A határidőkön túl a Tervezet az aktusok tartalmára és felépítésére vonatkozóan is megfogalmaz rendelkezéseket, így többek között azt is, hogy azokat egyértelműen, egyszerűen és érthetően kell megszövegezni, indokolni kell, megfelelőképpen kell közölni, és tartalmazniuk kell a jogorvoslatokról való tájékoztatást is.

Csak említés szintjén utalnánk rá, hogy a hazai közigazgatási eljárási szabályokhoz hasonlóan az uniós eljárásjogi Tervezet is tartalmaz bizonyos önkorrekciós szabályokat is, így például meghatározza az aktusok kijavítására, helyesbítésére vagy visszavonására vonatkozó rendelkezéseket is.

2.6. A modellekből adódó következtetések²⁷⁶

A modellekből adódó következtetéseinket alapvetően befolyásolják a megválasztott modellek. A közigazgatás-tudományok, a közigazgatási jog és benne a közigazgatási eljárásjog kutatása függ a modellválasztás, a modellalkotás és a modellképzés mikéntjétől, azonban világos és kikristályosodott modellek itt, az összehasonlító közigazgatási jogban sincsenek (még akkor sem, ha nem is annyira zavaros a szemlélet, mint a többségében jogelmélet-kutatók által művelt általános jogösszehasonlításon belül).

Jelen esetben választott modelljeink részben a nagy kontinentális európai modell (francia és német–osztrák), a sajátosan fejlődött, nem jelentős múltú angolszász modell (brit / angol/, egyesült államokbeli, ausztrál, új-zélandi), a térség szempontjából fontos – egyébként nem egységes – visegrádi modell (cseh, lengyel, szlovák), illetve a jogközösség, az Európai Unió tervezett kódexe.

Számtalan témát lehetne itt érinteni, de a legfontosabb talán a szabályozás mikéntje, a szabályozási karakterisztikák jellegzetességei. A *francia* területen talán legjelentékenyebb a már három évtizede (vagy még régebb óta) érelődő váltás a kódex nélküli (csak egyes részszabályozások karakterizálta) szabályozásból igen cizellált, ám gyakorlat hiányában még nehezen értékelhető kódex, a 2016-os CRPA felé. A *német és az osztrák* mintaadó közigazgatási eljárásjogi szabályozás régi múltja, valamint kiegyensúlyozottsága nem hozott magával különösebb változásokat (az 1976-os német VwVfG, illetve az osztrák 1991-es AVG III.). Az *angolszász* szabályozás a sajátos precedensrendszerű *common law*, illetve az *equity law* és a *statute (statutory) law* modernizálódása és a bírói gyakorlat viszonylag későre jutott el a közigazgatási jog és ezzel együtt a közigazgatási eljárásjog önálló kutatásához. A brit (angol) szabályozásban a *judicial review*, az *ultra vires*, a *natural justice*, az *estoppel*, az *intra vires* mind-mind a bírósági felülvizsgálat abnormisan nagyra növekedett szerepének jelei a közigazgatási eljárásjog területén. Az eltérő, érdekes történetű elnevezések mögött kontinentális szemmel is gyakran ismerős elvek rejlenek (például az *administrative collateral estoppel* a *res iudicatát* jelenti). Mindehhez kódexmentes jogi környezet társul szemben az USA szabályozásával (APA 1946; MSPA 1948), ahol keret-szabályozás van szövetségi és tagállami szinten is. A többi ország alapvetően a modellen belül főleg az angol szabályozás jegyeit viseli magán, tehát a közigazgatási eljárás nagyrészt *judicial reviewként* van értelmezve.

²⁷⁶ Az alfejezet Koi Gyula írása.

A visegrádi országok, bár elől jártak a szocialista korszakban a közigazgatási eljárás kodifikálásában az osztrák mintára támaszkodva – ha olykor alacsony szabályozási szinten és alulteoretizált jogdogmatikai fegyvertárral is. A szocialista államokat és utódállamaikat vagy a kódex évenkénti toldozás-foldozása (Lengyelország, KPA, 1960) vagy a dogmatikailag gyenge kódex ritkább, de átfogóbb módosítása (Szlovákia, az 1967-es csehszlovák CCs I. továbbéltetése) jellemzi. Érdekesek e körben a különféle sajátos karakterelemek az itteni nemzeti szabályozásokban. Ugyanilyen példa a szocialista korszakban végbement nagy terjedelmű kódexek túlzott változékonysága (1928, 1930, 1956, 1965, 1978) is. Előfordul átmeneti rendszer is [az 1957-es lapidáris, de figyelemre méltóan jó alapállású és dogmatikájú Et. és az 1981-es Áe. viszonylagos tartóssága a szabályozás (főleg rendszerváltást követő) változékonysága ellenére, a 2004-es Ket. terjedelmes *Professorenrecht* szabályozásának elkopása a tárcaközi és egyéb harcokban, amelyet a 2016-os Ákr. váltott fel].

Felfogásunk némileg eltér ugyan a hazánkban bevettebb elvi állásponttól, amely az eljárástípusokat állítja középpontba (egyes közigazgatási ügycsoportok szabályozása; egyes ügycsoportokra részletes és különös eljárási szabályok az eljárás több vagy összes szakaszára; általános eljárási szabályok egyes (nem valamennyi) eljárási szakaszra; minden közigazgatási hatósági ügyben és az eljárás összes szakaszára alkalmazható általános eljárási szabályok).²⁷⁷ Nyilván a korábban említett ReNEUAL-tervezet ezen modellek egyikébe sem illeszthető bele eltérő koncepciója és szabályozási terjedelme okán.

A különféle modellek arra tanítanak minket, hogy az eltérő jogrendszerek ellenére *a problémák gyakran hasonlóak*. Ennek ellenére nem csak egyetlen megoldás létezik. Az egyes államoknak a megoldást maguknak kell megtalálni, bár az államok együttműködése nyilván jó irányban befolyásolja a folyamatokat. Nyilván a CRPA és az uniós eljárásjogi kódex tervezete sorsának változása új távlatokat nyithat. Külön is figyelni kell az USA megoldásaira. Nyugat-Európában, de szinte a világon mindenütt 1945 óta az államok a kódexmentes szabályozás felől a kódextípusú szabályozás felé mozdultak el (vesd össze a meglehetősen teljes idevonatkozó idővonalszerű kronológiai felsorolást az 1.2. alfejezetben). Érdekes lehet emellett a kódex nélküli Oroszország, illetve az 1989 óta szabályozással rendelkező Kínai Népköztársaság tapasztalatai, és azok további sorsa.

²⁷⁷ BALÁZS István (2017): A közigazgatási hatósági eljárás kialakulásának folyamata és a nagy szabályozási rendszerek. In: ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – PRIBULA László – VESZPRÉMI Bernadett: *Közigazgatási eljárások*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó. 45–48.; FAZEKAS Marianna szerk. (2013): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész* III. Budapest, ELTE Eötvös. 134–135.; SZAMEL 2011a, 59–82.

Koi Gyula

II. rész

A hazai közigazgatási eljárásjog kialakulása (1957-ig, az Et. hatálybalépéséig)¹

1. A legkorábbi hazai szerzők a közigazgatási eljárásjogról. Egyszerűsítési és rendezési (racionalizálási) mozgalom

1.1. A legkorábbi hazai szerzők a közigazgatási eljárásjogról

A hazai közigazgatási eljárás fejlődése – szemben az eddig uralkodó nézetekkel – nehezen érthető meg néhány 1867 előtti fejlemény ismerete nélkül. E részben a közigazgatási bíráskodást kevésbé érintjük, mivel a közigazgatási peres eljárások vizsgálatára a kutatás más szakaszában kerül sor.

Zsoldos Ignác (1803–1885) akadémikus, jogi író, szolgabíró, felsőbbíróági bíró a reformkorban, 1842-ben írta fő művét a szolgabírói hivatalról,² amely a közigazgatási jog első magyar nyelvű feldolgozása. Az ekkor gyors ütemben kialakuló önálló közigazgatási (központi és helyi önkormányzati) anyagi jogi szabályok mellé kevésbé társultak kodifikált közigazgatási eljárási szabályok, de természetesen voltak erre hosszasan fejlődött szokásjogi (gyakran alakszerűtlen) és tételes jogi példák. A községek belső igazgatásáról szóló 1836. évi IX. törvény 1. §-a szabályozta a községi bírók és jegyzők választását. Ha a közbirtokosok (helyi földesurak) a rendelkezésre álló három nap alatt nem állítottak jelölteket, akkor a jelölési jog a szolgabírákat illette. Más néven ez előjáróság-választás néven ismeretes.³ Ugyanígy a szolgabíró közigazgatási (és esetenként bírói) minőségében is eljár az úgynevezett láttamozás (vagy látozás, lat. *vidimatio*) részben a más hatóság által kiállított okirat, bizonyítvány stb. hitelesítése során.⁴ Közigazgatási jogkörben idetartozott a megyére tartozó beadvány (folyamodás),⁵ a házipénztári árjegyzék, az utazók útlevelei, illetve a hazabocsátott katonák szabadságlevelei.⁶

¹ A rész Koi Gyula írása.

² ZSOLDOS Ignác (1842): *A szolgabírói hivatal I. Törvénykezési rész. II. Közrendtartási rész.* Pápa, Pápai Református Kollégium.

³ ZSOLDOS 1842, 50–51.

⁴ ZSOLDOS 1842, 25.

⁵ Utal rá, hogy sértő kifejezést, rágalmat, helytelenséget tartalmazó kérelmet nem szabad láttamozás útján befogadni. ZSOLDOS 1842, 148.

⁶ ZSOLDOS 1842, 148–150.

Virozsil Antal (1792–1868) alkotmány- és közigazgatási jogász, jogelmélettudós, a pesti egyetem rektora (1849–1860) 1852-es, igen korai latin nyelvű fő műve szerint a közigazgatás meghatározása: a polgári kormányzat legteljesebb értelemben vett gyakorlása a kormányzás vagy államigazgatás, amelynek tárgya legszigorúbb értelemben véve a polgári hatalom teljességének gyakorlása a nép által. Az ilyen típusú hatalomgyakorlásnak a törvénnyel összeegyeztethetőnek kell lennie, a közigazgatás sajátos módszerei által meghatározható, a kormányzás vagy közigazgatás alapvető rendszerét szokásszerűnek mondják (lat. *nuncupari suevit*).⁷

A meghatározás német jogbölcselek (Rotteck, Zachariae), illetve német államtudósok (Jacob, Pöhlitz), továbbá az 1820-as években alkotó német közigazgatási jogtudósok [D. Soden, aki a közigazgatás és gazdaság kapcsolatával, valamint Malchus és Gerstacker, akik a belső vagy (főként későbbtől) belügyi igazgatás (ném. *inneren Verwaltung*) szervezetével foglalkoztak].⁸

A kötet csupán néhány eljárási szabályra (lat. *ordo procedendi iudiciis*)⁹ utal: különösen Werbőczy *Hármaskönyvére* és néhány hazai középkori eljárási törvényre, illetve külön említi a bírósági jogorvoslatot (lat. *remedia iuridica*).¹⁰

Récsi Emil (1822–1864) akadémikus, pesti professzor fő műve bevezetésében is említi az alaki jogot,¹¹ bár az első magyar nyelvű közigazgatási jogi tankönyv legnagyobb-részt szervezeti jog, amely a különös rész teljességét mutatja be. Már ekkor fontos volt az igazságszolgáltatás és az igazgatás elválasztása [bár a magyar szolgabírói (járás) hivatal esetében ez eltérő volt, Récsi szerint itt a kettő egyesül]. Kiemeli, hogy a polgári eljárás és a büntetőeljárás mellett az igazgatás joga (és ebben az eljárás – K. Gy.) a közigazgatási törvényekben található.¹² Az 1851. december 31-i cs. legfelsőbb kabineti leirat (Országos Törvény- és Kormánylap, a Bach-rendszer hivatalos lapja, a továbbiakban: OKL; 1852. 2. sz.),¹³ valamint az 1852. január 15-i belügyminiszteri rendelet (OKL 1852. 14. sz.)¹⁴ az ünnepélyes cselekményeket kivéve megszüntette a korábbi községi tárgyalások nyilvánosságát.¹⁵ A Birodalmi Tanács (a korona – uralkodó – és a végrehajtó hatalom mellé rendelt tanácskozó és tanácsadó testület; előde az Állami Értekezleti Tanács) ügyrendtartása a belső közigazgatás körébe tartozott. Számos szervezeti és ügyviteli szabályhoz társult

⁷ VIROZSIL Antal (1852): *Juris publici regni Hungariae specimen tertium jus administrationis vel regiminis publici quod secundum avitam constitutionem hoc in regno usque ad a. 1848 viguit, ordine scientifico exhibens*. Buda, Egyetemi Nyomda. 9.

⁸ VIROZSIL 1852, 9. a) lj.

⁹ VIROZSIL 1852, 76–79.

¹⁰ VIROZSIL 1852, 79.

¹¹ RÉCSI Emil (1854–1855): *Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint különös tekintettel Magyarországra I. Az összes közigazgatási szervezet és az államszolgálati viszonyok rendszeres előadása*. (1854) II. *A politikai és rendőri közigazgatás ügyei*. (1854) III. *Rendőri közigazgatás (vége)*. *Közzoktatási ügyek*. (1854) IV. *Földművelési, ipar-, kereskedelmi és közlekedési ügyek; tökéletes betűsoros tárgymutatóval az egész munka tartalmáról*. (1855) Pest, Heckenast Gusztáv – Scheiber Nyomda. I. 18.

¹² RÉCSI 1854–1855, 24–25. A közigazgatást és az igazságszolgáltatást végül a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. tc. választotta el. Erre: MÁTHÉ Gábor (1982): *A magyar burzsoá igazságszolgáltatási szervezet kialakulása 1867–1875*. Budapest, Akadémiai. 35–42.

¹³ RÉCSI 1854–1855, 28. és 1. lj.

¹⁴ RÉCSI 1854–1855, 31. 20–21. pont.

¹⁵ RÉCSI 1854–1855, 30., 14. pont.

néhány eljárási szabály.¹⁶ A községi választmány ügyrendtartása (Utasítás a községi ügy ideiglenes szabályozására Magyarország sz. kir. városaiban s rendezett tanáccsal bíró egyéb községeiben és Községi ideiglenes választási rendtartás, 1851) tartalmazott eljárásjogi szabályokat.¹⁷

Concha Győző (1846–1933) akadémikus, kolozsvári, majd budapesti professzor a magyar államtudomány és közigazgatástan legkiválóbb művelője, eszmetörténész, politikatudós korábbi előzményekkel (1884, 1891, 1893) rendelkező 1895–1905 közötti fő művében¹⁸ foglalkozott a közigazgatási eljárással, elődeihez képest jóval konkrétan. A közigazgatási eljárást a közigazgatás funkciójaként, annak meghatározott rendjeként fogja fel, amelynek során közigazgatási tény (aktus, azaz intézkedés) keletkezik, amelyet az intézkedések láncolata formál eljárássá. A külső rend az ügykezelés, a belső rend az eljárási folyamat érdemileg helyes (jogszerű) volta.¹⁹ Egyszerű az eljárás, ha „egyetlen ténykedéssel”, azaz egy lépéses aktussal létrehozható a közigazgatás rendelkezésére álló adatok útján vagy az igazgatottak segítségével, ilyen az iparendély kiadása. Összetett a közigazgatási eljárás, ha több, egymás után következő külön tények sorozata csak együtt hozza létre azt, és az igazgatottak („kormányzottak”) különös, meghatározott rendben történő közreműködése mellett keletkeznek (anyakönyvvezető közreműködése, kisajátítás, ipartelep-engedély megadása). Szerinte a cselekvő, „tényteremtő” közigazgatás bizonyítása csak „tájékoztató” szemben a döntő súlyú bírói bizonyítással. Nyilván szükséges utalni a hazai közigazgatási eljárási jogfejlődés állomásaira, így: az 1870. évi XLII. törvénycikkre a köztörvényhatóságok rendezéséről (a továbbiakban: Thtv. I.); az 1883. évi XLIII. törvénycikkre a pénzügyi közigazgatási bíróságról (a továbbiakban: Pktb.); az 1886. évi XXI. törvénycikkre a törvényhatóságokról (a továbbiakban: Thtv. II.); az 1896. évi XXVI. törvénycikkre a magyar királyi közigazgatási bíróságról (a továbbiakban: Áktb.),²⁰ különösen a közigazgatási bíráskodásra, amely az első valódi (külső) hatósági közigazgatási eljárással foglalkozó szabály volt, az Egysztv.-ig figyelhető meg. A közigazgatási bíráskodás előtti döntvényjogot – a magyar jogtörténet nem egy fordulópontjához hasonlóan – az utolsó pillanatban gyűjtötték össze (feltehetőleg Boncza Miklós és munkatársai), jellemzője, hogy kiterjed az ágazati igazgatások teljes körére.²¹ A korban folyamatos volt a közigazgatási bírósági döntvényjog gyűjtése. Téves a szocialista irodalomnak az a következtetése (és ennek nyomán másoké is), hogy *Concha* a II. kötet 105. oldalán azt írná, hogy általános közigazgatási eljárás nem lehetséges, mert ilyen ott nem szerepel.²² *Concha* eljárási elméletképzésére *Baumgarten* és más is támaszkodott később.

Vasváry Ferenc (1872–1952) budapesti egyetemi magántanár az 1902-es közigazgatási jogi tankönyvében tudomásom szerint elsőként foglalkozik közigazgatási jogi szempontból kifejezetten könyvfejezetben a közigazgatási eljárással a Közigazgatási eljárás

¹⁶ RÉCSI 1854–1855, 37–38.

¹⁷ RÉCSI 1854–1855, 52–58.

¹⁸ CONCHA 1895–1905.

¹⁹ CONCHA 1895–1905, 101–102.

²⁰ E jogfejlődés példaszzerű, részletes összefoglalása és elemzése: PATYI 2007c, 36–50.

²¹ Magyar Közigazgatás szerkesztősége (1895): *Közigazgatási elvi határozatok egyetemes gyűjteménye* I. Allampolgárság, országgyűlési képviselőválasztói jogosultság, hatáskör, törvényhatóság, község II. Gyámügy, közrendészet, népoktatás, katonaiügy, közgazdaságtan. III. Pénzügy. Budapest, Pallas. Ez 1950 oldalt tett ki.

²² SZÜCS 1976, 125.

cím Közigazgatási rendtartás; Jogorvoslatok; Kézbesítés; illetve Közigazgatási végrehajtás elnevezésű szakaszaiban.²³ A közigazgatási rendtartás²⁴ kifejezést is tudomásom szerint először használja nálunk, feltehetően a német *Verwaltungs(gerichts)ordnung* mintájára. (Azaz Valló József előtt is ismerte e műszót hazai jogunk). Vasváry rámutat, hogy a régebbi közigazgatás jellemzője a tulajdonképpeni (írott) jogszabályok hiánya volt mind Nyugat-Európában, mind Magyarországon. Ha keletkeztek is anyagi jogszabályok, azoknak tényleges alkalmazási módja, a közigazgatási eljárás nem volt szabályokhoz kötve, kivéve (a magyar jogban) az iparendeléyt, a kisajátítást, az adókimutatást, és az újoncsozást (a katonai sorozás) – mutat rá Georg Meyer (1883) és Stengel (1886) nyomán. Világossá teszi azt is, hogy az eljárások (ideértve a közigazgatási peres és nemperes eljárásokat) alapelvei legalább „nagy körvonalaikban” szokásjogi szabályozást nyertek. Emellett nagy jelentőséget tulajdonított az ügyviteli szabályoknak.

Az adminisztratív eljárást legkifejezettebben a gyámsági és gondnoksági ügyek rendezéséről szóló 1877. évi XX. törvénycikk (a továbbiakban: Gygtv.) és az 1896-os Átkbtv. tartalmazta. 1902-re kifejezett alapelvek voltak az alábbiak:

- a közigazgatási hatóság hatáskörének hivatalbóli figyelembevétele;
- az illetékesség elve;
- a kizárás;
- a közigazgatási eljárás hivatalból vagy kérelemre indul;
- a nyomozó jelleg;
- a *legitimatio ad personam et causam*;
- az ülés és tárgyalás *rendszerinti* nyilvánossága;
- a tényállás megállapítására a közigazgatási bírósági (peres) eljárási bizonyítási eszközök szolgálnak;
- *res iudicata* kizárt;
- az eljárási költség előlegezése vagy biztosítása magánfél részéről nem kívánható meg.²⁵

A szerző részletesen foglalkozott a jogorvoslatokkal,²⁶ a kézbesítéssel,²⁷ valamint a közigazgatási végrehajtással is,²⁸ francia és német forrásokra támaszkodva.

Némethy Károly (1862–1941) nem klasszikus jogtudós volt, hanem a közigazgatási reformokért küzdő gyakorlati szakember, a Belügyminisztérium vármegyei főosztályának, később közigazgatási főosztályának, majd törvény-előkészítő (kodifikációs) főosztályának vezetője, egyben jogi író. Főként a közigazgatás egyszerűsítésével (1903),²⁹ illetőleg közigazgatási

²³ VASVÁRY Ferenc (1902): Közigazgatási eljárás. In VASVÁRY Ferenc: *A magyar közigazgatás központi alapszervei. Bevezetéssel a magyar közigazgatási jogtudományba*. Budapest, Politzer. 111–144. A közigazgatási rendtartás elnevezést idézi: PAULOVICS Anita (2012): Adalékok a közigazgatási jogorvoslatok történetéhez. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Politico-Juridica*, 30. évf. 1. sz. 115–124.

²⁴ Magát a közigazgatási rendtartás elnevezést felemlíti: PAULOVICS 2012, 119.

²⁵ VASVÁRY 1902, 111–114.

²⁶ VASVÁRY 1902, 115–135.

²⁷ VASVÁRY 1902, 135–140.

²⁸ VASVÁRY 1902, 140–145.

²⁹ NÉMETHY Károly összeáll. (1903): *A közigazgatási eljárás egyszerűsítése I. Az egyszerűsítési törvény és a kézbesítési utasítás magyarázata. II. Az ügyviteli szabályok magyarázata*. Budapest, Pesti Könyvnyomda.

bíráskodással³⁰ foglalkozott. (Az 1901-es Egysztv.-t magyarázó művét az egyszerűsítési témakörnél érintjük). Concha nem véletlenül nevezte Némethyt, az 1883-ban indult és 1944-ig fennállt (első évfolyamában *Új Községi Közlöny* néven futó) *Magyar Közigazgatás* főszerkesztőjét olyan embernek, „akinek neve el nem választható közigazgatási reformjainktól”.³¹

Sigmond Andor (1875 – 1931 k.), a nagyváradi jogakadémia tanára és igazgatója (1915–1917) írta az első önálló közigazgatási eljárási jogi monográfiát,³² amely azonban nem jelzi forrásait, a félezer oldal terjedelmű munka alapvetően a hazai jogszabályokra épít. A közigazgatási eljárást az alábbiakban határozza meg: „A jogszabályoknak az adott esetre vonatkozó alkalmazása bizonyos tevékenységet igényel. Ezen a közigazgatási jog keretében végzett tevékenységet, illetve cselekvényeket együttvéve közigazgatási eljárásnak nevezzük.”³³ A közigazgatási eljárás személyeiként a közigazgatási hatóságot és a feleket nevezi meg.³⁴ Különválasztja a hatóság és a felek közötti eljárást,³⁵ a hatóságok egymás közötti eljárását,³⁶ illetve a hatóságok korábbi eljárását.³⁷ (Utóbbi a hatóságok befelé való képviselőtét mutatja egyes hatóságok és testületi szervek esetében.) Részletesen vizsgálja a bizonyítást,³⁸ valamint a felülvizsgálatot.³⁹

Jászi Viktor (1868–1915) 1907-es fő művében⁴⁰ a közigazgatási aktustanból kiindulva ír a határozatról, amely szerinte jogilag kötött tartalmú, jogszabályt alkalmazó aktus vagy valamely előző aktus kényszerű folyamánya.⁴¹ Határozatként nevesíti:

- a feljegyzést;
- a láttamozást (amely más hatóság aktusa tekintetében az azt hozó hatóság illetékességét és az alapaktus jogszerűségét megállapítja, és ezzel végrehajthatóvá teszi);
- az odabocsátást (jogilag kötött engedély);⁴²
- a felsőbb hatósági döntést;
- a bizonyítványokat.⁴³

(Az utolsó kettő egyaránt lehet határozat vagy intézkedés).

Id. Boér Elek (1872–1952) közigazgatási eljárási műve 1910-ből inkább hosszabb, önállóan kiadott tanulmány a közigazgatási intézkedések jogerejéről,⁴⁴ amely a jogintézményt a korábbiakban említett Egysztv. keretei között vizsgálta. (Foglalkozott a közigazgatási

³⁰ NÉMETHY Károly (1897): *A közigazgatási bíráskodási törvény magyarázata*. Budapest, Pesti Nyomda.

³¹ CONCHA Győző (1932): *A magyar közigazgatás és Némethy Károly*. In MÁRTONFFY Károly szerk.: *Fejezetek a közjog és közigazgatási jog köréből. Némethy Károly születésének 70. évfordulója és a „Magyar Közigazgatás” félévszázados fennállása alkalmából* (Némethy- emlékkönyv). Budapest, Pallas.

³² SIGMOND Andor (1904): *A közigazgatási eljárás vezérfonala*. Budapest, Athenaeum.

³³ SIGMOND 1904, 63–64.

³⁴ SIGMOND 1904, 10–62.

³⁵ SIGMOND 1904, 66–461.

³⁶ SIGMOND 1904, 462–500.

³⁷ SIGMOND 1904, 501–520.

³⁸ SIGMOND 1904, 123–207.

³⁹ SIGMOND 1904, 272–378.

⁴⁰ JÁSZI Viktor (1907): *A magyar közigazgatási jog alapvonalai I. Bevezetés. Szervek. A közszolgálat joga*. Debrecen, Hegedüs és Sándor.

⁴¹ JÁSZI 1907, 161.

⁴² JÁSZI 1907, 163., ilyennek tartja az egyetemi felvételt vagy az egyetemi szigorlatra bocsátást.

⁴³ JÁSZI 1907, 163–164.

⁴⁴ Id. BOÉR Elek (1910): *A közigazgatási intézkedések jogereje*. Budapest, Grill.

bíráskodással is.⁴⁵⁾ A törvénynek megfelelően elkülöníti a határozatot, a véghatározatot és a végzést. A határozat külön nem támadható meg, így alaki jogereje nincsen. A véghatározat során az alaki jogerő akkor áll be, ha valamennyi jogorvoslati lehetőséget kimerítették, törvényes határidőn belül nem éltek a jogorvoslati lehetőséggel, illetve ha a jogorvoslat törvényileg kizárt volt.⁴⁶⁾

Panajoth Gyula (1878–1955) műve (önállóan megjelent tanulmánya) 1911-ből a bizonyítással foglalkozik.⁴⁷⁾ Az osztrák Friedrich Tezner véleményével egyezően szerinte is a „nyilvános érdekek törvényszerű érvényre juttatása az egyéni jogok és érdekek figyelembevételével”⁴⁸⁾ a közigazgatási eljárás célja. A bizonyítás jogi szabályozásának forrása számos ágazati törvény.⁴⁹⁾ A bizonyítás olyan tevékenység, amely által olyan tények és körülmények jutnak az igazgatási hatóságok tudomására, amelyeket döntés alapjául tesznek.⁵⁰⁾ Az alapelvek közül kifejti a hivatalból való eljárás szabályát, illetve a bizonyítási teher elvét.⁵¹⁾ Mind az 1895-ig terjedő kapcsolódó közigazgatási határozatokat, mind a közigazgatási bírósági döntvényeket elemezte.⁵²⁾

Viczián István (1874–1959) államtitkár, Pest-Pilis-Solt-Kiskun vármegye főispánja (1920–1944) 1912-ben szentelt egy önállóan kiadott nagyobb tanulmányt a közigazgatási eljárásnak.⁵³⁾ E körben az Egysztv.-t emeli ki, amelyben az egyes közigazgatási határozatok jogerőssé válásának lehetőségére fókuszál. A határt szerinte a diszkrecionárius eljárások és a kontenciózus eljárások határvonala képezte.⁵⁴⁾ Tévedésére Baumgarten mutat rá, aki szerint a szerzett jog esete a diszkrecionárius jog esetében is *res iudicatának* minősül, míg a *res iudicata* a kontenciózus ügyben sem mindig feltétlen (téves fegyelmi ítélet esetén). A *res iudicatánál* tévesen feltételezi a hatósági tekintély megóvásának szándékát, és a törvény indokolásával szemben tévesen véli, hogy kontenciózus ügyekben egy év után is tehető változtatás, csak az ügyfélnek nincs joga újrafelvételt kérni.⁵⁵⁾

Krisztics Sándor (1890–1966) a közigazgatástan professzora, Concha-tanítvány 1915-ben írt röviden a jogerőről.⁵⁶⁾ Művében a joggyakorlatot vette alapul. A jogerő esetében annak korlátozott jellegét emeli ki. Különbséget tesz jogszabály alapján, illetve a közigazgatás szabad hatáskörében (ném. *discretionär*) keletkező korlátozások között. *De lege ferenda* javasolta a jogerő beállításának feltételeit közigazgatási ágazatonként meghatározni.⁵⁷⁾

Baumgarten Nándor (1875–1935) közigazgatási bíró (1914–1921), kereskedelmi jogi egyetemi magántanár (1905–1915) 1917-es könyve a jogerő problematikájával foglalkozott az eljárás és a bírósági per problémáira kitérve. Idézi Concha gondolatát, amely szerint

⁴⁵⁾ Id. BOÉR Elek (2017) [1907]: *Közigazgatási bíráskodás. Trócsányi László bevezető tanulmányával*. Budapest, Dialóg Campus. Államtudományi Klasszikusok 2.

⁴⁶⁾ Id. BOÉR 1910, 65.; PAULOVICS 2012, 121.

⁴⁷⁾ PANAJOTH Gyula (1911): *Bizonyítás a magyar közigazgatási eljárásban*. Budapest, Athenaeum.

⁴⁸⁾ PANAJOTH 1911, 5.

⁴⁹⁾ PANAJOTH 1911, 8–14.

⁵⁰⁾ PANAJOTH 1911, 14.

⁵¹⁾ PANAJOTH 1911, 19–24.

⁵²⁾ PANAJOTH 1911, 1–12.

⁵³⁾ VICZIÁN István (1912): *A magyar közigazgatási eljárás alapvonalai*. Budapest, Pallas.

⁵⁴⁾ VICZIÁN 1912, 15–16.

⁵⁵⁾ BAUMGARTEN Nándor (1917): *Jogerő a közigazgatási eljárásban*. Budapest, Grill. 221.

⁵⁶⁾ KRISZTICS Sándor (1915): *A jogerő határai és érvényesülésének korlátai a közigazgatásban*. Budapest, Pfeiffer.

⁵⁷⁾ KRISZTICS 1915, 100–107.

a diszkrecionárius közigazgatásban „az eljárási szabályoknak úgymond szakramentális jellege van”.⁵⁸ Műve igen részletes, külön vizsgálja a polgári jogi és büntetőjogi jogerőt,⁵⁹ valamint a közigazgatási jogerőt.⁶⁰ A közigazgatási judikatúra körében a német, osztrák és a hazai gyakorlatot is vizsgálta,⁶¹ míg a jogirodalomban a francia, olasz és angol példákat azért zárta ki, mert azok a kérdéssel nem foglalkoztak, így itt is a német és az osztrák példa maradt.⁶² Értékes munkájában megállapította, hogy a korban a *res iudicata* a közigazgatási eljárásban kifejezett elismerésre szorult, és ez a közigazgatási perre, valamint a közigazgatási jogvitás eljárásra szinte kivétel nélkül igaz is volt.⁶³ A közigazgatási jog szubjektív jellege miatt a szerzett jogok elméletét emelte ki.⁶⁴

Tomcsányi Móric (1878–1951) akadémikus, budapesti professzor 1926-os fő műve tartalmaz közigazgatási eljárásjogi fejezetet.⁶⁵ A közigazgatási eljárást a közigazgatási jogviszonyból kiindulva fejti ki. Szerinte a közigazgatási eljárás részletes szabályozása ugyanolyan nehézségbe ütközik, mint magának a közigazgatási jognak a kimerítő szabályozása.⁶⁶ Röviden elemzi a bizonyítási eljárást, a jogorvoslati rendszernek azonban nagyobb teret szentel.⁶⁷ Számba veszi a fórumrendszert,⁶⁸ illetve a közigazgatási végrehajtást és részletesen a nyelvhasználati kérdéseket.⁶⁹ Külön fejezetben elemzi a közigazgatási bíráskodást.⁷⁰

Márffy Ede (1885–1947) debreceni professzor 1926-os művét címlapja tanúsága szerint Kmety munkájára támaszkodva írta a professzor halála után, bár Kmety Károly korszakos műve kevésbé foglalkozott az eljárással. Nem így Márffy, aki külön vizsgálta az eljárást⁷¹ és a végrehajtást.⁷² Az eljárás jellemzése során az aktustanhoz kötődést emeli ki, és figyelemztet a közigazgatás önkényes eljárásának veszélyeire.⁷³

Erekly István (1876–1943) akadémikus, szegedi professzor 1931-es jegyzetében az eljárást szintén aktustani alapon, annak részeként tárgyalja.⁷⁴ A közigazgatási eljárás

⁵⁸ BAUMGARTEN 1917, 29. idézi a következőt: CONCHA 1895–1905, 105.

⁵⁹ BAUMGARTEN 1917, 35–75.

⁶⁰ BAUMGARTEN 1917, 75–90.

⁶¹ BAUMGARTEN 1917, 91–188.

⁶² BAUMGARTEN 1917, 189–221.

⁶³ BAUMGARTEN 1917, 287–288.

⁶⁴ BAUMGARTEN 1917, 288–298.

⁶⁵ TOMCSÁNYI Móric (2017) [1926]: A közigazgatási eljárásról általában. In *A magyar közigazgatási jog alapintézményei. Patyi András és Koi Gyula bevezető tanulmányával*. Budapest, Dialóg Campus. Államtudományi Klasszikusok 5. 156–180.

⁶⁶ TOMCSÁNYI 2017, 157.

⁶⁷ TOMCSÁNYI 2017, 161–172.

⁶⁸ TOMCSÁNYI 2017, 175–176.

⁶⁹ TOMCSÁNYI 2017, 176–181.; 181–189.

⁷⁰ TOMCSÁNYI 2017, 189–232.

⁷¹ MÁRFFY Ede (1927a): A közigazgatási hatóságok előtti eljárás. In MÁRFFY Ede: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog I. Magyar közigazgatási jog*. Budapest, Athenaeum. 243–254.

⁷² MÁRFFY Ede (1927b): A közigazgatási végrehajtás. In MÁRFFY Ede: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog I. Magyar közigazgatási jog*. Budapest, Athenaeum. 255–259.

⁷³ MÁRFFY 1927a, 243.

⁷⁴ EREKLY István (1931): A közigazgatási aktusokra vonatkozó alaki szabályok. In EREKLY István: *Közigazgatási jogi jegyzetek*. Szeged, Szent István Társulat szegedi kirendeltsége. 184–214. (Ebből eljárással nevesítetten a 185–187. oldal foglalkozik.)

lényegének – a bírósági eljárásokhoz hasonlóan a tényállás, illetve az arra alkalmazandó jogszabály megállapítását tartja.⁷⁵

Magyary Zoltán budapesti professzor, a legnagyobb hatású hazai közigazgatás-tudós 1942-ben száz évvel Zsoldos után jelentette meg *Magyar közigazgatás* című rendkívüli hatású alapművét. Külön vizsgálta a közigazgatás határozatait és a jogorvoslatokat.⁷⁶ Kiemeli, hogy általános közigazgatási eljárási szabályozás nincsen, csupán az Egysztv. részleges szabályozása, és csak egyes különös eljárásokat szabályoztak, de azokat sem egységes elvek szerint.⁷⁷ Teret szentelt emellett a közigazgatási bíráskodásnak is.⁷⁸

Csizmadia Andor (1910–1985) budapesti, egri, pécsi professzor, közigazgatás-történész, az Osztrák Tudományos Akadémia tagja és *Karcsay Sándor* (1915–1999) közszolgálati jogász 1946-os közös munkája is vizsgálta a közigazgatási eljárást.⁷⁹ Ők is az aktustanból indulnak ki, amely szerint az eljárás aktusok sorozata. Foglalkoznak a határozattal, annak jogerejével és végrehajtásával, illetve röviden érintik az alaki jogerő kérdését is.

Egyed István (1886–1966) budapesti professzor 1947-es könyve⁸⁰ az eljárást szintén aktusok egymásutánjaként, folyamatként látja, a közigazgatási eljárás egyben a működés része is, működési mód. A közigazgatási fellebbvitel, a fórumrendszer, illetve a határozatok jogereje a fő témái.⁸¹

Szontagh Vilmos (1885–1962) miskolci és debreceni professzor 1948-as műve a közigazgatás működése elnevezés alatt tárgyal eljárási kérdéseket.⁸² A szabad belátás (diszkreció) vonatkozó kérdései mellett alapvetően ő is az aktustanból indul ki. Hangsúlyt helyez a közigazgatási és a bírói eljárás elkülönítésére, részletesen taglalja a jogerőt is.⁸³

1.2. Az egyszerűsítési mozgalom és a közigazgatás „rendezése”

A közigazgatás reformja, rendezése, racionalizálása, egyszerűsítése, egyszerűen: átfogó változtatása régi és maig ható jelszó. Ebben az időben az anyagi és az eljárási jogi normák egymással keveredve, akár egyetlen szakaszon belül jelentek meg (ez tértől és időtől függetlenül előfordul a közigazgatási jogban ma is). Ez a kor és ez a mozgalom hatással volt (egyes) közigazgatási alaki jogi normák önálló megjelenítésére. Nem tudjuk, hogy a reformkor óta

⁷⁵ EREKY 1931, 185.

⁷⁶ MAGYARY Zoltán (1942a): A közigazgatási eljárás. In MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a 20. század államában, a magyar közigazgatás szervezete és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 592–624. A határozatokra: MAGYARY 1942a, 609–612. A jogorvoslatokra: MAGYARY 1942a, 612–624.

⁷⁷ MAGYARY 1942a, 593–594.

⁷⁸ MAGYARY 1942a, 624–633.

⁷⁹ CSIZMADIA Andor – KARCSAY Sándor (1946): A közigazgatási eljárás. In CSIZMADIA Andor – KARCSAY Sándor: *Magyarország közigazgatása*. Budapest, Budapest Székesfőváros Irodalmi és Művészeti Intézete. 156–162.

⁸⁰ EGYED István (2017) [1947]: Közigazgatási eljárás. In *A magyar közigazgatási jog alaptanai. Koi Gyula és Patyi András bevezető tanulmányával*. Államtudományi Klasszikusok 3. Budapest, Dialóg Campus. 183–193.

⁸¹ EGYED István 2017, 186–188., 188–190., 190–191.

⁸² SZONTAGH Vilmos (2017) [1948]: A közigazgatás működése. In SZONTAGH Vilmos: *A közigazgatási jogtudomány tankönyve I. Jogtudományos alapvetés. Patyi András és Koi Gyula bevezető tanulmányával*. Budapest, Dialóg Campus. Államtudományi Klasszikusok 4. 86–114.

⁸³ SZONTAGH 2017, 88., 93–110.

ez a rendezési vágy permanens-e, vagy nem. A közigazgatási eljárás tekintetében Némethy utal rá, hogy az alkotmányos korszak helyreálltával (azaz 1849 után a kiegyezéstől) a vármegyei alkotmányvédő küzdelmekről új, modernizációs problémákra helyeződött a hangsúly.⁸⁴ Nézetem szerint a közigazgatási anyagi és szervezeti jog kodifikálása előzte meg az eljárásjog problematikáját. Némethy szerint a változásokban sok ötletszerűség, rendszertelenség, ingadozás és zavar volt.⁸⁵ Nehéz megmondani, hogy az 1901-es változashoz képest mikorra is tehető az egyszerűsítési mozgalom kezdete, Horánszky Nándor az egyszerűsítési törvény tárgyalása során 20 évet (1880 környéke), mások 30 évet (1870 környéke) említettek a közigazgatás egyszerűsítése iránti igény kezdeteként. A gyakorlati kísérletek megkezdőjeként a forrás Sándor János (1860–1922) főispánt említi, aki Maros-Torda vármegye főispánja volt, és a Belügyminisztérium Törvényelőkészítő Főosztályának kültagjaként az egyszerűsítés „apostoli buzgalma előharcosa” volt olyannyira, hogy gyakorlati kísérletekre engedte át vármegyéjét. Már a Szapáry-kormány (1890–1892), majd Hieronymi Károly (1836–1911) belügyminiszter (1892–1895), illetve a Széll-kormány (1899–1903) is foglalkozott a közigazgatás és a kihágási büntetőjog egyszerűsítésével. Ennek eszköze Némethy szerint egy általános közigazgatási reform lehetett volna.⁸⁶

Mindennek eredménye a korábban említett Egysztv. volt, amelyet a jogorvoslati utasításról szóló 4600/1901. ME rendelet (a továbbiakban: Ju.) és a 124 000/1902. BM számú körrendelet egészített ki az ügyviteli szabályok kibocsátása tárgyában (a továbbiakban: Üsz.).

Az 1929. évi XXX. tc. a közigazgatás rendezéséről (a továbbiakban: Kr.)⁸⁷ II. része az Egysztv. vonatkozó részeit *hatályon kívül helyezte és új szabályokkal pótolta*. Ezeket a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvény módosításáról és kiegészítéséről szóló 1933. évi XVI. tc. (a továbbiakban: Krmk.) II. része tovább módosította, azonban Magyar művének írásakor, 9 évvel később nem lépett még hatályba.⁸⁸ (Mint Szamel rámutat, később sem.)⁸⁹

1.3. A három közigazgatási eljárási tervezet. A közigazgatási eljárások 1942 és 1957 között

A három közigazgatási eljárási tervezettel kapcsolatban többnyire annyit szokás megjegyezni, hogy a törvényhozás nem tárgyalta ezeket. *Szítás Jenő* (1886–1958) jogi író, bíró, 1948-tól a BM Törvényelőkészítő Főosztálya vezetőjének tervezete (1939),⁹⁰ valamint *Valló József* (1913–1976) tanársegéd, Magyar-tanítvány első tervezete (1937)⁹¹ gyakorlatilag

⁸⁴ NÉMETHY 1903, 1.

⁸⁵ NÉMETHY 1903, 2.

⁸⁶ NÉMETHY 1903, 2–3.

⁸⁷ *A közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. tc. és végrehajtási rendeletei*. Budapest, Grill.

⁸⁸ MAGYARY 1942a, 594.

⁸⁹ SZAMEL Lajos (1957): Az államigazgatási eljárás. BEÉR János (1957): *Magyar államigazgatási jog. Általános rész. 1956/1957. tanév levelező tagozat II. évfolyam hallgatói részére*. Budapest, Felsőoktatási Jegyzetellátó Vállalat. 166.

⁹⁰ SZÍTÁS Jenő (1939): *Közigazgatási eljárás*. Budapest, [Állami Nyomda]. A korszerű közszolgálat útja 9.

⁹¹ VALLÓ József (1937): *Közigazgatási eljárás. A közigazgatási eljárás célja, természete, alapelvei, és eddigi tételes jogi szabályozása; a közigazgatási eljárás törvényi szabályozásának előkészítése*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet. 22.

egyesült Valló József második tervezetében (1942).⁹² Magyary rámutat, hogy Sztítás javaslata szándékosan nem mondta meg, hogy törvényi vagy rendeleti alakban történjék-e a szabályozás, és a 149 §-ból álló javaslat inkább eljárástechnikai alkotás volt, amely kevésbé számolt a közigazgatási eljárás sajátosságaival (mint erre a bírálatok is rámutattak).⁹³ Az új, magam úgy mondanám, közvetítő tervezet egyik célja tehát részben a közigazgatási eljárás sajátosságainak kidomborítása volt a büntető eljárásjoggal, illetőleg a polgári eljárásjoggal szemben. Számos területen érvényesült Valló jogalkotói tehetsége (általános elvek, fél meghallgatása, határozathozatal meghallgatás nélkül, idézés, bizonyítás általános elvei stb., azonban sok dologban mind Valló, mind Sztítás főként a polgári eljárásjogból (esetleg büntető eljárásjogból – K. Gy.) merített (bizonyítási eszközök, határidő-számítás, meghatalmazás, kézbesítés, tárgyalási rendészet), illetve a jogorvoslati részben a korábbi kodifikációkból.⁹⁴ A tervezet az általános rendelkezéseket (hatóság, felek és képviselők, határidők, tárgyalási rendészet, kézbesítés), az elsőfokú eljárást, a határozatokat és a jogerőt, a jogorvoslatokat, az eljárási kérdéseket, illetve a közigazgatási végrehajtást szabályozta.⁹⁵

Az 1942 és 1957 közötti időszak eljárási szabályai, mint ahogy az 1945 és 1948 közötti szerzők (Csizmadia–Karcsay, Egyed, Szontagh) munkáiban látható volt, a szocialista korszak előtt, illetve egy ideig 1949 után sem változtak. Néhány színfoltot egy-egy szakterület ügyviteli szabályainak és iratmintáinak kiadása jelentett.⁹⁶ Mint az közismert, 1966-ig nem volt az új rendszerben az államigazgatási joggá átnevezett közigazgatási jognak általános része, 1972-ig pedig különös részi tankönyve. A szakirodalmat harcos hangú egyetemi jegyzetek és pár monográfia adta. Az eljárási részt is tartalmazó 1954-es, 1955-ös és 1957-es egyetemi jegyzetek eljárásjogi része szövegazonos volt, így csak az utolsó, Et. előtti kiadást vizsgálom. Az egyes fejezetek szerzőit a kötet⁹⁷ nem jelzi, és a jegyzetsorozatot jegyző Beér János, Faith Tibor, Kovács István, id. Martonyi János, Mártonffy Károly, Szamel Lajos szerzők közül Szamel és id. Martonyi is lehetne a megoldás, mindketten eljárásjogászok (is) voltak. Szamel szerzősége mellett az 1966-os általános részi kötettel való szöveg-egyeztetések a bizonyíték (az egyes korábbi szerzők jellemzése). Rendkívül kritikus Concha, Tomcsányi és Magyary vonatkozásában. Utóbbi, a „Horthy fasizmus legjelentékenyebb képviselője nem sok gondot fordított az eljárásra [...] hiszen a közigazgatás működésének jogszerűségét másodlagos jelentőségűnek tartotta, valamint szerinte Tomcsányi és Valló nézeteit veszi át”.⁹⁸ A kritikus megállapításokból semmi sem igaz, főleg, ha belegondolunk,

⁹² VALLÓ József (1942): *Törvénytervezet az Általános Közigazgatási Rendtartásról indokolással*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet. 38.

⁹³ VALLÓ József (1940a): Az általános közigazgatási rendtartás és a különös eljárási jogszabályok viszonya. In Kiss István szerk.: *Dolgozatok a közigazgatási reform köréből. Magyary Zoltán egyetemi tanársága és a Magyar Közigazgatás-tudományi Intézet alapítása tíz éves évfordulójára*. Budapest, Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó. 108–142.; VALLÓ József (1940b): Megjegyzések a közigazgatási rendtartás tervezetéhez. *Közigazgatástudomány*, 3. évf. 1. sz. 71–88.

⁹⁴ MAGYARY Zoltán (1942b): Előszó. In VALLÓ József: *Törvénytervezet az Általános Közigazgatási Rendtartásról indokolással*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet. 1942, 7–9. Egy táblázat külön jelzi, hogy az 1942-es tervezet az 1937-es és az 1939-es tervezetből mit vett át szakaszszám szerint.

⁹⁵ VALLÓ 1942, 3–5.

⁹⁶ ROMZAY Richárd (1946): *A gyámügyi gyakorlati igazgatás. Mintalapok, jogszabályok*. (s.l.) (s.n.) 430. A tekintélyes gyűjtés 100 példányban jelent meg csupán.

⁹⁷ SZAMEL 1957, 161–165.

⁹⁸ SZAMEL 1957, 162.

hogy a Szamel által is Magyary-tanítványként jellemzett és kevésbé kritizált Valló József mestere nélkül nem biztos, hogy elérte volna eredményeit. Szamel jelzi, hogy az államigazgatási jog tételes jogi szabályozása és szakirodalma is hiányos.⁹⁹ Ő az államigazgatási kódex alkotásának szükségessége mellett foglal állást.¹⁰⁰ A hatósági (külső) eljárás, és azon belül az alapeljárás vizsgálata¹⁰¹ során nem nagyon tud szocialista jogszabályokra támaszkodni. A jogorvoslatok elemzése során¹⁰² a hatályba nem lépett Kr. szabályait ismerteti, itt új szint jelent az 1954. évi I. törvény a lakossági bejelentések intézéséről (a továbbiakban: Pntv. vagy panasztörvény), amely alapján „minden polgár panaszt emelhet az őt ért sérelmek ellen”.¹⁰³ A Magyar Népköztársaság ügyészségéről szóló 1953. évi 13. tvr. az államigazgatási szervek és az ügyészség kapcsolatát is rendezte.¹⁰⁴ Közel volt már az Et. 1957. október 1-jei hatálybalépése. A törvényről alappal írta *Toldi Ferenc*, hogy „modern, önálló eredeti mű”, szemben azokkal a nyugati és szocialista kódexekkel, amelyek szabályaitól a különös eljárási szabályok eltérhetnek, így lényegében jogforrási jellegük másodlagos, míg a magyar Et.-nek „a törvényben engedélyezett néhány kivételtől eltekintve elsődleges jogforrásként kell funkcionálnia”.¹⁰⁵ Hogy a törvényhozó vagy a jogtudós optimizmusa mennyiben volt reális vagy helytálló, az a későbbi fejezetekből kiolvasható.

⁹⁹ SZAMEL 1957, 164.

¹⁰⁰ SZAMEL 1957, 165.

¹⁰¹ SZAMEL 1957, 167–176.

¹⁰² SZAMEL 1957, 176–188.

¹⁰³ SZAMEL 1957, 178.

¹⁰⁴ SZAMEL 1957, 196.

¹⁰⁵ TOLDI 1976, 22–23.

Szólik Eszter

III. rész

A közigazgatási eljárási kódexek hatályának szabályozási karakterisztikája 1957–2018

1. A közigazgatási hatósági eljárás hatályának dogmatikai és jogtörténeti alapjai

A jogviszony (jog)alanyok közötti jogilag szabályozott kapcsolat; a közigazgatási jogviszony a közigazgatási jog által szabályozott társadalmi viszony,¹ vagy másként megfogalmazva a közigazgatási jogviszony alatt olyan konkrét felek között létrejött társadalmi viszonyt értünk, amelyet a közigazgatási jog szabályoz.² A Legfelsőbb Bíróság olvasatában „a közigazgatási jogviszony ugyanis olyan kapcsolatot jelent a jogalanyok (így a közigazgatási szerv és az ügyfél) között, amelyre a hatályos jog alapján jogosultságok és kötelezettségek épülnek. A jogviszony tagadása kizárja a jogok és kötelezettségek fennállásának vizsgálatát is. A Legfelsőbb Bíróság jogegységi tanácsának értelmezése szerint a jogviszony elbírálása nem csupán azt jelenti, hogy a közigazgatási szervnek a jogviszonyban részt vevők jogai vagy kötelezettségei felől kell döntést hoznia. Ha a közigazgatási szerv azt állapítja meg, hogy az ügy tárgya nem közigazgatási jogviszony, tehát a jogviszony fennállásáról dönt, ez a határozat a kérdést érdemben dönti el, hiszen azért hárítja el a jogok, illetőleg kötelezettségek tárgyában az érdemi döntést, mert a jogviszony fennállására nemleges választ adott.”³ A közigazgatási jogviszonyoknak különböző fajtáit különböztetjük meg.⁴ Ezek közül a hatósági jogviszony alaki, eljárási jellegű jogviszony, amely leginkább annak tárgya, alanyai és tartalma alapján határozható meg. Ezek az eljárásjogi kérdések és azok meghatározó karakterisztikai jegyei a közigazgatási eljárási kodifikációkban realizálódnak, amelyeknek egyik fő kérdése, hogy mire terjed ki a közigazgatási eljárás szabályozási tárgyköre, illetőleg mi az, amit egyáltalán „hatóságinak” kell tekinteni.

¹ TAMÁS András (1997b): *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat. 335.

² NAGY Marianna (2014): *A közigazgatási jogi norma, a közigazgatási jogviszony, a közigazgatási jogi szankció*. Budapest, NKE Vezető- és Továbbképzési Intézet. Forrás: <http://m.ludita.uni-nke.hu/repozitorium/bitstream/handle/11410/10457/Teljes%20sz%C3%B6veg?sequence=1&isAllowed=y> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 26.)

³ 3/1998. számú KJE határozat.

⁴ Lásd ehhez részletesen: PATYI András (2017): *A közigazgatási működés jogi alapjai. A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai* II. Budapest, Dialóg Campus. Forrás: http://akfi-dl.uni-nke.hu/pdf_kiadvanyok/WEB_Patyi_Andras_II_A_kozigazgatasi_mukodesjogi_alapjai_1.pdf 180. (A letöltés dátuma: 2018. 07. 20.)

2. A közigazgatási eljárási kodifikációk hatályának szabályozástörténete

2.1. A közigazgatási eljárásjog hatályára vonatkozó szabályozás jellegzetességei az Et.-ben és az Áe.-ben

A hatály a közigazgatási eljárási kodifikációk egyik legmeghatározóbb kérdése: a hatályra vonatkozó rendelkezések egy része a mindenkor eljárásjogi kódexekben található, míg másik része az alkotmányos szabályokból vezethető le.

Az Et. 1957-ben igen egyszerűen és világosan meghatározta a hatály alá tartozó jogviszonyokat, illetve azokat az eljárásokat, amelyek már akkor is sajátos szabályrendszerrel rendelkeztek, így szükségképpen kikerültek az Et. hatálya alól.

Az Et. foglalkozott a szervei, a személyi és a tárgyi hatály kérdésével. A továbbiakban áttekintjük az ezekre vonatkozó legfontosabb rendelkezéseket és a joggyakorlatban felbukkanó legjelentősebb problémákat.

Ad a) Az Et. meghatározta a *szervei hatályra* vonatkozó szabályokat.⁵ Az Et. eredeti rendelkezései szerint az államigazgatási szervek eljárása során államigazgatási ügyekben az Et. rendelkezéseit kell alkalmazni.⁶ Ezen a szabályon az Áe. sem változtatott, ugyanakkor a Ket. hatálybalépéséig számos jogalkalmazási probléma merült fel. E korszak sajátosságai közé tartozott a közigazgatási szervezeti rendszer államigazgatási jellege, amely a rendszerváltás után aztán gyökeresen megváltozott.

Ugyanakkor a szocialista államigazgatás az igazgatás „társadalmasítása” érdekében tág teret adott a nem közigazgatási szervek, illetve személyek közigazgatási feladatok el látásába való bevonásának.

Az Et. azt is lehetővé tette az ágazati jogszabályok számára, hogy *más szerveket és szervezeteket jelöljenek ki államigazgatási ügyek intézésére*.⁷ Ezen a rendelkezésen aztán az Áe. annyiban változtatott, hogy nem bármilyen jogszabály, hanem csak törvény, törvényerejű rendelet⁸ vagy minisztertanácsi rendelet számára tette lehetővé, hogy az államigazgatási szervén kívül államigazgatási ügy intézésére más szervet is feljogosítson.⁹

„Időközben azonban a szabályozás megváltozott. Ma a közigazgatási szervezet két alrendszerre bomlik: az államigazgatásra és az önkormányzati igazgatásra. Az utóbbi körébe nem csupán a helyi és a területi önkormányzatok tartoznak, hanem azok az egyre növekvő számú köztestületek is, amelyek törvényi felhatalmazás alapján közfeladatokat látnak el, így egyebek között az Áe. hatálya alá tartozó döntéseket hoznak...”¹⁰ Ezzel kapcsolatban

⁵ A Sztás Jenő és a Valló József féle tervezetekhez hasonlóan, bár Valló az ágazati jogszabályokra bízta volna az egyes ügyekben eljáró hatóságok, valamint az ügyfelek körének a meghatározását.

⁶ Lásd az Et. 1. § (1) bekezdését. Lásd ehhez az M. törv. I. 10 079/1979/2. számú, valamint a Legf. Bír. P. törv. III. 21 022/1973. számú ítéletet, valamint: KILÉNYI Géza (1982a): A határozat formája. A döntés felülvizsgálata jogszerű hallgatás esetén. *Állam és Igazgatás*, 32. évf. 2. sz. 192.

⁷ Lásd az Et. 1. § (2) bekezdését, illetve a Fővárosi Törvényszék K.33017/2008/3. számú, a K.30991/2008/4. számú, a K.33018/2008/3. számú, a K.32733/2007/7. számú, a Kf.27163/2007/3. számú, a K.35304/2006/6. számú, valamint a K.35631/2006/6. számú ítéletét, illetve az Alkotmánybíróság 430/B/2003. AB végzését.

⁸ A törvényerejű rendelet az 1989. évi XXXI. törvény 38. § (2) bekezdése alapján megszűnt mint jogforrás.

⁹ Lásd az Áe. eredeti 3. § (2) bekezdését.

¹⁰ Lásd a hivatkozott Alkotmánybírósági határozat 3.2. pontját.

kezdetektől fogva jogértelmezési problémákat vetett fel a közterület-felügyeleti tevékenység megítélése. A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény¹¹ egyes rendelkezései alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában született 13/2003. (IV. 9.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az ilyen típusú szervek eljárására is az Áe. rendelkezéseit kell alkalmazni: „a települési önkormányzat döntésétől függően közterület-felügyeleti tevékenységet önálló költségvetési szerv, a polgármesteri hivatal belső szervezeti egysége, több önkormányzat társulása, illetőleg a polgármesteri hivatalban alkalmazott egy vagy több közterület-felügyelő láthat el [Kftv. 1. § (2)–(3) bekezdés]. [...] A törvény szabályozási tartalmából megállapítható, hogy a jogalkotó egy speciális jogalkalmazó szerv létrehozására (a már meglévők átszervezésére) jogosította fel a települési önkormányzatok képviselő-testületeit. Az Áe. 3. § (1) bekezdése alapján a polgármesteri hivatal mint közigazgatási szerv eljárására az Áe. rendelkezéseit kell alkalmazni. Az Áe. 3. § (2) bekezdése lehetővé teszi, hogy törvény (törvényerejű rendelet, kormányrendelet) közigazgatási szerven kívül államigazgatási ügy intézésére más szervet is feljogosítson. A Kftv. felhatalmazó rendelkezése végrehajtásaként ennek megfelelően létrehozott, illetve átszervezett közterület-felügyeletek ugyanakkor változatlanul nem minősülnek egyfajta helyi rendészeti szervnek, és különösképpen nem tekinthetők önkormányzati rendőrségnek.”

Rendhagyó módon egyébként az Et. azt is kimondta, hogy a törvény hatálya kiterjed a Belügyminisztérium rendészeti szerveire is, ha azok igazgatásrendészeti ügyekben járnak el.¹² Ez a rendelkezés aztán az Áe.-ben már nem jelenik meg.

Ad b) *Ügyfélnek* minősült az Et. szerint a személy, jogi személy, állami szerv, társadalmi vagy gazdasági szervezet, amelynek jogát, jogos érdekét vagy jogi helyzetét az eljárás tárgyát képező ügy érintette.¹³ A tárgyi hatály és ezzel együtt az ügyféli jogállás megállapítása a közigazgatási eljárás egyik legfontosabb kérdése, hiszen az ügyféli minőséghez számos jogosultság kapcsolódik, amelyek érvényre jutását az Et. és az Áe. számos garanciális szabálya támogatta.¹⁴ A hatósági ügy és az ügyfél fogalma azonban nagyon szoros kapcsolatban áll egymással, hiszen amennyiben nem csak szűkebb értelemben vett hatósági ügyek tartoznak egy kódex hatálya alá, úgy más lesz az ügyféli kör is.

Az általános jellegű közigazgatási hatósági eljárásjogi kódexeknek egyik gyenge pontja az, hogy mennyire képesek a különböző jellegű ágazati hatósági ügyek sajátosságait kezelni.

Az Áe. 3. § (4) bekezdése pontosította az ügyfél definícióját, és akként rendelkezett, hogy „ügyfél az a magánszemély, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező más szervezet, amelynek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti. Az ügyfél jogai megilletik azt a szervet, amelynek feladatkörét az ügy érinti.”

¹¹ A jelen fejezet alkalmazásában: Kftv.

¹² Lásd az Et. 1. § (3) bekezdését.

¹³ Lásd az Et. 1. § (5) bekezdését, valamint: KILÉNYI Géza (1980a): Az államigazgatási eljárás szabályainak korszerűsítése. *Állam és Igazgatás*, 30. évf. 8. sz. 722–723.

¹⁴ SZAMEL Lajos (1983): Jogalanyiság az államigazgatási hatósági jogviszonyban. *Állam és Igazgatás*, 33. évf. 7. sz. 593.; VARGA József (1963): Ötéves az eljárás törvény. *Állam és Igazgatás*, 11. évf. 2. sz. 131–133.; KILÉNYI Géza (1980b): Az államigazgatási eljárásban ügyfélként résztvevő államigazgatási szerv. *Állam és Igazgatás*, 30. évf. 6. sz. 537–542.

A Legfelsőbb Bíróság a Kfv.II.27.564/1998. számú ítéletében kiemelte, hogy az ügyben való közvetlen érintettséget igazoló személy minősül ügyfélnek, és csak e minőség fennállása esetén rendelkezik keresetösségi joggal.

A téma kapcsán az egyik leggyakoribb probléma az *építésügyi ügyek* ügyféli körének megállapítása volt:¹⁵ a Legfelsőbb Bíróság már 1993-ban kiemelte, hogy az építési engedély kiadására vonatkozó eljárásban a szomszéd ügyfél lehet.¹⁶ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének 2004. évi tevékenységéről szóló beszámolóban¹⁷ kifejtették, hogy a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jog sérelmét jelentheti, ha az építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokban a közvetlenül szomszédos ingatlannal rendelkezni jogosultak egyáltalán nem vehettek részt, és nem illette meg őket az ügyféli pozíció. A Legfelsőbb Bíróság ezzel összefüggésben kifejtette, hogy a helyi védelem alatt álló épület lebontásával kapcsolatban megállapítható volt az önkormányzat közvetlen érintettsége, így az ügyféli és perindítási jogosultsága is,¹⁸ ugyanakkor az érintett ingatlanra bejegyzett vételi jog jogosultja közvetlen érdekeltség hiányában nem volt ügyfélnek tekinthető egy útépitési engedélyezési eljárásban.¹⁹

Szintén gyakori jogalkalmazási problémaként jelentkezett az *érdekképviseleti szervek ügyfélképességének* kérdésköre is. A kilencvenes évek második felétől egyre több jogszabály adott felhatalmazást az érdekképviseletet, érdekvédelmet is ellátó társadalmi szervezetek számára, hogy a közigazgatási hatósági eljárásokban ügyfélként vegyenek részt vagy a jogszabálysértő döntések ellen a bírósághoz fordulhassanak. Ilyen jogszabályok voltak például a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény, a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény vagy az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény.

Ad c) A *tárgyi hatályra* vonatkozó eredeti törvényi rendelkezések szerint *államigazgatási ügynek* minősült minden olyan ügy, amelyek intézése során az államigazgatási szerv az ügyfeleket érintő jogot vagy kötelezettséget állapított meg, részükre adatot igazolt vagy nyilvántartást végzett.²⁰ Emellett az Et.-t kellett alkalmazni a nem magyar állampolgárok²¹ államigazgatási ügyeiben, kivéve, ha nemzetközi szerződés vagy jogszabály másként nem rendelkezett.²² Az Áe. 3. § (3) bekezdése a fenti definíciót annyiban pontosította, hogy kimondta: „E törvény alkalmazása szempontjából államigazgatási ügy minden olyan ügy, amelyben az államigazgatási szerv az ügyfelet érintő jogot vagy kötelezést állapít meg, adatot igazol, nyilvántartást vezet vagy hatósági ellenőrzést végez.” A nem magyar ügyfelekre vonatkozó klauzula változatlan tartalommal hatályban maradt 1982-ben.

¹⁵ Lásd ehhez a Legf. Bír. Kfv.II.39.353/2005. számú ítéletét.

¹⁶ Lásd a Kfv.III.25.487/1993. számú ítéletet.

¹⁷ Lásd a beszámoló elfogadásáról szóló 50/2005. (VI. 4.) OGY határozatot.

¹⁸ Lásd a Legf. Bír. Kfv.II.39.274/2005. számú ítéletét.

¹⁹ Lásd a Legf. Bír. Kfv.II.37.128/2005/6. számú ítéletét.

²⁰ Lásd az Et. 1. § (4) bekezdését, valamint: KILÉNYI 1980a, 718–719.; Szűcs István (1972): Az államigazgatási ügyek fajtái – eljárástípusok. *Állam és Igazgatás*, 22. évf. 9. sz. 808–819.

²¹ TOLDI Ferenc (1963a): Az államigazgatási eljárási kódex hatálya nem magyar jogi személyek államigazgatási ügyeiben. *Állam és Igazgatás*, 13. évf. 1. sz. 74.

²² Lásd az Et. 1. § (6) bekezdését.

A rendszerváltást követően a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 109. §-a rendelkezett az önkormányzati hatósági ügyekben az Áe. alkalmazandóságáról.

Az Áe. kapcsán érdemes említést tennünk az 1/1999. Közigazgatási jogegységi határozatról, amely megállapítja, hogy „a rendőri intézkedések, illetve kényszerítő eszközök alkalmazása elleni – a büntető-, államigazgatási vagy szabálysértési eljárás körén kívül érvényesített vagy egyéb jogszabályi felhatalmazás alapján benyújtott – panasz folytán indult eljárás során a rendészeti feladatot ellátó rendőri szerv és az intézkedést sérelmező személy között közigazgatási jogviszony jön létre, a panasz elbírálása tárgyában másodfokon a rendőri szerv vezetője által az Rtv. 93. §-ának (3) bekezdése alapján hozott határozat – a Pp. 324. §-a (2) bekezdésének a) pontja szerinti – a bíróság által felülvizsgálható – hatósági államigazgatási ügyben hozott határozat.”

Az Áe. hatálya alatt számos olyan bírósági ítélet született, amely *egyes kérdéses ágazati eljárások* tekintetében meghatározta azok Áe. hatálya alá tartozását és hatósági ügyi minőségét.²³ Így például a Legfelsőbb Bíróság a Kpkf.III.27.976/1995. számú ítéletében megállapította, hogy a szolgáltatások besorolásáról kiadott statisztikai közlemény, illetőleg állásfoglalás nem minősült államigazgatási hatósági ügynek, ahogyan nem hatósági jogkörben, hanem tulajdonosi jogkörben járt el az önkormányzat, amikor határozatával elfogadta egy gazdasági társaság alapító okiratát, és döntött annak vagyonáról.²⁴

A témakör kapcsán érdemes utalnunk a 2/2004. *Közigazgatási jogegységi határozatra* is, amely kimondta, hogy az Ötv. 1. és 8. §-ában előírt feladataik körében a helyi önkormányzatokat megilleti az ügyféli jogállás.²⁵ Az 1/2004. *Közigazgatási jogegységi határozat* pedig kimondta, hogy a környezetvédelmi egyesületeket és más politikai pártokat, érdekképviselőket nem minősülő – a hatásterületen működő – társadalmi szervezeteket a környezet védelmének általános szabályairól szóló akkor hatályos törvény rendelkezései alapján a szakhatósági állásfoglalás tekintetében területükön az ügyfél jogállása – ezért keresetindítási jog – illeti meg azokban az államigazgatási eljárásokban, amelyekben jogszabály a környezetvédelmi hatóság szakhatósági állásfoglalásának beszerzését írja elő.

Nem terjedt ki az Et. hatálya a döntőbizottsági eljárásokra, a munka törvénykönyvében szabályozottakra és a szabálysértési eljárásokra.²⁶ Ezekhez az eljárásokhoz csatlakoztak

²³ A Legfelsőbb Bíróság például a Kfv.III.37.307/2004. számú ítéletében kifejtette, hogy az Orvosi Kamara etikai eljárása közigazgatási ügynek minősül.

²⁴ Lásd a Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.27.104/1995. számú ítéletét, valamint a 255/D/2003., a 668/B/1995., a 63/1997. (XII. 12.), illetve a 60/1994. (XII. 24.) AB határozatot.

²⁵ A Legfelsőbb Bíróság számos ügyben foglalkozott az önkormányzatok ügyfélképességével. A Kfv. II.39.274/2005. számú ítéletében például megállapította, hogy a helyi védelem alatt álló épület lebontásával kapcsolatban megállapítható az önkormányzat közvetlen érintettsége, így az ügyféli és perindítási jogosultsága is, ahogyan a Kfv.II.39.231/2004. számú ítélet alapján a parkolási rendszer kérdését érintő építési ügyben is. A Legfelsőbb Bíróság a Kfv.VI.37.843/2010. számú ítéletében megállapította, hogy az önkormányzat perindítási jogosultsága fennáll a fokozottan érzékeny területen a csatornázás elmaradásával létesített építkezés kapcsán. A Kfv.III.37.077/2006. számú ítéletében a Legfelsőbb Bíróság akként foglalt állást, hogy amennyiben az ingatlan-nyilvántartási eljárás az adott földrészlet tekintetében a helyi önkormányzat szabályozási (rendezési) tervében meghatározott településrendezési feladatait érinti, az önkormányzatot megilleti a perindítási jogosultság.

²⁶ Lásd az Et. 1. § (7) bekezdését.

az Et. hatálybalépésekor a devizagazdálkodás, illetve 1975 januárjától a külkereskedelmi igazgatás körébe tartozó eljárások.²⁷

Az Áe. módosított az Et. említett szabályrendszerén, és a kivett eljárások mellett bevezette a *szubszidiaritás elvének* alkalmazását a hazai közigazgatási eljárásjogba.²⁸ Ennek megfelelően az Áe. rendelkezéseit a honvédelmi, a devizahatósági, a külkereskedelmi igazgatási és a társadalombiztosítási ügyekben akkor kellett alkalmazni, ha jogszabály másként nem rendelkezett,²⁹ illetve a hatálya csak a szabálysértési eljárásra nem terjedt ki.³⁰ Mindkét esetben lehetővé tette ugyanakkor az Áe., hogy az itt nem említett államigazgatási eljárásokra vonatkozó ágazati jogszabályok a rendelkezéseitől eltérjenek, de csak akkor, ha ezt a törvény megengedte.³¹ A kivett eljárások köre 1993-ban³² kiegészült az állampolgársági eljárásokkal, majd 1996-ban aztán ezek a szabályok kiegészültek, és az Áe. 3. § (6) bekezdése immáron akként rendelkezett, hogy „ezt a törvényt a honvédelmi, a külkereskedelmi, az igazgatási és társadalombiztosítási ügyekben, a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról, az árak megállapításáról szóló törvényben meghatározott ügyekben, valamint a biztosítóintézetekről és a biztosítási tevékenységről szóló törvényben meghatározott ügyekben, továbbá az adó- és jövedéki ügyekben akkor kell alkalmazni, ha jogszabály másként nem rendelkezik.” 1999-ben ez az egyébként sem rövid felsorolás tovább bővült, és kiegészült a családtámogatási, vámigazgatási, az iparjogvédelmi, az idegenrendészeti és a menedékjogi, a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról, az értékpapírok forgalomba hozataláról, a befektetési szolgáltatásokról és az értékpapírtőzsdéről, az önkéntes kölcsönös biztosító pénztárakról, valamint a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló törvényben meghatározott, valamint az atomenergia alkalmazása körébe tartozó tevékenységekre vonatkozó ügyekkel.³³ Végül aztán a 2000-es évek elején ismét utat tört néhány ágazati norma magának, így a szubszidiárius eljárások köre kiegészült 2001-ben az önkéntes kölcsönös biztosító pénztárakról és az emberi felhasználásra kerülő gyógyszerekről szóló törvényben foglalt eljárásokkal,³⁴ a fizetési, illetve értékpapír-elszámolási rendszerekben történő teljesítés véglegességéről szóló, illetve az ingatlan-nyilvántartásról szóló, az elektronikus aláírásról szóló és a hírközlésről szóló törvényben foglalt eljárásokkal.³⁵

A fentiekben említett módosítások oka mögött részben dogmatikai problémák is meghúzódtak, hiszen az említett ügyek nem minden résztvékenysége minősült hatósági jellegűnek.

²⁷ A külkereskedelemről szóló 1974. évi III. törvény eredményeként az Et.-be került kivett eljárás.

²⁸ HOLLÓ András – SZOBOSZLAI György (1979): Az államigazgatási eljárás továbbfejlesztésének elméleti meg-alapozása. *Állam és Igazgatás*, 29. évf. 9. sz. 809.

²⁹ Lásd az Áe. eredeti 3. § (6) bekezdését, illetve lásd ehhez a 72/1995. (XII. 15.) AB határozatot.

³⁰ Lásd az Áe. eredeti 3. § (7) bekezdését.

³¹ Lásd az Áe. eredeti 3. § (8) bekezdését.

³² Az 1993. évi LV. törvény 24. § (2) bekezdése alapján.

³³ Az 1999. évi LXXV. törvény 81. §-a és az 1998. évi LXXXIV. törvény 53. §-a alapján.

³⁴ A 2001. évi LXX. törvény 42. § (1) bekezdés b) pontja alapján.

³⁵ A 2001. évi XL. törvény 108. § (7) bekezdése alapján.

2.2. A közigazgatási eljárásjog hatályára vonatkozó szabályozás jellegzetességei a Ket.-ben és az Ákr.-ben

Ahogy láttuk, az Et. közel ötvenéves hatályban léte alatt a bírósági joggyakorlat számos olyan kérdésre választ adott, amelyek egyes közigazgatási jogviszonyoknak a kódex hatálya alá tartozásával összefüggésben merültek fel. Ezekből a 2005 novemberében hatályba lépett Ket. is merített, és számos olyan kérdést normatív szinten is szabályozott, amelyek a korábbi jogalkalmazási tapasztalatok alapján törvényi szintű szabályozást igényeltek.

Ad a) Követve az előző alfejezetünk felépítését, a *szervi hatály* kérdéskörét vizsgáljuk elsőként. A Ket. 12. § (1) bekezdése kibővítette azt a korábbi hatályra vonatkozó általános rendelkezést, amely szerint a közigazgatási hatóság eljárása során *törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyekben a törvény rendelkezéseit kell alkalmazni*. Egyfelől, ahogyan a törvény címében is, a konkrét rendelkezések között is megjelenik a „hatósági” jelző, ezzel is nyomatékosítva, hogy a nem hatósági természetű közigazgatási ügyekben a Ket. rendelkezéseit nem kellett alkalmazni. Vagyis az olyan közigazgatási hatóságoknak, amelyek hatósági és nem hatósági közigazgatási feladatokat is elláttak tevékenységük során, konzekvensen el kellett határolniuk a hatósági és a nem hatósági eljárásaik alkalmazásával alkalmazandó szabályokat. A Ket. annyiban a jogalkalmazók segítségére sietett, hogy négy kategóriába sorolva meghatározta a törvény alkalmazásában *közigazgatási hatóságnak* minősülők körét.³⁶

Ezeket a rendelkezéseket a Ket.-Novella eredményeként némiképp racionalizálták. 2015-ben a Kúria akként foglalt állást, hogy a hatóságkénti fellépés közhatalom gyakorlását jelenti, amely mögött állami kényszer áll. Ezért ilyen jogkört csak kifejezett és a jogkör tartalmának precíz körülírása mellett jogszabály telepíthet egy szervre vagy szervezetre.³⁷

Természetesen a Ket. bizonyos ágazati jogszabályok számára továbbra is lehetővé tette, hogy nem közigazgatási feladat ellátására létrehozott szervezeteket, köztisztviselőket vagy személyt közigazgatási hatósági jogkör gyakorlásával ruházzanak fel, azonban ezt két feltételhez kötötte: egyfelől csak törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet számára tette lehetővé ilyen felhatalmazó rendelkezés meghatározását, másfelől pedig a Ket. előírta azoknak az ügyeknek a meghatározását, amelyekben a Ket. rendelkezései voltak irányadók.³⁸

Az Ákr. meglehetősen szűkszavúan rendelkezik a hatóságokról, és mindössze annyi olvasható a 9. §-ában, hogy az Ákr. alkalmazásában 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, mindemellett számos szervi rendelkezést tartalmaz, így például a jogorvoslati rendszer kapcsán.³⁹ Az Ákr. a 9. §-ban és nem a hatáskörre vonatkozó fejezetben szól a hatáskörelvonás tilalmáról is.

³⁶ Lásd a Ket. eredeti 12. § (3) bekezdését.

³⁷ Lásd a Kúria, Kfv.IV.35.654/2013/7. számú ítéletét.

³⁸ Lásd a Ket. eredeti 12. § (4) bekezdését.

³⁹ BALOGH-BÉKESI Nóra (2018b): Az Ákr. alapelvei, hatálya. In BOROS Anita – DARÁK Péter szerk.: *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest, NKE (elektronikus kiadvány). Forrás: https://akk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/%C3%81kr.%20tk._1.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 25.) 36–47.

Az Indokolás szerint „jogszabály kivételesen hatósági ügy intézésére felhatalmazhat költségvetési szervet és más szervezetet is. A hatáskör telepítéséről rendelkező jogalkotó mérlegelheti, hogy az érintett ügy a szervezet által ellátott közfeladathoz kapcsolódik-e, az ügy intézésével megbízott alkalmazott az ilyen ügyek intézésére vonatkozó jogszabályi követelményeknek megfelel-e. [...] Minderre tekintettel a Javaslat sem a hatóság, sem a felbontás elbírálására jogosult hatóság, sem pedig a felügyeleti szervre vonatkozóan nem tartalmaz mögöttes kijelölést. Egyfelől a Javaslat célja a valóban általános – azaz minden eljárásban alkalmazandó és alkalmazható – valóban eljárásjogi rendelkezések megállapítása.”

Ad b) Egészen részletesen szabályozta a Ket. az *ügyfél* fogalmát is.⁴⁰ Ennek általános tényállása számos ponton kiegészülve a korábbiakhoz képest akként szövegezték, hogy „ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek (amelynek) jogát, jogos érdekét vagy jogi helyzetét az ügy érinti, akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire (amelyre) nézve – tulajdonát, jogait és vagyontárgyait is ideértve – a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz”.⁴¹ A Ket.-Novella aztán lényegesen egyszerűsített az alapdefiníciót, és már csak a tényállás elejét hagyta a törvényünkben, így ügyfélnek minősült az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érintette, akit hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmazott.⁴²

Emellett a Ket. 2005-ben hatályba lépett változata *ügyfélnek* minősítette a létesítménnyel kapcsolatos, illetve a tevékenység engedélyezésére irányuló eljárásban a hatásterületen levő valamennyi ingatlan tulajdonosát és az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogszerű használóját, amennyiben ágazati jogszabály másként nem rendelkezett. Ezt a szabályt aztán a Ket.-Novella 2009-ben hatályon kívül helyezte,⁴³ és az *ex lege ügyfélkategóriát* bevezetve lehetővé tette egyrészt az ágazati törvényi vagy kormányrendeleti szintű jogszabályok számára, hogy meghatározott ügyfajtában megállapítsák azoknak a személyeknek körét, akik az alaptényállásban foglaltak vizsgálata nélkül⁴⁴ ügyfélnek minősülnek, másrészt a Ket. kimondta, hogy az ügyfélre vonatkozó általános rendelkezések vizsgálata nélkül ügyfélnek minősültek jogszabály rendelkezése esetén az abban meghatározott hatásterületen lévő ingatlan tulajdonosai és az, akinek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték.⁴⁵

Az ágazati törvények és kormányrendeletek számára biztosította a Ket. a fentiekben említettekhez képest meghatározott ügyfajtákra *részletesebb ügyfélfogalom* megállapítását is. Ezt a szabályt a Ket.-Novella hatálybalépésével aztán hatályon kívül helyezték.

⁴⁰ Lásd ehhez: BOROS Anita (2016a): Javaslatok a közigazgatási hatósági eljárás (újra)szabályozásához. *Új Magyar Közigazgatás*, 9. évf. 4. sz. 1. Lásd részleteiben: PATYI András – BOROS Anita (2012): Az ügyfélre és más eljárási szereplőkre vonatkozó általános szabályok. In PATYI András szerk.: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 199–252.

⁴¹ Lásd a Ket. eredeti 15. § (1) bekezdését, valamint: BOROS Anita (2011c): Az ügyféli minőség megállapítása a közigazgatási hatósági eljárásban. *Közigazgatás a gyakorlatban*, 1. évf. 5. sz. 3–4.

⁴² Megállapította a 2008. évi CXI. törvény 6. § (1) bekezdése.

⁴³ Hatályon kívül helyezte a 2008. évi CXI. törvény 131. § 4. pontja.

⁴⁴ BOROS Anita (2006b): Új jogintézmények a Ket. bizonyítási rendszerében. *Jogtudományi Közlöny*, 61. évf. 11. sz. 419–420.

⁴⁵ Módosította a 2008. évi CXI. törvény 6. § (2) bekezdése.

A korábbiakban jelettek szerint számos esetben felmerült az *ügy elbírálásában hatóságként (szakhatóságként) részt nem vevő közigazgatási szervek* ügyfélképességének kérdése is, amelyet a Ket. 2005-ben aztán rendezett, és kimondta, hogy az ügyfél jogai megilletik az ilyen szervezeteket, hatóságokat is feltéve, hogy a feladatkörüket az ügy érinti.⁴⁶

Szintén egy jogalkalmazási probléma feloldására volt hivatott az *érdekképviselői szervek ügyfélképességének* megállapítására vonatkozó szabály, hiszen a Ket. a 15. § (5) bekezdésében lehetővé tette, hogy meghatározott ügyekben ágazati törvényi szintű szabály az ügyfél jogaival ruházza fel az érdekvédelmi szervezeteket és azokat a társadalmi szervezeteket, amelyeknek a nyilvántartásba vett tevékenysége valamely alapvető jog védelmére vagy valamilyen közérdek érvényre juttatására irányul.⁴⁷

2012-ben a civil szervezetekre vonatkozó rendelkezések némiképp átalakultak: a Ket. módosuló 15. § (5) bekezdése lehetővé tette, hogy ágazati jogszabály már nemcsak ügyféli jogállást, hanem bizonyos ügyekben – annál szűkebb kategóriát jelentő – ügyféli jogosultságokat biztosíthat azoknak a civil szervezeteknek, amelyeknek a nyilvántartásba vett tevékenysége valamely alapvető jog védelmére vagy valamilyen közérdek érvényre juttatására irányult. Ehhez kapcsolódott egy (5a) bekezdés is, amely akként rendelkezett, hogy a hatósági eljárásban azokat a civil szervezeteket, amelyeknek a nyilvántartásba vett tevékenysége valamely alapvető jog védelmére vagy valamilyen közérdek érvényre juttatására irányul, az eljárás során megilleti a nyilatkozattételi jog, azonban a nyilatkozathoz az eljáró hatóság nem volt kötve.⁴⁸

Az Ákr. lényegesen leegyszerűsítette az ügyfélre vonatkozó, a korábbi években felduzzadt szabályokat, ezzel is erősítve a keretjellegű szabályozást, és a 10. §-ában mindössze az alábbiakat határozza meg: „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 vontak. Törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek és szervezetek körét, akik (amelyek) a jogszabály erejénél fogva ügyfélnek minősülnek.”⁴⁹ Az Indokolás ezzel kapcsolatban megjegyzi, hogy kizárólag az üggyel kapcsolatos közvetlen érintettség vehető tekintetbe az ügyféli minőség szempontjából. „Külön nevesíti a Javaslat a hatósági ellenőrzés alá vont személy ügyféli minőségét, ezzel egyértelműsítendő, hogy habár az Ákr. értelmében az ellenőrzés nem hatósági ügy, az ellenőrzés alá vont személyt ettől függetlenül természetesen ügyféli jogok, jogállás illeti, és kötelezettségek terhelik.”⁵⁰

Az 5/2018. (V. 17.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy „a Ket. ügyfél-definíciója az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével összhangban biztosítja, hogy a közigazgatási eljárásban mindenki, akinek jogát, jogos érdekét az ügy érinti, érvényesíthesse ezzel kapcsolatos igényeit. A Ket. 15. § (1) bekezdése ezért rugalmas megfogalmazású, és ahelyett, hogy valamilyen taxatív felsorolást alkalmazna, csak annyit mond ki, hogy az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező

⁴⁶ Lásd a Ket. eredeti 15. § (4) bekezdését.

⁴⁷ BOROS Anita (2010k): Nyitott kérdések, joghézagok, értelmezési problémák a hatályos közigazgatási eljárás-jogi törvényben. *Önkormányzati Hírlevél*, 16. évf. 11–12. sz. 24.

⁴⁸ Megállapította a 2011. évi CLXXIV. törvény 46. § (4) bekezdése.

⁴⁹ BARTA Attila (2017): Az Ákr. hatálya. In ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – PRIBULA László – VESZPRÉMI Bernadett (2017): *Közigazgatási eljárások*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó. 60.

⁵⁰ T/2233. számú törvényjavaslat az általános közigazgatási rendtartásról. 62.

szervezet tekintendő ügyfélnek – egyebek között –, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti (*legitimatio ad causam*). Azt pedig, hogy konkrét eljárásokban kinek az esetében teljesülnek ezek a feltételek, az eljáró hatóság, illetve bíróság vizsgálja. A Ket. főszabályát egészíti ki a törvény 15. § (3) bekezdése, amelynek értelmében törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek körét, akik az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősülnek. Ez a kiegészítő szabály tehát az ügyfélkénti elismerést könnyíti meg azáltal, hogy az érintettséget kivonja az anyagi jogi szempontok vizsgálata alól. A kedvezményes szabályozás azt nem zárja ki, hogy a külön jogszabályban megjelölteken túl mások is igazolják az érintettségüket, és ügyféli minőségüket, illetve a hatóság azt elismerje. A (8) bekezdés szerint pedig az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfélen kívüli ügyféli jogállást megtagadó végzés ellen önálló fellebbezésnek van helye (12/2015. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [31]).

Arra a kérdésre, hogy konkrét ügyben ki lehet ügyfél, anyagi jogi és alaki (eljárási) jogi válasz adható. Az alaki megközelítés szerint ügyfél az, aki az eljárást kezdeményezte vagy akivel szemben az eljárás folyik. Ez arra nem ad választ, hogy kit illet az adott eljárásban az ügyféli jogállás, függetlenül attól, hogy abba bekapcsolódott-e. Az anyagi jogi ügyfélfogalom erre ad választ. [...] Azt, hogy erre tekintettel a konkrét eljárásban ki minősül ügyfélnek, ebben az ügýtípusban is az eljáró hatóságnak, illetve bíróságnak kell eldöntenie az eljárási törvény szabályainak értelmezésével, az ügyre alkalmazandó anyagi jog tükrében.”

A 12/2015. (V. 14.) AB határozat indokolása kifejti, hogy „a Ket. ügyfél-definíciójának célja, hogy a közigazgatási eljárásban mindenki érvényesíthesse jogát, jogos érdekét, ezzel kapcsolatos igényét. Ezen főszabályt egészíti ki a Ket. 15. § (3) bekezdése, amely szerint törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek körét, akik az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősülnek. Ezen kiegészítő szabály tehát az ügyféli kör bővítését, nem pedig annak szűkítését teszi lehetővé. Ezzel összhangban mondja ki a Ket. 13. § (6) bekezdése, hogy jogszabály csak a Ket. törvényi rendelkezéseivel összhangban álló kiegészítő rendelkezéseket állapíthat meg. Ebből pedig az következik, hogy – amellet, hogy törvényben is csupán korlátozottan érvényesülhet az ügyféli minőség szűkítését eredményező rendelkezés – alacsonyabb szintű jogszabályban az Alaptörvénybe ütközik a lehetséges ügyfelek körének kategorikus szűkítése [36/2008. (IV. 3.) AB határozat]. A 249/D/2009. AB határozat szintén vizsgálta a fenti kérdést, és azt a megállapítást tette, hogy különös eljárási szabályok nem szűkíthetik a Ket. általános ügyfélfogalmát, azt csupán bővíthetik vagy pontosíthatják, a közigazgatási hatósági eljárás sajátosságai és sokfélesége alapján.”⁵¹

A fentieken túl a Ket. bevezette az eljárási képesség fogalmát is, amikor kimondta, hogy a természetes személy ügyfélnek akkor van eljárási képessége, ha a polgári jog szabályai szerint cselekvőképességgel rendelkezik, és bizonyos ágazati jogszabályban meghatározott esetekben a korlátozott cselekvőképességgel rendelkező személyt is megillette az eljárási képesség. Az eljáró hatóság számára a Ket. előírta, hogy *ex officio* hivatalból vizsgálhatja az eljárási képesség meglétét, és ha annak hiányát állapította meg, előírta az ügyfél helyett a törvényes képviselő bevonását vagy ügygondnok kirendelését. 2014-ben ez a sza-

⁵¹ Lásd az 5/2018. (V. 17.) AB határozat indokolási részét.

bály mindössze annyiban módosult, hogy ha az ágazati törvény vagy kormányrendelet lehetővé tette, az eljáró hatóság maga is gondoskodhatott az ügygondnok kirendeléséről.

Szintén 2012-ben került a Ket.-be az a rendelkezés, amely előírta, hogy az eljárás megindításáról szabályszerűen értesített ügyfél ügyféli jogainak gyakorlását törvény ahhoz a feltételhez köthette, hogy az ügyfél az elsőfokú eljárásban nyilatkozatot tesz vagy kérelmet nyújt be, majd ez a szabály 2013-ban kiegészült azzal az ágazati törvények számára biztosított szabályozási tárgykörrel, amely kimondhatta, hogy a hatósági döntés jogerőre emelkedésétől és végrehajthatóvá válásától számított, a törvényben meghatározott, legalább hat hónapos határidőn túl további ügyfél nem vehet részt az eljárásban.

Végezetül említést érdemel, hogy a Ket.-Novella kapcsán vezették be 2009-ben azt a szabályt is, amely szerint az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfélen kívüli ügyféli jogállást megtagadó végzés ellen önálló fellebbezésnek van helye.

A Fővárosi Törvényszék P.22849/2013/30. számú döntésében kiemelte, hogy a Ket. 40. § (1) és (4) bekezdése egyértelműen azt jelzi, hogy a közigazgatási hatósági eljárásban képviselőként bárki eljárhat. Egyértelműen téves a Ket. 15. §-nak, azaz az ügyfélre vonatkozó rendelkezéseknek a képviselőre vonatkozó szakaszok értelmezéséhez való felhasználása, tekintettel arra, hogy teljesen egyértelmű, hogy azok az ügyfélre és nem a képviselőre vonatkoznak. Az eljárási képességet a Ket. 15. § (7) bekezdése értelemszerűen csak a természetes személy ügyfelek részére írja elő, vagyis cselekvőképtelen természetes személy nem lehet ügyfél az eljárásban. Ugyanakkor az nem következik a Ket. 15. §-ából sem, hogy jogi személy ne lehetne ügyfél. Márpedig ha jogi személy ügyfélként eljárhat az által, hogy a törvényes képviselője rendelkezik tényleges eljárási képességgel, akkor a képviselőként eljáró jogi személynek is pontosan ilyen módon – a törvényes képviselője útján – van tényleges eljárási képessége.

Az ügyfél fogalmához kapcsolódóan érdemes szólnunk a *jogutódlás* szabályairól is. A Ket. eredetileg a hivatalból indított vagy folytatott eljárásban *ex lege* biztosította az eljárásjogi jogutódlást a kieső ügyfél helyébe, ha ágazati jogszabály másként nem rendelkezett, vagy azt az ügy jellege nem zárta ki, míg kérelmére indult eljárásban a jogutódlás a jogutód kérelme alapján következett be. Amennyiben a kötelezettséget már jogerős határozat alapította meg, lehetőséget kellett adni a jogutódnak a kötelezettség önkéntes teljesítésére. Emellett a Ket. azt is előírta, hogy ha nincs jogutód, a jogszabálysértő, illetve a közérdeket sértő vagy veszélyeztető állapot megszüntetéséről a hatáskörrel rendelkező hatóság hivatalból intézkedjen.⁵² Ezek a rendelkezések aztán 2011-ben a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény módosító rendelkezéseinek köszönhetően számos ponton ki lettek egészítve: a Ket. ennek eredményeként szétválasztotta a kérelemre, illetve a hivatalból indult eljárásban alkalmazandó jogutódlás szabályait.⁵³

Az Ákr. meglehetősen megkurtítva a jogutódlásra vonatkozó korábbi rendelkezéseket mindössze annyit mond a 11. §-ában, hogy amennyiben az ügy személyes jellege vagy a kötelezettség tartalma nem zárja ki, a kieső ügyfél helyébe a polgári jog szabályai szerinti

⁵² Lásd a Ket. eredeti 16. §-át.

⁵³ Boros Anita (2010b): A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 2011. január 1-jétől módosuló (legfontosabb) rendelkezései. *Új Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 12. sz. 5–7.

jogutódja lép. Rendhagyó módon ugyanakkor egy némiképp testidegen, ámde a jogalkotó szerint az általános kódex szintjén szabályozandó kérdésként határozza meg a dologi jogi természetű ügyek esetén az ügyfél kiesésének szabályait.⁵⁴

Ad c) Közigazgatási *hatósági ügy* a Ket. olvasatában⁵⁵ egyfelől minden olyan ügy volt, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy köteletséget állapított meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazolt, hatósági nyilvántartást vezetett vagy hatósági ellenőrzést végzett, másfelől pedig a hatósági ügy fogalomrendszerébe tartozott⁵⁶ a tevékenység gyakorlásához szükséges nyilvántartásba vétel és a nyilvántartásból való törlés – a fegyelmi és etikai ügyek kivételével –, ha törvény valamely tevékenység végzését vagy valamely foglalkozás gyakorlását köztisztületi vagy más szervezeti tagsághoz kötötte. Ezek a rendelkezések aztán a Ket. hatályon kívül helyezéséig változatlanok maradtak.⁵⁷

Ezzel kapcsolatban továbbra is gyakorta felmerülő probléma volt a többes közigazgatási feladatot ellátó közigazgatási szervek körében a hatósági és a nem hatósági jellegű ügyek egymástól való elválasztása.⁵⁸ A Kúria egy 2013-as ítéletében megállapította, hogy a közigazgatási bíróság a közigazgatási szervek csak azon cselekményeinek jogszerűségéről és alkotmányosságáról foglалhat állást, amelyek (köz)igazgatási természetűek, és az Alaptörvény, valamint más törvény az aktus-felülvizsgálatot a hatáskörébe utalja. Ha a rendőri intézkedés célja és tartalma alapján nem minősül közigazgatási cselekménynek, azt – az irányadó jogszabályi rendelkezésekre figyelemmel – a megfelelő jogorvoslati rendben lehet kifogás tárgyává tenni.⁵⁹

Az Ákr. a 7. §-ában foglalkozik a hatósági ügy kérdésével, amikor is kimondja, hogy a hatóság eljárása során az Ákr. hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyben és a hatósági ellenőrzés során az Ákr. rendelkezéseit alkalmazza. Az Ákr. alkalmazásában úgy az, amelynek intézése során a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja, jogvitáját eldönti, jogsértését megállapítja, tényt, állapotot, adatot igazol vagy nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti. Az Indokolás szerint az Ákr. „egységesen az adatok igazolásáról rendelkezik, nem nevesíti külön a tény, állapot igazolását. Ennek dogmatikai alapja abban keresendő, hogy az adat egy általános, mindent felölelő kategória. Tény, illetve állapot közhitelű igazolására a hatóság ugyanis kizárólag akkor képes, ha arról adattal rendelkezik. Ilyenkor pedig nem a tényt, állapotot igazolja, hanem az arról nyilvántartásában szereplő vagy más módon rendelkezésére álló adatot.”

A fentiek alapján megállapítható – álláspontunk szerint helyesen –, hogy továbbra sem tartozik a hatósági ügy fogalomkörébe a normatív közigazgatási aktusok kibocsátása, a közigazgatási szervek más jogágak területére sorolható aktusai, a közigazgatási szervek

⁵⁴ Lásd az Ákr. 11. § (2) bekezdését.

⁵⁵ Lásd részletesen: PATYI András (2012b): A hatósági eljárási jogviszony fogalma és tárgya: A hatósági ügy. In PATYI András szerk.: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 63–104.

⁵⁶ BOROS Anita (2011e): Közigazgatási vagy közigazgatási hatósági ügy? *Közigazgatás a gyakorlatban*, 1. évf. 11. sz. 8–9.

⁵⁷ BOROS Anita (2012a): A túlszabályozás csapdájában – A Ket. általános eljárásjogi kódex jellegének végnapjai. *Új Magyar Közigazgatás*, 5. évf. 3. sz. 13–14.

⁵⁸ Lásd ehhez a 3027/2017. (II. 17.) AB végzést.

⁵⁹ Lásd a Kúria Kfv.III.37.315/2012. számú ítéletét.

nem hatósági jellegű aktusai, illetve a közigazgatási szerződések sem, a hatósági szerződések kivételével.⁶⁰

Igen összetett szabályozást vezetett be ugyanakkor a Ket. a szabályaitól való eltérés tekintetében. A korábbiakhoz képest a kivett eljárások köre lényegesen felduzzadt, és a Ket. 13. § (1) bekezdésének értelmében a Ket. hatálya nem terjedt ki a szabálysértési eljárásra, a választási eljárásra, a népszavazás előkészítésére és lebonyolítására, a területszervezési eljárásra és – az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével – az állampolgársági eljárásra. Ehhez csatlakozott a Ket.-Novella eredményeként a helyi önkormányzat vagy annak szerve által jogszabályban meghatározott feltételekkel rendelkezők számára biztosítandó támogatások elosztására irányuló eljárásban a rendelkezésre álló támogatási keretösszeget felül benyújtott támogatási igényekre vonatkozó eljárás, amelyet 2011-ben aztán hatályon kívül helyeztek. 2014-ben a kivett eljárások kiegészültek⁶¹ a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletével kapcsolatos és a felsőoktatási felvételi eljárással.⁶²

A *szubszidiaritásra* vonatkozó rendelkezések⁶³ kapcsán kiemелendő, hogy a Ket.-ben öt pontban felsorolt eljárásokban a Ket.-et csak akkor kellett alkalmazni, ha az ügyfajta-ra vonatkozó törvény eltérő szabályokat nem állapított meg.⁶⁴ Kezdetben ezek az eljárások

- az iparjogvédelmi eljárásokban,⁶⁵
- az államháztartás javára teljesítendő, törvényben meghatározott, illetve a Községek költségvetésével megosztásra kerülő kötelező befizetésekkel és a központi költségvetés, valamint az elkülönített állami pénzalap terhére jogszabály alapján juttatott támogatással összefüggő,
- a külföldiek beutazásával és magyarországi tartózkodásával kapcsolatos eljárásokban, valamint a menedékjogi,
- a piacfelügyelettel és a piac szabályozásával kapcsolatos,
- a pénz- és tőkepiaci, a biztosítási, az önkéntes kölcsönös biztosító pénztári és a magánnyugdíjpénztári tevékenység felügyeletével kapcsolatos eljárások voltak,⁶⁶ amelyek még a Ket. hatálybalépésének napjára kiegészültek a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslati eljárásokkal.

⁶⁰ FAZEKAS Marianna (2017): Hatósági ügy – közigazgatási jogvita. *Jogtudományi Közlöny*, 72. évf. 10. sz. 453.

⁶¹ Lásd ehhez még: KOVÁCS András (2007b): Közigazgatási szervek közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. /Ket./ törvény hatálya alá nem tartozó egyes eljárásai I. *Magyar Jog*, 54. évf. 7. sz. 395–403.

⁶² A kormányablakok kialakításával, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi CCXVIII. törvény 10. § (1) bekezdése. Lásd ehhez: VARGA Zs. András (2014): Tűnődések a Ket. hatályának dogmatikai alapjairól. *Magyar Jog*, 61. évf. 6. sz. 322.

⁶³ Lásd ehhez: TURKOVICS István – PAULOVSICS Anita (2014b): *Közigazgatási hatósági jogviszony*. Budapest, NKE Vezető- és Továbbképzési Intézet. Forrás: <http://m.ludita.uni-nke.hu/repositorium/bitstream/handle/11410/10508/Teljes%20sz%C3%B6veg?sequence=1&isAllowed=y> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 26.)

⁶⁴ Lásd részleteiben: PATYI András (2009b): Az általános és különös eljárási szabályok viszonya. In PATYI András szerk.: *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 58.

⁶⁵ Lásd ehhez: BOROS Anita (2010a): A Ket. és a Ket.-novella valamint az iparjogvédelmi eljárások viszonya. *Új Magyar Közigazgatás*, 4. évf. 5. sz. 16.

⁶⁶ Lásd a Ket. eredeti 13. § (2) bekezdését.

2009 februárjában⁶⁷ az iparjogvédelmi eljárások mellé bekerültek a szerzői jogi eljárások is, majd a Ket.-Novella 2009 őszén tovább bővítette a fenti eljárásokat, és a harmadik pontban jelzett eljárásokat az ágazati törvény módosításának megfelelően pontosítva már a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek és a harmadik országbeli állampolgárok beutazásával és tartózkodásával kapcsolatos eljárásokról, valamint a menedékjogi eljárásról szolt. Emellett beiktatta a termékek és a szolgáltatások forgalmazására, illetve értékesítésére, valamint az ezekkel összefüggő kereskedelmi gyakorlatokra vonatkozó követelmények ellenőrzésével, illetve a piacszabályozással kapcsolatos eljárásokat, ideértve a gyógyszerek, gyógyászati segédeszközök társadalombiztosítási támogatásával kapcsolatos eljárást is, kiegészítette a piacfelügyeleti és piacszabályozási eljárások körét és a pénz- és tőkepiaci, a biztosítási, az önkéntes kölcsönös biztosító pénztári és a magánnyugdíjpénztári tevékenység felügyeletével kapcsolatos eljárást, valamint a versenyfelügyeleti és bejelentési eljárást nevesítette.⁶⁸

2011 januárjában tovább bővült az említett eljárások köre az atomenergia körébe tartozó ügyekkel,⁶⁹ a veszélyes létesítményekkel kapcsolatos eljárással,⁷⁰ 2012-ben a közbeszerzési jogorvoslatokra vonatkozó rendelkezést hatályon kívül helyezték,⁷¹ beiktatták ugyanakkor 2012. január 1-jei hatállyal⁷² az audiovizuális médiaszolgáltatás nyújtására és a sajtótermék kiadására irányuló tevékenység felügyeletével, a média- és hírközlési igazgatással, az elektronikus hírközlési szolgáltatások, tevékenységek, az audiovizuális médiaszolgáltatások és a sajtótermékek piaci felügyeletével, piacszabályozásával, ellenőrzésével, valamint a mozgóképszakmai igazgatással kapcsolatos eljárást,⁷³ a társadalombiztosítás ellátásaival, a korhatár előtti ellátással, a szolgálati járandósággal, a balettművészeti életjáradékkal és az átmeneti bányászjáradékkal kapcsolatos eljárást,⁷⁴ az adatvédelmi és titokfelügyeleti hatósági eljárást,⁷⁵ a kutatás-fejlesztési tevékenység minősítésével kapcsolatos hatósági és szakértői eljárást,⁷⁶ valamint a jegybanki ellenőrzés során, a fizetési, illetve értékpapír-elszámolási rendszerekben történő teljesítés véglegességéről szóló törvény szerinti eljárásokban, valamint a forgalomban lévő magyar törvényes fizetőeszközzel utárat készítésével kapcsolatos eljárást.⁷⁷

A módosítások azonban ezzel nem értek véget: 2013 januárjában beiktatták a kisajátítási eljárást,⁷⁸ 2013 októberében a fizetési, illetve értékpapír-elszámolási rendszerekben történő teljesítés véglegességéről szóló törvény szerinti eljárásokat, valamint a forgalomban lévő magyar törvényes fizetőeszközzel utárat készítésével kapcsolatos eljárások körét,⁷⁹

⁶⁷ Megállapította a szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXII. törvény 28. § (2) bekezdése.

⁶⁸ Lásd a 2008. évi CXI. törvény 5. § (3) bekezdését.

⁶⁹ Beiktatta a 2010. évi CXXVI. törvény 86. § (3) bekezdése.

⁷⁰ Beiktatta a 2010. évi CXXVI. törvény 86. § (3) bekezdése.

⁷¹ Hatályon kívül helyezte a 2011. évi CLXXIV. törvény 52. §-a 2012. január 1-jei hatállyal.

⁷² Boros 2012a, 9–12.

⁷³ Megállapította a 2011. évi CLXIX. törvény 19. §-a.

⁷⁴ Módosította a 2011. évi CLXVII. törvény 95. §-a.

⁷⁵ Beiktatta a 2011. évi CXII. törvény 79. § (6) bekezdése.

⁷⁶ Beiktatta a 2011. évi CLXXIV. törvény 45. § (1) bekezdése.

⁷⁷ Beiktatta a 2011. évi CLXXIV. törvény 45. § (1) bekezdése.

⁷⁸ Beiktatta a 2012. évi CLXXXIV. törvény 39. §-a.

⁷⁹ Beiktatta a 2012. évi CLXXXIV. törvény 39. §-a.

majd 2014 januárjában a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló törvényben meghatározott, a föld tulajdonjogának vagy a földhasználati jogosultság megszerzésének a hatósági jóváhagyása iránti eljárást, továbbá a szerzési korlátozások hatósági ellenőrzését,⁸⁰ majd 2014 nyarán a névváltoztatási eljárásban, a házasságkötési szándék bejelentésére irányuló eljárást, valamint a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése iránti szándék bejelentésére irányuló eljárást,⁸¹ 2017 január 1-jei hatállyal pedig bekerültek az igen felduzzadt felsorolásba a társadalombiztosítás ellátásaival, a korhatár előtti ellátással, a szolgálati járandósággal, a táncművészeti életjáradékkal és az átmeneti bányászjáradékkal kapcsolatos eljárások is.⁸²

A Ket. eredeti rendelkezései szerint a 13. § (2)–(3) bekezdésében nem említett közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozó jogszabályok a Ket. rendelkezéseitől kizárólag abban az esetben térhettek el, ha azt a Ket. kifejezetten megengedte, illetve ha az az Unió jogi aktusa vagy nemzetközi szerződés végrehajtásához szükséges volt. A Ket.-Novella a mondat második, uniós aktusokra vonatkozó fordulatát hatályon kívül helyezte 2009 őszén.

A Ket. 2005-ben a 13. § (4) bekezdésében azt is meghatározta, hogy ha a Ket. hatálya alá tartozó ügyben az Unió közvetlenül alkalmazandó jogi aktusa vagy nemzetközi szerződés eljárási szabályt határozott meg, a Ket. rendelkezései az ott szabályozott kérdésben nem voltak alkalmazhatók. A Ket.-Novella ezt kiegészítette 2009-ben azzal, hogy a Ket. rendelkezéseitől az Európai Unió általános hatályú, közvetlenül alkalmazandó kötelező jogi aktusának, valamint az Európai Unió egyéb kötelező jogi aktusának végrehajtása céljából – az ahhoz szükséges mértékben és módon – törvény, kormányrendelet vagy a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete eltérhetett.

Végezetül a Ket. 13. § (5) bekezdése lehetővé tette azt is, hogy amennyiben a Ket. valamely kérdés tekintetében nem foglalt állást, az egyes eljárásfajtákra vonatkozó különös eljárási jogszabályok a Ket. szabályaival összhangban álló kiegészítő jellegű rendelkezéseket állapítsanak meg.

Emellett a Ket.-Novella beiktatta 2009-ben azt a szabályt is, amely lehetővé tette, hogy nemzetközi szerződést kihirdető törvény a Ket. rendelkezéseitől eltérjen.

A fentiekén túl a Ket. eredeti 14. §-a bizonyos ágazatokban az ágazati törvény vagy kormányrendelet számára lehetővé tette a Ket. rendelkezéseitől eltérő szabályok megállapítását, azonban nem általában, hanem bizonyos eljárási cselekmények vonatkozásában. Ezek az úgynevezett *privilegizált eljárások*.⁸³

Eredetileg az atomenergia alkalmazási körébe tartozó ügyekben, valamint a veszélyes létesítményekkel kapcsolatos eljárásokban adott felhatalmazást a Ket. törvényi szintű eltérésre egyes eljárási cselekményekre vonatkozóan, majd még a Ket. hatálybalépése előtt beiktatták a társadalombiztosítás ellátásaival kapcsolatos eljárásokat is. A törvény mellett kormányrendelet is eltérhetett vagy kizárhatta a Ket. szabályainak alkalmazását a haditechnikai eszközök és szolgáltatások, illetve a kettős rendeltetésű termékek és technológiák külkereskedelmének engedélyezésére irányuló eljárásban bizonyos jogintézményekkel összefüggésben.

A Ket.-Novella ezt kiegészítette azzal, hogy a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló

⁸⁰ Beiktatta a 2013. évi CCXII. törvény 138. §-a.

⁸¹ Beiktatta a 2013. évi LXXVI. törvény 101. §-a.

⁸² Módosította a 2016. évi CLXIV. törvény 14. §-a.

⁸³ Lásd részleteiben: PATYI 2009b, 64–68.

külön törvény vagy annak felhatalmazása alapján kormányrendelet a Ket. rendelkezéseitől és az ügyfajtára vonatkozó különös eljárási szabályoktól eltérő rendelkezéseket állapíthatott meg bizonyos eljárási cselekményekkel kapcsolatban. 2012-ben⁸⁴ az egész szakaszt racionalizálták, és a korábbiakkal ellentétben immáron három kategóriát különböztetett meg a Ket.:

- Ad a) az olyan eljárásokat, amelyek esetében törvény vagy kormányrendelet a Ket. rendelkezéseitől eltérő szabályokat állapíthatott meg. Idesorolta a közbeszerzéssel kapcsolatos jogorvoslati, a honvédelmi és katonai célú építmények, ingatlanok építésügyi hatósági engedélyezésére, illetve működési és védőterületeik kijelölésére vonatkozó, valamint az egészségügyről szóló törvény szerinti rendkívüli halállal kapcsolatos eljárásokat;
- Ad b) az olyan eljárásokat, amelyek esetében törvény vagy kormányrendelet a Ket. rendelkezéseitől eltérő vagy kizáró szabályokat állapíthatott meg. Idesorolta a törvényünk a haditechnikai eszközök és szolgáltatások, illetve a kettős rendeltetésű termékek és technológiák külkereskedelmének engedélyezésére irányuló eljárásokat, már nem nevesítve az egyes jogintézményeket;⁸⁵
- Ad c) a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló külön törvény vagy annak felhatalmazása alapján kormányrendelet a Ket. rendelkezéseitől és az ügyfajtára vonatkozó különös eljárási szabályoktól eltérő rendelkezéseket állapíthatott meg a Ket.-ben pontosan meghatározott jogintézmények vonatkozásában. 2013 júliusában tovább bővült a kör, és immáron a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítésével kapcsolatos eljárások esetében is lehetővé vált ágazati törvény számára az ügyfélkörre vonatkozóan a Ket. rendelkezéseitől való eltérés.⁸⁶ Végezetül 2017 áprilisában kiegészült a Ket. eredeti 14. §-a egy további bekezdéssel, amely kimondta, hogy amennyiben valamilyen szakhatósági közreműködés okán a szakkérdést a hatóságként eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal vizsgálta, a szakkérdés vizsgálatával kapcsolatban kormányrendelet a Ket. rendelkezéseitől eltérő szabályokat állapíthatott meg, illetve ennek során elrendelhetette a Ket. szakhatósági eljárásra vonatkozó egyes szabályainak megfelelő alkalmazását.⁸⁷

Az Ákr. a fenti, meglehetősen összetett és gyakran változó szabályozási módszerrel⁸⁸ változtatva

- Ad a) felsorolja a kivett eljárásokat, így a szabálysértési eljárást, a választási eljárást, a népszavazás kezdeményezését és a népszavazási eljárást, az adó-, valamint vámigazgatási eljárást, a menekültügyi és idegenrendészeti, valamint – az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével – az állampolgársági eljárást, a versenyfelügyeleti eljárást és a Magyar Nemzeti Banknak a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 4. § (2) és (5)–(9) bekezdéseiben, valamint a bizalmi vagyonkezelőkről és a tevékenységük szabályairól

⁸⁴ Beiktatta a 2011. évi CLXXIV. törvény 45. § (2) bekezdése.

⁸⁵ Hatályon kívül helyezte a 2010. évi CXXVI. törvény 88. §-a.

⁸⁶ Beiktatta a 2013. évi CXXV. törvény 24. §-a.

⁸⁷ Beiktatta a 2015. évi VI. törvény 22. §-a.

⁸⁸ Boros 2016a, 6.

szóló 2014. évi XV. törvényben meghatározott feladatkörével összefüggő hatósági eljárásokat;

Ad b) bármilyen jogszabály számára lehetővé teszi az Ákr. szabályaitól való eltérést, feltéve, hogy azt az Ákr. kifejezetten lehetővé teszi;

Ad c) lehetővé teszi bármilyen jogszabály számára, hogy a szabályaival összhangban álló, kiegészítő eljárási rendelkezéseket állapítson meg.

2019. január 1-jétől azonban miniszteri rendelet már kiegészítő eljárási rendelkezéseket nem állapíthat majd meg.⁸⁹ Az Ákr. így visszatér a hatálybalépésekor tett rendelkezéshez. Minden bizonnyal ez azt is jelenti majd, hogy egyszerűsödhet az Ákr.-hez képest kiegészítő szabályok rendszere, ugyanakkor az alapprobléma, vagyis az Ákr. általános eljárási jellegének erősítése és az eltérést engedő jogszabályok redukálásának feladata továbbra is megoldásra vár.

Megjegyezzük, hogy az Indokolás részletesen foglalkozik a kivett eljárások kérdésével is. Terjedelmi korlátok miatt itt csak a legrelevánsabbakat emeljük ki:

- a jegyzői hatáskörbe tartozó birtokvédelmi eljárás a hatályos szabályozási környezetben nem minősül hatósági eljárásnak, a Ptk. 5:8. § (3) bekezdése alapján az a fél, aki a jegyző birtokvédelem kérdésében hozott határozatát sérelmesnek tartja, a határozat kézbesítésétől számított tizenöt napon belül a bíróságtól a másik féllel szemben indított perben kérheti a határozat megváltoztatását.⁹⁰ A jegyző birtokvédelmi ügyben hozott határozatának megváltoztatása iránti per nem tekinthető közigazgatási pernek, tekintettel arra, hogy e per tárgya nem közigazgatási hatósági ügy, hanem az alapul fekvő polgári jogi jogviszony, továbbá a pert a félnek nem a közigazgatási hatósággal (jegyzővel) szemben kell megindítani, hanem az ellenérdekű féllel szemben.
- A felsőoktatási felvételi eljárást „olyan eljárásnak tekintette a jogalkotó, amely természetéből fakadóan nem kivett (hatósági) eljárás, hanem sui generis pályázati eljárás, így az nem tartozhat a javaslat hatálya alá”.⁹¹
- A termőföldök forgalmával kapcsolatos ügyekről az Alkotmánybíróság a 17/2015. (VI. 5.) AB határozatban kimondta, hogy a földbizottságok nem közhatalmi joggyakorlás keretében járnak el.

3. A hatály kérdésköre a joggyakorlat tükrében

Ahogy a későbbi fejezetekben is látni fogjuk, az Ákr.-hez egyelőre nem születtek olyan bírósági ítéletek, amelyek tekintetében valamely vitatott jogalap Ákr.-ben foglalt rendelkezés

⁸⁹ A közigazgatási szabályszegések szankcióinak átmeneti szabályairól, valamint a közigazgatási eljárásjog reformjával összefüggésben egyes törvények módosításáról és egyes jogszabályok hatályon kívül helyezéséről szóló 2017. évi CLXXIX. törvény 24. §-a alapján.

⁹⁰ Lásd ehhez a Legfelsőbb Bíróság Pfv. I. 22.193/2010. számú ítéltét, amelyben a bíróság kiemelte: a jegyző előtti birtokvédelmi eljárás alapja polgári jogi jogviszony, amelyre a közigazgatási hatósági eljárás szabályai csak annyiban alkalmazhatók, amennyiben azt a Ptk. és a Ptké. szabályai nem rendezik.

⁹¹ Lásd ehhez a Fővárosi Ítéltábla Pf.20615/2017/4. számú, valamint a Kúria Kfv.37379/2016/5. számú, illetve a Kfv.37684/2015/5. számú ítéletét.

lenne. Ez nem jelenti azt ugyanakkor, hogy a közigazgatási eljárásjogunkhoz ne lenne jogalkalmazási gyakorlat, hiszen az elmúlt hatvan évben számos közigazgatási eljárási jogintézmény gyakorlati alkalmazása során felmerült jogértelmezési kérdés végére pontot tett a bíróság vagy az Alkotmánybíróság.

Könyvünk későbbi részeiben is a korábbi, de az Ákr. alkalmazása szempontjából releváns jogalkalmazási kérdésekre fogunk fókuszálni.

Ahogy említettük, az eljárási kódexek hatályának lényegi eleme a *közigazgatási hatósági eljárási jogviszony*. A kódexek hatálya alá tartozó ügyek mutatják meg azt is, hogy az adott kódex mennyire tekinthető általánosnak.

A Kúria Kfv.III.37.764/2011/4. számú ítéletében például kiemelte, hogy „a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságnak nincs alkotmányos felhatalmazása valamely törvénynek vagy egyes törvényi rendelkezéseknek a felülvizsgálatára, így arra sem, hogy valamely törvényi rendelkezést egyedi közigazgatási határozatnak minősítve azt hatályon kívül helyezze vagy megváltoztassa. [...] Törvényalkotási jogkörében eljárva az Országgyűlés nem minősíthető a Ket. szerinti közigazgatási hatóságnak, eljárása nem minősül a Ket. szerinti hatósági ügynek és eljárásnak, a törvényi formában kibocsátott jogi aktus pedig nem tekinthető közigazgatási aktusnak abban az esetben sem, ha a törvény rendelkezése jogerősen lezárt vagy folyamatos közigazgatási jogviszonyt érint. Közigazgatási hatósági eljárás lefolytatására az adott hatósági döntés meghozatalára hatáskörrel nem rendelkező Országgyűlés nem utasítható.”

Röviden érdemes utalnunk arra is, hogy a Kp. és az Ákr. tárgyi hatálya miként viszonyul egymáshoz. A Kp. a *közigazgatási jogvita* generálklauzulájával határozza meg a Kp. hatálya alá tartozó jogviszonyokat: „A közigazgatási jogvita tárgya a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező cselekményének vagy a cselekmény elmulasztásának (a továbbiakban együtt: közigazgatási tevékenység) jogszerűsége. Közigazgatási jogvita a közszolgálati és a közigazgatási szerződéses jogviszonnyal kapcsolatos jogvita is. Közigazgatási cselekmény az egyedi döntés, a hatósági intézkedés, az egyedi ügyben alkalmazandó – a jogalkotásról szóló törvény hatálya alá nem tartozó – általános hatályú rendelkezés, a közigazgatási szerződés. Ha törvény eltérően nem rendelkezik, nincs helye közigazgatási jogvitának a kormányzati tevékenységgel, így különösen a honvédelemmel, az idegenrendészettel és a külügyekkel kapcsolatban, önállóan valamely közigazgatási cselekmény megvalósítását szolgáló járulékos közigazgatási cselekmény jogszerűségére vonatkozóan, az egymással irányítási vagy vezetési jogviszonyban álló felek között.”⁹²

Fazekas Marianna kiemeli, hogy az Ákr. szervi hatályára vonatkozó rendelkezések túl általánosak, ezáltal nehezen értelmezhetők. Ehhez képest a Kp. 4. § (7) bekezdése 1. pontjának a)–c) alpontjai sokkal precízebben határozzák meg a közigazgatási szervezetrendszerbe tartozó államigazgatási és helyi önkormányzati szerveket.⁹³

A közigazgatási hatósági ügy fennállása *eljárási kötelezettséget is keletkeztet* a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságok számára, amelynek valamilyen, az eljárási törvényben szabályozott döntési formában kell kifejeződnie. Ezzel összefüggésben kiemelendő, hogy bár az Ákr. már nem határozza meg pontosan, milyen szerkezeti elemeket

⁹² Lásd a Kp. 4. § (1)–(4) bekezdését.

⁹³ FAZEKAS 2017, 456.

kell tartalmazni a döntésnek, az kétségtelenül az Ákr. vonatkozásában is helytálló, hogy az említett követelménynek nem felel meg, ha például a képviselő-testületi ülésen született döntésről készült egyszerű, egymondatos kivonatot adnak ki.⁹⁴

Az eljárási kötelezettség természetesen nemcsak az alapeljárásban, hanem az eljárás minden szakaszában fennáll. Érdekes esettel foglalkozott a Kúria egy 2015-ös ítéletében:⁹⁵ a felperes kártérítési igényt jelentett be az alperesi önkormányzatnál, amelyben előadta, hogy annak illetékességi területén a jeges úton elesett, csigolyatörést szenvedett, kórházi kezelésre szorult, ami miatt jelentős kiadásai keletkeztek. A polgármester határozatában kártérítési előleg kifizetését engedélyezte a felperes részére azzal, hogy a végleges kárösszeg kifizetésére a balesettel kapcsolatos összes költség ismerete után kerül sor. A képviselő-testület felügyeleti intézkedésként a polgármester határozatát megváltoztatta, a rendelkező részben „a kártérítési előleg” szövegrész helyébe „átmeneti segély” szövegrészt iktatott be, illetőleg a végleges kárösszeg kifizetését kilátásba helyező eredeti rendelkezést törölte. A határozat indokolásában arra hivatkozott, hogy a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 14–16/A.§-ai szerint az önkormányzati hatósági határozat kártérítésre vonatkozó megállapítást nem tartalmazhat, így annak mellőzésére kötelezően került sor. A Kúria kifejtette, hogy a bíróságnak a közigazgatási határozatok tartalmi felülvizsgálatát is el kell végeznie, hiszen az alperes megsértette az átmeneti segélyre vonatkozó önkormányzati rendeletet, hiszen az átmeneti segély megállapításának jogszabályi feltételei a felperesi kérelem tükrében teljes mértékben hiányoztak. A Kúria ebben az ügyben úgy ítélte meg, hogy a bíróságnak a polgármesteri határozatról is döntenie kellett volna. Az elsőfokú bíróság akkor járt volna el helyesen, ha amellett, hogy a felügyeleti eljárásban hozott határozatot hatályon kívül helyezi, a felügyeleti szervet új eljárásra is kötelezi, tekintettel arra, hogy az elsőfokú határozat segélyező határozattá változtatására nem volt mód, ezzel szemben az alperesnek állást kellett volna foglalnia arról, hogy elsőfokú határozat semmisségi vagy pedig más okból jogszabálysértő-e, vagy sem.

A közigazgatási hatósági ügyek más közigazgatási ügyektől és ezekhez kapcsolódó jogosítványoktól való elhatárolásáról már szoltunk korábban is. Érdemes ugyanakkor utalnunk arra is, hogy a bírósági joggyakorlatban megjelenik a hatósági és a szakhatósági feladatkörök elkülönítésének esetköre is.⁹⁶ A szakhatóság bár szakkérdésben foglal állást, hatóságnak minősül, azaz az eljárására alkalmazni kell az eljárási kódex rendelkezéseit.⁹⁷

A bírói jogalkalmazás egyik örökzöld kérdése továbbra is az *önkormányzati közterület használatának* engedélyezése. Noha, ahogyan arról már szoltunk, korábban is születtek irányadó bírósági döntések a tárgykörben, azonban még manapság is találkozni olyan helyi önkormányzattal, amely a közterületek használatának átengedését nem hatósági, hanem polgári jogi kérdésnek és a tulajdonosi joggyakorlás körébe tartozónak tekinti. A Kúria a Kfv.II.37.480/2015. számú ítéletében immáron a Ket. alapján is megállapította, hogy a közterület-használati engedéllyel kapcsolatos jogvita önkormányzati hatósági ügy.⁹⁸

⁹⁴ Lásd a Fővárosi Munkaügyi Bíróság K.32596/2015/15. számú ítéletét.

⁹⁵ Kfv.38154/2014/6. számú ítélet.

⁹⁶ Lásd ehhez a Veszprémi Munkaügyi Bíróság K.27056/2015/5. számú ítéletét.

⁹⁷ Lásd a Kúria Kfv.38178/2014/4. számú ítéletét.

⁹⁸ Hasonlóképpen foglalt állást a Kúria a Kfv.IV.37.786/2013/7. számú ítéletében, amikor kimondta, hogy a polgármester közterület-használatról való döntése önkormányzati hatósági ügyben meghozott döntésnek minősül, ellene fellebbezésnek van helye. Ehhez kapcsolódóan lásd még a Kfv.IV.37.197/2015. számú ítéletet.

Az Alkotmánybíróság 41/2000. (XI. 8.) AB határozatának indokolásában rögzítette, hogy a közterület-használati hozzájárulás iránti kérelem elbírálása önkormányzati hatósági eljárásban történik, és az eljárásra valóban a Ket. szabályai az irányadóak, azonban az önkormányzati hatósági ügy fogalma nem azonosítható teljesen a közigazgatási hatósági ügy fogalmával, még akkor sem, ha az eljárásra a Ket. szabályait kell alkalmazni. A helyi önkormányzat felel a tulajdonában álló közterület fejlesztéséért, kialakításáért, a városképért, e jogából és kötelezettségéből eredően dönthet úgy, hogy a továbbiakban nem kívánja a területét használatba adni, és ezzel kapcsolatban nincs beszámolási kötelezettsége a közterület használói felé.

Ez egyben azt is jelenti, hogy ilyenkor az önkormányzat nem tulajdonosként, hanem hatóságként jár el.⁹⁹

Hasonlóképpen közigazgatási hatósági eljárási és polgári jogi jogviszony elkülönítésével foglalkozott a Kúria egy 2017-es ügyben,¹⁰⁰ amelynek többek között egy gyógyszerár működési engedélyének az átruházhatósága volt a tárgya. Az ágazati törvény a működési engedély átruházását nem teszi lehetővé, hiszen a közforgalmú gyógyszerár működési engedélye nem szerződéses jogviszony alapján keletkezik, ezért a felek személye szerződéssel nem módosítható, a jogátruházás a közigazgatási eljárásban kiadott hatósági engedély esetében nem értelmezhető. Az engedély nem vagyoni értékű jog, tehát a felek közötti jogátruházásra irányuló szerződés tárgyat nem képezheti.

A Kúria egy másik ítéletében¹⁰¹ megállapította, hogy a működési engedélytől elválik a gyógyszerár felelős vezetője személyi jogának átruházása. A személyi jog egy adott közforgalmú gyógyszerár vezetésére és működtetésére szóló engedély, amelyre szükség van az adott gyógyszerár működéséhez, és ez a működési engedély alapvető személyi feltétele is. Így a gyógyszerész személyi joga és a működési engedély szoros kapcsolatban áll egymással. E sajátos jogi helyzetben okszerű az a hatósági jogértelmezés, hogy lemondás esetén felmerülhet az átruházás kérdése és a működési engedély módosítása. A személyi jogról való lemondás esetén és a személyi jog átruházása hiányában pedig a működési engedélyt vissza kell vonni, mert az engedély alapvető személyi feltétele hiányzik.

A bírósági esetjog számos ügyben foglalkozott az *ügyféli minőség* megállapításával: nem keletkeztet ügyféli jogállást az ügyféltől utólagosan beszerezni kívánt meghatalmazás, és az sem, hogy a gibraltári honosságú társaság által meghatalmazott jogi képviselő az ügy irataiba betekintett.¹⁰² Az ügyféli jogállás vizsgálatakor a közvetlen, konkrét, egyedi érintettséget megalapozó tényekre kell figyelemmel lenni.¹⁰³

Az ügyfélre vonatkozó alaptényállás szerint, amennyiben az ügy a fél jogát vagy jogos érdekét érinti, a fél az ügyfél jogállásával rendelkezik, ügyféli jogait teljeskörűen gyakorolhatja, eljárást kezdeményezhet. Ehhez képest azonban, amennyiben törvény az ügyfél jogaival ruház fel érdekvédelmi szervezeteket, akkor az ügyféli jogállás teljes körű fennállása nem állapítható meg.¹⁰⁴

⁹⁹ Lásd a Kúria Kfv.37940/2015/3. számú ítéletét.

¹⁰⁰ Lásd a Kfv.38155/2016/7. számú ítéletét.

¹⁰¹ Kfv.37760/2015/7. számú ítélete.

¹⁰² Lásd a Fővárosi Munkaügyi Bíróság K.31363/2015/17. számú ítéletét.

¹⁰³ Lásd a Fővárosi Munkaügyi Bíróság K.28416/2013/46. számú ítéletét.

¹⁰⁴ Lásd a Kúria Kfv.37740/2012/10. számú ítéletét.

A Kúria a Kfv.37593/2012/10. számú ítéletében kiemelte, hogy amennyiben a közigazgatási szerv a fél kérelme tárgyában döntött a bíróságon felülvizsgálni kért határozatában, úgy ügyféli minősége sem a közigazgatási eljárás során, sem pedig a peres eljárásban nem vonható kétségbe. Érdemes ugyanakkor röviden szólnunk a közigazgatási perbeli *kereshetőségi jogról* is, amelynek szabályai a közigazgatási perrendtartás szabályai szerint kellően letisztultak, azonban úgy véljük, hogy a hivatkozott ítélet továbbra is irányadó lehet. A Kúria ezzel összefüggésben kifejtette, hogy: „A kereshetőségi jog perbeli anyagi jogi legitimáció kérdése: az, hogy a fél és az igény állapotába jutott alanyi jog között van-e és milyen a kapcsolat. A bíróságnak a keresettel összefüggésben azt kell vizsgálnia, hogy a fél a perbe vitt jogok érvényesítésére jogosult-e, mert amennyiben az érvényesíteni kívánt joggal összefüggő közvetlen kapcsolatát avagy jogszabály által megalapozott érintettségét nem tudja alátámasztani, úgy a jog érvényesíthetősége tárgyában – lévén anyagi jogi kérdés – érdemben kell állást foglalnia, azaz a keresetet el kell utasítania. [...]

A Fővárosi Törvényszék támadott ítéletében arra hivatkozott, hogy a felperes terület-használati joga kapcsán gazdasági érdekeit kívánja érvényesíteni. A gazdasági érdekek pedig – különös tekintettel az alperes tulajdonosi érdekeivel szemben – nem teremtenek perben kikényszeríthető alanyi jogosultságot a felperes számára.

A közterület [...] tekintetében az önkormányzat alanyi jogot alapít: a feltételeknek megfelelő személyek jogosultak a közterület speciális jellegű, akár üzleti célú használatára is [...] a hatósági eljárásban meghozott határozattal szemben mindazok felléphetnek, akiknek önkormányzati rendeletben megállapított jogait a határozat érinti.” Az ítélet további részeit azért szeretnénk kiemelni, mert az Ákr. az ügyféli minőség megállapításához megköveteli *a közvetlen érintettséget*:

„A [...] bírói gyakorlat az érintettség közvetlenségét-közvetettségét is vizsgálja annak megítélésekor, hogy a személyt a közigazgatási szerv elismerheti-e ügyfélként. Abban az esetben, ha az érvényesített alanyi jog és a felülvizsgálni kért határozat között nincs közvetlen kapcsolat, az érintettség csak közvetett, az ügyféli minőség nem ismerhető el. Abban az esetben, amikor a támadott határozat érinti ugyan a személy alanyi jogait, de konkrét rendelkezést a jog gyakorlása tekintetében nem tartalmaz, az alanyi jog jogosultjának érintettsége csak közvetett. Az ügyféli jogállás ekkor nem állapítható meg.”

A Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiumának 2/2017. (X. 2.) KMK véleménye szintén foglalkozik *a közvetlen érintettség* kérdésével, de már a Legfelsőbb Bíróság 2/2004. KJE jogegységi határozata is kiemelte, hogy az ügyfélképességnek két eleme van, egyrészt képesség jogok szerzésére vagy köteleességek vállalására (jogképesség), másrészt az ügyfél (közvetlen) érintettsége az adott ügyben (vagyis az ügy a fél jogát vagy jogos érdekét érinti). Az ügyféli érintettségnek a fél jogát vagy törvényes érdekét illetően mindig a közigazgatási határozattal összefüggésben kell fennállnia. A KMK vélemény szerint „az ügyféli minőség általában problémamentesen megállapítható azokra vonatkozóan, akikre nézve jogszabály jogot vagy kötelezettséget állapít meg. Jogos érdek (törvényes érdek) esetében azonban nem konkrét jog vagy kötelezettség megállapítása történik, hanem a közigazgatási szerv döntésével a személy helyzete, lehetőségei, kilátásai változnak meg (akár előnyösen, akár hátrányosan). Ilyenkor az eljárás és az annak nyomán meghozott döntés, valamint a személy helyzetének, lehetőségeinek megváltozása között oksági kapcsolat áll fenn. A közigazgatási ügy ebben az esetben nem közvetlenül az adott személyre vonatkozik, hanem valaki másra, és ennek a másik személynek (az érintettnek) az érdekeire

hat ki az ott bekövetkező jogváltozás, vagyis az ügygel érintett személynek érdeke fűződik ahhoz, hogy a másra vonatkozó jog, illetve kötelezettség megállapítása megtörténik-e, és milyen tartalommal.

A Legfelsőbb Bíróság 2/2004. KJE jogegységi határozata is kiemelte, hogy ügyfél csak az lehet, akire a határozat rendelkezésének közvetlen hatása van. A feladatkörében eljáró szervet is akkor illetik meg az ügyfél jogai, ha az ügy feladatkörének jogszerű ellátását érinti.

»Abban az esetben, ha az érvényesített alanyi jog és a felülvizsgálni kért határozat között nincs közvetlen kapcsolat, az érintettség csak közvetett, az ügyféli minőség nem ismerhető el. Abban az esetben, amikor a támadott határozat érinti ugyan a személy alanyi jogait, de konkrét rendelkezést a jog gyakorlása tekintetében nem tartalmaz, az alanyi jog jogosultjának érintettsége csak közvetett. Az ügyféli jogállás ekkor nem állapítható meg. [...] A közigazgatás működőképességét befolyásolóan tág értelmezést nyerne az ügyfél-fogalom abban az esetben, ha az alanyi jog valamennyi jogosultja ügyféllé válhatna. (Kfv.37.593/2012/10.)«

A jogviszonyon alapuló ügyféli minőség esetében a félnek bizonyítania kell, hogy a közigazgatási hatóság döntése jogát vagy jogos érdekét érinti, a közigazgatási hatóságnak pedig a kérdésben mérlegelési, döntési kompetenciája van. »A Legfelsőbb Bíróság fentiekben kimunkált értelmezési gyakorlatot a közigazgatási perek sajátosságaira tekintettel azzal egészítette ki, hogy amennyiben a közigazgatási szerv a fél kérelme tárgyában döntött bíróságon felülvizsgálni kért határozatában, úgy ügyféli minősége sem a közigazgatási eljárás során, sem pedig a peres eljárásban nem vonható kétségbe (KGD2006.50). (Kfv.37.593/2012/10.) «»

A fenti példákból jól látható, hogy számos kétség merül fel az ügyféli jogállás kapcsán, amelyeket gyakran csak az egyes ügyek körülményeinek ismeretében lehet tisztázni.

4. Konklúzió: a közigazgatási eljárásjogi hatály szabályozási karakterisztikája

Az általános közigazgatási eljárási kodifikációk mibenléte, jellege függ attól, hogy a jogalkotó milyen jogviszonyokat sorol az adott kódex hatálya alá, és azok mennyiben és mennyire engednek eltérést a saját szabályaiktól. Az eddigi eljárási törvények – az Et., az Áe., majd a Ket. – az ágazati célú jogalkotási igények csapdájába estek: az általános szabályainak és a különös eljárási szabályok egymáshoz való viszonyát meghatározó rendelkezések bonyolultak, túlszabályozottak lettek, így a jogalkalmazók számára nehézkes tájékozódást biztosítottak, noha a három nagy eljárási kódex – a polgári, a büntető és a közigazgatási eljárási kódexek – közül egyedül a közigazgatási eljárási kódex az, amelyet döntően nem jogi végzettségű szakemberek alkalmaznak. A Ket.-ről *Kovács András* megjegyezte: „a Ket. tételes jogi szabályai alapján még elvileg sem kógens főszabály szerint a Ket. a szuszidiaritás bizonyos – csak jogászok által felismerhető keretek között – szinte teljes körűnek mondható. A Ket. hatályával kapcsolatos szabályok nemhogy a jogállami minimum garanciarendszer biztosítását szolgálják, hanem ellenkezőleg, a jogot kalkulálhatatlanná teszik, jogbizonytalanságot teremtve. A jogalkalmazó a Ket.-et e szabályok tekintetében nem alkalmazni fogja, hanem ki fogja találni a jogot (hova tovább jogot lesz kénytelen alkotni), a garanciális Ket.

szabályok tömegesen és jelentős eljárásokban nem alkalmazhatók majd, hanem különös eljárási normák feladata lesz az eljárási garanciák biztosítása. Mindemellett ez a szabályozási gyakorlat a nemzetközi viszonylatban is egyedülálló. Végkövetkeztetésem az, hogy a szándékolt cél a visszajára fordult, és a Ket. alkalmazására csak magasan kvalifikált kifejezetten közigazgatási jogászok lesznek képesek, míg a jogkereső állampolgár már a Ket. alkalmazhatóságának kérdése körében el fog akadni.”¹⁰⁵

Álláspontunk szerint ezen a helyzeten az Ákr. csak látszólag változtatott: a 2017 decemberében és 2018 első félévében dömpingszerűen elfogadott ágazati jogszabály-módosítások hemzsegnak az Ákr. szabályaitól eltérő, többnyire a Ket. korábbiakban általános eljárási törvényi szinten szabályozott, de az Ákr.-be már nem implementált szabályaitól. Kérdésként merül tehát fel az, hogy vajon egy korábban általános eljárási jogintézménynek tekintett és szabályozott jogintézmény most miért nem éri el azt a szintet, amely általános szabályozási metodikát követel meg. Ezek a jogintézmények különös, ágazati jelleget hordozó sajátosságokat nyertek valamikor a jogalkalmazás elmúlt tíz évében? Vajon a törvény megkurtítására való törekvés nem eredményezi-e azt, hogy az eljárási törvényünk végképp elveszítette a primátusjellegét, és a jogalkotó az ágazatok számára olyan felhatalmazást ad(ott), amellyel még inkább hozzájárul az ágazati eljárási szabályok szeparációjához és önálló ágazati eljárási szabályrendszerek kiépítéséhez? Ha a kérdéseinkre igen a válasz, akkor Kovács András szavai nemcsak az általános eljárási kódex, hanem a közigazgatási eljárásjog egészére igazak lesznek. A sokrétű, ágazati pillérekre épülő eljárásjogi jogalkalmazásra sem a jogalkalmazóink, sem az állampolgáraink nincsenek felkészülve.

A hatály kérdésköréhez kapcsolható másik fontos kérdésként fogalmazható meg a tárgyi hatály tartalma, vagyis az, hogy vajon az Ákr. tárgyi hatálya – a törvény elnevezésével ellentétben, amelyben nem szerepel a hatósági jelző – miért csak a hatósági ügyekre és a hatósági ellenőrzésre terjed ki annak ellenére, hogy csak általános jelleggel kívánja szabályozni az egyes jogintézményeket.

Nézzünk néhány példát: a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 21/M. § (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy „[a] 20. és 21. § alapján folytatott közigazgatási hatósági eljárásban, ha az ügyfélnek a végleges határozattal lezárt ügyben a határozat véglegessé válását követően jutott tudomására a határozat meghozatala előtt már meglévő, az eljárásban még el nem bírált és az ügy elbírálása szempontjából lényeges tény, adat vagy más bizonyíték, a tudomásszerzéstől számított tizenöt napon belül újrafelvételi kérelmet nyújthat be, feltéve, hogy az elbírálása esetén a kérelmezőre kedvezőbb határozatot eredményezett volna”. A hivatkozott szakasz (2) bekezdése szól az újrafelvételi kérelem visszautasításáról, a (3) bekezdése az újrafelvételi kérelem elbírálásáról, míg a (4) bekezdése az újrafelvételi eljárásban hozható döntésről és annak közléséről. Az Ákr. Indokolása megállapította, hogy „az újrafelvételi eljárásra vonatkozó rendelkezések elhagyásának indoka, hogy a jogintézmény nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, a statisztikai adatok azt mutatják, hogy valójában a gyakorlatban nem alkalmazzák. Ahol az ágazati eljárásban szükséges, ott természetesen – mint kiegészítő eljárási rendelkezés – az adott törvénynek továbbra is lehetősége van arra, hogy szabályozza ezt a jogorvoslati formát, de nem általános eljárási szabályként.” Az ágazati törvény módosításához fűzött miniszteri indokolásban

¹⁰⁵ KOVÁCS András (2007a): A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény és a különös eljárási szabályok viszonyrendszere. *Magyar Jog*, 54. évf. 5. sz. 293.

mindössze ennyi olvasható: „Az Ákr.-ből kikerült az újrafelvételi eljárás jogintézménye, azonban e jogorvoslati forma kiegészítő szabályként megalkotható. A rendőrség által a Kkt. 20–21. §-a alapján folytatott eljárások során ezen jogorvoslati forma megtartása indokolt, ezért a Kkt.-ban szükséges megteremteni a jogalapot.” Az, hogy pontosan mi ennek az oka, hány ilyen eljárás volt, milyen szempontok alapján értékeli úgy az ágazati jogalkotó, hogy az újrafelvétel egy valóban jól bevált, hatékony jogorvoslati forma, arra nem derül fény.¹⁰⁶

Nos, álláspontunk szerint egy jogorvoslati forma szabályozása közigazgatási eljárásjogi szempontból általános szinten megvalósuló szabályozást kíván.

Hasonló – álláspontunk szerint általános szabályozási szintet érdemlő – jogintézményt szabályoz különös, ágazati szinten a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény, amelynek 41/A.§ (2) bekezdésében a Ket. korábbi jogutódlásra vonatkozó szabályainak átvételére kerül sor.

¹⁰⁶ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló T/15065. számú törvényjavaslat indokolása.

Balogh-Békesi Nóra – Balogh Gyöngyi – Csink Lóránt –
Huszárné Oláh Éva – Vecsera Judit – Jugovits Károly

IV. rész

A közigazgatási eljárásjogi alapelvek szabályozási karakterisztikája (1957–2018)

1. A közigazgatási hatósági eljárás alapelveinek dogmatikai és jogtörténeti alapjai¹

A hatósági eljárás alapelveinek dogmatikai és jogtörténeti alapjai keretében az alapelvek általános jellemzőit mutatjuk be. A közigazgatás joghoz kötött működését az anyagi jog, a szervezeti jog és az eljárási jog (alaki jog) szabályaiban ragadhatjuk meg.² Ugyanakkor a különböző szabályozási területhez tartozó normák az egyes közigazgatási tárgyú jogszabály(ok)ban gyakran keveredve jelennek meg. Az eljárási jog az említett területek közül azért emelhető ki, mert ennek mentén kerül a közigazgatás közvetlenül kapcsolatba a jogalanyokkal, jogot, kötelezettséget állapít meg, szankcionál, dönt el jogvitát. Az általános eljárási szabályok a közigazgatási jog jogi bázisát teremtik meg. A legtisztább jogi kategóriákat alkalmazva jogi kötőanyagként összefogják a más eszközökkel nehezen egyesíthető, legkülönbözőbb tartalmú anyagi jogi rendelkezéseket.³ A fentiekből az is következik, hogy a közigazgatási jog alapelvei is eljárásjogi természetűek. A közigazgatási jogon belül az eljárási szabályok meghatározó jellegét és felértékelődését bizonyítja, hogy a közigazgatási eljárás garanciális szabályai megjelennek, sőt szabályozásuk bővül a nemzeti alkotmányokban és a nemzetközi szerződésekben.⁴

¹ A fejezet Balogh-Békesi Nóra írása.

² Részletesen PATYI András – VARGA Zs. András (2012): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 109–122.

³ LŐRINCZ Lajos (2005b): *Közigazgatási eljárásjog*. Budapest, HVG-ORAC. 22.

⁴ Magyarország 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvénye a Nemzeti hitvallás második részében – amely a közös értékeket részletezi polgár és polgár, valamint polgár és állam között – a következőképpen fogalmaz: „Valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi.” A preambulumon túl az alapjogokat részletező Szabadság és felelősség című rész konkrét cikkei között pedig a magyar alkotmányos szabályok szintjén először jelenik meg a tisztességes és észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jog, az indokolási kötelezettség, valamint a hatóságok kártérítési felelőssége. Mindezek mellett, ha az Alaptörvény szabadságjogi rendelkezéseit és az eljárási alapelvek kapcsolatát elemezzük, nem hagyhatjuk figyelmen kívül a rendszerváltozás során, 1989-ben a normaszövegben megfogalmazott jogorvoslatához való jogot sem. Nemzetközi szerződések közül utalhatunk az egyik legmodernebb emberi jogi dokumentumra, a 2000-ben Nizzában elfogadott, majd néhány módosításon átesett, végül pedig a Lisszaboni Szerződés által szerződéses rangra emelkedett Európai Unió Alapjogi Chartájára (41. cikk a megfelelő ügyintézéshez való jog).

Az általános jellemzők között érdemes rávilágítani az alapelvek és az eljárási jogok kapcsolatára is. Nemzeti alkotmányokban, emberi jogi nemzetközi egyezményekben, továbbá egyéb nemzetközi, illetve európai uniós dokumentumokban⁵ közigazgatási (és értelemszerűen más jogágakban is érvényesülő) eljárási alapelvek úgynevezett eljárási jogokként jelennek meg az alapjogokat tartalmazó részben. Az eljárási jogok léte a „cél szentesíti az eszközt” elvének tagadása.⁶ Alkotmányjogi szempontból az eljárási jogok első generációs alapjogok, amelyek a közhatalom működését határozzák meg, annak korlátjaként jelennek meg. Az eljárási jogok manifesztálódnak a jogági eljárási kódexek alapelvei között. Az alapelveket pedig az adott eljárás során minden szakaszban és minden szereplőnek követnie kell. Az eljárási jogoknak alanyai lehetnek a természetes személyek állampolgárságukra tekintet nélkül, és a jogi személyek is. Az eljárási jogok címzettjei (kötelezettjei) a közhatalommal bíró szervek (hatóságok, bíróságok). Az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége, hogy az eljárási jogok érvényesülésének garanciáit megteremtse állami intézmények létrehozásával, működtetésével, az eljárási kódexek megalkotásával.⁷ A közigazgatási eljárás eljárási alapjogokból fakadó alapelveinek kettős funkciója van. Egyrészt tükrözniük kell a közigazgatás helyét, szerepét az állami szervek rendszerében, a közigazgatás törvény alá rendelését, másrészt az „ügyfélvédelmi” eljárási jogok kifejezésre juttatják, hogy alapvetően az állam és a polgár közötti egyenlőtlen viszonyról van szó.

Az alapjogok kapcsán a tartalmuk mellett másik fontos kérdés a *korlátozhatóság*. Az eljárási jogok korlátozásánál ki kell emelnünk, hogy vannak köztük abszolút jellegű és nem abszolút jellegű jogosultságok. Abszolút jog a tisztességes eljáráshoz való jog, amely egyben az eljárási jogok anyajoga is. Természetét tekintve hasonlítható az emberi méltósághoz való joghoz. Mindkét jog a maga dogmatikája szerint abszolút jog,⁸ velük szemben más jog vagy alkotmányos érték nem mérlegelhető,⁹ mindkét jogból levezethetők további jogok, amelyek azonban az alapjog-korlátozás általános mércéje szerinti szükségesség/arányosság tesztje alapján korlátozhatók. A tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jellegéből következően semmilyen eljárásra nem mondható, hogy ugyan az egy kicsit tisztességtelen volt, de csak így lehetett feltárni a tényállást. Ugyanakkor a tisztességes eljáráshoz való jog egyes elemei – indokolási kötelezettség, jogorvoslathoz való jog, bírósághoz fordulás joga, a nyilvános tárgyalás követelménye vagy az anyanyelv használata – a maguk dogmatikája szerint korlátozhatók.¹⁰ A tisztességes eljárás követelményének abszolút volta érvényesítési mechanizmusában is hasonlít az emberi méltósághoz (az élethez való joggal együtt). Mindkettő egy jogi absztrakció, amelynek „megismerése” az abból levezett „részjogok” által válhat teljessé. Ezen részjogok – elvek és követelmények – azonban már nem korlátozhatatlanok. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a tisztességes eljáráshoz való jog olyan

⁵ Ez utóbbi körben említhetjük a ReNEUAL-modellszabályokat vagy az Európai Parlament 2016. június 9-i állásfoglalását a nyitott, hatékony és független európai uniós igazgatásról.

⁶ CSINK Lóránt – MAROSI Ildikó (2011): Eljárási jogok. In SCHANDA Balázs – BALOGH Zsolt szerk.: *Alkotmányjog – Alapjogok*. Budapest, PPKE JÁK. 260.

⁷ Míg a büntetőeljárásban abszolút tilalmak (például a *nullum crimen sine lege* elve) érvényesülnek, vagy a normavilágosság követelménye is szigorúbban ítélendő meg, addig a polgári jogban például a felek perbeli rendelkezési joga – mint alapjog – már egy egész más, a jogág lényegét adó (a mellérendeltségi szempontot tükröző) elvet jelenít meg.

⁸ Lásd CSINK–MAROSI 2014, 271., 273–274.

⁹ A tisztességes eljárás vonatkozásában lásd 6/1998. (III. 11.) AB határozat ABH 1998.

¹⁰ BALOGH-BÉKESI 2015, 53–66.

minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára, lehet az eljárás nem tisztességes. Nincs olyan szükségesség, amely miatt a tárgyalás tisztességes voltát arányosan ugyan, de korlátozni lehetne, ezért a tisztességes eljárás fogalmán belül alakítandó ki olyan ismérrendszer, amely annak tartalmát adja, és csak ezen belül értékelhető bizonyos korlátozások szükséges és arányos volta.¹¹ Nincs olyan más alapjog vagy érték, amely miatt az eljárás egy kicsit tisztességtelen lehetne.

Az alapelvek általános jellemzője az is, hogy kialakulásuk, fejlődésük szorosan összekapcsolódik a közigazgatási jogszolgáltatással. Szabályozásuk a szükségletek felmerülése és a gyakorlati tapasztalatok alapján történt, történik.¹² A második világháborút követően Európában a modern alkotmányosság az emberi jogok felértékelésével és az alkotmánybíráskodás általánossá válásával az eljárásjogi alapelveket és ezen belül a közigazgatási eljárás alapelveit is megszilárdította, gazdagította.¹³

Az alapelvek az eljárási kódexek élén található rövid, tömör megfogalmazások. Ez formálisan is jelzi kitüntetett szerepüket a jogi szabályozásban. Az alapelvi minőség arra mutat rá, hogy egy nagyon fontos szabályról van szó.¹⁴ A fontosságát az adja, hogy a kódex további szabályai az alapelveken keresztül kötődnek az alkotmányhoz, a nemzetközi és az uniós jogi szabályokhoz. Az alapelvek a rendszerszintű döntések kifejeződései, olyan szabályok, amelyek – bizonyos szempontból – az egész szabályozás rendszerét meghatározzák, sarokköként működnek, nagyon absztrakt módon megfogalmazott szabályok, amelyek tág értelmezési teret engednek.¹⁵

Az alapelvek rendeltetése elsősorban az, hogy segítsék megismerni a törvényalkotó célját és a törvény főbb törekvéseit, valamint segítséget nyújtsanak a jogalkalmazás során, különösen akkor, ha egy tényállás tisztázásához nem áll rendelkezésre konkrét jogi norma.¹⁶ Az alapelvek funkcióit tekintve más megközelítésben¹⁷ beszélhetünk metanormatív funkcióról, amelyen belül nevesíthető a jogalkotás orientálása,¹⁸ a jogi szabályozás legitimálása,

¹¹ Lásd 6/1998. (III. 11.) AB határozat ABH 1998.

¹² Az alapelvek szükségletek szerinti körére lásd például a magyar szabályozás változását. A Ket. 2012-ben történt módosítása beillesztette az alapelvek közé a kiskorúak fokozott védelmének alapelvét. A 2018. január 1-jétől hatályos Ákr.-ben a kiskorúak fokozott védelmének követelményét nem az alapelvek között, hanem az Alapvető rendelkezések között találjuk. Másik példa szerint az Ákr. az alapelvek között szabályozza az ügyfél nyilatkozattételi jogát, korábban a Ket. ezt nem tartalmazta alapelvként. Ennek oka, hogy az ügyfél nyilatkozata kiemelt jelentőségű a bizonyítási eljárásban. Továbbá az uniós eljárási jog területéről említhető a meghallgatáshoz való jog, amelyből önállósodott az információhoz való hozzáférés joga.

¹³ BALOGH-BÉKESI Nóra (2018a): A közigazgatási eljárásjog alapelvei, hatálya. In BOROS Anita – DARÁK Péter szerk.: *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest, NKE. 29.

¹⁴ JAKAB András (2007): *A magyar jogrendszer szerkezete*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 55.

¹⁵ ROZSNYAI Krisztina (2013): A hatékony jogvédelem biztosítása a közigazgatási bíráskodásban. *Acta Humana – Emberi jogi közlemények*, 1. évf. 1. sz. 119.

¹⁶ BOROS Anita (2012b): *Közérthető közigazgatási hatósági eljárás*. Budapest, CompLex. 22.

¹⁷ JAKAB 2007, 57–63.; ROZSNYAI 2013, 119.

¹⁸ Az alapelvek e funkciója más szerzőknél is megjelenik. Például KILÉNYI Géza (2005b): Alapelvek és alapvető rendelkezések. In KILÉNYI Géza szerk.: *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, KJK-KERSZÖV. 35.; BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold (2013): Alapelvek és alapvető rendelkezések. In BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – KOVÁCS András György – ASZALÓS Dániel szerk.: *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*. Budapest, CompLex. 22.; BOROS 2012b, 22.; HAJAS Barnabás (2017a): Alapelvek és a törvény hatálya. In PETRIK Ferenc szerk.: *Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC. 29.

valamint a társadalmi integrációs funkció. Az alapelvek argumentációs funkciója a jogalkalmazás során a jog értelmezését, a pozitív jog korrekcióját, a jogértelmezés helyességének bebizonyítását jelenti. Az alapelvek lehetővé teszik akár nemzetközi vagy uniós jogi normák, akár erkölcsi normák alkalmazását is.

Az alapelvek egyrészt normatív rendelkezések, kötelező és valódi normatartalommal. Ugyanolyan jogszabályi rendelkezések, mint amelyek alkalmazásakor a jogalkalmazó felhasználja, másrészt elvi szabályok. Elvi szabályként szempontokat adnak a jogalkalmazó számára a törvény rendelkezései tartalmának megállapításához, értelmezéséhez, egyben alkalmasak a hiányok, hézagok kitöltésére a megoldandó konkrét eset és az absztrakt jogi norma között. Az Ákr. Indokolása értelmében a törvényi alapelvek elvi jellegűek – az Alaptörvény követelményeinek a közigazgatási tevékenységre való konkretizálásaként –, minden hatósági eljárásban érvényesítendő, és az egyedi eljárási szabályok alkalmazása során zsinórmértéket jelentenek, ugyanakkor normatív rendelkezésként közvetlenül végrehajthatók is.

Az alapelvekkel kapcsolatban kérdésként merül fel, hogy az adott kódexben alapelveként nevesítve szerepeljenek-e, vagy formai elkülönítés nélkül a gyakorlati alkalmazás egyértelműsíti-e az alapelvi szabályokat. Felvethető, hogy minőségi különbséget jelent-e az alapelvek megkülönböztetése a szabályozáson belül.

Az alapelvek eljárási kódexben való rögzítése ellen azzal érvelhetünk, hogy magában a normaszövegben kell tükröződnie az alapelveknek, a jogalkalmazói gyakorlat tölti meg tartalommal azokat, külön deklarálásukra azért nincs szükség, mert az alapelvek többsége az alkotmányokban egyébként is megtalálható, abból levezethető. Az alapelvek rögzítése mellett azzal érvelhetünk, hogy az alapelveknek hiánypótló, a kódex egészét egységes keretbe összefogó jellegük van, ezért nélkülözhetetlenek.¹⁹

Az elmúlt két évben (2016–2017) Magyarországon lezajlott eljárási jogi (újra)kodifikáció során megszületett törvények közül a 2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról (a továbbiakban: Pp.) tartalmaz alapelveket,²⁰ míg a közigazgatási jogvitákra vonatkozó új eljárási kódex, a Kp. kifejezett alapelveket nem foglal magába.²¹ A hatósági eljárásjog új kódexe, az Ákr. nevesítve tartalmazza az alapelveket, sőt az alapelvek szerepének meghatározásával indít.²² Utalunk rá, hogy Franciaországban a 2016. január 1-jén hatályba lépett *Code des relations entre le public et l'administration* (CRPA) szintén tartalmaz alapelveket (a jogszerűség elvét, a pártatlanság követelményét, a vallási szempontú semlegesség elvének tiszteletben tartását, az egyenlőség elvét és az egyenlő bánásmód elvét).²³

¹⁹ BALOGH-BÉKESI Nóra (2016): Alapelvek a közigazgatási hatósági eljárásban. *Új Magyar Közigazgatás*, 8. évf. 4. sz. 12.

²⁰ A rendelkezési elvet, a perkoncentráció elvét, a felek eljárástámogatási és igazmondási kötelezettsége elvét, a jóhiszeműség elvét és a perkoncentráció érvényesülése érdekében a bíróság közrehatási tevékenységét.

²¹ A „bíróság feladatai” és a „felek kötelezettségei” meghatározást tekinthetjük kvázi általános előírásoknak. A kapcsolódó indokolás szerint: „Kifejezetten alapelvi rendelkezéseket a perrendtartás nem tartalmaz, helyett a bíróság feladatain és a felek kötelezettségein keresztül rögzíti a közigazgatási bírósági eljárásban érvényesülő általános követelményeket.”

²² Ákr. 1. §.

²³ A *Code des relations entre le public et l'administration* (CRPA) szó szerinti fordítása a „köz” és a közigazgatás közti kapcsolatok kódexe. A CRPA az ügyfelek és a közigazgatás közötti kapcsolatokat szabályozó törvénykönyv. Lásd részletesen POLLÁK 2016, 26–31.

2. A közigazgatási hatósági eljárás alapelveinek szabályozástörténete²⁴

2.1. A közigazgatási eljárásjogi alelvek szabályozásának jellegzetességei az Et.-ben és az Áe.-ben

A hatósági eljárás alapelvei szabályozásának idővonalát felrajzolva e fejezet bemutatja, hogy a törvényi szabályozásba mikor és milyen tartalommal kerültek bele az alelvek. Az Et. ugyanis a hatálybalépésekor nem tartalmazott alapelvei rendelkezéseket. Alapelvei fejezetet az Áe. helyezett az eljárási szabályok közé.

Az Et.-t illetően szabályozási jellegzetességeként emelhetjük ki, hogy az alelveket a törvény a rendelkezéseiben realizálta. „A kódex előkészítése során az a nézet jutott ki-fejezésre, hogy az államigazgatási eljárásban az államigazgatás sajátosságainál fogva az alelvek nem minden esetben jutnak teljes következetességgel érvényre. Ezért kiemelésük és rendszerbe foglalásuk félreértésre, vitára adhat alapot.”²⁵ Az államigazgatás sajátosságaiból és az eljárási törvényből a kommunista diktatúra korában a következő elveket fogalmazta meg a közigazgatási jogtudomány.

Elsőként a szocialista *törvényességet* említjük, amelynek biztosítása a törvény elsődleges rendeltetése. Tartalmát az Et. kommentárja úgy határozta meg, hogy az az államigazgatási eljárás olyan lefolytatását követeli meg, amelynek eredményeként a jogszabályokban kifejezett állami szándék helyesen realizálódik, a törvény az eljárási normák meghatározásával elősegíti az anyagi jog érvényesülését. Példaként a jogorvoslati rendszernek az általános eljárási szabályok között történő meghatározását említhetjük.²⁶

A következő elv az *ügyfelek részvétele ügyeik intézésében*. Ez azt jelenti, hogy a szabályozás mind az alapeljárásban, mind a jogorvoslati és a végrehajtási eljárásban együttműködési viszonyt létesít és biztosít az eljárás fő személyei között, tehát az eljárás egészét átható elvről van szó. A hatóság és az ügyfél jogokkal és köteleességekkel bír, amelyeket kölcsönösen kötelesek megtartani. Így az ügyfél nincs egyoldalúan az államigazgatási szervnek alárendelve. A törvény az alanyok aktív közreműködését mozdítja elő. Az államigazgatási szerv az eljárása során tevőlegesen köteles segíteni az ügyfeleknek az ügyintézésben (szükséges tájékoztatás megadása, jogokra, köteleességekre történő figyelmeztetés, gondoskodás arról, hogy az ügyfelet ne érje hátrány a jogszabály ismeretének hiánya miatt). Az alapelv például az eljárás megindításának, a kizárásnak, a képviselőnek a szabályaiban is realizálódik.

A nemzetek és a nemzetiségek egyenjogúsága alapvetően a *nyelvhasználat*hoz kötődik. Az anyanyelv használatáról az alapeljárás szabályai között rendelkezik az Et. A 12. § szerint az államigazgatási eljárásban a magyar nyelv ismeretének hiánya miatt senkit hátrány nem érhet. Az eljárás során anyanyelvét mind szóban, mind írásban mindenki használhatja.

²⁴ A fejezet Balogh-Békesi Nóra írása.

²⁵ KILÉNYI Géza – MÉSZÁROS József – MIHÁLY Lajos – TOLDI Ferenc – VÁGÓ László (1976): Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata. In FONYÓ Gyula szerk.: *Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata*. Budapest, KJK. 30.

²⁶ Et. V–VIII. fejezetei. Lásd erről részletesen a VIII. Rész II. fejezet 1. Az államigazgatási eljárásjog jogorvoslati rendszere szabályozásának jellegzetességei az Et.-ben és az Áe.-ben.

A fentiekén kívül az elvhez kapcsolható még egyrészt a külföldiek és a hontalanok eljárási helyzetének rendezése,²⁷ másrészt a külföldről érkező megkeresések intézése is.²⁸

A következő alapelv – a törvényesség alapelvéhez szorosan kapcsolódva – az *államigazgatási szervek önállósága*. Tartalma az államigazgatási szerv hatáskörének jogszabályban történő pontos megállapítása, amely biztosítja egyrészt a hatáskör elvonásának tilalmát, másrészt a jogalkalmazás szervezeti rendjét, a kötött hatósági fórumrendszert is.²⁹

Szintén szorosan összefügg a törvényességgel az *államigazgatási szervek felelősségének elve*, amely egyrészt magában foglalja a hatóságok egyfajta általános felelősségét a feladataik ellátásáért, másrészt pedig a konkrét eljárásért való felelősséget.³⁰ A törvényességhez annyiban kapcsolódik, hogy az államigazgatási szervek ismerik a tevékenységüket meghatározó jogszabályokat, előírásokat. A felelősségi elvhez tartozik az államigazgatási dolgozók fegyelmi, vagyoni és büntetőjogi felelőssége is.

Az eljárás *eredményességének* elve több elemből áll. Ennek tartalmi követelménye, hogy a határozat törvényes legyen, realizálása az államigazgatási szerv tényállástisztázási kötelezettségének a megállapítása,³¹ de idevonható a végrehajtási eljárás rendezése is.³² Technikai követelményeként nevesítette az Et.-kommentár azokat, amelyek az eljárás mielőbbi befejezése szempontjából szükségesek, azaz a gyors és költségkímélő eljárás kötelezettségét. Az eljárás gyorsítására a törvény záros határidőket tartalmaz, és az eljárás meggyorsításaként értékeli a kommentár az Et.-t megelőzően nem rendezett eljárási intézmények szabályozását is, példaként említve a tanúzási kötelezettséget, az idézést, a szakértői véleményt.³³

Mielőtt rátérünk az alapelvek Áe.-beli szabályozásának jellegzetességeire, érdemes arra utalnunk, hogy a közigazgatási jogtudományban az Et. megszületését követően vizsgálták az alapelvek kérdéskörét úgy, mint a nevesítésüket és kiemelésüket a kodifikálásban, szerepük meghatározását a jogalkalmazásban.³⁴ Az államigazgatási eljárási törvény 1976-ban (majdnem húsz évvel az Et. elfogadása után) kiadott magyarázata a fentiekben bemutatott alapelvek kapcsán úgy fogalmazott, hogy az alapelvek előtérbe állítása még akkor is kívánatos és célszerű volt, ha normaértékük minimális. A megoldásnak ugyanis jogpolitikai és normaértelmezési szempontból volt jelentősége.³⁵

²⁷ Et. 1. § (6) bekezdés. Az Et. hatálya fő szabály szerint kiterjed a nem magyar állampolgárok államigazgatási ügyeire is.

²⁸ Az Et. 10. § értelmében az államigazgatási szervhez közvetlenül is fordulhatnak megkereséssel külföldi szervek, amit az a hatásköri és illetékességi szabályok szerint köteles intézni, de a választ a külügyminiszterhez kell felterjeszteni.

²⁹ Et. 2. §.

³⁰ KILÉNYI–MÉSZÁROS–MIHÁLY–TOLDI–VÁGÓ 1976, 35.

³¹ Et. 17. § (1) bekezdés.

³² Et. IX. fejezet.

³³ KILÉNYI–MÉSZÁROS–MIHÁLY–TOLDI–VÁGÓ 1976, 36.

³⁴ Lásd például KILÉNYI Géza (1970): *Az államigazgatási eljárás alapelvei*. Budapest, KJK. Megjegyezzük, hogy a jogtudomány más területein is születtek az alapelvekről munkák, például BENEDEK Károly (1964): *A polgári jog legfontosabb alapelvei. Jogtudományi Közöny*, 19. évf. 12. sz. 630–636.

³⁵ KILÉNYI–MÉSZÁROS–MIHÁLY–TOLDI–VÁGÓ 1976, 30.

Az alapelvek normatív formába öntését az 1982. január 1-jén hatályba lépett Áe. valószínűsítette meg. Az alapelvek bekerülése az eljárási kódex elejére³⁶ azért bírt nagy jelentőséggel, mert azok nemcsak a konkrét eljárási szabályokban realizálódnak – ahogyan ezt a fentiekben bemutattuk –, hanem érvényesülniük kellett az ágazati jogalkotás során és a jogalkalmazó szervek tevékenysége során is.

Az Áe. 2. §-a szabályozta az alapelveket hét bekezdésben. A szabályozás felsorolással jellegű volt, ugyanakkor ki kell emelni, hogy nem teljes körű. Az Áe. kommentárja szerint voltak ugyanis a törvény későbbi fejezeteiben is olyan – alapelvi jelentőségű – szabályok, amelyek azért nem kerültek bele a 2. § szövegébe, mert szorosan beletartoztak a későbbi fejezetek logikai rendszerébe, és így onnan való kiszakításuk több hátránnyal járt volna, mint amennyi előny származott volna az összes alapelv egy §-ban való meghatározásából. Például ilyen a hivatalbóliség elve.³⁷

Az Áe. elsőként a szocialista *törvényességet, demokratizmust és humanizmust* említette alapelvként. A szocialista törvényesség alapelve szerint az államigazgatási szervek egyrészt megtartják, másrészt hatáskörük keretei között megtartatják az egész társadalom érdekét szolgáló jogszabályokat. A szocialista demokratizmus alapelve azt a követelményt támasztotta, hogy az államigazgatási szervek a munkájukba egyre inkább vonják be a dolgozók széles rétegeit. A szocialista humanizmus elve szerint az államigazgatásnak az eljárási során az arra jogosultak védelmét kellett szolgálnia, ugyanakkor nem okozhatott indokolatlan hátrányt azoknak, akikkel szemben kötelezettséget állapított meg vagy szankciót alkalmazott. Lehetőséget kellett adni az államigazgatási szervnek jogszabály alapján a mérlegelésre és ezzel az egyéniesítésre. Alapelvként rögzítette az Áe., hogy az államigazgatási szervek előmozdítják a jogok érvényesülését és a köteleességek teljesítését, a szocialista együttélés szabályainak megtartását, az állampolgári fegyelem megszilárdítását. Az Áe. 1991-ig tartalmazta a különböző érdekek (a társadalmi, a csoport- és az egyéni érdekek) összehangolásának elvét is. A szocialista demokratizmushoz kapcsolódóan önálló alapelvként fogalmazta meg, hogy az államigazgatási szervek feladataikat a lakosság tevékeny közreműködésével látják el. Az államigazgatási eljárás a hatóság, az ügyfelek, továbbá az eljárásban részt vevő más szervek és személyek hatékony együttműködésére épült. A szocialista alkotmány tételei között is szerepelt a *törvény előtti egyenlőség*, amely az államigazgatási eljárásban is érvényesült. Ennek megfelelően az eljárási kódex kimondta az alapelvi rendelkezései között, hogy az államigazgatási eljárásban mind a magyar, mind a külföldi ügyfelek a törvény előtt teljes egyenlőséget élveznek, és ügyeiket minden megkülönböztetés és részrehajlás nélkül kell elintézni. Ehhez kapcsolódva külön is nevesítették – és az Et.-hez képest az alapeljárás szabályai közül az alapelvek közé emelték – az anyanyelv használatának elvét. Az államigazgatási eljárásban anyanyelvét szóban és írásban mindenki használhatta. A magyar nyelv ismeretének hiánya miatt senkit nem érhetett hátrány. Az anyanyelv használatával kapcsolatban – a szabály a rendszerváltoztatás után is hatályban maradt – a bírói gyakorlatból utalunk az 1/2002. Közigazgatási jogegységi határozatra. Az Áe. 2. §-ának (5) bekezdésében megfogalmazott ügyfélegyenlőség alapelvének érvényesülése nem járhatott

³⁶ Az Áe. szabályozási köre több helyen bővült. Témánkat érintően az I. fejezet címe is megváltozott a korábbihoz képest, az Alapvető rendelkezések címet kapta. E fejezeten belül került meghatározásra: A törvény célja (1. §); az Alapelvek (2. §) és A törvény hatálya (3. §).

³⁷ KILÉNYI Géza – VIDA István – ZSUFFA István (1986): *Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata*. Budapest, KJK. 33.

azzal a következménnyel, hogy a jogalkalmazó korábbi téves jogértelmezésen alapuló gyakorlatát ne változtathassa meg. Az *ügyfélegyenlőség elvét* sértette, ha a hatóság több ügyfél esetén – azonos jogszabályi és tényállás mellett – más-más döntést hozott. Az Áe. 2. § (5) bekezdése alapján az államigazgatási eljárásban mind a magyar, mind a külföldi ügyfelek a törvény előtt teljes egyenlőséget élveztek, és ügyeiket minden megkülönböztetés és részrehajlás nélkül kellett intézni. Az anyanyelv használata fontos alapelv volt. Azt garantálta, hogy a magyar nyelv ismeretének a hiánya miatt az államigazgatási eljárásban senkit nem érhet hátrány. A saját anyanyelvét szóban és írásban mindenki használhatta. Nem állhatott elő olyan helyzet, hogy a menedékes jogokkal bíró ügyfelet elzárták jogai gyakorlása elől csak azért, mert a magyar nyelvet nem ismerte, és emiatt nem tudott szót érteni a hatóságokkal.

Az Áe. 2. § (6) bekezdése az *ügyfelek jogvédelmének elvét, a nyilatkozattétel és a jogorvoslat jogát* nevesítette, ugyanakkor mintegy ellentételezőként köteles volt az ügyfél a legjobb tudomása szerint, jóhiszeműen közreműködni. Tartalmazta továbbá az államigazgatási szerv tájékoztatási köteleességét is. Végül alapelvi szinten jelent meg a gyors és egyszerű eljárás követelménye is az Áe.-ben.

Befejezésül utalunk rá, hogy az Áe. 1989 után is hatályban maradt, természetesen a rendszerváltozás által megkövetelt deregulációs és további egyéb módosításokkal. 1991-ben az úgynevezett hatásköri törvény³⁸ konszolidálta az alapelvi szabályokat. E törvény kivette az alelvek közül a szocialista törvényesség, a szocialista együttélés szabályainak betartása követelményét, valamint azt a tételt, hogy az államigazgatási eljárás elősegíti a társadalmi, a csoport- és az egyéni érdekek összhangját. 2005. november 1-ig megmaradt az alelvek között, hogy a közigazgatási szervek eljárásukban következetesen érvényre juttatják a törvényességet, demokratizmust és humanizmust; előmozdítják a jogok érvényesülését és a köteleességek teljesítését, az állampolgári fegyelem megszilárdítását; feladataikat a lakosság tevékeny közreműködésével látják el, feladataikat gyors és egyszerű eljárással teljesítik. Az ügyféli jogokat illetően az Áe. a *törvény előtti egyenlőséget, a diszkrimináció tilalmát, az anyanyelv használatát, a nyilatkozattételi, a tájékoztatáshoz és a jogorvoslatához való jogot rögzítette. Az ügyfél vonatkozásában kötelezettségként fogalmazta meg a jóhiszemű közreműködést.*³⁹

2.2. A közigazgatási eljárásjogi alelvek szabályozásának jellegzetességei a Ket.-ben

A Ket. alapján új alelvek kerültek a törvénybe, így például a *tisztességes ügyintézéshez való jog, a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme, a hatóság kártérítési felelőssége, a hivatalbóliság elve*. Kifejtették a törvényesség és a tájékoztatás alapelvének tartalmát, pontosították az ügyfélegyenlőség szabályát és a jóhiszemű eljárást. Részletezték a nyelvhasználat elvét, a gyorsaság és egyszerűség követelményét kiegészítették a szakszerűségével. Meg kell jegyeznünk emellett azt is, hogy az alapelvi szabályozást a Ket. tizenkét évig tartó hatálya alatt több módosítás is érte.

³⁸ 1991. évi XX. törvény a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről.

³⁹ BALOGH-BÉKESI 2016, 13.

Az eljárási kódex az Alapelvek és alapvető rendelkezések című I. fejezetében, az 1–11. §-aiban határozza meg az alapelveket a korábbi szabályozáshoz képest új rendszerben, nagyobb számban és bővebb terjedelemben. A kódex részletes indokolása szerint az alapelvek jogi és eljárásszervezési alapelvek. A jogi alapelvek az ügyfeleket megillető jogok és kötelezettségek egyes csoportjainak lényegét fejezik ki, illetve a hatóságok hatáskörgyakorlásával kapcsolatos kötelezettségeinek általános összefoglalását testesítik meg. Az eljárásszervezési alapelvek olyan célokat fogalmazznak meg, amelyek a hatóságokat bizonyos szervezési munkára kötelezik a költségtakarékosság és a hatékonyság érdekében. Más megközelítésben megkülönböztethetjük egyfelől a törvényesség elvét és összetevőit, amely csoport a hatóságot helyezi a középpontba, másrészt a tisztességes eljáráshoz való jogot és összetevőit, amely az ügyfél hatósággal szembeni pozícióját tartja szem előtt.⁴⁰ A törvényességhez kapcsolt további alapelvek a hivatalbólíság, a rendeltetésszerű joggyakorlás elve, a tényszerűség elve és a döntési korlátok, kárfelelősség elve és a bizalmi elv, míg a tisztességes eljáráshoz való joghoz kapcsolt további elvek a törvény előtti egyenlőség és a diszkrimináció tilalma, a pártatlan eljáráshoz való jog, az ügyfélnyilvánosság elve, a költségtakarékosság elve, az anyanyelv használatának elve.⁴¹ Utalunk rá, hogy több esetben párhuzamba állítható az ügyféli jogosultság vagy kötelezettség a hatóság jogával, köteletségével. Így például a jóhiszeműség elve és a rendeltetésszerű joggyakorlás vagy/és a bizalmi elv, más példa szerint az ügyfélnyilvánosság és a tájékoztatási kötelezettség. Ismét más megközelítésben az alapelvek többféle szempont szerint csoportosíthatók: funkció szerint, irányultság szerint, jellegüket tekintve és elhelyezkedésük szerint.⁴²

A *törvényesség* (legalitás, jogszerűség) alapelve szerint a közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit. A *rendeltetésszerű joggyakorlás* elve azt jelenti, hogy a hatóság a hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében gyakorolja. A törvény konkretizálta a hatáskör célhoz kötöttségének elvét azokra az esetekre, amikor a hatóság *mérlegelési és méltányossági jogkört* gyakorolt a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembevételével és az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel. Alapelvei szinten rögzítették a hatáskör gyakorlásával való visszaélés tilalmát és azt, hogy a hatóság a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni. A döntési korlátok kétirányúak. Egyrészt a jogkorlátozásnak vannak korlátai (ezek a közérdek és az ellenérdekű ügyfél jogának, jogos érdekének védelme), másrészt korlát az ügyfél *jóhiszeműen szerzett és gyakorolt joga*, amelyet a hatóság köteles megvédeni. Megjegyezzük, hogy természetesen e védelemnek is lehetnek korlátai.

A kódex az alkotmányos szabályokon alapulva mondta ki, hogy az ügyfeleket a hatósági eljárásban megilleti a törvény előtti egyenlőség, ügyeiket indokolatlan megkülönböztetés és részrehajlás nélkül kell elintézni. A közigazgatási hatósági eljárásban – minden más állami eljáráshoz hasonlóan – tilos volt minden olyan különbségtétel, kizárás vagy korlátozás, amelynek célja vagy következménye a törvény előtti egyenlő bánásmód megsértése, az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője e törvényben biztosított jogának csorbítása. Az eljárás során az egyenlő bánásmód követelményét meg kellett tartani. A közigazgatási

⁴⁰ VARGA Zs. András (2012b): Az alkotmányosság követelménye és az eljárás alapelvei. In PATYI András szerk.: *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 109.

⁴¹ VARGA Zs. 2012b, 109–133.

⁴² BOROS 2012b, 22–23.

hatóság az eljárás során az érintett ügyre vonatkozó tényeket vette figyelembe, minden bizonyítékot súlyának megfelelően értékelt, döntését valósághű tényállásra alapozta. Kiemeljük, hogy a szabad bizonyítás elvét is alapelvként rögzítette a Ket.

A *hivatalból* is alapelvének szabályozása nívum a korábbi szabályozáshoz képest. Azt mondhatjuk, hogy némi szövegpontosítástól eltekintve azonos rendben, azaz az eljárás szakaszaihoz igazodva tartalmazza nem taxatív módon az egyes elemeket.⁴³

Szintén nívum a Ket. szabályai között, hogy az ügyfeleket megilletette a *tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog és az eljárás során az anyanyelv használatának joga*. A közigazgatási hatóság a nem jogszabályszerű eljárással az ügyfélnek okozott kárt a polgári jog szabályai szerint térítette meg. A törvényben meghatározott kivétellel az ügyfél fellebbezést, újrafelvételi kérelmet, méltányossági kérelmet, jogszabálysértés esetén a bírósághoz keresetet nyújthatott be. Utalunk rá, hogy a jogorvoslati jog alapelvi szabályozását a 2008-as átfogó módosítás eltörölte.

A hatóság *tájékoztatási kötelezettsége* a Ket.-ben részletes szabályozást kapott. E szerint a közigazgatási hatóság az ügyfél és az eljárás más résztvevője számára biztosította, hogy jogaikról és kötelezettségeikről tudomást szerezzenek, és előmozdította az ügyféli jogok gyakorlását. A közigazgatási hatóság a jogi képviselő nélkül eljáró ügyfelet tájékoztatta az ügyre irányadó jogszabály rendelkezéseiről, az őt megillető jogokról és az őt terhelő kötelezettségekről, illetve a kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményeiről, továbbá a természetes személy ügyfél részére a jogi segítségnyújtás igénybevételének feltételeiről. Különös eljárási jogszabály az ügy bonyolultságára tekintettel tájékoztatási kötelezettséget írhatott elő a jogi képviselővel eljáró ügyfelek számára is. A közigazgatási hatóság a törvényben meghatározott korlátozásokkal az ügyfeleknek és képviselőiknek, valamint más érdekelteknek biztosította az iratbetekintési jogot, jogszabályban meghatározott esetben közmeghallgatást tartott, és döntését az ügyfelekkel közölte. A hatóság ugyanakkor gondoskodott a törvény által védett titkok megőrzéséről és a személyes adatok védelméről.

Az Áe.-ben szabályozott *jóhiszemű közreműködés* követelménye az ügyfél részéről egy máig időtálló szabályozást kapott a Ket.-ben, ezért a tartalmi részletezést az Ákr. szabályainál ismertetjük. Szükséges viszont az alanyi kör eltérését hangsúlyozni, nevezetesen azt, hogy míg a Ket. az ügyfélre szabta a jóhiszemű eljárás kötelezettségét a 6. §-ban, addig az Ákr. 6. §-a az eljárás valamennyi résztvevőjére, sőt kiegészíti azt a többi résztvevővel való együttműködéssel is.

A Ket. a *hatékonyság elvét* úgy rögzítette, hogy közigazgatási hatóság a költségtakarékosság és a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az ügyfélnek és a hatóságnak a legkevesebb költséget okozza, és az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.

Az alapelvek Ket.-beli szabályozásával kapcsolatban kiemeljük, hogy a nyelvhasználatot továbbra is az alapelvek között szabályozta, amit majd a későbbi szabályozás tör meg. Az Ákr.-ben a nyelvhasználat kérdése átkerül az Alapvető rendelkezések közé. Ki kell arra is térni, hogy hasonló utat jár be a 2012-ben született módosítással az alapelvi rendelkezések közé beillesztett a kiskorúak fokozott védelmére vonatkozó alapelv. A 2012. évi CCX. törvény Ket.-re vonatkozó módosítása szerint a közigazgatási hatóság az eljárási törvény

⁴³ Részletesen lásd az Ákr. ismertetésénél, továbbá ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – PRIBULA László – VESZPRÉMI Bernadett (2017): *Közigazgatási eljárások*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó. 54–58.

alkalmazása során az eljárásban érintett kiskorú érdekeinek fokozott figyelembevételével járt el. A közigazgatási hatóság a korlátozottan cselekvőképes vagy cselekvőképtelen ügyfelet, illetve az eljárás korlátozottan cselekvőképes vagy cselekvőképtelen egyéb résztvevőjét megfelelő légkör biztosítása mellett, korára, egészségi állapotára és értelmi szintjére tekintettel tájékoztatta az őt megillető jogokról és az őt terhelő kötelezettségekről, valamint a lefolytatandó eljárási cselekményről. Az Ákr. szabályozásában az Alapvető rendelkezésekbe került át részletesebb tartalommal a kiskorúak, a cselekvőképtelenek és a cselekvőképességükben részlegesen korlátozott nagykorú (kiegészülve a fogyatékossgal élő személyek körével) fokozott eljárási védelme.⁴⁴

2.3. A közigazgatási eljárásjogi alapelvek szabályozásának jellegzetességei az Ákr.-ben

Az Ákr. a korábbi szabályozáshoz képest újdonságként az alapelvi fejezet⁴⁵ élén meghatározza az alapelvek szerepét a jogalkalmazásban. A közigazgatási hatósági eljárásokban – összhangban az Alaptörvény XXIV. és XXVIII. cikkével – az eljárás minden résztvevője a rá irányadó szabályoknak megfelelően és az eljárás minden szakaszában az e fejezetben meghatározott alapelvek és alapvető szabályok érvényre juttatásával jár el.

Hangsúlyozzuk az Alaptörvény *tisztességes ügyintézéshez való jogot* és a *jogorvoslathoz való jogot* tartalmazó szabályaira való utalást, amely egyértelműen kifejezi, hogy az eljárási kódex szabályai az alapelveken keresztül kötődnek az Alaptörvényhez. Kiemeljük azt is, hogy az Alaptörvényre való utalással valamennyi alapelv, amelyet az Alkotmánybíróság kapcsolt a hatósági eljáráshoz – akár nevesíti törvényi szabályozás, akár nem – beleértendő az alapelvek rendszerébe.

A tisztességes ügyintézéshez való jogot az Alaptörvény emelte alkotmányos rangra,⁴⁶ korábban az eljárási kódex alapelvei között szabályozták, a jogorvoslathoz való jog a rendszerváltozás óta alkotmányos szabály. Az Alaptörvény XXIV. cikke szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.

Az Ákr. alapelveit a jogalkotó egyrészt a hatóság, másrészt az ügyfél, harmadrészt az eljárás valamennyi résztvevője oldaláról fogalmazta meg. A hatóságra, annak tevékenységére a jogszerűség, a hivatalbóliség és a hatékonyság elve vonatkozik. Az alapelvek célja elsősorban a hatóság és az ügyfél viszonyában nyer értelmet, mégpedig az ügyfél védelme érdekében.

⁴⁴ Az Ákr. vonatkozó rendelkezései egyrészt általános szabályokat adnak (29. §), másrészt különös szabályokat az adatok zárt kezelésére és az iratbetekintési jog korlátozására, valamint az idézésre (30–31. §).

⁴⁵ Az Ákr. I. fejezete az *Alapelvek és a törvény hatálya* címet viseli. E fejezet először az alapelveket szabályozza.

⁴⁶ Az Alaptörvény – többek között – e szabályában is az Európai Unió Alapjogi Chartájára épít.

A jogszerűség elve alapján a közigazgatási hatóság jogszabály felhatalmazása alapján, hatáskörét a jogszabály keretei között, rendeltetésszerűen gyakorolva jár el. Lényeges, hogy a hatóság hatáskörét minden esetben jogszabály határozza meg. A hatósági döntés indokolásában ki kell térni a döntést megalapozó jogszabályhelyek megjelölésére, így a hatóság hatáskörét és illetékességét meghatározó jogszabályra, ha pedig a hatóság hatáskör hiányában járt el, a döntést meg kell semmisíteni.⁴⁷ A hatáskörgyakorlás a jogszabályok keretei között történik, azaz célhoz kötött, és tilos a joggal való visszaélés. A hatóságnak az eljárása során úgy kell érvényesíteni az anyagi jogszabályokat, hogy a szabályozás célja megvalósuljon. Ha a hatóság a hatáskörét annak céljától eltérően gyakorolja, visszaél a hatalmával. Joggal való visszaélést valósít meg a hatóság, ha az önmagában jogszerű eljárási cselekményt azért alkalmazza, hogy azzal az ügyfelet akadályozza.⁴⁸ A rendeltetésszerű hatáskörgyakorlás része, hogy ha jogszabály biztosít a hatóságnak hatáskört, akkor köteles eljárni.⁴⁹

A jogszerűség elvén belül, a hatósági hatáskörgyakorlás követelményeiként határoz meg a jogalkotó több fontos elvet. Ezek az alábbiak:

- szakszerűség, az egyszerűség, az ügyféllel való együttműködés és a jóhiszeműség;
- a törvény előtti egyenlőség és az egyenlő bánásmód követelményét megtartva az indokolatlan megkülönböztetés és részhajlás nélküli eljárás;
- a jogszabályban meghatározott határidőn belül, észszerű időben történő eljárás.

A szakszerűség elve azt jelenti, hogy a hatóság nem hivatkozhat arra, hogy az ügyre vonatkozó jogszabályokat nem ismerte teljeskörűen, eljárása során a vonatkozó jogi szabályokat köteles maradéktalanul betartani. Az egyszerűség elve szerint a hatóság köteles az ügyfél számára leginkább érthető módon megfogalmazni döntéseit, továbbá kötelezi a hatóságot, hogy az ügyintézt ne bonyolítsa túl, a rendelkezésre álló eljárási eszközök közül a legegyszerűbb alkalmazásával oldja meg az ügyet. Az együttműködés elvének számos eljárási intézményét fogalmazza meg a törvény, így például, ha a hatóság hiánypótlásra hív fel, vagy az ügyféli nyilatkozatra válaszol, vagy tájékoztatja az ügyfelet az eljárás megindításáról, vagy más eljárási cselekményekről értesíti. Ha a hatóság tisztában van azzal, hogy az adott jogosultság a felet megilleti, de a kérelem formai okból nem minden követelménynek felel meg, a hatóság az együttműködés és a szakszerűség elve alapján köteles olyan intézkedéseket tenni, amivel előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását. Vagy az együttműködési kötelezettségből is következik, hogy a hatóság egy engedély lejártá előtt benyújtott, az engedély meghosszabbítása iránti kérelmet nem utasíthatja el azon az alapon, hogy majd csak az engedély lejártát követően nyílik mód a meghosszabbítás iránti kérelem előterjesztésére.⁵⁰ Hangsúlyozzuk, hogy a jóhiszeműség követelményét a törvény a korábbi szabályozással egyezően fenntartja a hatóság vonatkozásában.

A törvény előtti egyenlőség és a diszkrimináció tilalma az Alaptörvényből fakad,⁵¹ az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról pedig külön törvény

⁴⁷ Ákr. 81. § és 123. §.

⁴⁸ BOROS Anita (2013c): *Közérthető közigazgatási hatósági eljárás*. Negyedik, átdolgozott kiadás. Budapest, Wolters Kluwer. 27.

⁴⁹ Ákr. 15. §.

⁵⁰ BARABÁS–BARANYI 2013, 24.

⁵¹ Az Alaptörvény XV. cikke szerint.

rendelkezik.⁵² A megkülönböztetés tilalma és az egyenlő bánásmód elve alapján a hatósági eljárás során el kell kerülni a személyek nemzetiségen, nemén, faji hovatartozáson, bőrszínén, etnikai vagy társadalmi származáson, nyelven, valláson vagy meggyőződésen, politikai vagy más véleményen, fogyatékoságon, koron vagy szexuális beállítottságon alapuló valamennyi indokolatlan megkülönböztetését. A hasonló helyzetben lévő személyeket azonos bánásmódban kell részesíteni. A különböző bánásmódot csak az adott ügy objektív jellemzői indokolhatják. A közigazgatási bírósági gyakorlat az ügyfélegyenlőség elvének sérelmét állapította meg, például amikor a hatóság több ügyfél esetén – azonos jogszabály és tényállás mellett – más-más döntést hozott.⁵³

A jogszabályban meghatározott határidőn belül, *észszerű időben történő eljárás elve* szerint egyrészt az eljárási törvényben meghatározott az ügyintézési határidő, az eljárási cselekményekre nyitva álló határidő,⁵⁴ másrészt a hatóságnak e szabályokat az ügyintézés során hatékonyan kell alkalmaznia. Például, ha tisztázott a tényállás korábban, mint a jogszabályi határidő, a hatóságnak a döntését meg kell hoznia, megvalósítva így az észszerű határidőben történő eljárás követelményét.

A *hivatalbóliség (officialitás)* elve a hatósági eljárások lényegi sajátossága. Az elvet a törvény az eljárás szakaszaihoz kapcsolva szabályozza. Az eljárás megindításáról kimondja, hogy a hatóság a kizárólag kérelemre indítható eljárások kivételével hivatalból eljárást indíthat, a kérelemre indult eljárást jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén folytathatja.

Az alapeljáráson belül, a tényállás tisztázásánál – a hatósági eljárások kötelező vizsgálati jellegére utalva – a törvény szerint a hatóság minden eljárásban hivatalból állapítja meg a tényállást, határozza meg a bizonyítás módját és terjedelmét. Végül a jogorvoslati szakaszhoz kapcsolódva kimondja a kódex, hogy a hatóság e törvény keretei között felülvizsgálhatja a saját és a felügyelete alá tartozó hatóság döntését és eljárását. Hivatalból induló jogorvoslatok a döntés módosítása vagy visszavonása a hatóság saját hatáskörében, a felügyeleti eljárás és az ügyészi felhívás és fellépés nyomán indított eljárás.⁵⁵

Utalunk arra, hogy a hivatalbóliség a törvény részletes szabályai között is megjelenik, mindenekelőtt a hivatalból induló eljárásokra vonatkozó fejezetben (VII. fejezet), vagy a hatáskör-illetékesség vizsgálatánál⁵⁶ vagy az ideiglenes intézkedésnél.⁵⁷ Az alapelvi esetkörök felsorolása tehát nem taxáció.

A hatékonyság elve a hatósági munka megszervezéséhez köthető. Az Ákr. a korábbi szabályozás két eleme, a költségtakarékosság és az eljárás lehető leggyorsabb lezárása mellé beilleszti még a fejlett technológiák alkalmazásának követelményét. Ugyanakkor fontos korlát, hogy a tényállás tisztázására vonatkozó követelmények nem sérülhetnek.

Az ügyfélre vonatkozó alapelvek között a nyilatkozattétel elvét, a tájékoztatáshoz való jogot, az együttműködési kötelezettséget, valamint a jóhiszeműség elvét és a bizalmi elvet találjuk. Az eljárás egyéb résztvevőjére a fenti elvek – értelemszerűen az ügyféli

⁵² Egyes törvények környezetvédelemmel kapcsolatos rendelkezéseinek módosításáról szóló 2003. évi CXX. törvény.

⁵³ BH1988. 367.

⁵⁴ Lásd Ákr. 50. §.

⁵⁵ Részletes szabályozásukra lásd az Ákr. IX. *Jogorvoslat* című fejezetét.

⁵⁶ Ákr. 17. §.

⁵⁷ Ákr. 106. §.

nyilatkozattétel kivételével – egyaránt vonatkoznak. A hatóságon és az ügyfélen kívül további személyek is részt vehetnek az eljárásban, így a tanú, a hatósági tanú, a szakértő, a tolmács, a szemletárgy birtokosa és az ügyfél képviselője, akiket összefoglalóan az eljárás egyéb résztvevőjének nevezünk. Használja a törvény az eljárás valamennyi résztvevője fordulatot a hatékonyság elvénél és az együttműködés elvénél. E kör tágabb az előbbtől, mert az eljárás egyéb résztvevői mellett beletartoznak a megkeresett és az eljárásban közreműködő szervek is.

Az Ákr. alapelvi szinten rögzíti az ügyfél nyilatkozattételi jogát, amely szerint az ügyfél az eljárás során bármikor nyilatkozatot, észrevételt tehet. Ez a korábbi szabályozáshoz képest novum. A nyilatkozattételi jog az ügyfél fontos eljárási jogosultsága, amely magában foglalja a meghallgatáshoz való jogot is. Az ügyfél rendelkezhet a nyilatkozatával, a nyilatkozattétel ügyféli jog, de nem kötelesség.

A korábbi szabályozást átvéve rögzíti az Ákr. az alapelvek között a tájékoztatáshoz való jogot, de elhagyja a részletező szabályokat. A hatóság biztosítja az ügyfél, továbbá az eljárás egyéb résztvevője számára, hogy jogaikat és kötelezettségeiket megismerhessék, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását. Ez az alapelv a tisztességes ügyintézés hangsúlyos része. A hatóság tájékoztatási kötelezettsége vonatkozik többek között az ügyre vonatkozó jogszabályi előírásokra, az ügyfélre és más résztvevőre vonatkozó anyagi jogi és eljárásjogi jogokra, kötelezettségekre, a szociálisan hátrányos helyzetben lévő személyek esetén a jogi segítségnyújtás lehetőségére⁵⁸ és a kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményére. Az ügyféli jogok gyakorlásának előmozdítása nemcsak a tájékoztatási kötelezettséggel köthető, hanem kiterjed arra is, hogy gyakorlásukra a hatóság elegendő időt biztosítson például iratbetekintés vagy az ügyfél nyilatkozattételi joga esetén.

A jóhiszeműség elve szerint az eljárás valamennyi résztvevője köteles jóhiszeműen eljárni és a többi résztvevővel együttműködni. Ahogy fentebb megismertük, a jóhiszeműség és az ügyféllel való együttműködés a hatóságot is köti hatáskörének gyakorlása során. Összességében tehát a hatósági eljárás minden személyére kötelező a jóhiszemű eljárás és az együttműködés. Az együttműködés az eljárás résztvevőinek egymással szembeni kölcsönös figyelmességének elvárását fejezi ki. A jóhiszeműség mércéjét a jogalkotó tilalommal határozza meg:⁵⁹ senkinek a magatartása nem irányulhat a hatóság megtévesztésére vagy a döntéshozatal, illetve a végrehajtás indokolatlan késleltetésére. A korábbi szabályozásnak megfelelően tartalmazza a törvény a bizalmi elvet. Megdönthető törvényi vélelem szól az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője jóhiszeműsége mellett, továbbá a rosszhiszeműség bizonyítása a hatóságot terheli.

Összegzésként az eljárási alapelvek szabályozásának idővonalát áttekintve megállapíthatjuk, hogy az Et.-től (1957-től) az Ákr.-ig (2016-ig) a szabályozás határozott fejlődést mutat. Attól a kiindulóponttól, hogy az első hazai kódex normaszövege az Áe. elfogadásáig (1981-ig) nem tartalmazott alapelveket, eljutott addig, hogy nemcsak megfogalmazza azokat – utalva az alkotmányos kötődésükre is – hanem a nevesítésen túl meghatározza a szerepüket is a hatósági jogalkalmazásban.

⁵⁸ 2003. évi LXXX. törvény a jogi segítségnyújtásról.

⁵⁹ BARABÁS–BARANYI 2013, 30.

3. Az eljárási alapelvek a joggyakorlat tükrében

3.1. Az ombudsman szerepe az eljárási jogok érvényesülésében⁶⁰

3.1.1. „Jó Állam” és a közigazgatás

A közigazgatással foglalkozó elméleti és gyakorlati szakemberek kedvelt témája a „Jó Állam”, amely azzal foglalkozik, hogyan tehető az állam hatékonyrá, emberbaráttá, átláthatóvá, azaz „jobbá”. Természetesen ez a törekvés nem csak Magyarországon figyelhető meg: a *good governance* fogalmának széles körű irodalma van.

Ezek a vizsgálatok leginkább azt az eszközt kutatják, amely az államot jobbá teszi. Az eszköz ugyanakkor nem helyettesítheti a célt. A Jó Állam kutatása során nemcsak azt kell figyelembe venni, „hogyan” lesz jó az állam, hanem azt is, hogy „mitől”, azaz melyek azok a körülmények, amelyek az államot jóvá, jobbá teszik. Az állam nem csak egyféle-képpen lehet jó. Jó az az állam, amely *laissez-faire* felfogást követ, polgárainak széles körű szabadságot biztosít, tiszteli a magánautonómiát, és hagyja polgárait kibontakozni. Más felfogásban jó az az állam, amely szociálisan érzékeny, támogatja az elesetteket, és ténylegesen egyenlő esélyeket kíván biztosítani polgárainak. Van létjogosultsága egy olyan állam-eszménynek is, amely polgárait meg kívánja óvni a rájuk leselkedő veszélyektől, és ennek érdekében korlátozásokat alkalmaz.

A közigazgatásnak fontos tudatosítania saját magában, hogy e célok egymásnak ellentmondanak, egyszerre nem teljesíthetők. Egy szociálisan érzékeny állam a kiadások fedezése érdekében vélhetően magasabb adókat fog beszélni. A veszélyektől óvó, paternalista állam korlátozza a cselekvési szabadságot, ugyanis az individualizmus kibontakozása ellentétben állhat a kollektív érdek érvényesülésével stb.

Az állam, a jó állam gyakorlati működése számos értékválasztáson alapuló (és így a szó tudományos értelmében politikai) döntést tesz szükségessé,⁶¹ amely döntéseket a kormányzatnak kell meghoznia.⁶² A közigazgatásnak nem egyféle értékszemléletet kell megvalósítania, hanem alkalmas tereppé kell válnia a mindenkor kormányzat számára ahhoz, hogy a saját ágazati és általános politikáját megvalósíthassa.

3.1.2. Az ombudsman szerepe az eljárási jogok érvényesülése tekintetében

Az Alaptörvény 30. cikke lakonikusan rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa alapjogvédő tevékenységet lát el. A köznapi gondolkodás is az ombudsmanhoz az alapjogvédelmet kapcsolja, bár történetileg az intézmény az eredeti formájában a végrehajtó hatalom része volt,⁶³ és csak később vált a jogállamiság és az emberi jogok védelmének – végrehajtó hatalomtól

⁶⁰ Az alfejezet Vecsera Judit és Csink Lóránt írása.

⁶¹ GYÖRFI Tamás (2001): A kormányzás. In KÉRI László szerk.: *Societas Politica. Fejezetek a politikai szociológia köréből*. Miskolc, Bíbor. 71.

⁶² CSINK Lóránt (2014): *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Budapest, Pázmány Press. Jogtudományi Monográfiák 5. kötet. 61.

⁶³ KERÉKES Zsuzsa (1998): Az ombudsman intézménye az Európai Unióban és Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, 7. évf. 1. sz. 137.

független – intézményévé.⁶⁴ Az a kettősség rajzolódik ki, hogy az ombudsman funkciója egyrészt a közigazgatás, a végrehajtó hatalom kontrollja,⁶⁵ másrészt pedig az egyéni alapjogokkal kapcsolatos visszasságok kivizsgálója.⁶⁶ Az ombudsman tehát részben rendszer szinten vizsgálja a közigazgatást, a hatósági eljárásokat, másrészt pedig az egyén oldaláról is vizsgálja a visszasságokat, az alapjogok érvényesülését.

Mindez igaz az eljárási jogokra is: az ombudsman rendszerszinten vizsgálja, hogy az eljárási jogok érvényesülnek-e, az eljárási jogok érvényesítésére hivatott keretek (jellemzően az eljárási törvények) megfelelőek-e, másrészt pedig vizsgálja, hogy egyes egyedi esetekben érvényesült-e valamely nevesített eljárási jog, vagy alkotmányos visszasság állt elő.

A kettősség az eljárási jogok természetében is megmutatkozik. Az eljárási (büntető-, polgári, közigazgatási eljárási) törvények szempontjából az eljárási jogok *alapelveket* takarnak, amelyek zsinórmértékül szolgálnak mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó számára. Az eljárási törvények szempontjából tehát az alapelvek általános szabályokat tartalmaznak, amelyek a törvény alkalmazása során mindvégig, az eljárás minden fázisában és minden szereplő által követendőek. Ezek az alapelvek az eljárás során feltétlenül érvényesítendő normatív keretet alkotnak.⁶⁷ Másfelől az eljárási jogok egyéni jogosultságok. Alkotmányjogi értelemben e jogok a közhatalom korlátját képezik, és a hatósági és bírósági jogalkalmazás működését határozzák meg.⁶⁸

Mindezekből az következik, hogy az ombudsmannak az eljárási jogokkal összefüggésben két feladata van: egyfelől vizsgálja, hogy az eljárási törvények megfelelnek-e az Alaptörvény rendelkezéseinek, másfelől pedig, hogy az egyes hatósági eljárásokban az eljárási jogok maradéktalanul érvényesülnek-e.

3.1.3. Az eljárási törvények ombudsmani vizsgálata

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) következtében maga a jogszabály háromféleképpen juthat az ombudsman látókörébe: ad a) jogszabály-véleményezés során, ad b) kifejezetten erre irányuló panasz esetén, valamint ad c) egyedi vizsgálat következtében.

Ad a) Az Ajbt. 2. § (2) bekezdése is rögzíti, hogy az alapvető jogok biztos a véleményezi a feladat- és hatáskörét érintő jogszabályok tervezetét, a hosszú távú fejlesztési, területrendezési és a jövő nemzedékek életminőségét egyébként közvetlenül érintő terveket és koncepciókat, valamint javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, illetve nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére.

A jogalkotási törvény előírása szerint a jogszabály előkészítője köteles gondoskodni arról, hogy ha a törvény valamely szervezet számára kifejezetten jogot biztosít a jogállását

⁶⁴ Vessd össze KUCSKO-STADLMAYER, Gabriele (2010): *Európai Ombudsman-intézmények*. Budapest, ELTE. 20.

⁶⁵ SOMODY Bernadette (2010): *Az ombudsman típusú jogvédelem*. Budapest, ELTE. 109.

⁶⁶ A visszasság fogalmának kibontását lásd részletesen VARGA Zs. András (2004): *Ombudsmanok Magyarországon*. Budapest, Rejtjel. 76–80.

⁶⁷ VARGA Zs. 2012b, 87.

⁶⁸ CSINK–MAROSI 2014, 268.

vagy a feladatkörét érintő jogszabályok tervezeteinek véleményezésére, úgy élhessen ezzel a jogával.

E hatáskörrel összefüggő gyakorlati probléma, hogy az Ajbt. vonatkozó szabálya *lex imperfecta*, nincs következménye annak, ha a jogszabály előkészítője nem küldi meg az alapjogi tárgyú tervezetet az ombudsman számára. A gyakorlatban is változatos képet mutat, hogy mely tervezeteket küldik meg az alapvető jogok biztosa számára véleményezésre.

Az eljárási jogok érvényesülése érdekében az ombudsman véleményezte az átfogó eljárási törvényeket: a polgári perrendtartásról szóló törvényt,⁶⁹ a büntetőeljárási törvényt,⁷⁰ az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényt és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvényt.⁷¹

Ad b) Formálisan az Alkotmánybíróság eljárását az ombudsman 2012 előtt is kezdeményezhette (több alkalommal kezdeményezte is az általános biztos, illetve a külön biztosok), azonban ez a lehetőség 2012. január 1-jétől új minőséget kapott. Ennek oka az alkotmánybíráskodás paradigmaváltása, amelynek értelmében az absztrakt normakontroll főszabályának helyébe az egyéni panaszok vizsgálata lépett.

Megszűnt az absztrakt normakontroll bárki általi indítványozhatóságának a lehetősége, az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja szerint ilyen indítványt a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, az alapvető jogok biztosa, továbbá 2013. április 1-je óta a Kúria elnöke és a legfőbb ügyész tehet. A kezdeti időszakban kérdésként merült fel, hogy az Alkotmánybírósághoz való fordulásban milyen pozíciót, milyen szerepet kell betöltenie a biztosnak. Plasztikusan megfogalmazva „postásként” kell-e viselkednie, vagy önálló véleményt kell formálnia önálló alapjogi érveléssel.⁷² E kérdésre a választ két sarkalatos törvény, az Ajbt. és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) adta meg. Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése értelmében „az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál”. Ezt az Abtv. 24. § (2) bekezdése kiegészíti az alábbival: „Az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll.” Azzal tehát, hogy az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet kell benyújtania, amelyben a saját álláspontját kell megfogalmaznia, a kérdés megválaszolást nyert: az ombudsmannak a hozzá beérkező, jogszabály alkotmányellenességét állító panaszok alapján saját alkotmányjogi álláspontot kell kialakítania, és ha álláspontja szerint a hivatkozott jogszabály alkotmányellenes, akkor kéri annak felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságtól.⁷³ E szabályozásból

⁶⁹ AJB-4742/2016.

⁷⁰ AJB-4425/2016.

⁷¹ AJB-3149/2016.

⁷² Szabó Máté (2012): Alkotmánybíráskodás és ombudsmanni tevékenység – az Alaptörvény szabályozása alapján kialakult gyakorlat első lépései. *Alkotmánybírási Szemle*, 2012/2. sz. 70.

⁷³ Például a médiaszolgáltató vezető tisztségviselőjének bírságolása tárgykörében: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/48CFA92747184203C1257B79001BAC4F?OpenDocument> vagy rendeletalkotási felhatalmazást adó rendelkezések általános, túlságosan széles körű és bizonytalan megfogalmazását érintően: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/82B83BCE908E6F18C1257BE3001B8DC0?OpenDocument> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 27.)

egy másik tény is következik: az ombudsmanhoz érkezett beadványok esetében gyakorlatilag nincs formai érvényességi kellék, és nem szükséges a jogi képviselő sem.

A fentiekből következik az is, hogy az Alkotmánybírósághoz fordulás joga nem intézkedés, hanem önálló hatáskör. Ez azt jelenti, hogy az indítványozást megelőzően nem szükséges vizsgálatot lefolytatni, megkeresni az érintett szerveket stb. Az absztrakt normakontroll sajátosságaiból kifolyólag az ombudsmannak csupán a jogszabályt kell figyelembe vennie, azt kell összevetnie az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseivel. Nem kell tényeket feltárni, a panaszost ért alapjogsérelmet elemezni, így vizsgálat lefolytatására sincs szükség. A hatásköri jellegből következik az is, hogy az ombudsmanhoz érkező beadvány irányulhat közvetlenül az alkotmánybírósági indítvány benyújtására is, a panaszosnak – más ombudsman által vizsgálható panaszoktól eltérően – nem kell egyéni jogsérelemre hivatkoznia.

Ad c) Végül több esetben előfordul, hogy az egyedi vizsgálat eredményeképp az ombudsman arra a következtetésre jutott, hogy a visszásságot nem egy egyedi hatósági döntés, hanem egy jogszabály okozza, és javasolta annak módosítását vagy hatályon kívül helyezését.

3.1.4. Az eljárási jogok érvényesülése egyes egyedi ügyekben

Az ombudsman az eljárási jogok érvényesítésére hivatott jogszabályi keretek megfelelőségének vizsgálata körében többek között a kisajátítási kártalanítás adózási szabályai, a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás történeti, illetve archív állományához történő hozzáférés, a közterület-használat alapját jelentő jogviszony közigazgatási jogi jellegének meg nem felelő önkormányzati rendeletalkotás, valamint a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás rendszerében a fedezetlenségidő-fizetési kötelezettségre vonatkozó rendelkezések tekintetében állapított meg alapjogi visszásságot.

Az AJB-1358/2016. számú ügyben végzett vizsgálata során a biztos a kisajátításra, valamint a társasági adózásra vonatkozó központi szabályozást és az adóhatóság gyakorlatát a tulajdonhoz való jog alaptörvényi garanciarendszerének érvényesülése szempontjából tekintette át, és az adóhatósági gyakorlatra és értelmezésre vonatkozóan a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásságot állapított meg. Az alapvető jogok biztosához benyújtott panasz szerint a kisajátításért kapott ellenérték adómentességét a társasági adó alapjának csökkentésekor – erre vonatkozó jogcím alapján – nem lehetett érvényesíteni. Az ombudsman eljárása alapján megállapította, hogy a kisajátításra vonatkozó törvényben meghatározott feltételek az Alaptörvény előírásaival összhangban állnak. Rámutatott, hogy a jogalkotó a kisajátítás alkotmányossági követelményeinek teljesítése érdekében figyelemmel volt arra is, hogy speciális szabályt alkosson a kisajátítási kártalanítás kapcsán leginkább problémaként jelentkező adózási kérdések szabályozására. E körben a törvény rögzíti, hogy a kisajátítási tervben megjelölt ingatlanra megkötött adásvételi szerződés alapján kifizetett vételár a kisajátítási eljárással elvont ingatlan esetében megállapított kisajátítási kártalanítással egyezően adó- és illetékmentes, valamint ha a tulajdonátszállást az általánosforgalmiadó-fizetési kötelezettség terheli, akkor a kártalanítási összeg az általános forgalmi adót is tartalmazza. A biztos megállapította, hogy ez az adómentességi szabály az Alkotmánybíróság által ki-munkált értékgarancia elvén alapuló, az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége

körébe tartozó, a tulajdonos megfelelő kártalanítása érdekében rögzített alaptörvényi garanciarendszer törvényi megtestesülése. Erre tekintettel az Alaptörvényben előírt „teljes, feltétlen és azonnali” kártalanítási kötelezettséget konkretizáló adómentességi szabály az egyes adózási kérdések vonatkozásában a kisajátítási kártalanítást érintően speciális szabálynak minősül, így a biztos érvelése szerint abban az esetben, ha az adott – adózásra vonatkozó – jogszabály a kisajátítási kártalanításra vonatkozóan nem tartalmaz rendelkezést, úgy ezen adómentességi szabályok figyelembevétele indokolt. Mindebből következően az ombudsman álláspontja szerint a társasági adóra vonatkozó – a kisajátítási kártalanítás szempontjából – általános szabályokat tartalmazó törvény arra tekintettel nem rögzíti a kisajátítási kártalanítást mint adóalapot csökkentő tételt, mert a kisajátítást szabályozó törvény – mint a kisajátítási kártalanítás esetében speciális adófizetési szabályokat meghatározó törvény – egyértelműen rögzíti annak adómentességét. A biztos megállapította, hogy tartalmilag nem tekinthető a kártalanítás teljesnek, ha a kisajátított tulajdon helyébe lépő vagyontömeget olyan közterhek sújtják, amelyek kisajátítás nélkül a tulajdonost nem terhelték volna. Erre tekintettel az az adóhatósági gyakorlat és jogértelmezés, amely a kisajátítási kártalanítást társasági adófizetési kötelezettséggel terheli, a tulajdonjoggal összefüggő visszasságot valósít meg. A visszasság jövőbeni bekövetkezésének megelőzése érdekében a biztos felkérte a jogalkotót, hogy vizsgálja meg, hogy a jelentésben megállapított visszasság jogalkotás vagy jogalkalmazás útján orvosolható-e hatékonyabban, továbbá tegye meg a megfelelő intézkedéseket, hogy az adómentesség az egyes adózási kötelezettségek megállapítása során is érvényesüljön. A jelentés megjelenését követően a jogalkotó a társasági adóalap csökkentésére vonatkozó szabályokat a jelentésben foglaltaknak megfelelően egy új jogcímmel egészítette ki.

Egy közterület-használatra vonatkozó önkormányzati rendeletből a közigazgatási jog anyagi és eljárási garanciáinak hiányzó szabályozásával kapcsolatban a biztos a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének sérelmét, valamint *a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való alapvető joggal összefüggő visszasságot állapított meg* az AJB-1492/2018. számú jelentésében. Kiemelte, hogy a kérdéses önkormányzati rendelet kapcsán korábban is folytatott vizsgálatot AJB-1351/2016. számon abban a kérdésben, hogy a közterület-használati hozzájárulást polgári jogi jogviszonyként, illetőleg önkormányzati hatósági ügyként kell-e szabályozni. A korábbi vizsgálat során a közterület-használati hozzájárulás tárgyában meghozott legfontosabb alkotmánybírósági és kúriai döntéseket elemezve megállapította egyrészt, hogy központi szabályozás hiányában a közterület-használat mind polgári jogi jogviszonyként, mind önkormányzati hatósági ügyként rendezhető önkormányzati rendeletben, továbbá hogy indokolt lenne egy olyan központi szabályozás kialakítása, amely egyértelművé tenné, hogy a közterület-használat kérdésében az önkormányzatok milyen minőségükben járnak el. A központi szabályozás kialakítása hiányában az újabb ügyben a biztos az önkormányzati rendelet által létrehozott jogviszony jellegét elemezve vont le következtetéseit. A rendelet ugyan polgári jogi szerződésen alapuló jogviszonyként határozza meg a közterület-használatot, azonban a biztos véleménye szerint az engedélyezés során az önkormányzat nem polgári jogi értelemben vett tulajdonosként, hanem a „helyi közügyek intézése” keretében járt el. Az ombudsman álláspontja szerint a sérelmezett önkormányzati rendelet szabályait a közigazgatási jog sajátosságai szerint kell megítélni. A polgári jog általános elveivel ellentétben a közigazgatási jogban jellemzően nincs diszkrecionális mérlegelési jog a jogviszony létrehozására, így az önkormányzat nem dönthet

parttalan mérlegelés alapján, hanem a döntés meghozatalakor a rendeletben meghatározott taxatív feltételek szerint kell eljárnia és döntését ezekre figyelemmel indokolnia. Köteles továbbá alakszerű döntés meghozatalára, amellyel kapcsolatban olyan jogorvoslatot kell biztosítani, ami az érdemi jogorvoslás lehetőségét is magába foglalja. A közterület-használat rendjének szabályozása során a biztos álláspontja szerint a közigazgatási jog anyagi és eljárási garanciáit biztosítani kell. Ezzel szemben azonban a rendelet a polgármesteri döntést tulajdonosi hozzájárulásként való nevesítésével magánjogi jognyilatkozatnak minősíti, az eljárás megindításáról szóló értesítés elmaradása, az ügyfelek egyéb ügy előbbreviteli jogainak kizárása révén megfosztja az ügyfeleket hatósági eljárási cselekmények megismerésétől, az azokban való részvétel lehetőségétől, nyilatkozatok, bizonyítási indítványok megtételétől, az érdemi alakszerű döntés meghozatalától és a döntés indokainak megismerésétől, amely szabályozás nem teljesíti a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét, valamint sérti a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való alapvető jogot. Az engedélyezéssel kapcsolatos gyakorlatra vonatkozóan a biztos a sérelem veszélyét alapította meg. Mindezekre tekintettel az ombudsman felkérte a képviselő-testületet, hogy fontolja meg a közterület-használat rendjét szabályozó rendelet olyan irányú módosítását, amely szabályozás révén a közigazgatási jog anyagi és eljárási garanciái érvényesülnek.

A hatóságra vonatkozó határidők betartása *az ügyfél tisztességes eljáráshoz való jogának* Alaptörvényben külön is nevesített egyik összetevője. A biztos az AJB-460/2018. számú jelentésében egy gépjármű-felelősségbiztosítási szerződés megkötésével összefüggésben hangsúlyozta, hogy egy hatóságnál a halaszthatatlan esetek ügyintézésének gyorsítására bevezetett jelzési lehetőség a konkrét esetekben az ügyintézés időtartamát lerövidítheti, azonban garanciális jelleggel nem zárja ki a hatósági eljárás elhúzódását. A konkrét ügyben az adásvételi szerződés okmányirodai ügyintézése során a jármű gyártmányát, típusát és alvázszámát tartalmazó ügynevezett kódszótár bővítése vált szükségessé, amely eljárás harminc napon túli elhúzódása miatt a gépjárműre kötött kötelező felelősségbiztosítási szerződés nem lépett hatályba, így a biztosítási díjnál magasabb fedezetlenségi díjfizetési kötelezettség keletkezett. Vizsgálata eredményeként az ombudsman megállapította, hogy amennyiben a közlekedési igazgatási hatóság eljárása során a kódszótár bővítésére irányuló eljárás válik szükségessé, az ügyintézési határidő az adásvételi szerződés megkötését követő harminc napnál szükségképpen hosszabb, így a közigazgatási hatósági eljárás szabályainak az eljárási határidőkre vonatkozó rendelkezéseinek maradéktalan betartása esetén is előállhat az a helyzet, hogy a kérelmező önhibáján kívül nem kerül sor az okmányirodai nyilvántartás módosítására. Ennek abból a szempontból van jelentősége, hogy a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás szabályozási rendszere a fedezetlenségidíj-fizetési kötelezettség esetében a hatósági eljárás ügyfélnek fel nem róható elhúzódása esetére nem tartalmaz mentesítő rendelkezéseket, holott a kódszótár bővítést igénylő eljárás során a jogkövető hatósági eljárások láncolata végül olyan helyzetet idéz elő, ahol az érintett fedezetlenségi díjjal történő szankcionálása neki fel nem róható okból következik be. Erre tekintettel a biztos mentesítő szabályok beépítésének megfontolására kérte fel a minisztert.

Egy jogos igény önkéntes teljesítése hiányában szükségessé váló kényszer alkalmazásánál különös jelentősége van az eljárási garanciák meglétén túl azok érvényesülésének. Az ombudsman a következő ügyekben egyedi jelleggel is vizsgálta az eljárási garanciák érvényesülését.

Az AJB-5336/2016. számú ügyben kiadott jelentésében a biztos egy végrehajtási eljárás során felszámított végrehajtási költség jogalap nélküli mértékének alkalmazásával a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmét állapította meg. Az ügyben az egyetemleges adósoknak minősülő panaszosok a végrehajtó felé fizetett összegek mértékét sérelmezték, véleményük szerint az nem állt arányban a ráfordított idővel. Az ombudsman a vizsgálata során a végrehajtás során felszámított költségek szabályozási rendszerét és az ügyben alkalmazott gyakorlatot egyaránt áttekintette. A végrehajtók díjazására vonatkozó szabályozás alkotmányossága tekintetében felidézte, hogy hivatala 2011-ben vizsgálatot indított annak érdekében, hogy átfogó képet kapjon a lakosság jelentős részét érintő végrehajtási eljárás teljes költségéről. Azon vizsgálat eredményeként kiadott AJB-1986/2011. számú jelentésben megállapította, hogy az önálló bírósági végrehajtó díja a vonatkozó jogszabály számítási módját alkalmazva bizonyos esetekben az ügy értékéhez viszonyítva aránytalanul magas lehet, ami önmagában alkalmas arra, hogy a jogbiztonság és az annak részét képező tisztességes eljárás alkotmányos követelményével összefüggésben visszaállítást okozzon. Abban a jelentésben a közigazgatási és igazságügyi miniszter felkérést kapott – hogy többek között – vizsgálja felül a teljes díjrendszert, különös tekintettel az egyetemleges adósok ellen indított végrehajtási eljárásokra, a végrehajtót megillető behajtási jutalék mértékére. A szabályozás módosítása által a végrehajtási költségek két lépcsőben csökkentek: 2013. évben hatályba lépett egy az egyetemleges adósok elleni végrehajtási eljárás kedvezményes, a főszabály szerinti díj ötven százalékának megfelelő munkadíjra vonatkozó rendelkezés, 2015. évtől pedig a követelés összegének százalékában meghatározott behajtási jutalék mértéke csökkent. Az ombudsman a hivatkozott 2016. évi vizsgálat során ismét áttekintette a végrehajtás során felmerült költségek szabályozási rendszerét, és megállapította, hogy további alkotmányossági vizsgálat szükségességére utaló körülmény nem merült fel. A konkrét ügyben alkalmazott végrehajtói gyakorlat vizsgálata során a biztos megállapította, hogy a munkadíjat és költségtérítést a jogszabályban meghatározott jogcímeken számolták el, azonban a munkadíj összegének meghatározásakor a végrehajtó az egyetemleges adósokra vonatkozó kedvezményes szabályokat figyelmen kívül hagyta, a jogosan kiszabható összegű munkadíjnál és az az alapján számított végrehajtói költségátalánynál kétszer magasabb összeget szabott ki, ezzel a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joggal összefüggő visszaállítást okozott. A biztos hangsúlyozta, hogy a vonatkozó szabályozás szerint a munkadíj és a végrehajtói költségátalány összege nem az elvégzett munkaráfordítással, hanem az ügyértékkel arányos. A végrehajtó még az ombudsman vizsgálata alatt visszafizette a panaszosoknak a jogalap nélkül befizetett összegeket, azonban az ezek után járó késedelmi kamat térítését elmulasztotta, ezért a jelentésében feltárt alapvető joggal összefüggő visszaállítást orvoslása érdekében a biztos felkérte a végrehajtót, hogy ezen kötelezettségének tegyen eleget, illetve az egyetemleges adósok elleni végrehajtási eljárásokban a kedvezményes szabályozás hatálybalépését követően megállapított munkadíjak, végrehajtói költségátalányok és a késedelmi kamat számítását tekintse át, valamint a jövőben az egyetemleges adósok elleni végrehajtási eljárásban a jogszabályi előírások helyes alkalmazásával állapítsa meg a munkadíját. A visszaállítást orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében az ombudsman felkérte a Magyar Bírósági Végrehajtói Kar hivatalvezetőjét, hogy tegye megfontolás tárgyává egy az egyetemleges adósok elleni végrehajtási eljárásban felszámított munkadíjakra vonatkozóan átfogó vizsgálat lefolytatását.

Az ombudsmani vizsgálat nem az egyes eljárási garanciák, hanem az azok összességében történő érvényesülésére irányul.

Az AJB-4217/2017. számú jelentésében a biztos a végrehajtási eljárás felfüggesztésének általános végrehajtói joggyakorlatára vonatkozóan tett megállapítást. A hivatalához benyújtott panasz alapján tudomására jutott, hogy egy végrehajtó egy felfüggesztés hatálya alatt álló végrehajtási eljárásban keletkezett költséget egy másik végrehajtási eljárásban befolyt vételárból kifizetett. Az alapvető jogok biztosa az ügyben a vonatkozó hatásköri szabályok miatt általános, alapjogi szempontú vizsgálatot folytatott le, amely alapján összegezte, hogy a végrehajtás felfüggesztésének teljes vagy részleges hatálya alapvetően és főszabály szerint a bírósági döntéstől függ, időbeli hatálya pedig az erről szóló döntés meghozatalának időpontjában kezdődik. A végrehajtás teljes hatályú felfüggesztése – bizonyos kivételekkel – valamennyi végrehajtói intézkedésre, így főszabály szerint a végrehajtás során befolyt összegek kifizetésére is kiterjed, azaz nincs helye az erre irányuló végrehajtói intézkedéseknek mindaddig, amíg a felfüggesztés időbeli hatálya fennáll.

Mint azt a fentiekben részletezett jelentések is szemléltetik, az alapvető jogok biztosa egyrészt a szabályozási környezet elemzésével, másrészt a jogalkalmazás során felmerült kérdések, problémák feltárásával járul hozzá ahhoz, hogy a közigazgatás alkalmas legyen a kormányzat értékvalasztása alapján megcélzott „Jó Állam” megvalósításához.

3.2. A hatósági eljárás alapelveire vonatkozó kúriai joggyakorlat⁷⁴

Az alapelvek azok a normák, amelyek a hatósági eljárások saját belső rendjét hozzákötik az általános jogrendhez. A kapcsolat intenzív, hat a jogrendszer és a jogágak viszonyában, az egyes jogágak között, és egy-egy jogág maga is tartalmaz alapelveket, amelyek együttesének a teljes jogalkalmazás során érvényesülni kell. Irányadónak tekintjük azt, hogy „az alapelvek jogi természetüket illetően kettős jelleggel bírnak: egyrészt normatív rendelkezések, kötelező és valódi normatartalommal, másrészt elvi szabályként szempontokat adnak a jogalkalmazó számára a törvény rendelkezései tartalmának megállapításához, értelmezéséhez, egyben alkalmasak a hiányok, hézagok kitöltésére a megoldandó konkrét eset és az absztrakt jogi norma között”.⁷⁵ Az alapelvek alkalmazásának módszere – akár a jogágon belül, akár a jogág és a jogrendszer viszonyában – főszabály szerint a konkrétabból az általánosabb felé haladás, ami csupán, megismételve a korábbi: főszabály.

A jogági alapelvek és a konkrét törvényi rendelkezések viszonyára álljon itt néhány példa, amelyek rávilágítanak az alapelvek kezelésének fő problematikájára: milyen feltételek mellett lehet és/vagy kell áttérni az alapelvek alkalmazására.

Az egyik szerint közbeszerzési eljárásban a felperes a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) versenytisztaság és nyilvánosság, valamint az esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód alapelveinek, továbbá a Kbt. közbeszerzés műszaki leírására vonatkozó konkrét rendelkezésének sérelmére hivatkozva terjesztette elő jogorvoslati kérelmét. A másodfokú bíróság megállapította, hogy a Kbt. alapelvei főszabályként a Kbt. egyes jogszabályi helyeiben realizálódnak. Ezekben az esetekben csak az vizsgálható,

⁷⁴ Az alfejezet Huszárné Oláh Éva írása.

⁷⁵ BALOGH-BÉKESI 2018a, 29.

hogy a Kbt. konkrét jogszabályi helye sérelmet szenvedett-e, és ennek hiányában nem lehet megkerülni a konkrét jogszabályi helyet és közvetlenül az alapelvre alapítani a sérelmet. Előállhat azonban az a helyzet is, hogy az adott tényállásra nincs konkrét jogszabályi hely, ekkor közvetlenül vizsgálható, hogy az adott cselekmény vagy mulasztás nem ütközik-e valamelyik alapelvbe. Amennyiben az adott paraméter hiányából eredően a műszaki leírás nem zár ki egyes ajánlattevőket, illetőleg árukat az eljárásból, vagy nem eredményez más módon indokolatlan és hátrányos megkülönböztetést, nem lehet megállapítani a konkrét anyagi jogi jogszabályhely sérelmét, ennek hiányában pedig nem sérülhet a verseny tisztasága, az ajánlattevők esélyegyenlősége.⁷⁶

Szintén közbeszerzéssel összefüggésben állapították meg, hogy a jogrendszer vagy egy konkrét jogszabály alapelveire, összefüggéseire egy adott jogszabályi rendelkezés értelmezése kapcsán akkor lehet hivatkozni, ha az adott rendelkezés nem egyértelmű, nem világos, nem pontos. Minden más esetben az ilyen módon elvégzett értelmezés túlmutat a jogalkalmazás területén.⁷⁷

A másik esetre példa a vámügy területéhez köthető. A felperesnek az országba való belépéskor valamennyi okmány rendelkezésére állt, azokat a beléptető vámhivatal megtekintette, visszaadta, de közülük egy, a nemzetközi fuvarozási engedély véletlenül a beléptető vámhivatal hivatalos helyiségében maradt. Így a felperes a magyarországi kilépéskor történő ellenőrzés során már nem tudta felmutatni a nemzetközi közlekedési engedélyt. A felperes a beléptető vámhivatal rövid úton való megkeresésére vonatkozó bizonyítási indítványt terjesztett elő, amelyet az alperes az okmányok birtoklásának objektív követelményére hivatkozva elutasított. A peres eljárás során hatályos és a vámeljáráskor alkalmazandó Áe. alapelvei közé tartozott a közhatalmat gyakorló igazgatási hatóság eljárásában a humanizmus érvényesítése, amely elvnek még fokozottabb megvalósítási követelményét írta elő az ellenőrzéskor a jogalkotó által már kihirdetett Ket., amikor kimondta, hogy a közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni. Ennek az elvnek az érvényre juttatását jelentette volna az a perbeli, a szokványos helyzettől teljesen eltérő speciális eset, amikor a felperes éppen arra hivatkozott, hogy a vámhatóság közreműködése miatt nem állt rendelkezésre a gépjárművezetőnél az egyik okirat. A felperes bizonyítási indítványának helyt adása esetén a jogszerű állapot helyreállítható.⁷⁸

A jogi szabályozás egészen más irányú, de még mindig a rész-egész viszonyában történő mozgása valósult meg a régi adózás rendjéről szóló törvényen (a továbbiakban: Art.) belül, amikor tételes törvényi rendelkezés került át az alapelvek közé.

Az adózás rendjének szabályozása már az 1991. évtől tartalmazta a megkülönböztetés tilalmát akként, hogy az adóhatóság minden ügyben megkülönböztetés nélkül, a törvényeknek megfelelően köteles eljárni és intézkedni. Az alapelv mellett a régi Art. 130. §-a tételesen is előírta, hogy az adóhatóság az ellenőrzése során ugyanazon jogviszonyt nem minősítheti adózónként eltérően, a jogviszony egyik alanyánál tett megállapításait hivatalból köteles figyelembe venni a jogviszony másik alanyának ellenőrzése során. Ez utóbbi

⁷⁶ Fővárosi Ítéltábla 4.Kf.27.291/2006/8. számú ítélete.

⁷⁷ Legf. Bír. Kfv.II.37.033/2008/6. számú ítélete.

⁷⁸ Legf. Bír. Kfv.I.35.410/2006/4. számú ítélete.

szabályt a kúriai gyakorlat garanciális rendelkezésnek minősítette,⁷⁹ eszerint alkalmazta. 2013. január 1-jével a régi Art. ezen rendelkezését nem egyszerűen hatályon kívül helyezték, hanem a megkülönböztetés tilalmának aleseteként bekerült az alapelvek közé.

A fentiek ismeretében nemcsak egyszerűbb, hanem létszerűbb is, ha az alapelvek és a konkrét törvényi rendelkezések együttes alkalmazása során nem állítunk fel semmiféle merev kapcsolatot. Jobb, ha az alapelvek figyelembevételkor, mint oly sok más esetben is, a ráció irányít.

A bírói döntési folyamat alapvető eleme a *rendszerezés*. Az alapelveket azonban nem lehet egyetlen egy szempont szerint csoportosítani, különböző megközelítésekkel más-más halmazokat lehet felállítani. Rendezési szempontunk attól függően alakul, hogy az Alaptörvény, az Ákr. vagy valamely ágazati szabály területén járunk. A következőkben bármiféle fontossági sorrend követése nélkül a hatósági eljárás alapelveire vonatkozó kúriai joggyakorlat aktuális kérdéseiről lesz szó.

Ad a) A *legalitás/jogszerűség elve*: a Ket. és az Ákr. által is megfogalmazott jogszerűség elve – egyebek mellett – magában foglalja azt a követelményt, hogy az ügyben a hatóság a jogszabályok által körülhatárolt hatáskörében járjon el. Az alapelv megsértése a közigazgatási cselekmény semmisségét vonja maga után, amely adott esetben a periférikus kérdésnek gondolt jogszabálysértő kiadmányozás miatt is bekövetkezhet.

A kiadmányozási jog sérelme a bírósági felülvizsgálat időszakonként felbukkanó témája, és mindig más okból kerül nagyító alá. A kérdés legutóbb egyrészt a hatáskör-delegálás és a kiadmányozás közé egyenlőségjelet tevő hatósági joggyakorlatra tekintettel, másrészt az úgynevezett „h” betűs kiadmányozások miatt vetődött fel.

Azt, hogy miként közelít a *kiadmányozáshoz* a Kúria, a legutóbb, a hatáskör-delegálás és a kiadmányozás kérdése kapcsán a következőképpen foglalta össze (a kérdésről a következő részben részletesebben is szólnunk):

A hatáskör és a kiadmányozás megkülönböztetése, elhatárolása nem jogértelmezési kérdés. A Ket.-nek⁸⁰ a felülvizsgálati eljárásban irányadó rendelkezése megfelel annak az alapvető dogmatikai elvnek, amely a határozathozatal folyamatában szigorúan megkülönbözteti a hatáskört és a kiadmányozást. A közigazgatási határozat meghozatala során a kiadmány az ügyintéző által elkészített és a hatósági hatáskör gyakorlójának jóváhagyása után letisztázott és a kiadmányozásra jogosult részéről hiteles aláírással ellátott, lepecsételt hatósági döntés. Az ügyfelekre csak a kiadmányozott döntésből származnak jogok és kötelezettségek. A Ket. szabályai következtében a kiadmányozott határozatból ki kell tűnnie, hogy ki a hatáskör gyakorlója a törvény felhatalmazása alapján, és amennyiben a kiadmányozás során nem ő jár el, akkor tartalmazhat a határozat a hatáskör gyakorlójától eltérő „kiadmányozót”. A kiadmányozás a hatáskörben lefolytatott közigazgatási eljárástól nem különíthető el, annak ugyan már záró szakasza, de még mindenképpen a döntéshozatali folyamat szerves része. A kiadmányozás jogszerűsége vagy jogszerűtlensége csak a hatáskör jogszerű gyakorlásával összefüggésben, arra tekintettel vizsgálható. A kiadmányozási jogkörben

⁷⁹ Legf. Bír. Kfv.I.35.535/2006/6. számú ítélete.

⁸⁰ Megjegyzendő, hogy az Ákr. már nem tartalmaz törvényi szinten ilyen megkülönböztetést, ami azonban egyrészt nem jelenti azt, hogy megszűnt volna a kiadmányozás intézménye, másrészt nem teszi negligálhatóvá a már kialakult szempontokat: a legalitás elvéből következően most sem kezelhető másként a kiadmányozás kérdése.

eljáró személynek tehát csak aláírási joga van, amely aláírási jog nem tartalmaz döntési jogosultságot, viszont tanúsítja azt, hogy a kiadott döntés hiteles, egyező tartalmú azzal, amelyet eredetben a hatáskör címzettje hozott és aláírt. A hatáskör gyakorlójának tehát van hatásköre mind a kiadmányozásra, mind a kiadmányozási jog átruházására, az a személy azonban, akinek jogszerűen átengedték a kiadmányozást, nem jogosult a hatáskör gyakorlására, nem jogosult közigazgatási jogviszonyban döntés hozatalára.⁸¹

A „h” betűs kiadmányozások arra mutatnak jó példát, hogy egyszerű adminisztrációs hiba miként kérdőjelezheti meg a jogszerűség elvének érvényesülését. Az alapul szolgáló tényállásokban az alperesi határozatok utolsó oldala tartalmazta a döntéshozatal helyét és idejét, a hatáskör gyakorlójának nevét, hivatali beosztását, valamint a hatóság bélyegzőlenyomatát. Azt, hogy a döntés kiadmányozója nem azonos a hatáskör gyakorlójával, az „X. Y. beosztás”-ra vonatkozó gépelt adatok és olvashatatlan aláírás után kézzel írt „h” betű igazolta. A kiadmányozó nevét, hivatali beosztását tehát nem tüntette fel az alperesi határozat. A Kúria értékelése szerint nem hatáskörében hozott határozat az, amelyen a kiadmányozó név szerint nem azonosítható, továbbá nem tünteti fel, hogy kiadmányozási jogát a törvényben hatáskörrel felruházott személy nevében, annak megbízásából gyakorolja. Az ilyen határozat semmis.⁸²

Ad b) *Az anyanyelv használata*: Az anyanyelv használata nemcsak jogági szintű alapelv, az egész jogrendben érvényesül. A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata során problémát jellemzően nem a nemzetiségi nyelv használata, hanem a külföldiek nyelvhasználati jogának az érvényesülése jelent.

A konkrét esetben a külföldi ügyvezetés alatt álló felperes nem magyar anyanyelvű képviselőjének anyanyelve használatát nemcsak nem biztosították, de a hatóság annak lehetőségéről sem tájékoztatta. A felperes keresetében arra is hivatkozott, hogy képviselője ugyan régóta él Magyarországon, azonban magyarul írni, olvasni csak korlátozottan képes, így a jegyzőkönyvbe foglalt nyilatkozatát nem tudta elolvasni, azt úgy írta alá, hogy nem tudta pontosan, mit tartalmaz. Az elsőfokú bíróság értékelése szerint a felperes egyetlen olyan adatot sem tárt fel vagy igazolt a perben, amely arra utalt volna, hogy képviselője nem ismeri, nem érti, nem használja a magyar nyelvet, és abban a körben sem, hogy képviselőjét az anyanyelv használatának elmaradása kapcsán bármiféle hátrány érte volna a hatósági eljárás során. A Kúria azonban azt állapította meg, hogy jogszabály nem ad mérlegelési lehetőséget a hatóság és a bíróság részére annak eldöntésére, hogy egy hosszabb ideje Magyarországon tartózkodó nem magyar anyanyelvű ügyfélnél megállapítsa, mennyire érti, beszél a magyar nyelvet. A Ket. és a régi Art. rendelkezései alapján az anyanyelv használatának jogára figyelmeztetni kell, és kérs esetén tolmácsot kell biztosítani meghallgatásakor. A mulasztást az elsőfokú bíróság pótolta, a felperesi törvényes képviselőt tolmács jelenlétében, jogaira történő figyelmeztetést követően meghallgatta. Ebben a nyilatkozatban a törvényes képviselő eltért a korábban az adóhatósági eljárásban tett nyilatkozatának a tartalmától. Ez az a nyilatkozat, amit a tényállás megállapításakor jogszerűen figyelembe lehet venni, a megelőző, adóhatósági eljárásban rögzítettet pedig figyelmen kívül kell hagyni.⁸³

⁸¹ Kúria Kfv.I.35.676/2017/10. számú ítélete.

⁸² Kúria Kfv.I.35.086/2017/15. számú ítélete.

⁸³ Kúria Kfv.I.35.234/2017/7. számú ítélete.

Ad c) *A tisztességes eljárás elve*: Ahogyan arra már utaltunk, a 6/1998. (III. 11.) AB határozat szerint: „A »tisztességes eljárás« (fair trial) követelménye nem egyszerűen egy a bíróságnak és az eljárásnak itt megkövetelt tulajdonságai közül [...], a fair trial olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni.”

A tisztességes eljáráshoz való jognak a bírói jogalkalmazásban jellemző területeit *Balogh-Békesi Nóra* a következőkben foglalta össze: jogorvoslathoz való jog, az ügyek észszerű határidőn belül való elbírálásának követelménye, a bírósági határozatok indokolásának követelménye, a beadványok tartalma szerinti elbírálásának előírása, a fegyveregyenlőség követelménye azzal, hogy egyéb eljárási alapelvek is kapcsolhatók hozzá (például a közigazgatási eljárásban a hatóság együttműködési kötelezettsége).⁸⁴

Ad d) *A határozatok indokolása*: A tisztességes eljárás követelménye nem csupán a bírósági határozatok indokolásával, hanem a hatósági döntésekkel szemben is megáll. Míg a bíróságok esetében a Pp. és a Kp., a hatósági cselekmények esetén az Ákr., illetve az ítéletekben még a Ket. adja a közvetlen kereteket.

Az egyedi bírósági döntések indokolási kötelezettségének az eljárás tisztességéhez tartozó követelményeit a 7/2013. (III. 1.) AB határozat vizsgálta. A határozat [38] pontja szerint az Alkotmánybíróság értelmezésében az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz fűződő jog azt a minimális tartalmi követelményt állítja az adóigazgatási eljárásban hozott határozatot felülvizsgáló bírói döntés indokolásával szemben, hogy az eljárási törvény rendelkezéseinek megfelelően a határozat törvényességét érintő lényeges kérdéseit kellő mélységben vizsgálja meg, és ennek indokait döntésében részletesen mutassa be. Ennek megfelelően a régi Pp. 221. §, 339/A. § és 339/B. § bírói alkalmazása akkor van összhangban az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt alkotmányos szabállyal, ha az ítélet indokaiból e minimális tartalmi követelmények kitűnnek. Ez az értelmezés áll összhangban azzal a korábban⁸⁵ megfogalmazott alkotmányos igénnyel, hogy a közigazgatási határozat ellenőrzése során a perbe vitt jogok és kötelezettségek érdemi elbírálást nyerjenek.

Az Alkotmánybíróság ezzel a határozatával teljes mértékben összhangban áll a Kúria régi Pp. 221. § (1) bekezdésére vonatkozó gyakorlata. A Kúria ugyanis csak akkor állapítja meg, hogy nem sérült a törvényhely, ha a jogerős ítéletben az iratoknak megfelelő, pontos tényállást rögzítettek, részletezték a felperes kereseti indokait, bizonyítási indítványait, amelyekre vonatkozó döntésnek okát is adták, megjelölték és ismertették az alkalmazott jogszabályokat, a jogi indoklás során ütköztették a tényállási elemeket, a bizonyítékokat. Mindezek alapján pedig a jogértelmezés logikus, az okfejtés közérthető, minden részletre kiterjedő. A Kúriának a 7/2013. (III. 1.) AB határozatot követően sem volt oka a változtatásra.

A hatóság tisztességes eljárás elveinek megfelelően teljesítendő indokolási kötelezettsége kapcsán egy speciális sorozatper eseményeit érdemes felidézni. Az ügyek sokasága szerencsejáték-felügyeleti ügyben keletkezett, amelyekben egy eddig forgalomban nem lévő technikáról kellett eldönteni, hogy pénznyerő automatának minősíthető-e, vagy sem.

⁸⁴ BALOGH-BÉKESI Nóra (2018c): Tisztességes eljárás a közigazgatási bírói gyakorlatban. In AUER Ádám – BERKE Gyula – GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán szerk.: *Ünnepi kötet a 65 éves Kiss György tiszteletére. Liber amicorum in honorem Georgi Kiss aetatis suae LXV.* Budapest, Dialóg Campus. 63–64.

⁸⁵ 39/1997. (VII. 1.) AB határozat.

A Kúria több esetben új eljárásra kötelezte az alperest, mivel határozatának indokolása hiányos, a felperes bizonyítási indítványairól nem döntött, illetve igazságügyi szakértő igénybevétele volt indokolt.⁸⁶ Az érintett peres eljárásban, annak tartama alatt az alperes Módosító határozatot hozott azzal, hogy az Alaphatározat indokolásának egy-egy bekezdése helyébe új indokolásokat léptetett, illetve kiegészítette a korábbi indokolást. Az új indokolás az adott és más ügyekben rendelkezésre álló bizonyítási eszközöknek a részletes elemzését, értékelését tartalmazta. A jogerős ítéletet hozó elsőfokú bíróság értékelése szerint, mivel azonos kérdésekben a Kúria is az indokolási kötelezettség érdemi megsértését róta az alperes terhére, indokolt a Módosító határozat meghozatala. Az alperes nem kiegészítette, hanem módosította határozatát, de ha kiegészítésnek is kellene tekinteni, a jogszabálysértés nem hatott ki az ügy érdemére.

A Kúria azt állapította meg, hogy a peres eljárás tartama alatt, a határidő megtartásával ugyan lehetőség van nem csupán a közigazgatási döntés visszavonására, hanem módosítására is, azonban a döntés visszavonásának és módosításának mind a közigazgatási eljárásban, mind a peres eljárásban összhangban kell állnia a tisztességes eljárás követelményével. A tisztességes eljárás a jogállamiság és a demokratizmus része. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikke biztosítja a tisztességes eljáráshoz való jogot polgári és büntetőperekben. Az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdése pedig rögzíti: mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Magyarországon tehát már az Alaptörvény előírja a közigazgatási eljárásokra a fair eljárás követelményét. Közigazgatási döntés esetén csupán az indokolásnak a módosítása akkor felel meg a tisztességes eljárás követelményének, ha a jogorvoslattal érintett alaphatározat már tartalmazza a megfelelő, önmagában megálló indokolást, csupán annak egyes elemeiben történik változtatás. A bírósági felülvizsgálat tárgyát képező közigazgatási döntés valós indokait az ügyfélnek/felperesnek a közigazgatási eljárásban kell megismerni, a hiányzó indokolás a perben a Ket. szerinti módosítás alkalmazásával nem pótolható. Az összességében négy oldalas alaphatározat a Ket. követelményének nem felelt meg, a felperes által felajánlott, de mellőzött bizonyítás teljes körű értékelésére csak a 14 és fél oldalas Módosító határozatban került sor. A közigazgatási határozat indokolásának az ügy érdemére kiható hiánya nem pótolható az indokolás peres eljárás során történő módosításával. Ezért a Kúria a jogerős ítéletet, valamint az alperes módosított határozatát hatályon kívül helyezte, és az alperest új eljárásra kötelezte.⁸⁷

Ad e) Az ügyek észszerű határidőn belül való elbírálásának követelménye: Az eljárási határidők a közigazgatási eljárás szerves részei, és ösbűnszintű konfliktusokat képesek generálni a hatóságok és az ügyfelek között. Míg az egyik oldalon az eljárási határidő túllépése nem jár normaszinten előírt jogkövetkezménnyel (a hallgatás intézményével most nem foglalkozunk), addig a másik oldalon sok esetben még csak ki sem menthető, jogvesztést eredményez. A hatósági határidő-túllépést a bíróságok csak mint eljárási jogszabálysértést képesek kezelni, és erre tekintettel azt vizsgálni, hogy az a perben orvosolható-e, ha pedig nem, mennyiben hatott ki az ügy érdemére. Az ítéletekben ez jellemzően azzal a fordulattal

⁸⁶ Például a Kúria Kfv.III.35.339/2015/8. számú ítélete.

⁸⁷ Kúria Kfv.I.35.122/2016/6. számú ítélete.

jelent meg, hogy a határidő túllépésével a hatóság az eljárási határidőre irányadó szabályokat ugyan nem tartotta meg, de ez nem hatott ki az ügy érdemére, ez okból nincs helye a hatályon kívül helyezésnek.⁸⁸ A bíróság a határidő-túllépésre vonatkozó ilyen irányú következtetéseit – mint más esetben is – csak a tényállás függvényében vonhatja le, ami azzal jár, hogy eltérő tényállás alapján arra is lehetőség van, hogy mást állapítson meg. Ilyen eset volt az, amikor a felperes fiatal mezőgazdasági termelők indulásához igényelhető támogatás iránti kérelmet nyújtott be 2015. május 29-én. A hivatal a 3 hónapos határidőn belül a kérelmet nem bírálta el, és az ügyintézési határidőt sem hosszabbította meg. 2015. szeptember 30. napján új jogszabály lépett hatályba, amelyre tekintettel 2015. november 3-án elutasították a felperes kérelmét. A másodfokú hatóság helyben hagyta az elsőfokú döntést. A Kúria hatályában fenntartotta az elsőfokú bíróságnak az alperesi határozatot hatályon kívül helyező és az eljáró hatóság új eljárásra kötelező ítéletét. Értékelése szerint, utalva korábbi döntésére,⁸⁹ az ügy érdemére kiható eljárási szabálysértés az ügyintézési határidő túllépése akkor, ha a határidő-túllépés következtében a másodfokú közigazgatási szerv olyan új jogszabályt alkalmaz, amely az ügyfélre nézve hátrányosabb. Amennyiben két időállapotban a jogszabályok tartalma nem volt ugyanaz, és az alperes betartotta volna a jogszabályban foglalt ügyintézési határidőket, akkor már az elutasításra vonatkozó érvelés alapját jelentő módosítás előtt meg kellett volna hoznia az ügyfélre kedvezőbb határozatot. A hatóság ilyen mulasztása nem eredményezhet a felperes számára kedvezőtlenebb helyzetet.⁹⁰ Megjegyzendő, hogy az ügynek van egy érdekes vetülete is, a „folyamatban lévő ügy” fogalma, amelyre most csak kikacsintunk, de részleteivel nem foglalkozunk.

Az ügyintézési határidőre vonatkozó szempontból nagyon speciális esetkört jelentenek azok az ügyek, ahol a szankció alkalmazására kerül sor a határidő leteltét követően. Az ezen területen érvényesülő jogalkalmazást az 5/2017. (III. 10.) AB határozathoz tartozó különvélemény a következőképpen jellemezte: „[...] a bírói gyakorlat a szankcionálásra jogszabály szerint rendelkezésre álló határidőre a közigazgatási jogsértésért fennálló felelősség időtartamaként, a hatóság oldaláról pedig a reparációra nyitva álló állami igény érvényesítési idejeként tekintett, amelyet a jogbiztonság alkotmányos elvének megfelelően a jogszabálynak kellett pontosan meghatároznia.”⁹¹ Az 5/2017. (III. 10.) AB határozat azonban teljesen más szemszögből, a tisztességes eljárás irányából közelítette meg a kérdést. A [16] pontban foglaltak szerint a tisztességes hatósági eljáráshoz való joghoz hozzátartozik annak biztosítása, hogy a közigazgatási hatóságok a rájuk vonatkozó határidőket betartsák, és a bíróságok e határidők be nem tartását ne az ügyfél terhére, hanem javára értékeljék. A jogalkotót illeti annak – jogpolitikai és praktikus szempontokat is figyelembe vevő – meghatározása, hogy egy adott közigazgatási határozat meghozatalára mennyi idő elegendő, ennek elbírálása azonban nem alkotmányossági kérdés. Az viszont már alkotmányossági kérdés, hogy a jogalkalmazó szervek a jogalkotó által meghatározott kötelezettségeiket teljesítsék, és ne hozzanak meg olyan döntéseket, amelyekre a jogszabályok szövege szerint nincs lehetőségük. A tisztességes hatósági eljáráshoz való Alaptörvényben biztosított jogból az következik, hogy a közigazgatási hatóságok számára a jogalkotó által meghatározott határozathozatali és szankcióalkalmazási határidő elmulasztásának ódiumát

⁸⁸ Például a Kúria Kfv.VI.37.352/2016/5. számú ítélete.

⁸⁹ Kúria Kfv.IV.35.068/2014/6. számú ítélete.

⁹⁰ Kúria Kfv.IV.35.049/2017/5. számú ítélete.

⁹¹ 5/2017. (III. 10.) AB határozat, dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró különvéleménye [55] pont.

a mulasztó, jogszabályi kötelezettségüket határidőben nem teljesítő hatóságok, ne pedig az ügyfelek viseljék. Ezért ennek jövőbeni biztosítására az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményt állapított meg.

A Kúria az előtte lévő első aktuális ügyben⁹² nem érezte tisztének, hogy a hatósági döntés jogkövetkezményeinek vizsgálata során állást foglaljon a jogbiztonság és a tisztességes eljárás elvei között. Élt azzal a lehetőséggel, hogy az új szempontú megközelítéssel eszközt kapott a közigazgatási eljárások évtizedek óta görgetett anomáliájának feloldására, annak felvállalására, hogy a szankciók alkalmazása terén a hatósági oldal késedelme ugyanolyan súllyal értékelhető, mint az eljárás más szektoraiban az ügyfélé.

Az alapul szolgáló tényállás szerint általános forgalmi adó (a továbbiakban: áfa) ügyben az ellenőrzési jegyzőkönyvet 2014. október 17-én közölték a felperessel, az adókülönbözetet, adóbírságot és késedelmi pótlékot tartalmazó elsőfokú határozat 2015. május 11-én kelt. A régi Art. 128. § (1) bekezdés utolsó mondata szerint a határozat meghozatalára nyitva álló határidő utólagos adómegállapítás esetén 60 nap, a hatósági eljárás kezdő időpontjának a jegyzőkönyv, kiegészítő jegyzőkönyv átadásának, kézbesítésének napját kell tekinteni. Az elsőfokú bíróság megállapította, hogy az elsőfokú határozat kiadmányozására valóban határidőn túl került sor, de ez a határidő nem jogvesztő, és a felperes által alkalmazott nyelvtani értelmezéséből sem vezethető le, hogy az adóhatóság csak a régi Art. szerinti határidőn belül lenne jogosult a határozat meghozatalára. Nem következett be az ügy érdemére kiható eljárási jogszabálysértés. A Kúria azonban tekintettel volt az 5/2017. (III. 10.) AB határozatra, elfogadta, hogy az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből eredő alkotmányos követelmény, hogy a jogszabályban meghatározott határidő elteltét követően nem szabható ki szankció. Az adókülönbözet megállapítása a közterhek viselésére vonatkozó alapelvi rendelkezéseknek megfelelően jogszerűen történt: az alperes határozatával a felperes jogszerűtlen adózói magatartását korrigálta. Az alperes jogkövetkezményként késedelmi pótlékot és adóbírságot alkalmazott. A késedelmi pótlék a közteherrel való késedelembe esés miatt terheli az adózókat. A pénzügyi teljesítések késedelme esetén a kamat, illetve a pótlék megfizetésének kötelezettsége általános jogelv, amelynek jellemzői alapján a Kúria nem észlelte azt a tartalmat, amelyet az Alkotmánybíróság az érintett határozatban szankcióként értékelt. Az adóbírság azonban már nem alkotmányos kötelezettségen, nem általános jogelveken, hanem kizárólag a jogalkotó azon elhatározásán nyugszik, hogy adóhiány esetén kerüljön sor adóbírság fizetésére. A Kúria az 5/2017. (III. 10.) AB határozat [15] pontjával azonosan azt állapította meg, hogy az adóhatóság számára a szankcióalkalmazás lehetőségének elenyészése nem „jogvesztés”, hanem pusztán egy addig fennálló lehetőség megszűnése. A határidő elteltét követően az adóhatóságnak nincs lehetősége szankciót alkalmazni, különben a határidők léte veszítené el az értelmét. Különösen irányadó ez a szabály, mivel az Art. pontos, naptári napban meghatározott végső határidőt állapít meg. A Kúria lényegesnek tekintette annak kiemelését, hogy a régi Art. lehetőséget adott az ügyintézési határidő meghosszabbítására, amire azonban a perbeli esetben nem került sor. A döntés elvi tartalma akként lett meghatározva, hogy az adóbírság nem alkotmányos kötelezettségen, nem általános jogelveken, hanem kizárólag a jogalkotó elhatározásán nyugszik, így a törvényi határidő elteltét követően az adóhatóságnak nincs lehetősége szankció alkalmazására.

⁹² Kúria Kfv.I.35.760/2016/6. számú ítélete.

Ad f) *A rendeltetésszerű joggyakorlás*: A rendeltetésszerű joggyakorlás elvét a joggal való visszaélés tilalmából szokás levezetni, de ügyféli oldalon való alkalmazása tulajdonképpen pandantja a hatósági oldalon megkívánt tisztességes eljárásnak. Markáns megnyilvánulási területe az adóeljárás, és nincs olyan adónem, amelynek kapcsán nem lehetne indokolt a figyelembevétele. A régi és új adóeljárási szabályok⁹³ egyaránt úgy fogalmazzak, hogy az adótörvények/önkormányzati rendeletek alkalmazásában nem minősül rendeltetésszerű joggyakorlásnak az olyan szerződés vagy más jogügylet, amelynek célja az adótörvényben/önkormányzati rendeletben foglalt rendelkezések megkerülése. Alkalmazására ugyanúgy, mint a tisztességes eljárás elvének esetében akkor kerül sor, amikor látszólag minden a jogszabályok betartásával zajlik, csak éppen a folyamatok mélységében egészen más jelenségek figyelhetők meg.

Sarkos, de jó példája a nem rendeltetésszerű joggyakorlásnak a következő eset. A felperes mint megbízott különböző sportszervezetekkel mint megbízókkal marketingszerződéseket kötött, majd az egyesületek egyes sportolóival mint megbízottakkal szerződött marketingtevékenységre, a sportszervezet népszerűsítésére. A szerződésekben a sportszervezetek ellenérték nélkül adtak engedélyt a felperesnek az őket megillető marketingjogok hasznosítására és használatára. A felperes egy céghálózat rendszerén keresztül hozzá érkező számlákat számlázta ki a sportszervezeteknek. A sportolók számláinak ellenértékét a sportszervezetektől kapott összegek felhasználásával fedezte. A kapott számlák alapján áfalevonási jogot kívánt érvényesíteni. Az elsőfokú bíróság jogerős ítéletével az alperesi határozatot az elsőfokú határozatra is kiterjedően hatályon kívül helyezte. Kiemelt jelentőséget tulajdonított az Alaptörvény 28. cikkének arra hivatkozva, hogy a jogalkotói cél az, hogy az adóhatóság ténylegesen azokat szankcionálja, akik bizonyítottan adókijátszásban vettek részt. A törvényeket értelmezni nem azt jelenti, hogy betűjüknek engedelmeskedünk, hanem értelmüknek és céljuknak.

A Kúria alapvetőnek tekintette a régi Art. 1. § (7) bekezdését, mivel az áfalevonási jog csak akkor gyakorolható, ha a számlában feltüntetett gazdasági esemény és annak valódi tartalma azonos. A perbeli tényállás mellett azonban azt kell megállapítania, hogy a felperes olyan gazdasági rendszerben tevékenykedett, amely már eleve a jogok nem rendeltetésszerű gyakorlására lett kialakítva. Nem tekinthető ugyanis rendeltetésszerű joggyakorlásnak az, ha valaki (sportszervezet) az őt megillető jogokat úgy engedi át ingyenesen, hogy azokat az áfalevonási jog megnyíltának lehetőségével (a felperestől) visszavásárolja, és ezzel lehetőséget teremt a vevő számára (felperesnek) a beszerzései után levonási jog érvényesítésére. A gazdasági folyamatoknak nem rendeltetésszerű joggyakorlással való megalapozása pedig már eleve akadály a áfalevonási jog gyakorlásának. A jogerős ítéletnek az Alaptörvény 28. cikkére való hivatkozása alapján sem engedhető meg, hogy az adótörvények értelmével ellentétes célra alapított gazdasági társaságok törvényekből eredő jogokat gyakorolhassanak.

Összegzésként kiemeljük, hogy a hatósági eljárás alapelveire vonatkozó kúriai joggyakorlat ilyen kis léptékű áttekintésével is azt állapíthatjuk meg, hogy azok szerves részei az ítélezésnek. Zárógondolatként most itt is alkalmazható, hogy „[a] bírói gyakorlat azt mutatja, hogy a formális jogállam és tartalmi igazságosság követelményének konfliktusa

⁹³ Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 2. § (1) bekezdés és az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény 1. §.

nem feltétlenül növekszik az eljárási jogok jelentőségének emelkedésével, sőt. A törvényi határidőn túl kiszabott adóbírságos döntés jól példázza, hogy miként szolgálhatja a formális jogállam követelménye az (egyébíránt igen elvont) tartalmi igazságosságot.”⁹⁴

3.3. A hatósági eljárás alapelveinek érvényesülése a NAIH gyakorlatában⁹⁵

Az alfejezet célja, hogy a közigazgatási eljárási alapelvek érvényesülését bemutassa a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH) jogértelmezésén és hatósági munkáján, tevékenységén keresztül.

A NAIH tevékenységében az alapelvek általánosságban két különféle szempontból jelennek meg. Egyrészt a NAIH-nak mint hatóságnak az Ákr. alapján kell eljárnia, és az Ákr. alapelveit kell alkalmaznia, tehát az eljárási alapelvek vonatkozásában jogalkalmazói, végrehajtói szerepben van. Másrészt a NAIH az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) szabályainak érvényesülését ellenőrzi, az Infotv. pedig egy keretjellegű, általános szabályokat tartalmazó törvény, amely adatvédelmi anyagi jogi jellegű alapelveket tartalmaz, és ezeknek az alapelveknek az alkalmazását és konkrét adatkezelésben való érvényesülésüket kontrollálja esetről esetre az adatvédelmi hatóság. 2018. május 25-től az általános adatvédelmi rendeletet és az ebben deklarált adatvédelmi szakmai alapelveket kell alkalmazni, ezek az alapelvek azonban lényegi tartalmukat tekintve nagyrészt megegyeznek a korábbi szabályozás alapelveivel. Ezeknek az alapelveknek az érvényesülése, érvényesíthetősége talán jó például szolgálhat az eljárási alapelvek alkalmazása terén is. Az adatvédelmi irányelv alapján kialakított tagállami adatvédelmi szabályok alkalmazásának egyik fontos tapasztalata volt, hogy az adatvédelmi elvek gyakran nem jelennek meg kellőképpen az adatkezelő konkrét intézkedéseiben és gyakorlatában. Ebből kifolyólag e rendelet egyik lehangsúlyosabb újítása, hogy alapvető szintre emelte az elszámoltathatóság koncepcióját. Az adatkezelőknek 2018 májusától sokkal nagyobb tudatosság mellett kell az adatkezeléseiket végezni. Valamennyi adatkezelési műveletet úgy kell megvalósítaniuk az adatkezelőknek, hogy mindig bizonyítani tudják, miként felelnek meg az előírásoknak. Az elszámoltathatóság elve lényegében azt jelenti, hogy az adatkezelőknek mind a szervezeti kultúrájukat, mind tevékenységeiket az adatvédelmi megfontolásokra tekintettel kell kialakítaniuk. Tehát az adatvédelmi alapelvek a „szuperelv”, vagyis az elszámoltathatóság elve segítségével kikényszeríthetőek, és túl lépnek a papírra vetett általánosságokon, amelyeket senki nem vesz komolyan, vagy amelyek túl elvontaknak tűnnek a hétköznapi valóság szempontjából. Érdekes, hogy az Ákr. eljárási alapelveihez is más a jogalkotó hozzáállása a Ket.-hez képest, ugyanis az Ákr. alapelvei már nem(csak) magasztos szempontok, hanem ténylegesen alkalmazandóak, normatív tartalmuk van. Mindezek alapján véleményem szerint mind az uniós, mind a magyar jogalkotó az alapelvek alkalmazhatósága, számonkérhetősége felé mozdult el, még nagyobb jelentőséget adva az alapelvek rendszerének.

⁹⁴ BALOGH-BÉKESI 2018c, 74–75.

⁹⁵ Az alfejezet Balogh Gyöngyi írása. A szövegrész a kézirat lezárása idején hatályos Infotv. figyelembevételével készült, a GDPR alkalmazandóvá válását megelőzően.

Ad a) *A jogszerűség elve – Jogszabályi felhatalmazáson alapuló rendeltetésszerű hatáskörgyakorlás:* A hatóság határozatainak bírósági felülvizsgálata során az adatkezelők által a keresetleveleikben megjelölt leggyakoribb eljárási kifogás, hogy a hatóság túllépte a hatáskörét, vagy nem tisztázta megfelelően a tényállást. Jellemzően azt tekintették hatáskörtúllépésnek az ügyfelek, ha a NAIH nem csupán az Infotv. 61. §-ában nevesített intézkedést alkalmazott, hanem az egyes szakaszokat értelmezve, az adott ügyre szabva konkretizálta, hogy az adott szervezet hogyan módosítsa az adatkezelési gyakorlatát, vagy hogyan tegyen eleget a tájékoztatási kötelezettségének azon túlmenően, hogy szüntesse meg a jogellenes adatkezelést. Az eljáró bíróság ezeket a kifogásokat tárgyaló perekben megállapította, hogy a NAIH a hatáskörét nem lépte túl.⁹⁶ A NAIH-798/2013/H. sz. határozattal kapcsolatos peres ügyben a felperes véleményével szemben, miszerint a NAIH-nak nincs hatásköre arra, hogy szabályzatok átalakítására kötelezzon, a bíróság kimondta, hogy az Infotv. 61. §-a alapján meghatározott cselekmény elvégzésére is fel lehet hívni az adatkezelőt.

Bírósági felülvizsgálat tárgya volt továbbá az a gyakorlat, hogy a NAIH a határozataiban nem csupán az Infotv. sérelmét állapította meg, hanem a mögöttes, kapcsolódó jogszabályok adatkezelésre vonatkozó rendelkezéseinek megsértését is. Az adatkezelők véleménye szerint a NAIH a hatáskörét kiterjesztően értelmezi, és nincs felhatalmazása az Infotv.-n kívül más jogszabály betartásának ellenőrzésére, azonban a bíróság nem kifogásolta ezt a gyakorlatot, mivel az Infotv. keretszabályokat tartalmazó törvény, és mivel minden esetben az Infotv. érvényesülésének vizsgálatára került sor elsődlegesen, és csupán ezt kiegészítve, ehhez szorosan kapcsolódva történt jogsértés megállapítása ágazati törvények egyes rendelkezései tekintetében.

A fentiekén túl – amint az várható is – a felperesek rendszeresen, szinte minden peres ügyben vitatják a bírságkiszabás mikéntjét, a bírság meghatározására vonatkozó szabályok adott ügyre vonatkozó alkalmazását. Az eljáró bíróság szinte minden ilyen ügyben az ítéletében kimondta, hogy a jogellenes adatkezelés miatt kiszabott adatvédelmi bírság jogilag megalapozott: a tényállást a NAIH a bírság kiszabásához szükséges mértékben feltárta, az eljárási szabályokat betartotta, a bírság kiszabása szempontjából a mérlegelés szempontjai a határozatból megállapíthatóak, a mérlegelés okszerűsége a határozatból kitűnik.

A bírságkiszabás témakörén belül van azonban egy olyan kérdés, amely erőteljesen felvetette azt, hogy a NAIH a hatáskörét a jogszabályok keretei között gyakorolja-e.

A NAIH mint autonóm államigazgatási szerv a kialakított jogértelmezése és eljárásrendje szerint nem alkalmazta a fokozatosság elvét és a 2004. évi XXXIV. törvény (Kkv.) 12/A. §-át. A kis- és középvállalkozásnak minősülő adatkezelők ezáltal nem mentesültek a bírságkiszabás alól, és első alkalommal való jogsértés esetén is indokolt esetben bírsághatóak voltak. Ezt a jogértelmezést két esetben is megerősítette az eljáró bíróság.

Az egyik ügy azonban a Kúria elé került, és a Kúria (inkább koncepcionális döntést hozva, mint a konkrét jogszabályhelyeket összevetve) kimondta, hogy első alkalommal elkövetett jogsértés esetén a NAIH a bírságkiszabás helyett csak figyelmeztetést alkalmazhat, hasonlóan más hatóságokhoz. Bár a NAIH ezzel a jogértelmezéssel nem ért egyet, de az ítéletet természetesen tiszteletben tartva eszerint jár el. Azonban az általános adatvédelmi rendelet e vonatkozásban is változást hoz, ugyanis részletesen meghatározza a szankcionálás szabályait, a bírság összeghatárait és szempontrendszerét, és nem ad felmentést a bírsághatóság

⁹⁶ Például a Fővárosi Törvényszék 2.K.31.506/2012/8. számú ítélete.

alól semmilyen szektor számára. Az uniós rendelet elsőbbségéből kiindulva azok a nemzeti szabályok, amelyek nincsenek összhangban az uniós szabályozással, felülíródnak és nem alkalmazandók. Tehát a kis- és középvállalkozások bírságolás alóli mentessége az adatvédelmi ügyekben az új rendeleti szabályozás életbelépésétől fogva nem áll fenn.

Az eljárás és ezen belül a szankcionálás törvényessége tekintetében elmondható, hogy a korábbinál is nagyobb figyelmet kell fordítani erre, mivel az általános adatvédelmi rendelet részletesen felsorolja a bírságolási tényezőket, amelyek alkalmazásánál egyenként biztosítani kell a megfelelő értelmezésüket és az adott esetre vonatkozó alkalmazásukat, és ezt meg kell tudni védeni a bíróság előtt. A várhatóan a korábbinál nagyobb bírságösszegek és az összetettebb bírságkiszabási szempontrendszer a peres ügyek száma növekedésének esélyét vetíti elő.

Egy érdekes, meglehetősen nagy visszhangot kiváltó ügyben (NAIH-1970/2013/H.) a NAIH joghatósága volt kérdéses, és a joghatóság és az alkalmazandó jog kérdése előzetes döntéshozatali eljárás keretében a luxemburgi bíróság elé került. Az úgynevezett Weltimmo-ügy annak a tipikus példája, amikor az adatkezelő szolgáltatása Magyarországra irányul, azonban formálisan más országban telepedett le, ott rendelkezik bejegyzett céggel, és ezzel a magyar hatóságok joghatósága alól kívánja magát kivonni (úgynevezett postaláda-cég). A konkrét esetben a szlovákiai cégbejegyzésen kívül az adatkezelés minden aspektusa magyarnak volt tekintendő. A lefolytatott hatósági eljárás során a NAIH az adatkezelőt bírsággal sújtotta, és az adatkezelési gyakorlat átalakítására szólította fel. A határozat bírósági felülvizsgálata során a bíróság kimondta, hogy a NAIH joghatóságának megállapításához nem szükséges, hogy az adatkezelő Magyarországon székhellyel, telephellyel rendelkezzen, és nem a szerver lokációja a meghatározó. Az adatkezelő azonban ezt a bírói döntést megfellebbezte és továbbra is kétségbe vonta a NAIH joghatóságát. Az ügy a Kúria elé került, amely aztán a luxemburgi bírósághoz fordult előzetes döntéshozatal érdekében. A NAIH az ügy menete során végig azon a határozott állásponton volt, hogy kerülendő az a gyakorlat, amely az érintettek jogérvényesítését és személyes adatai védelmét nehezebbé teszi. A NAIH értelmezése szerint a letelepedésre önmagában nem lehet joghatóságot alapítani, a tényleges tevékenységet kell döntő szempontként figyelembe venni. Nem fogadható el tehát az az eljárásrend, amelyben az adatkezelő azért mentesülne a kötelezettségei alól, mert más tagállamban jegyeztette be a céget. A luxemburgi bíróság a NAIH alapelvfelfogását és jogértelmezését erősítette meg. Tehát a joghatóság mint egy alapvető jelentőségű eljárási kérdés, alapelvi kiindulópont több szinten bírósági felülvizsgálattal méretődött meg, és a NAIH érzékenyítő, az érintettek jogvédelmére fókuszáló álláspontja érvényesült. Olyannyira, hogy ez a bírói döntés az új adatvédelmi szabályozás kialakítására is hatással volt, ugyanis az általános adatvédelmi rendelet az egyes tagállami felügyeleti hatóságok joghatóságának elhatárolásánál az adatkezelő tevékenységi helyét nevezi meg elsődleges szempontnak.

Ad b) A szakszerűség, az egyszerűség, az ügyféllel való együttműködés és a jóhiszeműség követelményeinek megfelelő hatósági eljárás: Elmondható, hogy a NAIH sok esetben az adatkezelés részleteire kiterjedő eljárást folytat le, amelynek során az adatkezelés körülményeinek pontos feltárása érdekében többször informatikai szakértőt is igénybe vesz, továbbá egy esetben pszichológus szakértő felkérésére is sor került, ezáltal is biztosítva a szakszerűséget.

Egyes hatósági eljárásokban az eljárás könnyen lefolytatható, az egyszerűség elve biztosítható, mivel a tényállás adatok, iratok bekérésével tisztázódik, és nem szükséges helyszíni szemle, az adatbázis megtekintése vagy más eljárási cselekmény. Vannak azonban olyan

esetek, amikor az egyszerűség elve nem tud érvényesülni, mert ahhoz, hogy a jogsértés megállapítható és bizonyítható legyen, a gyakorlatban megvalósuló adatkezelési folyamatot kell részleteiben megismerni, és nem is csak a folyamatot, hanem annak rendszerben való szerepét, technikai hátterét, magánszemélyekre való kihatását. Előfordulnak olyan esetek is, amikor az ellenőrzött adatkezelő nem segíti, sőt hátráltatja a tényállás tisztázását azzal, hogy túl általános, semmitmondó válaszokat ad, elhallgat információkat, vagy akár technikai, adminisztratív hibára hivatkozással arról tájékoztat, hogy már nincs meg az irat, az adathordozó. Ilyenkor a NAIH kénytelen több cselekményt alkalmazva, hosszabb idő alatt, többféle bizonyítékot beszerezve eljárni, ami az egyszerűség helyett az összetettség felé tereli az eljárást. De ez az esetkör már átvezet az ügyféllel való együttműködés és jóhiszeműség témájához a tekintetben, hogy nehéz úgy együttműködni az ügyféllel, ha ő maga ezt nem akarja, és az az érdeke, hogy nehezítse az eljárás lefolytatását. Egy konkrét esetben előfordult, hogy háromszor kellett helyszíni szemlére menni – informatikai szakértővel –, és ilyenkor mindig akadályoztatva volt az eljárás. Így például az informatikai rendszerhez nem lehetett hozzáférni, az irodaépületben éppen aznap nem volt áram, éppen aznap a call-center minden munkavállalója szabadságon volt. Az ügyek egy csoportjában az ügyfelek – főként termék-bemutatókat szervező vállalkozások – egyáltalán nem együttműködöek, a végzésekre nem válaszolnak, székhelyükön, telephelyükön nem elérhetőek – jellemzően székhelyszolgáltató cégek adják a székhelycímüket –, az elérhetőségeiket és a bejelentett ügyvezető személyét néhány havonta váltogatják, az idézésre nem jelennek meg. A hatóság ilyen esetekben hiába tanúsít jóhiszemű és együttműködő hozzáállást, kénytelen kényszereszközökkel élni. E tekintetben megjegyzendő, hogy mivel az általános adatvédelmi rendelet fő alapelve az elszámoltathatóság, ez azt is jelenti, hogy az adatkezelőknek kell igazolniuk minden esetben az adatkezelésük jogszerűségét. Amennyiben ez nem történik meg, akkor megállapítható a jogellenes adatkezelés, továbbá önmagában az a magatartás, ha az adatkezelő nem biztosít megfelelő hozzáférést a szükséges információkhoz, vagyis nem együttműködő, komoly bírsággal sújtandó. Tehát elmondható, hogy a hatóságnak továbbra is fennáll a tényállástisztázási kötelezettsége, azonban a bizonyítási teher mégis megfordul, mivel magának az adatkezelésnek a jogszerűségét az adatkezelő bizonyítja.

Ad c) *Az időszűrés követelménye a hatáskörgyakorlás során:* A NAIH hatósági munkáját illetően be kell vallani, hogy ennek az alapelvnek az érvényesülése a legproblémásabb, és meglehetősen sok ügyben jellemző a határidő-túllépés. Ennek oka kettős: egyrészt egy-egy kiterjedtebb, általános adatkezelési gyakorlatot áttekintő ügyben a megszabott ügyintézési idő nem elegendő, különösen akkor, ha az adatkezelő nem együttműködő, illetve ha helyszíni vizsgálatra vagy több végzés megküldésére van szükség, illetve ha nehéz adatvédelmi kérdésekben kell döntenie, vagy ha összetett az adatkezelési folyamat. Másrészt a hatósági feladatok mennyisége, az ügyek száma nem áll arányban az ügyintézők létszámával, ezáltal az ügyintézők túlterheltek. A NAIH-nak a jövőben kiemelkedő figyelmet kell fordítania a megszabott határidők megtartására.

Ad d) *A hivatalbóliség elve:* A hivatalbóliség elvével kapcsolatban az eljárásindítás vonatkozásában az Infotv. 60. § (3) bekezdésében egy speciális szabályozás található, miszerint a NAIH hatósági eljárásai hivatalból indíthatónak tekintendők, vagyis ezek nem kérelemre indult eljárások akkor sem, ha bejelentés érkezett, és azt a hatóság megvizsgálta. Ez a sza-

bályozás a vizsgálati eljárásra és a két eljárásfajta egymáshoz való viszonyára tekintettel íródott. A hivatalbóliség elve érvényesülésének egyéb aspektusai nem térnek el más hatóságok jogalkalmazásától.

A tényállástisztázással kapcsolatban arra a fontos körülményre hívta fel a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 11.K.33.917/2013/7. számú ítéletében a figyelmet, hogy „az alperesnek (NAIH) egyértelműen el kell határolnia a hatósági és nem hatósági jogkörben tett cselekményeket, és ha a jogalanyokra nézve közhatalmi típusú döntéseket hoz, érvényesül a közhatalmi szervek kiszámítható működésének rendjéhez fűződő alkotmányos elvárás [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]. Közhatalom birtokában az alperes kényszerítő erővel avatkozhat be tőle független jogalanyok magatartásába – ellentétben például az ajánlással vagy más nem kötelező erejű állásfoglalással, tájékoztatással.”

A vizsgálati időszak lehatárolása jogilag jelentős tény a bíróság szerint, mert egy jogsértő magatartás miatt kiszabott szankció alkalmazhatóságához figyelembe kell venni a jogsértő magatartás időpontját. A jelen ügyben feltárt és lefolytatott eljárás alapján a közigazgatási bíróság úgy ítélte meg, hogy az alperesi hatóság által pontatlanul megállapított vizsgálati időszak folytán az ügyben egyes jogsértő magatartásokra alkalmazandó jog is kétséges, amelynek feltárása csak megismételt eljárás keretei között lehetséges.

A fenti ítélet indokolása szerint: „Az alperesnek elsődlegesen pontosan ki kell jelölnie a vizsgált adatkezelési tevékenység időszakát, a jogellenesnek tartott magatartások körét. A bíróság utalt arra, hogy az alperes vizsgálhat általános adatkezelési gyakorlatot, de ennek konkrét tényeken és bizonyítékokon kell alapulnia. Az alperesnek tehát meg kell vizsgálnia, hogy az egyes adatkezelési-adatfeldolgozási tevékenységekre mely jogszabály (Avtv./Infotv.) hatálya alatt került sor az adott kérdésben, ehhez képest kell meghatározni az alkalmazandó jogot és az alkalmazható jogkövetkezményeket.”

E bírósági iránymutatás kiemelendő az általános adatvédelmi rendelet hatálybalépését követő jogalkalmazási gyakorlat alakítása szempontjából is, hiszen hasonló jogi rezsimváltásra kerül sor most is, mint 2012. január 1. napjával, az Infotv. hatálybalépésével.

Ad e) Az ügyfélre vonatkozó alapelvek: Az Ákr. 5. § (2) bekezdése szerint: „A hatóság biztosítja az ügyfél, továbbá [...] az eljárás egyéb résztvevője számára, hogy jogaikat és kötelezettségeiket megismerhessék, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását.”

A NAIH kialakított gyakorlata szerint, ha egy ügyben szakvélemény készült, akkor annak egy példányát a hatóság kérés nélkül megküldi az ügyfélnek, tehát nem szükséges az iratbetekintési jogán keresztül kifejezetten kérnie, hogy a hatóság adjon másolatot a szakvéleményből.

A NAIH ügyfélnek segítő hozzáállását tanúsítja a NAIH/2017/450/2/H. sz. ügy végrehajtási szakasza. Az ügyben született határozat rendelkező részének egyes pontjait a kötelezett nem hajtotta végre, ezért a hatóság elrendelte a határozat végrehajtását. A NAIH a végrehajtás elrendelését követően három alkalommal szólította fel az adatkezelőt a végrehajtásra úgy, hogy részletes tájékoztatást adott arról, hogy a rendelkező rész hogyan értelmezendő, hogyan kell teljesíteni a határozatot. Végül a nem teljesítés miatt eljárási bírságot szabott ki a hatóság. Az ügyfél ez ellen bírósági jogorvoslattal élt, hivatkozva – többek között – arra, hogy nem kapott tájékoztatást arról, hogyan kell végrehajtania a rendelkezéseket, továbbá azt is felhozta, hogy a NAIH túlterjeszkedett a hatáskörén, amikor nem fogadta el az adatkezelő álláspontját az egyik kérdéskör vonatkozásában. Ez volt az a pont,

amikor a NAIH „toleranciája” is véget ért, és kétkedve szemlélte ezt az „értetlenkedést”. Az eljáró bíróság is hasonlóan látta a problémát, ugyanis megállapította, hogy a hatóság jogszabályi kötelezettség nélkül is egyeztetett írásban az ügyféllel a hiányosságokról, és tájékoztatásai kellőképpen világosak voltak. Továbbá a felperes arra sem hivatkozott alappal, hogy a hatóság túlterjeszkedett a hatáskörén, amikor elvetette a felperes Infotv.-re vonatkozó jogértelmezési elképzelését.⁹⁷

Ad f) A *jóhiszeműség elve*: Egy nagy súlyú hatósági ügyben fordult elő az, hogy a vizsgált adatkezelő kétségbe vonta a NAIH jóhiszeműségét, az eljárás pártatlanságát, és a NAIH elnökének összeférhetetlenségét próbálta alátámasztani. Az adatvédelmi hatósági eljárás egy nemzetközi háttérrel rendelkező egyház adatkezelése tekintetében folyt különleges adatok széles körét érintően. Ebben az ügyben meglehetősen kiterjedt vizsgálat folyt le, a tényállástisztázó végzéseken túl több alkalommal helyszíni szemlét tartott a NAIH, azokon iratok, dossziék nagy mennyiségét foglalta le. A szemlék egyike előzetes értesítés nélküli helyszíni ellenőrzés volt. A NAIH eddigi tevékenysége során első alkalommal élt a számítógépek és nagyobb mennyiségű iratok lefoglalásának lehetőségével. Tehát több olyan eljárási cselekményt végzett, amelyek kapcsán nagy jelentősége van az eljárás törvényességének, a szabályok betartásának, illetve maguknak az eljárási alapelveknek. A NAIH eljárása és konkrét eljárási cselekményei igen érzékenyen érintették az egyházat és szervezetét, és meg is ragadtak minden lehetőséget, hogy az eljárás lefolytatását kifogásolják. Az egyház képviselője az eljárás során tucatszor kért iratbetekintést, a NAIH minden esetben megfelelően biztosította ezt. A NAIH minden végzésével szemben éltek jogorvoslati jogukkal, és szeretnék volna elérni az eljárás törvényteleniségének, a lefoglalás szabálytalanságának kimondását, azonban – egy eljárási bírságot kiszabó végzés visszavonása kivételével – nem érték cél, ugyanis a bíróság minden esetben elutasította a keresetüket, és rendben lévőknek találta a hatóság fellépését. Ez igen megnyugtató a hatóság számára, és megerősítést jelentett abban, hogy erőteljesebb eszközökkel élve is egyszerre törvényesen és hatékonyan folytathatóak le a vizsgálatok. Az ügyben hozott határozat bírósági felülvizsgálata még ezután következik.

A fentiekén túl röviden érdemes utalnunk *az új adatvédelmi szabályozásra* is, amely alapján jelentősen megváltozik a hatósági eljárások lefolytatásának menete a határon átnyúló adatkezelések tekintetében. Tulajdonképpen közös joghatóság jön létre, így a NAIH együttműködésre kötelezett a többi tagállami hatósággal.⁹⁸

A fő hatóságként eljáró felügyeleti hatóság a döntéshozatali folyamatban együttműködik az érintett felügyeleti hatóságokkal, és koordinálja az eljárást. Mindegyik hatóság a saját eljárásjogát – és ezzel együtt a saját alapelveit – alkalmazza. Az alapelvi rendszerben különbségek lehetnek a tagállamok között, és ezek a különbségek fognak várhatóan előkerülni az egyes eljárásokban, amikor több hatóságnak kell együttműködnie, valamilyen eljárási cselekményt elvégeznie. Kifejezetten érdekesek lesznek ilyen szempontból a felügyeleti

⁹⁷ Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 40.Kpk.45534/20174. számú ítélete.

⁹⁸ Általános adatvédelmi rendelet 57. cikk (1) bekezdés g) pont: a felügyeleti hatóság „együttműködik más felügyeleti hatóságokkal, ideértve az információcserét és a kölcsönös segítségnyújtást is, e rendelet egységes alkalmazásának és érvényesítésének biztosítása érdekében”.

hatóságok közös műveletei. A fő felügyeleti hatóság az érintett felügyeleti hatóságokkal bármikor végezhet közös műveleteket.⁹⁹

Az eljárásjogok és az alapelvek között nincs harmonizáció, igazából az adatvédelmi hatóságok nem is rendelkeznek részletes ismeretekkel arról, hogy a többi, összesen 28 tagállam jogában milyen alapelvek vannak deklarálva, és hogyan érvényesítik ezeket. Tehát egy-egy eljárás során előjöhetnek olyan alapelvek, amelyek nem mindegyik tagállamban ismertek, illetve kodifikáltak. A rendelet nem ad arra választ, hogy mi a teendő ilyen esetben, de annyi elmondható, hogy a fő hatóság eljárásjoga fog érvényesülni, és a többi, érintett hatóságnak ehhez kell alkalmazkodnia. Viszont nem valószínűsíthető, hogy az alapelveket összehasonlítva jelentős eltérések fognak kirajzolódni, ugyanis az alapelvek általában olyan általánosan elfogadott, alapvető, jogállami értékeket tükröznek, amelyek az EU egész területén zsinórmértékül szolgálnak.

4. Konklúzió: az alapelvi szabályok karakterisztikája¹⁰⁰

Ad a) A hatósági eljárás alapelveinek szabályozására vonatkozó összegzésben az alapelvek közvetlen alkalmazhatóságának kérdését vizsgáljuk. Ennek indokát az alapelvek fejlődési íve is alátámasztja. Míg az 1957-ben elfogadott törvényben az alapelvek külön nevesítve nem szerepeltek, alkotmányos alátámasztásuk pedig nem is létezett, addig a 2016-ban elfogadott Ákr. Indokolása az alapelvekről akként szól, hogy „normatív rendelkezésként közvetlenül végrehajthatók is”. Az alapelvek normatív tartalmának kinyilvánítása nagyon fontos kérdés, és előremutató, hogy azt maga a jogalkotó ki is nyilvánítja. A korábbiakban már bemutattuk, hogy az Alaptörvény XXIV. cikkében szabályozott tisztességes ügyintézéshez való jog – a tisztességes eljáráshoz való jog közigazgatási eljárási aspektusaként – abszolút és korlátozhatatlan jog, úgy is mondhatjuk, hogy az alapelvek „királynője” a tisztességes eljáráshoz való jog, amelynek közigazgatási hatósági eljárásban való megjelenése a tisztességes ügyintézéshez való jog.¹⁰¹

Felmerülhet így kérdésként az is, hogy a tisztességes ügyintézéshez való jog közvetlenül (nem részjogaiban megjelenítve) alkalmazható-e a jogviták eldöntésére. A válasz igen.

Ahogy az emberi méltóság is segítségül hívható, ha az általa védett érték részjoggal nem azonosítható (például a megaláztatás elleni védelem körében), úgy a tisztességes eljáráshoz való jog is alkalmazható közvetlenül, más jog segítségül hívása nélkül. Az Alkotmánybíróság közvetlenül a tisztességes eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] sérelmét állapítja meg a 3007/2016. (I. 25.) AB határozatában. A vizsgált ügyben a bírói döntés nem találta jogszerűtlennek a lefordított parkolójeggyel várakozó és az érvényes parkolójegyet öt napon belül személyesen be nem mutató autós szankcionálását a vonatkozó fővárosi szabályozás alapján. Az Alkotmánybíróság ezzel szemben úgy vélte, hogy a polgári eljárás bizonyításra vonatkozó szabályait kellett volna alkalmazni, majd kiemelte, hogy „az ítéletekben felhívott jogszabályokból – illetve ezáltal az ítéleti indokolásból – a jogértelmezés általános szabályainak megtartása mellett nem következnek az indítványozót marasztaló

⁹⁹ A Rendelet 60. cikkének (2) bekezdése, 62. cikkének (1) bekezdése alapján.

¹⁰⁰ A fejezet Ad a) pontja Balogh-Békesi Nóra írása, az Ad b) pont Jugovits Károly írása.

¹⁰¹ BALOGH-BÉKESI 2016, 15.

bírói döntések, így azok [...] sértik az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből levezetett indokolási kötelezettséget, amely az ítéletek alaptörvény-ellenességét eredményezi”. Látható, hogy az Alkotmánybíróság az adott tényállás alapján közvetlenül is alkalmazza a tisztességes eljáráshoz való jogot.¹⁰² Az nem kérdés, hogy alkotmányos vagy törvényekben foglalt alapelvekre lehet hivatkozni az eljárások során, és a hatóság, valamint a bíróság ezt figyelembe veszi az alkalmazandó jogszabályok mellett. Az azonban kérdés lehet, hogy önmagában alapelvei rendelkezésekre alapítható-e érdemi határozat. Azt mondhatjuk, hogy a tendencia mindenképpen arrafelé halad, hogy önmagában az alapelvek is szolgálhatnak a döntések alapjaként, hozzáfűzve azt, hogy természetesen korlátok között.

Az alapelvek, alkotmányos jogok közvetlen érvényesülésére az Alaptörvény katalizátorként hatott. A közigazgatás tekintetében a tisztességes ügyintézés nevesítését tekinthetjük serkentőnek. Utalunk rá, hogy a bírósági eljárások vonatkozásában egyrészt a bírói döntéssel szembeni alkotmányjogi panasz lehetőségének megteremtése „kényszeríti” a bíróságokat, hogy az alkotmányos, alapelvei összefüggéseket figyelembe vegyék, másrészt az Alaptörvény 28. cikke eleve az Alaptörvénnyel összhangban történő jogszabály-értelmezést írja elő.

Önmagában valamely (közigazgatási vagy polgári) alapelv bírósági alkalmazhatóságára nézzünk néhány példát a közigazgatási bírósági gyakorlatból!

A Kúria a Kfv.I.35.007/2012/11. számú döntésében azt fejtette ki, hogy nem lehet egy jogvitát alapelvei rendelkezések alapján eldönteni, ha az adott jogviszonyt speciális jogszabályi rendelkezések szabályozzák. Az ügy alapjául szolgáló tényállás szerint a közigazgatási eljárásban a fél arra hivatkozott, hogy nem volt arról tudomása, hogy iparüzési adót kell fizetnie, a hatóság erről nem tájékoztatta, ezért nem tett eleget bevallási kötelezettségének. Az elsőfokú bíróság mindkét fokú közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezte. Az elsőfokú bíróság hivatkozott a Ket. 5. § (1) és (2) bekezdésére, és kifejtette, hogy az ügyfelet tájékoztatni kell jogairól és kötelezettségeiről. Jelen esetben pedig sem az iparendelékezési, sem az önkormányzati adóhatóság ennek a kötelezettségének nem tett eleget, és noha tudta, hogy a felperes vállalkozási tevékenységet folytat, öt évig nem ellenőrizte a nyilvántartását, így állt elő az a helyzet, hogy egyszerre öt évi adót kellene befizetnie. A hatóságok mulasztottak, eljárásuk nem felelt meg a Ket., illetőleg az Art. szabályainak, ezért jogszabálysértő a visszamenőleges adóztatás. A Kúria kifejtette, hogy az elsőfokú bíróság egy olyan – csupán mögöttes szabályként érvényesülő – alapelvei rendelkezésre alapozta a döntését, amely önmagában nem szolgálhat az ítéleti döntés indokaként, azaz a Ket. alapelveire hivatkozással nem lehetett volna a határozatokat hatályon kívül helyezni, különös tekintettel arra, hogy a perbeli jogügylet mikénti elbírálására speciális jogszabályok vannak. Az ügyben a hatóság elsősorban azt várta az ügyféltől, hogy a több évre vonatkozóan hibásan benyújtott bevallását határidőre javítsa ki, tehát a határozat csak másodlagosan és közvetetten vont maga után adófizetési kötelezettséget.

Ebben a 2012-ben – az Alaptörvény hatálybalépését követő pár hónapon belül – keletkezett ügyben tehát a közigazgatási eljárás alapelvei rendelkezéseinek önmagában való alkalmazhatóságát (és most tekintsünk el attól, hogy a fenti ügyben más tényállási elemek is voltak) elutasították.

¹⁰² Lásd még a tisztességes tárgyalás és bizonyítási indítvány elutasítása rész 2. pontját.

A bírói ítélkezési gyakorlat nem állt meg ennél az álláspontnál.¹⁰³ A Kúria a Kfv.IV.35.038/2014/5. számú ítéletében megállapította, hogy a Ket. alapelveiben megfogalmazottak perben is érvényesíthető jogok és kötelezettségek. A Ket. alapelvi rendelkezéseiből következő kiszámítható működés a törvényes működés melletti, azzal egyenértékű kötelezettség a közigazgatási szerv számára. A Kfv.IV.35.165/2014/5. számú döntésben kifejtett elvi lényeg szerint a törvényekbe foglalt alapelvi rendelkezések sérelmére hivatkozás esetén a bíróságok nem háríthatják el a vizsgálatot. A törvényi alapelvek megsértése is jogszabálysértés. Az újabb döntésekből tehát az tűnik ki, hogy önmagában alapelvi rendelkezésekre is alapozható bírósági ítélet, ha más jogszabály közbejötté nem releváns az ügyben. Ezáltal a tisztességes ügyintézés és a tisztességes eljárás alapelvi követelményét is normatív rendelkezésnek kell tekinteni, olyan szabálynak, amelynek sérelmére közvetlenül is alapozható törvénysértés.

Mindezek mellett az alapelvi rendelkezések alkalmazásának korlátja is van. A Kúria a Kfv.IV.37.241/2016. számú ítéletében arra hívta fel a figyelmet, hogy az alapelvi rendelkezések közvetlen alkalmazása nem lehet parttalan. Ha például a törvény szerint az adott ügycsoportban nincs helye hiánypótlásnak, akkor a hatóság együttműködési kötelezettsége alapelvének felhívása útján a hiánypótlás elmaradását nem lehet a hatóság terhére róni. A Kúria Kfv.IV.37.241/2016. számú döntése szerint a közigazgatási eljárás alapelveire nem lehet közvetlenül döntést alapítani tételes jogi szabályok félretételével.

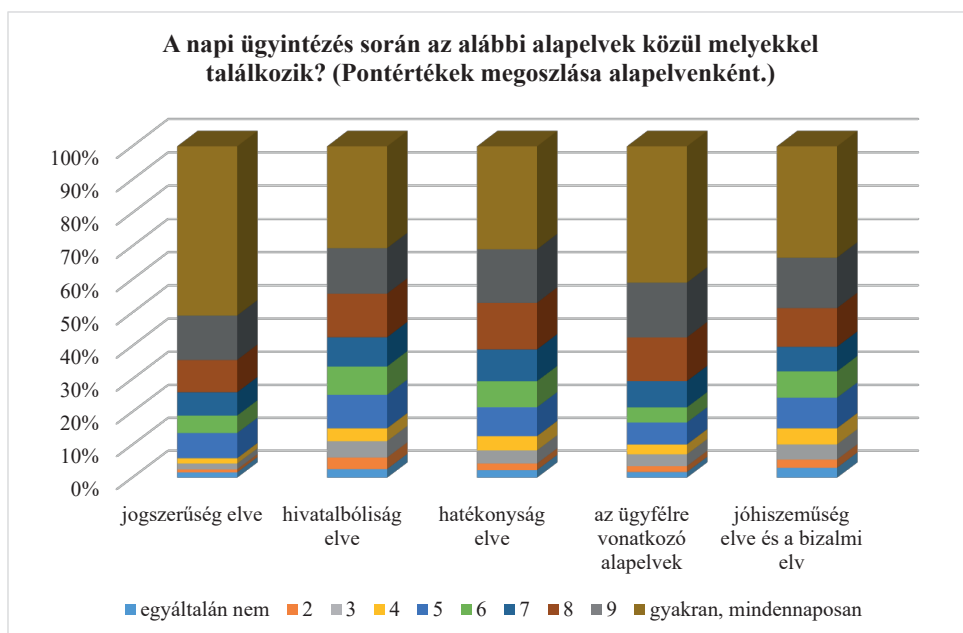
A fentiekből levonhatjuk azt a következtetést, hogy az alapelvek, alkotmányos jogok közvetlen érvényesítése körében (beleértve a tisztességes eljárást is) bírói gyakorlat (alkotmánybírósági és kúriai gyakorlat is), hogy ítélet közvetlenül alapelvre és alkotmányos jogra is alapítható.

Az alapelvek jelentőségének kiemelését, köztük a tisztességes ügyintézéshez való jog kiemelését azért tartom fontosnak, mert a gyakorlatban – akár ügyintézők részéről is – több esetben kérdésként merül fel, hogy valójában érvényesülési körük milyen tartományt fed le, mikor hívhatók fel érdemben, milyen esetekben alkalmazhatók.

A gyakorlati példák bemutatása azért is fontos, mert esetről esetre rajzolódik ki, hogy valójában mit is fed le egy-egy alapelv. Az alapelvek végül is absztrakciók eredményei. Lehetetlen összeszedni minden olyan követelményt, amely egy-egy alapelvhez kapcsolható, a követelményeket a gyakorlat formálja.

Ad b) A kérdőíves felmérés alapelvekre vonatkozó részének első kérdése arra irányult, hogy milyen alapelvekkel találkozók az ügyintéző a napi ügyintézés során.

¹⁰³ Az alapelvek szabályozásával, szerepével, közvetlen alkalmazásával kapcsolatban lásd ROZSNYAI 2013, 117–130.; BALOGH-BÉKESI 2016, 12–17.; FORGÁCS Anna (2012): Alapelvi bíráskodás a közigazgatási hatósági eljárásjogban. In FAZEKAS Mariann szerk.: *Jogi Tanulmányok*. Budapest, ELTE ÁJK. 391–403.



1. ábra

A közigazgatási jog alapelvei a gyakorlatban

Forrás: saját szerkesztés

Az első kérdésre érkezett válaszok alapján azt tapasztaljuk, hogy az alapelvek – bár eltérő gyakorisággal fordulnak elő – minden esetben a hatósági ügyintézés integráns részét képezik: a jogszerűség elvével a megkérdezett ügyintézők 50,9%-a találkozik mindennaposan, míg a közepesnél alacsonyabb értékeket (egyéltalán nem, 2, 3, 4) összesen csak 5,8%-ban adták meg válaszként. Mintegy háromnegyedük (74,1%) a 10-es skálán 7 vagy annál magasabb fontosságot tulajdonít a jogszerűségnek saját ügyintézésében. A hivatalbóliság elvével 30%-uk találkozik gyakran, és 15%-uk adott meg rá 4-nél alacsonyabb értéket, hasonlóan a hatékonyság elvéhez (30,9% szerint gyakori, 12,7% szerint 4 vagy annál kevesebb), illetve a jóhiszeműség elvéhez és a bizalmi elvhez (33,4% és 15,1%). Az utóbbi három – e szempontból alulreprezentált – alapelv és a kiemelkedő értéket elérő jogszerűség között helyezkedik el az ügyfélre vonatkozó alapelvek előfordulása az ügyintézésben, amellyel a megkérdezettek 41%-a találkozik mindennaposan, és csak mintegy egytizedük (10,1%) tartja a 10-es skálán 4 vagy annál kevesebb értéknek megfelelő gyakoriságúra. *Az alapelvek között tehát kiemelt helyen szerepel a jogszerűség, majd az ügyfélre vonatkozó alapelvek, végül – közel azonos értékekkel – a hivatalbóliság, a hatékonyság, illetve a jóhiszeműség elve és a bizalmi elv.*

Az alapelvek közötti prioritási sorrendet az egyes alapelvekre adott, reprezentatív mintán mért átlagpontszámok bizonyítják legkönnyebben: az átlagok a fenti sorrend szerint rendre 8,43 pont, 8,10 pont, 7,39 pont, 7,61 pont, illetve 7,52 pont.

A háttérváltozók hatását tekintve a jogszerűség elvére adott átlagértékhez (1–10-es skálán 8,43 pont) képest az egyes közigazgatási szintek átlageredményei maximum 0,30 ponttal térnek

el: így a jogszerűség leginkább a területi igazgatásban kerül előtérbe (8,52), de a központi igazgatás (8,26) és a helyi igazgatás (8,22) értéke is hasonlóan magas. *A jogszerűség tehát a köz-igazgatás minden szintjén kiemelt fontossággal bír a hatósági ügyintézésben.* Ezen lényegében nem változtat a válaszadók hatósági ügyintézés terén szerzett tapasztalata sem: bár a kevesebb tapasztalattal rendelkezők a 8,43 pontos átlag alatti értékeket jelölték meg, ennek a minimuma is 8,03 pontos átlag a két évnél kevesebb tapasztalattal rendelkezők körében. Ezek az átlag feletti értékek a 10 évnél több tapasztalattal rendelkezők körében jelennek meg, a 20 és 30 év közötti hatósági tapasztalattal rendelkezők a jogszerűsége 9,01 pont átlagos értéket adtak meg. A vertikális tagolódás kapcsán vizsgált további alapelvek közül kissé alacsonyabb átlagpontoszámmal rendelkezik a központi igazgatásban az ügyfélre vonatkozó alapelvek (6,74, a reprezentatív mintán mért országos átlag 8,10), illetve a jóhiszeműség elve és a bizalmi elv (6,07, országos átlag 7,52) előfordulása a hatósági ügyintézésben. Az Ákr. bevezetéséhez kapcsolódó képzések hatása kapcsán az tapasztalható, hogy a képzések nem változtatták meg szignifikánsan az ügyintézők alapelvekhez való hozzáállását, ugyanakkor a – nem ritka esetben sokéves – ügyintézési tapasztalat berögződéseihz képest egy ilyen kismértékű elmozdulás is eredményként értékelhető. A három, reprezentatív mintán alacsonyabb pontszámot elérő alapelv (hivatalbó-liság, hatékonyság, jóhiszeműség és bizalmi elv) eseteiben az Ákr.-rel kapcsolatban képzettek mintáján történő elmozdulás rendre +4,7%, +6,1%, illetve +2,9% a magasabb értékek irányába. Az ügyfélre vonatkozó alapelvek esetén ez a növekmény 4,0%, míg a jogszerűség esetében 0,4%.

Az alapelveknek a hatósági munkába történő integrációjával kapcsolatos értékeléseket, azok területi megoszlását a 2. ábra mutatja.



2. ábra

Az Ákr. alapelveinek érvényesülése területi megoszlás szerint

Forrás: saját szerkesztés

A második kérdés az alapelvek azon funkciójára kérdez rá, amely szerint azok nem valami-féle preambulumként funkcionálnak az Ákr. rendszerében, hanem olyan alapvető alkotmányos értékeként, amelyek szerepükből kifolyólag az eljárásoknak is folyamatosan részét képezik. A második kérdésre adott válaszok szintén *viszsaigazolják az alapelvek jelenlétét a mindennapi ügyintézés során*: a megkérdezett ügyintézők 87,8%-a saját bevallása szerint folyamatosan szem előtt tartja az alapelveket az eljárás során, míg csupán 12,2% vélekedik úgy, hogy a gyakorlatban csak a törvény későbbi szabályait alkalmazza, az alapelvekkel nem foglalkozik, vagy nem találkozik.

Ebben az arányban ugyanakkor – amely szerint 10 válaszadóból majdnem 9 szem előtt tartja az alapelveket – eltérő súllyal szerepelnek a közigazgatás szintjei: a minta érvényes válaszainak 70,4%-a a területi igazgatásban hatósági ügyeket intézőktől származik, míg csupán 8,1% a központi igazgatás részaránya, és 21,4% a helyi igazgatásé. Válaszaik alapján az alapelvek leginkább a területi igazgatásban képezik integráns részét a mindennapi ügyintézésnek (90,79% az igen válaszok aránya), amelyet kissé lemaradva követ a helyi igazgatás (88,14%), a központi igazgatásban viszont ez az érték alacsonyabb (68,42%). A második háttérváltozó, a közigazgatási hatósági eljárások terén szerzett tapasztalat mértéke és az alapelvek érvényesülésének kapcsolata azt mutatja, hogy *annál fontosabbnak és meghatározóbb tényezőnek tartják a hatósági ügyintézők az alapelveket, minél több tapasztalattal rendelkeznek*, bár az eltérés itt sem szembetűnő. A 20 és 30 év közötti (93,29%) és a 30 évnél több tapasztalattal rendelkezőkkel (92,11%) szemben a hatósági ügyintézésben 2 évnél kevesebb tapasztalatot szerzők kevésbé látják mindennaposnak az alapelveket munkájukban (83,64%).

Az Ákr. bevezetésére felkészítő képzés ebben az esetben is mérsékelt hatást ér el: +2,3% az elmozdulás a reprezentatív minta azon válaszai esetében, amelyek szerint az alapelveket folyamatosan szem előtt tartják. A központi igazgatás terén azonban – amelynek 68,42%-os eredménye a többi szinthez képest alacsonynak tekinthető – már jelentősebb javulást eredményezett, a képzettek ugyanis 82,7%-ban a folyamatos érvényesülést jelölték meg (a pozitív elmozdulás tehát 14,28%). A képzések további hatása, hogy az alapelvek fontossága kapcsán azokban az esetekben is változást értek el, amelyekben az ügyintéző maga nem foglalkozik hatósági eljárásokkal: a nem képzettek 73,91%-ban, míg a képzettek 90,0%-ban gondolták úgy, hogy az eljárásokban az alapelveket folyamatosan szem előtt tartják.

A közigazgatási hatósági alapelvek között mindezek alapján egyértelmű prioritás mutatkozik meg. Az eljárások hatósági jellege folytán a legfontosabb alapelv a jogszerűség, fontosak továbbá az ügyfélre vonatkozó alapelvek is, amelyekhez képest némileg háttérbe szorulnak, de még mindig kiemelkedő fontossággal bírnak az egyéb alapelvek. Az alapelveket legfontosabbnak a 20 és 30 év közötti tapasztalattal rendelkezők tartják, a háttérváltozók hatása ugyanakkor az alapelvekre általában alacsony, néhány kivételtől eltekintve – például a központi igazgatás vagy a hatósági eljárásokban tapasztalattal nem rendelkezők szemléletformálása. Végül az is megjegyzendő, hogy a reprezentatív minta adathiánya (a „nem releváns” és a „nem válaszolt” válaszok teljes mintán belüli aránya) viszonylag magas volt, többek között az alapelvek elvont jellegének is betudhatóan.

V. rész

Az alapeljárási szabályok szabályozási karakterisztikája (1957–2018)

1. A közigazgatási hatósági eljárás alapeljárási szakaszának dogmatikai és jogtörténeti alapjai

A közigazgatási hatósági eljárás legfontosabb szakasza az alapeljárási szakasz, amelynek megfeleltetése jelentős mértékben befolyásolja a közigazgatási hatósági eljárás két következő szakaszának a sorsát is, hiszen, amennyiben az alapeljárás során az eljárási szabályokat betartják, nem sérülnek az eljárási jogok, redukálódhat a jogorvoslatok száma.

Ahogy láttuk, Európa országaiban különböző modellek alakultak ki a közigazgatási eljárásjog szabályozását tekintve. Az alapeljárás szempontjából levonható az a következtetés, hogy a tagállamok között alapvető különbség mutatkozik abban, hogy az eljárás egészét vagy csak egyes szakaszait szabályozzák az általános közigazgatási eljárási törvényükben. Különbség elsősorban a szabályozás mélységében, részletességében rejlik. Elvitathatatlan azonban, hogy függetlenül attól, hogy egyes államokban az alapelvek, másutt a részletes jogi szabályozás dominál, a közigazgatási hatósági eljárásban a hatósági és közvetetten az állami akarat realizálódásának eszköze a közigazgatási döntés, vagyis az alapeljárás eredménye a döntésben jelenik meg, így különösen fontos *az alapeljárási szabályok megfelelő, normatív szintű kidolgozása*. Ez abból a szempontból is jelentőséggel bír, hogy a legtöbb eljárási törvény a későbbi szakaszainak szabályozása során többnyire visszautal az alapeljárási szabályokra, gyakran több lépcsőben is. Az alapeljárás szabályozásának jellege határozza meg emellett azt is, hogy milyen a hatóság döntési szabadsága: amennyiben ugyanis az eljárási törvények a lehető legteljesebb szabályozásra törekcszenek, vagyis pontosan megmondják, mikor mit kell tennie a hatóságnak, az eljáró hatóságok hozzászoknak ahhoz, hogy nem kell eljárásjogi értelemben „gondolkodniuk”, hiszen a jogszabály pontos kottát nyújt a jogalkalmazáshoz. Ezzel szemben, ha a szabályozás túl rugalmas, és csak például alapelvi szinten van megköthetve a hatóságok keze, az a jogalkalmazás széttöredezését eredményezheti.

A hazai közigazgatási eljárásjog tekintetében az alapeljárási szabályok *kezdetektől fogva az eljárási kódex részletesen kimunkált részét képezték*.

Könyvünk jelen szerkezeti egysége nem taglalja a tényállás tisztázására és a hatósági döntéshozatalra vonatkozó szabályokat, hiszen azokat önálló könyvrészekben dolgozzuk fel.

2. Az alapeljárási jogintézmények szabályozástörténete

2.1. A közigazgatási eljárásjog alapeljárási szabályozásának jellegzetességei az Et.-ben és az Áe.-ben

Laikusként vagy az Et.-t korábban nem tanulmányozóként azt gondolná az ember, hogy az az akkori történelmi szituációnak megfelelő terminológiát alkalmazó, ma már csak nehezen értelmezhető jogtörténeti produktum. Ez azonban több szempontból sem igaz: az Et. nyelvezete, logikus felépítése, a mai szabályozásban is visszaköszönő egyes hatvan éve jól bevált szabályai alapján azt mondhatjuk, hogy a maga idejében egy *igen modern, eljárásjogi szempontból jól kidolgozott jogszabálynak volt tekinthető*. Különösen igaz ez az alapeljárási szabályokra.

Az 1982-ben hatályba lépett Et.-módosítás – ettől az időponttól beszélünk Áe.-ről – új jogintézményeket is bevezetett az Et. alapeljárási szabályai közé, így például az elintézési határidőre, illetve a szakhatósági közreműködésre vonatkozó rendelkezéseket.

Tekintsük át, milyen jogintézményeket és miként szabályozott az Et., és ehhez képest milyen változásokat hozott az Áe.

Elöljáróban annyit emelnénk ki, hogy mivel szorosan az alapeljáráshoz tartozónak tekintjük, itt szólnunk a hatáskör és az illetékesség szabályairól is.

2.1.1. A hatáskör és illetékesség szabályozása az Et.-ben és az Áe.-ben

Az Et. II. fejezetében határozta meg a hatáskör és az illetékesség szabályait, azonban azok fogalmának definiálására ott sem került sor. A *hatáskör* általános szabályai tekintetében az Et. 2. § (1) bekezdése leszögezte azt a későbbiekben is visszaköszönő szabályt, amely szerint „az államigazgatási szerv hatáskörét *jogszabály állapítja meg* akként, hogy meg kell határozni azt a szervet, amely az ügyben első fokon eljár”.¹ Ezek a rendelkezések az 1982-ben hatályba lépő Áe.-ben is megjelennek, és bár később, de még az Áe. rendelkezései kapcsán állapította meg a Legfelsőbb Bíróság, hogy a közigazgatási szerv hatáskörét analógia alkalmazásával nem lehet meghatározni,² vagyis ahhoz konkrét jogszabályi kijelölés szükséges.³

A hatáskörrel rendelkező szerv és különösen az államigazgatási és az egyéb ügyek egymástól való elkülönítése az Et. és az Áe. idején is számos gyakorlati problémát vetett fel:⁴ tipikusan ilyen volt az azóta is számos tekintetben módosult *kisajátítás* jogintézménye.

¹ Az akkori hatósági fórumrendszer feltérképezésével foglalkozik Szamel Lajos egy 1973-as tanulmányában. Lásd SZAMEL Lajos (1973): Az államigazgatási hatáskörök teljeskörű feltérképezése. *Állam és Igazgatás*, 23. évf. 6. sz. 489–498.

² Lásd a Legf. Bír. Kfv.III.37.447/2006. számú ítéletét.

³ MARTONYI János (1957): Az államigazgatási eljárást szabályozó törvényünk néhány rendelkezéséről. *Magyar Jog*, 4. évf. 8. sz. 202.

⁴ Lásd például Legf. Bír. P.törv.II.20 006/1978. számú ítéletét, amelyben a Bíróság megállapította, hogy a Balaton partvonalának rendezésével összefüggésben támasztott kártalanítási igény nem minősült államigazgatási határozat megtámadása iránt indított pernek. A kereseti kérelemben a felperes kérte, hogy a bíróság kötelezze kártalanítás fizetésére azt az állami szervet, illetőleg társadalmi szervezetet, amely a meder feltöltésével a terület kezelője lett. Államigazgatási határozat hatályon kívül helyezését azonban nem lehetett kérni, mert a kártalanítás kérdésében az államigazgatási hatóság nem hozhatott határozatot.

A Legfelsőbb Bíróság Pf. I. 20 328/1979. számú ítéletében akként foglalt állást, hogy a kisajátítási eljárásban az államigazgatási határozatnak a kártalanítási összeg meghatározására vonatkozó rendelkezése ellen államigazgatási úton nincs helye jogorvoslatnak.⁵

Az Áe. eredeti 4. § (1) bekezdése emellett már azt is leszögezte, hogy az államigazgatási szerv a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén köteles eljárni.⁶ Ez a szabály az Et. számára sem lesz idegen, hiszen látni fogjuk, hogy a 11. § (2) bekezdése ugyanezt a szabályt nevesítette, noha nem itt, a II., hanem az alapeljárási III. fejezetben az eljárás megindításának szabályai között. Az Áe. hivatkozott §-a az *eljárási kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményeit* is rögzítette, és kimondta, hogy ebben az esetben – kérelemre vagy hivatalból – az adott szerv felettes szerve az eljárás lefolytatására utasította a mulasztó szervet.⁷ Az Alkotmánybíróság a 72/1995. (XII. 15.) AB határozatában akként foglalt állást, hogy a felettes szervhez való fordulás lehetősége az eredetileg az Áe.-ben megfogalmazott szabályok szerint nem nyújtott hatékony jogvédelmet, ezért az Alkotmánybíróság határidő⁸ tűzésével felhívta a jogalkotó figyelmét a mulasztás orvoslására. A hivatkozott határozatban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a kilencvenes évekre már nemcsak államigazgatási szervekről, hanem önkormányzati szervekről is beszélhetünk, idesorolva a helyi és a területi önkormányzatokat, valamint az olyan köztestületeket is, amelyek törvényi felhatalmazás alapján közfeladatokat láttak el. Az ilyen szervezetrendszerben a „felettes szerv” fogalma gyakran értelmezhetetlen volt, hiszen előfordult, hogy nem volt felettes szerv. Másfelől az Alkotmánybíróság kifogásolta, hogy ha van is felettes szerv, az Áe. arra nézve sem állapított meg határidőt, hogy a felettes szerv mennyi időn belül köteles elbírálni az ügyfélnek az Áe. 4. § (1) bekezdésére alapított kérelmét. Az Alkotmánybíróság azt is kiemelte, hogy „más jogrendszerekben, ha az illetékes közigazgatási szerv határidőn belül nem ad ki határozatot, elveszíti döntési jogosultságát, s az a felettes szervére hárul át. Van olyan jogrendszer is, ahol bíróság útján lehet kikényszeríteni a közigazgatási döntéshozatalt”.

Ennek köszönhetően az Áe. 1997 júniusában hatályba lépő új szabályai szerint, ha a közigazgatási szerv a felettes szervének utasítására nyolc napon belül nem hozott érdemi határozatot, a felettes szerv főszabály szerint az ügyfél kérelmére az ügyet magához vonta. A felettes szerv az ügyben első fokon járt el, vagy az elsőfokú eljárásra a mulasztóval azonos hatáskörű közigazgatási szervet jelölt ki – azzal egyetértésben. A kijelölt közigazgatási szervnek harminc napon belül kellett érdemi határozatot hoznia. Amennyiben nem volt felettes szerv, illetőleg a felettes szerv intézkedési vagy eljárási kötelezettségének nem tett

⁵ Lásd a Ptk. 178. §-át és az 1976. évi 24. sz. tvr. 19. § (2) bekezdését. Emellett a Legf. Bír. Kf.VI.29.398/1999. számú ítéletében a Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy az akkor hatályos, az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) csak akkor írta elő a kisajátítási eljárás lefolytatásának kötelezettségét, ha az ingatlanok a helyi közút céljára szükséges részén építmény vagy építményrész állt. Ettől eltérő esetben az Étv. az építésügyi hatóság hatáskörébe utalta a helyi közút céljára szükséges rész kisajátítási eljárás nélküli, de a kisajátítási kártalanítás szabályai szerint történő kártalanítás mellett a települési önkormányzat javára való igénybevételét és lejegyzését. A közterület céljára történő igénybevétel és lejegyzés esetén a kártalanítás megállapítása is az elsőfokú építésügyi hatóságként eljáró települési önkormányzat jegyzőjének a hatáskörébe tartozott.

⁶ Lásd az adatvédelmi biztos beszámolóját [1995. július 1. – 1996. december 31.] az *Állásfoglalás közterületi reklámok elhelyezésével kapcsolatos közérdekű adatok kiszolgáltatásáról* alcím alatt.

⁷ Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról szóló 1997. évi XIV. törvény 1997. június 1-jétől hatályos szabályai alapján.

⁸ 1996. december 31.

eleget, a megyei (fővárosi) bíróság a fél kérelmére nemperes eljárásban kötelezte a közigazgatási szervet az eljárás lefolytatására. Ez alól kivételt képezett az az eset, ha az ügy adatigazolóssal, nyilvántartás-vezetéssel, illetőleg hatósági ellenőrzéssel kapcsolatos volt, ugyanis az ilyen ügyekben a mulasztó közigazgatási szerv a felettes szervének az ügyfél kérelme alapján kiadott utasításának tizenöt napon belül köteles volt eleget tenni. Szintén kivételt képezett ez alól a helyi önkormányzat képviselő-testülete,⁹ a főpolgármester, a polgármester, a közgyűlés elnöke, a bizottság, a részönkormányzat testülete, amely ha az önkormányzati hatósági ügyben a határozathozatali kötelezettségét elmulasztotta, az ügyfél kérelmére a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatal vezetője felhívta a képviselő-testületet, hogy legközelebbi ülésén, de legkésőbb harminc napon belül határozzon.¹⁰

Az Áe. előírta az említett eljárási szabályok fellebbezési eljárás során történő alkalmazását is. Emellett az Áe. bevezette a *hatáskörrelvonás tilalmának klauzuláját* is az eljárási kódexbe. Ez a kötött hatósági fórumrendszer azóta is a magyar közigazgatási eljárásjog egyik karakterisztikus eleme.

Az Et.-ben a *hatósági fórumrendszer* az 1957-es viszonyokat tükrözte: ahogyan *Hajdú Zoltán* egy cikkében írja,¹¹ már 1954-ben megfogalmazódott a felduzzadt államapparátus egyszerűsítésének, az államigazgatás állampolgárokhoz közelebb vitelének és a túlzott centralizáció csökkentésének igénye. A reform főként a megyék, a járások és a budapesti kerületek számának csökkentésére irányult, ám végül az ötvenes évek második felében mégsem valósították meg a racionalizálási terveket, éppen ezért a szervezeti átalakítás hiányában az Et.-nek még jelentősebb szerepet szánt a jogalkotó. A helyi szintű tanácsai szervek hatáskörét bővítette azzal, hogy kimondta: a tanácsai szervek látnak el minden olyan államigazgatási feladatot, amelyet jogszabály más államigazgatási szerv hatáskörébe nem utal.¹²

A *hatáskör-telepítés szabályait* tekintve az Et. különbséget tett a tanácsai és a nem tanácsai szervek között.¹³ Ennek megfelelően:

- ha ágazati jogszabály másként nem rendelkezett, a *tanácsai szervek hatáskörébe tartozó ügyekben* első fokon a községi, a járási jogú városi vagy fővárosi (városi) kerületi tanács végrehajtó bizottságának szakigazgatási szerve, ha ilyen nincs, a végrehajtó bizottság elnöke, illetőleg titkára járt el, míg
- ha ágazati jogszabály az elsőfokú államigazgatási szervet nem jelölte meg, a *nem tanácsai szervek hatáskörébe tartozó ügyekben* a járási, járási jogú városi, fővárosi (városi) kerületi igazgatási, ilyen hiányában pedig a legalsóbb fokú területi szerv járt el.¹⁴

⁹ Az Alkotmánybíróság a 33/1999. (X. 30.) AB határozatában megállapította, hogy a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatának az a rendelkezése, amely a mandátumok hitelességéről való döntési jogosultsággal ruházza fel a képviselő-testületet, tiltott hatáskörrelvonást jelent, és mivel a képviselő-testület a törvény által szabályozott társadalmi viszonyt a törvény rendelkezéseibe ütköző módon szabályozta, ezzel megsértette az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésének rendelkezéseit.

¹⁰ Lásd ehhez: TILK Péter (2001): Az államigazgatási alapeljárás néhány problematikus kérdése. *Magyar Közigazgatás*, 51. évf. 3. sz. 153.

¹¹ HAJDÚ Zoltán (1989): Az 1956-os közigazgatási területbeosztási reform földrajzi kérdései. *Tér és Társadalom*, 3. évf. 4. sz. 44.

¹² Lásd az Et. 1. § (2) bekezdését.

¹³ Lásd ehhez: HARDY Zoltán (1976): A hatáskör-gyakorlás átruházásának egyes kérdései. *Állam és Igazgatás*, 26. évf. 9. sz. 796–806.

¹⁴ Lásd az Et. 1. § (3) bekezdését és a 7002/1999. (AEÉ. 8.) APEH irányelvet.

Az Et. meghatározta az úgynevezett *fokozatosság elvét* is,¹⁵ vagyis előírta, hogy az eljáró államigazgatási szerv az ügyben csak azon a fokon járhat el, amelyet részére jogszabály megállapít.¹⁶

Ahogy arra az Áe. 4. § (1) bekezdése kapcsán már utaltunk, az *eljárási kötelezettség* szabályait az alapeljárásról szóló fejezetben találhatjuk. Az Et. 11. § (2) bekezdése mondta ki ugyanis, hogy az államigazgatási szerv köteles a hatáskörébe tartozó ügyekben illetékességi területén eljárni.

A hatáskör megállapításának szabályai az Et.-hez képest egyszerűbbé váltak az Áe.-ben.¹⁷ A főszabály szerint az államigazgatási szerv hatáskörét jogszabály állapította meg, amely az ügyben első fokon eljáró szervet is megjelölte, és a tanácsai szakigazgatási szerv hatáskörébe tartozott minden olyan államigazgatási ügy, amelyet jogszabály nem utalt más államigazgatási szerv hatáskörébe.¹⁸

A Legfelsőbb Bíróság a Legf. Bír. Kpkf. VI. 37.664/2001. számú ítéletében megállapította, hogy a közigazgatási szervet az ügyfél együttműködési kötelezettségének nem teljesítése esetén is döntési kötelezettség terheli, ennek elmulasztása esetén az eljárás lefolytatására kell kötelezni.

A fokozatosság említett elvét egyszerűsítve az Áe. 5. § (3) bekezdése leszögezte, hogy ha jogszabály másként nem rendelkezik, az ügyben első fokon a legalsóbb fokú szerv jár el. Az Et.-hez hasonlóan az Áe. is rögzítette a bíróság hatáskörének megállapítására vonatkozó döntés államigazgatási szervre vonatkozó kötelező jellegét.¹⁹

Itt érdemes utalnunk a ma már nem hatályos²⁰ 3/1998. Közigazgatási jogegységi határozatra, amely kimondta, hogy „a közigazgatási szervnek a közigazgatási jogviszony hiányára alapított hatáskör hiányát megállapító határozata az Áe. 72. §-ának (1) bekezdése alkalmazása szempontjából az ügy érdemében hozott döntés, amely az egyéb törvényi feltételek fennállása esetén bíróság által felülvizsgálható.”

Szintén sokáig meghatározó volt a joggyakorlat szempontjából a *hatáskör-átruházással* kapcsolatban rendelkezéseket megfogalmazó 1/2003. Közigazgatási-polgári jogegységi határozat, amely kimondta – többek között –, hogy

- a közigazgatási szerv hatáskörét csak jogszabály felhatalmazása esetén ruházhatja át (delegálhatja);
- a törvényben megállapított hatáskör gyakorlása történhet úgy is, hogy a közigazgatási szerv valamelyik szervezeti egysége folytatja le az eljárást, de ez a hatáskör jogosultjának személyét és személyes felelősségét nem érinti;

¹⁵ Lásd ehhez: POLGÁR Ferenc (1976): Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata margójára. *Állam és Igazgatás*, 26. évf. 11. sz. 985.

¹⁶ DONÁTH Róbert (1972): A hatáskörátruházás lehetőségei és korlátai. *Állam és Igazgatás*, 22. évf. 2. sz. 107–111.

¹⁷ SZAMEL Lajos (1987): Az államigazgatási eljárási jog alkotmányos szabályozása. *Állam és Igazgatás*, 37. évf. 6. sz. 487–491.

¹⁸ Megjegyezzük, hogy a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (6) bekezdése úgy rendelkezett, hogy ahol jogszabály a) államigazgatási szervet említ, azon közigazgatási szervet; b) államigazgatási vezetőt vagy ügyintézőt említ, azon köztisztviselőt; c) ügyviteli dolgozót említ, azon ügykezelőt; d) államigazgatási dolgozót említ, azon köztisztviselőt, ügykezelőt és fizikai alkalmazottat kell érteni. Ezért könyvünkben az adott időállapotban hatályos normaszövegbeli terminológiát használjuk, így például az államigazgatási szerv és közigazgatási szerv fogalmának használata kapcsán.

¹⁹ Lásd az Áe. 5. § (4) bekezdését.

²⁰ 2010. 11. 24. napjág volt hatályos.

- a *kiadmányozási (aláírási) jog* belső szabályzatban való engedélyezése nem minősül hatáskör-átruházásnak. Ebben az esetben a határozaton fel kell tüntetni azt, hogy a kiadmányozó (aláíró) a hatáskörrel feljogosított személy nevében, az ő megbízásából jár el;
- amennyiben valamelyik közigazgatási szerv határozata elleni fellebbezés elbírálására a jogszabályban megjelölt szerv vezetője rendelkezik hatáskörrel, a közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt indított perben alperesként a szerv vezetőjét kell megjelölni.²¹

A hatáskör megállapításának fenti szabályai aztán az Áe. 2005-ös hatályon kívül helyezéséig tovább finomodtak, és az Áe. 2005-ben már csak annyit írt elő, hogy a közigazgatási szerv hatáskörét jogszabály állapítja meg, amelyben meg kellett határozni azt a szervet, amely az ügyben első fokon eljár, valamint ha jogszabály másként nem rendelkezett, az ügyben első fokon a legalsóbb fokú szerv járt el. Ha a bíróság valamely ügyben a hatáskörét vagy ennek hiányát megállapította, vagy az ügy érdemében határozott, ez a döntés a közigazgatási szervre kötelező volt.²²

Az *illetékesség* szabályai szintén számos hasonlóságot mutatnak a jelenleg hatályos szabályokkal. Az Et. 5. §-a kimondta, hogy „az államigazgatási szerv hatáskörét illetékességi (működési) területén gyakorolja”.²³ Ez a mondat azóta már kikerült az eljárási törvényekből, és csak az *illetékességi okok szabályozása* maradt, amely jobbára az Et. szabályainak továbbfejlesztésével jött létre.²⁴

Az Et. ismerte a belföldi és a nemzetközi jogsegély eszközét, és *megkeresés* terminológia alatt határozta meg a részletszabályait a 9–10. §-ában, amelyeket aztán az Áe. szó szerint átvett.

Az illetékességi okok rendszerét az Et. 6. §-a határozta meg:²⁵ eszerint beszélhettünk ad a) általános és ad b) speciális illetékességet megalapozó okokról, jogalapokról.

Ad a) Az Et. az *általános illetékességi okok* tekintetében az államigazgatási szervek eljárását első fokon megalapozó körülményként az alábbiakat nevesítette:

- az ügyfél állandó vagy ideiglenes lakóhelye (székhelye, telephelye) vagy munkahelye volt;²⁶ ha az ügyfél külföldön vagy ismeretlen helyen tartózkodott, az illetékességet

²¹ Ezzel kapcsolatban később a Legf. Bír. Kfv.III.37.004/2009. számú ítéletében kifejtette, hogy az 1/2003. KPJE jogegységi határozat abban az esetben alkalmazható, ha a közigazgatási szerv vezetője a hatáskör címzettje.

²² Lásd az Áe. 5. §-át.

²³ Lásd ehhez az illetékességi terület vonatkozásában írtakat az alábbi tanulmányban: KILÉNYI Géza (1981): Az illetékességi terület fogalma. Az ügyintézési határidő kezdete és vége. Az ügyfél értesítése egyes eljárási cselekményeknél. *Állam és Igazgatás*, 31. évf. 12. sz. 1132–1134.

²⁴ MARTONYI 1957, 202.

²⁵ Lásd ehhez: ALBRECHT László (1966): A hatósági jogkörök rendezésének és az eljárások egyszerűsítésének néhány kérdése. *Állam és Igazgatás*, 16. évf. 4. sz. 319.; TALLOS József (1969): A jogsegélyszerződéseknek a tanácsai szerveket érintő rendelkezései. *Állam és Igazgatás*, 19. évf. 2. sz. 122.; NAGY Tibor Gyula (1971): A döntéselőkészítés néhány kérdése a hatósági jogalkalmazó tevékenységben. *Állam és Igazgatás*, 21. évf. 5. sz. 431.; SZAMEL 1983, 591., 597., 598.; MÓNUS Lajos (1979): Ki a hatóság: a miniszter és (vagy) a minisztérium? *Állam és Igazgatás*, 29. évf. 11. sz. 970.; KERTÉSZ Márton (1972): Törvényesség, hatósági munka alakulása a tanács törvény nyomán Békés megyében. *Állam és Igazgatás*, 22. évf. 7. sz. 654.; BAJORY Pál (1976): Államigazgatási út – bírósági út egyes kérdései. *Állam és Igazgatás*, 26. évf. 3. sz. 234.

²⁶ A Legfelsőbb Bíróság a Kfv.I.28.093/1997. sz. ítéletében kifejtette, hogy az adóhatóság illetékességének hiánya ténykérdés, nincs jelentősége annak, hogy az eljáró szerv tudott-e erről, vagy sem [1990. évi XCI. tv. 4. § (1) bekezdés].

az ügyfél utolsó ismert hazai lakóhelye alapján, ennek hiányában pedig úgy kellett megállapítani, mintha az ügyfél utolsó ismert lakóhelye Budapest V. kerületében lett volna;

- ingatlanra (földre, házra stb.), továbbá lakásra vonatkozó jogot vagy kötelezettséget érintő ügyben az ingatlan vagy lakás fekvése;
- engedélyhez vagy bejelentéshez kötött tevékenységre vonatkozó ügyben a tevékenység gyakorlásának helye, vagy ahol a tevékenységet gyakorolni kívánták.

Ezekről a klauzuláktól ugyanakkor bármilyen jogszabály eltérhetett.

Az Áe. lényegében megismételte az Et. fentiekben nevesített szabályait. Majd a fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzatokról szóló 1991. évi XXIV. törvény által eszközölt módosításoknak köszönhetően módosult az Áe. 6. § (2) bekezdése, így a továbbiakban, ha az ügyfél külföldön volt, vagy tartózkodási helye ismeretlen volt, az illetékességet az ügyfél utolsó ismert hazai lakóhelye alapján kellett megállapítani, ennek hiányában pedig immáron a fővárosi főjegyző lett illetékes az eljárásra.²⁷

Ad b) Lényegében az általános illetékességi okokat, azaz az Ad a) pontban nevesített főszabályokat egészítette ki az Et. az alábbiakkal:

- amennyiben az eljárás az ügyfél lakóhelye szerint illetékes államigazgatási szerv előtt indult, az ügyfél az elsőfokú határozat meghozataláig kérhette az ügynek a munkahelye szerint illetékes államigazgatási szervhez való áttételét, sőt ez a lehetőség visszafelé is igaz volt, ugyanis olyan esetekben, amikor az eljárás az ügyfél munkahelye szerint illetékes államigazgatási szerv előtt indult, az ügyfél kérhette az ügynek lakóhelye szerint illetékes államigazgatási szervhez való áttételét is;²⁸ ezt a rendelkezést az Áe. már nem tartalmazta;
- a *megelőzés elvét* az Et. 6. § (3) bekezdésében mondta ki, így amennyiben az eljárás „több illetékes államigazgatási szerv előtt” indult, közülük az jár el, amely előtt az eljárás előbb indult meg. Az idézetre azért hívnánk fel a figyelmet, mert itt egy logikai hibát lehet felfedezni: több szerv illetékességgel nem tud rendelkezni az adott ügyben, csak hatáskörrel. Egyébként az Áe. az Et. megkeresésre vonatkozó szabályait annyival egészítette ki, hogy amennyiben az államigazgatási szerv megállapította, hogy a megelőzés alapján az ügyben már más államigazgatási szerv eljár, a saját eljárását megszüntette, illetőleg a határozatát visszavonta, és erről a korábban eljáró államigazgatási szervet és az ügyfelet értesítette;²⁹
- végezetül érdemes utalnunk a *hatásköri, illetékességi összeütközés viszonylag* egyszerű Et.-beli szabályozására is: az Et. akként rendelkezett, hogy ha az illetékességi vitát nem lehetett feloldani, az illetékesség nem volt megállapítható, az eljáró igazgatási szervet az ügy tárgya szerint hatáskörrel rendelkező miniszter jelölte ki. Látni fogjuk, hogy itt némi kollízió fedezhető fel az Et. említett és az eljáró államigazgatási szerv kijelölése alcím alatt nevesített szabályok között. Ez utóbbi ugyanis a hatályos jogunkban is ismert, 1957 óta már számos alkalommal módo-

²⁷ Lásd ehhez: IVANCSICS Imre (1994): A hatáskörmegosztás elméleti és gyakorlati problémái. *Magyar Közigazgatás*, 44. évf. 3. sz. 169–172.

²⁸ MARTONYI 1957, 203.

²⁹ Lásd az Áe. 6. § (4) bekezdését.

sított, finomított hatásköri és illetékességi vita feloldásának a szabályait határozza meg. Az Et. a 8. §-ában a *pozitív és a negatív hatásköri és illetékességi összeütközés*, valamint a megelőzés elve alapján nem eldönthető összeütközések feloldásáról rendelkezik,³⁰ mégpedig akként, hogy elsőként előírta az érintett szervek számára a vita egyeztetés útján való feloldását, amely maximum tizenöt napig tarthatott. Azt követően az eljáró államigazgatási szervet – az Et. terminológiájával élve – a legközelebbi közös felsőbb államigazgatási szerv jelölte ki. Vagyis az Et. még nem tett különbséget a hatásköri és az illetékességi vita kapcsán az eljáró szervet kijelölni jogosult szerv között. Ahogyan az Áe. sem: az Áe. megismételte az Et. szabályait azzal az eltéréssel, hogy az egyeztetés határidejét nyolc napra csökkentette, és úgy rendelkezett, hogy annak eredménytelensége esetén az eljáró államigazgatási szervet a legközelebbi közös felettes államigazgatási szerv, a fővárosban, illetőleg ugyanabban a megyében működő tanácsi szervek esetében a fővárosi, megyei tanács végrehajtó bizottságának titkára, ugyanazon tanács végrehajtó bizottságának szakigazgatási szervei közötti vitában e tanács végrehajtó bizottságának titkára jelölje ki.³¹ Az Áe. rendszerváltást követően³² kiegészített szabályai³³ annyiban módosultak csak, hogy az eljáró közigazgatási szerv kijelölésére illetékességi összeütközés esetén a legközelebbi közös felettes államigazgatási szervet, ennek hiányában – a működési területén eljáró hatóságok közül – a köztársasági megbízottat,³⁴ míg hatásköri összeütközés esetén az Alkotmánybíróságot jelölte ki.³⁵

A *hatáskör és illetékesség vizsgálatának* 1957-es szabályai is visszaköszöttek a Ket.-ben, és egy részük, így például az *áttétel* szabálya a hatályos törvényünkben is. Az Et. 7. § (1) bekezdése kimondta, hogy „az államigazgatási szerv hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakában hivatalból köteles vizsgálni. Ha azt állapítja meg, hogy az ügyben hatásköre nincs vagy nem illetékes, az iratokat haladéktalanul a hatáskörrel rendelkező illetékes szervhez teszi át és erről az ügyfelet egyidejűleg értesíti.” Az áttétellel kapcsolatban a Legfelsőbb Bíróság kiemelte, hogy az államigazgatási szerv polgári jogi kártérítési felelősséggel tartozik a fél olyan káráért, amely abból kifolyólag érte, hogy indokolatlanul késlekedtek az ügynek az arra illetékes állami szervhez való áttételével.³⁶

³⁰ Lásd a 1032/F/1998. AB végzést az eljáró szerv kijelölése iránt benyújtott indítvány tárgyában.

³¹ Lásd az Áe. 8. § (2) bekezdését.

³² A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény 22. §-a alapján.

³³ Lásd Legf. Bír. Kpkf.III.27.118/1999. számú ítéletét.

³⁴ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról szóló 1994. évi LXIII. törvény alapján 1994 októbertől a közigazgatási hivatalok vezetőit kellett érteni rajtuk.

³⁵ Hatásköri összeütközés ügyében döntött az Alkotmánybíróság például a 1069/F/2004. AB határozatában, a 662/F/2004. AB határozatában, a 613/F/1996. AB határozatában, a 711/F/2005. AB határozatában, a 1182/F/2004. AB végzésében, az 1069/F/2004. AB határozatában, a 662/F/2004. AB határozatában, az 541/F/2005. AB határozatában, a 987/F/2000. AB határozatában, a 916/F/2001. AB határozatában, a 653/F/1999. AB határozatában, a 25/2001. (VI. 29.) AB határozatában, az 1038/F/1997. AB határozatában, a 613/F/1996. AB határozatában, az 1032/F/1998. AB végzésében, a 42/1998. (X. 2.) AB végzésében. Lásd ehhez: VINCZE Attila (2009): Egy félreértett alkotmánybírósági hatáskorról: a hatásköri összeütközés megszűntetése. *Közjogi Szemle*, 2. évf. 4. sz. 14., 15.

³⁶ Lásd a Legf. Bír. Pfkf.IX.21.473/1998. számú ítéletét.

Az Áe. szabályai később megismételték az Et. korábbi rendelkezéseit, és ez a szabályozás egészen 2005-ig hatályban is maradt. A Legfelsőbb Bíróság a 3/1998. Közigazgatási jogegységi határozata szerint a közigazgatási szerv – hatásköre hiányát megállapító – határozata kétféle lehet: ha a közigazgatási szerv azt állapítja meg, hogy az ügy elbírálása más közigazgatási szerv hatáskörébe tartozik, és az ügyet – az Áe. 7. § (1) bekezdése szerint – az arra hatáskörrel rendelkező közigazgatási szervhez teszi át, *az áttételt elrendelő határozat nem érdemi határozat*, így bírósági felülvizsgálata kizárt.

Az Áe. említett szabályai a későbbiekben sem változtak, és egészen a hatályon kívül helyezésükig hatályban maradtak.

Az Et. meghatározta az *ideiglenes intézkedés* napjainkban is ismeretes szabályait,³⁷ amelyeket az Áe. annyiban egészített ki, hogy az illetékes államigazgatási szerv az intézkedés fenntartásának szükségességét is felülvizsgálhatta.³⁸

Ezen a szabályokon kívül az Áe. *az illetékességi területen kívüli eljárás* szabályait is meghatározta a 9. §-ában: eszerint az államigazgatási szerv az illetékességi területén kívül akkor végezhetett eljárási cselekményt, ha ezt jogszabály lehetővé tette. A fővárosi kerületi államigazgatási szerv viszont a főváros egész területén végezhetett eljárási cselekményt.

A későbbiekben az utóbbi szabály annyiban módosult, hogy a fővárosi kerületi közigazgatási szerv, illetőleg a megyei jogú város kerületi hivatalának vezetője, a főváros, illetőleg a megyei jogú város egész területén végezhetett eljárási cselekményt.³⁹

2.1.2. Az alapeljárás szabályozása az Et.-ben és az Áe.-ben

Az *alapeljárás* szabályait az Et. III. fejezete határozta meg. Ebben a körben az alábbi jogintézményeket szabályozta:

- ad a) az eljárás megindítása;
- ad b) az anyanyelv használata;
- ad c) a beadvány;
- ad d) a jegyzőkönyv;
- ad e) a képviselő;
- ad f) a kizárás;
- ad g) a határidők és számításuk;
- ad h) az eljárás felfüggesztése és megszüntetése;
- ad i) az igazolás;
- ad j) az iratbetekintés.

³⁷ Az Et. 7. § (2) bekezdése szerint az államigazgatási szerv – tekintet nélkül hatáskörére és illetékességére – köteles azokat az ideiglenes államigazgatási intézkedéseket megtenni, amelyek hiányában a késelem elháríthatatlan kárral vagy veszéllyel járna. Az ideiglenes intézkedésről a hatáskörrel rendelkező illetékes szervet haladéktalanul értesíteni kell.

³⁸ Lásd az Áe. 7. § (2) bekezdését.

³⁹ A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény 23. §-a alapján.

Tekintsük át röviden ezeknek a jogintézményeknek a szabályozási karakterisztikáját!

Ad a) Az *eljárás megindítására* az Et. értelmében hivatalból⁴⁰ vagy kérelemre kerülhetett sor.

A kérelemre induló eljárások kapcsán a Legfelsőbb Bíróság a Kfv.III.28.537/1996. számú ítéletében kimondta, hogy valamely jogosultság megadásáról, engedélyezéséről kizárólag az ügyfél erre irányuló kérelme esetén dönthet a közigazgatási szerv.⁴¹

Emellett ismerte a törvényünk a kérelemre indított eljárás *hivatalbóli folytatásának* lehetőségét is, sőt már az ügyfél ilyen eljárási cselekményről való értesítésének kötelezettségét is kimondta.

Az Áe. aztán 1982-ben bevezetett jó néhány új, előremutató rendelkezést az eljárás megindulásával összefüggésben. Ilyennek tekinthető az *ügyfél eljárás megindulásáról szóló értesítése*,⁴² ám az értesítés kizárólag a jogszabályban meghatározott esetben volt kötelező. Az értesítés mellett az Áe. bevezette a *sokügyfeles eljárások* esetében – vagyis a nagyszámú érdekeltet érintő eljárások vonatkozásában – alkalmazandó közhírré tételt.⁴³

Az Alkotmánybíróság⁴⁴ a még kiforratlan jogintézmény kapcsán megállapította, hogy az Áe. 13. § (2) bekezdéséből közvetlenül sem az ügyfél értesítésének kötelezettsége, sem annak mellőzése nem következik. Annak vizsgálata, hogy az eljárás megindításáról szóló értesítés hiánya mely ügyekben eredményezi az ügyféli jogok gyakorlásának korlátozását és ezzel összefüggésben alkotmányos alapjogok esetleges sérelmét, önmagában az Áe. vitatott rendelkezése alapján nem, csak az adott államigazgatási ügyre vonatkozó speciális eljárási szabályokat is figyelembe véve lehetséges.

Szintén új, az Áe.-vel az eljárási kódexbe került szabály volt a *kérelem visszavonásának a lehetősége* is. Emellett az *eljárás megszüntetéséről szóló értesítés* szintén a tájékoztatási joghoz kapcsolódó garanciális szabály.

Az Áe. említett szabályai egészen a hatályon kívül helyezésükig változatlan tartalommal hatályban maradtak.

Ad b) Az *anyanyelv használatának szabályai* meglehetősen egyszerűek voltak: az Et. kimondta, hogy az anyanyelvét mind szóban, mind írásban mindenki használhatta, és a magyar nyelv ismeretének hiánya miatt senkit hátrány nem érhetett az eljárás során. Az Áe. hatálybalépésével az anyanyelvhasználat szabályai átkerültek az alapelvekre vonatkozó rendelkezések közé a 2. § (5) bekezdésébe.

⁴⁰ A Legfelsőbb Bíróság a Kfv.II.39.239/2006. számú ítéletében megállapította, hogy az építésügyi hatóság egyéves intézkedési határideje az építésügyben szerzett első hivatalos tudomásszerzéstől számít. Szintén a hivatalból indítható eljárás korlátjának tekinthető, hogy a Legfelsőbb Bíróság kimondta azt is a Kfv.I.35.049/2006. számú ítéletében, hogy az elévülési időn túl tévesen kiutalt vámtéher határozati formában történő visszakövetelésére nincs lehetőség.

⁴¹ Lásd az 513/B/1994. AB határozatot.

⁴² Lásd ehhez néhány korábbi felvetést: KILÉNYI 1981, 1134.; MÉSZÁROS József (1985): Az 1981. évi I. tv. szerinti értesítés. Államigazgatási határozat megsemmisítése az ügyfél rosszhiszemű jogszerzésekor. *Állam és Igazgatás*, 35. évf. 7. sz. 657.

⁴³ Lásd az Áe. 13. § (2) bekezdését.

⁴⁴ Lásd a 196/B/2000. AB határozatot.

Ad c) A *beadvány* gyűjtőfogalomként jelent meg az első kódexünkben: idesorolta az Et.⁴⁵ a kérelmet, a panaszt és a bejelentést is, amelyet írásban vagy szóban lehetett az eljárásra illetékes államigazgatási szervén kívül a lakóhelyén vagy munkahelyén működő városi, fővárosi (városi) kerületi vagy községi tanács igazgatási szerveinél előterjeszteni.⁴⁶

Az Áe. 13. § (1) bekezdése aztán akként foglalt állást, hogy „az államigazgatási eljárás az ügyfél kérelmére, bejelentésére, nyilatkozatára (a továbbiakban: *kérelem*) vagy hivatalból” indult meg. Ebből következően a beadvány eredeti gyűjtőfogalma helyett a kérelem mint gyűjtőfogalom került bevezetésre. A kérelmen belül pedig a korábbi szabályozással ellentétben már nem jelenik meg a panasz, annak helyét a felsorolásban a nyilatkozat vette át. Ez azzal is magyarázható, hogy a közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról immáron önálló törvény, az 1977. évi I. törvény rendelkezett.⁴⁷

A kérelem benyújtásának módozatai annyiban változtak az Áe.-ben, hogy a kérelem szóban vagy írásban történő benyújtása mellett az Áe. már lehetővé tette ágazati jogszabályok számára,⁴⁸ hogy az ügyfél a kérelmét az erre a célra rendszeresített nyomtatványon nyújtsa be.⁴⁹

Az Áe. 16. § (4) bekezdése a kérelem benyújtásának szabályait 1982-ben azzal egészítette ki, hogy a magánszemélyek számára tette csak lehetővé az elsőfokú eljárás megindítására irányuló kérelem lakóhely vagy munkahely szerint illetékes helyi tanács végrehajtó bizottságának szakigazgatási szervénél való előterjesztését.

Nagyon fontos kiemelni, hogy már az Et. is rögzítette a beadványok *tartalmuk alapján történő elbírálásának* kötelezettségét.⁵⁰ Ez a szabály aztán az Áe.-ben is visszaköszönt.⁵¹

A kérelem tartalmi elemeit az Áe. akként bővítette, hogy előírta, milyen mellékleteket kell a kérelemhez csatolni, illetőleg melyek csatolása nem kérhető. Az Áe. szabályai⁵² aztán 2001-ben kiegészültek⁵³ azzal, hogy jogszabály lehetővé tette a kérelem elektronikus

⁴⁵ Lásd az Et. 13. § (1) bekezdés, valamint KOROM Mihály (1977): A közérdekű bejelentésekről és panaszokról szóló törvény. *Magyar Jog*, 24. évf. 4. sz. 275–276.; DUDÁS Ferenc (1987): Az egyenletes ügyintézés a gyakorlatban. *Állam és Igazgatás*, 37. évf. 4. sz. 364.; FONYÓ Gyula (1977a): A közérdekű bejelentések, javaslatok, panaszok intézése a tanácsokhoz I. *Állam és Igazgatás*, 27. évf. 7. sz. 577–589.; FONYÓ Gyula (1977b): A közérdekű bejelentések, javaslatok, panaszok intézése a tanácsokhoz II. *Állam és Igazgatás*, 27. évf. 8. sz. 694–704.; VÁGÓ László (1970): A panasz elbírálása az államigazgatási szerv által (Jogalkalmazás kérdései). *Állam és Igazgatás*, 20. évf. 5. sz. 476–478.

⁴⁶ KILÉNYI 1982a, 189–192.

⁴⁷ Lásd a hivatkozott törvény 7. § (1) bekezdését.

⁴⁸ A Legf. Bír. Kfv.X.27.336/1998. számú ítélete például akként foglalt állást, hogy a személyi kárpótlás iránti kérelmet 1994. február 15. és 1994. március 15. között csak a törvényben meghatározott jogosultak nyújthattak be az erre rendszeresített adatlapon; az adatlapon a korábban előterjesztett kérelmek módosítására nincs lehetőség. [Lásd az 1994. évi II. tv. 1. §-át.]

⁴⁹ Lásd az Áe. 16. § (1) bekezdését.

⁵⁰ A Legfelsőbb Bíróság a Kfv.I.35.058/2004. számú ítéletében kimondta, hogy a vámtartozás törlése iránti kérelem nem foglalja magában a vámviszterítésre vonatkozó kérelmet is. A Kf.I.28.513/1997. számú ítéletében a Legfelsőbb Bíróság akként foglalt állást, hogy a közbeszerzési eljárásban a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz benyújtott jogorvoslati kérelmeket tartalmuk szerint kell elbírálni. Nem tartozik a kérelem teljességéhez sem a jogszabályhely, sem a jogsértés nevesített megjelölése, elégséges, ha a sérelmezett tényállást a kérelmező a döntőbizottság elé tárja.

⁵¹ Lásd a Győri Törvényszék K.27238/2006/9. számú határozatát.

⁵² Lásd az Áe. 16. § (1) bekezdését.

⁵³ A 2001. évi XXXV. törvény 31. § (2) bekezdése alapján.

dokumentumban való benyújtását,⁵⁴ amelyre elektronikus forma volt rendszeresíthető.⁵⁵ Emellett az Áe. a korábbi 16. § (4) bekezdésében nevesített, mondhatni kedvezményes kérelembenyújtási szabályokat is pontosította.

Ad d) Az eljárási cselekmények rögzítése kapcsán az Et. a *jegyzőkönyvre* vonatkozó szabályokat⁵⁶ határozta meg akként, hogy szabályozta azoknak az eseteknek a körét, amikor kötelező volt jegyzőkönyv felvétele.⁵⁷ Az Áe. aztán némiképp cizellálta a jegyzőkönyvre vonatkozó szabályokat, és előírta, hogy az Et.-ben nevesítettek mellett jegyzőkönyvet kellett felvenni akkor is, ha a hatóság tárgyalást tartott.⁵⁸

Az Et. emellett rendkívül előremutató módon meghatározta a jegyzőkönyv kötelező tartalmi elemeit is. Ezek lényegében megjelennek az Áe.-ben is, kiegészülve néhány további adattal (például személyi szám). Ezeket aztán az 1992 novemberében hatályba lépő, a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény tovább konkretizálta (és a személyi szám helyett például az ügyfél természetes személyazonosító adatai terminológiát vezette be).

A feljegyzés készítésének kötelezettségét kisebb korrekciók mellett az Áe. is megtartotta.

Ad e) A *képviselet* tekintetében az Et. a hatályos szabályozáshoz hasonlóan különbséget tett a *törvényes*, a *meghatalmazotti* és az *ügygondnoki* képviselet között,⁵⁹ és meghatározta a képviseleti jogosultság vizsgálatának és a képviselő visszautasításának szabályait. Az Áe. ezeket a szabályokat továbbfejlesztette, és például kimondta, hogy ha jogszabály nem írta elő az ügyfél személyes eljárását, helyette törvényes képviselője vagy meghatalmazottja is eljárhatott.⁶⁰ Az általános szabályokat emellett az Áe. kiegészítette azzal is, hogy az iratokat az ügyfél részére, ha pedig törvényes képviselője, ügygondnoka vagy írásban meghatalmazott képviselője volt, ezek részére kell kézbesíteni; az idézés kézbesítése azonban a megidézett részére történt a képviselője egyidejű értesítése mellett.⁶¹

A képviseleti jogosultság vizsgálhatóságára vonatkozó szabályozás változatlan tartalommal került az Áe.-be, ugyanakkor ágazati jogszabály számára már lehetővé tette, hogy a képviseleti jogosultság igazolását meghatározott formához kösse.

A meghatalmazott eljárásának visszautasítása tekintetében az Áe. a nem megfelelő meghatalmazotti jogállás Et.-ben nevesített jogalapjait – fiatal kor vagy testi, illetőleg szellemi fogyatékoság – negligálta, és már csak annyit írt elő, hogy az államigazgatási szerv visszautasította – immáron kógens, mérlegelést nem tűrő szabályozási metódust

⁵⁴ A részletszabályok tekintetében lásd az elektronikus közigazgatási ügyintézésről és a kapcsolódó szolgáltatásokról szóló 184/2004. (VI. 3.) Korm. rendeletet. Lásd ehhez: VEREBICS János (2004): Jogfejlődésünk és az információs társadalom. *Gazdaság és Jog*, 12. évf. 3. sz. 3–11.

⁵⁵ Lásd a Fővárosi Törvényszék K.33338/2006/3. számú határozatát.

⁵⁶ Lásd az Et. 14. §-át.

⁵⁷ Lásd KILÉNYI 1982a, 189.; KERTÉSZ 1972, 651.

⁵⁸ Lásd ehhez a Legf. Bír. Kfv.I.35.595/2000. számú ítéletét, amely az adózás rendjéről szóló törvény és az Áe. jegyzőkönyvre vonatkozó szabályait is érinti.

⁵⁹ Lásd az Et. 15. § (1) bekezdését.

⁶⁰ Lásd az Áe. 18. § (1) bekezdését.

⁶¹ Lásd az Áe. 18. § (5) bekezdését.

választva – az olyan meghatalmazott eljárását, aki az ügyben a képviselőt ellátására nem alkalmas, vagy aki a jogosultságát nem igazolja.⁶²

Az ügygondnok kirendelésére vonatkozó szabályok az Áe.-ben változatlanok maradtak, de a gyámhatóság igénybevételére vonatkozó szabályokat részleteiben továbbra is külön miniszteri rendelet határozta meg.⁶³

Ad f) A *kizárásra* vonatkozó szabályok tekintetében az Et. az *ügyintéző és a hatóság*⁶⁴ eljárásból való kizárásának *abszolút* – az ügyintéző saját ügyének elintézésében nem vehetett részt, továbbá a felsőbb fokú érdemi döntésben nem vehetett részt az az ügyintéző, aki a határozat hozatalában alsóbb fokon részt vett, illetőleg az ügyben tanúvallomást tett, vagy szakértőként járt el –, illetve *relatív* – az eljárásban mint ügyintéző nem vehetett részt az a személy, akitől az ügy tárgyilagosa megítélése nem várható – jogalapjait nevesítette,⁶⁵ azonban a Legfelsőbb Bíróság egy későbbi ítéletében hangsúlyozta, hogy az eljárásból való abszolút és a relatív kizárásra vonatkozó ok minden ügyben a konkrét tények és körülmények alapján értékelendő,⁶⁶ de nem is volt elvárható a kódextől, hogy minden kizárásra okot adó körülményt szabályozzon.

A kizárási ok fennállása esetén azt az ügyintéző az államigazgatási szerv vezetőjének volt köteles bejelenteni, de a kizárási okot az ügyfél is bejelenthette. A szerv vezetője ilyenkor döntött a kizárásról, és kijelölte az eljárás lefolytatására jogosult ügyintézőt.

Érdekes megállapítást tartalmazott ugyanakkor az Et. a hatóság kizárása tekintetében: amennyiben ugyanis a kizárási ok az államigazgatási szerv vezetőjével szemben merült fel, eltérő rendelkezés hiányában az ügyben a felettes szerv által kijelölt ügyintéző járt el.⁶⁷

Az Áe. kizárásra vonatkozó szabályai lényegében változatlanok az Et.-hez képest, csupán néhány kiegészítésre került sor a módosítások alkalmával.

Az Áe. 1992. évi XXIII. törvénnyel módosított szabályai szerint az ügyintézővel szembeni általános abszolút kizárási ok kapcsán az Áe. a köztisztviselő saját ügyében való eljárásának tilalmát nevesítette. Emellett az 19. § (5) bekezdése szerint, ha a kizárási ok a közigazgatási szerv vezetőjével, illetőleg a polgármesterrel, a főpolgármesterrel,⁶⁸ a jegyzővel, a fővárosi főjegyzővel, a megyei jogú város kerületi hivatalának vezetőjével vagy a polgármesteri hivatal ügyintézőjével szemben merült fel, az ügyben – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – a felettes szerv által kijelölt köztisztviselő vagy hatóság járt el.

A lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény módosításáról szóló 2000. évi XLI. törvény alapján bevezetett módosításnak köszönhetően az Áe. hivatkozott §-a kiegészült egy

⁶² Lásd az Áe. 18. § (3) bekezdését.

⁶³ Lásd a gyámhatósági eljárásról szóló 6/1969. (VIII. 30.) MM rendeletet és a gyámhatósági eljárásról szóló 1/1974. (VI. 27.) OM rendeletet.

⁶⁴ Lásd az Et. 16. §-át.

⁶⁵ KILÉNYI 1980b, 540–542.; KILÉNYI Géza (1982b): Az államigazgatási szerv kizárása az eljárásból. A végrehajtás elvégzésének megszakszítása. A bírósági felülvizsgálat körébe tartozó államigazgatási határozatok. *Állam és Igazgatás*, 32. évf. 8. sz. 757–758.

⁶⁶ Lásd a Kfv.II.39.346/2006. számú ítéletét.

⁶⁷ Lásd a Kecskeméti Törvényszék K.21623/2006/6. számú ítéletét.

⁶⁸ A Legfelsőbb Bíróság a Kfv.IV.37.296/2004. számú ítéletében akként foglalt állást, hogy a polgármester az önkormányzati képviselő-testület döntési eljárásában akkor is részt vehet, ha önkormányzati hatósági ügyben elsőfokú szervként járt el.

(8) bekezdéssel, amely akként rendelkezett, hogy a fővárosi, megyei közigazgatási hivatal vezetője a kizárási ok bejelentése nélkül is kijelölte azokat a jegyzőket, akik az önkényesen elfoglalt önkormányzati tulajdonú lakás kiürítése iránti kérelmek alapján eljártak.

Ad g) Az *ügyintézési határidő* és a határidők számítása: az Et. nem az alapeljárási szabályok között, hanem a 37. § (4) bekezdésében rendelkezett arról, hogy ha az eljárás az ügyfél kérelmére indult, az érdemi határozatot a kérelem előterjesztésétől számított harminc napon belül meg kellett hozni.⁶⁹ Az eljáró államigazgatási szerv vezetője a határidőt az ügyfél egyidejű értesítése mellett egy ízben legfeljebb harminc nappal meghosszabbíthatta. Az elintézési határidőt csak az eljárás felfüggesztése szakította meg. Ezen a szabályon pontosított 1982-ben az Áe., és az elintézési határidő szabályait áthelyezve az alapeljárás szabályait taglaló fejezetbe már akként rendelkezett, hogy az *érdemi határozatot* a kérelem előterjesztésétől,⁷⁰ illetőleg az eljárás hivatalból történt megindításától számított harminc napon belül kell meghozni. Ennél rövidebb határidőt bármely jogszabály, hosszabbat pedig csak törvény, törvényerejű rendelet vagy minisztertanácsi rendelet állapíthatott meg.⁷¹ Az Áe. emellett azt is leszögezte, hogy a testületi szerv hatáskörébe tartozó egyedi államigazgatási ügyben az (1) bekezdésben meghatározott határidőn belül, vagy ha ez nem lehetséges, legkésőbb a soron következő testületi ülésen kell határozni. A határidő államigazgatási szerv vezetője általi meghosszabbíthatósága tekintetében előírta, hogy arra csak indokolt esetben kerülhetett sor, és arról – kérelemre indult eljárás esetén – az ügyfelet értesíteni kellett.⁷²

Az Áe. szabályai aztán a következő húsz évben további garanciális szabályokkal egészültek ki: ilyen rendelkezésnek tekinthető, hogy a kiskorú ügyfél esetén soron kívül, de legkésőbb tizenöt napon belül el kellett járnia a közigazgatási szervnek. Emellett az Áe. már azt is előírta,⁷³ hogy ha a felettes szerv a mulasztó közigazgatási szerv helyett azonos hatáskörű másik szervet jelöl ki az eljárásra, az elintézési határidő a kijelölésnek az eljáró

⁶⁹ Lásd ehhez: TOLDI Ferenc (1959b): Határozat végrehajtásának felfüggesztése ügyészi óvás után. A fellebbezési határidő számításáról és az elintézési határidő elmulasztásáról. *Állam és Igazgatás*, 9. évf. 6. sz. 485–486.; VARGA József (1963): Öt éves az eljárási törvény. *Állam és Igazgatás*, 11. évf. 2. sz. 137–141.; TOLDI Ferenc (1963b): Az államigazgatási határozat kihirdetésének jogi hatása... *Állam és Igazgatás*, 13. évf. 6. sz. 476.; VARGA József (1967): Az 1957. évi IV. törvény szerint a 30 napos elintézési határidő a kisajátítási kérelem és mellékletei beérkezésétől számítandó. *Állam és Igazgatás*, 17. évf. 1. sz. 92–93.; MÉSZÁROS József (1972): Az eljárási törvény korszerűsítésének néhány kérdése. *Állam és Igazgatás*, 22. évf. 2. sz. 175.; FONYÓ Gyula (1976a): Az államigazgatási eljárás korszerűsítése elé II. *Állam és Igazgatás*, 26. évf. 10. sz. 874–875.; KILÉNYI Géza (1977): Az 1957. évi IV. törvényről. *Állam és Igazgatás*, 27. évf. 3. sz. 277–278.; MÉSZÁROS József (1978a): Felülvizsgálati kérelem elbírálása. *Állam és Igazgatás*, 28. évf. 1. sz. 97.

MÉSZÁROS József (1978b): Határozatban megszabott teljesítés határidő megváltoztathatósága. Szemléterggyal rendelkező személy megidézése szemlére. *Állam és Igazgatás*, 26. évf. 4. sz. 370.; HOLLÓ-SZOBOSZLAI 1979, 809.; KILÉNYI 1981, 1133–1134.; KILÉNYI 1982a, 190.

⁷⁰ MARTONYI 1957, 203.

⁷¹ KILÉNYI 1977, 278.

⁷² Ezzel kapcsolatban a Kúria a Pfv.20543/2010/4. számú határozatában kiemelte, hogy az Áe. 15. §-ának (5) bekezdése indokolt esetben lehetővé teszi a határidő meghosszabbítását egy ízben, legfeljebb 30 nappal, ebből azonban nem következik, hogy a fellebbezés elbírálására nyitva álló időt automatikusan 60 napban kell figyelembe venni. Szükséges ehhez a meghosszabbításról szóló döntés, valamint – kérelemre indult eljárás esetén – erről az ügyfél értesítése. Mindezek hiányában az ügyfél joggal van abban a hiszemben, hogy a fellebbezését 30 nap alatt elbírálják. A soron kívüli elbírálás iránt előterjesztett kérelmet nem lehet annak tekinteni, hogy a felperes maga is 60 nap elintézési időt vett alapul.

⁷³ Lásd az Áe. a 15. § (3)–(4) bekezdését és a 72/1995. (XII. 15.) AB határozatot.

szervhez érkezések kezdődjön, illetve a felettes szerv eljárása esetén az elintézési határidő az iratoknak a felettes szervhez érkezések kezdődjön.⁷⁴ A Legfelsőbb Bíróság arra is rámutatott, hogy az Áe. 15. § (1) és (5) bekezdéseiben meghatározott határidők *nem jogvesztő jellegűek*.⁷⁵

A határidők kapcsán a leggyakoribb probléma a *határidők túllépése*, illetve a *közigazgatási szerv hallgatása* volt. A Legfelsőbb Bíróság számos határozatában⁷⁶ foglalkozott a kérdéssel: a Legf. Bír. Pf. V. 21 906/1995. számú ítéletében például megállapította, hogy az államigazgatási szerv „hallgatása” a kárfelelőssége alapjául szolgálhat.

A *határidő számításának szabályai* 1957 és 2005 között csak kismértékben változtak. Az Et. az eredeti 34. § (1)–(3) bekezdésében előírta, hogy

- a napokban megállapított határidőkbe a közlés, a kézbesítés, illetőleg a hirdetmény levételének napja nem számít be;
- ha a határidő utolsó napja munkaszüneti nap, a határidő a legközelebbi munkanapon jár le;
- a postán küldött beadvány előterjesztési ideje a postára adás napja,⁷⁷ illetve
- a határidőt kétség esetén megtartottnak kell tekinteni.

A határidő számítása tekintetében az egyik legvitatottabb kérdésköre az eljárási kódex első, közel ötven éves etapjának annak meghatározása, hogy *mely jogintézmények határidejét nem kell beszámítani* az ügyintézési határidőbe. Ez a kérdéskör volt csupán az, amelyen az Áe. is változtatott 1982-ben. Az Et. csak arról rendelkezett, hogy a napokban megállapított határidőkbe a közlés, a kézbesítés, illetőleg a hirdetmény levételének napja nem számít be, illetve a felfüggesztés időtartamát sem kellett az elintézési határidőkbe beszámítani. Az Áe. 39. § (1) bekezdése ehhez képest úgy szólt, hogy a napokban megállapított határidőbe a közlés, a kézbesítés, a hirdetmény kifüggesztésének és levételének napja, valamint a szakhatóság eljárásának időtartama nem számít be.⁷⁸ Ezek a szabályok aztán 2005-ig hatályban maradtak.⁷⁹

Ad h) Az *eljárás felfüggesztése* kapcsán az Et. 37. §-ának rendelkezései kimondták, hogy

- amennyiben az ügy érdemi eldöntése olyan kérdés előzetes elbírálásától függ, amelyben az eljárás más szerv hatáskörébe tartozik, az államigazgatási szerv az eljárást felfüggesztette;
- ha viszont a más szerv előtti eljárás megindítására az ügyfél jogosult, erre megfelelő határidő kitűzése mellett fel kellett hívni.⁸⁰ Ha az ügyfél a felhívásnak nem

⁷⁴ Ezek a rendelkezések az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról szóló 1997. évi XIV. törvény hatálybalépésével kerültek az Áe.-be 1997 júniusában.

⁷⁵ Lásd a Legf. Bír. Kfv.1.35.305/2002. számú ítéletét.

⁷⁶ Lásd a Kúria Kfv.35063/2007/6. számú, illetve a Kfv.39022/2007/8. számú ítéletét.

⁷⁷ Lásd a Kúria Kfv.39022/2007/8. számú ítéletét.

⁷⁸ TILK 2001, 153.

⁷⁹ KARA Pál – MÉSZÁROS József (1996): A hatósági tevékenységről. *Magyar Közigazgatás*, 46. évf. 5. sz. 258–260.

⁸⁰ Lásd ehhez a környezetvédelmi hatósági eljárás egyes kérdéseiről szóló 1/2004. Közigazgatási jogegységi határozatot.

tett eleget, az államigazgatási szerv az eljárást megszüntette, vagy a rendelkezésre álló adatok alapján döntött.⁸¹

A felfüggesztés időtartama az elintézési határidőkbe nem számított be, és a felfüggesztést elrendelő határozat ellen fellebbezésnek volt helye. Ezzel kapcsolatban a Legfelsőbb Bíróság a Kpkf.II.27.450/1998. számú határozatában kifejtette, hogy a felfüggesztésről szóló döntés az ügy tárgyát képező vitát nem dönti el, hiszen az érdemi határozat az az egyedi államigazgatási aktus, amellyel az arra jogosult államigazgatási szerv az ügy tárgyát képező vitát eldönti.

A felfüggesztésre vonatkozó szabályokat aztán az Áe. is megtartotta egészen a 2005-ös hatályon kívül helyezéséig.

Az *eljárás megszüntetése* nem szerepelt önálló alcím alatt az Et.-ben. Az Áe. aztán a különböző eljárási jogintézmények kapcsán rendelkezett az eljárás megszüntetéséről is, így például kimondta, hogy ha az államigazgatási szerv megállapította, hogy a megelőzés alapján az ügyben már más államigazgatási szerv eljár, a saját eljárását megszüntette, illetőleg a határozatát visszavonta, és erről a korábban eljáró államigazgatási szervet és az ügyfelet értesítette.⁸² Azt is kimondta az Áe., hogy ha az államigazgatási szerv megállapította, hogy a megelőzés alapján az ügyben már más államigazgatási szerv eljár, a saját eljárását megszüntette, de ugyanígy járt el akkor is, ha a hivatalból indított vagy folytatott eljárás megindítására vagy a folytatására okot adó körülmény már nem állt fenn.⁸³ Ismerte az Áe. emellett azt a szabályt is, amely az ügyfél nyilatkozatának elmaradása esetén tette lehetővé az eljárás megszüntetését.⁸⁴ Hasonlóképpen az ügyfél eljárási cselekményének elmaradása esetére előírta az Áe. 37. § (1) bekezdése, hogy ha az ügy érdemi eldöntése olyan kérdés előzetes elbírálásától függött, amelyben az eljárás más szerv hatáskörébe tartozott, az államigazgatási szerv az eljárást felfüggesztette, ugyanakkor ha a más szerv előtti eljárás megindítására az ügyfél jogosult, erre megfelelő határidő kitűzése mellett fel kellett hívni. Ha az ügyfél a felhívásnak nem tett eleget, az államigazgatási szerv az eljárást megszüntette, vagy a rendelkezésre álló adatok alapján döntött.

Ad i) Az *igazolás* szabályozása kapcsán az Et. eredeti szabályai⁸⁵ akként rendelkeztek, hogy aki valamely határnapon nem jelent meg, vagy valamely határidőt elmulasztott – ha a jogszabály nem zárja ki –, az eljáró szervnél igazolási kérelmet⁸⁶ terjeszthetett elő, mégpedig az elmulasztott határnaptól, illetőleg az elmulasztott határidő utolsó napjától számított harminc napon belül.⁸⁷ Az igazolási kérelemmel egy időben pótolni kellett az elmulasztott cselekményt is, és az igazolási kérelmet elutasító határozat ellen fellebbezésnek csak akkor volt helye, ha a kérelem fellebbezési határidő elmulasztásának igazolására irányult.

⁸¹ Lásd ehhez: NAGY 1971, 427.

⁸² Lásd az Áe. 6. § (4) bekezdését.

⁸³ Lásd az Áe. 14. § (1)–(2) bekezdését.

⁸⁴ Lásd az Áe. 27. § (1) bekezdését.

⁸⁵ Lásd az Et. 35. §-át.

⁸⁶ A kérelem igazolási kérelemnek minősülése kapcsán lásd a Legfelsőbb Bíróság Kfv.I.35.181/2003.3. számú ítéletét.

⁸⁷ TOLDI Ferenc (1959a): Az igazolás intézménye az államigazgatási eljárásban. *Magyar Jog*, 9. évf. 4. sz. 118–122.

Az 1982-ben hatályba lépett Áe. 40. §-a lényegében átvette az Et. szabályait, és csak néhány pontosítást eszközölt: mindenekelőtt az Et.-vel ellentétben nem tette lehetővé az ágazati jogszabályok számára, hogy az igazolási kérelem előterjesztését kizárják. Emellett kimondta, hogy az igazolási kérelemről az az államigazgatási szerv⁸⁸ dönt, amelynek eljárása során a mulasztás történt.⁸⁹ Másfelől rövidítette az igazolási kérelem előterjesztésére nyitva álló határidőt, és szubjektív határidőként nyolc napot, objektív határidőként pedig hat hónapot határozott meg.⁹⁰ Mindemellett azt is előírta, hogy ha az államigazgatási szerv az igazolási kérelemnek helyt adott, az eljárást folytatta, és – az eljárás eredményétől függően – korábbi határozatát hatályában fenntartotta, módosította vagy visszavonta.⁹¹

Ezek a szabályok aztán egészen 2005-ig hatályban maradtak.⁹²

Többször is felbukkan a bírósági gyakorlatban, hogy a beérkezett igazolási kérelemről minden esetben döntenie kell a hatóságnak, vagyis vonatkoznak-e rá az eljárási kötelezett-ségnél említettek.⁹³

Az igazolás vonatkozásában kiemelendő, hogy egy szervezet belső működésének hiányosságai vagy a munkaszervezési problémák nem tekinthetők elfogadható igazolási oknak.⁹⁴

A bírósági joggyakorlat emellett arra is rámutatott, hogy a közigazgatási eljárásban mérlegelés kérdése, hogy az igazolási kérelemben felhozott indokokat a közigazgatási szerv elfogadja-e. Általában vizsgálándó, hogy az ügyfél, az érdekelt fél a mulasztásban vétlen-e – tehát a jóhiszeműségét vélelmezni kell –, a mulasztás saját hibáján kívül elháríthatatlan okból vagy különös méltánylást érdemlő okból történt-e.⁹⁵

Ad j) Az *iratbetekintés* szabályozása tekintetében az Et. 36. §-ának rendelkezései voltak irányadók.⁹⁶ Az Et. különbséget tett az ügyfél – valamint a képviselője –, illetve más személyek iratbetekintési joga között. Főszabályként előírta az Et., hogy az ügyfél, illetőleg képviselője betekinthes az eljárás során keletkezett iratokba és azokról másolatot készíthet.⁹⁷ Emellett az államigazgatási szerv az ügyfélen vagy képviselőjén kívül más személynek (szerv képviselőjének) is megengedhette az iratokba való betekintést vagy másolat készítését, ha igazolta, hogy az iratok tartalmának ismerete jogainak biztosítása vagy

⁸⁸ Lásd a Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.39.453/2002. számú ítéletét.

⁸⁹ Lásd az Áe. 40. § (1) bekezdését.

⁹⁰ Lásd az Áe. 40. § (2)–(3) bekezdését.

⁹¹ Lásd az Áe. 40. § (5) bekezdését.

⁹² Az Alkotmánybíróság az 54/B/2002. AB határozatában kiemelte, hogy az eljárási szabályok körébe tartozó igazolás intézménye „eleve kisegítő jellegű, melynek célja, hogy a határidőt elmulasztó ügyfél számára eljárási jellegű segítséget nyújtson a mulasztás hátrányos jogkövetkezményeinek elhárításához. Az igazolási kérelemnek helyt adó döntés esetén ugyanis az ügyfél olyan helyzetbe kerül, mintha nem mulasztott volna. Az igazolás tárgyában hozott határozat nem érdemi (ügydöntő) döntés, melyre tekintettel az igazolási kérelmet elutasító határozat elleni fellebbezés – fő szabály szerinti – kizártsága nem sérti a jogorvoslathoz való alkotmányos jogot.”

⁹³ Lásd a Baranya Megyei Bíróság 2.Pf.20.611/1997. számú döntését, illetve a Kúria Kfv.37058/2013/4. számú ítéletét.

⁹⁴ Lásd a Zala Megyei Bíróság 3.KP.20.242/1999. számú határozatát.

⁹⁵ Lásd a Zala Megyei Bíróság 3.KP.20.242/1999. számú határozatát.

⁹⁶ TOLDI Ferenc (1964): Iratbetekintési jog az államigazgatási eljárás során. *Állam és Igazgatás*, 14. évf. 8. sz. 766.; VARGA 1963, 137–141.

⁹⁷ Lásd az Áe. 36. § (1) bekezdését.

feladatainak ellátása céljából szükséges.⁹⁸ Bizonyos iratokat azonban már 1957-ben sem lehetett megtekinteni, így például az államigazgatási szerv nem mutathatta meg a tanácskozásról és szavazásról készített jegyzőkönyvet, vagy a határozatok tervezetét. Lényegében ezek a szabályok köszönnek vissza az 1982-es Áe.-ben is, mindössze a titokfajták pontosítására került sor. Az Áe. ennek megfelelően az iratbetekintési jog alól kivételt képező iratok közé sorolta azokat az iratokat, amelyek államtitkot vagy szolgálati titkot tartalmaztak.⁹⁹ Ezeket a közérdek védelme céljából zárta ki a törvény.¹⁰⁰ Szolgálati titok címén nem lehetett kizárni azonban az olyan iratba való betekintést vagy arról másolat készítését, amelyen az érdemi határozat alapul.¹⁰¹ Ezek a szabályok aztán változatlan tartalommal maradtak hatályban 2005-ig.

Az iratbetekintési joghoz kapcsolódó korabeli joggyakorlat egyik fő kérdése az iratbetekintési jog jogellenes kizárása vagy korlátozása,¹⁰² valamint az iratbetekintésre jogosultak körének meghatározása volt.¹⁰³

Az Et. fent említett szabályai mellett az Áe. új jogintézményeket is bevezetett: a szakhatóság közreműködése¹⁰⁴ mellett látni fogjuk, hogy a tényállás tisztázásához kapcsolódó jogintézmények köre is bővült, de ezeket könyvünk következő részében taglaljuk.¹⁰⁵

Az Áe. 20. §-a által bevezetett szakhatósági szabályok szerint bármilyen ágazati jogszabály elrendelhetette, hogy a határozat meghozatala előtt más államigazgatási szerv (vagyis *szakhatóság*) előzetes hozzájárulása volt beszerzendő.¹⁰⁶ A szakhatóságnak a megkeresést

⁹⁸ Lásd az Áe. 36. § (2) bekezdését.

⁹⁹ BOROS Anita (2013a): *A közigazgatási hatósági eljárás kézikönyve*. Budapest, Menedzser Praxis. 136.; BOROS Anita (2011a): A hatóság vizsgálatának terjedelme a tényállás tisztázása során – az okirati bizonyítás és az alapelvek kapcsolata. *Közigazgatás a gyakorlatban*, 1. évf. 10. sz. 3.

¹⁰⁰ Lásd a Fővárosi Törvényszék K.34952/2009/9. számú ítéletét.

¹⁰¹ A Kf.II.28.757/1997. számú döntésében a bíróság kifejtette, hogy téves volt egy közbeszerzési eljárásban az elsőfokú bíróságnak az az álláspontja, hogy az alperes a szolgálati titok megismerésére nem jogosult hivatalból, és eljárása is csak azokon az iratokon alapulhat, amelyeket a felperes rendelkezésére bocsátott, és amelyekben az akkor hatályos Kbt. 84. §-ában meghatározott ügyféli körnek a minősítő megismerésre jogot biztosított. A Kbt. 81. §-ának (2) bekezdése értelmében ugyanis az ajánlatkérő a beszerzéssel kapcsolatban rendelkezésre álló összes iratot köteles a Bizottságnak megküldeni. Ez a kötelezettsége tehát fennáll akkor is, ha az irat minősített adatot tartalmaz. Mindezek alapján a Legfelsőbb Bíróság azt állapította meg, hogy a felperes a Kbt. 24. §-ának (1) bekezdésében deklarált nyilvánosság elvét nem sértette meg azzal, hogy az eljárás során keletkezett egyes adatokat szolgálati titokká minősített.

¹⁰² A Legfelsőbb Bíróság a Kfv.III.37.965/2001. számú ítéletében kimondta, hogy azzal az eljárással, hogy az elsőfokú közigazgatási szerv, illetőleg az alperes a szakhatósági véleményt a felperesnek nem bocsátotta rendelkezésére, megsértette az államigazgatási eljárás általános alapelvét, amely szerint a közigazgatási szervek előmozdítják a jogok érvényesülését és a kötelezettségek teljesítését az államigazgatási eljárás során, valamint az eljárásban részt vevő szervek és személyek hatékony együttműködésével lefolytatják az államigazgatási eljárást. A közigazgatási eljárás során sérült az Áe. 41. § (1) bekezdésének rendelkezése is, amely az államigazgatási eljárás nyilvánosságának elvét rögzíti, és amely szerint az ügyfél és képviselője az eljárás során keletkezett iratokba betekinthet, és azokról másolatot készíthet.

¹⁰³ Lásd a Legfelsőbb Bíróság Kf.III.35.295/1999. számú ítéletét.

¹⁰⁴ BOROS 2016, 8.; BOROS 2010, 25.; CSIBA Tibor (2011): A szakhatóság közreműködésével kapcsolatos változások. *Közigazgatás a gyakorlatban*, 1. évf. 3. sz. 8.

¹⁰⁵ Lásd ehhez: CSIBA Tibor (2005): A megosztott hatáskör és a szakhatóság mint annak jogosultja. *Magyar Közigazgatás*, 55. évf. 7. sz. 398–404.

¹⁰⁶ A Legfelsőbb Bíróság a Kfv.III.37.075/2007. számú ítéletében kimondta, hogy a jegyző a környezetvédelmi hatósági eljárásban az építésügyi jogszabályok alapján ad szakhatósági véleményt a 20/2001. (II. 14.) Korm. rendelet 8. §-ában meghatározottak szerint.

tizenöt napon belül kellett teljesítenie,¹⁰⁷ de a teljesítésre egy bizonyos határnap is megállapítható volt.¹⁰⁸

Nagyon fontos, hogy az Áe. már 1982-ben ismerte a *hallgatás beleegyezés* szabályát, ugyanis a 21. § (2) bekezdésében kimondta, hogy ha a szakhatóság az előírt határidőn belül, illetőleg a határnapon nem nyilatkozott, hozzájárulását megadottnak kellett tekinteni, kivéve, ha a határnapon a nyilatkozattételre további nyolc napot kért.¹⁰⁹ Ezek a szabályok aztán az Áe. későbbi módosításai során sem változtak.¹¹⁰

2.2. A közigazgatási eljárásjog alapeljárási szabályozásának jellegzetességei a Ket.-ben

A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciójáról szóló 1005/2003. (I. 30.) Korm. határozat az Áe. II. fejezetéről akként vélekedett, hogy az túlnyomórészt a gyakorlatban bevált rendelkezéseket tartalmazott, ezért a fejezet nem szorul alapvető változtatásra, azonban a hatáskör és illetékesség fogalma mellé bevezették a joghatóság fogalmát is.¹¹¹ A koncepció másik fontos eleme, hogy a hatásköri viták elbírálását a továbbiakban nem az Alkotmánybírósághoz, hanem a rendes bírósághoz kívánta telepíteni. A hivatkozott javaslat emellett állást foglalt a belföldi jogsegély, illetőleg a nemzetközi jogsegély intézményeinek részletes szabályozása tárgyában is.

A hivatkozott Korm. határozat szerint az Áe. III. fejezete számos jól bevált rendelkezést tartalmazott, ugyanakkor néhány ponton megfogalmazódott egyes jogintézmények kiegészítésének, pontosításának az igénye: ilyen volt az eljárás megindulásáról szóló értesítés, a bizonyítékok ügyféllel való ismertetésére, a hatósági közvetítő, a szakhatósági közreműködés vagy a kérelemhez csatolandó mellékletekre vonatkozó új, jobbra garanciális szabályok köre.

A továbbiakban áttekintjük a Ket., illetve a jelentősebb Ket.-módosítások az Áe.-hez képest változást eredményező szabályait és az azokhoz kapcsolódó joggyakorlatot.

¹⁰⁷ Lásd a Fővárosi Ítéletábra Pf.21122/2009/3. számú ítéletét.

¹⁰⁸ Lásd az Áe. 21. § (1) bekezdését.

¹⁰⁹ Lásd ehhez a 424/B/1997. AB határozatot.

¹¹⁰ A Legfelsőbb Bíróság a Kf.IV.28.518/1998. számú ítéletében kimondta, hogy a Szerencsejáték Felügyelet határozatát meg lehet támadni azon a címen, hogy jogszabálysértő szakhatósági nyilatkozaton (határozaton) alapul.

¹¹¹ Lásd ehhez: TILK Péter (2005): Joghatóság, hatáskör, illetékesség az új közigazgatási eljárási törvény szabályai alapján. *Magyar Közigazgatás*, 55. évf. 11. sz. 678–689. A Korm. határozat szerint „a jelentős számú, tartós jelleggel Magyarországon tartózkodó nem magyar állampolgár, illetőleg a külföldi jogi személyek magyarországi tevékenysége, valamint európai uniós csatlakozásunk indokoltá teszi a hármas fogalomrendszer bevezetését.”

2.2.1. A hatáskör és illetékesség szabályozása a Ket.-ben

Ahogy a bevezetőben már említettük, a Ket. egyik újítása volt a *joghatóság* fogalomrendszerének a bevezetése.¹¹² A Ket.-Novella 2009-ben szigorított a joghatóság¹¹³ általános szabályaitól eltérést engedő jogforrások körén, de érdemben nem változtatott az eredeti szabályokon, ahogyan a későbbi Ket.-módosítások sem.¹¹⁴

A hatáskör és illetékesség Áe.-ben megszokott szabályai a Ket. hatálybalépésével *kiegészültek és számos helyen felduzzadtak*. Az elmúlt kicsit több mint tíz év alatt a Ket. lényegében minden szabálya módosult kisebb vagy nagyobb mértékben, ezért itt most csak a legfontosabb változások feldolgozására lesz alkalmunk.

A Ket. II. fejezete a joghatóság-hatáskör-illetékesség fogalmi trichotómiájához kapcsolódó szabályok rögzítésére hivatott.

A *joghatóság* tekintetében a 2005-ben hatályba lépett Ket. új jogintézményként határozta meg a magyar állampolgárt vagy Magyarországon nyilvántartásba vett szervezeteket, illetve a nem magyar állampolgárokat és a nem Magyarországon nyilvántartásba vett szervezeteket érintő eljárásokban azokat a szabályokat, amelyek megalapozhatták a magyar hatóságok joghatóságát. A jogintézményt érintő változások főként abban mutatkoztak meg, hogy milyen típusú (például uniós vagy más nemzetközi), illetve jellegű jogszabály (például általában bármilyen jogszabály vagy meghatározott jogforrási szinten elhelyezkedő jogszabály) zárhatta ki a magyar hatóságok joghatóságát. Végül aztán az Ákr. hatálybalépése előtt hatályban volt normaszöveg bármilyen jogszabály számára lehetővé tette a magyartól eltérő joghatósági szabály kikötését.¹¹⁵

A *hatáskörre* vonatkozó szabályok tekintetében *A hatáskör megállapítása és az eljárási kötelezettség* alcím alatt a Ket. – megőrizve az Áe. jól bevált rendelkezéseit – néhány kiegészítő passzust vezetett be a normaszövegbe. A hatóság hatáskörét továbbra is jogszabály állapíthatta meg, azonban a Ket. már azt is előírta, hogy abban meg kellett határozni az adott ügyfajtát és az elsőfokú, illetve a fellebbezés elbírálására jogosult szervet.¹¹⁶

Ezzel kapcsolatban kiemeljük, hogy „... az Alkotmánybíróság 90/2007. (XI. 14.) AB határozatában [...] a jogorvoslathoz való jog tartalmával összefüggésben már vizsgálta a jogorvoslati fórumként eljárni jogosult közigazgatási szervek kormányrendeletben történő meghatározásának megengedhetőségét. E határozatában az Alkotmánybíróság

¹¹² Lásd a Ket. 18. § (1)–(3) bekezdését.

¹¹³ Lásd például a Kúria Kfv.37480/2015/8. számú, a Kfv.37480/2015/8. számú, a Kfv.35642/2015/8. számú, a Kfv.37942/2015/5. számú, a Kfv.35313/2013/8. számú, a Kfv.35293/2013/3. számú, a Kfv.37446/2012/7. számú, a Kfv.37317/2011/5. számú, a Kfv.37555/2010/5. számú, a Kfv.37682/2009/5. számú, illetve a Kfv.37224/2009/7. számú ítéletét.

¹¹⁴ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXIV. törvény annyi változtatást eszközölt, hogy a joghatóság főszabálya kapcsán kimondta, hogy magyar állampolgár, Magyarországon nyilvántartásba vett jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet ügyfél hatósági ügyében Magyarország területén a magyar hatóság jár el. Ettől azonban bármilyen ágazati jogszabály – vagyis nem csak a 2009-ben bevezetettek szerinti törvény – eltérően rendelkezhetett.

¹¹⁵ Lásd ehhez a Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.39.412/2007. számú ítéletét, amelyben a bíróság kimondta, hogy a németországi szokásos tartózkodási hellyel rendelkező kiskorúval való kapcsolattartás meghiúsulása miatti költségterítési igény elbírálására a magyar hatóság joghatósággal nem rendelkezik.

¹¹⁶ Lásd a Ket. 19. § (1) bekezdését.

megállapította, hogy a Ket. 19. §-a, valamint 107. §-a és 108. §-a lehetőséget ad arra, hogy a másodfokon eljáró, azaz a fellebbezés elbírálására jogosult szerv ne csak törvényben, hanem más jogszabályban is meghatározható legyen. Ezen AB határozat meghozatalát követően a törvényalkotó a 2008. évi CXI. törvénnyel 2009. október 1-jei hatállyal módosította a Ket.-et, de a módosítás nem érintette a Ket. 19. §-ában és 107. §-ában az AB határozatban megállapított lehetőséget (a törvényalkotó a Ket. módosításakor a 108. §-t hatályon kívül helyezte). Kifejtette az Alkotmánybíróság e határozatában azt is, hogy »tekintettel a közigazgatási ügyek sokrétűségére a közigazgatási hatósági ügyekben a fórumrendszer, az első- és másodfokon, illetőleg a felügyeleti eljárásban eljárni jogosult szervek köre az általános szabályok szintjén nem szabályozható. Ezért a Ket. 19. §-a úgy rendelkezik, hogy az első fokon eljáró szervet jogszabály határozza meg. A másodfokon eljáró, jogorvoslati jogkört gyakorló hatóságokra nézve a Ket. 107–108. §-ai állapítanak meg általános szabályokat az eljáró szerv felettes szervét jelölve meg jogorvoslati fórumként. Azonban, mivel az általános eljárási szabályok jellegüknél fogva nem lehetnek figyelemmel minden egyes közigazgatási ügy és minden egyes közigazgatási hatáskört gyakorló szerv jogállásának sajátosságaira, az általános eljárási törvénynek a jogorvoslati fórumrendszerre vonatkozó szabályai értelemszerűen másodlagos szabályok. Ami azt jelenti, hogy a Ket.-nek ezek a szabályai akkor alkalmazandók, ha más jogszabály: törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik.« E határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy mivel a Kormányt az Alkotmány 40. § (3) bekezdése alapján megilleti az államigazgatási rendszeren belül a szervezetalakítás joga, amely a szervezet hatáskörének szabályozását is magában foglalja, nem tekinthető alkotmányellenesnek, hogy a Ket. a közigazgatási jogorvoslati fórumrendszer alakítására felhatalmazást ad a Kormánynak is.¹¹⁷

A Ket. újítása volt az önkormányzati hatósági ügyben eljáró szervek nevesítése is.¹¹⁸ Szintén elvi jelentőségű volt a *hatáskör-átruházással* kapcsolatos korábbi jogalkalmazási problémák feloldása érdekében a hatáskör-átruházás szabályainak meghatározása. A Ket. eredeti szabályai csak a törvényben meghatározott esetben tették lehetővé a hatósági hatáskör, illetve annak gyakorlásának az átruházását.¹¹⁹ Nem minősült a Ket. eredeti szövege szerint a hatáskör átruházásának, ha a külképviseleti hatóság egyes – más magyar hatóság hatáskörébe tartozó – hatósági ügyek intézésében közreműködött.¹²⁰ Ehhez kapcsolódóan a Ket. átvette az Áe. hatáskörrelvonás tilalmára vonatkozó szabályait is.

Igen részletes szabályokat fogalmazott meg a Ket. a *hatóság jogellenes hallgatásával* összefüggésben: az Áe. szabályait részletezve meghatározta az ilyenkor követendő eljárásrend egyes etapjait és az azokhoz rendelt határidőket. Ezeknek a szabályoknak az alkalmazását a Ket. már nemcsak a fellebbezésre, hanem a szakhatósági eljárásra is előírta.

¹¹⁷ Lásd a 430/B/2007. számú AB határozatot.

¹¹⁸ Lásd a Ket. 19. § (2) bekezdését, illetve KARA Pál (1999): Javaslat az önkormányzati és államigazgatási feladat- és hatáskörök felülvizsgálatára. *Magyar Közigazgatás*, 49. évf. 1–2. sz. 6.

¹¹⁹ Lásd a Ket. 19. § (3) bekezdését.

¹²⁰ Lásd a Ket. 19. § (3) bekezdését.

A Ket.-Novella aztán néhány pontosítást eszközölt a Ket. eredeti 19–20. §-ának rendelkezésein, amelyek közül a legfontosabbak az alábbiak:

- kizárta, hogy jogszabály a hatóság szervezeti egységére hatáskört telepítsen;¹²¹
- a korábbi szabályozást felváltva úgy rendelkezett, hogy nem minősült a hatáskör átruházásának, ha a hatáskör gyakorlója kiadmányozási jogát jogszerűen átengedte;¹²²
- a korábban napokban meghatározott határidőket a II. fejezetben is mindenütt munkanapokra változtatta.

A Ket. 2011-es módosítását¹²³ követően az előbbieken említett szabály kismértékű feloldódásának lehetünk tanúi, hiszen ágazati törvény számára mégis lehetővé tette, hogy jogszabály a hatóság szervezeti egységére hatáskört telepítsen,¹²⁴ és a munkanapokban megállapított határidőket visszaállította naptári napokra.¹²⁵ Az előbbi szabály aztán kikerült a Ket.-ből.

2013-ban a hatáskör általános szabályai kiegészültek¹²⁶ azzal, hogy törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott ügyekben az integrált ügyfélszolgálat, vagyis a kormányablak az ügyre vonatkozó külön jogszabályban meghatározott, az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság mellett az elsőfokú eljárás lefolytatására hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságnak minősül.¹²⁷

Szintén lényeges változást eredményezett a járási rendszer kialakítása és annak közigazgatási hatósági eljárásban történő leképeződése, hiszen a járások kialakításáról, valamint ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény¹²⁸ alapján az önkormányzati hatóságok a helyi önkormányzati képviselő-testület, ideértve a megyei önkormányzat közgyűlését is, valamint átruházott hatáskörben annak a Ket. 19. § (2) bekezdése¹²⁹ szerinti szervei, a polgármester, főpolgármester, megyei közgyűlés elnöke, illetve a főjegyző, jegyző lettek.¹³⁰

¹²¹ Lásd a Ket. 19. § (1) bekezdését.

¹²² Lásd a Ket. 19. § (3) bekezdését.

¹²³ A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvényt módosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény számos apróbb szövegpontosítást eszközölt, így például a megyei és fővárosi kormányhivatalok felállításával a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzéséért felelős szerv terminológiája kikerült a törvényükből.

¹²⁴ A Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény 164. §-ának módosító rendelkezése alapján, hatályos 2011. január 1-jétől.

¹²⁵ Lásd a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvényt módosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény 87. § (2) bekezdését.

¹²⁶ Lásd az egyes törvényeknek a közigazgatási hatósági eljárásokkal, az egyes közhiteles hatósági nyilvántartásokkal összefüggő, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2013. évi LXXXIV. törvény 55. § (4) bekezdését.

¹²⁷ Lásd a kormányablakok kialakításával, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi CCXVIII. törvényt.

¹²⁸ 2013. január 1-jei hatállyal.

¹²⁹ A Ket. 19. § (2) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lépett: ha önkormányzati rendelet eltérően nem rendelkezik, önkormányzati hatósági ügyben első fokon a képviselő-testület jár el. A képviselő-testület ezt a hatáskörét a polgármesterre, a bizottságra, a társulásra vagy a jegyzőre ruházhatja át.

¹³⁰ A gyakorlatban egy igen problematikus kérdés végére tett pontot a Kúria a Kfv.II.37.480/2015. számú ítéletében, amelyben kimondta, hogy a közterület-használati engedéllyel kapcsolatos jogvita önkormányzati hatósági ügy. Hasonló megállapításra jutott a Kúria a Kfv.IV.37.645/2013/7. számú ítéletében is.

Szintén változás következett be a *hallgatással összefüggő szabályozásban is*, hiszen a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXIV. törvény¹³¹ alapján a fellettes szerv a mulasztó hatóságot az eljárás során kívüli lefolytatására utasította konkrét határidő megjelölése nélkül.¹³² Szintén 2012-ben bevezetett új szabályként írta elő a Ket., hogy a hatóság eljárási kötelezettségének elmulasztása esetén a mulasztás megszüntetésére felszólító, az ügyészségről szóló törvény szerinti ügyészi felhívásban megállapított határidő eredménytelen elteltét követően az ügyész a közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz fordulhat a hatóság eljárásra kötelezése iránt.¹³³

Az *illetékesség* szabályozása lényegében az Áe. jól bevált szabályainak Ket.-be történő implementálását jelentette, különösen az általános illetékességi okokat tekintve.

A különös illetékességi okok tekintetében a Ket. eredeti, 2005-ben hatályba lépett rendelkezései szerint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű vagy különleges szakértelmet igénylő ügyekben törvény vagy kormányrendelet kijelölhette azt a hatóságot, illetve szakhatóságot, amely meghatározott ügyekben az ország egész területére kiterjedő illetékességgel eljár, noha ilyenkor ki kellett kérni annak a hatóságnak az ügyvel kapcsolatos – egyébként nem kötelező jellegű – véleményét, amely a kijelölés hiányában az ügyben egyébként illetékes lett volna.¹³⁴ A Ket.-Novella néhány pontosító rendelkezés bevezetése mellett az illetékesség szabályrendszerén nem változtatott, talán azt a kivételt megemlítve, hogy az engedélyhez vagy bejelentéshez kötött szövegrészt vezette be a tevékenység gyakorlásához kapcsolódó illetékességi okok előfeltételeként.

2013-ban aztán pontosították az általános illetékességi okokat is.¹³⁵ Ennek eredményeként a Ket. bevezette az értesítési cím fogalmát,¹³⁶ és az előbb említett, az „engedélyhez vagy bejelentéshez kötött” szövegrész helyébe az „ügy tárgyát képező” szöveg lépett.

A *joghatóság, hatáskör, illetékesség vizsgálata* lényegében az Áe. korábbi, hasonló alcíme alatt szereplő jogintézményeket szabályozta azzal a különbséggel, hogy a Ket. meghatározta az egyes egymásra épülő eljárási cselekmények határidejét is.

Az *ideiglenes intézkedés* vonatkozásában ugyanakkor a Ket. már akként rendelkezett, hogy az ideiglenes intézkedés felülvizsgálatánál nem érvényesül a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme.¹³⁷ 2014-ben a Ket. eredeti, ideiglenes intézkedésre alapot adó

¹³¹ A hivatkozott szakaszok végül csak 2014. január 1-jén léptek hatályba.

¹³² Lásd ehhez: BOROS Anita (2010b): A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 2011. január 1-jétől módosuló (legfontosabb) rendelkezései. *Új Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 12. sz. 7–8.

¹³³ Lásd a 2/2012. Közigazgatási-munkaügyi-polgári jogegységi határozatot, amelyet a Kúria az új Pp. és a Kp. tekintetében is alkalmazni rendelt. Lásd a 2/2017. Közigazgatási-munkaügyi-polgári jogegységi határozatot.

¹³⁴ Lásd a Ket. eredeti 21. § (2)–(3) bekezdését.

¹³⁵ Lásd az egyes törvényeknek a közigazgatási hatósági eljárásokkal, az egyes közhiteles hatósági nyilvántartásokkal összefüggő, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2013. évi LXXXIV. törvény 55. § (5) bekezdését.

¹³⁶ Lásd a Kúria Kfv.37366/2016/7. számú, illetve a Kfv.37076/2017/9. számú ítéletét.

¹³⁷ Lásd a Ket. eredeti 22. § (5) bekezdését.

szabályai aztán kiegészültek a személyiségi jogok elháríthatatlan sérelmének a kérdés-körével.¹³⁸

A *hatásköri és illetékességi vita* a Ket.-ben is megjelenő jogintézménye lényeges változáson esett át.¹³⁹ A *pozitív és negatív összeütközés*, valamint a megelőzés esetének alkalmazhatatlanságára vonatkozó rendelkezések ugyan megmaradtak, azonban a Ket. előírta, hogy az érdekelt hatóságok kötelesek egymás között haladéktalanul, de legkésőbb az eljárás megindítására irányuló kérelem érkezésétől, illetve a tudomásszerzéstől számított nyolc napon belül megkísérelni a vita eldöntését.¹⁴⁰ Amennyiben ez sikerrel járt, az a hatóság, amely a továbbiakban nem jár el, az előtte folyamatban lévő eljárást végzéssel megszünteti, az eljárás során hozott döntését visszavonja, egyúttal az ügy iratait és bizonyítékait átteszi az eljárást lefolytató hatósághoz.¹⁴¹ Amennyiben azonban az egyeztetési eljárás nem vezetett eredményre, az eljáró hatóságot az Áe. korábbi szabályaitól eltérő módon illetékességi összeütközés esetén a legközelebbi közös felügyeleti szerv, ennek hiányában a vita eldöntését kérő hatóság működési területe szerint illetékes közigazgatási hivatal vezetője, hatásköri összeütközés esetén pedig a Fővárosi Ítéltábla jelölte ki.¹⁴² A Fővárosi Ítéltábla a hatásköri vitában az eljárást kezdeményező ügyfél vagy a hatóság kérelmére döntött, és a határozata ellen fellebbezésnek nem volt helye.¹⁴³ A Ket.-Novella azt is kimondta, hogy az egyeztetés eredményessége alapján születő eljárást megszüntető végzés ellen nem volt helye jogorvoslatnak,¹⁴⁴ ahogyan az illetékességi vitában hozott döntés ellen sem.¹⁴⁵

2013-ban aztán a Fővárosi Ítéltábla helyére a Ket.-ben a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság került.¹⁴⁶

Az *illetékességi területen kívüli eljárás* szabályai lényegében változatlan tartalommal kerültek a Ket.-be, kivéve azt a jelentős változást, hogy bármilyen ágazati jogszabály helyett a Ket.-ben már csak törvény vagy kormányrendelet tehetett lehetővé az alkalmazását.¹⁴⁷

2012-ben a fővárosi kerületi illetékességű hatóság mellé bekerült a normaszövegbe a megyei jogú város kerületi hivatalának vezetője is, aki a megyei jogú város egész területén végezhetett eljárási cselekményt.¹⁴⁸

A *megkeresés* terminológiai változáson esett keresztül, és a Ket. *jogsegély* megnevezéssel illette az Áe. korábbi jogintézményét, valamint meghatározta mind a *belföldi*, mind a *nemzetközi jogsegély* szabályait.

¹³⁸ Lásd az egyes törvényeknek az új Polgári Törvénykönyv hatálybalépésével összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCLII. törvény 110. § (2) bekezdését.

¹³⁹ OLÁH Éva – ROTHERMEL Erika (2011): A Ket. 23. §-a ürügyén a közigazgatási bírság részletfizetési kedvezményéről. *Közigazgatás a gyakorlatban*, 1. évf. 7–8. sz. 3.

¹⁴⁰ Lásd ehhez: BOROS Anita (2006): Új jogintézmények a Ket. bizonyítási rendszerében. *Jogtudományi Közöny*, 61. évf. 11. sz. 420.

¹⁴¹ Lásd a Ket. eredeti 23. § (2) bekezdését.

¹⁴² Lásd a Ket. eredeti 23. § (3) bekezdését.

¹⁴³ Lásd a Ket. eredeti 24. §-át.

¹⁴⁴ Lásd a Ket. Ket.-Novella alapján módosított 23. § (5) bekezdését. Hatályos 2009. 10. 01. napjától.

¹⁴⁵ Lásd a Ket. Ket.-Novella alapján módosított 23. § (6) bekezdését. Hatályos 2009. 10. 01. napjától.

¹⁴⁶ Lásd az egyes igazságügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXI. törvény 47. § a) pontját.

¹⁴⁷ Lásd a Ket. eredeti 25. §-át.

¹⁴⁸ Lásd a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXIV. törvény 52. §-át.

A *belföldi jogsegély* alkalmazásának esetköreit a Ket. alapvetően három jogalap mentén szabályozta, így jogsegélyt lehetett kérni egy másik hatóságtól, ha a megkereső hatóság illetékességi területén kívül kellett valamely eljárási cselekményt elvégezni, illetve azt az ügyfél jogos érdeke vagy a költségtakarékosság indokoltta tette, ha a feladatának ellátásához olyan adat vagy ténybeli ismeret volt szükséges, amely a megkeresett hatóság nyilvántartásából, illetve irataiból volt megszerezhető, illetve ha a feladatának ellátásához olyan irat vagy más bizonyíték volt szükséges, amely a megkeresett hatóságnál (állami, önkormányzati szervnél) volt, vagy onnan volt megszerezhető.¹⁴⁹ A Ket. emellett azt is meghatározta, hogy mit kellett megjelölni a megkeresésben, pontosan mely hatóságnál kellett intézni, és hány napon belül kellett teljesíteni.

A Ket.-Novella mindössze pontosította Ket. korábbi szabályait, és néhány további részletszabályt vezetett be, így például előírta, hogy a kérelemre indult eljárásban az ügyfélnek az eljárásban szükséges személyes adatainak kezeléséhez való hozzájárulását védelmezni kellett a jogsegély teljesítése céljából az ahhoz szükséges mértékben továbbított személyes adatok tekintetében is.¹⁵⁰ Hivatalból indult vagy folytatott eljárásban a hatóság a jogszabály alapján kezelhető adatok közül a jogsegély teljesítése céljából szükséges személyes adatokat továbbíthatta a megkeresett szervhez.¹⁵¹

2012-ben aztán bevezették, hogy ha a megkereső hatóság közvetlen elektronikus hozzáféréssel is rendelkezik az eljárásához szükséges adatot nyilvántartó szerv nyilvántartásához, az adatot a nyilvántartásból közvetlen lekérdezéssel szerzi meg, kivéve, ha a nyilvántartáshoz való hozzáférés üzemzavar vagy más elháríthatatlan esemény miatt határidőben nem volt lehetséges.¹⁵² Szintén 2012-ben került be a törvényünkbe az a rendelkezés is, amely szerint, ha a megkeresett szerv vagy személy határidőre nem teljesítette a megkeresést, a megkereső hatóság – határidő tűzésével – tájékoztatást kért a megkeresett szervtől vagy személytől ennek okáról. Ha a megkeresett szerv vagy személy nem teljesítette a tájékoztatást, illetve magát az eljárási cselekményt, akkor a megkereső hatóság főszabály szerint jogosult volt a megkeresett szerv vagy személy egyidejű értesítése mellett az eljárási cselekményt maga elvégezni, továbbá ha a megkeresett szerv vagy személy felügyeleti szervvel rendelkező hatóság, akkor felügyeleti eljárást kezdeményezett, egyéb esetben pedig jelezte a mulasztást a szerv vezetőjének. A felügyeleti szerv ebben az esetben tizenöt napon belül intézkedett. Ilyenkor a megkeresés teljesítésének elmaradásából eredő többletköltségeket a megkeresett szervnek kellett megtérítenie. 2016-ban ezek a rendelkezések¹⁵³ kiegészültek a jogsegély elektronikus úton történő lebonyolításának szabályaival.¹⁵⁴

A *nemzetközi jogsegély* szabályai inkább csak pontosításon estek át, a Ket.-ben fogalmazott szabályok sok újdonságot nem eredményeztek. Ez alól talán egyedül a Ket. 27. §

¹⁴⁹ Lásd a Ket. eredeti 26. §-át.

¹⁵⁰ A Kúria a Kfv.II.37.886/2015. számú ítéletében megállapította, hogy az érintettet az adatkezelés megkezdése előtt egyértelműen és részletesen tájékoztatni kell adatai kezelésének céljáról, jogalapjáról, az arra jogosult személyéről, az adatkezelés időtartamáról. A kellő tájékoztatás hiánya a hozzájárulást semmissé teszi.

¹⁵¹ Lásd Ket. 26. § (3) bekezdését.

¹⁵² Lásd A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXIV. törvény 46. § (9) bekezdését.

¹⁵³ Lásd a Ket. 26. § (9)–(10) bekezdését.

¹⁵⁴ Lásd a közigazgatási bürokráciacsökkentést érintő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CXXVII. törvény 47. §-át.

(5) bekezdése jelentett kivételt, amely szerint az Unió jogi aktusa, nemzetközi szerződés és törvény felhatalmazást adhatott az ügyben eljárni jogosult magyar és külföldi hatóság közötti együttműködési megállapodás létrehozására hatósági feladataik ellátásának kölcsönös előmozdítása érdekében.

2.2.2. Az alapeljárás (elsőfokú eljárás) szabályozása a Ket.-ben

Mielőtt rátérnénk a Ket. III. fejezetében meghatározott egyes eljárási cselekmények szabályainak a bemutatására, érdemes szólnunk röviden arról is, hogy 2009-ben a Ket. kiegészült egy önálló fejezettel, a II/A. fejezettel, amely a kapcsolattartás egyes szabályait határozta meg, kezdetben a hatóság és az ügyfél, valamint az eljárás egyéb résztvevői, valamint a hatóságok egymás közötti kapcsolattartásának különböző formációit, az elektronikus kapcsolattartás, illetve a tájékoztatás sajátos szabályait állapította meg. 2016-ban¹⁵⁵ az Eüsztv. hatálybalépésével aztán ezek a rendelkezések lényegesen egyszerűsödtek, és maradtak az általános kapcsolattartási szabályok, valamint a kapcsolattartás módjának megválasztására vonatkozó rendelkezések és a hirdetményi úton történő kapcsolattartás szabályai.

Az elsőfokú eljárás szabályai lényegesen felduzzadtak a Ket.-ben. Az előző fejezetünkhöz hasonlóan most is röviden áttekintjük, hogy az Áe. korábbi jogintézményeinek szabályai miként változtak, majd bemutatjuk azokat az új kérdésköröket, amelyek az Áe.-ben még nem szerepeltek.

Ennek megfelelően áttekintjük először az alábbi jogintézmények változásait:

- ad a) az eljárás megindítása;
- ad b) a beadvány (kérelem);
- ad c) a jegyzőkönyv;
- ad d) a képviselő;
- ad e) a kizárás;
- ad f) a határidők és számításuk;
- ad g) az eljárás felfüggesztése és megszüntetése;
- ad h) az igazolás;
- ad i) az iratbetekintés;
- ad j) a szakhatósági közreműködés.

Ad a) *Az eljárás megindításának szabályai* lényegesen nem változtak a Ket.-ben, hiszen az eljárást továbbra is kérelemre vagy hivatalból lehetett megindítani. A *kérelem* fogalomkörébe tartozó egyes nyilatkozatok ismét kiegészültek a panasszal, illetve a más hatóságtól származó kezdeményezéssel.¹⁵⁶ Minimálisan változtak a hivatalbóli eljárásindítás jogalapjai a Ket. 29. § (2) bekezdésében. Sokkal jelentősebb változás volt ugyanakkor az *értesítések* különböző szintű szabályainak bevezetése: ennek megfelelően a Ket. bevezette az eljárás megindulásáról szóló értesítés,¹⁵⁷ sokügyfeles eljárásokban a hirdetményi úton, illetve a közhírré tétel útján történő

¹⁵⁵ Lásd a közigazgatási bürokráciacsökkentést érintő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CXXVII. törvény 43. §-ának (1) bekezdését.

¹⁵⁶ POMÁZI Miklós (2011b): A tájékoztatási kötelezettség terjedelme a kérelem előterjesztésekor. *Közigazgatás a gyakorlatban*, 1. évf. 2. sz. 9–10.

¹⁵⁷ Lásd a Ket. eredeti 29. § (3) bekezdését.

értesítés,¹⁵⁸ az ügyfél kérelmére a kérelemre induló eljárásokban az ügy főbb ismérveiről szóló értesítés¹⁵⁹ szabályait. 2011-ben aztán ezeket a szabályokat pontosították,¹⁶⁰ különös tekintettel az értesítendőkre, illetve az értesítés mellőzésének lehetőségére.

Az értesítésre vonatkozó szabályok azért is emelendők ki, mert számtalan bírósági döntés látott napvilágot az értesítés mellőzése kellő indokoltságának vizsgálata tárgyában: ilyen volt például az az eset, amikor a bíróság állást foglalt az egyszerű és az összetett ügyek megkülönböztetésének ismérvei kapcsán. Megállapította az értesítés szükségességét a veszélyeshulladék-kezelési tevékenységgel kapcsolatos hatósági ügyek tekintetében, és azt is kimondta, hogy mivel nem tekinthetők egyszerű megítélésű ügyeknek, ezért az eljáró közigazgatási szervek a bizonyítás lefolytatásától és a tényállás teljes körű feltárásától nem tekinthetnek el.¹⁶¹ Szintén több esetben felmerült annak a kérdésnek a jogalkalmazásban való vizsgálata is, hogy mikor veszélyeztetheti az értesítés az eljárás eredményességét.¹⁶² Az eljárás megindulásáról szóló értesítés szorosan összefügg egy másik jogintézménnyel, nevezetesen a bizonyítékok ügyféllel való ismertetésével, hiszen az ügyféli jogok érvényesülésének egyik garanciájaként bevezette a Ket., hogy amennyiben az eljárás elején az ügyfél nem értesült az eljárásról, nyilatkozatot, bizonyítási indítványt nem tudott tenni, akkor az érdemi döntés meghozatalát megelőzően ezt biztosítani kell számára.¹⁶³

Ad b) A *kérelem* szabályait a Ket. 34. §-ban határozták meg, vagyis nem közvetlenül az eljárás megindulására vonatkozó rendelkezések között, így egy logikai törést okozva, az eljárás megindulása és a kérelemhez kapcsolódó rendelkezések között helyezkedett el például a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítása, vagy az eljárás megszüntetése, felfüggesztése.

A kérelemre vonatkozó 2005-ös szabályok alapvetően tükrözték az Áe. struktúráját, hiszen meghatározták, hogy milyen formában kellett a kérelmet benyújtani,¹⁶⁴ a kérelemnek mit kellett tartalmaznia,¹⁶⁵ mi volt a teendő hiányos kérelem esetén,¹⁶⁶ hol kellett a kérelmet előterjeszteni,¹⁶⁷ illetőleg meddig volt jogosult az ügyfél visszavonni a kérelmet.¹⁶⁸ Ezek a fő elemek folyamatosan bővültek normatív szabályokkal, főként a Ket.-Novella eredményeként pontosították a kérelem benyújtásának eredeti szabályait, így 2009-től ágazati jogszabály elterhelhetett a kérelem szóban vagy írásban történő benyújtására vonatkozó rendelkezéseitől, sőt ágazati törvény a kérelem személyes előterjesztését akkor írhatta elő, ha személyes megjelenés hiányában az ügy eldöntéséhez szükséges tény, információ vagy adat nem volt megszerezhető.

¹⁵⁸ Lásd a Ket. eredeti 29. § (6)–(8) bekezdését.

¹⁵⁹ Lásd a Ket. eredeti 29. § (9) bekezdését, illetve BOROS Anita (2006): Új jogintézmények a Ket. bizonyítási rendszerében. *Jogtudományi Közlöny*, 61. évf. 11. sz. 419.

¹⁶⁰ Lásd a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény 87. § (2) bekezdését.

¹⁶¹ Lásd a Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 12.K.27.204/2014. számú ítéletét.

¹⁶² Lásd a Budapest Környéki Törvényszék K.26614/2009/28. számú ítéletét.

¹⁶³ Lásd a Fővárosi Munkaügyi Bíróság K.31782/2013/20. számú ítéletét.

¹⁶⁴ Lásd a Ket. eredeti 34. §-át.

¹⁶⁵ Lásd a Ket. eredeti 35–36. §-át.

¹⁶⁶ Lásd a Ket. eredeti 37. §-át.

¹⁶⁷ Lásd a Ket. eredeti 38. §-át.

¹⁶⁸ Lásd a Ket. eredeti 34. § (4) bekezdését.

Szintén 2009-ben, majd 2013-ban¹⁶⁹ a kérelem telefonon történő benyújtásának szabályai,¹⁷⁰ illetve 2012-ben¹⁷¹ az elektronikus úrlapon történő benyújtás szabályai is bekerültek a Ket.-be.¹⁷² Szintén folyamatos pontosításon estek át azok a rendelkezések, amelyek *az ügyfélről nem kérhető adatok*, mellékletek szabályait határozták meg: eredetileg a szakhatósági állásfoglalás, illetve a jogszabállyal rendszeresített nyilvántartásban szereplő adatokat sorolta ebbe a körbe a Ket., aztán ez 2011-ben¹⁷³ kiegészült az előzetes szakhatósági állásfoglalással, illetve a nyilvános, továbbá a valamely hatóság, bíróság vagy a Magyar Országos Közjegyzői Kamara jogszabállyal rendszeresített nyilvántartásában szereplő adatokkal.

A Ket. alapján az eljáró hatóság a kérelem megérkezését követően haladéktalanul ellenőrizte, hogy az megfelel-e a Ket. előírásainak, és amennyiben nem, a Ket. lehetővé tette *hiánypótlási felhívás* kibocsátását. A hiánypótlás kapcsán alapvetően három kérdés merült fel a jogalkalmazásban a Ket. hatályban léte alatt: egyrészt, hogy hány napon belül kell kibocsátani a hiánypótlási felhívást, másrészt azt hány napon belül kell teljesíteni, harmadrészt pedig, hogy milyen döntési formát öltjön a hiánypótlási felhívás. Kezdetben a Ket. csak azt mondta ki, hogy nyolc napon belül kell a kérelem beérkezésétől számítva kibocsátani a felhívást, majd 2017-ben¹⁷⁴ bekerült a Ket.-be az is, hogy az eljáró hatóság a kérelem beérkezésétől számított nyolc napon belül, de legfeljebb negyvenöt napos határidővel hívta fel hiánypótlásra az ügyfelet.

A *kérelem benyújtásának helyére* vonatkozó rendelkezések közé a Ket.-Novella beiktatta a közreműködő hatóság fogalmát és az általa foganatosítható eljárási cselekményekre vonatkozó szabályokat, amelyek aztán 2010 után többszöri módosításon estek keresztül olykor ügyviteli, irattovábbítási szabályok törvénybe iktatásával.¹⁷⁵ Szintén a Ket.-Novella eredményeként került be a törvényünkbe az adatok zártan kezelésének jogintézménye is.¹⁷⁶

2013-ban¹⁷⁷ a kérelemre vonatkozó rendelkezések közé kerültek oda nem illő módon a tanúsító szervezetekre vonatkozó szabályok is.¹⁷⁸

A kérelem kapcsán röviden utalnunk kell a Ket. eredeti rendelkezései között is helyet foglaló elutasítási klauzulákra a *kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának* tényállásában. A Ket. 30. §-a hét jogcímcsoportba sorolta azokat a feltételeket, amelyek fennállása esetén

¹⁶⁹ Lásd az egyes törvényeknek a közigazgatási hatósági eljárásokkal, az egyes közhiteles hatósági nyilvántartásokkal összefüggő, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2013. évi LXXXIV. törvény 55. § (7) bekezdését.

¹⁷⁰ Lásd ehhez a Győri Törvényszék K.27217/2011/25. számú ítéletét.

¹⁷¹ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXIV. törvény 46. § (20) bekezdését.

¹⁷² Lásd a Ket. hivatkozott időpontban hatályos 34. § (2) és (2a) bekezdését.

¹⁷³ Lásd a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény 87. § (2) bekezdését.

¹⁷⁴ Lásd az egységes elektronikus ügyintézési rendszer kialakításához szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CXXI. törvény 43. § (8) bekezdésének e) pontját.

¹⁷⁵ Lásd a Ket. akkori 38/A–B. §-át.

¹⁷⁶ Lásd a Ket. 39/A §-át.

¹⁷⁷ Lásd a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő törvények, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi CCX. törvény 15. §-át.

¹⁷⁸ Lásd a Ket. akkori 38/C. §-át.

a kérelmet a hatóság érdemben nem vizsgálta. Ezeket a rendelkezéseket a Ket.-Novella, majd 2011-ben a határidők ismételt naptári napokban történő számítására vonatkozó szabályok részlegesen módosították.¹⁷⁹

Ad c) A *jegyzőkönyvre* vonatkozó szabályok a Ket. eredeti szövegében az Áe.-hez képest lényegesen felduzzadtak, szinte minden iránymutatást megadva a jogalkalmazóknak a jegyzőkönyv elkészítését illetően. E körben rendelkezett a Ket. a hivatalos feljegyzés, valamint a kép- és hangfelvétel készítéséről és iratokhoz való csatolásáról. A mondhatni „klasszikus” jegyzőkönyvi szabályok 2012-ben¹⁸⁰ lényegesen átalakultak, és bevezették az egyszerűsített, a közös és a közös egyszerűsített jegyzőkönyv fogalmát a Ket.-be, illetve a hivatalos feljegyzést immáron nemcsak akkor kellett készítenie a hatóságnak, ha nem készült jegyzőkönyv, hanem a hatóság az ügy megítélése szempontjából fontos vagy egyébként az ügy természetére tekintettel lényeges minden egyéb eljárás cselekményről felvehetett ilyet, de alapvetően annak készítése nem volt kötelező.

Ad d) A *képviselői* szabályai csak minimálisan változtak a Ket.-ben az Áe.-hez képest, így a Ket. is három képviselői formát intézményesített, a törvényes, a meghatalmazotti és az ügygondnoki képviselőt. Ezek szabályai kisebb korrekciókon átesetek ugyan, így például a Ket. kimondta, hogy az ellenérdekű ügyfél (ügyfelek) képviselőt nem láthatta el ugyanaz a személy,¹⁸¹ a hatóság köteles volt megvizsgálni a jogi személy és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet képviselőjének, az ügyvédnek és az ügygondnoknak a képviselői jogosultságát,¹⁸² emellett jogszabály a képviselő egyéb módját is meghatározhatta, és a képviselői jogosultság igazolását meghatározott formához köthette,¹⁸³ illetve az ügygondnok kirendelésére a természetes személy ügyfelek számára volt lehetőség az eljáró hatóság kezdeményezésére a gyámhatóság által.¹⁸⁴ A Ket.-Novella aztán újabb módosításokat hozott, így például bevezette a meghatalmazott képviselői jogosultságának formai kellékeit.¹⁸⁵ A Ket. 40/A. §-ába, illetve a Ket. 40. § (8) bekezdésébe bevezette, hogy a hatóság határidő tűzésével nyilatkozattételre hívja fel az ügyfelet, ha az eljárás során az ügyfél és a meghatalmazott vagy a meghatalmazottak nyilatkozata eltért egymástól, vagy egyéb eljárás cselekményeik ellentétesek voltak. Ha az ügyfél határidőben nem nyilatkozott, a hatóság úgy tekintette, mint ha magának az ügyfélnek a nyilatkozatai és eljárás cselekményei lennének eltérőek.¹⁸⁶

A *hatósági közvetítő* szabályozása már 2005-ben bekerült a kódexünkbe mint az eljárás egyéb résztvevője. Ennek alaptényállása az volt, hogy amennyiben jogszabály lehetővé tette,

¹⁷⁹ Lásd a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXXVI. törvény 87. § (2) bekezdését.

¹⁸⁰ Lásd a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXIV. törvény 46. § (21) bekezdését.

¹⁸¹ Lásd a Ket. eredeti 40. § (1) bekezdését.

¹⁸² Lásd a Ket. eredeti 40. § (3) bekezdését. Lásd ehhez a Kúria Kfv.39189/2010/10. számú ítéletét.

¹⁸³ Lásd a Ket. eredeti 40. § (6) bekezdését.

¹⁸⁴ Lásd a Ket. eredeti 40. § (5) bekezdését.

¹⁸⁵ Lásd ehhez a Kecskeméti Törvényszék K.21668/2009/13. számú ítéletét.

¹⁸⁶ SÁRKÖZY Tamás (2001): Jogképesség, illetve jogalanyiség az embertöbbségek – csoportok – szervezetek körében. *Jogtudományi Közlöny*, 56. évf. 1. sz. 3.; Boros 2013c, 107.

a nagyszámú ügyfelet érintő eljárásban a hatóság – lehetőleg az ügy tárgyához igazodó – felsőfokú végzettségű hatósági közvetítőt vehetett igénybe. Ezt módosította aztán a Ket.-Novella, amely kimondta, hogy a hatóság és az ügyfél, valamint az ellenérdekű ügyfelek közötti vita rendezése érdekében a hatóság hatósági közvetítőt vehet igénybe.

2014-ben¹⁸⁷ aztán egy újabb, hasonló jellegű jogintézményt vezettek be a Ket.-be, a *támogató személyét*.

Ad e) A *kizárás* szabályai minimálisan változtak a Ket.-ben az Áe.-hez képest: a kizárási ok bejelentésére vonatkozó határidőket, a kizárás tárgyában való döntést és a hatóság kizárásának szabályait¹⁸⁸ egészítették ki a Ket. 43. § (3)–(10) bekezdéseiben. A Ket.-Novella aztán ezeken a szabályokon is pontosított, és például a Ket. 43. § (1) bekezdésének módosításával előírta, hogy ha az ügyfél nyilvánvalóan alaptalanul tett kizárásra irányuló bejelentést, vagy ugyanabban az eljárásban ugyanazon ügyintéző ellen ismételt alaptalan bejelentést tett, őt a kizárást megtagadó végzésben eljárási bírsággal lehetett sújtani, vagy a 43. § (3) bekezdés módosításával előírta, hogy ha a hatóságnál nincs másik, megfelelő szakképzettséggel rendelkező ügyintéző, a felügyeleti szerv vezetője másik azonos hatáskörű hatóságot jelöl ki.¹⁸⁹ Ha a kizárási ok a hatáskör gyakorlójával vagy a hatósággal szemben merült fel, a kizárási okot a felügyeleti szerv vezetőjének kellett bejelenteni, és ilyenkor a felügyeleti szerv vezetője által kijelölt másik azonos hatáskörű hatóság járt el, kivéve, ha nem volt kijelölhető másik, azonos hatáskörű hatóság. Ilyenkor ugyanis az a hatóság járt el, amellyel szemben kizárási ok állt fenn, azzal, hogy határozatát és önálló jogorvoslattal megtámadható végzését a felügyeleti szerv vezetőjével is közölte.¹⁹⁰ 2012-ben¹⁹¹ ezek a szabályok kiegészültek azzal, hogy amennyiben nem volt kijelölhető másik, azonos hatáskörű hatóság, az a hatóság járt el, amellyel szemben kizárási ok állt fenn. Ebben az esetben a hatóság az ügyfelet haladéktalanul, de legkésőbb a kizárási ok felmerülésétől számított nyolc napon belül értesítette a kizárás fennállásáról, és tájékoztatta az irányadó eljárási rendről. Ebben az esetben a hatóság határozatát és önálló jogorvoslattal megtámadható végzését a felügyeleti szerv vezetőjével is közölte.¹⁹² 2013-ban aztán ezek a szabályok kiegészültek a jegyző kizárására¹⁹³ vonatkozó

¹⁸⁷ Lásd az egyes törvényeknek az új Polgári Törvénykönyv hatálybalépésével összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCLII. törvény 110. § (3) bekezdését.

¹⁸⁸ Lásd ehhez például a Kúria Kfv.37762/2016/5. számú ítéletét, a Fővárosi Ítéltábla Kf.27205/2012/10. számú ítéletét.

¹⁸⁹ IMREGH Géza (2009): A bírói igazságszolgáltatás tisztasága. *Magyar Jog*, 56. évf. 10. sz. 596–597.; BOROS 2010k, 25.

¹⁹⁰ Lásd a Ket. Ket.-Novella által módosított 43. § (4)–(6) bekezdését.

¹⁹¹ Lásd a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXIV. törvény 46. § (23) bekezdését.

¹⁹² Lásd a Ket. 2012. január 1-jétől hatályos 43. § (6) és (6a) bekezdését, illetve ehhez a Kúria Mfv.10544/2008/3. számú ítéletét, illetve TILK Péter (2006): A hatóság döntései és a hatósági szerződés az új eljárási törvény alapján. *Magyar Jog*, 53. évf. 2. sz. 89.; PAULOVICS Anita (2009): Jogorvoslat és jogerő a magyar közigazgatási eljárásjogban. *Jogtudományi Közlöny*, 64. évf. 9. sz. 365.; BOROS 2010k, 25.; BOROS Anita (2011d): Határozat avagy végzés? – Vagy egyik sem (II.). *Közigazgatás a gyakorlatban*, 1. évf. 4. sz. 1. és 7.; BOROS 2012a, 10–11.; BOROS Anita (2014a): A Ket. egyes rendelkezéseiről I. *Új Magyar Közigazgatás*, 10. évf. 3. sz. 59–60.

¹⁹³ Lásd ehhez a Kúria Kfv.II.37.241/2013. számú ítéletét.

szabályokkal a Ket. 42. § (5) bekezdésének módosításával.¹⁹⁴ Ezzel kapcsolatban érdemes utalnunk a Kúria Kfv. II. 37.241/2013. számú ítéletére, amelyben a bíróság megállapította, hogy az eljárásból csak indokolt esetben, valódi összeférhetetlenség esetén kell a jegyzőt kizárni, így ha az önkormányzat az adott ügyben nem ügyfél, a jegyző ellenérdekűsége fel sem merülhet.

A fentiekén túl hivatkoznunk kell arra is, hogy 2011-től¹⁹⁵ bekerült a Ket.-be egy olyan rendelkezés is, amely szerint a hatóság vezetője a kizárásról az eljárás megindításáról való értesítést megelőzően végzés kibocsátása nélkül döntött.¹⁹⁶

A kizárás szabályozása szintén garanciális természetű, így nem meglepő, hogy számos bírósági jogorvoslati eljárás tárgya valamely kizárással összefüggő tényállási elem vizsgálata (volt). A kizárás a hatóság parttalanságának biztosítására hivatott jogintézmény,¹⁹⁷ amelyet az eljárás valamennyi szakaszában biztosítani kell.

Ad f) A *határidők és számításuk* kapcsán a Ket. kezdeti szabályai ugyanazokat a lényeges pontokat határozták meg, mint az Áe., vagyis a Ket. szolt az általános ügyintézési határidőkről, a határidő meghosszabbításának lehetőségéről,¹⁹⁸ az általánostól eltérő sajátos határidőkről (például kiskorú ügyfelek esetében), illetve emellett rendelkezett az ügyintézési határidőbe be nem számítandó eljárási cselekményekről, a szakhatóságok számára nyitva álló határidőkről és az ügyintézési határidő kezdetének megállapítására vonatkozó szabályokról.¹⁹⁹ A Ket.-Novella aztán alaposan megbolgatta az ügyintézés addigi rendjét, és előírta, hogy a határozatot, az eljárást megszüntető végzést, valamint a másodfokú döntést hozó hatóságnak az elsőfokú döntést megsemmisítő és új eljárásra utasító végzését az ügyintézési határidő kezdetére okot adó körülménytől számított huszonkét *munkanapon* belül kell meghozni és gondoskodni a döntés közléséről. Emellett bevezették az úgynevezett *belső ügyintézési határidőt* is, amely szerint, ha e törvény valamely eljárási cselekmény teljesítésének határidejéről nem rendelkezik, a hatóság haladéktalanul, de legkésőbb öt munkanapon belül gondoskodott arról, hogy az eljárási cselekményt teljesítse.

Bővült ezzel együtt az ügyintézési határidőbe nem számítandó eljárási cselekmények köre is,²⁰⁰ de például a Ket. 33/A–33/B. §-át kiegészítette, így szabályozta az ügyintézési határidő az ügyfélnek és az eljárás egyéb résztvevőjének fel nem róható okból történő

¹⁹⁴ Lásd a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény 60. § (3) bekezdését.

¹⁹⁵ Lásd a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény 86. § (11) bekezdését.

¹⁹⁶ Lásd a Ket. 2011. január 1-jétől hatályos 43. § (2a) bekezdését.

¹⁹⁷ A Kúria Kfv.IV.37.984/2015. számú ítéletében kimondta, hogy a közigazgatási szerv előtt folyamatban volt jogorvoslati eljárás pártatlanságának a határozat adataiból is ki kell derülnie.

¹⁹⁸ Lásd ehhez a Legf. Bír. Kfv.VI.35.110/2009. számú ítéletét, amely szerint nem elegendő a határidő meghosszabbításáról feljegyzést készíteni, hanem a Ket. 33. § (7) bekezdésében meghatározottak szerint kell eljárni. Ennek hiányában a Ket. 4. § (1) bekezdésében alapelveként megfogalmazott, az ügyfelet megillető, a tisztességes ügyintézéshez és a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog sérül. A Ket. nemcsak az ügyfél oldalán fogalmaz meg kötelezettségeket, ir elő határidőket, hanem az eljáró hatóság oldalán is. Az eljárások gyors, időszerű lefolytatása az ügyféli jogok közül kiemelt jelentőségű.

¹⁹⁹ Lásd ehhez a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 21. §-ának (4) bekezdésében szabályozott 60 napos bírságkisabási határidő túllépéséről szóló 1/2010. Közigazgatási jogegységi határozatot, amely a 2010. április 1. napját követően közzétett döntések esetében már nem volt alkalmazható.

²⁰⁰ Több ízben is: 2012-ben, 2015-ben, majd 2016-ban.

túllépésének tényállását és szankcióit,²⁰¹ illetve rendelkezett a hatóság előtt folyamatban lévő eljárások egyesítéséről is. 2011-ben aztán a munkanapok ismét átalakultak naptári napokká,²⁰² majd megkezdődött a határidők rövidítésének folyamata, így 2016-tól²⁰³ a Ket. 33. § (1) bekezdése már akként rendelkezett, hogy a határozatot, az eljárást megszüntető végzést, valamint a másodfokú döntést hozó hatóságnak az elsőfokú döntést megsemmisítő és új eljárásra utasító végzését az ügyintézés kezdetétől számított huszonegy napon belül kell meghozni, és gondoskodni kell a döntés közléséről. A belső ügyintézési határidő esetében a Ket. haladéktalan, de legfeljebb nyolcnapos eljárást követelt a hatóságtól. Szintén 2016-ban²⁰⁴ került az eljárási kódexünkbe az a rendelkezés is, amely szerint a hatóság a sommás eljárásban a határozatot az ügyintézési határidő kezdetére okot adó eljárási cselekménytől számítva azonnal, de legfeljebb nyolc napon belül meghozza, és gondoskodik a döntés közléséről. 2017-ben²⁰⁵ aztán ezek a szabályok kiegészültek az automatikus döntéshozatalra vonatkozó rendelkezésekkel, amelyek előírták, hogy automatikus döntéshozatal esetén az ügyintézési határidő egy nap.

Az Alkotmánybíróság az ügyintézési határidő fontossága kapcsán kiemelte, hogy „az elsőfokú eljárás az eljárás megindításától az elsőfokú döntés közléséig tart, így az ügyfélnek az elsőfokú döntés közléséig van lehetősége nyilatkozatot tenni, iratokba betekinteni, szemlén részt venni, észrevételt tenni, azaz ügyféli jogait gyakorolni”.²⁰⁶ A Kúria a Kfv. III. 37.162/2015. számú ítéletében az *ügyintézési határidő és a tisztességes eljáráshoz való jog* kapcsolatát vizsgálva megállapította, hogy „a tisztességes ügyintézéshez és a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jogot sértheti, ha a hatóság a határozat hozatalára megállapított határidőt túllépi, és ezzel az ügyfél részére a jogszerű magatartás fennálltának vagy vele szemben szankció alkalmazása törvényi akadályának bizonyítását elnehezíti vagy lehetetlenné teszi. Mindezek alapján a tisztességes ügyintézéshez való jog és ezen belül jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog értelmezése során a Kúria az alapelv sérelmét akkor tartotta megállapíthatónak, ha az összekapcsolódik egy további eljárási szabályszegéssel, és ezen keresztül kihat az ügy érdemére. [...] A Ket. 33. §-a szerinti ügyintézési határidő túllépése nem eredményezi azt, hogy a hatóság fellépési joga elenyészne. Ez a jogkövetkezmény csak elévülési határidő esetében merülhetne fel [...] a Ket. 33. §-a szerinti ügyintézési határidő volt irányadó, amelynek túllépése – a jogbiztonság elsődlegességére tekintettel – nem jogvesztő a hatóságra nézve [72/1995. (XII. 15.) AB határozat].”

A Ket. az Áe.-hez hasonlóan külön alcím alatt tárgyalta az *ügyintézési határidő számításának szabályait*. Ezek különösebb újdonságot nem hoztak 2005-ben. A Ket.-Novella

²⁰¹ A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény pontosította ezeket a szabályokat 2011. január 1. napjától.

²⁰² Lásd a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény 87. § (1) bekezdését.

²⁰³ Lásd A közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény 109. § d) bekezdését.

²⁰⁴ Lásd a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény 99. § (1) bekezdését.

²⁰⁵ Lásd a közigazgatási bürokráciacsökkentést érintő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CXXVII. törvény 46. § (2) bekezdését.

²⁰⁶ 3224/2017. (IX. 25.) AB határozat.

aztán mindezt kiegészítette azzal, hogy a határozott naphoz kötött jogszerzés a nap kezdetén következett be. A határidő elmulasztása vagy a késedelem jogkövetkezményei a határidő utolsó napjának elteltével álltak be.²⁰⁷ Szintén az elektronikus ügyintézéshez kapcsolódóan került a Ket.-be 2012-ben²⁰⁸ az a szabály, amely szerint jogszabály eltérő rendelkezése hiányában az üzemzavar időtartamát a határidők számítása szempontjából figyelmen kívül kell hagyni.

Ad g) Az *eljárás felfüggesztése* új szabályokkal kiegészítve került át a Ket.-be: az Áe. eredeti alaptényállása kiegészült további felfüggesztési okokkal, nevezetesen azzal, hogy ha az ügy érdemi eldöntése olyan kérdés előzetes elbírálásától függ, amely ugyanannak a hatóságnak az adott ügygel szorosan összefüggő más hatósági döntése nélkül megalapozottan nem dönthető el, továbbá ha a döntéshez külföldi hatóság vagy más szerv álláspontját is be kellett szerezni, a Ket. 32. §-ában nevesített egyéb *abszolút eljárásfelfüggesztési okokkal* együtt a hatóság az eljárást felfüggesztette. Emellett, ha a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság a hatóságot új eljárásra kötelezte, és ezzel a bírósági döntéssel szemben perújítási vagy felülvizsgálati kérelmet terjesztettek elő, a hatóság az eljárást felfüggeszthette. Ehhez hasonlóan *relatív felfüggesztési okot* nevesített a Ket. 32. § (3) bekezdése is, amely szerint az eljárás felfüggesztését indokolt esetben egy alkalommal az ügyfél is kérhette, amennyiben azt jogszabály nem zárta ki, és nem volt ellenérdekű ügyfél, vagy az ellenérdekű ügyfél az eljárás felfüggesztéséhez hozzájárult, vagy az ellenérdekű ügyfél érdekét az nem érintette, továbbá ha jogszabály az eljárásnak az ügyfél kérelmére történő felfüggesztését egyéb feltételrendszer mellett lehetővé tette. Mind relatív, mind abszolút okot is nevesített a jogutód kilétének vitás voltát szabályozó klauzula, hiszen ennek eldöntéséig a Ket. 32. § (5) bekezdése alapján a hatóság a folyamatban levő eljárást a kérelmező ügyfél kiesése esetén felfüggesztette, más esetben felfüggeszthette. Szintén relatív felfüggesztési tényállási elemeket találunk a Ket. 32. § (6) bekezdésében, amely szerint az olyan ügyfajtákban, amelyekben a szakvélemény elkészítése hosszabb időt vesz igénybe, jogszabály lehetővé tehetette, hogy az eljáró hatóság a szakértő kirendelésekor, illetve a szakvélemény kérésekor az eljárást a szakvélemény megérkezéseiig felfüggeszse.

Az Áe. 37. § (3) bekezdésével ellentétben²⁰⁹ a Ket. 2005-ös szabályai alapján az eljárás felfüggesztéséről a hatóság végzéssel döntött. Emellett a Ket. azt is kimondta, hogy az eljárás felfüggesztésekor minden határidő megszakad, és az eljárás felfüggesztésének megszűnésekor az ügyintézési határidő kivételével újrakezdődik, de hatóság az eljárás felfüggesztése esetén is dönthetett úgy, hogy a folyamatban lévő eljárási cselekményeket és az azok teljesítésére megállapított határidőket az eljárás felfüggesztése nem érinti.²¹⁰

A Ket.-Novella aztán módosítva a Ket. 37. § (6) bekezdését előírta, hogy a hatósági közvetítő kirendelése esetén a hatóság az ügyfelek számára és a hatósági közvetítés várható időtartamára tekintettel egy alkalommal legfeljebb hat hónapra elrendelhetette az eljárás felfüggesztését. Szintén a Ket.-Novella érdeme, hogy a Ket. hivatkozott szakaszának (7) bekezdése előírta, hogy ha a hatóság az eljárást az ügyfél kérelme alapján felfüggesztette fel, és az ügyfél

²⁰⁷ Lásd a Ket. 2009. 10. 01. napjától hatályos 65. § (6) bekezdését.

²⁰⁸ Lásd a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXIV. törvény 50. §-át.

²⁰⁹ Az Áe. határozati formát irt elő a felfüggesztés kapcsán is.

²¹⁰ Lásd a Ket. eredeti 32. § (8)–(9) bekezdését.

az eljárás folytatását hat hónapon belül nem kérte, a hatóság a csak kérelemre folytatható eljárás megszüntetéséről döntött.

2011-ben némiképp kiegészítették azokat a szabályokat, amelyek a felfüggesztés esetén az ügyintézési határidő számítására vonatkoztak, és bekerült az a klauzula, amely szerint a felfüggesztés időtartama alatt megtett valamennyi eljárási cselekmény hatálytalan, kivéve azokat, amelyek a felfüggesztési ok megszüntetésére irányulnak.²¹¹

2016-ban lényegesen egyszerűsödtek a kódexünk szabályai, és az eredeti rendelkezéseknek csak töredéke maradt a Ket.-ben. Ennek az volt az oka, hogy a felfüggesztési jogalapokat a hatóságok nem mindig indokolt esetben alkalmazták. Az így hatályba lépő új rendelkezések szerint felfüggesztésre csak akkor kerülhetett sor, ha ágazati törvény kifejezetten lehetővé tette, mégpedig olyan esetekben, ha az ügy érdemi eldöntése olyan kérdés előzetes elbírálásától függ,²¹² amelyben az eljárás más szerv hatáskörébe tartozik,²¹³ vagy ugyanannak a hatóságnak az adott ügygel szorosan összefüggő más hatósági döntése nélkül megalapozottan nem volt eldönthető. Amennyiben a más szerv előtti eljárás megindítására az ügyfél volt jogosult, erre őt megfelelő határidő kitűzése mellett fel kellett hívni, és ha az ügyfél a felhívásnak nem tett eleget, a hatóság az eljárást megszüntette. Ezen túlmenően megmaradt a jogutód kilétének vitás esetkörére vonatkozó korábbi szabály, valamint a felfüggesztés esetén a határidők számításának szabályai a Ket. 32. § (8)–(9) bekezdésében.²¹⁴ Érdemes kiemelni, hogy a Ket. 32. § (8) bekezdése alapján – ahogyan arra a Kúria a Kfv.I.35.307/2014. számú ítéletében is utalt – a felfüggesztés megszüntetéséről végzésben kellett dönten.

Az eljárás megszüntetésének jogintézményét a Ket. 31. §-ában, önálló cím alatt fogalmazták meg egy helyre gyűjtve az Áe. korábbi megszüntetési klauzuláit. A megszüntetési okokat a Ket. eredetileg két csoportba szedve abszolút és relatív természetű megszüntetési okokat nevesített, amelyeket a Ket.-Novella jelentősen módosított, de lényegében minden későbbi Ket.-módosítás alkalmával változott a jogintézményre vonatkozó szabályozás.²¹⁵

Ad h) Az *igazolás* Áe. 40. §-ában megismert szabályozása visszaköszön a Ket. 65. §-ában, azonban néhány ponton jelentős változásoknak lehetünk tanúi: a legfontosabb változás, hogy

²¹¹ Lásd a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény 86. § (7) bekezdését.

²¹² A Legf. Bír. Kfv.III.38.062/2010. számú ítéletében kifejtette, hogy a lakcím érvénytelenítése iránti eljárásnak nem előkérdése az ingatlanl kapcsolatos tulajdonjogi vita, ha az ingatlanon lakás céljára szolgáló helyiség már nem található. A Kúria a Kfv.I.35.406/2017. számú ítéletében kifejtette, hogy a jegyzőkönyv átadása nem jelenti a Ket. 32. § (1) bekezdése szerinti előzetes érdemi kérdés eldöntését, így nincs helye a felfüggesztés megszüntetésének és a kérelem érdemi elbírálásának. A Kúria a Kfv.37266/2016/5. számú ítéletében azt is kimondta, hogy az előkérdésben folyó eljárás tényét akkor is igazolni kell, ha annak megindítására nem az ügyfél jogosult.

²¹³ Lásd a Kúria Kfv.II.37.684/2016. számú ítéletét.

²¹⁴ Lásd a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény 98. §-át.

²¹⁵ Lásd ehhez: FORGÁCSNÉ OROSZ Valéria (2010): Egy tutor tapasztalatai, azaz a Ket.-novella a gyakorlatban. *Új Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 4. sz. 13–14.; Lásd részleteiben: BOROS Anita (2018b): A közigazgatási eljárásjog kialakulása. In BOROS Anita – DARÁK Péter szerk.: *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. (Elektronikus kiadvány.) Forrás: https://akk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/%C3%81kr.%20tk._1.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 25.) 14–18.

az alaptényállásban megjelenik az „önhiba”²¹⁶ meglétének követelménye, illetve az eredeti szabályok kiegészültek az igazolási kérelem benyújtásának szabályaival, az igazolás joghatásaira, valamint az igazolási kérelem tárgyában született döntésre vonatkozó rendelkezésekkel.²¹⁷ A Ket.-Novella pontosította a fellebbezési határidő elmulasztása esetén előterjeszthető igazolási kérelemre vonatkozó szabályokat, bevezette az igazolási kérelem előterjesztésének objektív határidejét, és az eredetileg igen részletes 67. § rendelkezéseit mindössze egy bekezdésre redukálva kimondta, hogy amennyiben 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. A döntésnek az igazolási kérelem alapján történő módosítására vagy visszavonására ez alapján nem voltak irányadók a Ket. 114. §-ában meghatározott korlátozások.²¹⁸

Ad i) Az *iratbetekintés* szabályai meglehetősen felduzzadtak a Ket.-ben. Az iratbetekintésre jogosultak négyes csoportja – az ügyfél, az eljárás egyéb résztvevői, harmadik személyek, illetve bárki – a Ket.-ben is visszaköszönnek, azonban lényegesen részletesebbek lettek a betekintés szabályai.

A Ket.-Novella lényegesen módosított az iratbetekintés szabályain, és számos részlet-szabállyal egészítette ki a Ket. eredeti rendelkezéseit. Így többek között rögzítette, hogy az iratbetekintés költségtérítés ellenében gyakorolható, pontosította az adatvédelmi szabályokra figyelemmel az iratbetekintés során megismerhető adatokat. Szintén fontos újítása volt a törvénynek az iratbetekintési jog korlátozására vonatkozó szabályok pontosítása, amelynek eredményeként rögzítették, hogy az ügyfél az adatok megjelölésével kérhette az iratbetekintési jog korlátozását üzleti és más méltányolható magánérdekének védelmében. A hatóság a kérelemnek – a körülmények körültekintő mérlegelése alapján – akkor adott helyt, ha az adatok megismerésének hiánya az iratbetekintésre jogosultakat nem akadályozta jogaik gyakorlásában. Ez 2013-ban²¹⁹ kiegészült azzal, hogy a hatóság a cselekvőképtelen vagy korlátozottan cselekvőképes ügyfél védelme érdekében erre irányuló kérelem nélkül is dönthetett az iratbetekintési jog korlátozásáról. A Ket.-Novella emellett bevezette az eljárás jogerős befejezését követően a megismerés szabályait és korlátait, amelyek 2011-ben²²⁰ kiegészültek

²¹⁶ A Legfelsőbb Bíróság a Kfv.II.39.137/2007. számú ítéletében kimondta, hogy az igazolási kérelem benyújtása önmagában a mulasztás jogkövetkezményeit illetékügyben sem hárítja el, az igazolási kérelemben a mulasztás okát és véltenséget fel kell tüntetni és valószínűsíteni kell. A Kúria a Kfv.35143/2009/9. számú ítéletében akként foglalt állást, hogy adminisztratív ok a felperes érdekkörében, az ügyvitele, eljárása körében felmerült olyan ok, amely az önhibán kívüli mulasztást nem igazolja, nem valószínűsíti a mulasztásban való véltenséget, így a mulasztás kimentésére nem alkalmas.

²¹⁷ Lásd a Ket. eredeti 67. §-át.

²¹⁸ Lásd Boros 2011a, 82., 91., 198.

²¹⁹ Lásd a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő törvények, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi CCX. törvény 23. §-át.

²²⁰ Lásd a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény 87. § (2) bekezdését.

néhány további technikai szabállyal, így például azzal, hogy miként kell a személyes és védett adatokat megismerhetetlenné tenni.

Ad j) A *szakhatósági közreműködés* Áe.-beli szabályai közül lényegében csak a jogintézmény alaptényállási eleme maradt meg a Ket.-ben, és számos új szabályt fogalmaztak meg.²²¹ A teljesség igénye nélkül a legfontosabb szabályok abban ragadhatók meg, hogy a Ket. előírta a szakhatósági állásfoglalás kötelező jellegét,²²² az eljáró hatóság és a szakhatóság egyeztetési kötelezettségét az engedélyeztetési feltételek vonatkozásában, illetve az egymással ellentétes egyedi előírást megfogalmazó szakhatósági állásfoglalások egyeztetésének kötelezettségét, bevezette az előzetes szakhatósági állásfoglalás jogintézményét, amely eredetileg hat hónapig volt érvényes.²²³ Emellett a Ket. meghatározta azt is, miként kell a határozatba beépíteni a szakhatósági állásfoglalás egyes részeit, milyen jogorvoslati lehetőség van a szakhatósági állásfoglalás ellen, illetve mi volt a teendő, ha a szakhatóság hallgat, vagy a szakhatósági állásfoglalást az eljáró hatóság nem veszi figyelembe.²²⁴ A Ket.-Novella tovább cizellálta a szakhatósági közreműködés szabályait, így előírta, hogy a szakhatóság olyan kérdésben²²⁵ ad ki állásfoglalást, amelynek megítélése hatósági ügyként a hatáskörébe tartozik, ennek hiányában pedig törvény vagy kormányrendelet további ügyeket is a hatóság hatáskörébe utalhatott. Emellett a módosítás eredményeként ágazati törvény kötelezővé tehetette az engedélyezési feltételek egyeztetés útján történő megállapítását, és a Ket. kiegészült egy 45/A. §-sal²²⁶ a szakhatóság tájékoztatási kötelezettségével összefüggésben. 2011-től²²⁷ aztán újabb kiegészítő szabályok kerültek a Ket.-be, így például a szakhatóság megkeresésének mellőzhetőségére vonatkozó rendelkezések,²²⁸ illetve részletezték az előzőekben említett egyeztetési kötelezettségre vonatkozó szabályokat, valamint a szakhatóság figyelmen kívül hagyását orvosolni hivatott felügyeleti eljárás kezdeményezésének szabályait. A 2016-os Ket.-módosítások mindössze a hatóság és a szakhatóság elektronikus levél útján vagy egyéb elektronikus úton történő kapcsolattartását érintették.²²⁹

²²¹ Lásd ehhez: CSIBA 2005, 398–404.

²²² A Legfelsőbb Bíróság a Kfv.III.37.627/2010. számú határozatában megállapította, hogy nem köti a hatóságot a szakhatósági állásfoglalás azon része, amely a szakkérdést meghaladó jogkérdésre vonatkozik, és az ügydöntő hatóság hatáskörét csorbitja.

²²³ Lásd a Ket. eredeti 44. §-át.

²²⁴ Lásd a Ket. eredeti 45. §-át.

²²⁵ A Legfelsőbb Bíróság a Kfv.II.39.333/2007. számú ítéletében megállapította, hogy a környezetvédelmi szakhatósági állásfoglalást támadó kereset elbírálása során a kért szakértői bizonyítás nem mellőzhető.

²²⁶ Ehhez lásd a Kúria Kfv.37272/2008/4. számú, a Kfv.37191/2008/9. számú ítéletét, valamint a Fővárosi Törvényszék K.35202/2010/4. számú, K.32013/2010/4. számú, K.34907/2010/5. számú, a K.30116/2010/5. számú, a K.27275/2011/3. számú ítéletét, továbbá a Fővárosi Ítéletábla Kf.27194/2011/5. számú, a Pf.20421/2013/3. számú, a Pf.21183/2014/3. számú döntését.

²²⁷ Lásd a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXXVI. törvény 87. § (2) bekezdését.

²²⁸ Lásd a Ket. 2011. január 1-jétől hatályos 44. § (5) bekezdését, valamint a Budapest Környéki Munkaügyi Bíróság M.861/2013/16. számú határozatát.

²²⁹ Lásd a közigazgatási bürokráciacsökkentést érintő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CXXXVII. törvény 46. § (4) bekezdését.

2.3. A közigazgatási eljárásjog alapeljárási szabályozásának jellegzetességei az Ákr.-ben

2.3.1. A hatáskör és illetékesség szabályozása az Ákr.-ben

A hatáskör és illetékesség szabályozását az Ákr. önálló fejezetben, az Általános rendelkezések keretében határozza meg, lényegesen egyszerűsítve a korábbi, Ket.-ben meghatározott szabályokat. Az Ákr. *eljárási kötelezettségről* szóló 15. §-a határozza meg, hogy a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén vagy kijelölés alapján köteles eljárni, illetve a hatóság jogellenes hallgatásának jogkövetkezményeit.²³⁰

Az *illetékesség* szabályozása az Ákr.-ben lényeges változáson esett át, legalábbis ami az illetékességi okok sorrendiségét illeti, hiszen az Ákr. 16. §-a alapján ágazati jogszabály eltérő rendelkezése hiányában az azonos hatáskörű hatóságok közül az jár el, amelynek illetékességi területén az ügy tárgyát képező ingatlan fekszik, ennek hiányában amelynek illetékességi területén a tevékenységet gyakorolják vagy gyakorolni kívánják, ennek hiányában pedig amelynek illetékességi területén a jogellenes magatartást elkövették. A korábbi szabályozással ellentétben csak ezeket követően vizsgálendő a kérelmező ügyfél lakóhelye vagy tartózkodási helye, illetve székhelye, telephelye vagy fióktelepe. A különleges illetékességi okok rendszere lényegében változatlan maradt az Ákr.-ben, ahogyan a megelőzés elve is.

A *hatáskör és az illetékesség vizsgálata* tekintetében az Ákr. 17. §-a határozza meg az irányadó szabályokat. Eszerint a hatóság a hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból vizsgálja. Ha valamelyik hiányát észleli, és kétséget kizáróan megállapítható az ügyben illetékességgel rendelkező hatóság, az ügyet átteszi, ennek hiányában a kérelmet visszautasítja vagy az eljárást megszünteti.

Az Ákr. emellett a korábbi szabályokhoz hasonlóan a hatásköri és illetékességi vita szabályait is rögzíti, de lényegében a Ket.-ben megfogalmazott rendelkezések leegyszerűsített formában köszönnek vissza.²³¹

A Ket. 25. § (1) bekezdése akként rendelkezett, hogy a hatóság az illetékességi területén kívül akkor végezhet eljárási cselekményt, ha ezt törvény vagy kormányrendelet lehetővé teszi. A korábbi szabályozástól eltérően az Ákr. 19. §-a azonban külön törvényi vagy kormányrendeleti szintű felhatalmazás nélkül is lehetővé teszi a hatóság számára, hogy az illetékességi területén kívül is végezzen eljárási cselekményt.

2.3.2. Az alapeljárás (elsőfokú eljárás) szabályozása az Ákr.-ben

Az Ákr. Alapvető rendelkezések című II. fejezete olyan jogintézményeket is szabályoz, amelyek korábban a Ket. alapeljárási szabályai között szerepeltek.

²³⁰ Lásd részleteiben: VÉRTESY László (2018a): A hatáskör és illetékesség szabályai. In BOROS Anita – DARÁK Péter szerk.: *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. (Elektronikus kiadvány.) Forrás: https://akk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/%C3%81kr.%20tk._1.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 25.) 47–64., illetve lásd részleteiben: BOROS 2018b, 17.

²³¹ Lásd az Ákr. 18. §-át.

Ad a) A *kizárás* vonatkozásában az Ákr. 22. §-ában általános kizárási szabályként fogalmazza meg, hogy az ügy elintézésében nem vehet részt az a személy, akitől nem várható el az ügy tárgyilagos megítélése. Emellett a kizárási okok rendszerében lényeges változást nem eszközölt az Ákr. a Ket.-hez képest. Kiemelendő ugyanakkor, hogy a kizárásról végzéssel csak akkor kell dönten, ha a kizárást az ügyfél kéri.

Ad b) Az Ákr. visszatér az Áe.²³² terminológiájához, és a *belföldi jogsegély helyett a megkeresés* kérdését szabályozza, egyszerűsítve a Ket. korábbi szabályait, emellett²³³ lényegesen egyszerűsíti a *kapcsolattartás általános szabályait* is, és lehetővé teszi, hogy ágazati törvény e körben eltérjen az Ákr. szabályaitól, vagyis kötelezővé tegye más, főként elektronikus kapcsolattartási mód alkalmazását. Szintén ebben a körben szabályozza az *iratbetekintés* kérdéskörét is, azonban lényeges változásokat a tárgykörben az Ákr. sem eredményez.

Ad c) Új alcím alatt jelentkeznek ugyanakkor az úgynevezett *fokozott védelem alatt állókra vonatkozó szabályok*. Ezek egy jelentős része a Ket.-ben korábban is megjelent, azonban a Ket. most egy helyre koncentrálja ezeket a szabályokat. Az Ákr. 29. §-a szerint a kiskorút, a cselekvőképtelen és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorút, valamint a fogyatékossgal élő személyt a közigazgatási hatósági eljárásban fokozott védelem illeti meg, ezért tárgyaláson történő meghallgatására csak abban az esetben kerülhet sor, ha az eljárásban részt vevő más személyek jelenlétében történő meghallgatása az érdekeit nem sérti, lehetőség szerint lakóhelyén kell meghallgatni, és akkor hívható fel személyes nyilatkozattételre vagy hallgatható meg tanúként, ha ezt állapota megengedi, és személyes nyilatkozata vagy tanúvallomása más módon nem pótolható, ilyenkor az egyenlő esélyű hozzáférést számára biztosítani kell.

Ad d) Az alapeljárások tekintetében az *egyik legkardinálisabb változás a kérelemre és a hivatalból induló eljárások egymástól történő konzekvens elválasztása és önálló fejezetben történő szabályozása*.

Az Ákr. újítása, hogy a 35. § (1) bekezdésében meghatározza a kérelem fogalmát. Eszerint a kérelem az ügyfél olyan nyilatkozata, amellyel hatósági eljárás lefolytatását, illetve a hatóság döntését kéri jogának vagy jogos érdekének érvényesítése érdekében. Az Ákr. emellett meghatározza a kérelem tartalmi elemeit is, a benyújtásának módját és helyét, a kérelem tartalma alapján történő megítélésének kötelezettségét, azonban valamennyi jogintézmény esetében igen szűkszavúan fogalmaz.

Nem az Ákr., hanem már az Eüsztv., illetve annak a végrehajtási rendelete, az elektronikus ügyintézés részletszabályairól szóló 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet azonban 2018. január 1-jétől lényeges változásokat eredményezett az ügyintézésben: a hivatkozott törvény ugyanis előírja,²³⁴ hogy a hatálya alá tartozó²³⁵ jogalanyok 2018. január 1. napjától kötelesek az ügyek elektronikus intézését az Eüsztv.-ben meghatározottak szerint biztosítani.

²³² Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1981. évi I. törvénnyel módosított és egységes szerkezetbe foglalt 1957. évi IV. törvény.

²³³ Lásd részleteiben: VÉRTESY László (2018c): A megkeresés. In BOROS Anita – DARÁK Péter szerk.: *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. (Elektronikus kiadvány.) Forrás: https://akk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/%C3%81kr.%20tk._1.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 25.) 75–77.

²³⁴ Eüsztv. 108. § (1) bekezdés.

²³⁵ Az Eüsztv. 1. § 17. pont a)–k) alpontja szerint.

Ez azt is jelenti, hogy az *elektronikus ügyintézés* szabályai szerint az ügyek elektronikusan is kezdeményezhetők. Az ügy indításának szabályai és technikai megoldásai különböznek attól függően, hogy kérelemre vagy bejelentésre induló eljárásról van-e szó, és kérelmet vagy elektronikus nyomtatványt kell-e benyújtania az ügyfélnek az elektronikus ügyintézészt biztosító közigazgatási szerv felé. Természetesen ügytípusonként változik, hogy miként kezdeményezhető az eljárás (például elektronikus űrlap formájában vagy elektronikusan elküldött kérelemként), és milyen típusú hatóság az eljáró szerv (például önkormányzati szerv vagy kormányhivatal).

Az Eüsztv. 10. §-a alapján az ügyfél az elektronikus ügyintézéshez szükséges nyilatkozatokat, eljárási cselekményeket és egyéb kötelezettségeket választása szerint főszabály szerint egységes, személyre szabott ügyintézési felületen, vagy ha az elektronikus ügyintézészt biztosító hatóság illet biztosít, úgy az elektronikus ügyintézészt biztosító közigazgatási hatóság által közzétett tájékoztatásban foglaltaknak megfelelő elektronikus úton teljesítheti.

A *hiánypótlás* az Ákr. 44. §-ban jelenik meg: annak alapvető rendeltetése, módozatai nem változtak az Ákr.-ben, ugyanakkor a hiánypótlásra tűzhető határidőnek nem szab felső határt a kódexünk, és hiánypótlásra csupán egyszer kerülhet sor, ám ettől az Ákr. felhatalmazása alapján az ágazati szabályok eltérhetnek.

Ad e) A törvény a 46. §-ában rendelkezik a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának kérdésköréről, a *kérelem visszautasítása* megnevezés alatt. Eszerint a hatóság a kérelmet visszautasítja, ha az eljárás megindításának jogszabályban meghatározott feltétele hiányzik, és az Ákr. ahhoz más jogkövetkezményt nem fűz, vagy pedig az ugyanazon jog érvényesítésére irányuló kérelmet a bíróság vagy a hatóság érdemben már elbírálta, és a kérelem tartalma, valamint az irányadó jogi szabályozás nem változott. Emellett a hatóság a kérelmet visszautasíthatja, ha azt nem az előírt formában terjesztették elő. Ha a kérelmező a kérelmét öt napon belül az előírt formában ismételten előterjeszti, a hatóság az eljárást teljes eljárásban folytatja le azzal, hogy a kérelmet az eredeti benyújtáskor előterjesztettnek kell tekinteni, de az ügyintézési határidőt az ismételt benyújtást követő naptól kell számítani.

Ad f) Az Ákr. egyik legjelentősebb újítása a Ket. utolsó módosításával bevezetett *sommás és automatikus döntéshozatali eljárás szabályainak részleges továbbfejlesztése*.

Az Ákr. 39. §-a értelmében a kérelem automatikus döntéshozatali eljárásban, sommás vagy teljes eljárásban bírálható el. Automatikus döntéshozatalra akkor kerülhet sor, ha azt törvény vagy kormányrendelet kifejezetten megengedi, a hatóság részére a kérelem benyújtásakor minden adat rendelkezésére áll, a döntés meghozatala mérlegelést nem igényel, és nincs ellenérdekű ügyfél. Ugyanakkor az automatikus döntéshozatalra vonatkozó részletszabályokat nem az Ákr., hanem az Eüsztv. határozza meg. Ennek megfelelően az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv automatikus döntéshozatal esetén a rendelkezésére álló, valamint az automatikus információátvitel útján megszerzett adatok alapján, emberi közbeavatkozás nélkül hozza meg a döntését és közli az ügyféllel.

Ennél egy fokkal összetettebb, ám még mindig az egyszerű eljárások szintjén marad a *sommás eljárás*, amelyre akkor kerülhet sor, ha a hiánytalanul előterjesztett kérelem és mellékletei, valamint a hatóság rendelkezésére álló adatok alapján a tényállás tisztázott, és nincs

ellenérdekű ügyfél.²³⁶ A teljes eljárás ezzel szemben az olyan eljárás, ahol a törvény által meghatározott formalizált szabályok szerint jár el a hatóság, így például bizonyítási eljárást folytat le. Emellett az említett egyszerű eljárástípusok során is lehetőség van az eljárás teljes eljárás keretében történő lefolytatására. Ha ugyanis az ügyfél erre irányuló felhívás nélkül terjeszt elő új bizonyítékot, vagy tesz bizonyítási indítványt, ezt a hatóság az ügy teljes eljárásban való lefolytatása iránti kérelemnek tekinti, és a kérelmet teljes eljárásban bírálja el. Emellett, ha az automatikus döntéshozatali eljárásban és a sommás eljárásban hozott döntéssel szemben fellebbezésnek nincs helye, a döntés közlését követő öt napon belül az ügyfél kérheti, hogy a hatóság a kérelmét ismételten, teljes eljárásban bírálja el.

Ad g) Az eljárási határidők és az azokhoz kapcsolódó eljárási kérdések²³⁷ kapcsán kiemelendő, hogy az Ákr. kiemelt hangsúlyt fordít a *Jó Állam Jelentésben*,²³⁸ továbbá a Kormány *Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia* megnevezésű stratégiájában (a továbbiakban: Stratégia) foglalt megállapításokra.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése ellenére az ügyintézési határidő korábbi szabályozása – a széles kivételi kör és az ügyintézési határidőbe be nem számító időtartamok rendkívül tág köre miatt – a gyakorlati tapasztalatok szerint alkalmatlan volt arra, hogy az ügyfél vagy a hatóság az eljárás várható időtartamára vonatkozóan bármilyen valós következtetést levonhasson. E körülmények olyan mértékű kiszámíthatatlanságot okoztak a hatósági jogalkalmazás során, amely az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével is összeegyeztethetlenné vált.²³⁹

A korábbi bürokráciacsökkentő közigazgatási reformok jellemző megoldási módszere e probléma megoldására az eljárási határidők rövidítése volt. A Ket. szerinti 21 napos általános ügyintézési határidő – amely a valóságban jellemzően jóval több volt, mint 21 nap – további rövidítésével ugyanakkor már nem volt mód a közigazgatási eljárás hatékonyságának növelésére és az eljárás gyorsítására, ezért e helyett az eljárások hatékonyságát, koncentráltóságát elősegítő eljárásjogi jogintézmények kialakítását tűzték célul az Ákr. rendelkezései.²⁴⁰

Ezeknek az alaptéziseknek az okán az Ákr. tehát szakít az ügyintézési határidő jogintézményének Ket. szerinti részletekbe menő szabályozásával, és e helyett – ahogyan arról már szó volt – intézményesít általános ügyintézési határidőt a különböző eljárástípusok kapcsán, így a teljes eljárásában az ügyet a hatóságnak hatvan napon belül valóban le kell zárnia. A hatvan

²³⁶ BOROS Anita (2016b): Új elemek a közigazgatási hatósági eljárásban. *Új Magyar Közigazgatás*, 9. évf. 1. sz. 74–79.

²³⁷ Az Ad g) és az Ad h) alpont Vincze-Csapó Emese írása.

²³⁸ *Jó Állam Jelentés* (2015). Budapest, Nemzeti Köszolgáltatási Egyetem. Forrás: <https://joallamjelentes.uni-nke.hu/kiadvanyok/jo-allam-jelentes-2015/> (A letöltés dátuma: 2018. 05. 10.)

²³⁹ KURUCZ Krisztina (2017): Az ügyintézési határidő és a határidő számítása. In PETRIK Ferenc szerk.: *A közigazgatási eljárás szabályai I. Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC. 126–131.

²⁴⁰ HAJAS Barnabás – PÁTKAI Nándor (2015): *Az általános közigazgatási eljárási szabályok jelentősége a közigazgatási eljárási kódex újraszabályozása tükrében*. A XXIII. Országos Jegyző-Közigazgatási Konferencián 2015. szeptember 17-én elhangzott előadás szerkesztett anyaga. Forrás: www.kozszov.org.hu (A letöltés dátuma: 2017. 12. 14.), illetve lásd HAJAS Barnabás (2017c): Újrágó(mb/nd)olt hatósági eljárásjog: az általános közigazgatási eljárás. *Jogtudományi Közlöny*, 72. évf. 6. sz. 298.; BOROS 2016a, 7.; CHRONOWSKI Nóra (2017): A közigazgatási bírságolás észszerű határideje és a megfelelő ügyintézéshez való jog. *Közjogi Szemle*, 10. évf. 2. sz. 65.

napot tehát alapvetően *naptári időszakként* kell figyelembe venni, amelybe csak az Ákr.-ben rögzített időtartamok nem számíthatók bele.²⁴¹ E hatvannapos objektív határidő valójában „bruttó” határidőnek minősül, ami egyben azt is jelenti, hogy – azon túl, hogy a hatóságnak hatvan napon belül ténylegesen érdemi döntéssel le kell zárnia az ügyet – e határidőtől eltérni az Ákr.-ben rögzített szűk körtől eltekintve nem lehet. A hatékonyság elvének érvényesülése érdekében ugyanis az ügyintézési határidőbe be nem számítható időtartamokat az Ákr. jóval szűkebben állapítja meg, mint korábban a Ket.²⁴² Ezek a kivételek két jól körülhatárolt eset-kört ölelnek fel, ahol

- az első esetben – hivatalból induló eljárásoknál és olyan kérelemre induló eljárásokban, ahol függő hatályú döntés meghozatalának van helye – csak az indokolt döntéssel történt felfüggesztés vagy az ügyféli kérelemre történő szünetelés időtartamával hosszabbodhat meg az ügyintézési határidő, vagyis kizárólag ezek az időtartamok eredményezhetik az ügyintézési határidő „nyugvását”, ezzel biztosítható, hogy egy valóban objektív, szigorú, naptári napban meghatározható időpontban valóban döntés születessen az ügyfél kérelme tárgyában;
- a második esetben – az olyan kérelemre induló eljárásokban, ahol függő hatályú döntés meghozatalának nincs helye²⁴³ – a szünetelésen és a felfüggesztésen túl az ügyfél mulasztásának vagy késedelmének időtartamát sem kell az ügyintézési határidőbe beszámítani.²⁴⁴

Külön ki kell emelni azt is, hogy az Ákr. nem ad módot arra sem, hogy az előzőekben említetteken túli, a hatóság érdekkörében felmerülő egyéb ok miatt az ügyintézési határidő indokolatlanul megnövekedjen. Az Ákr. e fentiekben vázolt szabályrendszerétől tehát nem enged eltérést, aminek oka az, hogy az ügyintézési határidőbe be nem számító időtartamok – ágazati joganyagban való – további bővítése a jogintézmény általános ügyintézési határidőhöz hasonló kiüresedéséhez vezetne.²⁴⁵

Az ügyintézési határidő valós időtartamának számítása szempontjából kiemelkedő jelentősége van annak is, hogy mikortól, milyen eljárási cselekménytől kell számítanunk annak pontos időtartamát. Az Ákr. ennek megfelelően meghatározza az ügyintézési határidő kezdetét azzal, hogy kimondja, az ügyintézési határidő az eljárás megindulásának napján kezdődik, ha törvény ettől eltérően nem rendelkezik,²⁴⁶ ezzel egyértelművé teszi egyúttal azt is, hogy az eljárás megindulása az ügyintézési határidő megkezdődésének joghatásával is jár,²⁴⁷ e két eljárási cselekmény tehát szorosan összefügg. Ez a kérelemre induló eljárások esetében a kérelemnek az eljáró hatósághoz történő megérkezését követő nap, amely nap tehát egyben az ügyintézési határidő kezdő napja is az Ákr. 37. § (2) bekezdésének megfelelően. A törvényben való eltérést lehetővé tévő rendelkezések oka, hogy a megfelelő ügyintézéshez, valamint a tisztességes

²⁴¹ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény indoklása.

²⁴² Vessd össze TILK 2001, 153.

²⁴³ Ákr. 43. § (8) bekezdés.

²⁴⁴ Ákr. 50. § (5) bekezdés.

²⁴⁵ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény indoklása.

²⁴⁶ Ákr. 50. § (1) bekezdés.

²⁴⁷ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény indoklása.

eljáráshoz való jognak²⁴⁸ megfelelően a kérelem felőli törvényes, megalapozott döntés egyes bonyolultabb eljárásokban hosszabb ügyintézési határidőt tehet szükségessé.

Mivel az Ákr. a kérelemre induló eljárásra irányadó határidőszabályokat – mint általános határidőszabályokat – határozza meg, a hivatalból indult eljárásokra vonatkozóan csak az ettől való eltérésekről rendelkezik azzal, hogy kimondja, a hivatalból indult eljárás az első eljárási cselekmény elvégzésének napján kezdődik.²⁴⁹

Szintén figyelmet érdemel az a jogalkalmazást orientáló rendelkezés is, amely rögzíti, hogy az ügyintézési határidő akkor minősül megtartottnak a hatóság részéről, ha az az ügy érdemi lezárása körében nem csupán meghozta a döntését, *hanem ténylegesen intézkedett* annak közlése iránt is.²⁵⁰ Tehát az ügyintézési határidőn belül a hatóságnak nem elegendő meghoznia a döntését, hanem az Ákr. döntés közlésére vonatkozó rendelkezéseinek²⁵¹ megfelelően intézkednie kell a közlés érdekében, ami természetesen nem jelenti azt, hogy a határidőn belül a közlésnek meg kell történnie, de azt igen, hogy például a posta útján történő kézbesítés esetében azt postára kell adni, hirdetményi közlés esetében pedig a hirdetményt ki kell függeszteni.

Ahogy arról már szóltunk, az Ákr.-ben az ügyintézési határidők igen eltérően alakulnak az egyes eljárástípusoknak megfelelően.²⁵² Az ilyen, az Ákr.-ben rögzítettektől eltérő szabályok megalkotására csak a valóban fennálló kényszerítő körülmények esetén, és csak rendkívül szűk körben ad lehetőséget. Az egyik ilyen kivételi terület az ügyintézési határidőre vonatkozó szabályozás térsége, ahol a teljes eljárásra vonatkozóan az Ákr. maga kimondja, hogy hosszabb határidőt törvény, rövidebb határidőt jogszabály állapíthat meg.²⁵³ Ugyanakkor fontos hangsúlyozni azt is, hogy e rendelkezés alapján a fenti határidőktől sem automatikusan döntéshozatali eljárás, sem sommás eljárás esetén eltérni nem lehet.

Külön figyelmet érdemel a *közbenső eljárási cselekményekre* nyitva álló határidők szabályozása is e körben. Kétség esetén, a kifejezett vagy eltérő szabály hiányában tehát az eljárási cselekményt minden esetben azonnal, de legkésőbb nyolc napon belül teljesíteni kell, ezt a generális határidőt kell irányadónak tekinteni, ami az egységes jogalkalmazás megkönnyítését segíti elő.

Ad h) A *felfüggesztés, a szünetelés és az eljárás rövidítésének eszközei* tekintetében kiemeljük, hogy a *felfüggesztés* jogintézménye kapcsán megállapítható, hogy számos esetben az ügy érdemi eldöntése olyan kérdés előzetes elbírálásától függ, amely bíróság vagy más szerv hatáskörébe tartozik. E kérdések kapcsán az Ákr. a jogtudományból jó ismert „előkérdés” fordulatot alkalmazza, értve e fogalom alatt azt, hogy a megalapozott hatósági döntés meghozatalához szükséges e kérdés megelőző elbírálása, a kérdésben meghozott döntés hatóság általi megismerése, hisz annak beszerzése nélkül a hatósági ügyben a tényállás nem tisztázható.

²⁴⁸ Alaptörvény XXIV. és XXVIII. cikk.

²⁴⁹ Ákr. 104. § (3) bekezdés.

²⁵⁰ Ákr. 50. § (4) bekezdés.

²⁵¹ Ákr. 46. alcím.

²⁵² Lásd részleteiben: BOROS Anita (2018d): Az ügyintézési határidőre vonatkozó szabályok. In BOROS Anita – DARÁK Péter szerk.: *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. (Elektronikus kiadvány.) Forrás: https://akk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/%C3%81kr.%20tk._1.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 25.) 119–129.

²⁵³ Ákr. 50. § (3) bekezdés.

Jól látható ugyanakkor, hogy a feszes ügyintézési határidők kapcsán e külön kérdések – az előkérdések – tisztázása azzal járhat, hogy a hatóság „kicsúszik” az ügyintézési határidőből. Ezt elkerülendő az Ákr. lehetővé tette, hogy előkérdés esetén a hatóság az eljárását felfüggeszse. *A felfüggesztés célja* itt tehát az, hogy a megalapozott érdemi döntés elérése összhangba kerüljön az ügyintézési határidők betartásának igényével, ezért a felfüggesztés időtartama nem számít be az ügyintézési határidőbe.²⁵⁴

Új elemként jelenik meg az Ákr.-ben az, hogy – a külföldi szerv megkeresésére alapozott felfüggesztés kivételével – az ügyfél kérelmére a hatóság köteles folytatni eljárását, és érdemben dönteni.²⁵⁵ Jelezni kell azonban azt is, hogy az eljárás ilyenkor gyakran vezethet a kérelem érdemi elutasításához, ugyanakkor e döntés elleni jogorvoslattal a felettes szerv vagy a közigazgatási bíróság vizsgálhatja a felfüggesztés megalapozottságát is – ha az a jogorvoslati kérelemben vitatott –, ami által e jogintézmény egyfajta külön jogorvoslati lehetőséget biztosít az ügyfelek számára.²⁵⁶ Az a gyakorlati tapasztalat vezetett e rendelkezés beiktatásához, hogy több ügyben az ügyfelek állítása szerint a hatóság csak azért függesztette fel az eljárásokat, mert nem tudta a törvényes menetrendet, az ügyintézési határidőt megfelelő módon betartani.

Arról is szóltunk már, hogy az Ákr. *a szünetelés* lehetőségét – ügyfélbarát módon, az eljárás gazdaságosságára is tekintettel – kizárólag ügyféli kérelemre teszi lehetővé, azt is csak akkor, ha ezt külön jogszabály nem zárja ki.²⁵⁷ E szabály beiktatásának alapja *a rendelkezési elv tiszteletben tartása*, amely szerint a kérelmezőnek – aki az „ügy ura” – alapvető joga a kérelem előterjesztése, módosítása és visszavonása mellett az is, hogy a kérelmének elbírálására vonatkozó eljárás függő helyzetbe kerüljön, ami által az ügyfelek lehetőséget kaphatnak akár a jogvitáik békés úton történő rendezésére is. Ehhez kapcsolódóan fontos rögzíteni azt is, hogy mivel e szabály az ügyfél rendelkezési jogához kapcsolódik, az szorosan összefügg a kérelemre indult eljárásokkal, épp ezért *szünetelésre a hivatalból induló eljárásokban nincs mód*.²⁵⁸

Fontos korlátja azonban az ügyféli rendelkezési jognak e körben az, hogy ha az ügyfél az eljárás folytatását hat hónapon belül nem kéri, a csak kérelemre folytatható eljárás *ex lege* megszűnik,²⁵⁹ egyéb esetben a hatóságnak kell döntenie arról, hogy – ha az indokolt – az eljárást érdemben folytatja, vagy megszünteti azt.

Az eljárás rövidítésének eszközei kapcsán az Ákr. úgy rendelkezik, hogy bizonyos – taxatív felsorolt – esetekben a hatósági ügyet az általános – az adott ügyfajtára irányadó – ügyintézési határidőtől eltérően soron kívül kell elintézni. Bizonyos esetekben ugyanakkor a hatóság a mérlegelési joga alapján maga dönt ennek indokoltságáról,²⁶⁰ ugyanakkor kötelező az Ákr. alapján a soron kívüli ügyintézés, tehát a hatóságnak itt nincs mérlegelési joga a soron kívüliség tekintetében,²⁶¹ ha a hatóság ideiglenes biztosítási intézkedést rendelt el, valamint²⁶² ha a határidőből kevesebb, mint tizenöt nap van hátra, az eljárás mielőbbi lezárhatósága okán

²⁵⁴ KURUCZ 2017, 123–126.

²⁵⁵ Ákr. 48. § (4) bekezdés.

²⁵⁶ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény indoklása.

²⁵⁷ Ákr. 49. § (1) bekezdés.

²⁵⁸ Ákr. 103. § (2) bekezdés.

²⁵⁹ Ákr. 49. § (2) bekezdés.

²⁶⁰ Ákr. 50. § (8) bekezdés *a)*, *b)* és *d)* pont.

²⁶¹ Lásd ehhez a Fővárosi Ítéltábla Pf.21533/2014/6. számú ítéletét.

²⁶² Ákr. 50. § (8) bekezdés *c)* pont.

a hatóságnak minden észszerű lépést meg kell tennie az ügy befejezése érdekében, ezért a további eljárási cselekményeket is soron kívül kell megtennie.²⁶³

*A jogellenes hallgatást – vagyis a hatóság mulasztását – az Ákr. a határidő túllépésének jogkövetkezményei között szabályozza.*²⁶⁴ A korábbi joggyakorlatból leszűrhető tapasztalat volt az, hogy a hatóság mulasztása orvoslását célzó, Ket.-beli szankciók alkalmazatlanok voltak rendeltetésük betöltésére. *A jogállammal szemben támasztott alapvető elvárás, hogy a jogrendszer önmagára vonatkozó szabályai feltétlenül érvényesüljenek, vagyis alkotmányos követelmény az is, hogy az eljárási szabályokat a hatóságok is betartsák.* Ez indokolta tehát egy olyan egyértelmű, de kellően differenciált szabályrendszer kialakítását az Ákr.-ben, amely biztosítja, hogy a hatóság minden esetben észszerű és törvényes időn belül, bírói kontrollra alkalmas – vagyis teljeskörűen tisztázott tényálláson alapuló, indokolt stb. – döntést hozzon.²⁶⁵

Az Ákr. tehát az ügyintézési határidő közigazgatási szerv általi túllépését szankcionálja, aminek jogkövetkezménye az, hogy a hatóság terhére az ügyfélnek teljesítendő fizetési kötelezettséget ír elő, egyúttal mentesíti az ügyfelet az eljárási költségek megfizetése alól.²⁶⁶ Fontos újítás, hogy a határidő túllépésén – ha egyébként nem volt helye függő hatályú döntés meghozatalának – túlmenően ezen jogkövetkezmények alkalmazandók akkor is, ha a hatóság elmulasztja a függő hatályú döntés meghozatalára irányuló kötelezettségét, továbbá akkor is, ha az automatikus döntéshozatali eljárás vagy a sommás eljárás szabályait indokolatlanul mellőzi. Fontos ugyanakkor hangsúlyozni, hogy *ezen jogkövetkezmények nem alkalmazhatók az olyan ügyekben, amelyekben függő hatályú döntést kell hozni,* mert ekkor a függő hatályú döntésre irányadó szabályok szerint kell a hatóságnak eljárnia.²⁶⁷ Szintén fontos rögzíteni azt is, hogy a határidő túllépése esetén a hatóságnak az érdemi döntés meghozatalára irányuló kötelezettségét továbbra is teljesítenie kell, nem mentesül az alól a fizetési kötelezettsége teljesítésével.

E körben igen fontos megemlíteni azt is, hogy a Kp. a különös közigazgatási perek között intézményesíti a mulasztási pert mint a közigazgatási szerv jogellenes mulasztása esetén igénybe vehető speciális jogorvoslati formát.²⁶⁸

A bírósági joggyakorlatban számos esetben megjelenik az ügyintézési határidő és a hatóság kártérítési felelősségének²⁶⁹ a kapcsolata, sőt bizonyos esetben az eljáró ügyintéző büntetőjogi felelősségre vonásának igénye is. Ezzel kapcsolatban a Kúria megállapította, hogy „a kártérítési igény elbírálásánál az egész eljárás időtartamát kell a jogsérelem megvalósulása szempontjából vizsgálni (BDT2008. 1811.). A közigazgatási jogkörben az ügyintézési késedelemmel okozott kár megtérítése iránt indított perben az ügyintézési késedelem időtartama és oka releváns (BH2002. 226.). Ebből a szempontból tehát lényegi kérdés, hogy eljárása során az alperes akár első-, akár másodfokú hatóságként indokolatlanul késedelmeskedett-e az érdemi határozat meghozatalával, vagyis az egyes eljárási cselekmények szükségesek voltak-e

²⁶³ Ákr. 50. § (9) bekezdés.

²⁶⁴ Ákr. 51. §.

²⁶⁵ *Részletes jelentés az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának előkészítéséről* (2015). Forrás: <https://www.kormany.hu/download/c/c8/50000/20150514%20Jelentés%20az%20általános%20közigazgatási%20rendtartás%20konceptiójáról.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 05. 10.) 5.

²⁶⁶ Ákr. 51. §.

²⁶⁷ Ákr. 43. §.

²⁶⁸ Lásd a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény XXII. fejezetét.

²⁶⁹ Lásd ehhez például a Kúria Pfv.20801/2017/5. számú határozatát, valamint a Fővárosi Törvényszék P.21780/2011/9. számú ítéletét.

az alapos határozat meghozatalához.”²⁷⁰ Azt is kimondta ugyanakkor a Kúria egy 2015-ös ítéletében, hogy „az általánosan kialakult és következetes bírói gyakorlat szerint az ügyintézési határidő túllépése nem számít az ügy érdemére kiható eljárási jogszabálysértésnek”.²⁷¹

Ad i) Igen előremutató szabálya az Ákr.-nek az úgynevezett *kapcsolódó eljárás* jogintézményének bevezetése. Az Ákr. 45. §-ában rögzítettek alapján kapcsolódó eljárásról akkor beszélhetünk, ha a hatóság döntése valamely más hatósági eljárásban meghozható döntésnek feltétele, a hatóság tájékoztatja az ügyfelet, hogy a kapcsolódó eljárásban eljáró hatósághoz benyújtandó kérelmet nála is előterjesztheti. Az ilyen eljárástípus azt célozza, hogy a különböző, de egymásra épülő ügyekben az ügyfélnek csak egy hatósággal kelljen kapcsolatba lépnie, amely aztán továbbítja a saját döntését, a nála előterjesztett kérelmet és a bizonyítékokat a kapcsolódó eljárásban eljáró hatósághoz, és annak döntését is az első hatóság közvetíti a kérelmezőhöz.

Ad j) A *szakhatósági közreműködés* szabályai lényegesen egyszerűsödtek az Ákr.-ben. Az Ákr. 55. §-a szerint törvény vagy a szakhatóságok kijelöléséről szóló kormányrendelet közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján az ügyben érdemi döntésre jogosult hatóság számára előírhatja, hogy az ott meghatározott szakkérdésben és határidőben más hatóság kötelező állásfoglalását kell beszereznie. A korábbiakhoz hasonlóan előzetes szakhatósági állásfoglalás kibocsátására is van lehetőség, amennyiben törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki, és erre vonatkozóan az ügyfél előzetesen kérelmet nyújt be.

Nagyon fontos kiemelnünk, hogy az egyes közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján eljáró szakhatóságok kijelöléséről nem az Ákr., hanem az 531/2017. (XII. 29.) Korm. rendelet rendelkezik.

A szakkérdés fogalmát illetően érdemes megjegyeznünk, hogy az Ákr. nem határozza meg annak definícióját, ugyanakkor a konkrét ügyekben vizsgálandó szakkérdések körét a már említett 531/2017. (XII. 29.) Korm. rendelet konkrétan nevesíti. Nem szabad ugyanakkor megfeledkezni arról, hogy *a szakhatóságnak a szakkérdést minden kétséget kizárólag meg kell állapítania*. Ahhoz ugyanis senki más nem ért az eljárásban. Éppen ezért a határidők drasztikus csökkentése és a szakhatóságok „félmegoldások” irányába ható ösztökélése hosszú távon egészen bizonyosan negatív következményekkel járhat.

A szakhatósági együttműködés egyik alapvető problémája, hogy a szakhatósági szakkérdések többnyire nem egyszerű megítélésűek, azaz időigényesek. Gyakran előfordul tehát, hogy a szakhatóságok *nem tudják betartani a számukra előírt ügyintézési határidőt*.

Az ágazati jogszabályok igen rövid eljárási határidőket állapítanak meg a szakhatóságok számára, jobbra tizenöt vagy huszonegy napban meghatározva, amelyekbe minden eljárási cselekményt be kell számítani, és ezek a határidők nem meghosszabbíthatók. Ez olyan esetekben igen problematikus, amelyek során valamely nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházásról van szó, hiszen ilyenkor az irányadó jogszabály eleve rövidebb határidőket állapít meg, mint az Ákr. Ilyenkor a szakhatóságoknak nem egyszer több száz oldalas dokumentumokat kell áttekinteniük a rendelkezésükre álló határidő alatt. A Konzultáció alkalmával

²⁷⁰ Lásd a Kúria Pfv.20302/2017/4. számú ítéletét kiskorú veszélyeztetésének büntette tárgyában.

²⁷¹ Lásd a Kúria Kfv.38136/2015/25. számú ítéletét.

megállapítást nyert, hogy a szakhatóságok ilyenkor három megoldás között választhatnak: vagy kicsúsznak a határidőből, vagy feltételes, vagy negatív tartalmú állásfoglalást adnak ki.

Az Ákr. 55. § (1) bekezdése szerint törvény vagy a szakhatóságok kijelöléséről szóló kormányrendelet közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján az ügyben érdemi döntésre jogosult hatóság számára írhatja elő azt, hogy az említett jogi szabályozókban meghatározott szakkérdésben és határidőben más hatóság, azaz szakhatóság kötelező állásfoglalását szereztse be. A *közérdeken alapuló kényszerítő indok* fogalma azonban nem az Ákr. hozadéka, így annak magyarázatát nem találjuk meg az eljárási kódexünkben. A szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvény szerint közérdeken alapuló kényszerítő indok az Európai Közösség létrehozásáról szóló szerződés (a továbbiakban: EK-szerződés) 46. cikkében meghatározott célok, valamint az Európai Közösségek Bíróságának ítélezési gyakorlatában az EK-szerződés 43., illetve 49. cikkének alkalmazásában ilyenként elismert egyéb közérdek. Ennek további magyarázatát az úgynevezett belső piaci irányelvben találjuk.²⁷² Ez egy igen lényeges változás, mert bizonytalan jogfogalommal élve szélesre tárja a mérlegelési jogkört, így a közigazgatási eljárásjogi karakterisztika része lehet.

A gyakorlatban igen előremutató rendelkezés volt annak idején az előzetes szakhatósági állásfoglalás beszerzése lehetőségének bevezetése is. Figyelemmel arra, hogy számos eljárás lényeges mértékben felgyorsítható lenne e jogintézmény aktívabb alkalmazásával, *célszerű lenne az erre vonatkozó tájékoztatás fokozása*.

A Konzultáció során problémaként jelentkezett *az elektronikus ügyintézés hatóságok közötti együttműködési szabályainak a betartása is*, hiszen az elektronikus úton küldött megkeresést elektronikus módon kellene tudni minden hatóságnak fogadni, azonban előfordul, hogy a szakhatósági állásfoglalást az eljáró hatóság postán várja, noha a szakhatóság azt már elektronikusan kibocsátotta.

Szintén gyakori probléma, hogy az elektronikus megkeresések során rossz szervet jelölnek meg, így az ilyenkor alkalmazandó áttétel késlelteti a szakhatósági állásfoglalás kibocsátását és végeredményben az érdemi döntés meghozatalát is.

Szintén problémát okoz még a nagy terjedelmű iratok megfelelő módon történő elektronikus továbbítása vagy feltöltése, így például gyakran idővesztéssel jár a nem megfelelően olvasható szkennelt dokumentumok utólagos beszerzése is.

3. Az alapeljárási jogintézmények a hatályos szabályozás és joggyakorlat tükrében

Az Ákr. alapeljárási szabályait nagyon röviden már bemutattuk az előző fejezetünk utolsó alfejezetében, ezért itt az Ákr. egyes rendelkezéseihez kapcsolódó jogalkalmazási kérdések feltérképezésére vállalkozunk. Terjedelmi okokból valamennyi jogintézmény feldolgozására nincs módunk, ezért az olyan jogintézmények vizsgálatát célozzuk meg, amelyek a Ket.-ben is megjelentek és csak kisebb korrekciókat követően kerültek át az Ákr.-be. Ezekhez a jogintézményekhez ugyanis legtöbbször már kimunkált bírósági gyakorlat kapcsolódik.

²⁷² Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve a belső piaci szolgáltatásokról (2006. december 12.). A jelen alfejezet vonatkozásában: Irányelv.

A *hatáskör és illetékesség* szabályai kapcsán²⁷³ számos jogalkalmazási probléma merült fel az elmúlt években. Ezek közül a legrelevánsabbak az alábbiak:

Ad a) A hatásköri szabályok tekintetében gyakran felmerült a hatáskör jogalapját meghatározó normák látszólagos kollíziójának jogalkalmazási szintű feloldási igénye. Ezek egyrészt a hatósági és nem hatósági természetű hatáskörök közötti elkülönítést vagy épp az adott ügyben felmerülő több hatósági hatáskört megalapozó különböző ágazati normák alkalmazásának mérlegelését tették szükségessé.²⁷⁴ Ennek keretében például a Kúria a Kfv.37299/2012/5. számú ítéletében kifejtette, hogy „a Ket. fogalomrendszerében a 12. § szerint a hatáskör kizárólag a közigazgatási hatósági ügyekben való eljárás és döntés jogát jelenti. Ebből levezethetően téves a jogerős ítélet azon okfejtése, amely a felperes jogszabálynak nem minősülő Szervezeti és Működési Szabályzata alapján állapítja meg hatósági ügykörét. A felperesi minisztériumot vezető miniszter feladatát és hatáskörét az R. határozza meg, míg a Szervezeti és Működési Szabályzat – mint ahogy arra alperes helyesen hivatkozott – a Minisztérium belső szervezeti viszonyait. A Kúria Közigazgatási Kollégiuma 1/2001. (V. 9.) KK véleményében állást foglalt abban a kérdésben, hogy mikor tekinthető a hatóság cselekménye, intézkedése hatósági jellegűnek és mikor nem. Többek között arra is kitért, hogy nem jön létre közigazgatási hatósági jogviszony, ha a közigazgatási szerv vele munkaviszonyban, illetőleg szolgálati viszonyban lévő személlyel kapcsolatosan tesz intézkedést.”

Ad b) Gyakran előfordul a bírósági joggyakorlatban a *hatáskörrelvonás tilalmának* megsértése, vagyis a jogszabályban meghatározott hatáskör túllépése.²⁷⁵ A Kúria a Kfv. IV. 35.236/2013. számú ítéletében akként rendelkezett, hogy a hatáskörrelvonás tilalmába és az ügyfél jogorvoslathoz való jogába ütközik az az eljárás, amikor az ügyfél kérelmének egyes elemeit a másodfokú hatóság bírálja csupán el.

Ad c) Szintén jogalkalmazási problémákat vetett fel a *hatáskör átruházásának és a kiadmányozás jogának elkülönítése*: a Kúria a Kfv.35282/2016/6. számú döntésében rámutatott arra, hogy „a hatáskör gyakorlása és a kiadmányozás nem azonos eljárási jogintézmények, azonban a két jogintézmény összefüggésben áll egymással mégpedig oly módon, hogy a nem jogszerűen átengedett kiadmányozás felveti a hatáskör átruházását, vagy a hatáskör elvonását, amelyet a Ket. tilalmaz. Kiadmányozási jog gyakorlása esetén a határozatból ki kell derülnie, hogy a kiadmányozó a hatáskörre feljogosított személy nevében, az ő megbízásából jár el. A kiadmányozás akkor jogszerű, ha a határozat tartalmazza a kiadmányozással szemben támasztott törvényi követelményeket.”

²⁷³ Lásd ehhez: BOROS Anita (2018c): A magyar közigazgatási eljárásjog harmadik generációs törvénye, az Ákr. I. *Új Magyar Közigazgatás*, 11. évf. 1. sz. 5.

²⁷⁴ Lásd ehhez a Kúria Kfv.38052/2014/4. számú ítéletét, amelyben a Kúria megállapította, hogy a perbeli ügyben tévedett az elsőfokú bíróság a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény és az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény egymáshoz való viszonyának meghatározása, az ügyben az alperesi hatóság által alkalmazandó jogszabály rögzítése, valamint a hatáskör és illetékesség hiányában történő hatósági eljárás megállapításakor.

²⁷⁵ Lásd ehhez a Kúria Kfv.37659/2011/5. számú, a Kfv.37712/2011/4. számú, a Kúria Kfv.37778/2011/7. számú, illetve a Kúria Kfv.39197/2011/8. számú ítéletét.

Ad d) A *hatóság hallgatása és a személyiségi jogsérelem* kapcsolata tekintetében a Fővárosi Ítélőtábla azt vizsgálta,²⁷⁶ hogy az ügyintézési késedelem alkalmas-e arra, hogy azt személyiségi jogot sértő magatartásként lehessen értékelni. Hasonló kontextusban merül fel a hatóság *kártérítési felelősségének* kérdése is, amikor is az vizsgálendő, hogy a hatóság jogellenes eljárási cselekménye vagy a hatósági cselekmény elmulasztása ok-okozati összefüggésben áll-e az ügyfélnek okozott kárral.²⁷⁷

Ad e) Az illetékes hatóság meghatározásának kérdése szoros összefüggésben áll az ügyfél fogalomrendszerével. Ezzel kapcsolatban számos olyan bírósági ítélet született, amely az ügyfél jogának, jogos érdekének fennállását vizsgálja.²⁷⁸

Az elmúlt évek gyakorlati tapasztalatai azt mutatják, hogy megszilárdult az eljárás kérelemre és hivatalból történő megindításának dichotómiája. Ebből következően a jogalkalmazást segítő jogalkotói cél tükröződik vissza a *hivatalból eljárás szabályainak önálló fejezetben* történő megfogalmazásában.

Az eljárás megindulását tekintve az alábbi gyakorlati problémák megfogalmazására került sor a bírósági joggyakorlatban:

Ad a) Az egyik legtipikusabb probléma *az ügyféli kör eljárás megindulásáról való szabályszerű értesítésének elmaradása*: a hivatalból eljárások esetében az Ákr.-ben is megjelenő szabályozás célja, hogy az ügyfél ne csak az érdemi határozatból értesüljön arról, hogy ellene eljárás van folyamatban. A Kúria számos határozatában megállapította, hogy az értesítés rendeltetése, hogy a hatóság biztosítsa az ügyfelek számára az ügyféli jogok gyakorolhatóságát, tegye lehetővé, hogy nyilatkozzanak, betekintsenek az iratokba, megismerjék a bizonyítékokat, ők maguk (ellen)bizonyítsanak, részt vegyenek a helyszíni szemléken stb.²⁷⁹ A Ket. egykori 70. § (1) bekezdése kifejezetten előírja a hatóság számára az ügyfél tájékoztatását az ügyféli jogok érvényesíthetősége érdekében. A Ket. 70. § (1) bekezdése „határidőben teljesítendő, formális tájékoztatást jelent, amely nem helyettesíthető az ügyfél közvetett tudomásszerzésével, illetve azzal a ténnyel, hogy a hatóság a tényállást teljeskörűen feltárja az ügyben. Az ügyféli jogoknak garanciális jelentősége van a közigazgatási eljárásban, mivel azok gyakorlása biztosítja egyebek mellett a közigazgatási hatósági eljárás átláthatóságát.” Ezért megállapította, hogy a hatóság eljárása, amely mellőzte az ügyfél határidőben történő formális tájékoztatását a felvett bizonyítás eredményeiről, olyan jogsértést eredményez, amely az érdemi döntésre is kihatással bír.²⁸⁰

Ad b) Az eljárás megindulása tekintetében gyakran felmerül annak a kérdése is, hogy *mely eljárási cselekményeket kell az eljárás megindulása tárgykörébe tartozónak tekinteni*. Sokáig

²⁷⁶ A Fővárosi Ítélőtábla Pf.20480/2017/5. számú ítéletében.

²⁷⁷ Lásd a Fővárosi Ítélőtábla Pf.20865/2016/5. számú, illetve a Pf.20865/2016/5. számú, a P.20267/2015/16. számú ítéletét, illetve BALOGH Zsolt – DARÁK Péter – LEHÓCZKI Balázs – SZABÓ Annamária Eszter – SZÉPLAKI-NAGY Gábor (2017): Felsőbírói jogesetek. *Új Magyar Közigazgatás*, 10. évf. 1. sz. 70–86.

²⁷⁸ A Kúria a Kfv.II.37.366/2016/7. számú ítéletében megállapította, hogy a fogyasztó jogos érintettsége abban áll, hogy a bepanaszolt vállalkozással szemben az elkövetett jogsértést a hatóság állapítsa meg, azt szankcionálja, a jogsértést orvosolja. Lásd ehhez még a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának 1/2007. és 1/2006. KK véleményét, illetve a könyvünknek a szabályozás hatályára vonatkozó részét.

²⁷⁹ Lásd például a Kúria Kfv.37050/2016/11. számú, illetve a Kfv.37050/2016/11. számú ítéletét.

²⁸⁰ Lásd a Kúria Kfv.37677/2014/6. számú ítéletét.

igen vitatott volt a mezőgazdasági támogatások tekintetében az ágazati törvény²⁸¹ egyik rendelkezése, amely szerint „[a]z e törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági eljárásokban nem alkalmazhatók a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvénynek az eljárás megindítására, a kérelem benyújtása és a hiánypótlási felhívás során az ügyféltől be nem kérhető adatok és mellékletek körére, valamint az eljáró hatóság által az ügyfél kérésére a más hatóságtól beszerzendő adatokra vonatkozó rendelkezései.” A Kúria ezzel kapcsolatban azt vizsgálta, hogy az idézett különös szabály az eljárás megindítását saját rendelkezési körébe vonja-e, vagy sem. A Ket. akkor hatályos rendelkezései értelmében az ügyfél értesítése az eljárás megindításáról csak kivételesen mellőzhető, ugyanakkor a Ket. lehetővé tette törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezését. Jelen esetben az említett ágazati törvény ilyen törvénynek tekintendő, azonban csak az eljárás megindítása szempontjából. A Kúria azt is kimondta, hogy „az ügyfél értesítése nem vonható minden határon túl az eljárás megindítása tárgykörébe, hiszen nyilvánvalóan alapjogi kérdés, hogy az őt érintő eljárásról, a beszerzett bizonyítékokról megfelelő módon tudomása van-e. A Ket. a lényegi részleteket nem is itt, hanem külön, a 70. § (1) bekezdésében, a Bizonyítékok ismertetése az ügyféllel cím alatt tárgyalja...”²⁸² A Kúria egy másik határozatában hangsúlyozta, hogy „a tisztességes hatósági ügyintézéshez való jog megköveteli, hogy az ügyfél gyakorolhassa ügymegismerési és »ügyelőbbre-viteli« jogosultságait. Erre akkor van lehetősége, amennyiben tudomást szerez a hatósági eljárás megindításáról, az eljárás során megteheti szükségesnek ítélt nyilatkozatait, megismerheti az eljárás során keletkezett iratanyagot, de mindezek hiányában, bizonyítás felvétele esetén, módja van legalábbis utólagosan a lefolytatott eljárás során a fentiek szerinti jogai gyakorlására.”²⁸³

Ad c) Az eljárás megindítását követő eljárási cselekmények tekintetében felmerül a joggyakorlatban az eljárás *megszüntetése, felfüggesztése és a kérelem elutasításának egymáshoz való viszonya*. A probléma legtöbbször nem valamely Ket.-béli szabályból, hanem az ágazati törvény és a Ket. szabályainak alkalmazásából eredeztethető: az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény 39. § (3) bekezdés *h)* pontja alapján nem alkalmas hiánypótlásra a bejegyzés, feljegyzés alapjául szolgáló okirat és a kérelmet határozattal el kell utasítani, ha ahhoz, hogy bejegyezhető legyen, az ingatlanügyi hatóság által hatályos záradékkal ellátott változási vázrajzot vagy a vázrajzon a törvényben meghatározott személyek aláírását kellene pótolni. Ebből az is következik, hogy a hatóságnak ilyenkor nincsen hiánypótlási felhívási kötelezettsége, így ebből következően az eljárás felfüggesztésére sem kerülhet sor.²⁸⁴

A hiánypótlás kérdése szorosan összefügg a tényállás tisztázásával. A Kúria több ítéletében is kifejtette, hogy a hatóság határozata jogszabálysértő, ha hiánypótlás kibocsátása nélkül, annak mellőzésével hozott határozatot, amely a tényállás tisztázásának hiánya okán az ügy érdemére is kihatott. Ezzel ugyanis sérül a Ket. 37. § (3) bekezdése mellőzésével a Ket. 50. § (1) bekezdése is, amely kimondja, hogy a hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges

²⁸¹ A mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény 12. §-a.

²⁸² Lásd a Kúria Kfv.35543/2016/5. számú ítéletét.

²⁸³ Lásd a Kúria Kfv.37940/2015/3. számú ítéletét.

²⁸⁴ Lásd a Kúria Kfv.37528/2013/5. számú ítéletét.

tényállást tisztázni. Amennyiben a hiánypótlás kibocsátása nélkül a tényállás nem tisztázható, az az ügy érdemére kiható jogszabálysértésnek minősül.²⁸⁵

Ad d) Az eljárást megindító kérelemre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni *minden későbbi, az ügyfél által benyújtott kérelemre*.²⁸⁶ Az Ákr. 35. § (4) bekezdése ezen a korábbi szabályon annyiban módosított, hogy a kérelemre vonatkozó szakasz rendelkezéseit az eljárás megindítására irányuló kérelmen kívüli egyéb, az eljárás valamennyi résztvevőjének az eljárással összefüggő kérelmeire is megfelelően alkalmazni kell. A gyakorlatban többnyire a kérelem, valamint annak kiegészítése és a fellebbezési kérelem elkülönítésének problémája jelentkezik. A Kúria egy ügyben megállapította azt is, hogy a másodfokú közigazgatási szerv lényeges eljárási szabálysértést követett el, amikor az ügyfél beadványának tartalmát nem vette figyelembe, csak annak elnevezését, aminek eredményeképpen érdemi határozatot hozott.²⁸⁷

Ad e) Bizonyos eljárásokban – mint például a közbeszerzési jogorvoslati eljárások – a kérelemben *több kérelmi elem* is megjelölhető. A Kúria a Kfv. II. 37.606/2011. számú ítéletében kifejtette, hogy a közigazgatási hatóságot eljárási kötelezettség terheli. Ha a hatóság nem dönt valamennyi kérelemről, annak hiányát az ügyfél fellebbezésében, a másodfokú döntés esetén keresetében sérelmezheti.

Ad f) A kérelem benyújtása kapcsán előfordultak olyan esetek is a joggyakorlatban, amelyek a *kérelemhez kapcsolódó eljárási cselekmények hatóság általi foganatosításához* kötődnek, mégpedig annak eldöntése kapcsán, hogy azokat a hatóságnak kötelezően el kell-e végeznie, vagy a tényállás tisztázásához kapcsolódóan az ügy uraként azok szükségességéről a hatóság dönt-e. A kérdésre a választ a közigazgatási hatósági eljárás és az ágazati jogszabályok rendelkezéseinek egyedi ügyben való mérlegelése adja. Így például vannak olyan szabályozók, amelyek a hatóság számára kötelezően ellátandó eljárási cselekményeket követelnek meg, és azok elmaradása igen súlyos következményekhez vezethet. Ilyen például a lakcímkártya mint hatósági igazolvány kiadására irányuló eljárás, amely eljárás lefolytatása a kérelmet előterjesztő fél személyazonosításával kezdődik. A Kúria megállapította, hogy amennyiben a hatóság annak ellenére, hogy a nyilvántartás szerint a kérelmező útlevéllel rendelkezett, azt nem kérte, nem ellenőrizte a személyazonosságát, súlyos jogszabálysértést követ el, hiszen attól nem lehet eltekinteni, mert nem olyan kérdésről van szó, amely a közigazgatási szerv értelmezésére szorul.²⁸⁸

Ad g) A kérelem benyújtásával szorosan összefügg a *kérelemhez csatolandó dokumentumok* vizsgálata is. Az eljárási kódex meghatározza, hogy milyen mellékletek csatolását nem lehet kérni az ügyféltől a kérelem benyújtása során. Azzal kapcsolatban, hogy az adott ügytípusban mit kell a kérelem mellékleteként csatolni, az ágazati jogszabályok tartalmaznak rendelkezéseket. Ehhez még az is hozzátartozik, hogy a tényállás tisztázása a hatóság feladata, ha szükséges, a hatóság a tényállás teljes körű feltárásához hiánypótlás keretében további (ok)iratokat csatolását követelheti meg. A bírósági gyakorlat szerint ugyanakkor a hatóság nem

²⁸⁵ Lásd a Kúria Kfv.37358/2016/5. számú ítéletét.

²⁸⁶ Lásd Ket. 34. § (5) bekezdését.

²⁸⁷ Lásd a Kúria Mfv.10386/2012/3. számú, illetve a Kfv.37844/2016/7. számú ítéletét.

²⁸⁸ Lásd a Kúria Pfv.20180/2016/12. számú ítéletét.

kötelezheti az ügyfelet olyan iratok becsatolására, amelyek becsatolására nem köteles. Egy idegenrendészeti ügyben például a bíróság arra a következtetésre jutott, hogy amennyiben a csatolandó iratok körét a jogalkotó példálózva sorolja fel, „a jogszabályban példálózó jelleggel felsorolt összes szerződéstípust nem szükséges minden ügyben bekérni, hiszen minden cég esetében más szerződés vagy egyéb dokumentum alkalmas az üzleti tervben foglaltak alátámasztására, amit mindig az adott üzleti terv tartalma és a gazdasági társaság tevékenységének, működésének egyedi jellemzői határozzák meg. [...] az alperes mérlegelése nemcsak okszerűtlen volt, hanem mivel határozatában a felperes által becsatolt szerződéseket és egyéb dokumentumokat csak felsorolta, a felsorolást követően megállapítva, hogy ezeket az iratokat nem tartja alkalmasnak annak igazolására, hogy a cég az eredményes működését milyen módon kívánja biztosítani, azonban nem adott számot arról, hogy miért nem alkalmasak ezen iratok az üzleti terv alátámasztására, ezért az alperes mérlegelése nagy mértékben hiányos is volt.” A bíróság megállapította, hogy a hatóság olyan bizonyítékokat követelt meg, amelyek egyrészt nem relevánsak, illetőleg becsatolásuk lehetetlen, továbbá szükségtelen.²⁸⁹

Ad h) A *kérelem tartalma alapján történő megítélése* kapcsán a Kúria megállapította, hogy a kérelmezett szándéknak vissza kell tükröződnie a kérelemben, vagyis ha a kérelmező rosszul fogalmazott, és mégis inkább más eljárás lefolytatását kéri a hatóságtól, akkor a kérelmezőnek az eredeti kérelmét vissza kell vonnia, és a szándéka szerinti új kérelmet kell benyújtania – az eljárásokra vonatkozó eltérő ágazati szabályozásra is figyelemmel.²⁹⁰ Ehhez kapcsolódóan kell utalnunk a *kérelemmel való rendelkezés* kérdéskörére is, hiszen a Ket. rendelkezett arról, hogy az ügyfél a kérelmet visszavonhatta az eljárás bizonyos stációjáig, azonban az Ákr. a kérelemmel való rendelkezés terminológiáját használja. Az Ákr. 35. § (3) bekezdése szerint ugyanis az ügyfél a kérelmével a tárgyában hozott döntés véglegessé válásáig rendelkezhet. Ez az ügyféli jog azonban a gyakorlatban számos problémát vet fel: előfordulhat ugyanis olyan eset, hogy a döntést megelőzően közvetlenül az ügyfél tesz egy nyilatkozatot, ami azt eredményezheti, hogy az eredeti kérelmében megfogalmazottak szerinti eljárásvezetési technika (például a bizonyításfelvétel) nem lesz kielégítő, így például a hatóság további (pótbizonyítási) eljárási cselekményeket kényszerül eszközölni. Az is előfordulhat, hogy a nyilatkozattal teljes egészében megváltozik az ügy tárgya, vagyis a döntéshez közeli hatósági eljárás lényegében értelmét veszti. Ez amellet, hogy a hatóságok felesleges leterhelését eredményezi, a rendelkezésre álló határidő túllépéséhez is vezethet, és a hatóság fizetési kötelezettségét eredményezheti.

Szintén itt érdemes szólnunk a *kérelem visszautasítása* kapcsán felmerült gyakorlati problémákról is. Az Ákr. 46. § (1) bekezdése szerint a hatóság a kérelmet visszautasítja, ha az eljárás megindításának jogszabályban meghatározott feltétele hiányzik, és az Ákr. ahhoz más jogkövetkezményt nem fűz, vagy ugyanannak a jognak az érvényesítésére irányuló kérelmet a bíróság vagy a hatóság érdemben már elbírálta, és a kérelem tartalma, valamint az irányadó jogi szabályozás nem változott. Emellett az Ákr. a visszautasítás relatív esetkörét is ismerve kimondja, hogy a hatóság a kérelmet visszautasíthatja, ha azt nem az előírt formában terjesztették elő. Ha a kérelmező a kérelmét öt napon belül az előírt formában ismételtelen előterjeszti, a hatóság az eljárást teljes eljárásban folytatja le azzal, hogy a kérelmet az eredeti benyújtáskor

²⁸⁹ Lásd a Fővárosi Törvényszék K.30077/2012/7. számú ítéletét.

²⁹⁰ Lásd a Kúria Kfv.37087/2016/8. számú ítéletét.

előterjesztettnek kell tekinteni, de az ügyintézési határidőt az ismételt benyújtást követő naptól kell számítani. A Ket. ehhez képest a 30. §-ában tételesen felsorolta, mikor kell a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasítani. A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítása vagy az új terminológiával élve visszautasítása olyan meghatározó jogintézmény az eljárás tovább folytatását illetően, *amely megkövetelné a pontos iránymutatást a jogalkalmazó ügyintézők számára*. A leggyakoribb probléma annak megítélése kapcsán jelentkezik, hogy mi minősül a jogszabályban meghatározott feltétel hiányának.

Ad i) A *hiánypótlás* kapcsán a bírósági gyakorlatban számos iránymutató döntés született: a Legfelsőbb Bíróság egy korábbi ítéletében kiemelte, hogy a hatóság olyan kérdésről nem hozhat döntést, amely kapcsán nem bizonyosodik meg mindenről, és nem áll rendelkezésére minden szükséges adat. Az ilyen adatok tekintetében, ha az a hatóság által más módon nem szerezhető meg – arról például a hatóságnak nincs hivatalos tudomása, vagy nem áll rendelkezésére más bizonyíték – hiánypótlási felhívást kell kibocsátania.²⁹¹ Ebből következően a hiánypótlás is egy kapocs a tényállás megfelelő tisztázásához és a helyes döntés meghozatalához, ezért nagyon fontos, hogy a hatóság miként fogalmazza meg a hiánypótlási felhívást, vagyis abból pontosan ki kell derülnie, hogy milyen hiányosságot kell pótolnia az ügyfélnek,²⁹² és nem lehet a hiánypótlás során olyan adatok igazolását kérni az ügyfélől, amelyekről egyébként a hatóságnak hivatalos tudomása van.²⁹³ Ez azt is jelenti, hogy a hiánypótlásnak olyannak kell lennie, hogy azt az ügyfél megértse, egyszerű szóhasználatú, lényegre törő, közérthető megfogalmazásúnak kell lennie.²⁹⁴

Itt érdemes utalnunk arra is, hogy a Ket. korábban lehetővé tette az eljárás megszüntetését, ha az ügyfél a kérelmére indult eljárásban a hiánypótlásra való felhívásnak nem tett eleget, és az erre megállapított határidő meghosszabbítását sem kérte, illetve nyilatkozattételének elmaradása megakadályozta a tényállás tisztázását. Ezzel szemben az Ákr. 47. § (1) bekezdésének b) pontja kötelezően előírja az eljárás megszüntetését a hatóság számára, amennyiben a kérelmező ügyfél a hatóság felhívására nem nyilatkozik, és ennek hiányában a kérelem nem bírálható el, és az eljárást hivatalból nem folytatja. Ez utóbbi szabályt *nem tartjuk túl szerencsésnek, és a Ket. eredeti szabályát eredményes és megfelelően hatályosult rendelkezésnek tekintjük, hiszen az ügyfél nyilatkozata és a hiánypótlás teljesítése nem azonos fogalmak*.

Ad j) A *kizárás* vonatkozásában a gyakorlatban többnyire a közvetlen érintettség megítélése okoz problémát. Az Ákr.-ben is megjelenő szóhasználat egy tágabb értelmezési tartományt ölel fel, de ennek kérdéskörét az ügyfél fogalmának elemzésénél már áttekintettük.²⁹⁵ Az Ákr. 22. §-a értelmében az ügy elintézésében nem vehet részt az a személy, akitől nem várható el az ügy tárgyilagos megítélése. Ez a szabály a Ket. korábbi relatív kizárási okaként jelent meg.²⁹⁶ Ennek megítélése tekintetében szintén számos bírósági ítélet nyújt segítséget a baráti, haragos,

²⁹¹ Lásd a Kfv.IV.37.698/2010/14. számú ítéletet.

²⁹² Kfv. VI.39.093/2009/4. számú ítélet.

²⁹³ Lásd a Kfv.III.37.394/2010/4. számú ítéletet.

²⁹⁴ Lásd a Kfv.III.37.919/2010/4. számú ítéletet.

²⁹⁵ KILÉNYI 2005a, 141.; POMÁZI Miklós (2011a): A kizárás kérdése a gyakorlatban. *Közigazgatás a gyakorlatban*, 1. évf. 4. sz. 10–12.

²⁹⁶ Lásd részleteiben: VÉRTESY László (2018b): A kizárás. In BOROS Anita – DARÁK Péter szerk.: *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. (Elektronikus kiadvány.) Forrás: https://akk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/%C3%81kr.%20tk._1.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 25.) 71–75.

rokon, munkatársi viszonyok megítélése kapcsán.²⁹⁷ A kizárási ok fennállását mindig az adott ügyben tisztázandó tényállással összefüggésben kell vizsgálni, hiszen elképzelhető olyan eset, hogy például valamilyen baráti vagy haragosi viszony áll fenn az ügyben érintettek között, azonban annak az adott ügy tekintetében nincs relevanciája,²⁹⁸ vagyis sem az eljárásra, sem pedig annak jogszerűségére nincs kihatással.²⁹⁹ Számos iránymutató döntés született a hatóság kizárását illetően, főként a jegyzőkkel összefüggésben,³⁰⁰ így például a jegyző kizárásának szükségességét állapította meg a Kúria a Kfv.37.050/2012/7. számú ítéletében, amikor is a helyi önkormányzat ügyfél tulajdonát képező ingatlanra ugyanannak az önkormányzatnak a jegyzője az önkormányzat javára lejegyzett egy utat helyi közút céljára. De szintén a részrehajlásmentes eljárás elveit sérti, ha az önkormányzat saját tulajdonában álló ingatlanon épült kerítés bontására irányuló eljárásban építéshatósági hatáskörben járna el a jegyző.³⁰¹ A Kúria álláspontja szerint ugyanakkor nem állapítható meg kizárási ok a jegyzővel szemben, ha az önkormányzat által bérbe adott ingatlan bérlőjével szemben foganatosít hatósági eljárási cselekményt,³⁰² vagy olyan személlyel szemben jár el, aki egyébként az önkormányzattal perben áll.³⁰³

Ad k) Eljárásvezetési szempontból az új eljárástípusok igen előremutató eredményeket produkáltak az elmúlt időszakban. A kormányhivatalokkal folytatott egyeztetés alapján³⁰⁴ megállapítható, hogy az eljárások jelentős hányada lezárható sommás eljárás keretében, és az ügyek kisebb hányada intéződik teljes eljárásban.

A 2017-es *Jó Állam Jelentés*³⁰⁵ szerint például az országos viszonylatban elintéztett ügyek száma emelkedett (2014-ben 8 795 835, 2015-ben 8 864 599, míg 2016-ban 9 832 116 okmányirodai tevékenységet végeztek el).

A sommás eljárás,³⁰⁶ valamint az azzal együtt bevezetett függő hatályú döntés rákényszerítette a hatóságokat a határidőben történő eljárásvezetésre. Lényegében ezek a jogintézmények előrehozott döntések, azonban feltétlenül érdemes hangsúlyoznunk, hogy döntési minőséggel bírnak. A több milliós éves ügyszám és a néhány napos ügyintézési határidő házasságának eredménye azonban nem áldozat nélküli: számos kormányhivatal megjegyezte a Konzultáció során, hogy a szakmai igényesség kárára lehetséges az igen rövid határidőket betartani.

Szintén aggályként merült fel a jogintézménnyel összefüggésben, hogy a testületi szervek, így különösen a képviselő-testület üléskezési metodikája nem az Ákr.-hez idomul. Már csak azért sem, mert más jogszabály rendelkezései alkalmazandók a testületi ülések megtartását

²⁹⁷ Lásd a T-357/06. sz. ügyben hozott ítéletet vagy a C-521/09. P. számú ügyben hozott ítéleteket.

²⁹⁸ Lásd ehhez a Legfelsőbb Bíróság a Kfv.III.37.806/2010/6. számú ítéletét.

²⁹⁹ Lásd ehhez a Legfelsőbb Bíróság a Kfv.VI.37.765/2010/3. számú ítéletét.

³⁰⁰ Lásd a Kfv.IV.39.019/2008/7. számú ítéletet. Ismerteti Darák Péter. In BOROS Anita – DARÁK Péter szerk.: *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. (Elektronikus kiadvány.) Forrás: https://akk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/%C3%81kr.%20tk._1.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 25.) 236–237.

³⁰¹ Lásd a Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.349/2009/6. számú ítéletét.

³⁰² Kfv.VI.37.425/2011/4. számú ítélet.

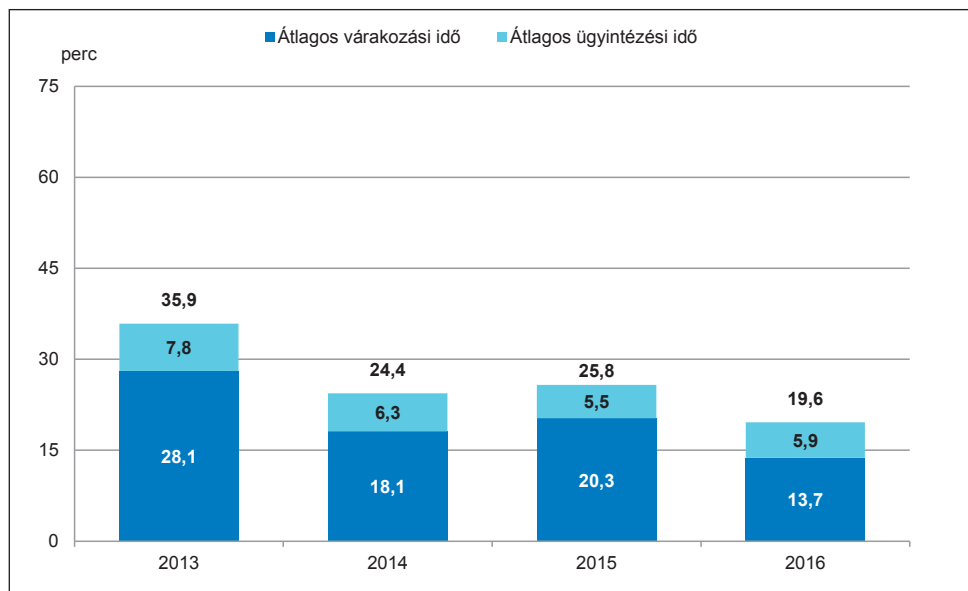
³⁰³ Kfv.II.37.028/2011/20. számú ítélet.

³⁰⁴ 2018 év elején egy húsz kérdésből álló írásbeli konzultációs lapot juttattam el a kormányhivataloknak és a helyi önkormányzatoknak. A továbbiakban erre Konzultáció néven fogunk hivatkozni.

³⁰⁵ *Jó Állam Jelentés* (2017). Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem. Forrás: <https://joallamjelentes.uni-nke.hu/kiadvanyok/jo-allam-jelentes-2017/> (A letöltés dátuma: 2018. 05. 25.)

³⁰⁶ BOROS 2016a, 1–5.

illetően – a képviselő-testület esetében ez a Mötv. –, így a nyolcnapos határidő a gyakorlatban például önkormányzati hatósági ügyek esetében nehezen kivitelezhető. A hatóságok leleményesen, de vélhetően a jogalkotó szándékával nem éppen paralel módon sajátos megoldásokat dolgoznak ki a jogi kollíziók feloldására, így például „rábeszélük” az ügyfeleket a kérelem testületi ülést közvetlenül megelőzően történő benyújtására.



3. ábra

Az elintéztett ügyek száma 2013–2016 között

Forrás: Belügyminisztérium

A függő hatályú döntések kapcsán a Konzultációink eredményeként megállapítottuk, hogy azok jellegével, rendeltetésével a hatósági ügyintézők tisztában vannak, kevésbé értik azonban a függő hatály jelentését az ügyfelek. A gyakorlatban ezzel kapcsolatban problémaként jelentkezik, hogy az ügyfelek azt hiszik, hogy a függő hatályú döntésben jelzett összeg – amelyet a hatóságnak a hatálybalépés esetén meg kell fizetnie az ügyfélnek, és amely néha magasabb, mint a kérelem teljesítése esetén az ügyfélnek járó például szociális juttatás – automatikusan megilleti az ügyfelet, és nem egyszer értetlenül vonják felelősségre a hatósági ügyintézőt a szóban forgó összeg elmaradását követően.

Egyébként a Konzultáció eredménye is azt mutatja, hogy a függő hatályú döntéseknek csak egy minimális százaléka lép hatályba.

A jogintézmény kapcsán az ügyfelek tájékoztatása és a szakmai színvonal rövid idő alatt történő szinten tartása tűnik megoldandó feladatnak.

Ad 1) A Konzultáció alapján megállapítottuk, hogy a kapcsolódó eljárás egyelőre nem honosodott meg a gyakorlatban, bár a hatóságok üdvözlik ennek a lehetőségét. A jogintézmény megszilárdulásának egyik akadálya a kapcsolódó eljárásokra vonatkozó pontos jogszabályok hiánya,

illetőleg az, hogy az eljáró ügyintézők nem ismerik az összes közigazgatási eljárást, ezért aztán bizonytalanok a kapcsolódó eljárást illetően, az arra vonatkozó szabályozás, a csatolandó iratok, a további kapcsolódó eljárás szükségessége vonatkozásában.

4. Konklúzió: az alapeljárási szabályok karakterisztikája³⁰⁷

Ahogy arról a bevezetőben már szóltunk, a közigazgatási hatósági eljárás „veleje” az alapeljárás. Annak a milyensége az, amely lényegében meghatározza a teljes közigazgatási eljárás eredményességét. Arra is utaltunk már, hogy amennyiben az alapeljárási szabályok jók, azaz mind a hatóságok, mind az ügyfelek számára egyszerűen megérthetőek, a gyakorlatban pedig könnyen, rutinszerűen alkalmazhatók, akkor minimalizálható az eljárás során vétett hibák száma, és kevesebb lesz a jogorvoslati fórumok dolga. Ennek megfelelően az egyik és legfontosabb alapeljárást érintő tételünk az az, hogy *a jogalkotónak az alapeljárási szabályokat kell elsődlegesen górcső alá venni* és megvizsgálni, hogyan érhető el az Európai Unió által is elvárt megfelelő ügyintézés elvének a megvalósulása.

Az alapeljárási szabályok megfogalmazásánál – egyetértve a jogalkotó egyszerűsítési törekvéseivel – azt javasoljuk, hogy *a fokozatosság elvét* tekintse a jogalkotó követendő példának: bár az Ákr. hatálybalépéséig közel egyéves felkészülési időszak állt a jogalkalmazók rendelkezésére, valójában az ágazati eljárási szabályokkal feldúsított szakanyag és a kapcsolódó végrehajtási rendeletek elfogadására csak a 2017. év végén került sor a 2018. év eleji hatálybalépéssel.

Mindemellett radikális eljárásjogi változások következtek be 2018-ban az Eüsztv., a Kp., az új Pp., az új Be. hatálybalépésével. Ilyen nagy horderejű változásokra *a jogalkalmazókat „rá kell nevelni”*. Ez nem jelenti azt, hogy a változás és a célok ne lennének támogatandók: sőt az egyszerűsítés és a hatékonyság növelése a közigazgatás kutatásának már-már velejárója. Áttekintve azonban az alapeljárási jogintézményeket és a sok-sok paradigmaváltást, azt mondhatjuk, hogy *a közigazgatási hatósági ügyintézésnek nem tett jót a stabilitás hiánya*. Reméljük, hogy a közigazgatási eljárási jogalkotás szempontjából egy nyugalmi időszak következik, amely lehetővé teszi az eljárási szabályok elmélyült elsajátítását és a közigazgatási gyakorlatban történő meghonosodását.

Különösen igaz ez az alapeljárási szabályokat tekintve: *az elmúlt hatvan év szembeötlő változásokat nem hozott ennek az eljárási szakasznak a szabályozását illetően, és a problémák is lényegében stagnálnak*. Ugyanazok a jogintézmények bukkantak fel a különböző eljárási törvényekben egyszer-egyszer más megnevezés alatt és néha egy-egy látszólagos szakmai sikerpályán elinduló majd mélyrepülésbe kezdő új szabályozási módszerrel.

Tekintsük át a négy törvényünk közlönyállapotokat tükröző jogintézményeit, most csak a szorosabb értelemben vett alapeljárási szabályokra fókuszálva!³⁰⁸

³⁰⁷ A 4. fejezet Boros Anita írása, az Ad b) pont Jugovits Károly írása.

³⁰⁸ Az áttekinthetőség érdekében itt a tényállás tisztázásának intézményeit is feltüntettük, noha azzal könyvünk következő része foglalkozik részleteiben.

1. táblázat

Alapeljárási szabályokat érintő jogintézmények a vizsgált négy törvényben

Jog-intézmény	Et.	Áe.	Ket.	Ákr.
	Az eljárás megindítása	Az eljárás megindítása	Az eljárás megindítása	19. Sommás eljárás és teljes eljárás
	Az anyanyelv használata	X	X	X
	Beadvány	Kérelem	Kérelem	18. A kérelem
	X	X	A kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítása	22. A kérelem visszautasítása
	X ³⁰⁹	X ³¹⁰	X ³¹¹	20. Hiánypótlás
	Jegyzőkönyv	Jegyzőkönyv	Jegyzőkönyv és hivatalos feljegyzés	41. Az eljárási cselekmények rögzítése
	Képviselő	Képviselő	Képviselő	3. Eljárási képesség és képviselő (az Ákr. I. fejezetében az Alapelvek és a törvény hatálya c. fejezetben)
	X	X	Hatósági közvetítő	X
	Kizárás	Kizárás	Kizárás	10. Kizárás (az Ákr. II. fejezetében az Alapvető rendelkezések között szerepel)
	Az eljárás felfüggesztése	Az eljárás felfüggesztése	Az eljárás felfüggesztése	24. Az eljárás felfüggesztése és szünetelése
	X ³¹²	X ³¹³	Az eljárás megszüntetése	23. Az eljárás megszüntetése
	Egyezség	Egyezség	Egyezségi kísérlet	38. Egyezségi kísérlet
	Határidők	Az elintézési határidő	Ügyintézési határidő	25. Az ügyintézési határidő és a határidő számítása
	X ³¹⁴	A határidő számítása	A határidő számítása	25. Az ügyintézési határidő és a határidő számítása
	Igazolás	Igazolás	Igazolási kérelem	26. Igazolási kérelem
	X	A szakhatóság közreműködése	A szakhatóság közreműködése	27. A szakhatóság közreműködése
	X	X	X	21. A kapcsolódó eljárás

*Forrás: a szerző szerkesztése*³⁰⁹ Nem önálló alcím alatt szerepel.³¹⁰ Nem önálló alcím alatt szerepel.³¹¹ Nem önálló alcím alatt szerepel.³¹² Nem önálló alcím alatt szerepelt a törvényben.³¹³ Nem önálló alcím alatt szerepelt a törvényben.³¹⁴ Nem önálló alcímként szerepelt a törvényben.

A fentiek alapján megállapítható, hogy az 1950-es években kimunkált közigazgatási eljárásjogi alapeljárási jogintézmények jobbára túléltek a jogalkotási viharokat. Az egyes kódexek az Et. eredeti vázára építkeztek, és az aktuális jogalkalmazási gyakorlatot beépítve fejlesztették tovább a normaszöveget. Úgy is fogalmazhatunk, hogy az Et. alapeljárási szabályai az eljárás kódexek karakterisztikus jegyei.

Az bizonyos, hogy az egyes jogintézmények szabályozási jellegzetességeinek meghatározásánál az Ákr. megalkotása során fő szempont volt a korábbi normaszöveg drasztikus lerövidítése, az eljárás lefolytatására vonatkozó időtartam csökkentése és az ágazati szabályozás lehetőségeinek ártértékelése – ahogyan erről szintén szoltunk már a III. rész kapcsán.

Az alapeljárási szabályok megfelelő szabályozottsága, könnyű nyelvezete, közérthetősége *alapkövetelmény egy olyan kódex esetében, amely általános akar lenni.* Általános, amely minden olyan fontos szabályt tartalmaz, amely ahhoz szükséges, hogy a hatóság gyorsan, ám kellő körültekintéssel hozhasson döntést. Ahogyan arra a korábbiakban már utaltunk, az átgondolt, precíz döntéshozatal nem lehet a határidők drasztikus csökkentésével leírni. Ahogyan arra már egy korábbi írásunkban utaltunk, „az eljárás egyszerűsítésének egyik, de nem kizárólagos eszköze az eljárás határidők racionalizálása és a túllépésének megfelelő „szankcionálása”. Ugyanakkor az eljárás határidők drasztikus csökkentése csak látszólagos megoldás lehet akkor, ha a hatóságok az előírt határidőket nem tudják betartani. Az ügyintézési határidő ugyanis nem jelenti egyben a tényleges ügyintézéshez szükséges időtartamot, utóbbit az ügyintézési határidőbe be nem számító időtartamok növelik. Ezek a növelő tényezők sok esetben ágazati szabályokban előírt (vagy lehetővé tett) eljárás cselekményekből következnek. Ebből következően az Ákr. sajátos karakterisztikus jegye, hogy a rövid és keretjellegű szabályozásának az ellentételezése az ágazati eltérések széles körű alkalmazása.

Ezen a helyzeten önmagában az általános ügyintézési határidő csökkentése érdemben nem változtat. Az ügyintézés időtartamának érdemi, érezhető csökkentéséhez az eljárás szabályok felülvizsgálatára, egyes eljárás cselekmények kiiktatására van szükség. Azt is érdemes kiemelni, hogy lényegében mindegy, hogy naptári napokban vagy munkanapokban határozzák meg a határidőket, érdemi különbség nincs a két megoldás között. A határidőkre vonatkozó szabályok nagyon fontos tényezői a közigazgatási eljárásjognak, ezért azoknak strikt szabályoknak kell lenniük. Ebből következően azt is szem előtt kell tartani, hogy lehetőleg ne következzen be jogalkotási paradigmaváltás rövid időszakokon belül azok számítását illetően.³¹⁵

De ne szaladjunk előre, tekintsük át, milyen karakterisztikája van az egyes jogintézményeknek, és milyen problémák realizálódását látjuk!

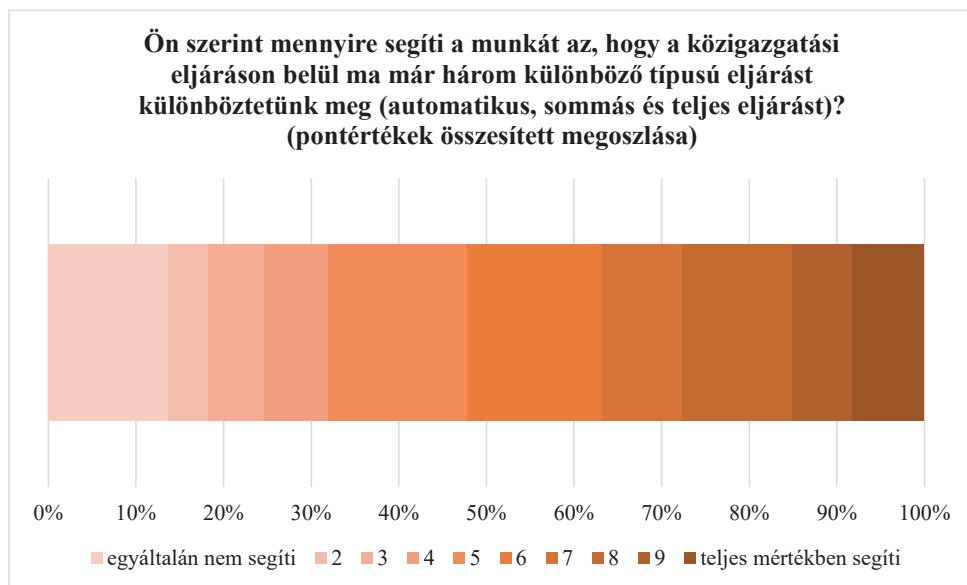
Ad a) A *hatáskör és illetékesség* szabályainak meghatározása során a jogalkotó elsődlegesen a különböző szinteken eljáró hatóságok típusait határozta meg, és az ágazati jogszabályokra bízta annak szabályozását, hogy az egyes közigazgatási hatósági eljárásokban kijelöljék a hatáskör gyakorlóját. Ezzel a megoldással részben egyet lehet érteni, azonban tekintve, hogy mind az államigazgatási, mind az önkormányzati hatóságok jogállását több törvény szintjén határozzák meg, sokat segítene a jogalkalmazóknak, ha – a jogalkotás tehermentesítését is szem előtt tartva – legalább elektronikus úton *elérhető lenne egy hatósági kataszter,*

³¹⁵ BOROS 2016a, 7.

amely minden ügýtípus tekintetében pontosan megjelölne az első, illetve másodfokon eljáró hatóságokat, a rájuk vonatkozó jogalapokat és elérhetőségüket.

Noha az ágazati jogszabályok többnyire – sajnos nem mindig – konzekvensen meghatározzák az eljáró hatóságok körét, egy-egy ügyben többnyire nem csak egy jogszabályt kell alkalmazniuk a hatósági ügyintézőknek, különös tekintettel a kapcsolódó eljárásokra, ahol az „összekapcsolható” eljárások szabályait is ismerni kell, ideértve a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságok körét is. Az ágazati hatósági kijelölő szabályok emellett igen összetettek.³¹⁶

Ad b) A kérdőíves kutatásaink során az alapeljárás legfontosabb kérdéseit vizsgáltuk.



4. ábra

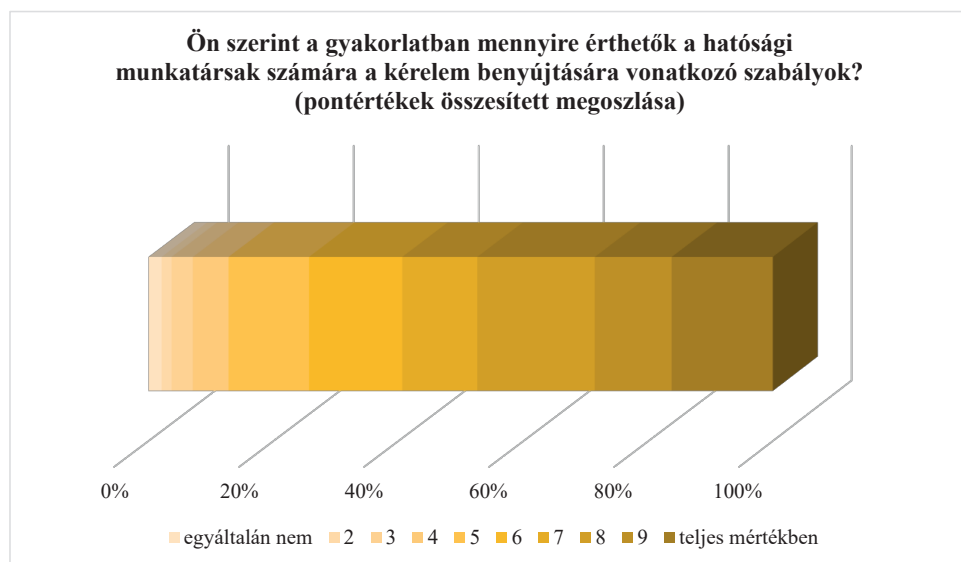
Az eljárástípusok vonatkozásában vizsgált kérdésre adott válaszok megoszlása

Forrás: a szerző szerkesztése

³¹⁶ Így például a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény 41/A. § (9) bekezdése szerint a foglalkoztatást elősegítő támogatással, valamint az álláskeresőket ellátásával kapcsolatos hatósági ügyben a kérelmező, pályázó ügyfél választása szerint a lakóhelye vagy tartózkodási helye, illetve székhelye, telephelye vagy fióktelepe szerint illetékes állami foglalkoztatási szerv jár el. Kivételt képez ez alól néhány olyan eljárási cselekmény, amely esetében az ágazati törvény pontosan meghatározza az eljáró hatóságok körét. Ennek megfelelően a törvényben meghatározott személy képzésének támogatásával kapcsolatos hatósági ügyben a munkaadó telephelye szerint illetékes állami foglalkoztatási szerv, míg a törvényben meghatározott foglalkoztatás bővítését szolgáló támogatással, valamint a bérköltség-támogatással kapcsolatos hatósági ügyben a munkaadó által foglalkoztatni kívánt személy lakóhelye, tartózkodási helye vagy ennek hiányában értesítési címe szerint illetékes állami foglalkoztatási szerv, a munkahelyteremtés támogatásával kapcsolatos hatósági ügyben a tervezett beruházás helye szerint illetékes állami foglalkoztatási szerv jár el, jogszabályban meghatározott kötelezettségét elmulasztó magán-munkaközvetítővel szemben, a rendbírság kiszabásával kapcsolatos ügyben a magán-munkaközvetítő székhelye szerinti állami foglalkoztatási szerv jár el.

Az első kérdés jogalkalmazók véleményét méri fel az *Ákr.-ben nevesített egyes eljárás-típusokra vonatkozó distinkciók kapcsán*. A kérdésre adott válaszok alapján a válaszadók véleménye megoszlik az automatikus, sommás és teljes eljárásoknak a hatósági eljárások lefolytatásához történő hozzájárulását illetően: 47,9%-uk 5 vagy annál alacsonyabb értékelést adott az erre vonatkozó kérdésre, a legtipikusabb értékelés (15,9%-os részaránnyal) a közepes, vagyis 5-ös pontszám, ettől kissé lemaradva a második legjellemzőbb válasz a 6-os érték volt (15,3%), ezt követte az 1-es (13,7%), majd a 8-as pontszám (12,5%). A válaszok szórása igen magas, ami részben az új eljárási típusok Ket.-beli eljárásokhoz mért ismereteinek hiányából is fakadhat. A válaszok eloszlása területi szinten sem mutat nagy eltéréseket: a legjellemzőbb válasz minden vertikális szinten 5 vagy 6 pont, területi szinten a legmagasabb az 5-nél magasabb pontszámok (54%) és a maximális 10 pontszám részaránya (10%) is. Az adott pontszámok és a hatósági eljárások terén szerzett tapasztalat viszont már szignifikáns kapcsolatot mutat: a teljes minta 5 vagy annál kevesebb értékeléseinek arányához (47,9%) képest a 2 évnél kevesebb tapasztalattal rendelkezők csak 37,5% arányban adtak hasonló értékelést, míg az eltöltött évek számának növekedésével az arány folyamatosan növekszik. A 2 és 5 év közötti tapasztalattal rendelkezők 44,4%-a, míg a 10 és 20 év közötti tapasztalattal rendelkezők 54,6%-a értékelte 5-re vagy annál rosszabbra az eljárástípusok segítségének mértékét. *A fentiek alapján azt a következtetést vonhatjuk le, hogy az eljárási distinkciók megítélése a megkérdezettek körében nem egyértelmű, a negatív (0–5 pontértékű) és pozitív (5–10 pontértékű) válaszok megoszlása közel azonos.*

A kérelem benyújtásával kapcsolatos szabályok érthetőségére vonatkozó kérdés válaszainak megoszlását az 5. ábra mutatja:



5. ábra

A kérelem benyújtásával kapcsolatos szabályok érthetőségére vonatkozó kérdésre adott válaszok megoszlása

Forrás: a szerző szerkesztése

A szabályozás, az egyes rendelkezések érthetősége a hatályba lépett jogszabályokkal kapcsolatos empirikus vizsgálatok egyik alapkérdése. Felmérésünkben a kérelem benyújtására vonatkozó szabályok érthetőségét mértük fel a hatósági munkatársak körében. A kérdésre adott válaszok alapján az érthetőség kérdése egyértelműbben megítélhető, a válaszok 75,3%-a ugyanis 5-nél magasabb pontszámot takar. A legjellemzőbb válasz 8 pont volt (18,8%), amelyet a 10 pont követ (16,3%), vagyis azok részaránya, akik szerint a kérelem benyújtására vonatkozó szabályok teljes mértékben érthetőek. Az érthetőség kérdését a vertikális közepesen befolyásolja; helyi szinten (65,4%) és a központi igazgatásban (65,1%) is magas azok aránya, akik az új szabályozás érthetőségét magasra pontozták, de különösen területi szinten (79,8%) tapasztalható a vizsgált eljárási szabályokban való jártasság. Az átlagnál (75,3%) magasabb a 10 évnél több hatósági tapasztalattal rendelkezők értékelése a szabályok érthetőségéről – különösen a 10 és 20 év közötti tapasztalattal rendelkezők pontozták az érthetőséget nagy arányban 5 pont fölé (81,7%). *A fentiek alapján megállapítható, hogy a kérelem benyújtására vonatkozó szabályok a hatósági munkatársak egyértelmű többsége (több mint 75 százaléka) számára érthetőek – tekintet nélkül a munkavégzés helyére, szintjére.*



6. ábra

Az alapeljárás lefolytatása kapcsán felmerült problémák vonatkozásában adott válaszok megoszlása

Forrás: a szerző szerkesztése

Az *alapeljárással kapcsolatban felmerülő problémajelenségek* felmérésénél a korábbi jogalkalmazási tapasztalatokból kiindulva tipikus válaszokat adtunk meg, amelyet egy úgynevezett szabadszavas válaszlehetőség egészít ki a megadott lehetőségekbe nem illeszkedő jelenségek leírása céljából. Fontos hangsúlyozni az elemzés és ábra értelmezésénél, hogy a válaszadók több problémajelenséget is megjelölhettek mint saját munkavégzésük során felmerülőt, így arány helyett az eredmény úgy értelmezhető, mint egy reprezentatív módon meghatározott és felmért – a kérdés esetében pontosan 2702 elemszámú – minta esetében felmerülő problémajelenségek összessége (az összes esetszám értéke 4263). A konkrét esetszám mellett feltüntetjük a megjelölés gyakoriságát is, amelynek összértéke 314%, vagyis a válaszadók átlagosan több mint 3 problémajelenséget jelöltek meg a kitöltés során. Az eredmények alapján leggyakrabban az informatikai rendszer működéséből adódó problémák merülnek fel (698 eset, az összes eset 51%-a), amelyet közel azonos esetszámmal a túlterheltség, megfelelő szakmai munkához szükséges idő hiányának jelensége követ (669 eset, 49%). A túl rövid eljárási határidők (521 eset, 38%), az ügyfél együttműködésének hiánya (490 eset, 36%), illetve az ügyintézészt megnehezítő összetett jogszabályi háttér (392 eset, 29%) szintén kiemelkedik a megfigyelés összességéből.

A szabadszavas válaszok között a válaszadók további, szerteágazó jelenségeket írtak le (összesen 83 darab szabadszavas válasz érkezett):

- Az Ákr.-ben a határidő lerövidítésekor nem vették figyelembe az ágazati/szakhatósági ügyintézési határidőket, így hosszú hétvégék esetében az 5–8–10 napos ügyintézési határidők tarthatatlanok.
- A kötött, 60 napos eljárási idő miatt nem biztosítható olyan hiánypótlási határidő, amely elegendő az ügyfél számára, ezért olyan kérelmet is el kell utasítani, amely a hiánypótlással egyébként engedélyezhető lenne.
- Az eljárási idők hatóságok és szakhatóságok tekintetében történő összevonása rossz. A hatóságok és szakhatóságok eddigi konkrét, átlátható működésmechanizmusát és az ahhoz hozzárendelt időintervallumot vissza szükséges állítani.
- Az ágazati szabályok folyamatos változásának folyamatos követése a gyakorlatban sok időt, energiát emészt fel az elsőfokú hatóságoknál (jó gyakorlatok kialakításának folyamata és elsajátítása, folytonosan új döntésminták, új jogszabályi hivatkozási helyek, folytonos változó szervek stb.).

Az idézett válaszok mellett a válaszok többsége az ágazati szabályok átlátásának nehézségeit, az új jogszabály alkalmazására történő további felkészítés igényét, illetve egyes specifikus eljárási cselekményeket, adatbázisok rendelkezésre állását és általánosabb problémajelenségeket említ.

Az alapeljárás során felmerülő problémajelenségek vizsgálatának egy másik csoportját adja a *szakhatóságok közreműködésével kapcsolatos jelenségek* felmérése. Ennek keretében – az együttműködés tapasztalataiból kiindulva, hasonlóan az előző kérdéshez – különböző, tipikusnak tekinthető kategóriákat határoztunk meg, ebben az esetben azonban csak egy válasz megjelölése volt lehetséges, szabadszavas válasz megadására pedig nem volt lehetőség.



7. ábra

A szakhatóságok közreműködése vonatkozásában vizsgált kérdésre adott válaszok megoszlása

Forrás: a szerző szerkesztése

Az eredmények értelmezéséhez előzetesen megjegyzendő, hogy a feltett kérdés nem kifejezetten problémacentrikus megközelítéséből kiindulva lehetőség volt megjelölni a problémamentességet is, amely az összes válasz jelentős részét tette ki (526 eset, 39%). A kérdésre adott további válaszok alapján az együttműködés legjellemzőbb problémajelensége a határidők betartásának hiánya (280 eset, az összes válasz 21%-a), amelyet az időtényezőre vonatkozó válasz követ (a szakhatóságok miatt gyakran kifut az eljáró hatóság is az időből; 243 eset, 18%). Nagyságrendileg alacsonyabb azon esetek száma és aránya, amelyek során a szakhatóságok nem egyeztetnek egymással (184 eset, 14%), illetve amelyekben a szakhatóságokra vonatkozó szabályozás túlbonyolított, ezért nehéz meghatározni, pontosan mely szakhatóságot kell igénybe venni (132 eset, 10%). Mivel a kérdés a hatóságok és nem az ügyintézők közötti együttműködést vizsgálja, az ügyintézők intézményének típusa, a hatósági eljárások kapcsán szerzett (egyéni) tapasztalat, illetve az Ákr.-képzések hatása csak áttételesen érvényesülhet, háttérváltozóként értelmezett hatásuk ezért nem került bele a vizsgálat szempontjai közé.

*Boros Anita – Darák Péter – Huszárné Oláh Éva –
Németh Ilona – Szólik Eszter*

VI. rész

A tényállás tisztázásának szabályozási karakterisztikája (1957–2018)

1. A közigazgatási hatósági eljárás tényállástisztázásának dogmatikai és jogtörténeti alapjai³¹⁷

A közigazgatási eljárás bizonyítási rendszere utolsóként alakult ki a nagy eljárásjogi bizonyítási rendszerek között. Ebből következően a közigazgatási eljárás bizonyítási rendszere mondhatni *a büntető és a polgári eljárások bizonyítási rendszerének táptalaján fejlődött*. Hosszú történeti fejtegetésbe itt most nem tudunk bocsátkozni, de mint karakterisztikus jegyet érdemes azt kiemelni, hogy a közigazgatási eljárás lényegében nem alakított ki sajátos bizonyítási rendszert, nagyon ritkán fordulnak elő olyan bizonyítási eljárási cselekmények, amelyek nem ismertek a másik két nagy eljárásjog számára.³¹⁸

A közigazgatási eljárás bizonyítási rendszere annyiban azonban mégis *sajátos*, hogy nagyon kevés a kontradiktórius eljárások száma, amikor a hatóság ellenérdekű felek jogvitáját dönti el. Ebből következően a bizonyítás szabályai is sajátosak, mivel az „ügy ura” a hatóság. Az a hatóság, amelynek az alapeljárás végén meg kell hoznia az érdemi döntést, vagyis az oda vezető utat megfelelő eljárásvezetési technikával, a legnagyobb körültekintéssel és szakszerűséggel kell megtennie.

2. A bizonyítási jogintézmények szabályozástörténete³¹⁹

2.1. A közigazgatási eljárásjog bizonyítási szabályozásának jellegzetességei az Et.-ben és az Áe.-ben

Az Et. igen részletesen szabályozta a bizonyítási kérdéseket, és bár nem tartalmazott külön alapelvi rendelkezéseket, számos szabálya visszaköszön a későbbi kodifikációkban. Az alapeljárási rész egyéb eljárási cselekményeihez hasonlóan itt is az Et. egyes szabályainak áttekintését követően térünk ki a jelentősebb Áe.-beli módosításokra.

³¹⁷ A fejezet Boros Anita írása.

³¹⁸ Részletesen lásd ehhez: BOROS 2010d, I. 164.

³¹⁹ A fejezet Boros Anita írása.

Az Et. a hatálybalépésekor önálló alcím alatt rendelkezett a *tényállás tisztázásáról*, és kimondta, hogy az államigazgatási szerv a határozathozatal előtt a *tényállást hivatalból köteles tisztázni*.³²⁰ Amennyiben a rendelkezésre álló adatok és bizonyítékok a határozathozatalhoz megfelelő alapot nyújtottak, az ügyfél meghallgatása és a további bizonyítás mellőzhető volt.³²¹ Ahogyan azt említettük, a hatóság bizonyításalakítási primátusát azonban az Et. is kimondta, és akként foglalt állást, hogy amennyiben a hatóság (az Et.-ben még államigazgatási szerv) úgy ítélte meg, hogy mégis szükséges bizonyítási eljárási cselekmények foganatosítása, bizonyítást rendelhetett el: ennek keretében az ügyfelet az ügyre vonatkozó adatok szóban vagy írásban történő közlésére, bizonyítékok bejelentésére, illetőleg előterjesztésére hívhatta fel, az ügyfelet meghallgathatta, és más állami szerveket is megkereshetett.³²²

Emellett az Et. önálló alcím alatt rendelkezett a bizonyítás szabályairól is a 23. §-ában. Ennek megfelelően a bizonyítás hivatalból vagy az ügyfél kérelmére volt elrendelhető, és az Et. a *bizonyítási eszközöket példálózva* sorolta fel, így bizonyíték volt az Et. olvasatában különösen az irat, a tanúvallomás, a szemle és a szakértői vélemény. Emellett ismerte az Et. a hivatalosan ismert és a köztudomású tényeket, amelyeket nem kellett bizonyítani.

A bizonyítékok összegyűjtése és megfelelő mérlegelése³²³ tehát a hatóság feladata volt. A Legfelsőbb Bíróság a Kfv. V. 40.113/2001. számú ítéletében kifejtette, hogy nincs helye a közigazgatási határozat hatályon kívül helyezésének a tényállás tisztázatlansága címén, ha további bizonyítástól sem várható eredmény.

Az Áe. a tényállás tisztázására és a bizonyításra vonatkozó korábbi Et.-beli szabályokat racionalizálta, és a 26. §-ában *egy helyen foglalta össze* azokat. A bizonyítási kötelezettségre vonatkozó eltérő szabályokat,³²⁴ illetőleg a bizonyítás sajátos szabályait az ágazati jogszabályok határozták meg. Nagyon fontos a karakterisztika szempontjából, hogy a szabad bizonyítás elvét azonban ekkor még nem korlátozták a jelenlegihez hasonló módon az ágazati bizonyítási szabályok.³²⁵

Lényegében ezeket a szabályokat az Áe. is megtartotta³²⁶ azzal a kiegészítéssel, hogy az alaptényálláson túl azt is kimondta, hogy ha a határozathozatalhoz szükséges tényállás tisztázásához a rendelkezésre álló adatok nem elegendőek, az államigazgatási szerv – illetve

³²⁰ A Legfelsőbb Bíróság a Pfv.V.21.362/2005. számú ítéletében megállapította, hogy a közigazgatási szerv határozatának a bíróság általi hatályon kívül helyezése és a bizonyítási eljárás kiegészítésének az elrendelése önmagában nem jelenti azt, hogy az ügyintéző jogellenes és felrható magatartást tanúsított.

³²¹ Lásd az Et. 17. § (1)–(2) bekezdését.

³²² Lásd az Et. 17. § (3) bekezdését, illetve a Legf. Bír. Kfv.III.37.105/2007. számú ítéletét, amelyben a bíróság kimondta, hogy a közigazgatási szerv a tényállás tisztázásához, bizonyítási eszközül felhasználhatja a büntető bíróság ítéletében foglaltakat is.

³²³ Lásd ehhez a Legf. Bír. Kf.III.37.741/2002. számú ítéletét, amelyben a bíróság megállapította, hogy a bizonyítékok mérlegelésén alapuló ítélet helyes mérlegelés esetén nem támadható eredményesen.

³²⁴ Lásd ehhez a Legf. Bír. Kfv.I.35.287/2007. számú ítéletét az adózó bizonyítási kötelezettségét illetően. A Legfelsőbb Bíróság Kfv.I.35.101/2006. számú ítéletében akként foglalt állást, hogy a valószínűsítés a bizonyításnál alacsonyabb követelményeket támaszt, szűkebb körű bizonyítási terhet ró az adóhatóságra.

³²⁵ Lásd a Legf. Bír. Kfv.III.37.245/2004. számú ítéletét.

³²⁶ A Legf. Bír. Kfv.I.35.036/2006. számú ítélete érdekes tényállástisztázási kérdésekkel foglalkozott. Megállapította, hogy az úgynevezett láncszerződések (az Európai Bíróság terminológiája szerint: körhinta-szerződések) esetén a számlák alaki és tartalmi hitelességével kapcsolatban az adóhatóság a tényállás teljes körű feltárása érdekében jogosult vizsgálni nemcsak a vitatott számlák kiadójának és befogadójának gazdasági kapcsolatát, hanem az ezt megelőző gazdasági eseményeket is.

később az 1992. évi XXIII. törvény alapján a közigazgatási szerv – hivatalból vagy kérelemre bizonyítási eljárást folytat le.³²⁷

Az ügyfél együttműködési kötelezettségének teljesítését volt hivatott szolgálni az Et.-nek az a szabálya, amely kimondta, hogy ha az ügyfél az adatokat és bizonyítékokat az előírt határidőn belül nem terjeszti az államigazgatási szerv elé, az a rendelkezésére álló adatok alapján dönthet.

Rendkívül előremutató, az ügyféli jogok érvényesülésének garanciális szabályának tekinthető, hogy az első eljárási kódexünk rögzítette már azt is a 17. § (2) bekezdésében, hogy az ügyfél kezdeményezésére indult eljárásban az ügyfelet – ha kívánta – személyesen kellett meghallgatni.³²⁸

A hatóság előtt történő megjelenés kötelező eszközeként nevesítette az Et. az idézés.³²⁹ kérdéskörét.³³⁰ Az Et. 18. § (1) bekezdésében megjelent aztán az Áe.-ben is visszaköszönő szabály, amely kizárta a kérelmező ügyfél idézését.³³¹ Az idézés ma ismert garanciális szabályai közül számos megjelent már akkor is, így például az idézést úgy kellett közölni, hogy a meghallgatandó személynek a megjelenésre megfelelő idő álljon rendelkezésére, és a megjelenés őt munkájában lehetőleg ne hátráltassa,³³² az idézett személyt figyelmeztetni kellett a megjelenés elmulasztásának következményeire is.³³³ Már ekkor előírta az Et., hogy az államigazgatási szerv a székhelyén kívül lakó vagy tartózkodó személyt csak akkor idézhette, ha azt jogszabály írta elő, vagy az államigazgatási szerv székhelyén való meghallgatást a személy maga kérte, végül pedig akkor, ha az eljáró államigazgatási szerv székhelye a meghallgatandó személy részéről előnyösebben volt megközelíthető; egyéb esetben meghallgatása céljából azt a legszűkebb fokú államigazgatási szervet kellett megkeresni, amelynek székhelyén lakott vagy tartózkodott.³³⁴ Ez a szakasz aztán 1982-ben az Áe. hatálybalépésével kiegészült azzal, hogy a fővárosban működő államigazgatási szerv a főváros egész területéről, közös tanácsú községben működő államigazgatási szerv pedig a közös tanácshoz tartozó bármely község területéről idézhetett.³³⁵ Ez a szabály aztán a kilencvenes évek elején az akkori közigazgatási szervezeti változásokhoz akként módosult, hogy a fővárosban működő közigazgatási szerv, illetőleg a megyei jogú város kerületi hivatalának vezetője a főváros, illetőleg a megyei jogú város egész területéről idézhetett.³³⁶

Emellett az Et. a szabályszerű idézés ellenére történő távolmaradás szankcióit is meghatározta: a bírság és az elővezetetés formájában. Az Áe. az elővezetés fogatosításához előírta – ha jogszabály másként nem rendelkezett – az ügyész jóváhagyásának a beszerzését, amelyet az eljáró államigazgatási szerv vezetőjének kellett kérelmeznie.³³⁷

³²⁷ Lásd az Áe. 26. § (1) bekezdését.

³²⁸ KILÉNYI 1981, 1134.

³²⁹ NAGY 1971, 427.

³³⁰ Lásd az Et. 18. § (1) bekezdését, illetve a Budapest Környéki Törvényszék K.26553/2005/21. számú ítéletét.

³³¹ Lásd az Áe. 26. § (1) bekezdését.

³³² Lásd az Et. 18. § (2) bekezdését és POLGÁR 1976, 986.

³³³ Lásd az Et. 19. § (2) bekezdését.

³³⁴ Lásd az Et. 19. § (4) bekezdését.

³³⁵ Lásd az Áe. 23. § (5) bekezdését.

³³⁶ Az Áe. eredeti szabályait a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 72. § (4) bekezdése módosította.

³³⁷ Lásd az Áe. 24. § (3) bekezdését.

Az Et. sajátos formációként az *azonnali megjelenésre szóló idézés* esetkörét is szabályozta. Ilyenkor az idézésen meg nem jelent személlyel szemben bírságot kiszabni, illetőleg elővezetést elrendelni nem lehetett.³³⁸

A meghallgatás főszabálya szerint az államigazgatási szerv hivatali helyiségében történt, és csak kivételesen tette lehetővé az Et., hogy a meghallgatás az államigazgatási szerv hivatali helyiségén kívül is történhessen.³³⁹ Az Áe. emellett 1982-ben bevezette a jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező más szervezet képviselőjének idézésére vonatkozó szabályait. Amennyiben az ilyen személy az idézésre nem jelent meg, és a képviselő nevét a jogi személy (más szervezet) vezetője felhívásra nem közölte, a vezető ezer forintig terjedő bírsággal volt sújtható.³⁴⁰

Az idézés mellett az egyes eljárási cselekményekről való tájékoztatás eszköze volt az értesítés, amelyet az Áe. vezetett be³⁴¹ az eljárási kódexünkbe.³⁴² Ennek a lényege, hogy ha az ügyfél nem volt idézhető, vagy az államigazgatási szerv az ügyfél megidézését nem tartotta szükségesnek, köteles volt az ügyfelet a tanú és a szakértő meghallgatásáról, a szemléről és a tárgyalásról azzal a tájékoztatással értesíteni, hogy a meghallgatáson (szemlén, tárgyaláson) részt vehet, de megjelenése nem kötelező.³⁴³

Az *ügyfelek meghallgatása* tekintetében az Et. már hatálybalépésekor nagyon fontos ügyféli jogokat nevesített.³⁴⁴ A 22. § (1) bekezdésében ugyanis kimondta, hogy az ügyfelek számára lehetővé kell tenni a nyilatkozattétel lehetőségét, valamint azt, hogy a jogaikat érvényesíthessék.³⁴⁵ Ilyenkor az ügyintéző köteles volt gondoskodni az ügyfelek megfelelő tájékoztatásáról, különös tekintettel a jogokra és köteleességekre vonatkozó kitanításra, illetve az Et. azt is előírta, hogy az államigazgatási szerv az eljárás során köteles volt gondoskodni arról, hogy az ügyfelet a jogszabályok ismeretének hiánya miatt hátrány ne érje.³⁴⁶

Szintén előremutató, sajnos azóta már az eljárási kódexekből kikopott szabályként jelent meg az Et.-ben, hogy a sokügyfeles eljárásokban az ügyintéző az ügyfeleket egymás jelenlétében is meghallgathatta, és megengedhette, hogy a meghallgatás során kölcsönösen kérdéseket intézzenek egymáshoz.³⁴⁷

Az ügyfél meghallgatására vonatkozó szabályok 1982-ben *Az ügyfél nyilatkozata* alcím alatt kerültek a törvényünkbe. Az Áe. a 27. § (1) bekezdésében rögzítette, hogy az ügyfél a nyilatkozatát írásban és szóban is megtehetette és a nyilatkozattételt megtagadhatta. Emellett az Áe. az említett alcím alatt rendezte az ügyféli bizonyítási garanciális

³³⁸ Lásd az Et. 19. § (7) bekezdését.

³³⁹ Lásd az Et. 21. §-át.

³⁴⁰ Lásd az Áe. 24. § (7) bekezdését.

³⁴¹ MÉSZÁROS 1985, 657.

³⁴² Lásd ehhez a Kúria Kfv.39266/2007/4. számú, az Mfv.10541/2007/6. számú, a Kfv.39361/2006/8. számú, a Zalaegerszegi Törvényszék K.21134/2006/23. számú, illetve a Fővárosi Munkaügyi Bíróság M.2843/2006/16. számú ítéletét.

³⁴³ Lásd az Áe. 25. §-át, valamint SZABÓ Lajos (2010a): Kérdések-válaszok a Ket. alkalmazása köréből. *Új Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 4. sz. 60.; GYERGYÁK Ferenc (2010): Gondolatok a Ket. egyes rendelkezéseinek gyakorlati alkalmazásáról. *Új Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 4. sz. 4.

³⁴⁴ Lásd a Legf. Bír. P.törv.III.21022/1973. számú ítéletét.

³⁴⁵ SZABÓ Lajos (2010b): Kérdések-válaszok a Ket. alkalmazása köréből. *Új Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 6–7. sz. 93.

³⁴⁶ Lásd az Et. 22. § (3) bekezdését.

³⁴⁷ Lásd az Et. 22. § (2) bekezdését.

szabályokat, így a tényállás tisztázásának korábbi 17. § (4) bekezdésében rögzített szabályát, amely kimondta, hogy az államigazgatási szervnek az ügyfél meghallgatásakor figyelmeztetnie kellett, hogy ha az adatokat és bizonyítékokat az előírt határidőn belül nem terjesztette elő, az államigazgatási szerv a rendelkezésére álló adatok alapján dönt. Ezt az Áe. kiegészítette azzal, hogy ha az ügyfél nem nyilatkozott, vagy a kért adatot nem közölte, az államigazgatási szerv a rendelkezésére álló adatok alapján döntött, vagy az eljárást megszüntette.³⁴⁸ Vagyis ez azt is jelenti, hogy a közigazgatási szervet az ügyfél együttműködési kötelezettségének nem teljesítése esetén is döntési kötelezettség terhelte.³⁴⁹ Emellett az Áe. arról is rendelkezett, hogy amennyiben az ügyfél vagy képviselője rosszhiszeműen az ügy szempontjából jelentős valótlan tényt állított, ötezer forintig terjedő bírsággal volt sújtható, azonban a bírságot megállapító határozat visszavonható volt, ha az ügyfél a tényállításának valótlanságát feltárta.³⁵⁰ Az Áe. említett rendelkezéseivel kiegészített Et.-beli szabályok szinte változatlanul hatályban maradtak 2004-ig.³⁵¹

Az *iratokkal való bizonyítás* szabályait az Et. önálló alcím alatt foglalta össze. Ennek a szabálycsokornak a legfontosabb rendelkezései az alábbiak voltak:

- Az államigazgatási szerv a tényállás megállapítása céljából az ügyfelet okirat vagy más irat bemutatására hívhatta fel. Amennyiben ez nehézségbe ütközött, vagy ha az Et. szerint az úgynevezett személyi állapotra vonatkozó adatot vagy tényt igazoló iratot külföldről kellett beszerezni, az ügyfél az irattal tanúsítandó adatra vagy tényre vonatkozóan írásban nyilatkozatot tehetett, amely pótolta az eljárásban a hiányzó iratot.
- Emellett az államigazgatási szerv a tényállás megállapításához adatokat, okiratokat, iratokat más állami szervtől is beszerezhetett.³⁵²

1982-ben az Áe. ezeket a szabályokat kiegészítve úgy rendelkezett, hogy ha jogszabály másként nem rendelkezett, az aránytalanul nehezen beszerezhető irat helyett az ügyfél a bizonyítani kívánt tényről nyilatkozatot tehetett.³⁵³ Emellett az Áe. 28. § (3) bekezdésében azt is kimondta, hogy az iratra vonatkozó rendelkezések irányadók minden olyan tárgyra, amely – általában műszaki vagy vegyi úton – adatokat rögzít (fénykép, film-, hangfelvétel, mágneslap, mágnesszalag stb.). Ez a példálózó felsorolás aztán az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. törvény 31. § (3) bekezdése alapján kiegészült az elektronikus dokumentummal.

Az *iratbetekintés szabályai* tekintetében az Et. különbséget tett az ügyfél és más személyek iratbetekintési jogosultságát illetően. Lényegében ezek a szabályok jelentek meg később az Áe.-ben is.

³⁴⁸ Lásd az Áe. 27. § (1) bekezdését.

³⁴⁹ Lásd a Legfelsőbb Bíróság Kpkf.VI.37.664/2001. számú ítéletét.

³⁵⁰ Lásd az Áe. 27. § (3)–(4) bekezdését.

³⁵¹ Az Áe. 27. § (3) bekezdése az 1992. évi XXIII. törvény 72. § (4) bekezdése alapján kiegészült azzal, hogy a közigazgatási szerv nem hívhatja fel az ügyfelet olyan adat közlésére, amelyet a közigazgatási szerv jogszabállyal rendszeresített nyilvántartásának tartalmaznia kell. Ezt a szabályt kell alkalmazni a polgármester, a főpolgármester, a jegyző, a főjegyző, a polgármesteri hivatal ügyintézőjének eljárásában a polgármesteri hivatalnál jogszabállyal rendszeresített nyilvántartások adatai tekintetében.

³⁵² Lásd az Et. 24. §-át.

³⁵³ Lásd az Áe. 28. § (2) bekezdését.

A *tanúbizonyítás* vonatkozásában az Et. 25. § (1) bekezdése akként rendelkezett, hogy az ügyre vonatkozó egyes tényállítások tanúval is bizonyíthatók.³⁵⁴ Az Et. meghatározta a tanúságtétel akadályait³⁵⁵ és a tanú meghallgatásának szabályait is. Az Áe. aztán megtartotta ezeket a szabályokat, és csak apróbb módosításokat eszközölt.³⁵⁶

A *szemle* az Et. idejében is egy ismert bizonyítási módszernek számított.³⁵⁷ Az Et. a szemlének két válfaját ismerte,³⁵⁸ egyfelől a szemletárgy bemutatását, másfelől pedig a helyszíni szemlét.³⁵⁹

A nyilvánosság biztosítása érdekében az Et. rendelkezett arról is, hogy ki vehetett részt a szemlén, és milyen formában történt erről a tudomásszerzés.³⁶⁰ Kiemelendő, hogy a törvényünk többek között azt is előírta, hogy amennyiben a szemle elkerülhetetlen károkozással járt, az államigazgatási szerv a kár megtérítéséről külön, önálló fellebbezéssel megtámadható határozat formájában döntött.³⁶¹

Az Áe. lényegében megtartotta a szemlére vonatkozó korábbi szabályokat, és csak néhány apróbb módosítást eszközölt, így a 31. § (2) bekezdésében kimondta, hogy ha a szemle eredményét az érdekeltek előzetes idézése vagy értesítése veszélyeztetné, a szemle elrendelését megkezdése előtt szóban kell közölni.

Az Et. is ismerte a *szakértői bizonyítást*. Az Et. 28. §-a értelmében, ha az ügyben jelentős tény vagy egyéb körülmény megállapításához vagy megítéléséhez különleges szakértelem³⁶² volt szükséges, vagy szakértő meghallgatását jogszabály rendelte el, az eljáró államigazgatási szerv szakértelemmel rendelkező dolgozóját kellett az eljárásba bevonni.³⁶³ Ha pedig ilyen nem volt, más állami szervet vagy szakértőtestületet kellett megkeresni, de arra is lehetőség volt, hogy indokolt esetben közvetlenül rendeljenek ki szakértelemmel rendelkező személyt,³⁶⁴ és a szakértő személyére az ügyfél is tehetett javaslatot. Szintén az ügyfél számára biztosított lehetőség volt az ellenszakértő kirendelésére vonatkozó kérelem benyújtása.³⁶⁵ Emellett az Et. nevesítette a szakértői vélemény elkészítésére, a hamis véleményadás következményeire³⁶⁶ és a szakértő meghallgatására vonatkozó szabályokat

³⁵⁴ SERES András (1968): A bírósági tanúkihallgatás taktikájáról. *Jogtudományi Közlöny*, 23. évf. 1. sz. 39–47.

³⁵⁵ Lásd az Et. 25. § (1)–(4) bekezdését.

³⁵⁶ Lásd ehhez a Legfelsőbb Bíróság Kf.IV.29.110/1999. számú, a Kfv.I.35.595/2000. számú, a Kfv.II.27.746/1998. számú, a Bf.V.1268/1998. számú, a Kfv.II.39.418/2002. számú, illetve a Kfv.III.27.537/1996. számú ítéletét.

³⁵⁷ Lásd az Et. 27. §-át.

³⁵⁸ PUSZTAI László (1970): A szemle helye a bizonyítás tanában. *Jogtudományi Közlöny*, 25. évf. 7. sz. 346–353.; MÉSZÁROS 1978b, 370–371.

³⁵⁹ Lásd a Kúria Kfv.37382/2010/9. számú, valamint a Kfv.39132/2007/7. számú ítéletét.

³⁶⁰ A Baranya Megyei Bíróság II.P.20190/1999. számú ítéletében kiemelte, hogy az illetékhivatal eljárása jogsértő, ha a felet a helyszíni szemlén való részvételtől elzárja.

³⁶¹ Lásd a Debreceni Megyei Bíróság 3.Pf.20430/1976. számú ítéletét.

³⁶² CSÉKA Ervin – NAGY Lajos (1972): A bizonyítás általános kérdései a büntetőeljárás törvényben. *Jogtudományi Közlöny*, 27. évf. 9. sz. 422–427.; SZÉKELY János (1979): A szakértő eljárási helyzete. *Magyar Jog*, 26. évf. 9. sz. 825.; BALLA Péter (1992): Ügyfélegyenlőség, szabad bizonyítás. (Anomáliák a szakértői bizonyításban). *Magyar Jog*, 39. évf. 2. sz. 98–99.

³⁶³ Lásd a Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.39.792/2002. számú ítéletét.

³⁶⁴ KILÉNYI 1982a, 190.

³⁶⁵ Lásd az Et. 28. § (2)–(3) bekezdését, illetve: BALLA 1992, 98–99.; ÁRVAI Béla – MITERMAYER Ödön (2001): Tény és jog a bizonyítási eljárásban. *Magyar Jog*, 48. évf. 7. sz. 412., 413., 415., 416., 417.; SZÉKELY 1979, 825.

³⁶⁶ A Legfelsőbb Bíróság a Kfv.I.35.213/2005. számú ítéletében kifejtette, hogy önmagában az a tény, hogy a szakértői bizonyításra vonatkozó tájékoztatást írásban nem rögzítették, nem minősül az ügy érdemi eldöntésére kiható lényeges eljárási szabálysértésnek.

is.³⁶⁷ A szakértői vélemény azért is fontos, mert valamilyen olyan szakkérdés tekintetében szolgált bizonyítékkal, amely az eljáró hatóság oldalán hiányzik.³⁶⁸

A szakértővel szemben az Et. szabályrendszerében az általános és a tanúval szemben alkalmazandó kizárási szabályokra kellett figyelemmel lennie az eljáró államigazgatási szervnek.³⁶⁹

Az Áe. megőrizte ezeket a szabályokat, és pusztán néhány kiegészítő módosítást eszközölt: így például a 33. § (2) bekezdésében kimondta, hogy jogszabály alapján az ügyfél a szakértői vizsgálatban való közreműködésre volt kötelezhető. Az 1156/B/1993. AB határozat a közigazgatási szerv saját dolgozójától elvárható elfogulatlan szakértői vélemény kérdésével foglalkozott. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint „... a köztisztviselők szakemberként döntenek az illetékességi területükön hatáskörükbe tartozó ügyekben. Az építésügyi, az adóügyi, illetékügyi, egészségügyi stb. köztisztviselő tipikus esetben nem vesz igénybe építési, adóügyi, illetékügyi, egészségügyi stb. szakértőt, hiszen maga is szakemberként bírálja el az eléje kerülő ügyet. [...] A kisajátítási ügyben döntő köztisztviselő számára pl. különleges szakértelmet jelenthet egy épület építésügyi, az adóügyi vagy a szabálysértési ügyintéző számára pedig valamely egészségügyi kérdés megítélése. Ilyen esetben a közigazgatási szerv más szervezeti egységéhez tartozó és eltérő szakmai végzettségű dolgozója csak a konkrét szakkérdésben nyilváníthat véleményt...”

A hatályos eljárási kódexhez hasonlóan az Et. is ismerte a *tolmács* igénybevételének lehetőségét. Az Et. a 30. §-ában kimondta, hogy idegen nyelv használata esetén tolmácsot kellett alkalmazni, kivéve, ha az ügyintéző a használt idegen nyelvet értette. Tolmácsot lehetett emellett igénybe venni az eljárás során, ha az államigazgatási eljárásban süket, néma vagy süketnéma személy vett részt. Ezeket a szabályokat aztán az Áe. is átvette.

A *bizonyítási eljárásban való közreműködés* akadályozása kapcsán az Et. a tanúzás, a szakértői közreműködés megtagadásának és a szemle akadályozásának következményeként az önálló fellebbezéssel megtámadható bírság alkalmazását helyezi kilátásba.³⁷⁰

Az Áe. új, a közigazgatási eljárás karakterisztikus jegyeként megjelenő jogintézményeként bevezette a *tárgyalás* szabályait.

Az *egyezség* jogintézményét ugyanakkor már az Et. is ismerte. Ennek szabályait az Áe. annyiban módosította, hogy az egyezségi kísérlet megkísérlését jogszabály is előírhatta. Emellett a jóváhagyás másik feltételeként előírta, hogy az egyezség nem sérthette a felek vagy mások jogos érdekét. Amennyiben az egyezség feltételei nem álltak fenn, az államigazgatási szerv folytatta az eljárást.

³⁶⁷ Lásd az Et. 29. § (3) bekezdését.

³⁶⁸ A Legfelsőbb Bíróság a Kfv.III.37.847/2001. számú ítéletében megállapította, hogy a közigazgatási eljárásban beszerzett szakvélemény felülvizsgálható közigazgatási perben.

³⁶⁹ Lásd az Et. 29. § (1) bekezdését.

³⁷⁰ Lásd az Et. 31. §-át.

2.2. A közigazgatási eljárásjog bizonyítási szabályozásának jellegzetességei a Ket.-ben és az Ákr.-ben

Az Et. és az Áe. tényállástisztázásra és bizonyításra vonatkozó szabályai megfelelő táptalajt nyújtottak a 2005-ben hatályba lépő új eljárási törvénynek, amely lényegében ugyanazokra a bizonyítási jogintézményekre támaszkodott.

A közigazgatási eljárás bizonyítási rendszere tekintetében nem sok szakirodalmi mű keletkezett, hiszen a témakörrel foglalkozó szerzők jobbára a másik két eljárási jog, a büntető és a polgári eljárási jog bizonyítási kérdéseivel foglalkoznak. A bizonyítás szabadsága azonban minden szerző vizsgálatának homlokterében áll.³⁷¹ Ugyanakkor a szabad bizonyítás elvét számos tényező megtöri.³⁷²

2.2.1. A tényállás tisztázására vonatkozó rendelkezések a Ket.-ben és az Ákr.-ben

A Ket. a tényállás tisztázására vonatkozó szabályokat az alapelvek és az alapeljárás keretében határozta meg. A hivatalbólíság alapelve kapcsán a Ket. leszögezte, hogy a hatóság hivatalból állapítja meg a tényállást, határozza meg a bizonyítás módját és terjedelmét, ennek során nincs kötve az ügyfelek bizonyítási indítványaihoz, ugyanakkor a tényállás tisztázása során minden, az ügy szempontjából fontos körülményt figyelembe kell vennie.³⁷³ Emellett részletesen meghatározta az 50. §-ában a tényállás tisztázásának részletszabályait.³⁷⁴

Az Ákr. szintén a hivatalbólíság alapelve keretében rendelkezik a hatóság tényállás-tisztázási kötelezettségéről, a későbbiekben a tényállás tisztázására vonatkozó szabályok között már nem. Ennek megfelelően az Ákr. is kimondja, hogy a hatóság a korábbi szabályokhoz igazodóan hivatalból állapítja meg a tényállást, határozza meg a bizonyítás módját és terjedelmét.³⁷⁵ Az Ákr. 62. § (2) bekezdése szerint a hatósági eljárásban minden olyan bizonyíték felhasználható, amely a tényállás tisztázására alkalmas, noha az Ákr.-ben már *nem jelenik meg* az a korábbi szabály, amely példálózva felsorolja a bizonyítékokat, de a későbbi rendelkezéseiben ismerteti az egyes bizonyítékok legfontosabb szabályait.³⁷⁶

³⁷¹ Lásd részletesen: KENGyel Miklós (2005b): *Bizonyítás a polgári perben*. Budapest, KJK. 252; KENGyel Miklós (2005a): *A polgári perbeli bizonyítás gyakorlati kézikönyve*. Budapest, KJK. 454.; TREMMEL Flórián (2006): *Bizonyítékok a büntető eljárásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 246.; BOROS 2010d, I. 164.; BOROS 2010d, II. 262.

³⁷² VARGA Zs. András (2013): A jogrendszer és a jogalkalmazás határozatlansága és nem-teljessége. *Jogtudományi Közöny*, 68. évf. 3. sz. 116.

³⁷³ Lásd a Ket. 3. § (2) bekezdésének b) pontját.

³⁷⁴ Lásd a témakörhöz például a Kúria Mfv.10037/2017/4. számú, a Kfv.37013/2017/7. számú, a Kfv.37791/2016/6. számú, a Kfv.37737/2016/5. számú, a Kfv.37784/2016/5. számú, a Kúria Kfv.35195/2016/6. számú, a Kfv.38091/2016/5. számú, a Kfv.35741/2016/4. számú, a Kfv.35311/2016/8. számú, a Kúria Kfv.37518/2017/6. számú, a Kfv.35651/2016/8. számú, az Mfv.10662/2016/7. számú, a Kfv.35378/2016/5. számú, a Kfv.37639/2016/7. számú, a Kfv.37530/2016/7. számú, a Kfv.37510/2016/5. számú, a Kfv.37678/2016/7. számú, a Kfv.35333/2016/4. számú, a Kfv.37763/2016/6. számú, a Kfv.37551/2016/8. számú, a Kfv.37550/2016/5. számú, a Kfv.37976/2016/5. számú, a Kfv.37188/2017/6. számú, a Kfv.35053/2017/7. számú, a Kfv.37081/2017/7. számú a Kfv.37023/2017/5. számú ítéletét.

³⁷⁵ Lásd az Ákr. 3. §-át.

³⁷⁶ Lásd ehhez: ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – PRIBULA László – VESZPRÉMI Bernadett (2017): *Közigazgatási eljárások*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó. 86–92.

Emellett a korábbi közigazgatási eljárási kódexekben nem, de más eljárásjogokban megjelenő szabály köszön vissza az Ákr. 62. § (2) bekezdésében, amely szerint *nem használható fel* bizonyítékként a hatóság által, jogszabálysértéssel megszerzett bizonyíték. Szintén új, a korábbiakban nem jelentkező szabályt nevesít az Ákr. 62. § (5) bekezdése: törvény vagy kormányrendelet közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján, meghatározott ügyekben kötelezővé teheti *valamely okirat vagy más irat bizonyítási eszközként történő alkalmazását*. Az Ákr.-hez fűzött miniszteri indokolás szerint ez „sokkal nagyobb felelősséget ró a hatóságokra azzal, hogy minden egyes eljárásban saját maguk, teljesen szabadon, egyenként határozzák meg az alkalmazandó bizonyítási eszközöket úgy, hogy eközben az eljárás időszerűsége se szenvedjen csorbát”.

2.2.2. A bizonyításra vonatkozó legfontosabb rendelkezések a Ket.-ben és az Ákr.-ben

A Ket. részletesen meghatározta az egyes bizonyítékokra vonatkozó rendelkezéseket, amelyek jelentős részén egyszerűsített az Ákr. A Ket.-Novella eredményeként a Ket. részletesen szabályozta a *lefoglalás* szabályait az 50/A–D. §-aiban. Ezek a szabályok az Ákr.-ben a tényállás tisztázása körében nem jelennek meg. Egyes rendelkezései viszont visszaköszönnek az egyes hatósági intézkedések különös szabályait rendező VIII. fejezetében.

Az *ügyfél nyilatkozata* a hazai közigazgatási eljárásjog egyik legfontosabb bizonyítéka, és a nyilatkozattétel egyben az ügyféli jogok érvényesítésének egyik módja is. Noha az Et. és az Ae. sem bánt szűkmarkúan a garanciális szabályok megfogalmazásával, a Ket. igen részletesen fordult ehhez a kérdéshez.

A Ket. az 51. §-ában szabályozva lehetővé tette az eljárás során a nyilatkozattételt és annak megtagadásának jogát. Emellett, ha a tényállás tisztázása azt szükségessé tette, a hatóság az ügyfelet a kérelmére indult eljárásban nyilatkozattételre hívhatta fel. Amennyiben az ügyfél a kérelmére indult eljárásban a hatóság felhívására nem nyilatkozott, a hatóság az Ae.-hez hasonlóan a rendelkezésre álló adatok alapján döntött, vagy megszüntette az eljárást. 2013-ban aztán ezek a szabályok kiegészültek a cselekvőképtelen és a korlátozottan cselekvőképes személyek eljárási nyilatkozattételének szabályaival.³⁷⁷ A jogintézmény a bírósági jogalkalmazásban is számos alkalommal megjelenik, hiszen az ügyféli jogok érvényesülésének egyik garanciája az ügyfél nyilatkozattételi jogának lehető legszélesebb körű biztosítása.³⁷⁸

A Ket. 2017-re jelentősen felduzzadt szabályait az Ákr. lényegesen leegyszerűsítve³⁷⁹ csak a legfontosabb kérdéseket nevesítette a tényállás tisztázásához kapcsolódóan. Ennek részben az az oka, hogy az Ákr. alapvető szinten rögzíti, hogy az ügyfél az eljárás során

³⁷⁷ A fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő törvények, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi CCX. törvény 19. §-a alapján.

³⁷⁸ Lásd ehhez például a Kúria Kfv.37081/2017/7. számú, az Mfv.10572/2015/11. számú, a Kfv.37972/2015/4. számú, a Kúria Kfv.35354/2016/3. számú, a Kfv.35037/2016/8. számú, a Kfv.38083/2014/1. számú, a Kfv.37498/2015/6. számú, a Kfv.37487/2013/7. számú, a Kfv.37912/2014/7. számú, a Kfv.37868/2014/5. számú, a Kfv.37376/2013/7. számú, a Kfv.37766/2014/8. számú határozatát.

³⁷⁹ Lásd ehhez: BOROS–DARÁK 2018, 149–154.

bármikor nyilatkozatot, észrevételt tehet.³⁸⁰ Emellett az ügyfél nyilatkozatának kiemelt szerepét hangsúlyozza az Ákr. a kérelem és az ügyféli nyilatkozat normatív kapcsolatának megteremtésével is, hiszen a 35. § (1) bekezdésében akként fogalmaz, hogy *a kérelem az ügyfél olyan nyilatkozata*, amellyel hatósági eljárás lefolytatását, illetve a hatóság döntését kéri jogának vagy jogos érdekének érvényesítése érdekében.

A kiskorú, a cselekvőképtelen és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorú, valamint a fogyatékossgal élő személy eljárási nyilatkozatára vonatkozó sajátos szabályokat az Ákr. a 15. alcím alatt rendezi.

A Ket. az ügyfél nyilatkozattételére vonatkozó szabályok mellett rögzítette az adatszolgáltatás eseteit és az adatszolgáltatás megtagadásának esetköreit is.³⁸¹

Az Ákr. szabályrendszerében a Ket. korábbi kötelező adatszolgáltatásra vonatkozó szabályai már nem itt, hanem az Ákr. hivatalbóli eljárás szabályai között jelennek meg.

A közigazgatási hatósági eljárás legfontosabb eszköze az irat, újabban az elektronikus (ok)iratok.³⁸²

A Ket. eredeti szabályrendszerében a korábbi Et.-ben és Áe.-ben megjelölt szabályok cizellációjaként főszabályként a hatóság a tényállás megállapítása céljából felhívhatta az ügyfelet okirat vagy más irat bemutatására, vagy ezek beszerzése érdekében más szervet is megkereshetett.³⁸³ A *külföldön kiállított közokirat*, illetőleg a külföldi bíróság, közigazgatási szerv, közjegyző vagy egyéb közhitelességgel felruházott személy által hitelesített magánokirat bizonyító erejével kapcsolatban a Ket. megkövetelte a diplomáciai felülhitelesítés meglétét, míg *a nem magyar nyelven kiállított okirat* csak hiteles magyar fordítással ellátva volt bizonyítékként felhasználható az eljárásban. A nem magyar nyelvű, a közokirati jelleget mellőző *iratok* esetében a hatóság az irat hiteles magyar fordítását is kérhette,³⁸⁴ és ahogyan említettük, a hatóság kitanítási kötelezettsége mellett az aránytalanul nehezen beszerezhető irat helyett az ügyfél a bizonyítani kívánt tényről nyilatkozatot tehetett. Emellett a 2005-ben hatályba lépett Ket. 52. § (4) bekezdése tartalmazta az Áe.-ben is megjelent szabályt, amely az irat fogalma alá tartozó egyéb tárgyakat sorolta fel példálózva.³⁸⁵ Ez utóbbi szabályt aztán a Ket.-Novella hatályon kívül helyezte.

Az iratra vonatkozó szabályokat az Ákr.³⁸⁶ kisebb pontosításokkal ugyan, de átvette a Ket.-ből, és az Ákr. 65. § (1) bekezdésében kimondta, hogy amennyiben a tényállás tisztázása során az szükséges, és az az Eüsztv. alapján nem szerezhető be, felhívhatja az ügyfelet okirat vagy más irat bemutatására. A *külföldön kiállított közokiratot* tekintve azonban csak akkor kérheti az ügyféltől a hatóság a felülhitelesítést, ha a külföldön kiállított közokirat eredetiségével vagy tartalmával kapcsolatban kétség merül fel.³⁸⁷ A közokirati jelleget

³⁸⁰ Lásd az Ákr. 5. § (1) bekezdését.

³⁸¹ Lásd ehhez a 165/2011. (XII. 20.) AB határozatot.

³⁸² VARGA Zs. 2013, 116.

³⁸³ Lásd ehhez a Kúria Kfv.37115/2017/6. számú, a Kfv.37244/2016/9. számú, a Kfv.37392/2016/5. számú, a Kfv.38119/2015/10. számú, a Kfv.38021/2014/5. számú, a Kfv.37552/2014/4. számú, a Kfv.7561/2014/5. számú, a Kfv.37528/2013/5. számú ítéletét.

³⁸⁴ Lásd a Ket. eredeti 52. §-át.

³⁸⁵ Az iratra vonatkozó rendelkezések voltak irányadók minden olyan tárgyra, amely – általában műszaki vagy vegyi eljárással – adatokat rögzített [fénykép, film-, hangfelvétel, optikai lemez (CD), mágnesszalag, mágneses adathordozó, elektronikus dokumentum stb.].

³⁸⁶ Lásd ehhez: BOROS–DARÁK 2018, 154–157.

³⁸⁷ Lásd az Ákr. 65. § (3) bekezdését.

mellőző *egyéb iratok* esetében a hatóságnak el kell fogadnia az ügyfél által benyújtott fordítást, ha az ügyfél a nem magyar nyelven kiállított irat mellé annak magyar nyelvű hiteles fordítását is csatolja.³⁸⁸

Fontos új szabálya ugyanakkor az Ákr.-nek, hogy ha ágazati törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik, az ügyfél az iratot másolatban is benyújthatja, ha nyilatkozik arról, hogy az az eredetivel mindenben megegyezik.³⁸⁹

Az iratok tekintetében szükséges említést tennünk az Eüsztv. néhány rendelkezéséről, amelyek az *elektronikus ügyintézés* kapcsán az *elektronikus okiratok* felhasználásához és továbbításához kapcsolódnak. Jelenleg a különböző állami eljárásokban papíralapú és elektronikus iratok állnak az ügyfelek rendelkezésére. Annak érdekében, hogy az elektronikus ügyintézés során a papíralapú iratok csatolása és továbbítása ne okozzon gondot, lehetőség van az Eüsztv. 41. §-a alapján a papíralapú irat hiteles elektronikus irattá alakítására a Kormány által kijelölt szerv által. Az így készített okirat bizonyító ereje megegyezik az eredeti okirattal. Ez a folyamat visszafelé is igaz: az elektronikus iratról hiteles elektronikus okirat készülhet, amelynek bizonyító ereje megegyezik az eredeti okirattal.

Emellett az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv elektronikus ügyintézése során szükség szerint a papíralapon beérkező iratról hiteles elektronikus másolatot készít vagy készített, illetve az elektronikus úton kiadmányozott döntésről hiteles papíralapú másolatot készít, vagy azt hiteles papíralapú irattá alakíttatja.³⁹⁰ Ilyenkor az elektronikus dokumentum bizonyító ereje megegyezik az eredeti papíralapú dokumentum bizonyító erejével.

Amennyiben az elektronikus ügyintézés nem kizárt, és papíralapú irat, okirat vagy más beadvány eredeti példányának csatolását követeli meg az ügyféltől, az elektronikus ügyintézés esetében az ügyfél a beadvány hiteles elektronikus másolata benyújtásával teljesíti a jogszabályban meghatározott kötelezettséget. Amennyiben a hatóság számára a szóban forgó beadvány valódisága kétséges, az ügyfél a beadvány eredeti példányának felmutatására kötelezhető.

Érdemes arra is utalnunk, hogy ha valamely jognyilatkozat tekintetében jogszabály írásba foglalást vagy teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalást követel meg, úgy az ügyintézési rendelkezésben tett nyilatkozat e követelményt teljesíti.³⁹¹

Emellett az Eüsztv. rendelkezik például a hiteles papíralapú kiadmány előállításáról, az irat záradékolásával elektronikusan hitelesített irat készítéséről, valamint a papíralapú iratok digitalizálásáról is.

A korábbi szabályozási metodikával ellentétben az *iratbetekintés szabályait* az Ákr. nem a tényállás tisztázásához kapcsolódó egyes eljárási cselekmények körében, hanem az Alapvető rendelkezések között taglalja, azonban annak Ket.-ben megjelenő szabályai lényegesen nem változtak az Ákr.-ben. A Ket. az Áe.-hez hasonlóan rögzítette az ügyfél és képviselőjének, valamint a rajtuk kívüli személyek iratbetekintési jogosítványait, azonban az utóbbi személyi kört az eljárás egyéb résztvevőire és harmadik személyekre vonatkoztatja.

A *tanúra* vonatkozó szabályok szintén a korábbi kódexek alapjaira épültek. A Ket. lényegében három kérdéskört szabályozott a tanúvallomás mint bizonyíték megszerzése

³⁸⁸ Lásd az Ákr. 65. § (4) bekezdését.

³⁸⁹ Lásd az Ákr. 65. § (2) bekezdését.

³⁹⁰ Lásd az Eüsztv. 12. § (1) bekezdését.

³⁹¹ Lásd az Eüsztv. 22. § (4) bekezdését.

és értékelése kapcsán. Egyrészt a tanú jogait és kötelezettségeit, kizárásának szabályait taglalta, másrészt a tanú meghallgatására vonatkozó, harmadrészt pedig a hatósági tanú igénybevételét szabályozó rendelkezéseket határozta meg.³⁹²

Ennek megfelelően a Ket. az 53. §-ában szolt a tanú megjelenési, vallomástételi kötelezettségéről, illetve a tanú abszolút és relatív kizárásának szabályairól. A kizárási szabályokat részben a Ket.-Novella,³⁹³ részben pedig a médiaszolgáltatásokkal és a sajtótermékekkel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi LXVI. törvény,³⁹⁴ illetve a korlátozottan cselekvőképes és a cselekvőképtelen személyek meghallgatása vonatkozásában a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő törvények, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi CCX. törvény,³⁹⁵ majd pedig a közigazgatási bürokráciacsökkentést érintő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CXXVII. törvény pontosította.³⁹⁶

A Ket. 54. §-a rendelkezett a tanú meghallgatás szabályairól. Ezek a rendelkezések az Áe. korábbi szabályait egészítették ki, azonban újdonság volt 2005-ben a tanú adataira vonatkozó zártan kezelés szabályozása és a hatósági tanú jogintézményének bevezetése a Ket. 55. §-ába.

A tanúra vonatkozó szabályok szintén egyszerűbbek lettek az Ákr.-ben, bár valójában csak pontosításokra került sor.³⁹⁷ A hatósági tanúra vonatkozó rendelkezések pedig átkerültek az eljárási cselekmények rögzítése alcím alá az Ákr. 79. §-ába.³⁹⁸

A szemle szabályait rendkívül aprólékosan határozta meg a Ket. A Ket. eredeti 56. §-a határozta meg a szemle lefolytatásának kötelező és relatív esetköreit és a szemle fajtáit, illetve a szemle lefolytatásának részletszabályait. Az életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetben azonnali intézkedés érdekében lefolytatott szemlére vonatkozó rendelkezéseket a Ket. 57. §-a határozta meg. A kezdeti átlátható, egyszerű szabályok aztán főként a Ket.-Novellának köszönhetően³⁹⁹ többszörösré duzzadtak. Ekkor vezették be a Ket. szabályrendszerébe a minden bizonnyal általánosnak nem mondható személy megtekintését vagy megfigyelését is.

A szemlére vonatkozó Ket.-es rendelkezések *tényleg a túlszabályozás áldozatául estek*, így az egyszerűsítésük szükségszerű volt az Ákr.-ben, ennek következtében a technikai jellegű részletszabályok egy jelentős része kikerült az Ákr.-ből. A szemle lebonyolításának szabályai lényegesen nem változtak, ugyanakkor a szemle lebonyolításában közreműködők eljárására vonatkozó szabályokat az Ákr. önálló alcím alatt rendezi (az azonnali eljárási cselekmény érdekében lefolytatott szemle).⁴⁰⁰ A *közreműködőkre* vonatkozó szabályok között az Ákr. előírja, hogy a rendőrség a hatóság felkérésére – előzetes megkeresése

³⁹² Lásd ehhez például a Kúria Kfv.35263/2016/9. számú, a Kfv.38128/2015/11. számú, a Kfv.35662/2015/5. számú, a Kfv.35128/2015/9. számú, a Kfv.35406/2013/4. számú, a Kfv.37552/2014/4. számú, a Kfv.35252/2014/1. számú és a Kfv.35646/2013/11. számú ítéletét.

³⁹³ Lásd a Ket. 53. § (3) bekezdésének b) pontját.

³⁹⁴ Lásd a Ket. 53. § (4) bekezdését.

³⁹⁵ Lásd a Ket. 2013 februárjáról hatályos 53. § (4a)–(4c) és (5) bekezdését.

³⁹⁶ Lásd a Ket. 53. § (4d) bekezdését.

³⁹⁷ Lásd az Ákr. 66. §-át.

³⁹⁸ Lásd ehhez: BOROS–DARÁK 2018, 159–162.

³⁹⁹ Kisebbségi módosításokra 2010–2013 között is sor került.

⁴⁰⁰ Lásd az Ákr. 68. §-át.

nélkül – azonnal, a hatóság által megjelölt helyen és ideig biztosítja a közreműködést. Emellett ha a helyszíni szemle életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetben szükséges, ahhoz az Ákr. új szabályai szerint nem kell az ügyész jóváhagyását megvárni, hanem a szabálysértési eljáráshoz hasonlóan az ügyészt előzetesen csak értesíteni kell. Amennyiben az ügyész a szemle megtartásával ilyenkor nem ért egyet, azt megtilthatja.⁴⁰¹

A szakértő Ket.-es szabályai szintén felduzzadtak az Áe.-hez képest. A Ket. 58. §-a rendelkezett a szakértő meghallgatásának esetköreiről, az igénybe veendő szakértők köréről, illetve annak szabályairól, ha a szakértő nem vállalta a kirendelést, vagy a szakértő nem tudta szakvéleményét határidőben elkészíteni.⁴⁰² Emellett a Ket. rendelkezett a szakértő kizárásáról, illetve a véleményadás szabályairól.⁴⁰³ A Ket. eredeti, szakértőre vonatkozó rendelkezéseit a Ket.-Novella némiképp módosította, majd 2015-ben a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény⁴⁰⁴ az igazságügyi szakértőkről szóló törvényt jelölte ki a jogintézmény háttérjogszabályának, 2016-ban⁴⁰⁵ pedig azt is előírták, hogy a kirendelt szakértő eljárási bírsággal volt sújtható, és díja a határidő lejártát követő naptól kezdődően naponta egy százalékkal csökkenthető volt, ha anélkül, hogy a határidő meghosszabbítása iránti igényét vagy akadályoztatását előzetesen bejelentette volna, feladatait határidőre nem teljesítette.⁴⁰⁶

Az Ákr. lényegesen lerövidítette a Ket. korábbi szabályait: egyfelől a szakértő kirendelésére,⁴⁰⁷ másfelől a vizsgálatára vonatkozó szabályokat rendezi,⁴⁰⁸ illetve háttérjogszabályként továbbra is megtartotta az igazságügyi szakértőkre vonatkozó törvény rendelkezéseit.⁴⁰⁹

A Ket. eredeti 2005-ös szabálya részben átemelte a korábbi szabályokat, és a *tolmácsra* a szakértőre vonatkozó rendelkezéseket rendelte alkalmazni. A Ket. főszabálya szerint, amennyiben az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője által használt idegen nyelvet az ügyintéző nem beszélte, tolmácsot kellett igénybe venni. Ha az ügyintéző beszélte az idegen nyelvet, az ellenérdekű ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője érdekében tolmácsot kell alkalmazni, kivéve, ha ők is beszélnek az adott idegen nyelvet. Emellett a Ket. azt is lehetővé tette a korábbi szabályokhoz hasonlóan, hogy a siket, néma vagy siketnéma személy részvétele esetén a hatóság jeltolmácsot alkalmazzon, valamint a hatósági ellenőrzés során az ellenőrzés helyszínén tartózkodó, idegen nyelvet beszélő személyt vehetett igénybe.⁴¹⁰

A magyar jelnyelvről és a magyar jelnyelv használatáról szóló 2009. évi CXXV. törvény 2011-ben az említett szabályt akként módosította, hogy ha az ügyfél vagy az eljárás

⁴⁰¹ Lásd ehhez: BOROS–DARÁK 2018, 162–164.

⁴⁰² Lásd ehhez például a Kúria Kfv.37115/2017/6. számú, a Kfv.37244/2016/9. számú, a Kfv.37392/2016/5. számú, a Kfv.38119/2015/10. számú, a Kfv.38021/2014/5. számú, az Mfv.10 082/2015/5. számú, a Kfv.37552/2014/4. számú, a Kfv.37561/2014/5. számú, a Kfv.37198/2017/7. számú, a Kfv.35356/2016/3. számú, a Kfv.37070/2016/7. számú, illetve a Kfv.37678/2013/5. számú ítéletét.

⁴⁰³ Lásd a Ket. eredeti 59. §-át.

⁴⁰⁴ Lásd a hivatkozott törvény 108. § c) pontját.

⁴⁰⁵ Az igazságügyi szakértőkről szóló 2016. évi XXIX. törvény 164. § (1) bekezdése alapján módosuló rendelkezés.

⁴⁰⁶ Lásd ehhez: BOROS–DARÁK 2018, 164–170.

⁴⁰⁷ Lásd az Ákr. 71. §-át.

⁴⁰⁸ Lásd az Ákr. 72. §-át.

⁴⁰⁹ Lásd az Ákr. 72. § (3) bekezdését.

⁴¹⁰ Lásd a Ket. eredeti 60. §-át.

egyéb résztvevője hallássérült, kérésére jelnyelvi tolmács közreműködésével kell meghallgatni, vagy ha az eljárás egyéb résztvevője siketvak, kérésére jelnyelvi tolmács közreműködésével kell meghallgatni. Ha a jelen lévő ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője beszéd fogyatékos, kérésére a meghallgatás helyett írásban tehet nyilatkozatot.⁴¹¹

A tolmácsra vonatkozó korábbi Ket.-es szabályok⁴¹² közül mindössze annyi köszön vissza az Ákr.-ben – legalábbis a bizonyítási szabályok között –, hogy ha az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője által használt idegen nyelvet az ügyintéző nem beszéli, tolmácsot kell alkalmazni, és tolmácsként az ügyben eljáró hatóság el nem járó tagja, valamint – ha az a tényállás tisztázásához elengedhetetlen – az ellenőrzés helyszínén tartózkodó, idegen nyelvet beszélő személy is igénybe vehető.⁴¹³

A tárgyalás tekintetében a Ket. eredeti rendelkezései igen részletes szabályokat tartalmaztak, és meghatározták a *közmeghallgatásra* vonatkozó szabályokat is.

A Ket. eredeti 62. §-a rendelkezett a tárgyalás tartásának eseteiről, a tárgyalás alkalmával meghallgatható személyek és eszközölhető eljárási cselekmények köréről, illetve a tárgyalás rendjének zavarása esetén alkalmazható szankciókról. A közmeghallgatásra az eredeti szabályozás alapján akkor kerülhetett sor, ha jogszabály előírta, vagy pedig a hatóság szerette volna a tényállás tisztázásához a nyilvánosság véleményét meghallgatni.⁴¹⁴ Ezeket a rendelkezéseket aztán a Ket.-Novella kiegészítette a tárgyalás tartásának még részletesebb szabályaival és a közmeghallgatás alkalmazásának esetköreivel. A későbbiekben szintén történtek apróbb módosítások, így például 2013-ban rögzítették a cselekvőképtelen és a korlátozottan cselekvőképes személyek meghallgatására vonatkozó klauzulákat.

Nos, a tárgyalás klasszikusnak mondható szabályai némiképp változtak az Ákr.-ben, főként a tárgyalás tartásának esetköreit tekintve: az új törvényünk alapján a hatóság tárgyalást tart, ha a tényállás tisztázásához szükség van a felek együttes meghallgatására az ellenérdekű ügyféllel szemben kérelemre indított eljárásban (a továbbiakban: jogvitás eljárás), ha az ügy természete lehetővé teszi, ellenérdekű ügyfelek részvételével zajló eljárásban, vagy ha a tényállás tisztázásához szükség van az eljárásban részt vevő személyek együttes meghallgatására.⁴¹⁵ Emellett az Ákr. lehetővé teszi a tárgyalás helyszíni szemle keretében történő lefolytatását is, amennyiben annak feltételei biztosítottak.⁴¹⁶

Kiemelendő emellett, hogy a közmeghallgatás teljes egészében kikerült az Ákr.-ből.

A Ket. egyik fontos újítása volt az ügyféli jogok kiterjesztése vonatkozásában az eljárás megindulásáról szóló értesítés. A törvény csak korlátozott esetben tette lehetővé az értesítés mellőzését, de amennyiben erre mégis sor került, a törvény a döntéshozatalt megelőzően előírta a *bizonyítékok ügyféllel való ismertetését*. A Ket.-es szabályokhoz képest változás, hogy az Ákr. már nem köti az eljárás megindításáról szóló értesítéshez a bizonyítékok ügyféllel való ismertetését, hanem akként rendelkezik, hogy ha a hatóság az ügyben bármikor bizonyítási eljárást folytatott le, amelynek során nem biztosította, hogy az ügyfél minden bizonyítékot megismerjen, annak befejezését követően értesíti az ügyfelet, hogy – az iratokba

⁴¹¹ Lásd a Ket. 2011 januárjában hatályba lépő 60. § (2) bekezdését.

⁴¹² Lásd ehhez a Kúria Kfv.35396/2013/6. számú, a Kfv.35320/2012/4. számú, a Kfv.35098/2012/6. számú, a Kfv.35257/2009/6. számú, a Kfv.37025/2010/6. számú, illetve a Kfv.37326/2008/4. számú ítéletét.

⁴¹³ Lásd az Ákr. 73. §-át.

⁴¹⁴ Lásd a Ket. eredeti 63. §-át.

⁴¹⁵ Lásd az Ákr. 74. § (1) bekezdését.

⁴¹⁶ Lásd ehhez: BOROS–DARÁK 2018, 171–172.

való betekintés szabályai figyelembevételével – megismerhesse a bizonyítékokat, és további bizonyításra irányuló indítványt terjesztessen elő.⁴¹⁷

Az eljárás akadályozásának következményei vonatkozásában a Ket. egyfelől az eljárási bírságról, másfelől pedig a többletköltségek megfizetésének kötelezettségéről rendelkezett. A Ket. 2005 novemberében hatályba lépett 61. §-a szerint az eljárási kódexben meghatározott kötelezettségek vétkes megszegése esetén eljárási bírság kiszabásának volt helye, amelynek 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 volt. A Ket. azt is meghatározta, hogy milyen körülményeket kellett figyelembe venni a bírság kiszabása során,⁴¹⁸ illetve miként lehetett mérsékelni a bírság összegét.⁴¹⁹

A Ket. kimondta, hogy az eljárási bírság kiszabásánál a hatóság figyelembe vette 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. A Ket. eredeti 61. § (6) bekezdése rendelkezett az eljárási bírságon túlmenően a többletköltség megtérítéséről is. Erre abban az esetben kerülhetett sor, amennyiben valaki valamilyen jogellenes magatartása miatt valamely eljárási cselekményt meg kellett ismételni.

2012-ben⁴²⁰ aztán részben módosultak a Ket. eredeti rendelkezései: az eljárási bírság alaptényállása részben a bírságra okot adó magatartás felróhatósági és a rosszhiszeműségi klauzulák szankcionálásának szabályaival egészült ki. Emellett a többletköltségek megtérítésére való kötelezés is kiegészült a többletköltségek kiszabására okot adó körülmények tételes felsorolásával.

Az Ákr. lényegesen változtatott a korábbi szabályozási rendszeren, és a többletköltség megfizetésére való kötelezést tekinti általános szankciónak. Az Ákr. 7. § (1) bekezdése kimondja, hogy aki a kötelezettségét önhibájából megszegi, azt a hatóság az okozott többletköltségek megtérítésére kötelezi, illetve eljárási bírsággal sújthatja. Az eljárási bírság legkisebb összege az Ákr. alapján esetenként tízezer forint – a korábbi ötezer helyett –, legmagasabb összege viszont változatlan, vagyis – ha törvény másként nem rendelkezik – természetes személy esetén ötszázezer forint, jogi személy vagy egyéb szervezet esetén egymillió forint.

Az eljárási bírság kiszabásának jogalapjai tekintetében változásként jelenik meg az Ákr.-ben, hogy a felróhatóság mértékét nem kell mérlegelnie a hatóságnak.⁴²¹

Ahogy arra már utaltunk, az Ákr. 78. §-a a jegyzőkönyv és a feljegyzés minimális szabályát határozta csak meg. Az Ákr. szerint jegyzőkönyvet akkor kell felvenni, ha az ügyfél szóbeli kérelmet terjeszt elő, és azt azonnal nem teljesítik, illetve ha a tényállás tisztázása érdekében lefolytatott eljárási cselekményben az ügyfél vagy az eljárás más

⁴¹⁷ Lásd az Ákr. 76. §-át, illetve a Kúria Kfv.I.35.224/2016. számú, a Kfv.III.37.363/2015. számú, a Kfv.I.35.356/2016. számú, a Kfv.I.35.097/2011. számú ítéletét.

⁴¹⁸ Lásd a Ket. eredeti 61. § (4) bekezdését.

⁴¹⁹ Lásd a Ket. eredeti 65. § (5) bekezdését.

⁴²⁰ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXIV. törvény alapján.

⁴²¹ Lásd ehhez: BOROS–DARÁK 2018, 172.

résztvevője is részt vesz. Minden más esetben feljegyzést kell készíteni. Emellett a bizonyítékok között a kép- és hangfelvétel is megjelenik, amelyek esetében a jegyzőkönyv csak az eljárási cselekményben részt vevő személyek azonosításához szükséges adatokat, valamint az elkészítés helyét, idejét tartalmazza.⁴²²

3. A tényállás tisztázása és a bizonyítás a joggyakorlat tükrében

3.1. A tényállás tisztázása és a bizonyítás tapasztalatai a hatósági joggyakorlatban⁴²³

Az Ákr. megalkotásának célja olyan jogi környezet megteremtése, amely révén az ügyfelek pozitív változásokat éreznek: egyszerű, érthető jogszabályi rendelkezések, gyors, szakszerű és ügyfélbarát eljárásrend s mindenekfelett jogszerű döntés.⁴²⁴

Először is le kell szögezni, hogy az Ákr.-t önmagában nem alkalmazzuk, hanem mindig csak ágazati jogszabályokkal együtt. Az alábbiakban – amikor a tényállás tisztázásáról, az egyes bizonyítékokról szövegek – gyakran az ágazati jogszabályokat is segítségül hívom a könnyebb érthetőség és a meggyőzőbb érvelés céljából.

Az alábbiakban áttekintünk néhány olyan kérdéskört, amelyek a hatósági jogalkalmazási gyakorlatban relevánsak.

Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.⁴²⁵

Ma még csak óvatosan tudunk fogalmazni az Ákr. gyakorlati alkalmazásával kapcsolatban, túl rövid az eltelt idő, kevés jogeset áll rendelkezésre, és lehetnek olyan rendelkezései, amelyekre még példát sem tudnánk felmutatni. A gyakorlat fogja visszaigazolni, hogy a hatóságok tudnak-e élni a nagyobb mozgástérrel – ami nagyobb felelősséggel is jár –, vagy nosztalgiával gondolnak a régi szép időkre, amikor a jogszabály minden egyes lépésnél fogta a kezüket. Félő, hogy türelmetlenségből idejekorán jelennek meg módosításra irányuló igények és ennek következtében akár indokolatlan módosítások. Ez sajnos nem ritka a jogi szabályozásunkban. Ahogy Radnóti írta *Tünemény* című költeményében: „S mert törvény egymagában nem lehet, burjánzott mellé sok kis rendelet.”

Konfuciuszt a kormányzásról kérdezték, mire a mester azt válaszolta: „Ne kívánj gyors eredményt, és ne nézz kicsiny haszonra. Aki gyors eredményt kíván, nem jut messzire; aki kicsiny haszonra néz, nem visz végbe nagy dolgokat.”

Ne várjunk gyors eredményt, és ne elégedjünk meg kicsiny haszonnal! Látszólag egymásnak ellentmondó követelmények, de az ellentmondás feloldható. Sem a hatóságok, sem az ügyfelek nem fogják máról holnapra a közigazgatási hatósági eljárás gyökeres változását érezni, de érezhetik, hogy gyorsabb az eljárás menete, könnyebbek az ügyfélre az ügyintézés során háruló terhek. A jogszabály rendelkezéseiből annak kell következnie, hogy

⁴²² Lásd ehhez: BOROS–DARÁK 2018, 148–149.

⁴²³ Az alfejezet Németh Ilona írása.

⁴²⁴ Lásd ehhez: BOROS 2016a, 4.

⁴²⁵ AJB-6948/2012. számú ügy.

az ügyintézés várhatóan gyorsabb és egyszerűbb lesz, jobban igazodik az ügyfél elvárásaihoz. Ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy a hatóság számára nem feltétlenül kényelmesebb időszakot hoz az Ákr. Megnő a hatóság, az ügyintéző felelőssége, önállóbban kell eljárni a korábbiakhoz képest, hiszen nincs annyi jogi norma támaszként, mint a Ket. esetében. Olyan új feladatokat is ellát például az ügyintéző, mint a tolmácsolás. Az eljárások egyszerűsítése révén vélhetően nem elhanyagolható költségmegtakarítás is várható.

A döntés akkor jogszerű, ha tisztázott tényálláson alapul.⁴²⁶ „A bizonyítási mérce bár az indokolt kétséget kizáró bizonyítást követeli meg, a különböző közigazgatási ügyekben nem egységes a bizonyítás szükséges mélysége a kétségek kizárásához, mert az függ attól, hogy milyen eljárási garanciák adottak a közigazgatási eljárásban, és ezek a garanciák ténylegesen érvényesültek-e.”⁴²⁷

A hatóság által *jogszabálysértéssel megszerzett bizonyíték* nem használható: „[a] titkos információgyűjtés során beszerezett bizonyítékok jogszerűségi felülvizsgálatára a közigazgatási bíróság törvényi felhatalmazás hiányában nem jogosult. Ennélfogva miután az EUB döntésében előírt kontradiktórius eljárásban való felülvizsgálat a közigazgatási perben nem valósulhat meg, mindaddig, míg a büntetőbíróság döntésével azok beszerzésének jogszerűségéről nem dönt, bizonyítékként nem használhatóak fel.”⁴²⁸

A rendelkezés a tisztességes eljárás biztosítéka, beépítése a jogszabályba lényeges előrelépés a Ket.-hez viszonyítva. Lehetőség van a *közvetett bizonyítékok* láncolatán történő bizonyításra is.⁴²⁹

Ma már gyakran találkozunk azzal a gyakorlatban, hogy az eljárásban az érintett hozzájárulása nélkül készített hang- és képfelvétel is megjelenik. A Kúria álláspontja szerint „[a]z igazság érvényesülésének biztosítása közérdek. Amennyiben a videófelvétel kizárólag bizonyítási célból került felhasználásra, a felhasználást nem lehet visszaélésnek tekinteni. Figyelemmel arra, hogy a közigazgatási eljárásban a videófelvétel felhasználására az igazság kiderítése végett, tehát közérdekből került sor, amely a visszaélésszerű joggyakorlást kizárja, tévedett a jogerős ítélet akkor, amikor az alperes terhére a felperes képmásával való visszaélést megállapította.”⁴³⁰

Iránymutató lehet a gyakorlat számára a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság tájékoztatója a hangfelvétel készítéséről, felhasználásáról még akkor is, ha a jogellenesen készített hangfelvételek felhasználásáról a bírósági eljárás kapcsán nyilvánított véleményt.

„A bírósági eljárás során intézkedések, amelyek adatvédelmi szempontból adatkezelésnek minősülhetnek, azok a bíróságok szempontjából olyan eljárási cselekmények, amelyeket speciális eljárásjogi kódexek és ügyviteli jogszabályok szabályoznak, ezért ezek a jogszabályi rendelkezések elsődlegesen a bíróságok számára. Ez azonban semmiképp sem jelentheti azt, hogy a bíróság az eljárása során az információs önrendelkezési jog megsértésével járhat el, ha az előtte folyó ügyben alkalmazandó elsődleges anyagi jogi és eljárásjogi szabályok

⁴²⁶ PETRIK 2017a, I. 147.

⁴²⁷ 20/2017. számú közigazgatási elvi határozat.

⁴²⁸ 1/2018. számú közigazgatási elvi határozat.

⁴²⁹ 20/2017. számú közigazgatási elvi határozat.

⁴³⁰ BH2000. 485. Forrás: www.uj.jogtar.hu (A letöltés dátuma: 2018. 05. 19.)

kifejezetten nem írják elő azt az eljárást vagy intézkedést, amely az érintettek jogainak érvényesülése szempontjából kívánatos lenne.”⁴³¹

Amint azt az Indokolás is tartalmazza, a törvény az *ügyfél nyilatkozatának* szerepét, súlyát megnöveli. Egyes esetekben a nyilatkozat – ha nincs ellentétes bizonyíték – elsődleges bizonyítási eszközzé válhat. A törvény általános jelleggel lehetővé teszi, hogy amennyiben a bizonyíték beszerzése nem lehetséges, azt az *ügyfél nyilatkozatával* pótolhassa.⁴³²

Érdemes az Ákr. e szabályozását részletesen is megvizsgálni, rávilágítva arra, hogy miképpen érvényesülhet az eljárások során. Ha jogszabály nem zárja ki, az ügyfél nyilatkozatával pótolhatja a hiányzó bizonyítékot, ha annak beszerzése nem lehetséges.⁴³³

A jogalkotó szóhasználatára – „ha a jogszabály nem zárja ki” – a gyakorlatban azt jelenti, hogy mivel önkormányzati hatósági ügyek eljárásrendjére is az Ákr. rendelkezései vonatkoznak, önkormányzati rendelet is tartalmazhat kizáró rendelkezést.

Az Ákr. hatálybalépésével az önkormányzatok képviselő-testületeinek át kellett tekinteni az érintett rendeleteiket, és arról dönteni, hogy a kizárás lehetőségével élni kívánnak-e.

A „nyilatkozatával pótolhatja” arra utal, hogy ez a lehetőség nem minden esetben adott az ügyfél számára.

Az ágazati szabályok különböző tartalommal egészítik ki az Ákr. 64. § (1) bekezdésében foglaltakat.

Az ügyfélnek az eljárás során hangsúlyosabb szerepe lesz a Ket.-hez képest, ami önmagában az eljárás szempontjából rendkívül hasznos, hiszen az ügyfél rendelkezik leginkább információkkal a saját ügyére vonatkozóan.

Ez a rendelkezés a gyakorlatban a tényállás tisztázására több szempontból is hatással van. Egyrészt lerövidíti a tényállás tisztázásának idejét, hiszen nem kell olyan bizonyíték beszerzésével foglalkozni, amelyet csak nehézkesen vagy egyáltalán nem tudna az ügyfél beszerezni. Másrészt a hiányzó bizonyíték a tényállás során már nem hiányként szerepel, hanem létezik, mert az ügyfél azt a nyilatkozatával pótolta.

Az ügyfél jóhiszeműségét az eljárásban vélelmezni kell.⁴³⁴

Az Ákr. szabályai következtében a hatóság felelőssége a valótlan tartalmú bizonyíték szolgáltatásának jogkövetkezményeire való felhívás kapcsán fokozott lesz.

A gyakorlat fogja kimunkálni, hogy mikor tekintjük úgy, hogy nem lehetséges a bizonyíték beszerzése, vagy a hatóság minősíti úgy a körülményeket, hogy nem lehetséges, vagy az ügyfél nyilatkozik, vagy esetleg valamilyen objektív tényező határozza meg (például földrajzi távolság).

Az Ákr. 64. §-ából eredően egy igen fontos feladat hárul a hatóságokra: az Infotörvény szerint az államigazgatási, önkormányzati és egyéb hatósági ügyekben ügyfajtánként és eljárástípusonként az ügyintézéshez szükséges dokumentumok, okmányok, az ügyek intézését segítő útmutatók, az ügymenetre vonatkozó tájékoztatás, az ügytípusokhoz kapcsolódó jogszabályok jegyzéke kötelezően közzéteendő.⁴³⁵

⁴³¹ NAIH tájékoztatója hangfelvétel készítéséről, felhasználásáról. Forrás: www.naih.hu (A letöltés dátuma: 2018. 05. 19.)

⁴³² Részletesen lásd ehhez: Boros 2010d, I. 73–83.

⁴³³ Ákr. 64. § (1) bekezdés.

⁴³⁴ Ákr. 6. § (3) bekezdés.

⁴³⁵ Lásd az Infotv. I. mellékletét.

A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy minden szervnek, amely közigazgatási hatósági ügyet lát el, felül kell vizsgálnia a közzétett információit – tekintettel az ágazati jogszabályokra is –, ki kell egészítenie azzal, hogy lehetséges-e a bizonyítékok nyilatkozattal való pótlása, és ha igen, milyen körben, milyen feltételekkel.

Az ügyfelek leggyakrabban, és többnyire legelőször is az interneten tájékozódnak az őket érintő várható ügyintézésről, ezért is nagyon fontos és jogszabályi kötelezettség is, hogy a jogszabályi módosításokat a szervek azonnal átvezessék.

Megfontolandónak tartanám hasonló, az ügyfeleknek a hatósági eljárásban való eligazodását segítő anyagok kidolgozását és a világhálón való megjelentetését, amint azt a bíróságok tették rövid animációs filmek elkészítésével.⁴³⁶

Érdemes kiemelni azt is, hogy a Ket. szabályai nem tették lehetővé a másolatban történő benyújtást, csupán annyi könnyebbséget adtak az ügyfélnek, hogy az aránytalanul nehezen beszerezhető irat helyett az ügyfél a bizonyítani kívánt tényről nyilatkozatot tehetett.⁴³⁷ Vannak olyan eljárások azonban, amelyekben kiemelkedő érdek fűződik az irat eredetiségéhez. Az ágazati jogszabályok egy része kizárja a másolat benyújtásának lehetőségét, másik része pedig valamilyen „bizonyító” feltételt fogalmaz meg, így például a katonai légügyi hatóság eljárásaiban az ügyfél nem nyújthatja be másolatban az iratokat,⁴³⁸ illetve bizonyos esetekben a nem magyar nyelven kiállított okirat hiteles fordítását is be kell nyújtani a nyugdíjbiztosítási igazgatási szervhez.⁴³⁹

A *tanúvallomás* az ügyben releváns múltbéli tényt igazol.⁴⁴⁰ Ezekről a tényekről a tanú közvetlenül vagy közvetve szerzett tudomást.⁴⁴¹

A közigazgatási hatósági eljárások során a gyakorlatban számos alkalommal előfordul, hogy a tanú idézése sikertelen, mert a lakcímnnyilvántartásban szereplő címére kézbesített idézés az „elköltözött” jelzéssel érkezett vissza. Ebben az esetben a tanú meghallgatása lehetetlen, a rendelkezésre álló egyéb tények, bizonyítékok alapján kell a döntést meghozni.

A Kúria döntése értelmében a bíróság új eljárás keretében végre nem hajtható bizonyítási indítvány lefolytatására a közigazgatási hatóságot nem kötelezheti, ha a tanúnak nincs idézhető címe, és az első fokon eljáró adóhatóság nem tudja meghallgatni.⁴⁴²

A Ket.-hez hasonlóan az Ákr. is nagyon szűkszavú a tanú meghallgatására vonatkozóan. Nem ad támpontot a meghallgatás körülményeire, módjára. Ha a közigazgatási hatósági eljárásban kiskorú tanú meghallgatására kerül sor, akkor az Ákr. 29. §-a ad eligazítást. A büntetőeljárásban a kiskorú tanú védelmében a jogalkotó számos olyan rendelkezést fogalmazott meg, amelyek átvétele az Ákr.-be is indokolt lenne. A 2018. július 1-jén hatályba lépett büntetőeljárás törvény kimondja, hogy a tizennegyedik életévét be nem töltött személy részvételét igénylő eljárási cselekmény esetén az eljárási cselekményt az erre szolgáló vagy arra alkalmassá tett helyiségben kell elvégezni.

⁴³⁶ Forrás: <http://birosag.hu/media/aktualis/targyalasra-megyek-az-obh-uj-animacios-kisfilmjebol-megtudhatjam-tendoje-ha> (A letöltés dátuma: 2018. 05. 19.)

⁴³⁷ Lásd a Ket. 52. § (3) bekezdését.

⁴³⁸ 141/1995. (XI. 30) Korm. rendelet 2. § (3) bekezdés.

⁴³⁹ 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet 70. § (1a) bekezdés.

⁴⁴⁰ DARÁK Péter (2010): *A közigazgatási eljárások szabályait értelmező felsőbbbíróági döntések 2005–2010*. Budapest, CompLex. 278.

⁴⁴¹ BOROS 2010d, I. 83.

⁴⁴² A Kúria Kfv.V.35.662/2011/4. számú ítélete.

Ha ez az eljárási cselekmény eredményességét nem veszélyezteti, a nyomozás során a nyomozó hatóság biztosítja, hogy az eljárási cselekményt minden alkalommal ugyanazon személy végezze.⁴⁴³

Nemcsak a gyermekkorú tanúk esetében, hanem minden más esetben is fel kell oldani a tanú esetleges idegenkedését, olyan körülményeket kell teremteni számára, hogy nyugodt környezetben, minden zavaró tényezőtől mentesen számolhasson be az általa ismert tényekről.⁴⁴⁴ A tanúnak feltett kérdések nagyban befolyásolják a tanúvallomások használhatóságát.

Megfontolandónak tartom annak megvizsgálását, hogy a közigazgatási hatósági eljárásban dolgozókat hogyan lehetne felkészíteni arra, hogy a tanúkihallgatás során megfelelő empátiával, szakértelemmel rendelkezve hatékonyan és kímélettel járjanak el a tanú vallomásának során.⁴⁴⁵

Külön kiemelés igényel a tanúvallomás megtagadásának esete is. A tanú a vele szemben folyamatban lévő büntetőeljárásra tekintettel nem kívánt tanúvallomást tenni, mivel álláspontja szerint a Ket. nem egyes kérdések kapcsán teszi lehetővé a vallomástétel megtagadását, hanem annak általában való megtagadását engedi meg. A bíróság álláspontja szerint a vallomástétel alóli mentesség kizárólag azon kérdésekre vonatkozik, amelyek tekintetében megállapítható annak lehetősége, hogy a tanú adott nyilatkozattal saját magát vagy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná. Tehát a tanú nem tagadhatja meg a vallomástételt a maga egészében, hanem csak egyes meghatározott kérdésekben, amelyek esetében ezt indokolnia kell.⁴⁴⁶

Felmerül a gyakorlatban az a kérdés is, hogy van-e hozzátartozója a jogi személynek. A Kúria döntésének értelmében, ha a tanúhoz intézett kérdés nem a jogi személy működésével, hanem a tanú hozzátartozójának mint magánszemélynek az adókötelezettségével kapcsolatos, e tekintetben a tanúvallomást megtagadhatja.⁴⁴⁷

Az Ákr. 73. § (2) bekezdése alapján a hatóság az ügyben el nem járó tagját is igénybe veheti *tolmácsként*, amennyiben az ügyfél által beszélt nyelvet az ügyintéző is beszéli. Tehát ha az ügyintéző az ügyfél által használt nyelvet beszéli – függetlenül attól, hogy az eljárás többi résztvevője nem –, nem kell tolmácsot alkalmazni, nyilván vélelmezi a jogszabály, hogy az ügyintéző megadja a számukra szükséges információt. A gyakorlat fogja eldönteni, hogy az ügyintézők képesek lesznek-e a hatósági eljárásban megkövetelt sajátosságoknak eleget tenni. Ezek a sajátosságok többek között: pontosság, szöveghűség, az elhangzottak teljes körű visszaadása.⁴⁴⁸

Megfontolandónak tartom a szabálysértési törvény azon rendelkezésének átvételét, amely a rossz minőségű tolmácsolás következményeit szabályozza.⁴⁴⁹

Sem az új büntetőeljárásról szóló törvény, sem a polgári perrendtartásról szóló törvény nem tartalmazza ezt a minőségbiztosításra törekvő követelményt. A szabálysértési törvény ebben követendő példa lehetne az eljárási törvények vonatkozásában.

⁴⁴³ 2017. évi XC. törvény 88. § (1) bekezdés b)–c) pont.

⁴⁴⁴ SZABÓ Krisztián (2016): Tanúvédelem a közigazgatási eljárásban és a szabálysértési jogban. *Eljárásjogi Szemle*, 2016/3. sz. 20.

⁴⁴⁵ BOROS Anita (2008a): *Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban*. PhD-értekezés. Budapest, KRE ÁJK. Forrás: http://corvina.kre.hu:8080/phd/Boros_Anita090113.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 19.)

⁴⁴⁶ A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 36.Kpk.46.392/2014/5. számú végzése.

⁴⁴⁷ DARÁK 2010, 279.

⁴⁴⁸ VINNAI Edina (2017): Tolmácsolás a jogi eljárásban. *Miskolci Jogi Szemle*, 12. évf. klsz. 134–135. Forrás: www.mjsz.uni-miskolc.hu (A letöltés dátuma: 2018. 05. 19.)

⁴⁴⁹ 2012. évi II. törvény 67. § (5) bekezdés.

3.2. A tényállás tisztázása és a bizonyítás tapasztalatai a bírósági joggyakorlatban

3.2.1. A tényállás tisztázásának kötelezettsége a bírósági jogalkalmazásban⁴⁵⁰

Ahogy arra már utaltunk, a tényállás tisztázása és a bizonyítás a jogalkalmazás egyik kiemelt kérdésköre, a közigazgatási eljárás szabadnak látszó bizonyítása számos helyen megtörik.

A közigazgatási eljárásokban a tényállás tisztázásának kötelezettsége főszabályként a hatóságot terheli. Különösen így van ez a hivatalból indult eljárásokban. Az ügyfél kérelmére indult eljárásban nagy jelentősége van az ügyfél kérelmének és nyilatkozatának, illetve bizonyítékainak. Adott esetben téves lehet az eljárt hatóság kötelezettségévé tenni a bizonyítékok beszerzését.⁴⁵¹

Adott esetben jogszabály az ügyfél által csatolandó okiratok formáját is meghatározza: „Ahogy arra a megyei bíróság ítélete helyesen hivatkozott, a behozatali előjegyzés többmozzanatos eljárás, amely az előjegyzett vámáru elszámolásával fejeződik be. Az előjegyzett vámáruval a jogerősen megállapított visszaviteli határidőig az előjegyzésbe vételét kérő köteles elszámolni. Az R. 53. § (3) bekezdése határozza meg, hogy az elszámoláshoz milyen okiratokat kell benyújtani. A perbeli esetben nem külkereskedelmi áruforgalomban az előjegyzésre vonatkozó árunyilatkozatot és a kiléptetés megtörténtét igazoló árunyilatkozatot. Csak az ilyen okiratok megléte esetén történhet meg a vámáru elszámolása. A megyei bíróság helyesen utalt arra, hogy *mivel a jogszabály kötelezően előírja a bemutatandó okiratokat, ezeket – jogszabályi felhatalmazás hiányában – más bizonyítási eszközzel pótolni, igazolni nem lehet.*”⁴⁵²

Érdemes a bizonyítással kapcsolatos kötelezettségek tekintetében arra is utalnunk, hogy a jogszabály előírja, hogy az ügyfél milyen okiratokat köteles benyújtani a hatósághoz, egyértelmű jogszabályi rendelkezés esetén a hatóságot mentesíti mindenféle figyelmeztetési kötelezettség alól.⁴⁵³

A tényállástisztázás elmulasztása súlyos következményekkel jár, hiszen sok esetben azt a hatóság határozathozatal után már nem teljesítheti: a Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy a közigazgatási eljárásban elmaradt tényállástisztázás kötelezettségét már a közigazgatási perben az alperes utóbb nem teljesítheti, hiszen a közigazgatási per a jogerős közigazgatási határozat felülvizsgálatára indul, a jogerős közigazgatási határozat tényállásának megállapításául szolgáló, de a közigazgatási eljárásban fel nem használt bizonyítékok már nem alkalmasak a közigazgatási eljárásban hozott határozat tényállási alapjának kiegészítésére.⁴⁵⁴

Bizonyos esetekben a bírói gyakorlat mégis megengedi a hiányos bizonyítás pótlását: a Kúria több eseti döntésében (Kfv.IV.35.548/2012/4., Kfv.IV.35564/2012/4., Kfv.IV.35545/20113/7.) rámutatott például arra, hogy a hiányos, aláírást nélkülöző jegyzőkönyv mint közokirat nem alkalmas a határozati megállapítások bizonyítására.⁴⁵⁵

A perbeli bizonyítás komoly eljárási előfeltételek teljesülése esetén folytatható csak le.⁴⁵⁶

⁴⁵⁰ Az alfejezet Darák Péter írása.

⁴⁵¹ Legfelsőbb Bíróság Kf.IV.35.086/2000/5. számú ítélete.

⁴⁵² Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.27.852/1998/5. számú ítélete.

⁴⁵³ Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.27.159/1998/6. számú ítélete.

⁴⁵⁴ Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.878/2009/4. számú ítélete.

⁴⁵⁵ Kúria Kfv.II.35.818/2014/8. számú ítélete.

⁴⁵⁶ Kúria Kfv.V.35.069/2018/5. számú ítélete.

A legtöbb problémát az elmúlt évtizedekben mégis inkább a *szakkérdésekben folytatott bizonyítás* kérdése vetette fel. A bírói gyakorlat különbséget tett a közigazgatási eljárás során felvett bizonyítás és a perbeli szakértői bizonyítás között. *Eszerint:*

„A bíróság a szabad bizonyítás rendszerében, a felek indítványai alapján folytatja le a bizonyítási eljárását, amelyet akkor zár le, ha a felek nem tudják igazolni, hogy a perbeli, kiegészített szakvélemény a Pp. 182. § (3) bekezdésében foglaltak szerint aggályos (Kfv.II.35.017/2013/8.). Ugyanakkor a Pp. 182. § (3) bekezdése azt is jelenti, hogy a bizonyítási eljárás akkor nem zárható le, amennyiben a perben kirendelt igazságügyi szakértői vélemény önmagával, illetve más perbeli bizonyítékokkal, perbeli szakértői véleménnyel áll ellentétben. A közigazgatási eljárás során felvett bizonyítás nem része a peres eljárásnak. Ezért a perbeli szakvéleményt nem a szakhatósági állásfoglalás megállapításaival kell ütköztetni. Másképpen megfogalmazva: a perben felvett bizonyítás célja nem a szakhatósági állásfoglalás és a perbeli szakértői vélemény közötti ellentmondás feloldása (Kúria Kfv.IV.35.768/2013. ítélete, a Kúria Kfv.III.35.231/2014. ítélete). A bírónak azt kell mérlegelnie, hogy a perbeli bizonyítási eljárás eredményeként a felperesnek a szakhatósági állásfoglaláson alapuló közigazgatási határozat jogszerűtlenségének megállapítására irányuló keresete megalapozott avagy megalapozatlan.”⁴⁵⁷

Arról, hogy valamely szakkérdés cáfolata csak szakértői bizonyítás útján lehetséges, a bíróságot még a hatóság irányában is kioktatási kötelezettség terheli: „A megismételt eljárásban az elsőfokú bíróságnak a Pp. 3.§ (3) bekezdése szerinti tájékoztatási kötelezettsége körében ki kell oktatnia a II. r. alperest arról, hogy a perben beszerzett szakértői vélemény megállapításainak cáfolatára milyen bizonyíték alkalmas; hogy a közigazgatási eljárásban kirendelt szakértő a perben csak tanúként és csak az általa ismert tényekre hallgatható ki, a perbeli szakértői vélemény csak újabb igazságügyi szakértő kirendelésére irányuló indokolt kérelem alapján kirendelt szakértői véleménnyel cáfolható.”⁴⁵⁸

A szakkérdések saját hatáskörben történő elbírálása szakértő igénybevétele nélkül a *bíróság számára tilalmazott*.⁴⁵⁹

Ugyanakkor a hatóságok ellátásához szükséges szakértelem birtokában *szakszempontokat érvényre juttathatnak*: „Az elsőfokú bíróság által helyesen hivatkozott jogszabályi előírások az alperesi hatóság kötelezettségévé teszik az e feladat ellátásához szükséges szakértelem birtokában a műemlékvédelmi szempontok érvényre juttatását. Ebből következően a műemlékvédelmi érdekek, illetve azok sérelmének meghatározása nem lehet a közigazgatási per keretében szakértői bizonyítás tárgya. Úgyszintén nem alkalmas a szakértői bizonyítás arra, hogy annak alapján a bíróság a közigazgatási hatóság mérlegelési tevékenységét felülmérlegelje.”⁴⁶⁰

Ha a bizonyítékok mérlegelése a hatósági határozat indokolásából megnyugtatóan megállapítható, a döntést a bíróság jogszerűnek ítéli: „A hatóság a határozatának meghozatala előtt megvizsgálta az állásfoglalásban felsorolt tényezőket, és ezeket értékelve hozta meg döntését. A Pp. 339/B. §-a szerint mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat akkor tekintendő jogszerűnek, ha a közigazgatási szerv a tényállást kellő mértékben feltárta, az eljárási

⁴⁵⁷ A Kúria Kfv.IV.35.163/2015/12. számú ítélete.

⁴⁵⁸ A Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.37.412/2009/7. számú ítélete.

⁴⁵⁹ A Legfelsőbb Bíróság Kf.III.28.488/1999/4. számú ítélete.

⁴⁶⁰ A Legfelsőbb Bíróság Kf.VI.28.163/1998/5. számú ítélete.

szabályokat betartotta, a mérlegelés szempontjai megállapíthatók és a határozat indokolásában a bizonyítékok mérlegelése jogszerűen kitűnik.⁴⁶¹

Fontos ugyanakkor arra is utalnunk, hogy a hatósági határozatok tényállása a meghozatalakor fennálló tények körére terjed ki.⁴⁶²

Maga a bíróság is különbséget tesz a *jogi mérlegelés és a bizonyítékok értékelése* között: „A Pp. 339/B. §-a csak a jogi mérlegelésre vonatkozik, a bizonyítékokat a bíróság a Pp. 206. §-a alapján értékeli. A teljes felülvizsgálat elve nem jelenti azt, hogy a bizonyítékok újraértékelését a bírónak az alperesi határozatot figyelmen kívül hagyva kéne elvégeznie. A bíróságnak kötelessége a több elfogadható magyarázat közül azt választania, amelyik elfogadása mellett észszerű indokokat tud felhozni, és ezt saját meggyőződéséből eredő észszerű és racionális indokok alapján teheti meg, mely indokoknak az ítéletében szerepelnie kell. A bizonyítási mérce bár az indokolt kétséget kizáró bizonyítást követeli meg, a különböző közigazgatási ügyekben nem egységes a bizonyítás kétségek kizárásához szükséges mélysége, mert az függ attól, hogy milyen eljárási garanciák adottak a közigazgatási eljárásban, és ezek a garanciák ténylegesen érvényesültek-e. Továbbá az indokolt kétséget kizáró bizonyítás mércéje nem zárja ki a közvetett bizonyítékok láncolatán keresztüli bizonyítást, de jogi vélelmek alkalmazását sem, amennyiben e vélelmek észszerű keretek között maradnak. Míg a közigazgatási hatóság Ket. 50. § (6) bekezdése alapján végzett értékelését az eljáró elsőfokú – és másodfokú – bíróság akkor tekinti – többek között – jogszerűtlennek a Pp. 206. §-a alapján, ha a bizonyítékok egyenként és összességében nem alkalmasak az állított, megállapított tények igazolására, vagy azok köre oly mértékben hiányos, hogy abból megalapozott következtetés nem vonható le, addig a Kúria a bíróság Pp. 206. §-án alapuló értékelését csak akkor tekinti jogszerűtlennek, ha az nyilvánvaló logikai hibában szenved, nyilvánvalóan észszerűtlen, vagy megfelelő indokolás hiányában nyilvánvalóan önkényes.”⁴⁶³

3.2.2. A bizonyítás eljárásjogi kérdései a közigazgatási perben⁴⁶⁴

Mint minden perben, a közigazgatásban is alapvető követelmény a bíróval szemben, hogy állapítson meg tényeket, azokból vonjon le következtetést, mindezt úgy, hogy az a saját első meggyőződésévé váljon, amiről számot is kell adnia. A bíró tényállás-megismerési tevékenységének rendeltetése az, hogy az előtte folyó per érdemi eldöntéséhez szükséges történeti tényállást olyan fokban megismerhesse, hogy az összevethető legyen a törvényi tényállással, és az összevetés eredményeként következtetést lehessen levonni: a tényállás feltárása nélkül a bíró nem tud megalapozottan eleget tenni indokolási kötelezettségének. A Kúria a bírósági jogalkalmazás egységesítésének érdekében már több területen végzett joggyakorlat-elemzést, ezek egyike volt *Az ítéleti bizonyosság elméleti és gyakorlati kérdéseinek vizsgálata*. Az Összefoglaló véleményből a bíró indokolási kötelezettsége kapcsán most a következőket érdemes kiemelni: „Egy tényre vonatkozó, processzuális értelemben vett bizonyosság azt jelenti, hogy az annak beszerzésére irányuló bizonyítás eszközei és módszerei a jogszabály előírásának megfeleltek, maguk a bizonyítékok hitelt érdemlőek, a rájuk vagy belőlük levont

⁴⁶¹ A Kúria Kfv.III.37.013/2017/7. számú ítélete.

⁴⁶² A Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.354/2007/5. számú ítélete.

⁴⁶³ A Kúria Kfv.III.37.582/2016/16. számú ítélete.

⁴⁶⁴ Az alfejezet Huszárné dr. Oláh Éva írása.

következtetések a logika szabályaival összhangban állnak, a velük ellentétes következtetések kizárhatók.”⁴⁶⁵ A továbbiakban minden állítás és felvetés ezen eljárásjogi bizonyosság kerekein belül marad.

Mielőtt nekifutnánk a közigazgatási per tényállástisztázási problémái vizsgálatának, az egyszerűség kedvéért most rögzítsük, hogy a közigazgatási perben a polgári perrendtartás szabályai akkor alkalmazhatók, ha azt a Kp. kifejezetten előírja. Erre a szabályra a továbbiakban külön nem lesz hivatkozás, az irányadó Kp.- vagy Pp.-szabály fog megjelenni.

A közigazgatási pert alapvetően megkülönbözteti minden más polgári peres eljárástól, hogy közigazgatási cselekmény bírósági felülvizsgálata folyik, amely közigazgatási cselekmény meghozatalának szintén szigorú eljárásjogi szabályai vannak, és szintén követelmény a tényállás ezen eljárási szabályoknak megfelelő módon történő megállapítása: az indokolással szemben alapvető elvárás a tényállás és a bizonyítékok szerepeltetése. Egyre több olyan ítéleti megközelítéssel lehet találkozni, ahol a bírók, a kereseti kérelem ilyen irányú érvelését elfogadva, kettős szempontból értékelik, hogy a közigazgatási eljárásban az alperes eleget tett-e indokolási kötelezettségének. Az ítéletekben először azt vizsgálják, vannak-e indokok a határozatban, és ezt mint eljárásjogi hivatkozást bírálják el, és csak ezt követően kerül sor a tényállás és a bizonyítékok érdemi ütköztetésére. Ez a megközelítés azonban igencsak formális. Kétségtelen, hogy a közigazgatási perben az eljárásjogi akadályok feltárása mindig meg kell előzze a keresetek érdemi vizsgálatát, és az indokolásnak az ügy érdemére kiható, a perben nem orvosolható hibája kizár minden további perbeli eseményt, de ha van indokolás, abban szerepel tényállás, vannak megnevezett bizonyítékok, nem kell pénzt, paripát, fegyvert erre a kérdésre összpontosítani.

Kicsit ugorva a témában, de itt érdemes előzetesen szót ejteni arról, hogy eljárási kérdésekben is folyhat bizonyítás a közigazgatási perben, amely igen szűkre szabottan, az okirati bizonyítás szintjén mozog, de akkor is bizonyítás. Ennek legtriviálisabb példája, amikor az alperes a keresetlevél elkésetttségére hivatkozás alátámasztására csatolja a kézbesítés időpontját igazoló tértivevényt.

Maga a bizonyítás a közigazgatási perben is elsődlegesen a szabad bizonyítás elvén nyugszik.⁴⁶⁶ a bíróság a perben alakszerű bizonyítási szabályokhoz, a bizonyítás meghatározott módjához vagy meghatározott bizonyítási eszközök alkalmazásához általában nincs kötve, szabadon felhasználhatja a felek előadásait, valamint minden bizonyítékot, amely a tényállás megállapítására alkalmas [Pp. 263. § (1) bekezdése]. A Kp. a bizonyítékok sorát a bizonyítékok mérlegelésére vonatkozó szabályokon keresztül azzal egészíti ki, hogy a bírónak a közigazgatási perben a bizonyítékokat a megelőző eljárással is össze kell vetnie [Kp. 78. § (2) bekezdés]. Ez, illetve ennek megkövetelése azonban a közigazgatási perben soha nem okozott problémát. A közigazgatási per mindig csak a megelőző eljáráshoz képest létezik, az ott történtek figyelmen kívül hagyásával egyszerűen nem folytatható le jogszerűen. Ezt a kérdést a peres eljárások jogorvoslati a korábbiakban a régi Pp. 221. § (1) és 206. § (1) bekezdéseinek alkalmazásával, az ítélet belső koherenciájára tekintettel kezelték.

A Kúria a közigazgatási perben feltárt bizonyítékok és a megelőző eljárás kapcsolatára is rávilágított. A kapcsolódó jogerős ítélet azért helyezte hatályon kívül az alperesi határozatot,

⁴⁶⁵ *Az ítéleti bizonyosság elméleti és gyakorlati kérdései.* (2017) Kúria Joggyakorlat-elemző Csoport. Összefoglaló vélemény. Forrás: https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefogl_velemenyn_iteleti_bizonyossag.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 20.) 36.

⁴⁶⁶ Lásd részletesen: BOROS 2010d, II. 19.

mert a tanúk perbeli vallomásai és a közigazgatási eljárásban tett nyilatkozatai egymással éles ellentétben álltak, emiatt azok hiteltelenek, meggyőző erővel nem bírnak, azokat a bizonyítékok köréből ki kellett rekeszteni, azokra sem közigazgatási határozat, sem ítélet nem alapítható. A Kúria azonban kifejtette,⁴⁶⁷ hogy az elsőfokú bíróság a bizonyítékok mérlegelése során figyelmen kívül hagyta az adóhatósági határozatokban megjelölt és az iratokban fellelhető bizonyítékok teljességét. Az elsőfokú bíróságnak érdemi döntését a régi Pp. 339/A. §-ában, a 206. § (1) bekezdésében és a 221. § (1) bekezdésében foglaltak szerint eljárva kell meghoznia. A jogerős ítélet nem felel meg ezeknek az eljárási szabályoknak. Az elsőfokú bíróság ugyanis valamennyi bizonyíték egyenkénti és összességében történő, okszerű, a logika szabályainak is megfelelő értékelése nélkül tett megállapításokat.

A bizonyítás körében a Pp. a törvényi szabályozás szintjén vezette be a bizonyítási érdek fogalmát. A Kp. 79. § (1) bekezdése ezt a bizonyítási kötelezettség cím alatt azzal a speciális rendelkezéssel egészíti ki, hogy ha a megelőző eljárás hivatalból indult, és a fél az abban megállapított tényállás megalapozatlanságát, hiányosságát vagy iratellenességét valószínűsíti, a bíróság a közigazgatási szervet a tényállás valóságának bizonyítására kötelezi. Mit eredményeznek ezek a szabályok a közigazgatási perben?

A vizsgálódás során egy pillanatra sem szabad szem elől téveszteni, hogy a közigazgatási perben a bírósági felülvizsgálat tárgyát képező közigazgatási döntésnek eleve tartalmaznia kell mind a tényállást, mind a bizonyítékok megjelölését.

A közigazgatási perben folyó bizonyításra mindig is vonatkoztak az általános szabályok mellett speciális rendelkezések. Ilyen volt a régi Pp. 336/A. § (2) bekezdése: ha a közigazgatási eljárás hivatalból indult, vagy a közigazgatási szerv a tényállás-megállapítási kötelezettségének nem tett eleget, a közigazgatási szerv köteles a határozata (a szakhatóság az állásfoglalása) alapjául szolgáló tényállás valóságának bizonyítására, ha azt a felperes vitatja. A bizonyítási teher kérdése az egymás mellé rendelt felek között folyó közigazgatási perben nem a közigazgatási szerv szupremáciájának, hanem a régi Pp. által kiosztott feladatoknak a kérdése. A bizonyítási teher átfordulásához a közigazgatási perben sem elégséges a felperes egyoldalú nyilatkozata, ahhoz azt kell bizonyítania, hogy az adóigazgatási eljárás során bizonyítékot terjesztett elő, amelyet azonban az adóhatóság nem vizsgált, illetőleg indokolásában nem tért ki a felajánlott, de mellőzött bizonyítékok bemutatására és a mellőzés indokaira.⁴⁶⁸

A közigazgatási per szabályai tehát csak korlátozott esetben adnak lehetőséget, vagy más nézőpontból: írnak elő kötelezettséget az alperes számára a tényállás perben való bizonyítására, amikor azonban erre sor kerül, akkor esetében is be kell tartani a bizonyítási eljárás szabályait.

A perben a felperes vitatta az alperesi határozat alapját képező fényképfelvétel megfelelőségét, annak bizonyítékként való értékelését. Ezért a törvényszék nem mellőzhette a perben kulcsfontosságú képi bizonyíték jogi minősítését. A törvényszék észlelte, hogy az iratjegyzékben való feltüntetése ellenére az iratok között az 1 lap fényképfelvétel nem lelhető fel, majd pusztán e hiányosságot a per érdemét eldöntő releváns tényként kezelte ahelyett, hogy a bizonyítási teherrel kapcsolatos, a régi Pp. 3. § (3) bekezdésében is foglalt tájékoztatási kötelezettségének eleget tett volna. Az alperes ezért megalapozottan hivatkozott felülvizsgálati kérelmében arra, hogy a törvényszéknek a feleket fel kellett volna hívnia

⁴⁶⁷ A Kúria Kfv.I.35.802/2015/7. számú ítélete.

⁴⁶⁸ A Kúria Kfv.I.35.668/2016/6. számú ítélete.

a bizonyítékaik előterjesztésére, és ezt követően a felek indítványainak megfelelően bizonyítási eljárást kellett volna lefolytatnia. Ennek körében a régi Pp. 336/A. § (2) bekezdésében foglaltakra is figyelemmel az alperest kellett volna kötelezni a határozat alapjául szolgáló perdöntő képi bizonyíték, az 1 lap fényképfelvétel csatolására. Ezt követően lett volna a törvényszék abban a helyzetben, hogy a felperes keresetét érdemben elbírálja, azaz állást foglaljon arról, hogy a fényképfelvétel kellően alátámasztja-e a felperes terhére rótt jogszabálysértést. Csak akkor vonhatta volna le a fényképfelvétel hiányának következményét, ha az alperes a felhívás ellenére sem tárja elő a képi bizonyítékokat. A fentiek szerinti mulasztásával a törvényszék ítélete megalapozatlan, megfelelő bizonyítás hiányában tévesen döntött úgy, hogy az alperes határozata jogszabálysértő.⁴⁶⁹

Azok az esetek tehát, amikor a felperesek a régi Pp. 336/A. § (2) bekezdésére vagy ma már a Kp. 79. § (1) bekezdésére hivatkozva csak indítványozzák, hogy a bíróság kötelezze a közigazgatási szervet a tényállás valóságának a bizonyítására, nem járnak a bizonyítás automatikus megfordulásával. A közigazgatási döntés érdemi alapjául szolgáló tényállás „valóságának” bizonyítása továbbra is olyan területe marad a közigazgatási pernek, ahol a bizonyítási érdeket nem lehet máshoz, mint a felpereshez telepíteni.

A *bizonyítás időbeli korlátai* tekintetében az alábbiakat emeljük ki: a közigazgatási bíraskodás korai szakaszában sem a kereset kiterjesztésének, változtatásának, sem a bizonyítékok előterjesztésének, bizonyítás indítványozásának nem volt más időbeli korlátja, mint az elsőfokú tárgyalás berekesztése (a fellebbezési szak bizonyítási szabályaival most nem foglalkozunk). A perelhúzás megakadályozására lett beiktatva a közigazgatási per szabályai közé a régi Pp. keresetváltoztatásra irányadó 335/A. §-a. Ezt a szabályozást a Kp. nemcsak megőrizte, hanem tovább is fejlesztette, vagy ha tetszik, még szigorúbbá tette.

Az alperes esetében a Kp. védíratra vonatkozó 42. § (1) bekezdése ad időbeli korlátot, amely előírja, hogy az alperesnek a védíratához csatolnia kell bizonyítékaikat. Kérdés itt is felmerül, mégpedig az, hogyan lesz ez majd összeegyeztetve a Kp. 79. § (1) bekezdésével, amelynek alapján adott esetben a bíróság külön végzésben kötelezi az alperest a tényállás valóságának bizonyítására. Miként fog viszonyulni az alperes ezen kötelezettsége az ügy iratainak továbbítására vonatkozó Kp. 40. § szerinti alperesi feladathoz? Értelemszerű megközelítés lehet majd az, ha mindezen kérdésekre a közigazgatási jogvita természetéből kiindulva keresünk választ. Másként alakul majd az alperes bizonyítási kötelezettsége egy közszolgálati jogvita esetén, és másként egy egyedi döntés bírósági felülvizsgálata során.

A felperes által gyakorolható bizonyítás időbelisége a régi Pp. 339/A. §-ában megfogalmazott követelmények alakulásával együtt formálódott. A felperesek által előtárt bizonyítékokat ugyanis már a közigazgatási bíraskodás korai szakaszában összekapcsolták a felülvizsgált határozat meghozatalakor fennálló tények vizsgálatának követelményével, de a bizonyítékok figyelembevételére jellemzően időbeli korlátozás nélkül volt lehetőség. A régi Pp. ezen rendelkezését egyébként a Kp. is átvette, és mint a bíróság döntési jogkörének korlátját jelöli meg [Kp. 85. § (2) bekezdés].

A régi Pp. 339/A. §-ának beiktatásához kapcsolódó jogalkotói koncepció szerint a közigazgatási határozat törvényessége csak úgy ítéltető meg, ha a bíróság azt a meghozatala időpontjában hatályos jogszabályokkal veti össze, illetve az eljárás megindításakor az eljárás alapjául szolgáló tényálláshoz viszonyítva ítéli meg. Az idő múlása, a jogszabályok

⁴⁶⁹ A Kúria Kfv.III.37.818/2012/3. számú ítélete.

módosulása és a körülmények változása nem tehet egy határozatot jogszerűvé vagy jogsértővé. A régi Pp. ezen módosítása a korábbi bírói jogértelmezést emelte törvényi szintre. Hiába tesz tehát eleget a közigazgatási szerv a határozat meghozatalakor előtte ismert tények vonatkozásában a Ket. 50. § (6) bekezdése szerinti kötelezettségének, a felperes nincs elzárva attól, hogy a perben olyan tényekre, adatokra, bizonyítékokra hivatkozzon, amelyek a hatóság előtt valamilyen okból nem voltak ismertek, de a döntés meghozatalakor kétségkívül fennálltak. Miként a Legfelsőbb Bíróság is megfogalmazta,⁴⁷⁰ az a tény is határozathozatalakor fennálló, amelyről a hatóság korábban nem szerzett tudomást, csak a perben tisztázták, és amelynek figyelembevételével dönthető el a jogvita. A régi Pp. 339/A. §-ának alkalmazásakor tehát a bíróság nem alkot véleményt a közigazgatási szerv tényállástisztázási kötelezettségének teljesítéséről, és nem minősíti az ügyfél/felperes közigazgatási szakban tanúsított magatartását. A régi Pp. ezen rendelkezése a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának ténybeli és jogszabályi kereteit határozza meg.⁴⁷¹

A bírói jogalkalmazás irányadónak tekintette azt, hogy a régi Pp. 339/A. §-ára történő alperesi hivatkozás önmagában nem adhatja indokát a felperesek által a perben becsatolt további bizonyítékok figyelmen kívül hagyásának. Nincs kizáró ok arra, hogy a közigazgatási perben ne lehetne további bizonyítékokat előterjesztteni, különös tekintettel olyan tényekre, körülményekre, iratokra, dokumentumokra, amelyek már léteztek az adóhatósági határozat meghozatala idején is. Ha a felperesek indokát adják az iratok későbbi előterjesztésének, ennek valóságtartalmát a bíróságnak vizsgálnia kell, nem rekesztheti ki a dokumentumokat a bizonyítékok köréből. A szakszerű és valóságghú tényállás-megállapítást nem befolyásolhatja az a körülmény, hogy bizonyos dokumentumokat a fél később csatolt be, ennek adott esetben egyéb perjogi következményei lehetnek, de nem a mellőzés.⁴⁷²

A mai Kp.-beli szabályozáshoz még tovább közelített az, amikor a Kúria már arra helyezte a hangsúlyt, hogy a perben csatolt bizonyítékok esetén a bíróság nem hagyhatja figyelmen kívül azok időrendbeliségét. A közigazgatási eljárás során fel nem merült, kizárólag peres eljárás során becsatolt bizonyítékok értékelésére az adóhatóság nem kötelezhető, e körben terhére tényállástisztázási és bizonyítási kötelezettség elmulasztása nem állapítható meg.⁴⁷³

A bírói gyakorlat fejlődése tehát abba az irányba mutatott, hogy a közigazgatási per az alperesi határozat jogszerűségének vizsgálatára összpontosítson, a tényállás feltárására a hatóság előtt kerüljön sor. Ennek tömör, nagyon messzire mutató összefoglalása jelenik meg a Kp. 78. § (4) bekezdésében: a megelőző eljárás idején fennálló, de a megelőző eljárásban nem értékelt tényre, körülményre a felperes vagy az érdekelt akkor hivatkozhat, ha azt a megelőző eljárásban a közigazgatási szerv arra való hivatkozása ellenére nem vette figyelembe, azt önhibáján kívül nem ismerte, illetve arra önhibáján kívül nem hivatkozott.

A Kp. ezen szakasza visszacsatol a Kp. 85. § (2) bekezdéséhez, hiszen eleve csak annak a bizonyítéknak a felhasználását engedi meg, amely már a közigazgatási tevékenység megvalósításának időpontjában létezett. A felperesnek továbbá már nem csupán a vitatott tényt kell bizonyítania, hanem ahhoz, hogy a bíróság indítványának helyt adjon, először a bizonyítással való késedelmességet kell kimentenie, amelyre a Kp. csupán a nevesített három esetben

⁴⁷⁰ A Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.39.057/2009/4. számú ítélete.

⁴⁷¹ A Kúria Kfv.I.35.697/2011/3. számú ítélete.

⁴⁷² A Kúria Kfv.I.35.729/2012/5. számú ítélete.

⁴⁷³ A Kúria Kfv.V.35.432/2013/3. számú ítélete.

ad lehetőséget. A kimentés adott esetben szintén csak bizonyítással lehetséges. A nyomaték kedvéért még egyszer idézzük fel, hogy a közigazgatási per említett szabályai nem számítanak alapvető újdonságnak, logikus lecsengései a bírói jogalkalmazásnak.

A közigazgatási perben a régi Pp. keretei között hivatalbóli bizonyításra egészen 2005. november 1-jéig nem volt lehetőség. A régi Pp. 336/A. § (1) bekezdése ekkortól abban az esetben engedte meg, ha észlelhető volt a közigazgatási határozat semmissége, az annak alátámasztására szolgáló bizonyítékokra, ha a bizonyítás elrendelésének elmaradása kiskorú érdekeit sértette volna, vagy ha azt törvény kifejezetten megengedte. A Kp. a lehetőségeket kiterjesztette a fogyatékosági támogatásra jogosult személy érdekeinek védelmére, és megfogalmazott egy új esetkört: amikor a bíróság az olyan tény, körülmény alátámasztására szolgáló bizonyítékok tekintetében rendel el hivatalból bizonyítást, amelyeket szintén hivatalból kell figyelembe vennie. A hivatalbóli bizonyítás ezen fordulatának tartalommal való gyakorlati kitöltése a jövő feladata. Amellett azért ne menjünk el szó nélkül, hogy amennyire fontos az elmélet számára a hivatalból történő bizonyítás kérdése, annyira nincs a közigazgatási perben – a semmisségen túl – gyakorlata.

A hivatalból lefolytatandó bizonyítás területeinek bővülése ellenére a közigazgatási perben továbbra is a kérelemhez kötöttség elve az irányadó. A bizonyítás szempontjából ez két-körös kötelezettséget jelent a bíróság számára. Először is egzakt módon fel kell tárni, meg kell fogalmazni, rögzíteni kell a kereseti kérelmet. Pontatlan, hiányos, többértelmű kereseti előadás nyomán nem szabad megengedni a bizonyítást, mert az nemcsak a per elhúzódását eredményezheti, nemcsak parttalanra teheti az eljárást, hanem az okszerűtlen cselekmények sorával megalapozatlan ítélethez is vezethet. A második körben a bírónak a kereseti kérelem korlátai között meg kell határozni a releváns tényeket, és ezekhez képest kell döntenie a bizonyítási indítványokról.

A Kúria szerint⁴⁷⁴ az elsőfokú bíróság előtt a bizonyítás nem parttalan, a felperes bizonyítási indítványainak elbírálása során az elsőfokú bíróságnak a régi Pp. 3. § (4) bekezdése alapján lehetősége van arra, hogy mellőze a bizonyítás elrendelését vagy a már elrendelt bizonyítás lefolytatását (kiegészítést, megismétlést), ha az a jogvita elbírálása szempontjából szükségtelen. Ebben az esetben a felülvizsgálati eljárásban csak a mellőzés esetleges okszerűtlensége vizsgálható.

A már elrendelt, de idejében szükségtelenként felismert bizonyításhoz a bíróság a közigazgatási perben továbbra sincs kötve [Pp. 276. § (5) bekezdése].

A *bizonyítási eszközök* körében – az alapul szolgáló ágazati szabályok korlátozásainak függvényében, különös tekintettel a pénzügyi jogi tárgyú szabályozásra – alapvetően a szabad bizonyítás elve érvényesül, így típusaik száma tetszőleges. Ezek közül a továbbiakban a közigazgatási perek két neuralgikus pontjáról és egy újonnan felbukkant bizonyítási eszközről lesz érintőlegesen szó. A közigazgatási bíráskodás számára a közigazgatási eljárásban keletkezett *igazságügyi szakértői vélemény* bizonyítékok között való elhelyezése szinte megoldhatatlan feladatot jelentett. Miközben a közigazgatási eljárásban a tényállás feltárása érdekében készített szakvéleményre vonatkoznak mindazok az eljárási és tartalmi szakmai szabályok, követelmények, mint a perben készített igazságügyi szakvéleményre, a bíróságok ezt a szakvéleményt sok esetben „csupán” az alperes véleményének tekintették. Jobb esetben elrendelték a közigazgatási eljárás szakértőjének perbeli meghallgatását – tanúként,

⁴⁷⁴ A Kúria Kfv.I.35.312/2016/6. számú ítélete.

és tanúkénti meghallgatásának adatait vetették össze a szakvéleménnyel. A probléma gyökerét plasztikusan jelenítette meg annak idején a Legfelsőbb Bíróság.⁴⁷⁵ Eszerint a közigazgatási perben szakértőként nem járhat el az, aki az ügyben egyéb okból azért elfogult [régi Pp. 13. § (1) bekezdés *e* pont], mert a közigazgatási szakban szakértőként kirendelték, szakvéleményt készített (és terjesztett elő), illetőleg szakértőként meghallgatták; a közigazgatási eljárás során kirendelt ingatlanforgalmi szakértőtől nem várható el, hogy saját korábbi szakvéleményét felülbírálva meggyőző és aggálytalan szakvéleményt adjon.

A Kp. ezen a megközelítésen egyszerűen átlépett. Kiindulópontja már nem a szakértő szubjektuma, hanem annak autonómiája, az, hogy a kirendelt szakértő a közigazgatási szervtől függetlenül jár el. Az intézmény perjogi kezelése mindenképpen könnyebb lesz.

A korábbiakban már hivatkozott szabad bizonyítás elve nem jelenti azt, hogy a más eljárásban beszerzett bizonyítékok mindenféle jogszabályi kötöttség, jogszerűségi ellenőrzés nélkül szabadon felhasználhatók a közigazgatási perben.⁴⁷⁶ Ez különösen igaz az olyan titkos eszközök és módszerek alkalmazására, amelyek súlyos beavatkozást jelentenek az egyén életébe, igénybevételeikre csupán kivételesen, átmeneti megoldásként kerülhet sor. A Kúria előtt lévő esetben részben titkos információgyűjtés során, részben a nyomozati eljárás során alkalmazott kényszerintézkedések elrendelésével szerezték be azokat a bizonyítékokat, amelyekre az adóhatóság a tényállását alapította. Az Európai Unió Bírósága C-419/14. számú ítélete rendelkező részének 4. pontjában foglaltakat tovább vizsgálva a Kúria azt állapította meg, hogy a bizonyítékok megítélése szempontjából fontos jelentősége van annak, hogy azok jogszerűségi vizsgálatát mely bíróság milyen eljárási rezsim alatt végezheti el. A titkos információgyűjtés kizárja a hatékony jogorvoslat lehetőségét, a bizonyítékok beszerzése jogszerűségének ellenőrzésére csak a büntetőeljárás keretein belül kerülhet sor. A Kúria⁴⁷⁷ szerint a titkos információgyűjtés során beszerzett bizonyítékok jogszerűségi felülvizsgálatára a közigazgatási bíróság törvényi felhatalmazás hiányában nem jogosult. Ennélfogva miután az EUB döntésében előírt kontradiktórius eljárásban való felülvizsgálat a közigazgatási perben nem valósulhat meg, mindaddig, míg a büntetőbíróság döntésével azok beszerzésének jogszerűségéről nem dönt, bizonyítékként nem használhatók fel.

Az Európai Parlament és Tanács, az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról szóló 1999. május 25-i 1073/1999/EK rendelete alapján keletkezett zárójelentés bizonyítékként való minősítésének kérdése az okirati bizonyítékok egy új csoportja vizsgálatának kötelezettségét róta a bíróságokra. A Kúriának vámhatósági határozat bírósági felülvizsgálata során kellett állást foglalnia az OLAF-jelentésnek a bizonyítékok sorában elfoglalt helyéről, arról, hogy tekinthető-e egyáltalán bizonyítéknak. Megkönnyítette helyzetét, hogy ezzel a kérdéssel már az Európai Unió Bírósága is foglalkozott. Bizonyítékként való elfogadását a C-407/16. számú ítélet is helytállónak értékelte, utalva a C-47/16. ítélet 48. pontjára. Így a Kúria abban az értelemben vizsgálta az OLAF-jelentést, hogy az mint az 1073/1999/EK rendelet 9. cikk (2) bekezdése és az EUB-ítéletek szerinti „bizonyíték” mennyiben alkalmas a benne foglaltak bizonyítására a magyar nemzeti közigazgatási eljárásban és az azt követő közigazgatási perben. Irányadónak azt tekintette, hogy az uniós szabályozás és ítélkezési gyakorlat alapján az OLAF-jelentés csak a nemzeti szabályozás által elfogadott módon tekinthető

⁴⁷⁵ A Legfelsőbb Bíróság Kf.II.39.646/2000/6. számú ítélete.

⁴⁷⁶ BOROS 2013c, 115.

⁴⁷⁷ A Kúria Kfv.I.35.594/2016/24. számú ítélete.

bizonyítéknak. A magyar nemzeti közigazgatási hatóságok által készített jelentések a nemzeti közigazgatási jog értelmében is csupán az eljárás során szerzett adatok, bizonyítékok ismertetésének minősülnek, és még abban az esetben is, ha megállapításokat tartalmaznak, nem önmagukban, hanem a mellékleteikben, illetve a közigazgatási iratokban ismertetett és hozzáférhető bizonyítási eszközök miatt képezhetik egy döntés jogalapját. A Kúria azt a következtetést vonta le,⁴⁷⁸ hogy az OLAF-jelentés ugyanolyan módon és feltételek mellett minősül a közigazgatási vagy bírósági eljárásban elfogadható bizonyítéknak, mint az adott ország joga szerint készített közigazgatási jelentések (jegyzőkönyvek).

A bizonyítás a közigazgatási per legszebb és legnehezebb része, a közigazgatási bíráskodás sava-borsa. Még leggyakoribb problémáinak száma sem véges, most is csak madártávlatból tekintettünk rájuk. A szellemes dogmatikai és meglepő gyakorlati megoldások tárházában még sok-sok továbbgondolásra érdemes felvetés van.

4. Konklúzió: a tényállástisztázási szabályok karakterisztikája⁴⁷⁹

Ad a) Ahogyan azt láttuk, a közigazgatási eljárás egyik legfontosabb kérdésköre a megfelelő tényfeltárás. Egy korábbi bizonyítási tárgykörben írt kötetünkben azt is kiemeltük, hogy a bizonyítási eljárásnak alapvetően kettős célja van: egyrészt az eljáró hatóság ebben a szakaszban tárja fel azokat a tényeket, amelyek valójában relevánsak a döntés meghozatala szempontjából, másfelől pedig az ügyfelek a bizonyítási eljárási cselekmények alkalmával (is) olyan garanciális jogokat gyakorolhatnak, amelyekkel hozzájárulhatnak a megfelelő döntés meghozatalához.⁴⁸⁰ A megfelelő, azaz a jogszabályi előírások és a konzekvencia jegyében a jogalkalmazók korábbi döntéseinek megfeleltethető döntés az állami akarat kifejeződésének eszköze. Ez természetesen nem feltétlenül azonos az ügyfél által elvárt tartalmú döntéssel.

A tényállás tisztázásának alapvető jogintézményei – ahogyan arra a bevezetőben is utaltunk – nem a közigazgatási eljárásjog vagy közigazgatási jogtudomány produktumai, hiszen a nagy eljárásjogok már rég kimunkálták a bizonyítás legfontosabb szabályait, mire a közigazgatási eljárás normatív szabályozása szárba szökött.

A közigazgatási tényállások között viszonylag hamar kialakult az *egyszerű és az összetett eljárások* dichotómiája. Ez azt is jelentette, hogy bizonyos esetekben az eljárás nagyon egyszerűen lezárható volt, mert különösebb bizonyítási eljárást nem igényelt, a hatóság a benyújtott (ok)iratok vagy a nyilvántartási adatok alapján meg tudta hozni a döntést. Ezzel szemben az összetett tényállások olyan többszereplős eljárásokban voltak jellemzőek, amelyek során vagy több (szak)hatóság együttműködésére volt szükség, vagy több ügyfél vett részt az eljárásban, vagy pedig összetett bizonyítási cselekményeket kellett foganatosítani. Arra is utaltunk már, hogy az egyszerű és az összetett eljárások egymástól normatív szinten történő elválasztása szintén nem idegen az eljárási kódexek számára, hiszen említettünk olyan nemzetközi példát, amely már évtizedek óta egyszerűbb, formalitásoktól mentes szabályokat fogalmaz meg az egyszerű megítélésű eljárásokra nézve.⁴⁸¹ A Et. 2015-ös módosítása

⁴⁷⁸ A Kúria Kfv.I.35.526/2017/6. számú ítélete.

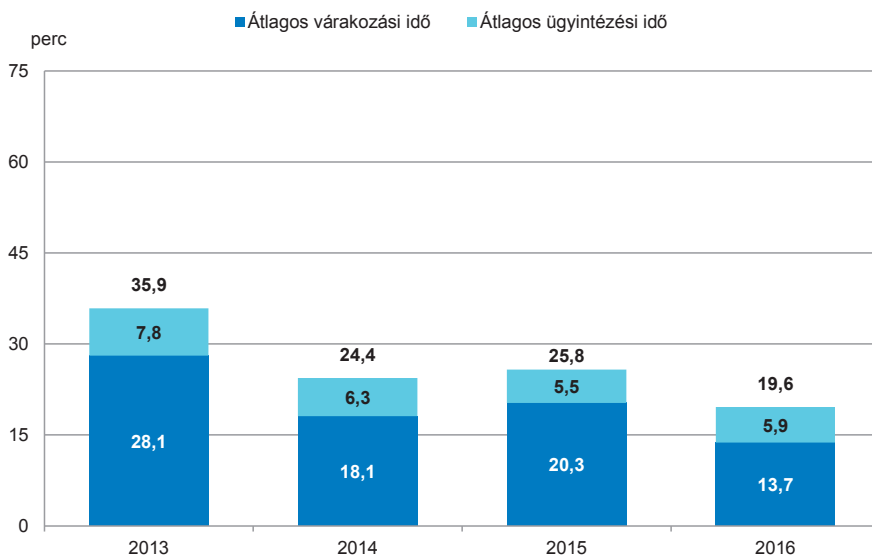
⁴⁷⁹ A fejezet Boros Anita, a kérdőívek értékeléséről szóló Ad b) pont Szólik Eszter írása.

⁴⁸⁰ Részletesen lásd ehhez: Boros 2010d, II. 17–30.

⁴⁸¹ Lásd a könyvünk I. részének 2.2. alfejezetét.

ezt próbálta implementálni, és bevezette a sommás eljárást 2016. január 1-jétől,⁴⁸² valamint 2017. január 1-jétől az automatikus döntéshozatali eljárást.⁴⁸³ Ezek az eljárástípusok aztán átkerültek az Ákr.-be is, intézményesítve a közigazgatási eljárások trichotómiáját: *az automatikus döntéshozatali eljárást, a sommás eljárást és a teljes eljárást.*

A Nemzeti Közszerológati Egyetem által készített 2017-es, reprezentatív, 2500 fő megkérdezésével lebonyolított Jó Állam Közigazgatási Véleményfelmérés alapján megállapítható, hogy a vizsgált közigazgatási ügyintézési területeken folyó munkával a megkérdezettek részleteiben és összességében is igen elégedettek voltak, azonban a legtöbb kritika az ügyfelek által az ügyekre szánt időt, illetve az ügyek teljes lezárására fordított ügyintézési időtartamot érte.⁴⁸⁴



8. ábra

*Az átlagos várakozási idő és az átlagos ügyintézési idő megoszlása
2013–2016 között vizsgált időszakban*

Forrás: Jó Állam Jelentés 2017, 155.

A közigazgatási szervezetátalakítás mellett az időközben bevezetett sommás eljárás eredményei azonban már ekkor megmutatkoztak, hiszen a várakozási időben érdemi elmozdulás azonosítható, noha az ügyek egy része továbbra is teljes eljárásban intézhető.⁴⁸⁵

Az említett Jó Állam Jelentés négy olyan fejlesztési célterületet azonosított, amely a válaszadók legalább 20%-a szerint – az első két hely valamelyikén – hozzájárulna ahhoz,

⁴⁸² A közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény eredményeként bevezetett módosítás.

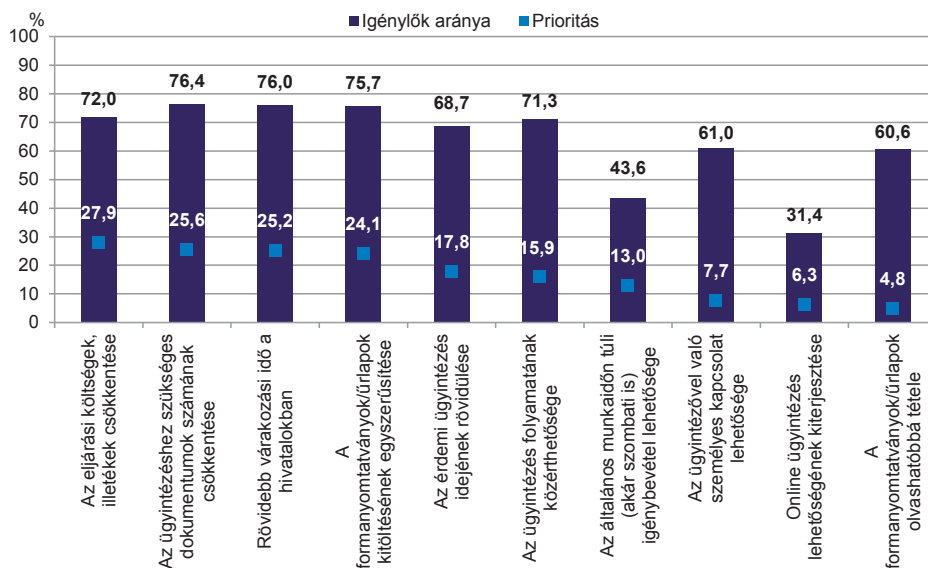
⁴⁸³ A közigazgatási bürokráciacsökkentést érintő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CXXXVII. törvény alapján bevezetett módosítás.

⁴⁸⁴ *Jó Állam Jelentés 2017, 167.*

⁴⁸⁵ *Jó Állam Jelentés 2017, 155.*

hogy a lakosok kényelmesebben, hatékonyabban tudják a közigazgatási ügyeiket intézni. Ez a négy célterület a következő:

- az eljárási költségek, illetékek csökkentése;
- az ügyintézéshez szükséges dokumentumok számának csökkentése;
- rövidebb várakozási idő a hivatalokban;
- a formanyomtatványok/úrlapok kitöltésének egyszerűsítése.



9. ábra

A közigazgatási ügyek fejlesztési célterületeinek prioritás szerinti megoszlása

Forrás: Jó Állam Jelentés 2017, 171.

A fentiekből is látható, hogy az ügyfelek oldaláról az egyik legfontosabb kérdés az ügy elintézésének a leegyszerűsítése. Az egyszerűsítési törekvések az Ákr. egyik kulcskérdésévé váltak, azonban az elmúlt fél év tapasztalatai azt mutatják, hogy az eljárási határidők számításának új módszere nem feltétlenül hagy elegendő teret a szakmai kívánalmak biztosításának.

Az új eljárástípusok valóban rövidek, azonban azok egymástól való elválasztásának a legmeghatározóbb kérdése, hogy kell-e bizonyítási eljárást lefolytatni, és ha igen, milyen, illetve milyen mértékűt. Ezekhez a kérdésekhez hozzá kell tennünk azt is, hogy elegendő időt biztosít-e az Ákr. és az ágazati normák a tényállás megfelelő feltárásához. Ezt azért is érdemes hangsúlyoznunk, mert a tényállás tisztázásának kötelezettsége az eljáró hatóságot terheli még akkor is, ha időprésbe kerül.

Ahogy arra a korábbiakban már utaltunk, az automatikus döntéshozatali eljárás során a hatóság az Eüsztv. szerint⁴⁸⁶ – a kérelemre indult eljárásban elektronikus úrlap útján

⁴⁸⁶ Lásd az Eüsztv. 11. § (1) bekezdését.

benyújtott kérelem alapján – rendelkezésére álló, valamint az automatikus információátvétel útján megszerzett adatok alapján, emberi közbeavatkozás nélkül hozza meg a döntését. Lényeges elem tehát, hogy *nincs emberi közbeavatkozás*, vagyis ha történik is elektronikus úton bizonyítás, azaz a meglévő információk és adatok összerendezése és szintetizálása, az már nem a hatóság feladata, hanem elektronikus automatizmusok sorozata. Az Ákr. ezeket a szabályokat annyiban egészíti ki, hogy a huszonegy óra alatt lefolytatandó eljárás-típusra – azon túl, hogy törvényi vagy kormányrendeleti felhatalmazást ír elő, és azt, hogy a kérelem benyújtásakor minden adat rendelkezésre áll – egy ügyfeles eljárásban kerülhet sor, és a döntés mérlegelést nem igényel. Ebből az is következik, hogy a mérlegelési eljárási cselekmények nem lehetnek automatizmusok, ahhoz mindenképpen szükséges a hatóság közreműködése, bizonyítási eljárási cselekménye, azaz emberi közrehatás.

A *sommás eljárás* során más a helyzet: a kérelem egyfelől hiánytalanul van előterjesztve, vagyis nem kell hiánypótlási felhívást kibocsátani, amely a teljes körű tényállás feltárásának egy releváns eljárási cselekménye, és a hatóság, valamint az ügyfél interakcióját feltételezi. Másfelől olyan ügyről van szó, amely a kérelem és a mellékletei alapján, valamint a hatóság rendelkezésére álló adatok alapján eldönthető, vagyis a hatóság további bizonyítási eljárás nélkül tudja a tényállást tisztázni, és végezetül az ilyen eljárásban sem lehet ellenérdekű ügyfél, hiszen az ellenérdekű ügyfelek nyilatkozatainak értékelése már bizonyítási eljárási cselekményeket feltételez. Nem szabad azt gondolnunk, hogy a sommás eljárásban semmilyen bizonyítási eljárás nem történik, hiszen a kérelmet és mellékleteit, a rendelkezésre álló adatokat igenis át kell tekintenie a hatóságnak, és el kell tudni döntenie, vajon a sommás eljárás lebonyolításának feltételei fennállnak-e, vagy sem.

Amennyiben az automatikus és a sommás eljárás feltételei nem állnak fenn, a hatóság *teljes eljárást* folytat le, ahogyan akkor is, ha az ügyfél erre irányuló felhívás nélkül terjeszt elő új bizonyítékot, vagy tesz bizonyítási indítványt, hiszen ilyenkor azt a hatóság köteles megvizsgálni, azaz bizonyítási eljárási cselekményeket foganatosít. Hasonlóképpen a teljes eljárás útjára terelheti a hatóság vizsgálódását az ügyfél, amennyiben az automatikus döntéshozatali eljárásban és a sommás eljárásban hozott döntéssel szemben fellebbezésnek nincs helye, mégis kéri a hatóságtól, hogy a kérelmét teljes eljárásban bírálja el.

A bizonyítás szempontjából tehát a teljes eljárás egy összetett, az emberi közrehatást nem nélkülöző, a hatóság körültekintő bizonyítási eljárási cselekményeire épülő eljárástípus.

Ha áttekintjük a bizonyítási eljárási cselekmények karakterisztikáját, megállapíthatjuk, hogy *az egyes bizonyítási eljárási cselekmények mindvégig megjelennek az egyes eljárási kódexekben*. A szabályok módosulása ugyanakkor mind a hatóság, mind az ügyfelek és az eljárás egyéb résztvevői vonatkozásában tetten érhető.

2. táblázat

Eljárási cselekmények a közigazgatási törvényeinkben

Jog-intézmény	Et.	Áe.	Ket.	Ákr.
	A tényállás tisztázása	A tényállás tisztázása	A tényállás tisztázása	30. A tényállás tisztázása
	Idézés	Idézés	Idézés	28. Idézés
	X	Értesítés	Értesítés	29. Értesítés eljárási cselekményről
	A meghallgatás helye	X	X	X
	Az ügyfelek meghallgatása	Az ügyfél nyilatkozata	Az ügyfél nyilatkozata	31. Az ügyfél nyilatkozata
	Bizonyítás	X	X	X
	Írásbeli bizonyítékok	Irat	Irat	32. Irat
	Tanú	Tanú	Tanú és hatósági tanú	33. Tanú
	Szemle	Szemle	Szemle	34. Szemle
	Szakértő	Szakértő	Szakértő	35. Szakértő
	Tolmács	Tolmács	Tolmács	36. Tolmács
	A tanúzás, a szakértői közreműködés megtagadásának és a szemle akadályozásának következményei	A tanúzás és a szakértői közreműködés megtagadásának, valamint a szemle akadályozásának következménye	Az eljárás akadályozásának következményei	40. Az eljárás akadályozásának következményei
	X	Tárgyalás	Tárgyalás és közmeghallgatás	37. Tárgyalás
	Egyezség	Egyezség	Egyezségi kísérlet	38. Egyezségi kísérlet
	Határidők	Az elintézési határidő	Ügyintézési határidő	25. Az ügyintézési határidő és a határidő számítása
	Iratokba való betekintés	Az iratokba való betekintés	Az eljárás irataiba való betekintés	7. Betekintés az eljárás irataiba (az Ákr. II. fejezetében az <i>Alapvető rendelkezések</i> között szerepel)
	X	X	A bizonyítékok ismertetése az ügyféllel	39. A bizonyítékok ismertetése az ügyféllel

Forrás: a szerző szerkesztése

A leggyakoribb bizonyítékok felsorolása szinte mindvégig jellemző, kivéve az Ákr.-t, bár elképzelhető, hogy csak véletlenül húzták ki, amikor a Ket. Ákr.-be implementálandó szabályait áttekintette a jogalkotó. A változás inkább az egyes bizonyítékok és bizonyítási eljárási cselekményekre vonatkozó szabályozás részleteiben keresendő: ahogy már számtalanszor megjegyeztük, *a Ket. a túlszabályozás, az Ákr. pedig az alulszabályozás problémájával küzd(ött)*. Az Ákr. a gondolkodó közigazgatási hatóságtól elvárja, hogy pontosan tudja, hogy egy-egy tény feltárása milyen bizonyítékon keresztül történhet, és hogyan lehet a bizonyítékon keresztül eljutni a tisztázott tényig.

A hatósági fórumrendszer változásával, az állami és az önkormányzati hatósági ügyek konzekvens szétválasztásával, a szakhatósági fórumrendszer kiépülésével, a különböző szakértői testületek és szakértői tevékenységi körök letisztulásával fokozatosan *fejlődött a hatóságok közötti együttműködés*. Az Ákr. ilyen értelemben (is) újítást hozott, hiszen egy gyorsabb, hatékonyabb eljárást feltételez az eljáró hatóságtól. Ez a hatékonysági elvárás az eljárásban részt vevő egyéb szervekkel való kapcsolattartás vonatkozásában is érvényesítendő a legtöbb eljárásban. Ma már jóval könnyebb beszerezni egy adatot egy másik hatóságtól, mint az 1950-es években, amikor a postai szolgáltatások is lényegesen fejletlenebbek voltak, mint napjainkban. Emellett döntően elektronikus kapcsolattartás útján valósul meg a megkeresések teljesítése vagy a szakhatósági állásfoglalások rendelkezésre bocsátása.

Ahogy arra is utaltunk már, az Ákr. olyan értelemben is új típusú bizonyítási eljárási cselekményeket vár el a hatóságtól, hogy nemcsak a saját, hanem a kapcsolódó eljárás szabályait és csatolandó dokumentumait – kvázi bizonyítás-előkészítő eljárási cselekményeit – is ismerő hatósági jogalkalmazást feltételez.

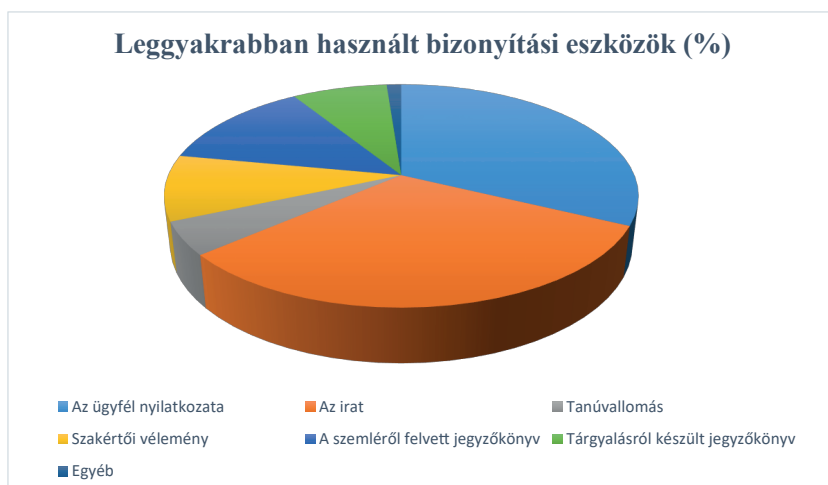
Fontos emellett arra is utalnunk, hogy valamennyi kódex *konzekvensen igyekezett érvényre juttatni az ügyféli jogok érvényesülésének garanciális szabályait*. Az Et. a maga nemében és korában az ügyféli jogok normatív szabályozásában hiánypótló volt. Ehhez az ügyféli jogcsokorhoz tett hozzá még a Ket. jó néhányat (például az eljárás megindulásáról szóló értesítést vagy a bizonyítékok ügyféllel való ismertetését), majd ismét rendszerezte azokat az Ákr.

A technikai vívmányok és a nemzetközi jogszabályi környezet változásával *új bizonyítékokat hordozó eszközök jelennek meg* (például a drónok), *új típusú bizonyítandó tényekkel* (például egy lézerközpont építési engedélyezési eljárása Európában is egyedülálló szakértői közreműködést feltételez), de ezekről az új kihívásokról könyvünk X. része szól majd.

Ad b) A kérdőíves kutatásaink során górcső alá vettük a bizonyítás egyes jogalkalmazási kérdéseit is:

Ennek keretében vizsgáltuk azt is, hogy melyik a *leggyakrabban igénybe vett bizonyítási eszköz a közigazgatási hatósági eljárásban*. Az első kérdés megválaszolása kapcsán a válaszadók több mint fele választotta az ügyfél nyilatkozatát és az iratot mint leggyakrabban használt bizonyítási eszközt, 22% a szemléről felvett jegyzőkönyvet, 16% a szakértői véleményt, 13% a tárgyalásról készült jegyzőkönyvet, legkevesebben (8%) pedig a tanúvallomást jelölték meg válaszként. Az egyebek között a leggyakoribb válaszok között szerepeltek a fotók, a műholdas és légi felvételek, valamint a helyszíni ellenőrzésről készült jegyzőkönyvek, műszaki tervdokumentációk.

A válaszok megoszlását az alábbi diagram szemlélteti:



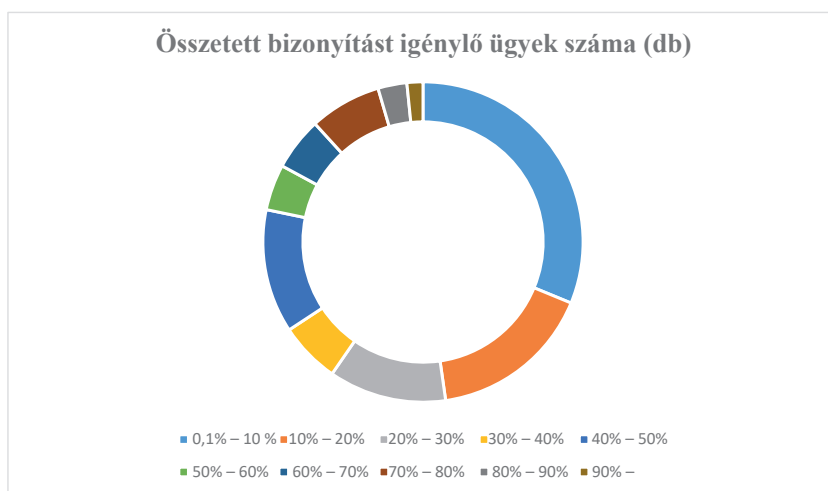
10. ábra

Leggyakrabban használt bizonyítási eszközök a közigazgatási hatósági eljárásban

Forrás: a szerző szerkesztése

A kérdőívben feltett második kérdés arra irányult, hogy mennyi az összetett bizonyítást igénylő (bonyolult) ügyek aránya. A legtöbb válaszadó 20% alatti értéket jelölt meg, viszonylag többen választották az 50% körüli értéket, elenyésző tisztviselő pedig a 90% körüli értéket jelölte meg.

A válaszok arányát az alábbi diagram mutatja be:



11. ábra

Összetett bizonyítási eszközök megoszlása a közigazgatási hatósági eljárásban

Forrás: a szerző szerkesztése

Alapvetően elmondható, hogy a *válaszadók véleménye igen heterogén, az ügyintézők közül csak kevesen találkoznak munkájuk során olyan ügyekkel, amelyek összetett bizonyítási eljárást követelnek meg, és amelyekhez a tényállástisztázás szabályainak mélyrehatóbb ismerete elengedhetetlen.* Azonban figyelemmel arra, hogy számos ágazati jogszabály tartalmaz rendelkezést a tényállás tisztázásához kapcsolódóan, az egyszerű bizonyítást igénylő ügyek során is figyelemmel kell lenni az Ákr.-től eltérő vagy kiegészítő rendelkezést tartalmazó jogszabályokra.

A tényállás tisztázásához kapcsolódó harmadik kérdés arra irányult, hogy megtudjuk, *könnyű-e eldöntenie az ügyintézőnek, hogy mely bizonyítékot kell vagy lehet alkalmazni a bizonyítási eljárás során.*

A válaszadók többsége, majdnem fele (49%) válaszolta azt, hogy könnyű eldönteni, mert az ágazati jogszabályok pontosan meghatározzák azt. A tisztviselők 22%-a állította, hogy azért könnyű, mert az Ákr. hatálybalépésével a hatóságnak sokkal nagyobb a bizonyítási szabadsága, és csupán 12,7% szerint nehéz, mert nagyon bonyolultak a bizonyítási szabályok.

A válaszokat az alábbi diagram szemlélteti:



12. ábra

A bizonyítékok használatához kapcsolódó kérdésre adott válaszok megoszlása

Forrás: a szerző szerkesztése

Ahogy arra már a fentiekben utaltunk, az Ákr. a bizonyítási eszközök részletes szabályozására nem tér ki, így a jogalkalmazók számára két megoldási lehetőséget kínál:

Ad a) Ágazati jogszabályok alkalmazását.

Ad b) Bizonyítási szabadságot enged, amikor kimondja, hogy a hatóság szabadon választja meg a bizonyítás módját, és a rendelkezésre álló bizonyítékokat szabad meggyőződése szerint értékeli.⁴⁸⁷ A tényállás tisztázása során bármilyen bizonyíték felhasználható, amely alkalmas a tényállás tisztázására.⁴⁸⁸

A válaszok arányából kitűnik, hogy leggyakrabban a válaszadók az ágazati jogszabályokat hívják segítségül eljárásaik során, amelyek pontosan lehatárolják azokat az eszközöket, amelyek alkalmasak a bizonyítási eljárás lefolytatására. A tisztviselők kicsit kevesebb hányada használja ki és alkalmazza az Ákr.-ben megengedett „szabadságot”, azonban érdemes megfontolni, milyen veszélyeket is rejtethet ez magában, például abban az esetben, ha az ügyintéző nincs tisztában egyéb – esetlegesen magasabb szintű – jogszabályi rendelkezésekkel, és használ olyan bizonyítási eszközöket, amelyek akár alapvető rendelkezésekbe is ütközhetnek.

Az Indokolás is említi, hogy ez „sokkal nagyobb felelősséget ró a hatóságokra, azzal, hogy minden egyes eljárásban saját maguk, teljesen szabadon, egyenként határozzák meg az alkalmazandó bizonyítási eszközöket úgy, hogy eközben az eljárás időszerűsége se szenvedjen csorbát”.

A tényállástisztázáshoz kapcsolódó válaszok kiértékelése kapcsán megállapítható, hogy alapvetően az „egyszerűbb” bizonyítási eszközöket alkalmazzák leggyakrabban a tisztviselők többnyire egyszerűbb bizonyítási eljárások lefolytatása keretében, azonban az Ákr. mellett számos ágazati jogszabály segíti munkájukat az ilyen eljárások során is. Tehát az Ákr. által is szabályozott bizonyításhoz kapcsolódó jogintézmények vonatkozásában az Ákr. az egyszerűbb megítélésű ügyek kapcsán sem használható egyedüli jogszabályként. Ezért feltétlenül fontos, hogy az ügyintézők tisztában legyenek minden olyan ágazati szabályozóval, amely kapcsolódik az eljárásaikhoz, és akár olyan szabályokkal is, amelyek ad hoc jelleggel egyedi ügyek kapcsán merülnek fel.

⁴⁸⁷ Ákr. 62. § (4) bekezdés.

⁴⁸⁸ Ákr. 62. § (2) bekezdés.

VII. rész

A közigazgatási hatósági döntések szabályozási karakterisztikája (1957–2018)

1. A közigazgatási hatósági döntések dogmatikai és jogtörténeti alapjai

1.1. Döntéshozatal és döntés¹

A közigazgatási hatóság döntése eljárási jogi értelemben is többjelentésű fogalom, amelyet általánosan vagy valamennyi részletében külön-külön jogszabály ugyan nem határoz meg, viszont főbb tulajdonságait rendszerint előírja. Ha önálló törvény szabályozza a közigazgatási eljárást – mint több európai országban –, akkor sem csak egyetlen címszó rögzíti a döntés teljes értelmét, amely már a jogszabály elején elhelyezett alapelvekben megjelenhet, majd a továbbiakban máshol is előfordulhat. Ha jogszabályban olvasható a döntés vagy a döntéshozatal szó, akkor az *normatív fogalom*, ha ennek meghatározását is tartalmazza, akkor az *normatív meghatározás*. Egy normatív definíció *ipso iure* kötelező, mert jogszabályban foglalt. Magyarozatának lehetőségei, változatai megegyeznek a jogszabály értelmezésével. A jogszabályban előforduló (de ott nem meghatározott) fogalom magyarázata az előbbinél kevésbé kötött, bár korántsem tetszőleges. Egy jogi fogalmat – mint például közigazgatási hatóság döntése – *értelmezhet* bárki, vagyis például az állampolgár, az ügyvéd, a bíróság, a közigazgatási hatóság, a jogalkotó, továbbá a jogtudomány, s ezt meg is teszik, közismerten eltérő kötelező erővel. Feltételezve azt, hogy a változatok egységesülésében általánosan meggyőző vagy elfogadható vélemény keletkezhet, ami *dogmatikának* nevezhető, annak az alapvető tulajdonsága lehet, hogy nem kötelező, de várhatóan elfogadható.

A *dogmatikai* értelmezést vagy magyarázatot sokan a *jog tudományának* tulajdonítják, természetesen úgy, hogy művelői minden lehetséges észszerűséget figyelembe vesznek (például jogalanyok, jogalkalmazók, politikusok, szociológusok stb. véleményét) akár más országokból is, majd ezeket feldolgozva, rendszerezve alakítanak ki egységes, tantételszerű dogmatikát, amely nyugodt lélekkel tanítható az egyetemen egy tantárgy vezérfonalaként. Mindeddig a büntetőjognak és a magánjognak létezik impozáns dogmatikája, bár ezek eljárási jogi dogmatikája is elismerésre méltó. A dogmatika kidolgozását a törvénykönyvek

¹ Az 1.1. alfejezet Tamás András írása. Az alfejezet a következő munka átdolgozott és bővített változata: TAMÁS András (2012): A hatóság döntései. In PETRIK Ferenc szerk.: *A közigazgatási eljárás szabályai. Kommentár a gyakorlat számára*. 2. átdolgozott kiadás. 1. kötet. Budapest, HVG-ORAC. 290/78–290/95., 324/6–325.

kiadása nyilvánvalóan elősegíti. A közigazgatási anyagi jogot és az eljárást elég sok törvény rendezi nálunk is, ezek azonban nem törvénykönyvek. Legalább száz éve írunk arról, hogy a közigazgatási jognak nincs (megfelelő) dogmatikája, azt ki kellene dolgozni, s ugyanez a vélemény megtalálható az 1920-as évektől a közigazgatási eljárási jogról is, ez azonban túlzás. Létezik egy másik dogmatika is, amelyet a *kodifikátorok* alkalmaznak (és az egyetemen rendszerint nem tanítanak). Enélkül a hatályos jog – amely ma kizárólag jogalkotói hatáskörben alkotható – rendeltetésére alkalmasan létre sem hozható. Viszont nem szokta javítani a jog érvényesülését például az, ha a jogszabály szövegétől jelentősen eltér annak tudományos magyarázata.

A közigazgatási hatósági eljárásnak kezdettől lényeges kérdése a *hatósági döntéshozatal és a döntés*. A hatóság hatáskörét döntések meghozatalával gyakorolja. Ennek során jön létre a döntés. A *döntéshozatal* tevékenység vagy folyamat, a *döntés* szabályos elrendezettség, érvényes szabályozottság rendszerint egyes esetekre (*individuális norma*), tehát inkább állapot, és semmiképpen sem tevékenység vagy folyamat.²

E két fogalom változatait részletesen megjelölve és mindkettőt mintegy gyűjtőfogalomként *aktusnak* nevezve tudományos dogmatika készült, amely *aktustanként* szinte helyettesítette a közigazgatási eljárás általános szabályait. A polgári perjogban kezdettől létezik a *perbeli cselekmény* fogalma, ugyanakkor nem minden „cselekmény”. Nem perbeli cselekmény például az ítélet, az ítélethozatal viszont az. *Aktustan* a 19. század végétől létezett, amikor a közigazgatási eljárást összefüggő vagy egységes törvény a világon sehol sem szabályozta, az anyagi jog pedig lényegesen kevesebb szabályból állt, mint most. Jelentős szerepe volt a közigazgatási jogtudomány egységesítésében annak ellenére, hogy a közigazgatási *jogalkalmazói* aktusok megkülönböztetése vegyes; vagyis részben eljárási jogi, részben anyagi jogi alapú (nem említve az aktustannak a *jogalkotói* aktusokra³ vonatkozó magyarázatát, ami eleve nem hatósági jogalkalmazás). Két fő változata a francia és a német aktustan. (Franciaországnak ma sincs egységes, átfogó közigazgatási eljárási törvénye, Németorszáé 1976-ban készült.)

Magyarországon mindkét aktustan ismert volt a 20. század kezdetétől, de egyiket sem vette át a tudomány vagy az oktatás, bár az „aktus” kifejezés olykor előfordult szakmunkákban.⁴ Az aktustan tananyagként az 1970-es években jelent meg⁵ annak ellenére, hogy a hazai eljárási törvény (Et., Áe.) a fogalmat sem „aktus”, sem „cselekmény” alakban nem használta. Az újabb eljárási törvény szövegében 2004-ben viszont megjelent az „EU kötelező jogi

² Vesd össze ROTHERMEL Erika (2017): A hatóság döntései. In PETRIK Ferenc szerk.: *A közigazgatási eljárás szabályai. Kommentár a gyakorlat számára. I. kötet. Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC. 181–183.

³ Vesd össze PATYI András (2012c): A közigazgatási aktustan alapkérdései. In PATYI András – VARGA Zs. András (2012): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 220–222.

⁴ Például EGYED István (1947): *A magyar közigazgatási jog alaptanai*. Budapest, Szent István Társulat. 183.; TOLDI Ferenc (1965): *Államigazgatási rendelkezések megsemmisítése és megváltoztatása*. Budapest, KJK. 19., 146.

⁵ BERÉNYI Sándor – MADARÁSZ Tibor – TOLDI Ferenc (1975): *Államigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, BM. 308–345.

aktusa”,⁶ a jelenlegi szabályozásig hatályosan.⁷ Az Ákr.-ben aktus nincs, a közigazgatási rendtartás dogmatikai magyarázata pedig nyilvánvalóan nem aktusra alapítható. Figyelemre méltó kuriózum, hogy amikor nálunk az oktatásban az aktustan megjelent, már jogtörténet volt, a hatályos jog másról szólt (meg a jogtörténet is). Más a helyzet, ha az „aktus” jogszabályban foglalt fogalom, mint például a német eljárási törvényben.

Ha nem az aktuselmélettel magyarázzuk a hatóság hivatalos eljárását, egy másik módszer a *jogviszonyként* való tárgyalás. Ez a német aktustan klasszikusának, *Otto Mayernek* is kézenfekvő volt.⁸ A hatósági döntés, egyúttal az eljárás jogviszonyként való értelmezése különösen akkor nyilvánvaló, ha ezeket jogszabály ténylegesen rendezi, egyúttal feleslegessé téve másféle, joginak képzelt magyarázatokat.

A *jogviszonyelméleti* magyarázat a jogviszonyból indul ki. Ebben a jogalany jogosultsága és kötelessége alapvetően nem eljárási jogi, hanem anyagi jogi. El kell választani egymástól háromféle jogviszonyt: *anyagi jogi*, *eljárási jogi* és *szervezeti jogi* jogviszonyt. Az *anyagi jogi szabály* a jogviszonyban állók valamilyen magatartásáért vagy jogi helyzetért való felelősségteljes kötelezettségét, illetve jogosultságát írja elő. *Eljárási jogi szabályok* az iméntiek hatóság előtti, illetőleg általa való érvényesítési módját rendezik. *Szervezeti jogi szabályok* azok, amelyek előírják, hogy az eljárási jogi szabályokat mely hatóságok alkalmazhatják, azaz a közigazgatási anyagi jogviszonyok alanyai mely fórumokhoz fordulhatnak igényükkel, s azok milyen kötelességek és jogosultságok szerint teljesítik feladatukat. A szervezeti jogi szabályok egy része hagyományos értelmezés szerint úgynevezett „belső szabály”, amely a jogalkalmazó szervezet saját rendjét írja elő, ezért nem feltétlenül érinti közvetlenül az ügyfél helyzetét.

Szervezeti és eljárási szabályok együtt lehetnek érvényesek: az eljárás mindig szervezetteknek az eljárása is. Az eljárásra jogosult szervezet helyzetének meghatározása szervezeti jogi kérdés, elválaszthatatlanul eljárási jogi összefüggésétől. Eljárni jogérvényesen csak a hatóság feladat- és hatáskörében lehetséges. Az eljárásban az ügyfélnek is vannak önálló jogosultságai és kötelezettségei, amelyeket meghatározott cselekményekkel gyakorolhat. Az eljárási jog látszólag eleve magában foglalja a szervezeti jog kérdéseit is, ez mégsem feltétlenül van így. Az aktustan a közigazgatási szerv olyan cselekményeihez kötődik, amelyek az ügyfél jogait közvetlenül érintik, alapjában véve eljárási jogi alapon. A szervezeti jog ezzel már azért sem azonosítható, mert a hatáskört gyakorló hatóság közvetlenül nem az ügyfélnek tartozik eljárásáért jogi felelősséggel, hanem szervezeti felelősségnek. Ez érintheti az ügyfél jogait, a szervezeti jog eljárási jogi összefüggését. A jogviszonyként való magyarázat még eljárási jogi értelemben sem kizárólag az eljárási joghoz kapcsolt. A hatóság döntése *eljárási jogi* értelemben döntés, egyben *anyagi jogi* értelemben is az.

A döntéshozatal általános feltétele a *hatáskör és az illetékesség* gyakorlására való törvényes – azaz megfelelő jogszabályban meghatározott – feljogosítottság. Ez a felhatalmazás elvileg meghatározható lenne teljes felsorolással valamennyi hatóságnak, taxatíve *egyetlen* jogszabályban, a valóságban azonban eddig még nem adtak ki ilyen jogszabályt sehol. A hatósági jogalkalmazói hatáskör általános rendezése típusok felsorolása, vagy

⁶ Lásd például a Ket. 13. § (4) bekezdését.

⁷ Vessd össze PATYI András (2010b): Gondolatok a közigazgatási aktusfogalom egyes alkotmányjogi és dogmatikai elemeiről. In FAZEKAS Marianna – NAGY Marianna szerk.: *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*. Budapest, ELTE Eötvös. 331.

⁸ MAYER, Otto (1896): *Deutsches Verwaltungsrecht*. Bd. 2. Leipzig, Duncker & Humblot. 3–29.

inkább csak arról szól, hogy milyen jogszabállyal állapítható meg hatáskör. Ez nálunk most azt jelenti, hogy törvénnyel, kormányrendelettel, továbbá önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelettel jogosítható szervezet vagy szerv közigazgatási hatósági hatáskör gyakorlására (ugyanakkor az ügyfél kötelezettségei, illetve jogai miniszteri rendelettel is előírhatók).⁹

A közigazgatási hatóság a jogalany felelősségét vagy annak hiányát rendszerint anyagi jogi szabályok alapján állapíthatja meg. Ritkább eset, ha az kizárólag eljárási jogi szabályok szerint állapítható meg. Elméleti magyarázat szerint minden *jogviszonynak* van alanya, tárgya és tartalma. Alany az, akinek a jogilag értelmezhető viszonyban köteleessége vagy jogosultsága lehet. A jogviszony tárgya az alany köteleessége, illetve jogosultsága. A jogviszony tartalma az előbbi elemeket átfogva a jogi felelősség. Ez a jogviszony alanyának helytállási köteleessége kötelezettségeiért és jogosultságaiért, azaz a jogviszony tárgyaért. Mindegyikre hatályos jogi szabályozás irányadó. Hatósági eljárásban ezeket vizsgálják. A hatóság maga is jogviszony alanya, – szervezeti és eljárási jogi értelemben – azért felelős, ami a feladata. A hatóság anyagi jogi értelemben nem jogosult és nem kötelezett: épp ezért alkalmas érdektelen döntéshozatalra.

A *jogi felelősség* fogalma jogi „aktussal” nem helyettesíthető. Kötelezettség, illetve jogosultság nem cselekmény, nem aktus. Inkább jogilag meghatározott viszonyban beszámítható helyzet, állapot, feltétel és mérték. A kötelezettség teljesítése, jogosultság igényként érvényesítése természetesen értelmezhető cselekménynek, tettnek, „aktus”-nak. Feltételezhető az is, hogy általában a cselekvés a tettel azonosítható. Tehát, amit akaratként vizsgálunk anyagi jogi jogviszonyok megítélésében, azt többnyire a cselekvésből következtethetjük. Cselekvés és akarat végeredményben egybe is eshet. Anyagi jogi jogviszonyokban is bevezethető lehet az akarat- és tettazonosság. Az akarat külsődlegetesen észlelhető megnyilvánulása a cselekvés vagy cselekmény, amely egyszerűen aktusnak nevezhető. Ennek az egyszerűsítő leleménynek a polgári jogászok nem örülnének, a büntetőjogászok meg végképpen nem. A cselekménysorozat lehet egyféle, különféle akarat mellett: szándékosság és gondatlanság eltérő fokozatai szerint.

Anyagi jogi jogviszony megítélésében rendszerint a cselekmény lezajlása magában véve nem alkalmas a jogi minősítésre: akarat és cselekvés nem eleve ugyanazt jelenti. Mindazon anyagi jogi szabályozási területeken, ahol megkülönböztetik egymástól a felelősség *szándékos* és *gondatlan* változatát, helyettük egységes „aktusként” való értelmezés nem lehetséges.

A közigazgatási anyagi jogi jogviszonyok felelősségi alakja nagyon sok esetben ezen kívül áll: nem kell vizsgálni az akaratot (szándékosságot vagy gondatlanságot). Az anyagi jogi szabályozás objektív (eredmény-) felelősségre alapozott. Vagyis a jogi helytállás kötelezettsége valamilyen tényből adódik, közömbös a helytállással tartozó jogalany akarata és természetesen magatartása is. Az ilyen felelősség megállapításához szükség-telen vizsgálni a helytállással tartozó akaratát és cselekedetét: a bekövetkezett eredmény számít. A közigazgatási anyagi jog nagyobb része objektív (eredmény-) felelősséget ír elő.¹⁰ Ez kedvez az aktustani egyszerűsítésnek. A közigazgatási anyagi jog kizárólag jogi

⁹ Ákr. 9. §.

¹⁰ Vess össze LÖVÉTEI István (2007): A közigazgatás felelősségi rendszere. In LÓRINCZ Lajos szerk.: *Közigazgatási jog*. Budapest, HVG-ORAC. 124–125.

aktusokként mégsem értelmezhető, mert azokban az esetekben, amelyekben a szándékosság és a gondatlanság megkülönböztetésének az eset megítélésében jelentősége lehet, nem oldható fel valamilyen egységes „cselekmény”-fogalomban. Ahol pedig objektív felelősség előírt, a cselekménynek nincs jelentősége: a tényleges helyzet, az alkalom és az okozati összefüggés számít. Vagyis az anyagi jog területén az „aktustan” szerinti értelmezés szinte leküzdhetetlen akadályokba ütközik. A jogi felelősség nem helyettesíthető, nem alakítható át aktustani megoldásokká.

Ehhez hasonló állapítható meg szervezeti jogi összefüggésekben is. Az aktustan képviselői egyébként tartózkodtak attól, hogy az anyagi jogot vagy a szervezeti jogot következetesen, teljes egészében jogi aktusokként írják le vagy dolgozzák fel. Az aktusok szerinti magyarázat főleg a közigazgatási eljárási jogban jellemző, de úgy, hogy az bizonyos anyagi jogi fogalmakat is felhasznál.

Végül idejétmúlt magyarázat az, hogy a közigazgatási hatóság – kiváltképpen a döntéshozatala során – *imperiumot* gyakorolna. Döntései jogilag kötöttek, továbbá bírósági jogorvoslati hatáskörben ellenőrzöttek, a legkevésbé járhat el „tetszése szerint”. „Aktusai” nem az *imperium* gyakorlásai, csak hatáskörben hozott jogszerű döntések lehetnek. Értelmezhető az *imperium* jogalkotásnak és jogalkalmazásnak is – ezt viszont *joghatóságnak* nevezik –, ám így egyáltalán nem pont csak a közigazgatásnak lényeges tulajdonsága, ugyanilyen *imperiumot* gyakorol a bíróság is, a modern perjogok viszont egyáltalán nem hivatkoznak rá.

A hatósági döntések az ügyfél jogilag beszámítható helyzetére vonatkoznak. Ami beszámítható, az anyagi jogi és eljárási jogi előírások szerint vehető figyelembe. A közigazgatási hatósági döntés általános tulajdonsága, hogy az anyagi jogi és eljárási jogi rendelkezések egysége. A Legfelsőbb Bíróság – jelenleg Kúria – Közigazgatási Kollégiuma jogegységi döntést hozó tanácsa több határozata indokolásában mutat rá arra, hogy a hatósági határozat anyagi jogi és eljárási jogi kérdések egysége: eljárási jog és anyagi jog elválaszthatatlanok egymástól.

A közigazgatási anyagi jog rendkívül összetett, szerteágazó jogszabályokba foglalt. Ellentétben például a büntetőjoggal vagy a polgári joggal – amelyek anyagi joga egyetlen törvénykönyvbe rendezett – a közigazgatási jogban azokhoz hasonlóan egységesített szabályozás nem létezik. A tényleges és elsődleges jogi rendezés az anyagi jogi szabályok előírása: az, hogy adott helyzetben kinek mit kell vagy nem kell tennie. Az eljárási jog az anyagi joghoz képest az igény érvényesítését rendezi. Ha az anyagi jog tárgykörében és felelősségi alakzatait illetően egyaránt sokféle, akkor legalább az eljárási jog lehetne egységes. Egységességének következetessége, feszessége mégsem olyan, mint például a büntetőjog és büntető eljárási jog kapcsolatában. Ott például szinte fölösleges kiemelni azt, hogy a döntés anyagi és eljárási jog egysége, mert az magától értetődő. Hasonló állapítható meg polgári jog és polgári perjog kapcsolatáról.

Közigazgatás és eljárási jog nem ugyanennek az összefüggésnek más tárgykörben való ismétlődése. Más az anyagi és az eljárási jog értelme. Az anyagi jog mindinkább *szakjog* és *szakigazgatásnak* megfelelő jog – amely sokféle –, az eljárási jog pedig ezt egységesítendő eljárási jogi általános és közös szabályozással. Egységes általános közigazgatási eljárás elvileg elképzelhető. A gyakorlat ezt részben keresztezi. Jól mutatta ezt az Et. és az Ae. szabályozása, amely az államigazgatási eljárás *általános* szabályait írta elő a *szubszidiaritás* elismerésével, s még inkább igazolta ezt a Ket., amely a külön eljárási szabályoknak

lényegesen nagyobb teret engedett. Az eljárás egységes szabályozása szempontjából a korábbihoz képest ez „redukciónak” is felfogható: a Ket. egységes eljárási szabályozást kevésbé valósított meg, mint az Áe. Más szempontból ugyanez „eredmény” a központosítás erőteljes előtérbe helyezésével szemben a sokféle „szakigazgatás” javára. Az eljárási jog egységesíthet, uniformizálhat, az mégsem lényegtelen, hogy anyagi jogi szabályok alapján hozható közigazgatási eljárásban döntés.

A *szubsztantív jog* az anyagi jog. Az eljárási jog (*procedurális jog*) az anyagi jogra alapozott igények érvényesítésének jogi rendje. A döntés lehetséges tartalma *általában véve* megjelölt a törvény hatályának megállapításával.¹¹

Az eljárási jogot és a hatósági döntést annak aktustani magyarázata is összpontosítja, vagy leegyszerűsíti az abban jelen lévő *eljárási hierarchikus kapcsolatra*. A magyarázat lényege az, hogy a hatóság közjogi jogviszonyban eleve többtétljogosítvánnyal rendelkezik az ügyféllel szemben, vagyis az a jogviszony, amelyben a hatóság az ügyfélre kötelező döntést hoz, eleve közhatalmi hierarchikus viszony. A hatóság „aktusokat bocsát ki”, az ügyfél azoknak engedelmeskedni tartozik. A hatóság az államot testesítheti meg, tehát „parancsol” az ügyfélnek, a hatóság előírása az „állam akarata”.

Jogviszonyként értelmezve valamivel árnyaltabb a helyzet. Eljárási jogi szempontból hatóság és ügyfél kapcsolata csak hierarchikus lehet: kérelmező és döntéshozó vagy az ügyfél és a hivatalból eljáró hatóság nem azonos pozíció. Lehet „közelíteni” ezeket egymáshoz, azaz rontani a hierarchikus pozíciót, s nem feltétlenül eljárási jogi, de anyagi jogi szabályozással is. Eljárási jogi értelemben a hatóság határozata értelmezhető a hatóság akaratkijelentésének, amely természetesen joghatást vált ki az ügyfél jogi helyzetében. Alakilag a hatóság döntése a hatóság akaratának közlése az ügyféllel. Ám az „akaratot”, amely felismerhető, elsődlegesen a jogalkotó fejezi ki általánosan, vagyis jogszabályi alakban.

Kinek az akarata érvényesül a hatóság határozatában? Kézenfekvő, de nem vitathatatlan válasz az, hogy a hatóság akarata, amelyet *döntése* testesít meg.¹² Ez természetesen alakiság. A hatóság döntése mint a hatóság akarata azért nem magától értetődő. Például bányászati tevékenységet folytatni, építkezést végezni általában hatósági engedéllyel lehet. A hatóság engedélyt kérelemre ad ki, s nem hivatalból bármely ingatlantulajdonosnak. Az elvi magyarázatok egy része nem foglalkozik az „állami akarat” értelmezésével. Helyette a *közérdek*, a *közügy*, a *közfeladat* stb. szerepel, amit a jogalkotás és a jogalkalmazás, valamint a közigazgatás érvényesít.

Az anyagi jog szabályai írják elő azt, hogy a kérelmet igényként ki, milyen feltételek teljesítése mellett terjesztheti elő. *Anyagi jogi értelemben* a hatóság nem „ellenérdekű fél”, kérelmező és hatóság között anyagi jogviszony nincs.

Megjegyezhető, hogy a döntés magyarázataként az irodalom szinte egységesen az *ügyfél jogának* keletkezéséről, megváltoztatásáról, megszüntetéséről tesz említést, feltehetően a polgári jog dogmatikája alapján. A közigazgatási anyagi jogi jogviszonyok jelentős része *aszimmetrikus* szerkezetű, a jogalany azokban kötelezett, jogi felelőssége rendszerint objektív, azaz eredményfelelősség. A közigazgatási határozatok tekintélyes része az ügyfél *alanyi köteletségét* írja elő. A közigazgatási döntés e tulajdonsága magyarázható úgy, hogy

¹¹ Ákr. 7–8. §.

¹² A bíró ítéletében a bíró akarata kifejezett? Bizonyos értelemben igen. Bizonyos értelemben nem, amit az is jelez, hogy a bíró ítéletét nem a maga, hanem a köztársaság nevében hozza/hozza.

az ügyfélnek jogában áll köteleességét teljesíteni. Mesterkélt elképzeléssel. Jogosultságot és kötelezettséget nem érdemes alternatív fogalomként kezelni, mert aki kötelezve van, annak nem áll jogában az, hogy kötelezettségét ne teljesítse. A közigazgatási határozatok nagy része alanyi kötelezés. Túlzás lenne ezt úgy érteni, hogy a kötelezés valamilyen jogosultság megszüntetése vagy korlátozása. A törvényből eredő (*ex lege*) kötelezés nem feltétlenül valamilyen jogosultság elvétele vagy korlátozása, akkor sem, ha az tiltó vagy megparancsoló jogszabályba foglalt.

Ügyfél és hatóság között *eljárási jogviszony* áll fenn, s az hierarchikus. Ha a hatóság azonos pozícióban lenne az ügyféllel, döntést nem hozhatna, legfeljebb szerződést köthetne vele. Ha *anyagi jogi értelemben* a hatóság nincs jogviszonyban az ügyféllel, akkor helyzete nem javul és nem romlik, ha a kérelemnek helyt ad, vagy elutasítja azt. Érdekkörén kívül áll döntése, szükségszerűen: ha érdekelt lenne, az ügyben nem járhatna el. A hatóság hatályos jogszabályt tartozik alkalmazni, az államot hatóságként képviseli. A bányahatóság vagy az építésügyi hatóság nem megalkotója sem a bányatörvénynek, sem az építésügyi törvénynek; nem „saját” szabályait alkalmazza, és az ügy elbírálásában érdekeltsége sem lehet. Csak jogalkalmazó.

Azok az elképzelések, amelyek „erőfölényt” feltételeznek a hatóság oldalán az ügyféllel szemben, nem az anyagi jogviszonyra, hanem az *eljárási jogviszonyra* összpontosítanak. Ugyanerre nem hivatkoznak akkor, ha az ügyben bíróság dönt. Pedig a bíróság is csak az anyagi és az eljárási szabályok megtartását vizsgálhatja. A hatóság mint jogalkalmazó – esetleg mint érdektelen „döntőbíró” – szerepe jelentősen függ attól, hogy az anyagi jog szabályai milyen részletességgel kidolgozottak. Százhusz évvel ezelőtt – az akkori anyagi jog kevésbé részletező rendelkezései miatt – a hatóság „erőfölénye”, vagyis lényegében diszkrecionális döntési lehetőségei folytán jelentős szempont lehetett. A mai időkben az anyagi jogi szabályozás egyre részletesebb. A jogalkotó részletező szabályozásával átformálhatja a hatósági jogalkalmazás és döntés határait, technikáját; a hatóság lehetőségei a jogi szabályozással éppúgy behatároltak, mint az ügyfélé.

A hatósági döntés tehát jogalkalmazás, és nem a hatóság elképzeléseinek, érdekeinek kifejezésre juttatása, amelyben a hatóság eljárási jogi helyzetéből adódóan „erőfölényt” alkalmazhat az ügyféllel szemben. Képzeltető a bírói működéshez hasonlatos tevékenységnek: a döntés meghozatalában az anyagi jogi és az eljárási jogi jogszerűség számít, más nem.

A szakirodalomban többen magyarázzák a hatósági döntést úgy, hogy az jogalkalmazásként *hasonlatos* a bírói döntéshez. Hasonlatként ez elfogadható: a hatósági döntés törvényessége, jogszerűsége az ügyben alkalmazott anyagi jogi és eljárási jogi szabályok jogszerű alkalmazásán nyugszik. A bírói eljárásnak valamivel több törvényes garanciája van, mint a közigazgatási hatóságok eljárásának, s adott még néhány sajátosság. Közigazgatási hatóság sokszor *hivatalból indíthat eljárást*: ezzel szemben bíróságok csak kérelemre (keresetlevél, vádirat, felülvizsgálati kérelem stb.) járnak el. A közigazgatási hatóságok gyakran maguk kezdeményezhetik az eljárás lefolytatását, ami látszólag azt igazolná, hogy akarataukat érvényesítik különféle ügyekben.

A hivatalból indítható közigazgatási eljárások is olyan jogviszonyokat érintenek, amelyekben a hatóság nem érdekelt, anyagi jogi értelemben nem jogalany. Az eljárási jogi jogviszony ebben az esetben sem lehet megtévesztő: érdekeltséget és hatáskört nem szükséges azonosítani. A hatóság a jogszabályok megtartása érdekében jár el, akár kérelemre,

akár hivatalból, feladatköre és hatásköre alapján, s nem érdekeltsége szerint. Valaminő általános értelemben lehet, hogy az államiságot, az állam akaratát, az állam hatalmát, érdekét érvényesíti. Ténylegesen és közvetlenül, azaz hatáskör szerint közigazgatási jogalkalmazást végez, egyes esetekben gondoskodik a jogszabályok megtartatásáról törvényes keretek között. Ezen túl gyakran szakmai kérdéseket kell figyelembe vennie, amelyek egyáltalán nem jogi természetűek (például építési engedélyezéskor statikai, bányászat engedélyezéséskor földtudományi szabályosságokat).

Ehhez jogilag rendezett szervezetrendszer áll rendelkezésre, amely főleg anyagi jogi kérdések eldöntésére meghatározott hatáskörben, meghatározott eljárási jogi műveletekkel hozhat döntést. *A döntés szabályossága* ellenőrizhető: anyagi jogi, eljárási jogi és szervezeti jogi értelemben akár együtt, akár külön-külön. Természetesen kérdés az, hogy a kifejezetten eljárási jogi jogviszonyban mit jelent a jogviszony tartalma, azaz a jogi felelősség, amely részletesen bemutatható, kezdve azzal az általános kérdéssel, hogy az vétkességi (*szubjektív*) vagy eredmény- (*objektív*) felelősség.

Hasonló a szabályozás megoldása egy másik alapfogalom esetén; ez az eljárás, illetve döntéshozatal *tárgya*. Nevezhető közigazgatási hatósági ügynek, amelynek akár általános, akár részletes jelentését egyik eljárási törvény sem definiálta – s ez alkalmazásuknak egyáltalán nem képezte akadályát –, látszólag egy tautológiával jutva megoldáshoz (*cca. így: közigazgatási ügy az az ügy, amelyben közigazgatási hatóság hozhat döntést*), ami kétségtelenül igaz, de nem magyarázat. Nem sokat javít ezen az sem, ha a törvény előírja, hogy a hatóság ennek során alanyi jogot vagy kötelezettséget állapít meg, tényt vagy állapotot, adatot igazol, nyilvántartást vezet stb.¹³ Mindez végeredményben azt fejezi ki, hogy a hatóság *jogot alkalmaz* – és nem jogosult például jogalkotói vagy közpolitikai döntéshozatalra –, vagyis a közigazgatási hatóság döntései *jogalkalmazói döntések*. Ezekben meghatározó a hatályos jog szabálya, s nem az, hogy például mennyivel lenne olcsóbb, korszerűbb, szebb stb. a döntés nem jogi alapon vagy egy másféle jogi szabályozás által. Hatáskörében eljárva a hatóság nem hívhatja fel a figyelmet a jogszabályok hiányosságára, vitathatóságára, mint ahogyan helyességüket sem magyarázhatja, mert ezzel túllépné hatáskörét.

1.1.1. A hatósági döntés alakja

A hatóság döntése *anyagi jogi* értelemben és egyszerűsítve rendszerint anyagi jogi jogsultságot, illetve kötelezettséget állapít meg.

Eljárási jogi értelemben ugyanez eljárási alakhoz és döntésalakhoz köthető. Azonos értelemben lehet az *eljárási döntésforma* megjelölése is. Az előzőek szerint az eljárási jog magában vett értelme viszonylagos, mert az az anyagi jog nélkül szinte használhatatlan, az eljárási döntésformák észszerűsége az anyagi jognak való megfelelésén alapul. A közigazgatási hatóság kétféle jellegzetes alakú döntést hozhat: *határozatot* vagy *végzést*. A hatóság az ügy *érdemében* határozatot hoz, az eljárás során eldöntendő *minden más* kérdésben pedig *végzést*. Ezek a fő eljárási döntésformák.

Az első szabályozás sem megalkotásakor, sem módosított változataiban ezt a megkülönböztetést nem alkalmazta: az államigazgatási szerv döntésének egységes alakja

¹³ Ákr. 7. § (2) bekezdés.

a *határozat* volt. Az Et. hatálybalépése előtt a magyar közigazgatás eljárási gyakorlatában határozat és végzés egyaránt előfordult. Az 1957 előtti közigazgatási, illetve államigazgatási eljárás szabályozása nem volt egységes, bizonyos szakigazgatásokra kidolgozott, vagyis egy-egy igazgatási szakterület anyagi jogi szabályai mellett eljárási szabályok is voltak, más közigazgatási területeken az eljárás rendezése hiányzott.

Általános gyakorlatként – ha meghatározott igazgatási szakterületre érvényesek is eljárási jogi tartalmú előírások – szokásjogszerűen érvényesültek. „A polgári perrendtartás szabályait szokták általában irányadónak venni a közigazgatási eljárásban is, azok azonban – a két eljárás különbözősége miatt – a maguk teljességében nem alkalmasak a közigazgatási eljárás szabályozására.”¹⁴ Akkor *végzés* és *határozat* megkülönböztetése nyilván ezen a gyakorlaton alapult. Előzmények és minták a perjoghoz vezetnek, elsősorban a polgári perrendtartáshoz. A modern magyar polgári és a büntető perrendtartás közel fél-száz évvel előzi meg az államigazgatási eljárást egységesítő 1957-es szabályozást.¹⁵ Mind a polgári, mind a büntetőeljárás szabályai szerint kétségtelen az, hogy miről kell a bírónak *végzéssel* vagy *ítélettel* dönteni. Közigazgatási hatósági eljárásban természetesen „ítélet” nincs, annak helyén értelemszerűen a határozat áll. Ítélethez és végzéshez egyaránt különféle joghatások fűződhetnek, az azonban nem sok töprengésre ad okot, hogy milyen kérdésekben kell ítélettel vagy végzéssel dönteni büntető- és polgári ügyekben.¹⁶

A közigazgatási eljárásban ez külön értelmezést igényel, természetesen csak a határozat és végzés fogalmának újbóli bevezetésekor. A Ket.-tel való szabályozással az eljárási jog újra felfedezte azokat az evidenciákat, amelyek korábban és más jogterületen már megoldottak. A kétféle határozat elválasztása nyilvánvalóan az *érdemi* és az *egyéb eljárási* döntés kérdése.

Vagyis melyek azok a hatósági döntések, amelyek kizárólag eljárási jogi alapon indokolhatók, s melyek azok, amelyek indokolásához anyagi jogi szabály is szükséges? Ez ugyan észszerű megkülönböztetés, de önmagában az érdemi és az egyéb kérdések elkülönítésére mégsem alkalmas. Célszerű figyelembe venni azt, hogy anyagi jogi kötelezettség vagy jogosultság nélkül hatósági eljárásra nem kerülhet sor. Eljárásban ugyanis csak valamilyen anyagi jogi előírásra alapított igényt lehet érvényesíteni, valamilyen anyagi jogviszony tárgyát. Nincs „általában vett” eljárási jogi helyzet, pozíció, csak olyan létezik, amely valamely anyagi jogi helyzethez köthető, amely hatóságilag eldönthető. Ha nem áll fenn anyagi jogi kötelezettség vagy jogosítottság, a hatóságnak nincs miről dönteni. Mi „érdemi” döntés? Ennek minden elmélettől függetlenül az a gyakorlati jelentősége, hogy a bíróság *a határozatot peres eljárásban, a végzést nemperes eljárásban* vizsgálja felül.

Közigazgatási ügyekben a hazai bírói gyakorlat szerint megjelölhető a *nem érdemi* ügyek jegyzéke. A bírói gyakorlat ilyennek minősítette a hatóság eljárása során hozott olyan döntéseket, amelyeknek tárgya például a hatósági eljárás felfüggesztése, a fellebbezés elutasítása elkésetttség miatt, a szakhatósági állásfoglalás, a közigazgatási határozat vissza-

¹⁴ LADIK Gusztáv (1941): *Tételes közigazgatási jogunk alaptanai*. Harmadik – teljesen átdolgozott – kiadás. Budapest, Attila Nyomda. 232. Hasonlóan például EGYED 1947; TOLDI 1965, 184.

¹⁵ A büntetőeljárási törvényt 1896-ban, a polgári perrendtartást 1911-ben alkotta az Országgyűlés (1896. évi XXXIII. törvénycikk a bünvádi perrendtartásról; 1911. évi I. törvénycikk a polgári perrendtartásról). Szakmai, illetve tudományos magyarázatuk például: BALOGH Jenő – EDVI ILLÉS Károly – VARGHA Ferenc (1897–1900): *A bünvádi perrendtartás magyarázata. I–IV. kötet*. Budapest, Grill; JANCsó György – MESZLÉNY Artur (1912–1915): *A magyar polgári perrendtartás rendszeres kézikönyve. I–II. kötet*. Budapest, Athenaeum.

¹⁶ Például a bíróság peren kívüli eljárásban ítéletet nem hoz, csak végzést.

vonására irányuló kérelem elutasítása stb. A bírói gyakorlat sajátos jogértelmezés, a jogértelmezések közül talán a legfontosabb. Konkrét ügyekben autentikus. Konkrét ügyektől elvonatkoztatva, *általánosan* bíróságokra kötelező érvényű (*jogegységi döntés*), de nem szisztematikus, amely a jogrendszer egységét változtathatná (erre a jogalkotásra jogosult szervek jogosítottak): a bíróságok joggyakorlatát, a jogalkalmazást változtathatja. Lényeges, hogy a bírói gyakorlat egységesen mit minősít *érdemi* és *egyéb* határozatnak, ám az ebből kialakuló fogalom nem „normatív” meghatározás (nem jogszabály), s nem rendszerezés céljából készül.

A Ket. nem sorolta fel külön az *érdemi* és a *minden más* határozatformákat.

Az *érdemi* és *minden más* döntés megkülönböztetése nagy körvonalakkal azonosítható a határozattal, illetőleg a végzéssel. A *határozat* olyan döntés, amely nemcsak eljárási jogi, hanem egyúttal *anyag*i jogi kérdéseket is elbírál. Elvileg eljárás tisztán eljárási jogi kérdésekről nem folyik. Az eljárásban szinte mindig anyagi jogot lehet érvényesíteni. Ennek során vannak önálló eljárási jogi kérdések, amelyek szorosan eljárási jogviszonyként, önállóan értelmezhetők és megítélhetők. Ezekhez kifejezetten eljárási jogviszony szerinti felelősség tartozik. Legtöbb esetben végzéssel intézhetők el. A hatóság *valamennyi döntése* – ettől függetlenül – *érdemi* és beszámítható. Ha az érdemi döntés az ügyet *lezáró döntés* lenne, úgy az lehet kizárólag anyagi jogra, kizárólag eljárási jogra, valamint mindkettőre alapozott. Lehet egyéb tulajdonsága is az *ügy érdemében* hozott döntésnek, például az, hogy a döntés *végrehajtása* elrendelhető. Így értve azok a döntések, amelyeknek a végrehajtása nem rendelhető el, nem érdemi döntések.

Határozat és végzés elkülöníthető és azonosítható mint eljárási döntésforma. Egy részük „atipikus” döntésnek nevezhető, mert a törvény sem nevezte határozatnak azt, hanem például *határozatnak kell tekinteni*.¹⁷ Ha a hatóság bizonyítványt, igazolást ad ki, ezen nyilvánvalóan nem tünteti fel a döntés típusát és formáját sem. Ha a kérelemnek nem ad helyt, erről alaki döntést kellett hozni, s az általános szabályként határozat.¹⁸ Hasonlóan érthető az a döntés is, amelyet a hatóság forma nélkül, „jogszerű hallgatással” hozott: önmagában a jogszerű hallgatás lehetne végzés vagy határozat is. A törvény szerint azonban ilyen esetben a hatóság az előírt határidőn belül nem hozott döntést, illetve nem adott ki állásfoglalást,¹⁹ azaz ez az eljárási mód csak határozathozatali kötelezettség esetén lehetséges. A kérelem elutasítása értelemszerűen határozattal történhetett.

A 2008-as Ket.-Novella kizárta az *atipikus* döntéseket, vagy minden eljárási módot döntésnek tartott. Miniszteri indokolása szerint „a törvény egyik koncepcionális újdonsága, hogy megszünteti a gyakorlatban kialakult, alkalmazott »udvarias levél« kategóriáját”.²⁰ Tehát nincs atipikus vagy formátlan eljárási mód: nincs értesítés, megbeszélés, szóbeli közlés, tájékoztatás, joggyakorlásról való kioktatás, értesítés, csak határozat és végzés létezik. A hatóság az ügyféllel a „döntésformák” alkalmazásával érintkezhet, holott az „érintkezés” nem mindig hatósági döntés.²¹ A törvény „koncepcionális újdonsága” nem

¹⁷ Ket. 82. § (2) bekezdés.

¹⁸ Ket. 82. § (3) bekezdés. Vesd össze az Ákr. 94. § (2) bekezdésével, amely már kifejezetten határozatnak nevezi az előbb felsoroltakat is.

¹⁹ Ket. 71. § (2) bekezdés.

²⁰ Vesd össze a Ket. korábbi Szakértői Bizottságának 9. sz. módszertani állásfoglalásával.

²¹ Vesd össze KILÉNYI Géza (2009b): Alapelvek és alapvető rendelkezések. In KILÉNYI Géza szerk.: *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, CompLex. 56.

győzte meg egy másik kommentár szerzőjét sem. A közigazgatási eljárásban a tárgyalási elv nem általános. A hatóság legtöbbször iratok alapján, tárgyalás nélkül dönt, a nem alakoszerű eljárási módok pedig az eljárás gyorsaságát szolgálják.²²

Többek szerint a Ket.-Novella *alapelvevé tette a határozat és végzés elválasztását* s minden másféle döntés kizárását.²³ A törvény alapelvei között elhelyezett előírás szerint „a közigazgatási hatóság a törvény keretei között felülvizsgálhatja mind a saját, mind a felügyeleti jogkörébe tartozó hatóság végzését és határozatát (a továbbiakban együtt: döntését), hivatalból intézkedhet a döntésének kijavításáról, kiegészítéséről, módosításáról és visszavonásáról”. A Ket.-Novella itt említette először a határozatot és a végzést. E kétféle döntésforma *megnevezése* azonban aligha alapelv.²⁴

Függetlenül attól, hogy ezzel a jogszabályszerkesztők, illetve a jogalkotó szándéka mi volt, ez a szabály nem azt mondta ki, hogy mi a döntés formája, azaz hogy az csak határozat vagy csak végzés lehet. Alapelveként a szabály értelme az lenne, hogy határozat és végzés egyaránt *felülvizsgálattal érinthető*, kijavítható, kiegészíthető és módosítható. Ez a *változtathatóságot* írta elő, alapelszerűen a döntés (határozat vagy végzés) *jogerejét* rendezte. Az előírtak jelentése az *alaki jogerő* szabálya s nem a döntésalak szabályozása. Bármely alakban hozott hatósági döntés később változtatható – határozat és végzés egyaránt –, mert azok jogereje nem *anyag*i jogi, hanem *alaki* jogi természetű; vagyis „végleges” a jelenlegi terminológiával. A szabályt tehát ma is tartalmazza a törvény.²⁵

A Ket. hatálybalépését követően konkrét ügyekben merült fel, hogy a bíróság milyen eljárást folytasson le, ha a hatóság az ügy érdemében végzés formájában hozta meg döntését, illetve eljárási kérdésben határozatot bocsátott ki. A Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiuma a 2006. évi konzultációs értekezleten 17. sorszám alatt kollégiumi véleményt²⁶ hozott arról, hogy a keresettel megtámadott döntés „átminősítésére”, azaz a határozat megjelölés végzésre való átjavítására a bíróságnak nincs jogszabályi lehetősége. Eszerint a peres vagy nemperes eljárási jelleget a közigazgatási szerv döntésének tényleges megnevezése határozza meg.

Ezt megváltoztatta – a Ket. 2008. évi módosítása után – az 1/2009. KJE határozat, amely szerint érdeminek minősül a közigazgatási hatóságnak az az egyedi, konkrét közigazgatási ügyben hozott döntése, amellyel az ügy tárgyát képező vitát végleg eldönti, a jogkérdést elbírálja. A közigazgatási hatóságnak az ügy érdemében hozott – azaz az ügyfél kérelmének helyt adó vagy azt érdemi vizsgálatot követően elutasító, az ügyfél részére kötelezettséget előíró, továbbá az ellenérdekű ügyfelek között létrejött egyezséget jóváhagyó – döntését határozati formában kell meghoznia. Határozat jellegű döntésnek minősül a hatósági bizonyítvány, hatósági igazolvány és hatósági nyilvántartásba történő bejegyzés is. A közigazgatási szervnek végzést kell hoznia azokban az esetekben, amikor ezt a Ket.

²² Vesd össze Józsa Fábián (2009): KET KÉRDEZZ – FELELEK. (A közigazgatási hatósági eljárásról és szolgáltatásról szóló törvény magyarázata.) Második, átdolgozott kiadás. Budapest, OPTEN Informatikai Kft. 267–268.

²³ Lásd a Ket. 3. § (2) bekezdését.

²⁴ A „továbbiakban együtt:” formula alkalmazása valójában egy jogszabályszerkesztési technikai kérdés, úgynevezett *rövid megjelölés*. Lásd a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 5. §-át.

²⁵ Ákr. 3. §, 115. §, 120. §.

²⁶ 1/2006. KK vélemény I.17. pont.

kifejezetten előírja, és ennek hiányában akkor is, ha eljárási természetű kérelmet bírál el, vagy ilyen jellegű kötelezettséget állapít meg.

A Ket. lehetőséget adott a határozaton és a végzésen kívüli egyéb formák alkalmazására, és a gyakorlatban is számos, úgynevezett egyéb formát alkalmaz a közigazgatási hatóság (például értesítés, tájékoztatás). Ezek az alapvetően az ügyfelek tájékoztatását szolgáló iratok közigazgatási döntést nem tartalmazhatnak.

Ha a hatóság az ügy érdemében végzést, az eljárás során felmerülő kérdésben pedig határozatot bocsát ki, a döntés elnevezése nem felel meg a tartalmának. A jogorvoslatok során a bíróság érdemi felülvizsgálati hatásköre és eljárási rendje azonban a hatósági döntés tartalmának megfelelő elnevezéséhez kapcsolódik. Ezért a bíróságnak minden esetben először arról kell döntenie, hogy egyáltalán van-e helye, ha igen, milyen (peres vagy nemperes) bírósági felülvizsgálatnak, és csak ezt követően kerülhet sor a közigazgatási döntés eljárási és anyagi jogi (tartalmi, érdemi) szempontból történő felülvizsgálatára, mégpedig a peres vagy nemperes eljárásra irányadó szabályok által behatárolt körben. A hatósági jogalkalmazás során előfordulhat, hogy a közigazgatási szerv döntést nem határozati vagy végzés formában, hanem tájékoztatásban, értesítésben bocsát ki, tévedése ugyanakkor az ügyfelet nem foszthatja meg a bírósági jogorvoslathoz fűződő alapvető jogától. Ezért a bíróság azt tartalmának megfelelő eljárásban felülvizsgálja.

1.1.2. A határozathozatal mellőzése és az egyezség jóváhagyása

A határozathozatal *kivételes* alakja, amikor *nem kell formális határozatot hozni*, s ez az ügy érdemét érinti. Ha jogszabályban meghatározott jogosultak pénzbeli ellátásának emeléséről mérlegelés nélkül dönt a hatóság jogszabály alapján,²⁷ nem kell határozatot hozni. E szabály költségsökkentő hatása nyilvánvaló, és a gyakorlatban is bevált.

Az *egyezség jóváhagyása* a hatósági döntések egyike. Az ellenérdekű ügyfelek között jöhet létre, és a megkövetelt feltételek fennállása esetén az egyezséget a közigazgatási hatóság jóváhagyja és határozatba foglalja.

Az egyezség sajátos jogintézmény, amely eljárási jogviszonyban jöhet létre, alapja azonban anyagi jogi kötelezettség, illetőleg jogosultság. Az ügy tárgya alanyi kötelezettség vagy jogosultság érvényesítése. Az egyezség egybehangzó kölcsönös akaratnyilvánítás arról, hogy az egyezséggel érintettek jogviszonya miképpen alakuljon. Hasonlósága a szerződéssel nyilvánvaló, akár közigazgatási hatósági eljárásban, akár polgári peres eljárásban keletkezik. Egyértelmű az is, hogy az egyezség eljárási jogi értelemben mégsem szerződés, mert azt hatóság döntésével jóváhagyja, vagyis az abban foglaltak – ellentétben a polgári jogi szerződéssel – minden további nélkül végrehajthatók.²⁸ A Pp. (és a Kp.) szerint a bíróság az egyezséget végzéssel hagyja jóvá, az Ákr. szerint pedig nem végzéssel, hanem „határozatba foglalja” azt.

Ennek feltétele, hogy az egyezség a közérdeknek és a jogszabályoknak megfelelően (ideértve az Alaptörvényt is).

²⁷ Korábban a Ket. 71. § (5) bekezdése alapján, jelenleg az Ákr. 80. § (4) bekezdése szerint.

²⁸ Lásd e körben a Legf. Bír. Gf.I.30.339/2002. számú ítélet megállapításait.

1.2. A közigazgatás hallgatása²⁹

A közigazgatási hatóság munkájának könnyítése, egyszerűsítése a 19. század végétől foglalkoztatta e szervezeteket. Törekvésük egyik eredménye annak az eljárási módnak a törvényes elismerése és bevezetése, először a francia közigazgatásba *silence de l'administration*, vagyis a közigazgatás hallgatása elnevezéssel, amely a 20. század kezdetétől több európai államban is elterjedt.³⁰ Lényege, hogy az ügyfél kérelmére indult ügyben, ha a hatóság törvényes határidőn belül nem hoz elutasító döntést – vagyis a kérelmezőnek semmit sem „válaszol” –, azt úgy kell érteni, hogy a kérelmezett jogosultság az ügyfelet megilleti; természetesen nem bármilyen ügyben, hanem csak akkor, ha az a jogszabály, amely a kérelmezett jogosultságot rendezi, az ilyen eljárást a hatóságnak megengedi, és az ügyben nincs ellenérdekű fél.

Dogmatikai értelemben részben eljárási jogi *jogosultság* az ügyfél oldalán, egyben *hatáskör* a hatóságnál. A közigazgatási hatóság törvényes határidőben köteles dönteni a kérelemről, a hatályos jogszabályoknak megfelelő tartalommal. A hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság tehát határidőben megvizsgálja a kérelmet, és ha az nem teljesíthető, akkor alakszerű, formális döntést hoz: elutasítja, visszautasítja, a kérelemtől eltérő tartalmú döntést hoz. A közigazgatás hallgatása *törvényi vélelem*,³¹ *alapvetően eljárási jogi* vélelem, amely más eljárásban nem fordul elő. Ez arra utal, hogy az *anyagi jog* által is meghatározott az alkalmazása. Az eljárás egyszerűsítése, racionalizálása e vélelem segítségével csak bizonyos tárgykörben lehetséges. Vagyis az ügyfél egyoldalú kérelme és az ellenérdekű fél hiánya sok esetben egyáltalán nem elegendő e szabályozás bevezetéséhez: meg kell jelölni a tárgyat vagy tárgykört is, hogy milyen ügyben alkalmazható. Ezért az igazgatás hallgatása nem általános, hanem esettípus szerinti *speciális eljárási mód*, eljárási jogi és anyagi jogi meghatározottsággal. Eljárási szabályai és anyagi jogi alapjai nem feltétlenül egyformák, helytől és időtől függően változnak. Megtörténhet az is, hogy meghatározott ügyekben a jog lehetővé teszi a döntést hallgatással, később pedig nem, vagy fordítva, újabb területekre vezeti be azt. Tárgykörök szerint sem örök érvényű megoldás. Franciaországban sem ugyanazokban a tárgykörökben alkalmazható jelenleg, mint száz évvel ezelőtt.

A közigazgatás, illetve a közigazgatási eljárás egyszerűsítésének lényegesen hatásosabb módszerei is vannak, mint a közigazgatás hallgatása. Így bármikor vizsgálható, hogy a szabályozás fenntartása észszerű-e, társadalmilag hasznos-e, csakugyan közérdekű-e stb., vagyis a jogi szabályozás csökkentése, megszüntetése (*dereguláció*) lényegesen hatásosabb lehet, bár kockázatai vagy veszélyei is erőteljesebbek.

Megjegyezhető, hogy más alapon is hozható „hallgatással” közigazgatási döntés, ha a hallgatás nem beleegyezést, hanem *elutasítást* jelent. A spanyol jog szerint, ha a közigazgatási hatóság valamely engedély iránti kérelemről határidőben nem hoz alaki döntést – vagyis hallgat, *el silencio administrativo* –, azt bizonyos esetekben elutasítotttnak kell tekinteni.

²⁹ Az 1.2. alfejezet Tamás András írása. Az alfejezet a következő munka átdolgozott és bővített változata: TAMÁS 2012, 290/96–292.

³⁰ A szabályozás kezdetéhez vesd össze DARÁK Péter (1994): A közigazgatás hallgatása elleni bírói jogvédelem. *Magyar Közigazgatás*, 44. évf. 6–7. sz. 419.

³¹ Vesd össze PAULOVSIC Anita (2000): Gondolatok a közigazgatási szerv hallgatásáról. *Jogtudományi Közöny*, 55. évf. 3. sz. 88–89.; MATEO, Ramón Martín (1999): *Manual de derecho administrativo*. 20. ed. Madrid, Editorial Trivirum. 330–334.

Ha a határidő letelt, és az ügyfél nem kapott értesítést, már írhatja is a fellebbezését. Lehet, hogy megszokás kérdése az, hogy a hallgatás beleegyezés, vagy ellenkezőleg, elutasítás, mert különben dogmatikai magyarázatuk egyenértékű. Még abban az értelemben is, hogy az így keletkezett döntésről hogyan szerezhet tudomást bárki, minthogy azt gyakorlatilag csak a kérelmező tudhatja. Egyáltalán nem mindegy, hogy milyen tárgykörben vezethető be. Nem mindegyik európai ország alkalmazza.

Magyarországon erre először tulajdonképpen a Ket. hatálybalépésével, 2005. november 1-jén került sor, kedvező irodalmi fogadtatással.³²

Akkor ezt úgy is értelmezték, hogy kimondottan „ügyfélbarát” megoldás, illetve a „szolgáltató közigazgatás” egyfajta megnyilvánulása. Az „ügyfélbarátság” ugyanis már akkor is divatos tulajdonság volt, és az is maradt mindeddig, bár legalább annyira „ügyintézőbarát” eljárás ez, mint amennyire ügyfélbarát. Ami a szolgáltató közigazgatást illeti, az még 1938-as elképzelés,³³ bár az nem kimondottan arról szól, hogy ha a közigazgatás egy beadvánnyal nem tesz semmit, csak hallgat, akkor ez egy szolgáltatás lenne. Egyébként ezt az ügyintézési módot a német közigazgatás akkor nem alkalmazta. Nálunk a Ket. megalkotásától ezt az eljárási módot akár szolgáltatásnak is el lehet nevezni, mert ugyan semmiben sem hasonlít a magánjogból (polgári jogból) ismert szolgáltatásokra, de nem is az; a hatóság „szolgáltatása” pedig éppen ilyen.

A *jogszerű hallgatás* megnevezés törvényszöveggként nem a Ket.-ben, hanem 2016-ban az Ákr.-ben jelent meg először, s ez nemcsak a szabályozás története, hanem dogmatikája szempontjából is számít. A hazai szakírók túlnyomó többsége 2004-től mindig a közigazgatás jogszerű hallgatásáról szól, látszólag hungarikumként. Azokban a jogrendszerekben ugyanis, amelyekben *silence de l'administration* létezik, sehol sem látják el a *jogszerű* vagy más jelzővel, noha a közigazgatási hatóságnak *jogcíme* van nyilvánvalóan adott tárgykörben a *hatáskörét* így gyakorolni. A hazai magyarázat abból áll, hogy létezik *jogszerűtlen hallgatás* is, amely másféle helyzet. Olyan mértékben *másféle*, hogy azt törvény vagy más jogszabály egyaránt *mulasztásnak* nevezi³⁴ a jogellenesség egyik megjelenéseként, és sohasem „jogszerűtlen” hallgatásnak a magyar jogban, más európai jogokkal egyezően. A hatóság hallgatása – ha azt a jogrendszer magában foglalja – egyébként csakugyan „jogszerű”, úgy szólván magától értetődő.

A „jogszerűtlen hallgatás” fogalom kialakításában feltehetően szerepe volt az Alkotmánybíróságnak, amely korábban foglalkozott az „államigazgatás hallgatása” vagy a „közigazgatási szervek hallgatása” problémájával. Az 1990-es években több határozata szól erről, amelyekből az állapítható meg, hogy mindegyik eset mulasztással megvalósuló alkotmányellenesség vagy a közigazgatási jog alkalmazásával, vagy a jogalkotással kapcsolatban.³⁵ Az ebben az értelemben használt „államigazgatás hallgatása” fogalomnak semmi köze nincs ahhoz, ami akkor csak külföldi jogrendszerekben hatályos jog (bár ilyenként egyáltalán nem volt újdonság). Ettől az alkotmánybíróági értelemben vett „hallgatástól”

³² „Ezzel az új megoldással a Ket. a jövő közigazgatásának vízióját vetíti elének.” DANTESZ Péter (2005): A döntés. In LŐRINCZ Lajos szerk.: *Közigazgatási eljárásjog*. Budapest, HVG-ORAC. 349.

³³ FORSTHOFF, Ernst (1938): *Die Verwaltung als Leistungsträger*. Stuttgart–Berlin, Kohlhammer. 6.

³⁴ A Ket.-ben ez kifejezetten „jogszabálysértő mulasztás”-ként is előfordult [115. § (1) bekezdés a) pont]; megismétli az Ákr. 121. § (1) bekezdés a) pontja.

³⁵ SÓLYOM László (2001): *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris. 354., 583., 720.

bizonyára elhatárolja a „jogszerű hallgatás” megnevezés, bár kétséges, hogy még mindig időszerű-e az, kiváltképp a törvény szövegébe foglalva.

Nem tartozik szorosan a tárgyhoz az, hogy a közigazgatás egyáltalán alkothat-e jogszabályt, s ha bizonyos elképzelés szerint a kormányzás is csak közigazgatás (államigazgatás), akkor a felhatalmazás ellenére elmulasztott rendeletkibocsátás elnevezése mulasztás helyett miért „jogszerűtlen hallgatás”. Az viszont idetartozik, hogy az Alkotmánybíróság látszólag figyelmen kívül hagyta azt, hogy az *igazgatás hallgatása* fogalom külföldi jogrendszerekben létező – ezért, ha úgy tetszik: „foglalt” – műszó. Tévedés ne essék, az Ákr. 80. §-ában használt, némiképp körülményeskedő „jogszerű hallgatás” megjelölés legfeljebb szokatlan nyelvi lelemény a törvényben, de nem komoly hiba. (Ennek nyomán nem kell a Btk.-ban szöveget módosítani például ott, ahol az áll, hogy „aki mást megöl”, azért, hogy ehelyett „aki mást jogszerűtlenül megöl” legyen.)

A kérelmezett jog gyakorlása megilleti az ügyfelet főszabályként *automatikus* döntéshozatali eljárásban, ha azt törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki,³⁶ *sommás* eljárásban, ha törvény vagy kormányrendelet így rendelkezik,³⁷ végül *teljes* eljárásban,³⁸ ha törvény vagy kormányrendelet így rendelkezik, továbbá nincs helye függő hatályú döntés meghozatalának, és az ügyben nincs ellenérdekű fél.³⁹

Elhatárolási kérdés, hogy a *szakhatóság közreműködésében* alkalmazható vélelem is ugyanez a jogintézmény lenne, vagy sem. Az Áe. szerint, ha a szakhatóság a megkeresésre 15 napon belül nem válaszolt, akkor hozzájárulását megadottnak kellett tekinteni.⁴⁰ Egy 2005-ös tankönyv⁴¹ szerint ez is hallgatással való döntés volt, „a hallgatás beleegyezés” elve alapján. Ez ugyan igaz, ám az Áe. az ügyfélnek nem adott jogot az általa kérelmezett jog gyakorlására. Amit az említett módon rendezett, az két hatóság egymással való eljárása, amelyben a megkereső hatóság a megkeresett szakhatóság hozzájárulását vélelmezhet.

A Ket. eredeti szabályozása szerint „hallgatással” nem keletkeztetett szakhatósági hozzájárulás, az ugyanis közvetlenül nem az ügyfél kérelmére, hanem az ügyben érdemi döntésre jogosult hatóság megkeresésére indul.⁴² Ha a szakhatóság a számára meghatározott ügyintézési határidőn belül nem nyilatkozott, az ügyben érdemi döntésre jogosult hatóság a szakhatóság felügyeleti szervéhez fordult.⁴³ A 2008-as Ket.-Novella a korábbi szabályt megváltoztatta: „ha a szakhatóság az előírt határidőn belül nem ad ki állásfoglalást, a hozzájárulást megadottnak kell tekinteni.”⁴⁴ Feltétele, hogy ezt *jogszabály lehetővé teszi*, azaz önmagában a Ket. szabálya csak eljárásként engedi meg, ha konkrét esetben *más* jogszabály is úgy rendelkezik.⁴⁵ A szakhatósági hozzájárulás lényege valamely *anyagijogi* kérdés jogszerű megítélése – amelyben az „érdemi” döntést hozó hatóság nem specialista – a hatáskörök és feladatkörök megosztottságának rendjében. Anyagi jogi jogviszonyról dönt, amely *eljárásijogi alapon nem helyettesíthető*, illetve rendesen nem bírálható felül az érdemi

³⁶ Ákr. 40. §.

³⁷ Ákr. 41. §.

³⁸ Ákr. 42. §.

³⁹ Ákr. 80. § (2) bekezdés.

⁴⁰ Áe. 21. § (2) bekezdés.

⁴¹ DANTESZ 2005, 349.

⁴² Ket. 44. § (2) bekezdés.

⁴³ Ket. 45. § (3) bekezdés.

⁴⁴ Ket. 71. § (2) bekezdés *b*) pont.

⁴⁵ Az ilyen értelmű szabályozásnak nyitott utat ott az említett (2) bekezdés *b*) pontja.

döntést hozó hatóság által. Egészen érdekes kérdés olyan szakhatóság esetében, amelynek többnyire nincs „másodfokú” vagy „harmadfokú” változata, azaz ha a szakhatóság tudományos vagy szakmai testület.⁴⁶ 2011 után ez sem volt igazi probléma. „Ha törvény vagy kormányrendelet a másodfokú eljárásban szakhatóságot nem jelöl ki, a hatóság maga dönt a fellebbezésnek a szakhatósági állásfoglalás ellen irányuló részében is.”⁴⁷ A szakhatóság „hozzájárulása”, „állásfoglalása” *eljárási jogi értelemben* határozat.⁴⁸ Érdemi *anyag* jogi kérdésekben való döntés helyettesítése *eljárási jogi* alapon előírt *vélelemmel* mindig kockázatos.

Továbbá a szakhatóság állásfoglalására is eljárási határidők irányadók. Gyakorlatilag ezt a határidőt viszonylag egyszerű megítélésű ügyekben a szakhatóság rendszerint képes megtartani. Ha a szakhatóság az előírt határidőn belül nem ad ki állásfoglalást, az többnyire „nem egyszerű megítélésű ügy”, azaz a szakhatóság állásfoglalása problematikus és lényeges a megkereső hatóság döntéséhez. Épp ilyen ügyekre eljárási vélelem bevezetése *nagyon sajátos*, azaz nem szokásos Európa országaiban. Végeredményben egy elintézési határidő kedvéért diszkreditálta a szakhatósági közreműködés rendszerét. Meg is változott a szabály: az Ákr. szerint nincs itt vélelem, viszont szabály az, hogy a szakhatóság kötelező megkeresése nélkül vagy a szakhatóság állásfoglalásának figyelmen kívül hagyásával hozott döntés semmis.⁴⁹

Végül nem hallgatással hozott döntés az ügyfél bejelentési kötelezettségének tudomásulvétele, már csak azért sem, mert itt semmilyen hatósági döntés nincs, és az ügyfélnek sem keletkezik jogosultsága vagy kötelezettsége.

1.3. A döntés felépítése, különös fajtái, közlése⁵⁰

1.3.1. A döntés felépítése

A közigazgatási jogi értelemben vett alakszerű döntés sokkal gazdagabb tartalmi elemek tekintetében, mint a szó szoros értelmében vett döntés. Ennek az az oka, hogy az alakszerű döntésnek *több jogi és nem jogi kíváncsúnak kell együttesen megfelelnie*, és nem csupán a döntésről informálnia: fontos, hogy tartalmazza és váltsa ki az adott joghatást, feleljen meg a jogállami követelményeknek, legyen az ügyfél számára érthető és világos, azaz segítse az önkéntes jogkövetés megvalósulását, legyen hiteles, hatósági és hivatalos „megjelenésű”, hogy csak a legfontosabbakat említsük.

Ezeknek az elvárásoknak tulajdonképpen minden alakszerű (tipikus) közigazgatási hatósági döntésnek meg kell felelnie. Másrészt a hatósági döntés – műfaját tekintve – *nem utasítás* vagy hatósági parancs, és nem kelthet ilyen látszatot sem. Az Ákr. alapján

⁴⁶ A 2008-as Ket.-Novellával módosított Ket. 44. § (2) bekezdés.

⁴⁷ A Ket. 104. § (2) bekezdésének 2011. január 1-jétől hatályos szövege.

⁴⁸ Ket. 44. §.

⁴⁹ Ákr. 123. §. Ugyanakkor utalni indokolt rá, hogy – tételes jogi szabály hiánya ellenére – az Ákr. javaslatának indokolása szerint a jogszerű hallgatás lehetőségének alkalmazása a szakhatósági állásfoglalás vonatkozásában is „megfelelően irányadó”.

⁵⁰ Az alfejezet Fábán Adrián írása.

a tradicionális, „alakszerű” döntésnek (határozatnak és végzésnek) *négy fő részét* különböztethetjük meg:

- A *fejrész* a döntés „azonosító része”, az ügyre és a döntésre vonatkozó alapvető információkat, megnevezéseket, adatokat, azonosító számokat tartalmazza.
- A *rendelkező rész* központi eleme a szűkebb értelemben vett döntés, a célzott érdemi joghatás megnevezése. A jogállami garanciák érvényesülésének tartalmi eleme pedig a jogorvoslati lehetőségekre való figyelmeztetés, amely szintén a rendelkező részben található. Nem elég a jogorvoslat lehetőségére figyelmeztetni az érintetteket, a jogorvoslat igénybevételével kapcsolatos pontos tájékoztatás fontos eleme a rendelkező résznek. Az illeték vagy igazgatási szolgáltatási díj megfizetéséről, továbbá az eljárási költség megállapításáról is dönteni kell. A kötelezettség teljesítésével kapcsolatos tájékoztatást szintén el kell juttatni az ügyfélhez és az eljárás egyéb résztvevőihöz.
- Az *indokolás* szintén garanciális jellegű tartalmi elem, alapvető rendeltetése a döntés ténybeli és jogi megalapozása. A gondosan megszerkesztett indokolás nemcsak tájékoztatást ad, információt nyújt, hanem – jobb esetben – meggyőző erővel is rendelkezik.⁵¹ Különösen szükség van erre, ha a határozat kötelezést tartalmaz, vagy kontradiktórius eljárás lefolytatására került sor. Igényként megfogalmazható, hogy az indokolás legyen teljes körű, a döntési folyamat minden lényeges részére terjedjen ki.⁵² A tényállás megállapítása mellett az indokolás másik fő eleme a döntés alapjául szolgáló jogszabályhelyekre történő pontos hivatkozás. A pontosság alatt az is értendő, hogy nem elég a jogszabály megjelölése (számának és címének indokolásba foglalása), hanem konkrétan meg kell jelölni a rendelkezést (szakaszt, bekezdést, pontot stb.). Nyilvánvaló, ha a hatóság a rendelkezését több jogszabályhelyre alapozza, a pontos hivatkozást mindegyik esetben el kell végezni. Mindig az „alajogszabályra” kell hivatkozni, még hozzá akként, hogy – eltérő jogszabályi rendelkezés hiányában – a határozat meghozatalának napján hatályos szöveget kell irányadónak tekinteni. (Hosszú ideje hatályban lévő jogszabályok esetén ugyanis a kiegészítő és módosító jogszabályok felsorolása rendkívül hosszú lenne, és áttekinthetlenné tenné a határozatot. Ma már mind manuális, mind elektronikus úton hozzáférhetők olyan jogszabálygyűjtemények, amelyek naprakész állapotban tartalmazzák az egyes jogszabályok hatályos szövegét.) Mivel az ügyfelek és az eljárás más résztvevői túlnyomórészt nem rendelkeznek jogi ismeretekkel, a lehetőséghez képest még a fontosabb jogszabályoknak a jogi szakirodalomban általánosan elfogadott rövidítését⁵³ is célszerű mellőzni, ellenkező esetben az in-

⁵¹ A meggyőző erő kiemelt jelentőségét hangsúlyozta mások mellett a közigazgatási jog kiváló szegedi professzora is már az Et. hatálya idején. Lásd MARTONYI János (1971): Az államigazgatási aktusok indokolása. *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae. Acta Juridica et Politica*, Tom. XVIII. Fasc. 2. 7.

⁵² A bírói gyakorlatban különösen jelentős kérdésként merülnek fel a mérlegelési jogkörben hozott döntések indokolásával kapcsolatban megfogalmazott elvárások. Lásd például VITÁL-EIGNER Beáta (2013): Mérlegen a mérlegelés. A mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatok felülvizsgálatának tapasztalatai. In LUKÁCS Zsuzsanna szerk.: *Tanulmányok a bírói joggyakorlatból (Fővárosi Ítéltábla Döntései, különszám)*. Budapest, HVG-ORAC. 126–130.

⁵³ Például Ptk., Mötv.

dokolás az érintettek számára érthetatlenné válik.⁵⁴ Önmagában a jogszabályhelyek pontos felsorolása az ügyfelek jelentős részének semminemű információt nem nyújt, erre tekintettel szükséges a jogszabályi rendelkezések közérthető, „magyarra fordított” szövegének az indokolásba foglalása.

- A *záró rész*. Ebben nélkülözhetetlen feltüntetni a döntéshozatal helyét és idejét, a hatáskör gyakorlójának nevét, hivatali beosztását, a kiadmányozó nevét, hivatali beosztását (ha nem azonos a hatáskör gyakorlójával), a döntés kiadmányozójának aláírását és a hatóság bélyegzőlenyomatát.

Az úgynevezett *egyszerűsített döntés*, valamint alkalmazásának széles körű lehetősége a gyakorlati szempontokat juttatja érvényre a hatósági döntéshozatalban. A törvényalkotó a feltételek megléte esetén az eljáró hatóságra bízta, hogy él-e ennek az egyszerűsítésnek a lehetőségével.

Az egyszerűsített döntés kibocsátásának előfeltétele, hogy a hatóság az ügyfél kérelmének teljes egészében helyt ad (azaz az ügyfél kérelmének megfelelően végződött az eljárás) és nincs ellenérdekű ügyfél (vagy a döntés az ellenérdekű ügyfél jogát vagy jogos érdekét nem érinti.)

Az egyszerűsítés azt is jelenti, hogy a hatóság a jogorvoslatról való tájékoztatást mellőzi, és az indokolás csak a döntést megalapozó jogszabályhelyek megjelölésére szorítkozik. Ez ebben az esetben – az ügyfél szempontjából – garanciális problémákat nem vet fel, hiszen a kérelmének megfelelően döntött a hatóság. Egyszerűsített döntés hozható az önállóan nem fellebbezhető végzésről és az egyezség jóváhagyásáról.

A hatóság döntést a következő formákban hozhat:

- A hatóság a döntést *külön okiratba* foglalja. Ez a leggyakrabban alkalmazott megoldás.
- A döntés *jegyzőkönyvbe* foglalását akkor célszerű alkalmazni, ha az ügyfél szóbeli kérelméről jegyzőkönyvet vettek fel.
- Ha a hatóság az ügyfél kérelmét azonnal teljesíti, elegendő lehet a döntést az ügyiratra feljegyezni.
- A hatóság döntését jogszabályban meghatározott adattartalommal az e célra *rendszerezített formátumban* adja ki (például hatósági bizonyítvány, hatósági igazolvány).

A hatósági eljárás és döntéshozatal egyik speciális megjelenési formája, ha az ügy elbírálása során szakhatóság megkeresésére is sor kerül. Ez a közreműködés tartalmát tekintve megosztott hatáskörgyakorlás, „együttműködés”.

A *szakhatósági állásfoglalás* tartalmára, amely lényegét tekintve döntés, és alapvetően határozza meg az ügy elbírálását, a határozat tartalmára vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni. A szakhatósági állásfoglalás tartalma (rendelkező része és indokolása) az érdemi döntés lényeges, nélkülözhetetlen eleme. Az állásfoglalás az ügyfél szempontjából lehet kedvező vagy kedvezőtlen. Az utóbbi esetben kiemelten fontos a meggyőző indokolás. A szakhatóság állásfoglalásának be nem szerzése vagy „kikerülése” a legsúlyosabb eljárási jogsértések közé tartozik.

⁵⁴ A rövidítés csak akkor fogadható el, ha az indokolásban többször kell hivatkozni ugyanarra a jogszabályra, s az első, még nem rövidített formában való hivatkozásnál feltüntetik, hogy a továbbiakban milyen rövidítéssel jelöli a határozat az adott jogszabályt.

1.3.2. A döntés különös fajtái

Az Ákr. – a Ket.-hez képest – fenntartja a döntés két fajtája közötti megkülönböztetést (*határozat és végzés*).⁵⁵

A törvény IV. Fejezete *A hatóság döntései* cím alatt a határozat és végzés mellett további két döntési típust sorol fel: az egyezség jóváhagyását és a hatósági szerződést. Az V. Fejezet további döntéstípusokat tartalmaz: a hatósági bizonyítvány, igazolvány és a hatósági nyilvántartásba történő bejegyzés, valamint ezek megtagadása határozat(nak minősül).

További nevesített döntések az Ákr.-ben:

- *Az ideiglenes intézkedés.*⁵⁶ Az ideiglenes intézkedés olyan döntés, amelyet a hatóság különleges helyzetben köteles megtenni. A rendkívüli viszonyok az általánostól eltérő eljárási szabályokat és azok alkalmazását teszik szükségessé.

A törvényhozó a rendkívüli helyzetben bekövetkező érdek- és értéksérelmekre tekintettel kivételt tesz a hatáskör gyakorlásának jog- és rendeltetésszerű gyakorlása alól. Az ideiglenes intézkedés megtételére egyaránt sor kerülhet a hivatalbóli és a fél kérelmére induló eljárásban. A hatóság fellépése azonban nem az eljárás módjához, hanem a törvényben meghatározott helyzethez kapcsolódik.

Az illetékes hatóság az ideiglenes intézkedés szükségességét felülvizsgálja, és megteszi a szükséges intézkedéseket. Amennyiben egyetért, vagy részben egyetért az intézkedéssel, azt érdemi döntéssel helyben hagyja. Az egyet nem értésről az Ákr. nem rendelkezik, jóllehet az intézkedés során az ügyfelet jog- és jogos érdeksérelem is érheti. Az ideiglenes intézkedés felülvizsgálatánál nem érvényesül a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme. Az ideiglenes jellegből következik, hogy erre nem lehet jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokat alapozni.

Az ideiglenes intézkedési köteletség előírásának a célja, hogy a hatóságok ne csak szemléltető legyenek a kárral vagy veszéllyel fenyegető helyzet bekövetkezésének, hanem tegyék meg a tőlük elvárható szükséges intézkedéseket. Az ideiglenes intézkedés elmulasztásából eredő károkért az azt mellőző hatóság – nézetünk szerint – felel. Az esetleg hibás ideiglenes intézkedésért azonban általában nem. E nézet mellett szól az a körülmény, hogy a hatóságokat visszatartaná az ideiglenes intézkedéstől, ha számolniuk kellene felelősségükkel olyan helyzetekben, amikor gyorsan és nem egyszer speciális szakértelem hiányában kell cselekedniük. Ilyenkor a hiba elkövetésének lehetősége jóval nagyobb, mint amikor normál ügyintézkedést végeznek. Természetesen a felelősség alóli mentesség nem terjed ki a szándékosan vagy súlyos gondatlansággal teljesített hibás ideiglenes intézkedésre.

- *A biztosítási intézkedés.*⁵⁷ Ha a határozatban megállapított, az eljárás tárgyát képező kötelezettség későbbi teljesítése veszélyben van, biztosítási intézkedésként – végzésben – a teljesítési határidő lejárta előtt elrendelhető pénzkövetelés biztosítása vagy meghatározott dolog zárlata vagy lefoglalása.

⁵⁵ Az Indokolás szerint „annak érdekében, hogy az ügyfelek és az eljárás egyéb résztvevői számára is egyértelmű legyen, hogy a hatóság nem pusztán udvariasságból levelez vele, és a neki küldött irat kihat az eljárásra, eljárásjogi helyzetre vagy végső soron az ügy érdemében hozott döntésre is, indokolt az eljárásvezető döntések végzési formájának fenntartása”.

⁵⁶ Ákr. 106. §.

⁵⁷ Ákr. 107. § (1)–(3) bekezdés.

- Az *ideiglenes biztosítási intézkedés*.⁵⁸ Ha alaposan feltételezhető, hogy a határozatban elrendelhető kötelezettség teljesítése veszélyben van, a hatóság a megtehető biztosítási intézkedéseket – ideiglenes biztosítási intézkedés formájában – három napon belül megteszi.
- A „*jogszerű hallgatással*” létrehozott *határozat*.⁵⁹ Az ügyfél kérelmére indult eljárásban, az Ákr.-ben meghatározott feltételek fennállása esetén nyílik erre lehetőség.
- Az *idézés*,⁶⁰ amely az eljárási döntések egyik speciális típusa.
- *Egyezsége* *jóváhagyó határozat*.⁶¹ Az ügyfelek az egyezségi kísérleten kívül is egyezsége juthatnak, amelynek ki kell terjednie minden lényeges körülményre. Az egyezés önmagában nem elég a benne foglalt joghatás kiváltásához, ehhez szükség van a hatóság általi jóváhagyásra, amely alakszerű határozattal történik.
- Az egyezés jóváhagyásának folyamatában a hatóság szerepe korántsem az asszisztálásra korlátozódik, hanem jogi kontrollt gyakorol az ügyfelek egyezsége felett. Távolról sem biztos, hogy a megállapodás nem ellentétes a közérdekkel, és minden tekintetben megfelel a jogi követelményeknek. A hatóság azonban a felek szándékát nem írhatja felül, és nem kreálhat az ellenérdekű ügyfelek akaratától eltérő, ám neki tetsző „egyezést”.
- Az EU belső piacán a (gazdasági) letelepedés és szolgáltatásnyújtás szabályozása megfelelő érvényesítése érdekében megalkotott, a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvény bevezette az úgynevezett *bejelentési modellt*, amely a hatósági eljárás döntéshozatali rendszerére is közvetlenül kihat.

1.3.3. A döntés közlése

A döntés közlése alapvetően (nem jogi szempontból) egy praktikus, de nagyon lényeges intézkedés: a döntés érintettjei, mindenekelőtt az ügyfél megfelelő módon, ténylegesen értesüljön arról, hogy számára a hatóság milyen jogot vagy milyen kötelezettséget állapított meg.

A döntés közlésének a jogi jelentősége pedig az, hogy a hatósági aktus *joghatásainak beállta* általában a döntés közléséhez kapcsolódik, illetve lényeges határidők számítása a közlés időpontjában kezdődik (például a jogorvoslati lehetőségek igénybevétele). Könnyen felismerhető, hogy a szabályozásnak az ügyfelek szempontjából garanciális jelentősége van.

A közlés felelősségvonzata a hatóságra nehezedik, a hatóságnak kell adott esetben bizonyítania, hogy a közlés (a kézbesítés) szabályszerűen megtörtént-e, illetve eljárása a jogi szabályozásnak minden tekintetben megfelelt. Az ügyfél részéről döntő jelentősége van annak, hogy vajon miért hiúsult meg vagy miért késett a döntés tartalmának megismerése (például az irat kézhezvétele). Lehet, hogy ebben az ügyfél vétlen, de az is előfordulhat, hogy szándékosan törekszik kitérni a döntés átvétele elől.

⁵⁸ Ákr. 107. § (4)–(5) bekezdés.

⁵⁹ Ákr. 80. § (2)–(3) bekezdés.

⁶⁰ Ákr. 58–60. §.

⁶¹ Ákr. 83. §.

A döntéshez csak akkor kötődik joghatás, ha az érintett a döntés tartalmáról *szabályszerűen értesül*. „Az ügyfél tekintetében egy nem közölt, tehát egy nem ismert határozat – még abban az esetben is, ha azon szerepel a kiadmányozásra jogosult aláírása, a pecsét, és postázásra vár – nem válthat és nem is vált ki joghatást.”⁶²

A hatósági döntések közlésének számos fajtája lehet, tekintettel arra, hogy a törvényhozó nem akarja indokolatlanul megkötni a hatóság kezét: olyan közlési módot használjon a törvényi „kínálatból”, amely a legeredményesebb lehet adott körülmények között. Ezek közül kiemelendő *a hirdetményi, az elektronikus és a postai úton történő közlés*.

A hirdetményi közlés lehetősége szigorúan szabályozott, csak különleges feltételek mellett alkalmazható (például az ügyfél lakóhelye ismeretlen). Az elektronikus úton történő közlés térnyerésének kedvez a jogi szabályozás, hiszen az elektronikus ügyintézés terjedéséhez ez is kapcsolódik.

Ha írásbeli a kapcsolattartás, a hatóság a döntést hivatalos iratként vagy írásbelinek minősülő elektronikus úton kézbesíti. Ha jogszabály nem zárja ki, a határozatot és végzést a fentebb meghatározott érintettekkel szóban is lehet közölni. Ennek megtörténtét és időpontját az iratra rá kell vezetni, és az érintettel is alá kell íratni. Ha a jogosult kéri, a hatóság írásban is megküldi a döntést. A törvény lehetővé teszi, hogy meghatározott esetekben a hatóság a döntés közlésekor eltérjen az általános szabályoktól (például életveszéllyel, súlyos kárral fenyegető helyzetben).

A postai úton történő közlés (a kézbesítés) hatékony és napjainkban is (még?) tipikusnak mondható közlési forma. A döntés kézbesítése nem csupán egy a postai szolgáltatások közül, hanem a *hatósági eljárás szerves része*. Ennek tudható be a viszonylag terjedelmes szabályozás, továbbá az is, hogy a döntés közlésére vonatkozó normák között kézbesítési szabályok is találhatók.

A döntés közlésének szabályozása körében az időpontok és időtartamok meghatározása különösen fontos. Az általános szabály szerint az írásban vagy szóban közölt döntés szempontjából a közlés időpontja az a nap, amelyen a döntést közzétették. Ahhoz, hogy a hirdetmény vagy közhírré tétel útján való közlés rendeltetésének meg tudjon felelni, az is szükséges, hogy a közlés célba juttatásához megfelelő határidő rendelkezésre álljon.

Az Ákr. a *közlés szabályait* a döntések eltérő sajátosságaira tekintettel, a döntés formái alapján részben kettébontja. A határozatot a hatóság az ügyféllel, az ügyben eljáró szakhatósággal, továbbá azzal közli, akire nézve az rendelkezést tartalmaz. A végzést a hatóság azzal közli, akinek jogát vagy jogos érdekét érinti, vagy akire nézve az rendelkezést tartalmaz.

Az ügyfél tehát nem kap meg minden végzést. Ez nem is indokolt, például az eljárás egyéb résztvevőjét érintő végzést szükségtelen minden esetben az ügyféllel is közölni. Figyelemmel azonban az ügyféli jogok gyakorlására, ha az ügyféllel nem közzétették, a végzésről kérésére a hatóság egy ízben, külön díj vagy illeték felszámolása nélkül másolatot állít ki.

Az úgynevezett *kézbesítési vélelem* (és ennek beállta) szintén praktikus szempontokat érvényesít: mivel a közléshez lényeges joghatások társulnak, amelyek beállta nélkül az érdemi joghatás megvalósulása is bizonytalan.

⁶² Legf. Bír. Kfv.V.39.252/2010. számú ítélet. A bírói gyakorlat világosan utal rá, hogy szabályszerűen nem közölt döntés adott ügyfél vonatkozásában jogerőssé nem válhat, abból jogok és kötelezettségek nem származhatnak, ellene a jogorvoslati határidő sem nyílik meg. Lásd például: Legf. Bír. Kfv.V.35.044/2009. számú ítélet, Legf. Bír. Kfv.III.37.584/2009. számú ítélet, Kúria Kfv.V.35.297/2017. számú ítélet.

Ezzel a jogi konstrukcióval – adott feltételek fennállása esetén – akkor is a szabályszerű közlés joghatásai állnak be, ha a közlés lényegi eleme, tehát a döntés tartalmának címzett (ügyfél) általi megismerése vagy dokumentálhatóan nem történt meg, vagy teljesen bizonytalan (előbbi esetben a döntés közöltnek tekintése egyértelműen jogi fikció⁶³).

Hogy a kézbesítési vélelem beálltához vezető helyzetnek az okai az ügyfél érdekkörében vagy azon kívül merültek fel, a következmények szempontjából gyakorlatilag másodlagos. Ez is mutatja, hogy a kézbesítési vélelem intézménye az *opportunitás és a praktikus* szempontjait engedi érvényre jutni a közlés garanciális elemei helyett – kivételesen és szigorú korlátok között.

1.4. A jogerő (véglegesség). A döntés kisebb jelentőségű hibáinak orvoslása⁶⁴

1.4.1. A jogerő (véglegesség)

Az Ákr. az elnevezésen változtat: a közigazgatási hatósági eljárás szabályozásából kivonja a *jogerő* megjelölést, helyette a *véglegességet* vezeti be. A hatóság döntése végleges, ha azt a hatóság már – a törvényben meghatározott kivételekkel – nem változtathatja meg.⁶⁵ E szabály miniszteri indokolása szerint: „Osztva a német közigazgatás-tudomány egyöntetű álláspontját, amely különbséget tesz a bíróság döntéséhez kapcsolódó jogerő (Rechtskraft) és a közigazgatási hatósági döntéshez kapcsolódó ún. Bestandskraft között, a törvény szakít a közigazgatási jogerő fogalmával. Az anyagi jogerő (tehát a döntés megtámadhatatlansága és megváltoztathatatlansága) ugyanis kizárólag a bíróság döntéséhez kapcsolódhat.” Ehhez fűzhető, hogy mindeddig is pontosan így volt, ezért nevezték a közigazgatási jogerőt *alaki jogerőnek* több mint száz éve. Továbbá, azért a bíróság bármely döntéséhez sem kapcsolódik anyagi jogerő; mi több, a bíróság legtöbb döntése alaki jogerejű.⁶⁶

Az kétségtelen, hogy a hazai szakirodalomban eddig fel sem merült az alaki jogerő más műszóval való felváltása, így túl sokan nem osztották a német közigazgatás-tudomány egyöntetű álláspontját úgynevezett *Bestandskraft*-ügyben, amely magyarul véglegességet jelent ezek szerint. Ezzel természetesen a jogi fogalmak közül nem tűnik el az alaki jogerő, mert a bíróságnak továbbra is léteznek alaki jogerejű döntései, nem csak anyagi jogerejűek, viszont az a hatóság, amely szinte kizárólag alaki jogerejű döntéseket hozhat, most már „végleges” elnevezéssel dönt. (Az elnevezés igazán találó, mert ez a véglegesség addig tart, amíg azt a hatóság meg nem változtatja; ezért lehet, hogy a „véglegesség” még találabb lenne az anyagi jogerő elnevezésére, természetesen bírói ítéletekre, és nem közigazgatási határozatokra.⁶⁷)

⁶³ A „vélelem” kifejezést az Ákr. és a Kp. már nem is alkalmazza, a Pp. pedig kifejezetten *kézbesítési fikcióról* szól.

⁶⁴ Az 1.4. alfejezet Tamás András írása. Az alfejezet a következő munka átdolgozott és bővített változata: TAMÁS 2012, 319–324/3., 356–358.

⁶⁵ Ákr. 82. § (1) bekezdés.

⁶⁶ Lásd például e körben a Kúria Kfv.V.35.452/2012/6. számú ítélet megállapításait.

⁶⁷ Az indokolás szerint „a jogerő jelenleg is két (alaki és anyagi) értelemben jelenik meg a közigazgatási eljárásban, amely tudományos fogalom lévén nehezen érthető mind az ügyfelek, mind az ügyintézők számára.” Ebből aligha vitatható, hogy a „véglegesség” – lehet nem tudományos fogalom, ám kérdés, hogy milyen könnyen érthető.

A *jogerő* vagy jogerősség a jogalkalmazói döntés *érvényességét* jelöli; a jogalkalmazói döntésnek lényeges tulajdonsága vagy meghatározó tulajdonságainak egyike. A jogalkalmazói eljárásnak a szabályossága, szabályba foglalása alapvetően eljárási jogi kérdés. Tartalmának megjelölése lehetséges *jogszabályok* alapján, a jogalkalmazói *gyakorlat* figyelembevételével, továbbá az *elmélet* vagy jogtudomány idetartozó tantételei szerint.

Jogszabály nem mindig szokta meghatározásba foglalni azt, hogy mi a jogerő általánosan kötelező jelentéstartalma. A jogerő vagy jogerősség normatív fogalom, ha jogszabály szövegében előfordul. A jogerő normatív fogalom volt például a Ket. szabályrendszerében, mert ez a kifejezés sokszor olvasható abban, ám különféle összefüggésekben, vonatkozásokban, de egyszer sem definícióként, egyöntetű meghatározásként. Esettípusonként szólt arról, hogy mikor jogerős, és mikor nem az egy jogalkalmazói döntés, valamint arról, hogy annak milyen jogi következményei lehetnek.

A *jogalkalmazói gyakorlat* arra törekszik, hogy úgy járjon el, ahogyan azt jogszabályok írják elő. Nem alkotja, de alkalmazza a hatályos – jogalkotó által létrehozott – (pozitív) jogot. Gyakorlatában megmutatkozik, hogy a hatályos jogot mennyiben lehet következetesen alkalmazni, vagy mennyiben nem, de semmiképpen sem célja vagy rendeltetése a hatályos jog kifogásolása, kritikája. Mértékadó lehetne önmagában például abból a szempontból, hogy egy jogszabály ténylegesen helyes-e, kifogástalanul alkalmazható-e, vagy sem, de ez mégsem itt összpontosul, hanem egy harmadik pozíciónál, a jogtudománynál, kritikusan pedig a politikusoknál.

A *jog tudománya* vagy elméleti művelése nem jogi gyakorlat: nem jogalkotás és nem jogalkalmazás. A joggyakorlat e két területe – jogalkotás és jogalkalmazás – az elmélet számára vizsgálati tárgy. Megmagyarázhatja a jogalkotás és a jogalkalmazás elméleti helyességét vagy helytelenségét, más elméletekkel vitázhat, vagy elfogadhatja azok érveit; lehet megnyerő vagy hatástalan a jogi gyakorlatban. Sokféle vagy sokszínű „jogerő”-magyarázatra az elmélet vagy tudomány területén lehet számítani, közülük azonban egyik sem kötelező. A jogerőről az elmélet (vagy tudomány)⁶⁸ rendszerint azon az alapon foglal állást különféleképpen, hogy a jogalkalmazói döntés jogerejét *eljárási jogi* vagy *anyag jogi* jogintézménynek tekinti, illetve e kettő *együttesének*. Ez utóbbi változatban sem mindegy, hogy mennyiben és miben lehet a jogerősség eljárási jogi, illetőleg anyagi jogi tulajdonság.

Nyilvánvaló, hogy a jogerő a tételes jog és annak jogalkalmazói gyakorlata számára abban az értelemben kérdés, hogy egy döntéssel mit lehet tenni, az elmélet számára pedig úgy is, hogy szabályozását miért észszerű elfogadni vagy megváltoztatni. A jogalkalmazói döntés érvényességének és érvényesíthetőségének kérdése különösen azóta foglalkoztatja a jogalkotást, a jogalkalmazást és az elméletet, amióta a jogalkalmazói eljárás részletes szabályozása létezik. Vagyis az eljárási jog önálló megjelenése óta. Ténylegesen a magánjogi (polgári jogi) és a büntetőjogi eljárás szabályozása jelent meg előbb, mint a közigazgatási eljárásé, többnyire színvonalas és részletes törvénykönyvekbe foglalva.

Ezek a perrendtartások a döntés jogerősségét főleg a *bírói ítéletre* figyelemmel rendelték. Az ítéletről ma is feltételezhető, hogy az a legmagasabb színvonalú bírói teljesítmény, amelynek megfelelő garanciái vannak. Így például az ítélethozatalt tárgyalás előzi

⁶⁸ Vesd össze például MAGYARY Zoltán (1942c): *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a 20. század államában, a magyar közigazgatás szervezete és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 612–622.

meg; azt *kontradiktórius* eljárásban hozzák. A jogerő témájához elsősorban az ítéletek megfellebbezhetősége illik, vagyis az, hogy az ítélet érvényességét eleve befolyásolja a fellebbezés lehetősége. A bíróság a per során természetesen egy másik döntésformát is alkalmaz, ez a végzés. Ennek érvényessége is meghatározható a jogerő fogalmával, ám nyilvánvalóan nem mindig megegyezően az ítélet jogerejével. Végül a bíróság *peren kívül* is eljár. Ebben az eljárásban nem ítélettel, hanem végzéssel dönt: nemperes eljárásban ítéletet hozni nem lehet. A perben és a peren kívüli eljárásban hozott végzések jogerőssége nem feltétlenül minden tekintetben azonos. A bírói döntések jellegzetessége továbbá, hogy a fellebbezést is bíróság dönti el; bármely jogorvoslat a bírói eljárásban vizsgálható.

A *jogerő* bizonyos értelemben a magánjogi jogvita (per) „végleges” eldöntése, befejezettsége. A jogerős ítélet ellen többnyire lehet még további – rendkívüli – jogorvoslattal élni, például perújítással, ám az egy újabb kérdés; az eljárás feltétele egy jogerős ítélet. A jogerő intézménye rendszerint arra alapított, hogy egyszer minden jogvitát le kell zárni, nem lehetnek örök időkre vitatható ügyek, és ez csakugyan megoldható.⁶⁹ Az ítélet lényeges eleme, hogy mi történt (*tényállás*), továbbá az arra irányadó jogszabály szerint mi legyen (*ítélet rendelkezése*). Az ítélet feltételei elvileg adottak, mert a bíró legtöbb ügyben már megtörtént esetet vizsgál, s rendszerint az egyidejűleg hatályos jogszabályt alkalmazza; annak megfelelően rendelkezik. Egy polgári jogi perben érvényesített alanyi jog (igény) közvetlenül az anyagi jogra alapozott, ezt bírálja el a bíró; tényeket és jogokat. Mindkettő egyaránt tisztázott ítéletében, amely kifejezetten az eljárásban érvényesített jogosultságra, illetve kötelezettségre vonatkozik. Vagyis *jogilag* számításba vehető (releváns) tényállás és az ahhoz tartozó alanyi jog, amelyek együtt érvényesek. Azonos érdekeltek, peres felek között azonos tényállású ügyben az arra irányadó jogszabályok alapján hozott (elsőfokú) ítélet jogerős, ha azt az érintettek elfogadják, nem vitatják, fellebbezési jogukkal nem élnek. A másodfokú (vagy további fokú) bíróság döntésének jogereje ettől annyiban eltérő, hogy további fellebbezés megengedett-e, vagy sem. Ha a fellebbviteli bíróság döntése nem fellebbezhető, az *nyomban* jogerős.

A jogerős ítélet tehát nem fellebbezhető, nem vitatható, nem lehet megváltoztatni, rendelkezéseit érvényesnek kell tekinteni, és végrehajtható. Tartalmát pedig helytállónak, igaznak kell tekinteni (*res iudicata pro veritate habetur*), ezért újabb ítéletnek nincs helye (*ne bis in idem*).

Némi egyszerűsítéssel ez lenne a bírói ítélet jogerejének jellegzetessége. A téma irodalma terjedelmes, alapos, nálunk is, legalább 120 éve.⁷⁰

A jogalkalmazói – akár a bírói – döntések jogereje nem egyforma, ezért olykor a jogszabályok vagy inkább a szakirodalom változataikat megkülönbözteti egymástól: így használatos például alaki jogerő, anyagi jogerő, relatív és abszolút jogerő,⁷¹ pozitív és negatív jogerő stb. megjelölés is. Az alaki és anyagi jogerőről nagyon leegyszerűsítve az állítható, hogy az *anyagi jogerő* a bírói-jogalkalmazói döntés megtámadhatatlansága, végérvényessége rendes eljárásban. A felek egymás ellen ugyanazon jog iránt újabb pert nem indíthatnak, az elbírált jogot egymással szemben nem tehetik vitássá (*ne bis in idem*), eltekintve itt a rendkívüli eljárásoktól. A bírói *ítéletek túlnyomó többsége* anyagi jogerejű. Egy gyer-

⁶⁹ Vessd össze BAUMGARTEN 1917, 35–36.

⁷⁰ Klasszikus magyarázata például Plósz Sándor vagy Magyary Géza műveiben olvasható.

⁷¹ Lásd a klasszikusoknál például KRISZTICS 1915, 43–44.; TOMCSÁNYI Móric (1916): *Jogerő a közigazgatási jogban*. Budapest, Franklin Társulat. 10.

mektartásdíjat megállapító ítélet viszont nem zárja ki az újabb eljárást és ítélethozatalt; ebben az esetben az ítélet nem anyagi jogerejű, hanem *alaki jogerejű*. Hasonló például a közös tulajdon használatáról hozott ítélet is. Az alaki jogerő – meghatározott esetben – lehetővé teszi az újabb eljárást és érdemi döntéshozatalt. Továbbá a bíróság végzései legtöbbször alaki jogerejűek. Egyszerűsítve ez azt jelenti, hogy ugyanabban a tárgyban újabb végzés hozható, vagy az alkalom megszűnte folytán a végzés (előírása) már nem számít.

A perjog szabályai és tudománya már szinte minden kérdést rendezett, illetve feltett a jogerővel összefüggésben, amikor az egész probléma új megvilágításba került, természetesen a közigazgatási eljárásjog egységesítésekor.

A 19. század végén Európában egyre több országban létesült *közigazgatási bíróság*, amely közigazgatási döntések bírói felülvizsgálatát látja el, s egyre kevesebb országban tartozott ez az általános hatáskörű bírósághoz. Ugyanakkor vált időszerűvé a közigazgatási eljárás részletes, illetve átfogó szabályozása is. Ennek első, mintaértékű megoldása az osztrák közigazgatási eljárási törvény 1925-ből, amely módosításokkal jelenleg is hatályos. Akkor már jól ismert a bírói eljárás teljes problematikája, a büntető- és a magánjogi perjog törvénykönyvbe foglalt, rendszeres szabályozása, több országban legalább százéves gyakorlattal. Ezek mintaértékűek a közigazgatási eljárás szabályozása számára.

Nyilvánvaló azonban az is, hogy a közigazgatási eljárás célja, értelme, rendeltetése, feltételei nem egybevágók a bírói eljárással. Nem lehetnek szabályaik azonosak, de még eljárási jogi intézményeik sem feltétlenül. Jellegzetesség, hogy a bírói eljárás a *bírósági szervezeten belüli* működés, amelyből nincs kilépés: az elsőfokú bíróság döntését kizárólag a másodfokú, a harmadfokú stb. bíróság ítélteti meg (attól függően, hogy a fellebbezés elbírálásának szervezetrendszere hány fokon szervezett). A közigazgatási döntések jogorvoslata viszont *kilép* a közigazgatás szervezetrendszeréből, ha a közigazgatási döntés bíróság előtt megtámadható. Márpedig ez kétségtelen mondjuk az osztrák közigazgatási eljárási törvény megalkotásakor, mert ott épp ötven éve létezett akkor közigazgatási bíróság.

A bírói ítéletet tárgyalás előzi meg. A közigazgatási eljárásban az ügyek túlnyomó többségében nem kell tárgyalást tartani. További sajátosság, hogy a bírói eljárás *kérelemre* indul (keresetlevél, vádirat stb.), a közigazgatási eljárás pedig nagyon gyakran *hivatalból*. Az eljárásban érvényesítendő igény nem magánjogi, hanem közjogi természetű többnyire. Inkább kötődik kormányzati manőverekhez és közérdekhez, mint magánjogi privát érdekekhez. Lehet ezekről „örök időkre” dönteni, ha célok, érdekek, jogszabályok folytonosan változnak?

Az elméleti gondolkodók „segítenek” a megoldás érdekében, és történetesen épp Ausztriában. A jogi pozitivizmus leleménye a 20. század első harmadában a jog lépcsőzetes felépítésének kifejtése *Kelsen* és *Merkel* teóriájában. Eszerint minden jogalkotás jogalkalmazás és fordítva; különbségük fokozatbeli a joglépcsőn elfoglalt helyük alapján. A hatóság egyedi ügyben hozott döntése egyedi jogalkotás, mint a bíróság ítélete is. Érvényességüket mindig egy magasabb szintű jogszabályból nyerik. Minden jogalkotás egyúttal jogalkalmazás, érvényességét egyik a másiktól nyeri.

Ez a magyarázat eredeti, rendkívül szellemes, alapjában véve mégis csak teória.⁷² Kifejezetten jogerő ügyében *Merkel* hiteles, aki önálló értekezést írt erről közigazgatási

⁷² A magyar szakirodalom egykorúan vitatta, élen *Moór Gyulával*.

jogászként, s nem általánosságokkal foglalkozó teoretikusként.⁷³ A „jogerősség” eszerint nemcsak a bírói ítélet vagy egyéb bírói döntés tulajdonsága, hanem általánosan alkalmazható fogalom, minden „jogi aktusra”, azaz szerződésre, ítéletre, hatósági döntésre (amelyek individuális normák) és a jogszabályokra is. Ebben az értelemben a „hatályos” és a „jogerős” szinonima, vagyis a jogerősség normatulajdonság, mert a jogalkalmazói döntés is norma, és egyaránt az érvényességet jelöli.⁷⁴

Teóriáktól függetlenül: a jogalkotás nem jogalkalmazás, és a jogalkalmazás nem jogalkotás. A hatalmi ágak elválasztásával a polgári állam állítólag épp ennek kizárására törekszik. Ebben kétféle jogi tevékenység létezik (amely közvetlenül a jogra irányul); jogalkotás és jogalkalmazás, egyúttal kétféle döntés: jogalkotói és jogalkalmazói. Ezek nem cserélhetők fel, és nem helyettesíthetők egymással. A hozzájuk tartozó fogalmi megjelölés (terminológia) sem tetszőleges, bár ténylegesen elvéthető. A *jogszabály érvényessége* nem egyezik meg a *jogalkalmazói döntések érvényességével*.

A jogszabály érvényességét nem lehet „jogerősséggel” jellemezni. Nincs jogerős jogszabály. Érvényes a jogszabály, ha azt a megalkotásához hatáskörrel rendelkező szabályos eljárásban jogszabályalakban megalkotta, kihirdette és hatálybalépéséről rendelkezett. Jogszabály lehet érvényes, valamint hatályos, ha elrendeli alkalmazása kezdetének időpontját. Lehet továbbá érvénytelen, ha hatályon kívül helyezik, vagy egyes rendelkezéseit megsemmisítik. A hatályos jogszabályhoz tartozó vélelem annak általános *ismertsége*, mintegy jogismerési kötelezettség. Bármely jogalkalmazói döntést viszont az ismerhet, akire tartozik, de ez nem vélelem, hanem ténykérdés. „Jogerős jogszabály” azonban nem létezik. Jogerős ugyanis csak egyedi, *jogalkalmazói döntés* lehet, amely ellen rendszerint törvényes jogorvoslati lehetőség biztosított. A jogalkalmazó döntése nem lehet addig jogerős, amíg ellene fellebbezési jog érvényesíthető.

Vagyis a jogalkotói döntés eleve különbözik a jogalkalmazóitól, ha az a kérdés, hogy azt ki hozhatja, milyen eljárási szabályok szerint, milyen eljárásban, milyen formában, s az kire érvényes vagy kötelező, s az kifogásolható-e. A jogszabály érvényességét érvényes létrejötté és alkalmazásának tényleges kötelezettsége (hatálya) fejezi ki. Egy jogszabály tehát sohasem „jogerős”, mert a jogerő a jogalkalmazói döntések tulajdonsága. Ugyanígy bármely jogalkalmazói döntés sem lehet „hatályos”, mert az csak jogszabály tulajdonsága lehet. Nyelvi, logikai és dogmatikai értelemben egyaránt.

Jogszabályban azonban minden leírható, ha van, aki azt hatáskörében eljárva hajlandó kiadni. A Ket.-ben „hatályos végzésről”,⁷⁵ „eljárási cselekmény hatálytalanságáról”⁷⁶

⁷³ MERKL, Adolf (1923): *Die Lehre von der Rechtskraft entwickelt aus dem Rechtsbegriff*. Leipzig–Wien, Franz Deuticke. Vesd össze még TOLDI Ferenc (1956): Az államigazgatási szervek aktusainak jogereje. *Jogtudományi Közöny*, 11. évf. 1. sz. 41.

⁷⁴ Miért érdemes ezt említeni? Elvégre hol van már Kelsen és Merkl? Úgy tűnik, hogy szellemében itt van. Már ahol. A nálunk használatos közigazgatási tankönyvekben a jogerősség kérdése technikai ismertetés. Elméleti magyarázat egyben található. [VARGA Zs. András (2007): Jogerő és végrehajthatóság a hatósági eljárásban. In PATYI András szerk.: *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest, Dialóg Campus. Lásd különösen 545–553.] A szerző elméletileg a Kelsen–Merkl-konceptió alapján áll, bár érdekes módon Merklre külön nem hivatkozik. Elfogadható, hogy a közigazgatási határozat jogereje „alaki jogerő”. A magyarázatból azonban az is következne, hogy ezen túl nincs is másféle jogerő. Mert jogi norma és jogalkalmazói érdemi döntés egyaránt jogerős lehet, ha annak érvényességét ezzel, illetve ebben az értelemben fejezzük ki.

⁷⁵ Ket. 16. § (4) bekezdés.

⁷⁶ Ket. 32. § (8) bekezdés.

szerezhettünk tudomást. A problémát megszüntette az Ákr. azzal a megoldással, hogy mellőzi a „hatályos” vagy „jogerős” megjelölést; a döntés egyik sem, azaz „végleges”.⁷⁷ A közigazgatási döntés (akár végzés, akár határozat) alapján véve – vagyis szinte mindenkor – alaki jogerejű lehet. A Ket. úgy rendelkezett, hogy a kérelmet a hatóság érdemi vizsgálat nélkül elutasítja, ha a hatóság a kérelmet érdemben már elbírált, 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.⁷⁸ Ebből *a contrario* következik, hogy nem utasítható el (vissza) a kérelem, ha a tényállás nem változatlan, illetve a jogi szabályozás nem változatlan. Tehát ha egy döntés jogerőssége ahhoz köthető, hogy mi történt (tényállás), és annak jog szerint mi a minősítése, akkor közigazgatási ügyben akár egyik, akár másik, akár mindkettő alapja lehet újabb döntéshozatalnak. Ha az ügyben hozott jogerős döntés után a döntés alapjául szolgáló tények lényegesen megváltoznak, vagy időközben az esetre irányadó jogi szabályozás megváltozott, s az hatással lehet a felek vagy az ügyfél jogi helyzetére, új döntéshozatal lehetséges vagy szükséges. A körülmények jelentős változása vagy az azokra irányadó új – a korábbtól eltérő tartalmú – jogi szabályozás alapja lehet ugyanabban az ügyben újabb döntés meghozatalának.⁷⁹ Nem érvényesül az újabb eljárás kizárása (*ne bis in idem*); ellenkezőleg, emiatt épp újabb eljárás és újabb döntés lehet indokolt. Az eljárás a korábbi döntéshez képest annak alaki jogerején alapul. Mivel ez általános a közigazgatási ügyekben, ezért a közigazgatási eljárásban hozható érdemi döntés alapozó szabálya – bármely bírói ítélettel ellentétben – a változtathatóság, az alaki jogerejű döntés, azaz végleges döntés. Ennek jellegzetessége, hogy *végrehajtható*.⁸⁰

1.4.2. A döntés kisebb jelentőségű hibáinak orvoslása saját hatáskörben

A döntés kijavítása, kicserélése és kiegészítése ismert és jellegzetes művelet a közigazgatási eljárási jogban. A Ket. megalkotásakor ezt a törvény *jogorvoslatként* szabályozta. A 2008-as Ket.-Novella szerint a közigazgatási döntés kijavítása, kiegészítése, kicserélése *nem jogorvoslat*. E módosító törvény indokolása szerint „a Ket. helytelenül a jogorvoslati és döntés-felülvizsgálati eszközök között szabályozta a kijavítás és kiegészítés jogintézményeit, holott ezek nem minősülnek jogorvoslati eszköznek”.

A miniszteri indokolásából megtudható továbbá, hogy már a 22/1995. (III. 31.) AB határozat részletesen elemezte a jogorvoslathoz való jog tartalmát. Ebben a határozatban az Alkotmánybíróság többek között megállapította, hogy a jogorvoslat fogalmi eleme az, hogy a döntés jogot vagy jogos érdeket sért, ahhoz van joga a személynek, hogy állítsa

⁷⁷ Lásd például: Ákr. 35. § (3) bekezdés, 89. § (4) bekezdés, 114. § és 132. §.

⁷⁸ Ket. 30. § e) pont. Az Ákr. 46. § (1) bekezdés b) pontja lényegileg hasonlóan rendelkezik, amikor kimondja, hogy a hatóság a kérelmet visszautasítja, ha az ugyanazon jog érvényesítésére irányuló kérelmet a bíróság vagy a hatóság érdemben már elbírált, és a kérelem tartalma, valamint az irányadó jogi szabályozás nem változott. (Az *anyagi jogerőt* és annak hatásait egyébként a hatályos Pp. nevesíti 360. §-ában, a Kp. pedig a 96. §-ában.)

⁷⁹ Lásd e kérdéskör kapcsán például a Kúria Kfv.VI.35.101/2016/10. számú, felülvizsgálati ügyben hozott ítéletét, valamint az ennek kapcsán benyújtott alkotmányjogi panasz alapján született 3133/2017. (VI. 8.) AB határozatot, amely a jogerőnek a közigazgatásban való értelmezésével kapcsolatos megállapításokat is tartalmaz.

⁸⁰ Ákr. 132. §.

a döntés jogos érdeket vagy jogot sértő voltát. Az orvoslási eszköz, amelynek nem feltétele az ilyen állítás, alkotmányjogi értelemben nem jogorvoslat; a *döntés* ellen lehet jogorvoslattal élni. Az Alkotmánybíróság korábban is kizárta az igazolási kérelmet a jogorvoslati eszközök köréből, mert az nem a sérelmes döntés felülvizsgálatára és a döntésre közvetlenül visszaható újabb határozat hozatalára irányul, hanem valamely perbeli cselekmény következményének elhárítására szolgál.

Az indokolásban említett okfejtés a Ket. előkészítése során is *ismert volt*. Lehetséges, hogy azok a jogtudományi vélemények, tantételek is, amelyek szerint *döntés kijavítása, kiegészítése vagy kicserélése fogalmilag nem „jogorvoslat”*.

Az Alkotmánybíróság 87/2008. (VI. 18.) AB határozatában ismét foglalkozott a jogorvoslati jog alkotmányos tartalmával, s azt állapította meg, hogy tartalma szerint a jogorvoslathoz való jog az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségének biztosítását jelenti. Ebből is következik, hogy a *jogorvoslat* fogalmilag másik, magasabb fórum eljárása. Aki *saját tévedését* javítja ki, nem más fórum döntésének hibáját javítja ki. Vagyis a Ket. figyelemre méltó, korábbi újítása – amely szerint a hibás szövegű döntés kijavítása jogorvoslat lenne – hatálybalépése után alig három évvel megdőlt; az téves elképzelés volt akkor is, ha annak valamilyen önálló „filozófiája” (?) lett volna a Ket. megalkotói részéről. (Persze filozofálás helyett célszerű lett volna a polgári perrendtartás megfelelő részének elolvasása.) Kijavítás nem érintheti a határozat érdemi részét, azaz nem változtathatja az ügyfél jogait vagy kötelezettségeit.⁸¹ A döntés kijavításának kérhetőségéről sem a Ket., sem az Ákr. nem rendelkezett határidő megjelölésével. Rendelkezés hiányában az tehát bármikor előterjeszthető. A kijavításról rendelkező döntés ellen – akár határozat, akár végzés – jogorvoslatnak a Ket. szerint *nem volt* helye.

A döntés *kiegészítését* a Ket. 81/B. §-a szabályozta arra az esettípusra, ha a hatóság az ügy érdeméhez tartozó kérdésben *nem döntött*, vagy döntéséből jogszabállyal előírt kötelező tartalmi elem *hiányzott*. A *kiegészítés* ellen – akár határozat, akár végzés – jogorvoslatnak volt helye ugyanúgy, mint az eredeti döntés ellen. A döntés kiegészítése jóhiszeműen szerzett jogokat nem sérthetett (nem érinthetett), továbbá arra a döntés jogerőre emelkedésétől számított egy éven belül kerülhetett sor.

Mindezek után egy „elméletileg vagy filozófiájában” letisztult szabályt állapít meg az Ákr. 90. §-a (a döntés kijavítása) és 91. §-a (a döntés kiegészítése), amely újdonságként akkor is a hatóság kötelessége, ha arra az ügyfél hívja föl a figyelmét. Az itt szabályozott döntéshozatal nem jelentéktelen a gyakorlatban, ugyanakkor aligha tartható komoly elvi kérdésnek, aminek bármilyen „filozófiája” lehetne. Inkább e csaknem jelentéktelen probléma eddigi magyarázatai azt tehetik kérdésessé, hogy a *jogorvoslat* fogalma, amely többféleképp is elképzelhető és magyarázható, egyáltalán nélkülözhetetlen-e, azaz alaki gyűjtőfogalomként

⁸¹ Lásd a Legf. Bír. Kfv.7.967/2010/6. számú, felülvizsgálati eljárásban hozott ítéletet. Ehhez hasonlóan egy másik ügyben a bíróság kimondta, hogy nem tekinthető kijavításnak a határozat rendelkező részét érdemben érintő kiegészítés, lásd: Kúria Kfv.V.35.430/2014. számú ítélet. Ugyanakkor viszont pusztán névelírás miatt kijavíthatónak (és nem hatáskör hiányában hozott, semmis döntésnek) minősült az a közigazgatási határozat, amelyben helyes fejrész és kiadmányozói aláírás mellett a hatáskör gyakorlójának nevét tévesen tüntették fel. Lásd: Kúria Kfv.VI.35.030/2013/6. számú, felülvizsgálati ügyben hozott ítélet.

fenn kell-e tartani. Egyelőre – helyeselhetően – a döntés kijavítása vagy kiegészítése tárgyában hozott döntés ellen ugyanolyan jogorvoslatnak van helye, mint az eredeti döntés ellen volt.⁸²

1.5. A hatósági szerződés⁸³

A *hatósági szerződés* a közigazgatási szerződés egyik sajátos vagy különleges alakja. A közigazgatási szerződések is egy általánosabb körbe sorolhatók: a *közszerződésekhez* vagy *közjogi szerződésekhez*. A „közjogi szerződést”, illetve „köszerződést” jogszabály nem definiálja, ám az ebbe a körbe sorolható egyik különleges változatot – a hatósági szerződést – eljárásjogi szempontból először a Ket. rendezte. A közszerződés vagy közjogi szerződés valamennyi alakja elsősorban *anyagi jogi kérdés*. A hazai tankönyveken kívül néhány munkát indokolt említeni⁸⁴ (s az ezekben hivatkozott irodalmat). A külföldi irodalom bőséges, nemcsak a francia és német, a spanyol, angol, osztrák és skandináv szerzők munkái is tanulságosak.

A *közjogi* vagy *köszerződés* fogalmilag szerződés. A *szerződés (contractus)* általános értelemben jogilag beszámítható érdekegyeztetési technika. *Szerződés* valamely jogviszony rendezése, amelyet a szerződő felek kölcsönösen megegyező (egybehangzó) szerződési akaratnyilvánítása hoz létre (egyetértés – konszenzus), amely a szerződés részeszeit, a szerződő feleket kötelezi, jogosítja, vagy egyaránt kötelezi és jogosítja. Szerződés jogviszonyban keletkezik és jogviszonyt rendez. A szerződéssel a felek viszonya egyedileg rendezett, amelyre a szerződés kikötései irányadók. A szerződésben a jogviszony *alanya*, *tárgya* és *tartalma* egyaránt a szerződéssel meghatározott: a konszenzus mindhárom elemre kifejezett. Létrejöttének általános feltétele a hatályos jog (jogrendszer) abban az értelemben, hogy az rendelkezik arról, hogy *ki* lehet jogviszony alanya, *mi* lehet jogviszonynak tárgya (milyen kötelezettség, illetve jogosultság), továbbá a jogviszony tárgyára nézve a jogalanyoknak milyen *helytállási* kötelezettségük (*felelősségük*) állhat fenn. A szerződés előfeltételezi a jogviszony említett mindhárom elemének a tényleges meglétét. Szerződést az köthet, aki önálló jogalanyiséggel rendelkezik, a szerződés tárgyát képező kötelezettséget, illetve jogosultságot legalább elvileg teljesítheti, s ha azt vállalta, de nem teljesítené, az rajta számonkérhető, felelőssége megállapítható, vagyis magatartása (cselekvése vagy mulasztása) *jogilag beszámítható*. Tegyük fel, hogy ez bármely szerződés általános dogmatikai jelentése.

A szerződés hagyományos és jellegzetes jogintézmény a *magánjogban* és a nemzeti jogban. A hazai jogi gondolkodás a szerződés fogalmát szinte kizárólag annak civiljogi jelentéséhez társítja, azaz a szerződés polgári jogi fogalmából indul ki.

⁸² Lehet, hogy elátkozott szabályozási tárgy ez. Az Ákr. 91. § (5) bekezdése tartalmilag kifogástalan. Nyelvileg azonban – laikus számára – a rébusz szintjén álló kijelentés: „A kiegészítést közölni kell azzal, akivel a kiegészített döntést közölték.”

⁸³ Az 1.5. alfejezet Tamás András írása. Az alfejezet a következő munka átdolgozott és bővített változata: TAMÁS 2012, 326–338.

⁸⁴ HARMATHY Attila (1983): *Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás*. Budapest, Akadémiai; ÁDÁM Antal (2004): A közjogi szerződésekről. *Jura*, 10. évf. 1. sz. 5–17.; PETRIK Ferenc (2005): A közigazgatási aktus alakváltozása, a közszerződés. *Magyar Közigazgatás*, 55. évf. 5. sz. 267–275.; HORVÁTH M. Tamás (2005): *Közmenedzsment*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus; LAPSÁNSZKY András (2009): *A hírközlés közszolgáltatási-közigazgatási rendszerének fejlődése és szerkezeti reformja*. Budapest, HVG-ORAC.

A szerződés azonban *közjogi* alapintézmény is. Elterjedt vélemény nálunk, hogy a közjogban növekszik a szerződés jelentősége, s az a magánjog térhódítása: a közjog „magánjogiasodik”, esetleg „kontraktualizálódik”. Ez részben igaz, mégsem változtat azon, hogy a szerződés nem idegen újszerűség a közjogban, legfeljebb felhasználási lehetőségei bővülnek.

A nemzetközi közjogi szerződések sem újdonságok, s aligha vélhetők nem közjogi szerződésnek. Mégis azokban a polgári jog alapelvei olykor csak erős fantáziával ismerhetők fel. Ebből nem következik az, hogy a közjogi szerződéseknek alapmodellje a nemzetközi szerződés lenne. Érv lehet mégis ahhoz, hogy a közjogi vagy közszerződések nem feltétlenül olyanok, mint a polgári jogi szerződések. Ha így állunk, akkor a közjogi szerződéseknek nem a magánjog vagy polgári jog a mértéke.

A 19. századi *német* vagy *a magyar* 20. századi közjogi gondolkodás hajlamos a szerződést eleve magánjogi (vagyoni) intézménynek vélni, amely a közjogtól idegen: a közjog az állam „impériumát” gyakorolja, parancsol, és nem egyezkedik.

A közigazgatás német változatú aktustana közhatalmi többletet feltételezett a közigazgatási szerv oldalán, amely elvész, ha közigazgatási szerv egyezséget vagy szerződést köt ügyfelével, kiváltképp, ha ragaszkodunk a szerződés civiljogi értelméhez. *Francia* vagy *angol* felfogásban a szerződésnek nem eleve kiindulása a magánérdeket rendező polgári jog, bár eléggé eltérnek egymástól. A klasszikus francia elgondolás lényeges különbséget tulajdonít köz- és magánérdek éles megkülönböztetésének; a közigazgatás alapelve *a közérdek* érvényesítése magánérdek ellenében is. A jogügylet mint jogi aktus (*acte juridique*) közszerződés (*contrat administratif*) esetén is olyan, amelyre mindig, illetve főleg a közjog szabályai irányadók, s nem magánjogiak. (Ilyen anyagi jogi szabályoknak azonban létezniük kell.) Egy szerződés akkor közigazgatási szerződés, ha abban speciális igazgatási szabályok érvényesíthetők. Hatóság szerződhet másik hatósággal vagy magán-személyekkel, ám e szerződésben *közigazgatási szabályok* kifejezettek, érvényesülnek.

Bizonyos szempontból ennek ellentéte az *angol* változat, mert a *common law* nemcsak „magánjog”, de „közjog” is. Szerződés ebben is létezik, mindkét értelemben. A szerződés a *csere* ügyleteinek egyik közvetítője (magánjog), másfelől *kormányzati* vagy szabályozási technika (közjog), s mindkét értelemben az állam működéséhez tartozik. A *common law* szerint jogok és köteleességek egyformán ítéltetők, akár magánosról, akár „közjogi jogalanyról” kell dönten. A klasszikus francia felfogás előbbre helyezi a *közérdeket* a jogos magánérdeknél, az *angol* pedig nem. Közös vonásuk, hogy ezeket *szerződéssel* is lehet rendezni. Mindkét jogrendszerben erről hatályos jogszabályok rendelkeznek. A francia közszerződések szabályai nem egészen olyanok, mint a polgári jogéi. *Angol* változatban még olyanok is lehetnek, ám az *angoloknak* nincs polgári törvénykönyvük. Fel sem merül, hogy a szerződés fogalmát eleve a civiljogból kellene eredeztetni.

Közszerződés vagy *közjogi szerződés*? Az előbbi a *közérdekre*, az utóbbi a *közjogra* utal. A nemzetközi közjogi szerződések nyilvánvalóan közjogi szerződések, de azokat nem nevezik közszerződésnek, mert ezek a *belső* jog intézményei. Európai uniós tagságunktól ez nem lehet határozott választóvonal. A *belső* jogot kiegészítik uniós szabályok.⁸⁵

⁸⁵ Az Európai Unióról szóló Szerződés vagy közösségi irányelvek, mint például korábban a 93/37. irányelv a köz-művekről, a 93/36. irányelv a közbeszerzésről, a 92/50. irányelv a közszolgáltatásokról, a 93/38. irányelv a közüzemekről.

Az uniós szabályozás érinti a fogyasztói szerződéseket is, például a fogyasztói szerződések tisztességtelen kikötéseiről szóló irányelv kötelezi a tagállamokat, hogy olyan jogszabályokat alkossanak, amelyek bírósági hatáskörben lehetővé teszik a fogyasztói szerződések e szempontból való felülvizsgálatát függetlenül attól, hogy a szolgáltató köz- vagy magántulajdon alapján működik.

Közszerződésnek az egyik *alanya* jogképességgel rendelkező közszervezet, azaz közjogi jogi személy lehet. A többi jogalany lehet ugyanilyen, s másféle is: tehát magánjogi jogi személy vagy bárki, aki ügyfél lehet. A jogviszony tárgya olyan kötelezettség vagy jogosultság, amelynek gyakorlása közvetlenül közérdekhez köthető. A jogviszony *tárgya* (kötelezettség vagy jogosultság) jogszabály alapján közjogi jogi személy működésének érdekkörébe tartozik, s annak érvényesítése – a jogosultság, illetve kötelezettség jogviszonyban való gyakorlása – a közjogi jogi személynek jogi kötelezettsége. A jogviszony *tartalma* – a jogi felelősség – átfogja a jogviszony két másik szerkezeti elemét (jogviszony *alanya* és *tárgya*); a jogviszony *alanya* azért tartozik jogi felelősséggel, ami a jogviszonynak a *tárgya*. E három elem együttes megléte az alapja a közszerződésnek.

Gyakorlatilag minden közszerződést *írásba* foglalnak. Szóbeli megállapodással nem jön létre közszerződés. A közszerződéseknek rendszerint kötött szerződés alakjuk van: korántsem „atipikus” vagy „formátlan” szerződések. Az, hogy kormányzati-művelési szempontból mi közügy, nem szabadon mérlegelhető, diszkrecionális szempont jogi értelemben. A közszerződések formalizált szerződésfajták: rendezésük eleve elvárt a jogállamiság eszméje szerint. A közszerződések ugyanis vagy közvetlenül a *közügyon* hasznosításával, felhasználásával kapcsolatosak, vagy valamely *közérdekű* kormányzati *művelet*, manőver teljesítését segítik elő. Mindkét eset feltételezi e szerződések *nyilvánosságát*, áttekinthetőségét, akár „üzleti” vagy „magántitok”-mentességét.

A közszerződés tehát általában bárki számára megismerhető (*transzparens*), ellenében a magánjogi szerződésekkel. A közérdekűség a közérdeklődéssel, a nyilvánossággal is összefügg.

Az egyik típus vagy gyűjtőfogalom a *közügyon* birtoklása, használata, az azzal való rendelkezés: tehát a *tulajdonosi jog* gyakorlása. Köztulajdon eladása, bérlete, használatba adása, továbbá ennek gyarapítása közbeszerzéssel egyaránt az adásvétel vagy csereszerződések ügyleti típusába tartozik. E körben rendszerint nem az ügylet típusa, hanem a jogszabályban megállapított értékhatár minősít abban az értelemben, hogy mi magánjogi szerződés, és mi közszerződés. A közérdek vagyoni jogi kérdésekben értékhatárhoz is igazítható.

S ez mindenkor tételes jogi kérdés. (Nem közszerződés, ha állami szerv leselejtezett irodai felszereléseit kiárusítja, a tulajdonában álló ingatlanokat bérbeadással hasznosítja, vagy kifizeti az általa használt ingatlan közszolgáltatási számláit: ám külön *jogszabály alapján*, például értékhatár megjelölésével ezek is lehetnek „közszerződések”. Ugyanez lehet irányadó az állam javára biztosított eredeti tulajdonszerzés, az elkobzásból adódó tulajdonosi jogosítványok esetében is.) E körbe tartozik az állami *koncesszió*, amely meghatározott tulajdonosi jogok átengedését rendezi, továbbá részben a kisajátítás is.

Ez a szerződési kör jogilag szabályozott, előzményei, hagyományai akár évszázadokra visszavezethetők (például a koncesszió s előképe, az „árrenda”, a közbeszerzés és elődje, a hadi és udvari, majd közszállítások stb.). A szerződési feltételek meghatározása, a versenyeztetés, a fő- és mellékkötelezettségek rendezése közjogi szempontokat sajátosan érvényesít, szinte mindig önállóan, azaz eltérve a magánjogi szabályoktól. Jelenleg is sza-

bályozott jogterület: más kérdés, hogy mennyiben egységes, és a szabályozás megfelelő-e (vagyis alkalmas-e a közérdek érvényesítésére, lehetőség szerint kizárja-e az egyoldalú kivételezést, a korrupciót, a köztulajdonossal szemben a másik szerződő felet nem hozza-e megalázóan méltánytalan helyzetbe, illetve mennyiben ad lehetőséget a köztulajdonosi jog gyakorlójának félrevezetésére stb.).

A közszerződések másik típusa a *kormányzati irányítási technika* eszközeként nevezhető meg. Ezúttal kormány, önkormányzat, közigazgatási szerv nem tulajdonosi (tulajdonkezelői) joga alapján lehet közszerződés alanya, hanem állami feladatköre, végeredményben közcélú hatásköre alapján. Nem tulajdonosi érdekkörből, de hatásköri érdekből szerződhet. Hatáskörének gyakorlásában – mai feltevés szerint – legalább elvileg eredményesebb lehet a megegyezés, mint a hatósági jogalkalmazás, továbbá általános szabályozás helyett a szerződéssel való rendezés. Ez abban az esetben lehetséges, ha a *hatályos jog* lehetővé teszi az *egyedi* szabályozást, a jogszabálytól való eltérést. Valamely közigazgatási jogviszony *szerződéssel* rendezése ugyanis egyedi szabályozás a hatályos jogszabályokhoz képest. Sokféle változata létezik; szolgáltatás ellátására, szolgálat működtetésére vagy szervezet kialakítására irányuló szerződések.

Az egészségbiztosítás vagy szociális igazgatás bizonyos tárgykörei *szolgáltatások* ellátásaként lehetnek közszerződés tárgyai. *Szervezet* kialakítására irányuló szerződés például az önkormányzatok társulása.

A hatósági szerződés – mint a közigazgatási szerződések egyike – Magyarországon a Ket. megalkotásától létezik. A hatósági szerződés eljárási joga akkor új jogintézmény volt a magyar jogban: arról sem az Et./Áe., sem azt megelőzően a korábbi jog nem rendelkezett. Szoros értelemben előzménye nincs. A hazai szakirodalomban – külföldi megoldások ismertetéseként – az utóbbi nyolcvan évben található meg, s egyáltalán nem részletes tárgyalásban. Elnevezése különféle: például közigazgatási szerződés, közjogi szerződés, közérdekű szerződés. Magyarázata is többféle. A Ket.-ben szabályozott *hatósági szerződés* fogalma minden további nélkül nem azonosítható a külföldi jogrendszerekben található megoldásokkal. E szerződéseknek huzamos gyakorlata továbbá tankönyvekben és szakirodalomban tárgyalt általános elmélete – például a francia és spanyol jogban – ismeretes. Erről legfeljebb azt érdemes említeni, hogy nem egészen az a lényegük, mint ami erről a Ket. miniszteri indoklásából kitűnt, s amit a Ket. előírt.

A hatósági szerződés lényege szerint nem magánjogi, hanem különleges szerződés. A szerződés szabályai alapvetően anyagi jogi, és nem eljárási jogi szabályok. Szerződéseket elsődlegesen az anyagi jog rendezhet. Ezek hiányát eljárási jogi szabályokkal pótolni nem lehet. Ha az anyagi jogi szabályok hiánytalanul adottak a hatályos jogban, akkor vehető számításba az, hogy eljárási jogi érvényesítésük milyen eljárási jogi eszközökkel segíthető elő. Jelenleg a magyar közigazgatási anyagi jog szabályai nem kifejezetten úgy előírtak, hogy bármelyiket minden további nélkül hatósági szerződésekbe is lehetne foglalni: azok többnyire hatósági döntések hozatalára – és nem szerződések létrehozatalára – alkalmasak.

Ha ugyanazt a döntést lehet meghozni például határozattal vagy hatósági szerződéssel, akkor e megkülönböztetésnek valós alapja nincs, legfeljebb stílárius kérdés. Ha jogszabály lehetővé (kötelezővé) teszi, a hatáskörébe tartozó ügynek a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében a hatóság határozathozatal helyett az ügyféllel hatósági szerződést köthet. Az első fokon eljáró hatóság azonban akkor is a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezésre köteles törekedni, ha határozatot hoz, s nem szerző-

dést köt. Ettől függetlenül – az ügyfél szempontjából – más szabályok alapján oktatási kötelezettsége áll fenn, az pedig, hogy az ügyet a közérdeknek megfelelően kell rendeznie, mindenkor evidencia. Ténylegesen az a szabály, hogy az ügyféllel hatósági szerződést akkor lehet kötni, ha azt *jogszabály lehetővé teszi vagy kifejezetten előírja*.

A szerződés – amely kötelezettség vállalása a szerződő felek részéről – az anyagi jog által meghatározott keretekben lehetséges. Az ügyfél hatósági szerződésben olyan kötelezettséget is vállalhat, amelyre a hatóság határozattal *nem* kötelezhetné. Ez a törvény szavai szerint *többletkötelezettség*. Ügyfélként itt természetesen nem csak állampolgárra, azaz természetes személyre kell gondolni. Az ügyfél szerződésszegése e „többletkötelezettségre” is kiterjed, vagyis azokra külön kötelezettsége áll fenn a szerződés alapján: „saját szerződésszegése esetére a többletkötelezettség tekintetében” a hatósági szerződésben aláveti magát a szerződésszegés megállapított jogkövetkezményének.⁸⁶ Ez azt jelenti, hogy ha az ügyfél a szerződésben foglaltakat megszegi, a szerződés végső esetben jogerős (végleges) és végrehajtható határozatnak minősül, és a hatóság – az addigi teljesítések figyelembevételével – hivatalból intézkedik a végrehajtás megindítása iránt.

Vagyis az ügyfél – kifejezetten jogszabályban meghatározott esetben – hatósági határozathozatal helyett hatósági szerződést köthet az ügyben eljáró elsőfokú hatósággal, amelyben *a maga szerződésszegését* külön *szankcionáltathatja*.⁸⁷ Ha az ügyfélnek nincs „többletkötelezettsége”, pozíciójából a hatósági szerződés elfogadása, forszírozása fölösleges: ügyében a hatóság különben határozatot hoz. A jogszabályban megengedett esetben – amikor hatósági szerződés megkötésére egyáltalán sor kerülhet –, az ügyfél választása „altruizmusa”, a *többletkötelezettség* vállalása kerül előtérbe. Altruizmusról azonban szerződésben rendszerint szó sem lehet. Az a bizonyos „többletkötelezettség” egyben többletjogosultságot is jelent az ügyfél oldalán, amelynek van olyan jelentése is, hogy annak teljesítése magánvagyon vagy közvagyon érint-e. A törvény ezzel sajátosan nyit széles teret a hatósági szerződéseknek. A szerződésnek tartalmaznia kell a szakhatósági állásfoglalásban foglalt kikötéseket is.⁸⁸

Az *ügyfél szerződésszegése esetén* a hatósági szerződés végrehajtható okirat lehet, míg a *hatóság szerződésszegése esetén* nem az; az ügyfél a hatósági szerződés alapján közvetlenül végrehajtást egyáltalán nem kérhet: jogát szabályozott eljárásban bíróságon érvényesítheti, harminnapos határidőn belül. A határidőt a hatóság szerződésszegésének az ügyfél tudomására jutásától kell számítani. A tudomásszerzés után az ügyfél tartozik a hatóságot vállalt kötelezettségének teljesítésére felszólítani, s ha az eredménytelen, – a harminnapos határidőn belül – érvényesítheti igényét. A korábbi Pp. alapján a keresetlevelet az elsőfokú közigazgatási határozatot hozó szervnél kellett, a Kp. szerint közigazgatási szerződéssel kapcsolatos jogvitában a bíróságnál kell benyújtani. A harminnapos határidő nem záros (*prekluzív*) határidő, tehát igazolási kérelemnek ebben az esetben is helye lehet (mind a hatósági eljárási törvények, mind a perrendtartások szerint). A bíróság az ügyben alapvetően a jogszerűséget vizsgálhatja. Nyilvánvalóan nem hoz létre a felek között új szerződést, hanem azt állapítja meg, hogy szerződésszegés történt-e, vagy sem.⁸⁹

⁸⁶ Ket. 76. § (3) bekezdés, Ákr. 92. § (3) bekezdés.

⁸⁷ Vessd össze FAZEKAS Marianna (2010): A hatósági szerződések néhány jogalkalmazási kérdése. In FAZEKAS Marianna – NAGY Marianna szerk.: *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*. Budapest, ELTE Eötvös. 85–86.

⁸⁸ Ákr. 92. § (2) bekezdés.

⁸⁹ Részletesen lásd a Kp. 94. § (1) bekezdését.

Az eddigiek a jogintézmény általános tulajdonságait érintették. Kitűnt, hogy szerződés-szegés esetén nem ugyanaz a helyzet, ha az az ügyfél, illetve a hatóság oldalán beszámítható; *a szerződő felek pozíciója eleve nem egyforma.*

A hatósági szerződés ténylegesen *egyenlőtlen szerződés*. Nem értékarányos (*aszi-nallagmatikus*), mert kötelezettséget csak az ügyfél vállal – ez valamiképp szolgáltatás –, amellyel szemben a hatóságnak nincs ellenszolgáltatása, legfeljebb az, hogy nem hoz kötelező határozatot, ha az ügyfél hatósági szerződést köt vele, és ezt teljesíti, s nem a hatóságnak, hanem a „köznek”. Ezzel kiváltja azt a kötelezettségét, amelynek teljesítésére a hatóság egyébként tartozik őt kötelezni. Ez még tetézett azzal, hogy mindez „az ügyfél szempontjából is előnyös rendezés”.⁹⁰

Mind a hatóságot, mind az ügyfelet megilleti szerződésük módosításának kezdeményezése; ebben egyenrangúak. A hatósági szerződés olyan ügyben jöhet létre, amelyben azt jogszabály megengedi, eljárási jogi értelemben pedig a hatóság szerződés hiányában döntést hozhatna. Szerződés a felek kölcsönös, egybehangzó akaratával bármikor módosítható, illetve megszüntethető. Hatósági szerződést azonban csak akkor lehet módosítani, ha jelentős új tény merült fel, vagy a szerződéskötéskor fennálló körülmények lényegesen megváltoztak.⁹¹ Ebből a szempontból mindegy, hogy azt ki kezdeményezi; lényeges, ha a módosításban nem tudnak egymással megegyezni, bármelyikük kérheti a szerződés módosítását a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságtól. Ha a bíróság a kereseti kérelemnek (ellenkérelemnek) helyt ad, módosítja a szerződést, s ezzel mintegy új szerződést hoz létre a felek között.

A közigazgatási határozatok véglegessége (alaki jogereje) miatt a hatóság jelentős új tény felmerülése vagy *a körülmények lényeges megváltozása* miatt egyébként új határozatot hozhat. Kérdés lehet, hogy abban az esetben is lehetséges-e ez, ha az ügyben hatósági szerződést kötött. Azaz ha a hatóság egy ügyben hatósági szerződést kötött, akkor a továbbiakban ugyanebben az ügyben csak e szerződés keretei között járhat-e el, vagy abban további érdemi döntéseket is hozhat?

Az egyik lehetséges megoldás szerint a hatósági szerződés kötésével a továbbiakban is a szerződéses út lesz általános. Másik megoldás szerint a szerződés szigorúan csak arra irányadó, amiről a szerződés rendelkezik. Az utóbbi megoldás vélhető megfelelőnek, ám ebben az esetben kétségtelenül furcsa az, hogy a szerződő hatóság szerződő partnerét ugyanabban az ügyben, s természetesen más vonatkozásokban kötelezi mint hatóság, mert a szerződő felek egyenlősége csak bizonyos határok között a felek egyenlősége; azaz egyenlőtlenség.

Az igény érvényesítésére adott *határidő* megjelölése sajátos. Ha a hatóság nem teljesíti a szerződésben foglaltakat, az ügyfél az erről való tudomásszerzéstől számított harminc napon belül fordulhat bírósághoz.⁹²

A Ket.-ben, majd az Ákr.-ben nem szabályozott kérdésekben a hatósági szerződésre a Ptk.-nak a szerződésekre vonatkozó általános szabályait kell megfelelően alkalmazni. Hogy a „megfelelően” mit jelent, nem nyilvánvaló; a bírói gyakorlat kérdése.

⁹⁰ Ákr. 92. § (1) bekezdés.

⁹¹ Ákr. 93. § (1) bekezdés.

⁹² Ákr. 93. § (4) bekezdés.

1.6. A hatósági bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartásba történő bejegyzés⁹³

1.6.1. Hatósági bizonyítvány és hatósági igazolvány

A közigazgatási aktusok között – több szempontból is – atipikusként tartjuk számon a *hatósági bizonyítványt* és a *hatósági igazolványt*. Mindkettő jogszabályi felhatalmazással rendelkező hatóságtól származhat ugyan, de – ellentétben a tipikus aktusokkal – jellemzően nem keletkeztetnek az ügyfél számára jogot vagy kötelezettséget (joghatást), hanem valamely – az ügyfélhez köthető, jogilag releváns – adat, tény vagy állapot (körülmény, élethelyzet stb.) fennállásának igazolására szolgálnak.⁹⁴ Manapság a modern nemzeti közigazgatások mindegyike használja ezeket a jogintézményeket, amelyek eredete (például munkakönyv, személyazonosító igazolvány, útlevél) a 19. század eleji Franciaországig nyúlik vissza.⁹⁵

A tipikus közigazgatási aktusok (döntések) indoka a közigazgatási hatóság feladat- és hatásköreinek ellátásában keresendő, míg a hatósági bizonyítvány és hatósági igazolványok kiadásának egyik oka a praktikusság: egyrészt általuk az ügyfél könnyen igazolhatja egy olyan adat, tény fennállását, ami más hatósági relációban őt joghoz juttathatja vagy kötelezettségtől „mentheti meg”. Másrészt az állami (nem csak közigazgatási!) szerveknek is megkönnyíti a feladatellátását, hiszen bemutatásuk esetén könnyen juthat – hiteles forrásból – az állami szerv olyan információkhoz, amelyeket egyébként csak hosszadalmasabb, körülményesebb, drágább úton szerezhetne meg.

A hatósági bizonyítvány és a hatósági igazolvány atipikus tartalmát illetően legtöbb esetben nem keletkeztetnek (*konstituálnak*) jogot vagy kötelezettséget az ügyfél számára, hanem megállapítják (*deklarálják*) valamilyen jogilag releváns tény, adat, állapot fennállását. Mindkettő tartalma egyébként jogilag kötött: míg a hatósági bizonyítványok tartalmát a jogszabály negatív taxációval határozza meg, addig a hatósági igazolványok tartalmi elemei pozitív taxáció eredménye.

A hatósági bizonyítvány és a hatósági igazolvány atipikus formáját illetően is nem követik az alakszerű döntések felépítését, szerkezetét, megjelenési formáik egyébként is roppant változatosak. A hatósági bizonyítványok megjelenése olykor kevésbé kötött, uniformizált, míg a hatósági igazolványok külalakja szigorúan kötött, esetleg speciális formájú, manapság gyakran nem is papíralapú.⁹⁶

A hatósági bizonyítványt és a hatósági igazolványt az alábbiak szerint különíthetjük el egymástól:

⁹³ Az alfejezet Fábián Adrián írása.

⁹⁴ IVANCSICS Imre – FÁBIÁN Adrián (2017): *Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 142.

⁹⁵ Lásd például DÄNZER-KANTOF, Boris (2005): *Hétköznapi élet Napóleon korában*. Budapest, Corvina. 96., 138.

⁹⁶ Az Európai Unió Tanácsának felmérése alapján az elektronikus személyi igazolvány költséghatékonyabb és kényelmesebb a papíralapú dokumentumokhoz képest, továbbá egyre nagyobb népszerűségnek örvend a közösségi, a vásárlási és a banki tranzakciókat lebonyolító weboldalakon. Lásd: European Commission: *Electronic identification, signatures and trust services: Questions & Answers (MEMO)*. Forrás: https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-403_en.htm (A letöltés dátuma: 2018. 05. 30.)

- a hatósági bizonyítvány és a hatósági igazolvány kiadásának minden esetben van jogszabályi alapja, a hatóság rendelkezik vagy általános, vagy különös jogszabályi felhatalmazással a kibocsátásra;
- míg a hatósági bizonyítvány adatok egyszeri, adott hivatalos eljárásban való felhasználására szolgál, addig a hatósági igazolvány adatok rendszeres, folyamatos, visszatérő, előre meg nem határozott esetben történő igazolására készül;
- hatósági bizonyítvány kiadását az ügyfél kéri (annak kiadása neki áll érdekében, és ezért valószínűsíti a hatóság előtt annak kiadása szükségességét);
- a hatósági igazolvány kibocsátása felmerülhet az ügyfél érdekkörén belül és azon kívül is, ebből az következik, hogy a hatósági igazolványt kérelemre (például útlevél) és hivatalból (például TAJ-kártya) is ki lehet állítani, de gyakran előfordul, hogy a kérelemmel az ügyfél tulajdonképpen valamilyen későbbi – esetleges – kötelezettségének teljesítését szeretné biztosítani (például az ügyfél kéri személyazonosító igazolvány kiadását, mert arra számít, hogy személyazonosságának igazolására hatóság felhívhatja, és ehhez az igazolványra szüksége lesz, és tisztában van vele, hogy annak hiányában negatív jogkövetkezményekkel is járhat);
ad a) a hatósági bizonyítvány és a hatósági igazolvány egyaránt (közhiteles) közokirat, vagyis az azokban rögzített tényeket és adatokat – az ellenkező bizonyításig – mindenki köteles elfogadni, a jogorvoslati jog speciálisan alakul e jogintézmények tekintetében;
ad b) a hatóság a bizonyítvány kiállítása előtt tisztázza a tényállást.⁹⁷

A hatósági bizonyítvány az egyik leggyakrabban kiállított hatósági okirat. A hatóságok szinte felsorolhatatlanul sokféle hatósági bizonyítványt állítanak ki. Ezért általános tartalmi követelmények meghatározása elvégezhetetlen jogalkotási feladat. Az is előfordul, hogy a különös szabályozás sem határozza meg pontosan a tartalmi kritériumokat.

Minden jogszabály rendelkezhet hatósági bizonyítvány intézményesítéséről. A hatósági bizonyítványból sem jog, sem kötelezettség nem származik, azonban jog vagy jogos érdek érvényesítéséhez az ügyfél felhasználhatja. Kiállítása során bizonyítási eljárás lefolytatható. Kijavításra és kiegészítésre (kicserélésre) is sor kerülhet. A fentiekből is következően a hatóság csak a rendelkezésére álló adatról állíthat ki igazolást. Az ügyfél nyilatkozata alapján tehát nem lehet kiállítani hatósági bizonyítványt. Más kérdés, ha jogszabály nem zárja ki, az ügyfél nyilatkozata pótolhatja a hiányzó bizonyítékot, amennyiben annak beszerzése nem lehetséges. A hatósági igazolvány – ahogy erre korábban már utaltunk – a benne szereplő adatok és/vagy jogok rendszeres, esetleg folyamatos igazolására szolgál. A rendszeresség a hatósági igazolvány érvényességének időtartama alatt a szükségeshez képest többszöri felhasználást jelent.

Ezzel szemben a hatósági bizonyítvány felhasználására általában rövid időtartamon belül kerül sor, felhasználása nagyon gyakran csak egy alkalomra korlátozódik. További különbség közöttük az is, hogy a hatósági bizonyítvány csak adatot tartalmaz, a hatósági

⁹⁷ A gyakorlatban több problémát felvet a bizonyítvány tartalmának értelmezése, az tehát, hogy a bizonyítvány alapján milyen tény, állapot vagy adat valóságát kell vélelmezni. Ez különösen akkor lehet kérdéses, amikor az ügyfél tanúk meghallgatását kezdeményezi. Ugyanis ilyenkor a közigazgatási hatóság nem a tanúk által elmondott tények valóságát igazolja, hanem csupán azt, hogy a tanúk milyen tartalmú nyilatkozatot tettek. Lásd: ZSUFFA István (1981): Új intézmények az eljárási törvényben. *Állam és Igazgatás*, 29. évf. 7. sz. 608.

igazolvány a benne foglalt adatok mellett az ügyfél jogainak az igazolására is szolgál. A hatósági igazolvány intézményesítéséről is minden jogszabályban lehet rendelkezni. A jogszabályoknak azonban pontosan meg kell határozniuk az igazolvány adattartalmát.

Hatósági igazolványt csak hatóság állíthat ki. Küllemre a hatósági igazolványra hasonlító igazolványt számos munkáltató, civil szervezet, sportegyesület stb. rendszeresít. Ezek a dokumentumok azonban hatósági igazolványként nem használhatók.

A hatósági igazolványban előforduló elírások, pontatlanságok kijavítására, illetve tartalmi elem pótlására hivatalból, illetve az ügyfél kérelmére egyaránt lehetőség van. Technikailag a legjobb megoldás a kicserélés. Az ügyfél jogorvoslattal megtámadhatja a hatósági igazolvány kiadásának megtagadásáról szóló határozatot, továbbá az igazolvány adattartalmát.

A mai viszonyok között a természetes személyek és a kisebb-nagyobb társadalmi/civil szervezetek adatok gyűjtése és feldolgozása, valamint nyilvántartások nélkül alkalmatlanok lennének a funkcionálásra. Létfontosságú tehát a szükséges dokumentumok rendelkezésre állása. Ezek egy része hatósági eljárási részvételt igényel. A hatósági teendők meghatározása elsődlegesen alaptörvényi penzum. Kiemelkedő jogalkotási feladat egyrészt annak eldöntése, hogy meddig terjeszkedhet az állam, másrészt a biztonsági garanciák kiépítése. Ennek egyik eleme a hatóságivá nyilvánított bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartás eljárási normáinak a megalkotása.

1.6.2. Hatósági nyilvántartás, hatósági nyilvántartásba való bejegyzés

A hatósági bizonyítvány, igazolvány kibocsátása, a hatósági nyilvántartásba való bejegyzés speciális eljárás keretében történik, de a közigazgatási eljárás egyébként lényeges eleme, a tényállás tisztázása ezekben az ügyekben sem hiányozhat. Ha a tényállás tisztázásához bizonyításra van szükség, akkor az eljáró hatóságnak ez iránt hivatalból kell intézkednie: mivel a hatósági bizonyítvány kiadása tény, állapot, egyéb adat igazolására történik, így indokolt lehet bizonyítás lefolytatására.⁹⁸

A „hatósági nyilvántartással kapcsolatos eljárás” fogalmát az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem indokolt tágan értelmezni. Adatnak a nyilvántartásba az ügyfél által történő be nem jelentése miatti bírságolás (vagy felhívás) ugyanis már nem a nyilvántartásba vételi eljárás, illetve nem a nyilvántartás-vezetés része, hanem hatósági ellenőrzési eljárás.⁹⁹

A hatósági nyilvántartás „jogszabályokban meghatározott esetben és adattartalommal” természetes személyek, szervezetek (függetlenül attól, hogy jogi személyiséggel rendelkeznek-e, vagy sem), továbbá dolgok (például ingatlan, gépjármű) adatait tartalmazza. A hatóságok tevékenységi körüktől függően számos munkájuk végzéséhez szükséges nyilvántartást vezetnek (például a köztisztviselőkről, az előforduló ügytípusokról). Ezeknek azonban csak egy része *közhiteles* hatósági nyilvántartás: azok, amelyek az ügyfelekre vonatkozó adatokat (lényegében személyes adatokat) tartalmaznak.

Bár a nem hatósági jellegű nyilvántartások vezetésére is vonatkoznak jogszabályi előírások (például adatvédelmi szabályok), ezeket a hatóság nem közhatalmi jogkörében

⁹⁸ Vesd össze Legf. Bír. Kfv.II.39.638/2003. számú ítélet.

⁹⁹ 12/2011. (III. 23.) AB határozat.

eljárva vezeti. Nem tartoznak a hatósági nyilvántartások közé – többek között – a közigazgatási (belső) nyilvántartások, a különféle várólisták, a választásra jogosultak névjegyzéke, a bűnügyi nyilvántartások.¹⁰⁰

A hatóság akkor vezet naprakész, jogszabályban meghatározott tartalmú hatósági nyilvántartást, ha a bejegyzés (módosítás vagy törlés) az ügyfél jogait és kötelezettségeit keletkezteti, módosítja vagy megváltoztatja, a nyilvántartás vezetésének célja a benne foglalt adatok közhitelű igazolása.

A hatósági nyilvántartások közhitelesként működnek, a bennük foglalt adatokat a törvény erejénél fogva az ellenkező bizonyításáig hitelesen tanúsítják.¹⁰¹ Kizárólag az a nyilvántartás minősül hatósági nyilvántartásnak, amely nyilvántartás közhiteles, azaz a hatóság által vezetett. A közhitelességre az ágazati szabályozás általában utal, de a hatósági „minőség” nem ennek függvénye. A közhitelesség tehát a hatósági nyilvántartásokhoz fűződő jogi alapelv. Ennek lényege pedig az, hogy vélelem fűződik a közhiteles nyilvántartásba bejegyzett adat fennállásához, a hozzá kapcsolódó jogosultsághoz, illetve a törölt adat fenn nem állásához.¹⁰²

A hatósági nyilvántartás adattartalmának meghatározása jogi kérdés. A nyilvántartás vezetésére jogi felhatalmazással rendelkező hatóság (ebben az esetben adatkezelő) kizárólag olyan adatokat jegyezhet be, törölhet vagy módosíthat a nyilvántartásban, amit jogszabály kifejezetten megenged, előír. A nyilvántartás adattartalmának meghatározása során természetesen sokféle szempontot, követelményt kell figyelembe venni (például az információs önrendelkezési jog érvényesülése, adatkezelés szükségessége, arányossága).

A hatósági nyilvántartásba történő bejegyzés, törlés, módosítás tulajdonképpen *a döntés*. A hatósági nyilvántartásba történő bejegyzés (törlés, módosítás) lehet *konstitutív* (az ügyfélnek jogot keletkeztet, megszüntet vagy módosít) vagy *deklaratív* hatályú (a benne foglalt adatok fennállását igazolja).¹⁰³

A hatósági nyilvántartások egyik kulcsproblémája a hozzáférhetőség és a felhasználhatóság lehetővé tétele, illetve korlátozása. Megkülönböztetünk nyitott, részben nyitott és zárt nyilvántartásokat. Nyitottnak minősül például az ingatlan-nyilvántartás, amelyhez bárki az érintettség igazolása nélkül hozzáférhet. Részben nyitott a gépjárművekről vezetett nyilvántartás, amelynek adataihoz meghatározott szervek juthatnak hozzá (például rendőrség, biztosítótársaságok). Végül léteznek közérdekből vagy adatvédelmi okból zárttá minősített hatósági nyilvántartások (például egészségügyi ellátások körében).

¹⁰⁰ Lásd KOPP, Ferdinand Otto – RAMSAUER, Ulrich (2003): *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar*. München, C. H. Beck. 509.

¹⁰¹ Lásd a Kúria Kfv.I.35.497/2012/8. szám alatt, felülvizsgálati ügyben hozott ítéletét.

¹⁰² Lásd 144/2008. (XI. 26.) AB határozat.

¹⁰³ A Kúria felülvizsgálati eljárásban hozott határozatával kimondta, hogy a deklaratív jellegű hatósági nyilvántartásba történő bejegyzésnek (törlésnek) nincs időbeli korlátja, és ennek kapcsán a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme sem érvényesül. Az adott esetben ugyanis a bányatelki jogosultság gyakorolhatósága külön közigazgatási határozaton alapult, a nyilvántartás ezt pusztán tanúsította. Lásd a Kúria Kfv.III.38.143/2014. számú ítéletét.

2. A közigazgatási hatósági döntések szabályozástörténete¹⁰⁴

2.1. A döntésre (határozatra) vonatkozó szabályozás jellegzetességei az Et.-ben és az Áe.-ben

2.1.1. Az Et. szabályozása¹⁰⁵

Az Et. egyik legfontosabb szabálya az volt, hogy – szemben a korábbi jogból ismert gyakorlattal – az államigazgatási hatóságok döntéseit egységes elnevezéssel *határozatnak* nevezte el. Ezzel tehát egységes formában rendelte megjelölni mind az ügy érdemében, mind az eljárás során döntést igénylő (egyéb, eljárási) kérdésekben meghozandó döntést.¹⁰⁶ Ezt fejezte ki már az Et. IV. fejezetének címe is: *Az államigazgatási szerv határozata*.

Az Et. már rendelkezett az úgynevezett *határozat jellegű okiratokról* is, hiszen kimondta, hogy ha az eljárás valamilyen tény vagy állapot igazolására irányul, az arról kiállított okirat határozat jellegű. Ehhez hasonlóan határozatnak kellett tekinteni azt az iratot is, amelyben az államigazgatási szerv az ügyfél részére úgy állapított meg jogot vagy kötelezettséget, hogy erről külön alakszerű határozatot nem hozott (például az adóívet, a fizetési meghagyást, bizonyos engedélyeket stb.).¹⁰⁷

Igen jelentős – már az adott korban garanciális – szabálynak tekinthető, hogy az Et. kimondta: a szerv az érdemi határozatban az ügyben előterjesztett *összes kérelemről* dönteni köteles.¹⁰⁸

Az Et. a IV. fejezetben rendelkezett az elintézési (mai szóval: ügyintézési) határidőről is, amely – kérelemre indult eljárás esetén – 30 nap volt, és egyszer 30 nappal volt meghosszabbítható. A meghosszabbításról azonban – garanciális szabályként – az ügyfelet egyidejűleg értesíteni kellett. Ha az eljárás felfüggesztésére került sor, ez az elintézési határidőt megszakította.¹⁰⁹ A hivatalból induló eljárásokra ekkor a törvény határidőt még nem tartalmazott.¹¹⁰

Az Et. az írásban közölt határozatok formai követelményei közt négy elemet sorolt fel:

- Az első elemnek megnevezést nem adott (mai kifejezéssel *fejrésznek*, *bevezető résznek* vagy *azonosító résznek* nevezhetnénk), ez tartalmazta az eljáró államigaz-

¹⁰⁴ A fejezet Szilvássy György Péter írása.

¹⁰⁵ Jelen alponban az Et. kihirdetésekor szöveget vettük figyelembe, a hivatkozott jogszabályhelyek ehhez igazodnak.

¹⁰⁶ Et. 37. § (1) bekezdés. Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy már az egykorú szakirodalomban is voltak e megoldásnak kritikusai, akik például a végzések fenntartását indokoltnak tartották volna. Lásd például SZAMEL Lajos (1957): Megjegyzések az államigazgatási eljárási törvényhez. *Jogtudományi Közlöny*, 12. évf. 4–6. sz. 138–139.

¹⁰⁷ Et. 37. § (2) bekezdés.

¹⁰⁸ Et. 37. § (3) bekezdés.

¹⁰⁹ Et. 37. § (4) bekezdés.

¹¹⁰ A törvényjavaslathoz fűzött indokolás így fogalmazott: „Az a körülmény, hogy a javaslat a hivatalból indított vagy folytatott eljárások tekintetében a határozat meghozatalára nem állapít meg határidőt, nem érinti az eljáró szervnek az egyébként is fennálló azt a kötelezettségét, hogy az ilyen ügyekben a jogszabályokban meghatározott határidőn belül, vagy tételes rendelkezés hiányában az ügy elintézésére szükséges legrövidebb idő alatt hozzon határozatot.”

gatási szerv megjelölését, az ügyfél nevét és lakóhelyét, az ügy számának, tárgyának és ügyintézőjének megjelölését.¹¹¹

- A második elem a *rendelkező rész*, amelyben az esetleges eljárási költségekre vonatkozó rendelkezés, a fellebbezés lehetőségére, a bírói út esetleges igénybevételére, a benyújtás helyére és határidejére vonatkozó figyelmeztetés szerepelt.¹¹²
- A harmadik elem az *indokolás*, amelyben „röviden elő kell adni a megállapított tényállást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat, meg kell jelölni azokat a jogszabályokat, amelyek alapján az államigazgatási szerv a döntést hozta”. Fel kellett sorolni továbbá az ügyfél által felajánlott, de mellőzött bizonyítást és a mellőzés indokait is.¹¹³
- A negyedik elemnek ugyancsak nem volt törvényi megnevezése, itt kellett feltüntetni a határozat hozatalának helyét és idejét, a határozat aláírójának nevét, hivatali állását és az államigazgatási szerv bélyegzőlenyomatát (mai szóval *záradék*, *záró rész*, *utolsó rész* vagy *hitelesítő rész*).

A törvény leszögezte azt is, hogy ha a határozat kötelezést tartalmaz, a teljesítésre napokban megállapított határidőt kell szabni; emellett úgy rendelkezett, hogy a határozatban részletekben történő teljesítést is meg lehet állapítani.¹¹⁴ Ez nyilvánvalóan a határozat rendelkező részéhez tartozott. Érdekes módon azt, hogy „a határozat rendelkező részének röviden

¹¹¹ Et. 38. § a) pont.

¹¹² Et. 38. § b) pont. A Legfelsőbb Bíróság egy 1978-as döntésében kimondta, hogy ha a bíróság előtt megtámadható jogerős államigazgatási határozat nem tartalmazza a bírósági út igénybevételének a lehetőségére vonatkozó figyelmeztetést, az érdekelt fél által a keresetlevél előterjesztésére nyitva álló 30 napos határidőn belül – akár valamely államigazgatási szervnél – előterjesztett jogorvoslati célú beadványt keresetlevélnek kell minősíteni, s azt az érintett államigazgatási szerv köteles átadni az illetékes bírósághoz. Lásd a Legf. Bír. P.törv.V.20.406/1978. számú ítéletet.

Egy, már az Áe. hatálya alatt hozott döntésben pedig a bíróság azt mondta ki, hogy a közigazgatási határozat hiába tartalmazza – tévesen – a bírósági felülvizsgálat lehetőségét, ha az érintett határozat nem érdemi határozat. Ilyen határozat ellen bírósági felülvizsgálatnak nincs helye. Lásd: Legf. Bír. Kf.I.27.923/1996. számú ítélet.

¹¹³ Et. 38. § c) pont, illetve 39. §. Egy, már az Áe. hatálya alatt hozott eseti döntésben a bíróság megállapította, hogy eljárási szabálysértésnek minősül, ha a határozat indokolásából kitűnően a bizonyítékok mérlegelése hibás, illetve nem tűnik ki az ügyfél által felajánlott bizonyítás mellőzésének indoka. Lásd a Baranya Megyei Bíróság 3.Pf.20.291/1994. számú ítéletét. Ugyancsak törvénytértő, ha a határozat indokolása sem tényállást, sem az alkalmazott jogszabályokat nem tartalmazza, lásd a Baranya Megyei Bíróság 2.Pf.20.346/1991. számú ítéletét. Médiahatósági ügyekben a bíróság többször is utalt arra, hogy törvénytértő, ha a hatóság nem vagy nem megfelelően tesz eleget az indokolási kötelezettségnek, lásd például a Legf. Bír. Kf.II.37.407/2002. számú ítéletet, a Legf. Bír. Kf.III.37.779/2002. számú ítéletet, a Legf. Bír. Kf.IV.37.291/2004. számú ítéletet. A határozat hatályon kívül helyezését megalapozó lényeges eljárási szabálysértésnek bizonyult az is, amikor az indokolás nem tartalmazta a kérelem elutasításához vezető bizonyítékokat, lásd: Legf. Bír. Kf.III.35.075/1999. számú ítéletet.

Egy másik esetben viszont a bíróság kimondta, hogy a társadalombiztosítási ügyben hozott határozat akkor is megfelel az Áe. rendelkezéseinek, ha a visszafizetési kötelezettségről nem a rendelkező részben, hanem az indokolásban rendelkezett. Lásd a Legf. Bír. M.törv.II.10.243/1989. számú ítéletet.

Egy esetben a bíróság „általános jogelv”-nek minősítette azt, hogy a határozat rendelkező részének és indokolásának összhangban kell lennie. A rendelkező részben megállapított döntés alapja a tényállás, ha az hiányos és megalapozatlan, az abból levont következtetések sem lehetnek megfelelőek. Önmagában tehát kizárólag az indokolás vonatkozásában új eljárás nem rendelhető el. Lásd a Legf. Bír. Kfv.I.35.534/1999. számú ítéletet.

¹¹⁴ Et. 40. §.

és félreérthetetlenül kell tartalmaznia az eljáró államigazgatási szerv döntését”, csak az Et. indokolása tartalmazta.

A teljesítési határidőt az államigazgatási szerv egyébként „fontos okból” utóbb megváltoztathatta (kivéve, ha a határidőt jogszabály írta elő).¹¹⁵

Az Et. részletesen szabályozta a határozatok közlésének rendjét is. Elsődlegesen, garanciális jelleggel kimondta, hogy a határozatot az ügyfelekkel írásban kell közölni abban az esetben is, ha azt a határozathozatalnál jelen levőknek szóval kihirdették.¹¹⁶

Ha külön jogszabály azt elrendelte, a közlés „közzszemléretétel” (mai szóval: *hirdetményi közlés*) útján történt.¹¹⁷

Az Et. szerint a közlés napjának a határozat átvételének (kézbesítésének) napját kellett tekinteni. „Közzszemléretétel” esetén a közlés napja a közzszemlére tett irat levételének napja volt. Ezt a napot – a kifüggesztés napjával együtt – a kifüggesztett iraton fel kellett tüntetni.¹¹⁸

A törvény ugyanakkor a kötelező írásbeli közlés követelménye alól bizonyos kivételeket is teremtett.

- A határozatot nem kellett írásban közölni, ha a határozatot az ügyfél előtt „szóval kihirdették”, az ügyfél az írásbeli közlésről külön lemondott, és „az ügy természete” ezt egyébként megengedte. Ilyen esetben az Et. alapján elégséges volt a határozat „lényegét” az iraton rögzíteni, a közlés tényét azonban az ügyfél aláírásával „igazoltatni” kellett. Ebben az esetben a közlés napjának a kihirdetés napját kellett tekinteni.¹¹⁹
- A határozatot akkor sem kellett írásban közölni, ha az államigazgatási szerv a kérelmet *azonnal teljesítette*, és az ügy intézésére vonatkozó szabályok szerint elegendő volt a teljesítést az iratra feljegyezni vagy a nyilvántartásba bevezetni. A közlés napjának ebben az esetben azt a napot kellett tekinteni, amikor az államigazgatási szerv a határozatot az ügyfél tudomására hozta.¹²⁰

Az Et. a IV. fejezetben rendelkezett a döntés kisebb jelentőségű hibáinak orvoslásáról, azaz a határozat kijavításáról és kiegészítéséről.

Kijavításra (kicserélésre) név, szám vagy számítási hiba, továbbá más hasonló elírás esetén volt lehetőség, „szükséghez képest az ügyfél meghallgatása után”.¹²¹ Kiegészítés – hivatalból vagy kérelemre történő – elrendelésére akkor kerülhetett sor, ha a szerv az ügy érdeméhez tartozó valamely *lényeges* kérdésben vagy az eljárási költségekről nem határozott. A kiegészítés ugyanakkor a határozat egyéb rendelkezéseit nem érinthette.¹²²

Az indokolás szerint a kijavítás is történhetett az ügyfél kezdeményezésére vagy éppen hivatalból.

¹¹⁵ Et. 44. §. Az indokolás szerint erre akár hivatalból, akár kérelemre sor kerülhetett.

¹¹⁶ Et. 41. § (1) bekezdés.

¹¹⁷ Et. 41. § (1) bekezdés.

¹¹⁸ Et. 41. § (2) bekezdés.

¹¹⁹ Et. 41. § (3) bekezdés.

¹²⁰ Et. 41. § (4) bekezdés.

¹²¹ Et. 42. § (1) bekezdés.

¹²² Et. 42. § (2) bekezdés.

Az Et. szabályai szerint a kijavítást és a kiegészítést az „alaphatározat” irattári példányára és lehetőség szerint kiadmányaira is fel kellett jegyezni, és az „alaphatározatra” előírt módon az ügyfelekkel is közölni kellett. A törvény külön kimondta, hogy a kiegészítő határozat ellen fellebbezésnek van helye (mivel – az indokolás alapján – kiegészítés esetén a kiegészítő határozatot „új határozatnak kell tekinteni”).¹²³

Végül említést érdemel, hogy – ekkor még – a IV. fejezet tartalmazta a határozat módosításának és visszavonásának, azaz a jogsértő határozat saját hatáskörben történő orvoslásának az eseteit.¹²⁴

A határozat különös fajtái körében kell utalni arra, hogy már az Et. ismerte az ideiglenes (államigazgatási) intézkedés,¹²⁵ az idézés,¹²⁶ valamint a határozatba foglalt, jóváhagyott (illetve jóváhagyást tartalmazó záradékkal ellátott) egyezség eseteit is.¹²⁷

Az Et. hatálybalépését követő módosításai a határozattal foglalkozó rendelkezéseket nem érintették.

2.1.2. Az Áe. szabályozása¹²⁸

Az Áe. a határozatra vonatkozóan is végrehajtott bizonyos strukturális módosításokat, illetve tovább szélesítette az ügyfelekre vonatkozó garanciális rendelkezések körét. A döntésfajták egységes elnevezését ugyanakkor fenntartotta, és a határozatra vonatkozó rendelkezések az Áe.-ben is a IV. fejezetbe kerültek. Viszont a határozat jellegű okiratok már önálló, az V. számú fejezetben nyertek elhelyezést.

Az elintézési határidő szabályozását az Áe. már az alapeljárási szabályok körébe helyezte át, a 30 napos határidőt pedig egyértelműen kiterjesztette a hivatalból indult eljárásokra is.¹²⁹ Az eljárás felfüggesztésével kapcsolatban a törvény úgy fogalmazott, hogy annak tartama az elintézési határidőkbe *nem számít be*.¹³⁰

A határozat négy fő formai eleme megmaradt, ugyanakkor az Áe. bizonyos mértékű bővítést is elrendelt e körben. Így például a rendelkező részben első helyen említette az államigazgatási szerv *döntését*, az indokolásban pedig – tekintettel a szakhatósági eljárás bevezetésére – megjelent az eljárás szakhatóságok megnevezése is.¹³¹ Érdekes módon azonban azt, hogy a „szakhatóság jogszabályon alapuló kikötéseit a határozat rendelkező részébe fel kell venni”, kizárólag a törvényjavaslat indokolásában olvashatjuk.

Az Áe. egyik legnagyobb jelentőségű újítása volt, hogy lehetővé tette a – mai kifejezéssel – *jogszerű hallgatást*, igaz, ekkor még csak külön jogszabály engedélye esetére. A törvény szabályai szerint kérelemre indult eljárásban – jogszabályban meghatározott esetben – a kérelemnek helyt adó határozathoz fűződő jogkövetkezményeket kellett alkal-

¹²³ Et. 42. § (4) bekezdés.

¹²⁴ Et. 43. §.

¹²⁵ Et. 7. § (2) bekezdés.

¹²⁶ Et. 18–20. §.

¹²⁷ Et. 33. §.

¹²⁸ Jelen alponthoz az Áe. kihirdetésekor szöveget vettük figyelembe, a hivatkozott jogszabályhelyek ehhez igazodnak. Az alpont végén a hivatkozások a módosításokat követő szövegre vonatkoznak.

¹²⁹ Áe. 15. § (1) bekezdés.

¹³⁰ Áe. 37. § (2) bekezdés.

¹³¹ Áe. 43. § (1) bekezdés b)–c) pont.

mazni akkor is, ha az államigazgatási szerv az előírt határidőn belül a kérelem teljesítését nem tagadta meg.¹³²

Ugyancsak jelentős újítás volt – a gyakorlati igények alapján – az *egyszerűsített határozat* és a – mai kifejezéssel úgynevezett – *nem alakszerű határozat* bevezetése.

Az egyszerűsített határozat esetei:

- ha a kérelemnek első fokon helyt adtak, és nem volt ellenérdekű ügyfél; valamint ha a határozat egyezséget tartalmazott vagy hagyott jóvá, az indokolás mellőzhető volt;
- ha a kérelemnek első fokon helyt adtak, a jogorvoslatról való tájékoztatás mellőzhető volt.¹³³

A határozatot főszabály szerint *külön íven* kellett megszövegezni, ugyanakkor nem volt kizárt jegyzőkönyvbe foglalása vagy az ügyiratra történő feljegyzése sem. Ez utóbbi esetekben a határozatból a fejrész és a záró rész mellőzhető volt, amennyiben az adatok az iratból egyébként kitűntek. Külön íven kellett megszövegezni a határozatot akkor, ha:

- azt kézbesítés útján közölték, vagy
- ha az ügyfél kérelmére a (szóban) kihirdetett határozatot neki megküldték.¹³⁴

Az Áe. a fentiek mellett kimondta: jogszabály elrendelheti azt is, hogy a szerv a döntését az erre a célra rendszeresített okiraton (például úrlapon) adja ki.¹³⁵

Az Áe. a döntés közlése körében fenntartotta az írásbeli (postai) módot: a *kézbesítést*. A jelen lévő ügyfél esetében azonban a „helyszíni” *kihirdetés* is lehetséges volt.¹³⁶ Ha jogszabály elrendelte, a közlés *közszemlére (közhirre) tétel* útján történt;¹³⁷ köz-, életveszély, illetve jelentős vagy helyrehozhatatlan kár veszélye esetében ugyanakkor a közlés távközlési eszköz (például telefon, telex, rádió) útján is foganatosítható volt. Ez esetben a közlés időpontját az iratra kellett feljegyezni.¹³⁸

Az Et.-hez hasonlóan az Áe. sem adott kötelező szabályt a már kiadmányozott határozat közlésének időtartamára vonatkozóan.¹³⁹

¹³² Áe. 42. § (2) bekezdés. A Legfelsőbb Bíróság egy vámeljárásban például megállapította, hogy mivel a vámhivatal az ügyfél elszámolási kérelmét – a jogszabályban megadott határidőn belül – nem utasította el alakszerű határozattal, az irányadó vámjogszabályok alapján úgy kellett tekinteni, hogy az elszámolást elfogadta. Lásd a Legf. Bír. Kf.III.29.127/1999. számú ítéletet.

¹³³ Áe. 43. § (2) bekezdés.

¹³⁴ Áe. 43. § (3)–(4) bekezdés.

¹³⁵ Áe. 43. § (5) bekezdés.

¹³⁶ Áe. 45. § (1) bekezdés.

¹³⁷ Áe. 45. § (2) bekezdés.

¹³⁸ Áe. 45. § (3) bekezdés. A törvényben felsorolt eseteken túlmenően azonban határozatnak telefax útján történő közlése a bíróság megállapítása szerint nem volt szabályszerű kézbesítésnek tekinthető, lásd a Legf. Bír. Pf.V.20.237/1997. számú ítéletet.

¹³⁹ A törvényjavaslat indokolása annyit szögezett le, hogy: „Az eljáró államigazgatási szerv a határozatot az ügyfelekkel minél előbb köteles közölni, ezért a leíráshoz és a postázáshoz csak a legrövidebb idő vehető igénybe.” Ilyen garanciális jellegű szabály ugyanakkor a törvény szövegébe nem került be. (Igaz, később sem: a Ket. szövegében is csak 2009-ben bukkant fel az a szabály, amely szerint az ügyintézési határidőn belül kell gondoskodni a döntés közléséről is [33. § (1) bekezdés]. Hasonló szabályt az Ákr. is tartalmaz [50. § (4) bekezdés].)

A határozatot – a fent előírt közlés mellett – meg kellett küldeni, vagy arról tájékoztatást kellett adni a jogszabályban meghatározott szervnek vagy személynek, valamint az ügyben eljáró szakhatóságnak is.¹⁴⁰

A törvény szerint, ha a határozatot szóban közölték (kihirdették), a kihirdetést jegyzőkönyvbe kellett foglalni. Fontos garanciális szabály volt az Áe.-ben is, hogy az ügyfél kérése esetén számára a kihirdetett határozatot nyolc napon belül meg kellett küldeni.¹⁴¹

Az Áe. pontosan meghatározta azt is, mely napot kellett a közlés napjának tekinteni (a kézbesítés, a kihirdetés, a közszemlére tett irat levétele, a távközlési eszköz útján történő közlés napja). A közszemlére tett iraton mind a kifüggesztés, mind pedig a levétel napját fel kellett tüntetni.¹⁴²

A kijavítás és a kiegészítés körében az Áe. egy fontos garanciális újítást hozott: kimondta, hogy nincs helye a határozat kiegészítésének akkor, ha az *jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot sértene*.¹⁴³

Az Áe. a határozat módosítását és visszavonását egyértelműen jogorvoslatnak tekintette, így arról a VII. fejezetben rendelkezett.¹⁴⁴

A törvény jelentősen bővítette a határozat jellegű okiratokra vonatkozó rendelkezéseket, olyannyira, hogy azokat külön fejezet alá rendezte. Egyértelműen nevesítette és különválasztotta a hatósági bizonyítványt a hatósági igazolványtól. Kimondta, hogy az államigazgatási szerv által valamely tény vagy állapot igazolására kiállított okiratot, a tény vagy állapot más hasonló módon történő igazolását, valamint a hatósági nyilvántartásba történt

¹⁴⁰ Áe. 45. § (4) bekezdés.

¹⁴¹ Áe. 46. §.

¹⁴² Áe. 47. §.

¹⁴³ Áe. 48. § (4) bekezdés. A törvény a kijavítás vonatkozásában továbbra sem határozott meg határidőt, ennek hiányát a bíróság is megerősítette, amikor kimondta, hogy a határozat kijavítása bármikor, határidő nélkül lehetséges: Legf. Bír. Kfv.III.37.600/2008. számú ítélet. Egy másik ügyben a bíróság kimondta, hogy az egyezséget jóváhagyó határozat kijavításának akkor sincs helye, ha a felek egyezségében téves adat szerepel, ilyenkor legfeljebb új egyezség megkötésére és jóváhagyásra történő benyújtására van lehetőség: Legf. Bír. Kfv.III.27.539/1995. számú ítélet.

A Legfelsőbb Bíróság egy ügyben megállapította, hogy ha a határozatban az ügyfél számára megállapított jogosultság korlátozása módosítással történik, ami érinti a határozat egyéb rendelkezéseit is, nem hozható kiegészítő döntés, kizárólag saját hatáskörben történő módosítás. Lásd: Legf. Bír. Kfv.III.37.879/2003. számú ítélet.

Egy másik ügyben a bíróság kimondta, hogy a határozat kiegészítésének a jóhiszemű megszerzés önmagában nem jelenti korlátját, mert a szerzett jogokat gyakorolni is kell. Lásd: Veszprém Megyei Bíróság Kf.20.553/1992. számú ítélet.

¹⁴⁴ Áe. 61. §.

bejegyzést *határozatnak kell tekinteni*.¹⁴⁵ Akkor pedig, ha a szerv a hatósági bizonyítvány, igazolvány kiadását vagy a hatósági nyilvántartásba való bejegyzést (módosítást, törlést) megtagadta, erről külön köteles volt határozatot hozni.¹⁴⁶ A törvény tételesen felsorolta azokat az eseteket is, amikor a hatósági bizonyítvány kiadását meg kellett tagadni.¹⁴⁷

Említést érdemel végül, hogy az Áe. bővítette a határozat különös fajtáinak körét is. Az ideiglenes intézkedés,¹⁴⁸ az idézés¹⁴⁹ és az egyezség¹⁵⁰ mellett – mint említettük – bevezette a jogszerű hallgatással „meghozott” határozat, valamint a szakhatósági állásfoglalás jogintézményét is. Ez utóbbira ugyancsak vonatkozott a jogszerű hallgatás lehetősége (tehát – elvileg – ha a szakhatóság nem nyilatkozott, hozzájárulását megadottnak kellett tekinteni), ráadásul itt külön jogszabály engedélyét a törvény nem is várta el.¹⁵¹

Az Áe. hatálybalépése után számos módosításon ment keresztül, értelemszerűen különösen a rendszerváltást követően. A határozatra vonatkozó szabályok körében a következő két jelentősebb módosítás említése indokolt:

¹⁴⁵ Áe. 49. § (2) bekezdés. A bíróság egy ügyben megállapította, hogy jogszabály szerint vezetékjognak az ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzése határozaton is alapulhat. Adott ügyben a bejegyzés hatósági bizonyítványon alapult, és mivel a bizonyítványt határozatnak kellett tekinteni, a bejegyzés jogszerű volt. Lásd: Legf. Bír. Kfv.III.37.175/2005. számú ítélet.

A Fővárosi Ítéltábla lényeges megállapításokat tett a hatósági bizonyítvány természetéről, az Áe. rendszerében elfoglalt helyéről egy egyedi ügyben (Fővárosi Ítéltábla 2.Kf.27.250/2009/4. számú ítélet):

„... a hatósági bizonyítvány olyan közokirat, amelyet a hatóság tény, állapot vagy egyéb adat igazolására ad ki. Ez a törvényi megfogalmazás egyben a hatósági bizonyítvány tartalmi korlátját is jelenti; egyrészt az nem irányulhat az ügyfél anyagi jogi jogviszonyait befolyásoló jog vagy kötelezettség megállapítására, másrészt a hatósági bizonyítvány nem foglalhat magában jogkérdésben való hatósági állásfoglalást. A hatósági bizonyítvány tehát regisztratív aktus, amelynek jellemző sajátossága, hogy – döntés hiányában – rendelkező részt nem tartalmaz. A hatósági bizonyítvány kiadása mindig konkrét felhasználási célhoz kötött. Az ügyfélnek tehát pontosan meg kell jelölnie, hogy azt milyen célból, mely szerv által folytatott hatósági, vagy igazságszolgáltatási eljárásban kívánja felhasználni. A hatósági bizonyítványból tehát nem keletkezik anyagi jogviszony, az anyagi jogviszony azzal keletkezik, hogy az ügyfél a hatósági bizonyítványt valamely más eljárásban felhasználja. A hatósági bizonyítványt ezért csak a kérelmező ügyfél részére kell kiadni, azt mással az Áe. 50. §-ának (3) bekezdése alapján akkor sem kell közölni, ha annak tartalma más személy jogát, jogos érdekét is érintheti.

Az Áe. 49. §-ának (2) bekezdése kimondja, hogy a tény vagy állapot igazolására kiállított okiratot hatósági határozatnak kell tekinteni. Ez azt jelenti, hogy a hatósági bizonyítványokkal úgy kell eljárni, mintha azok döntések lennének, ám ténylegesen nem döntések. Ebből az is következik, hogy – a hatósági határozathoz hasonlóan – a hatósági bizonyítvány hibái is korrigálhatók; kijavítható illetve kicserélhető, kiegészíthető, de saját hatáskörben módosítható és vissza is vonható. Figyelemmel azonban arra, hogy az Áe. 49. §-ának (1) bekezdése szerint e törvény rendelkezéseit az e (V.) fejezet szerinti eljárásban az itt szabályozott eltérésekkel kell alkalmazni, az V. fejezetben szabályozott, hatósági bizonyítványra vonatkozó 50–51. § rendelkezései pedig ezen eszközök alkalmazásával kapcsolatban eltérő szabályokat nem adnak, ezért megállapítható, hogy a hatósági bizonyítvány módosítására és visszavonására is csak akkor kerülhet sor, ha az Áe. 61. §-ában meghatározott valamennyi feltétel maradéktalanul teljesül.”

¹⁴⁶ Áe. 49. § (3) bekezdés.

¹⁴⁷ Áe. 51. § (2) bekezdés.

¹⁴⁸ Áe. 7. § (2) bekezdés.

¹⁴⁹ Áe. 22–24. §.

¹⁵⁰ Áe. 38. §. Nagyon érdekes, hogy mind az Et., mind az Áe. indokolása elképzelhetőnek tartotta, hogy egyezség az ügyfél és az államigazgatási szerv közt jöjjön létre. Nem kizárt, hogy ez az elméleti jogintézmény a későbbi hatósági szerződés alapja lehetett.

¹⁵¹ Áe. 21. § (2) bekezdés.

- 2001-ben az elektronikus aláírásról szóló törvény¹⁵² olyan módon módosította az Áe. vonatkozó szabályait, amely előírta, hogy jogszabály lehetővé tegye a határozat elektronikus dokumentumba foglalását, valamint elektronikus dokumentumban történő kézbesítését.¹⁵³
- 2004-ben, már nem sokkal az Áe. hatályvesztése előtt – az Alkotmánybíróság határozata¹⁵⁴ nyomán – a törvényalkotó megalkotta a *kézbesítési vélelemre*,¹⁵⁵ illetve *annak megdöntésére* vonatkozó törvényi feltételek részletes szabályait.¹⁵⁶

2.2. A döntésre vonatkozó szabályozás jellegzetességei a Ket.-ben¹⁵⁷

2.2.1. A Ket. kihirdetett törvényszövege

A Ket. eredeti szövege a döntések vonatkozásában számos újítást, és az Áe.-hez képest sokkal részletezőbb szabályozást vezetett be. A Ket. – részben visszatérve még az Et. előtti időkhöz, részben átvéve a perjogokban ismert szabályozást – formailag is megkülönböztette egymástól az érdemi és a nem érdemi (eljárási) döntéseket. A kétféle döntés elnevezése – részben hasonlóan a polgári és a büntetőperben alkalmazott fogalmakhoz – *határozat* és *végzés* lett.¹⁵⁸ Ugyancsak kiemelkedő jelentősége volt a döntés egy különleges, új fajtájának: a *hatósági szerződés* bevezetésének.

A Ket. az eljárási alelvek körét is az Áe.-hez képest lényegesen szélesebben határozta meg.¹⁵⁹ Az elsőként kihirdetett szövegben már itt megjelent több szabály a döntések kapcsán:

- a hatóság a döntését valósághű tényállásra alapozza;¹⁶⁰
- a hatóság a törvény keretei közt felülvizsgálhatja mind a saját, mind a felügyeleti jogkörébe tartozó hatóság határozatát;¹⁶¹
- a hatóság hivatalból intézkedhet döntésének kijavításáról, kiegészítéséről, módosításáról és visszavonásáról;¹⁶²

¹⁵² 2001. évi XXXV. törvény az elektronikus aláírásról.

¹⁵³ Áe. 43. § (5) bekezdés, valamint 45. § (1) bekezdés.

¹⁵⁴ 46/2003. (X. 16.) AB határozat, megerősítette a 296/B/2010. AB határozat.

¹⁵⁵ Az eljárásjogi dogmatika újabb fogalmai alapján már kézbesítési fikcióról és azzal kapcsolatos kifogás előterjesztéséről beszélhetünk. Lásd az Ákr. 86. §-át vagy a hatályos Pp. 137. §-át.

¹⁵⁶ 2004. évi LXV. törvény a hivatalos iratok kézbesítésére vonatkozó szabályokat tartalmazó egyes törvények módosításáról, illetve a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény jogharmonizációs célú módosításáról. E törvény módosította az Áe. 47. §-át, valamint állapította meg az új 47/A. § szabályait.

¹⁵⁷ Az alfejezetben elsőként a Ket. kihirdetett szövegének jogszabályhelyeire hivatkozunk. Ezt követően mindig a jelzett módosításokat követően hatályos szövegváltozatra vonatkoznak a hivatkozások.

¹⁵⁸ Az ítélet szót csak a perjogok alkalmazzák.

¹⁵⁹ Ezek egy jelentős része nemzetközi jogi dokumentumokon alapult, sőt később több alapelv bekerült az Alaptörvény XXIV. cikkébe is.

¹⁶⁰ Ket. 2. § (3) bekezdés.

¹⁶¹ Ket. 3. § (2) bekezdés c) pont. A törvény első szövegváltozatában még nem volt teljesen következetes a döntések és azon belül a határozatok megkülönböztetése, ez az alapelv például nyilvánvalóan a végzésekre is kiterjedt. Olykor az Et.-ből és az Áe.-ből ismert „érdemi határozat” kifejezés is felbukkant még a törvényben [például 20. § (3) bekezdés, 33. §] az esetlegesen indokolt „érdemi döntés” kifejezés helyett.

¹⁶² Ket. 3. § (2) bekezdés d) pont.

- az ügyfeleket megilleti a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog;¹⁶³
- a hatóság a döntését az ügyfelekkel közli.¹⁶⁴

A Ket. a döntésekkel kapcsolatos szabályokat – hasonlóan elődeihez – a IV. Fejezetben helyezte el. A kétféle döntés megkülönböztetését olyan módon fogalmazta meg, hogy a hatóság *az ügy érdemében* határozatot hoz, *az eljárás során eldöntendő egyéb kérdésekben* pedig végzést bocsát ki.¹⁶⁵ A törvény megőrizte a jogszerű hallgatás¹⁶⁶ lehetőségét (jogszabály rendelkezése esetén),¹⁶⁷ illetve az egyszerűsített határozat¹⁶⁸ formáját is.

Annak érdekében, hogy az egyszeri jogalkotói döntéssel több millió polgárt érintő hatósági döntések kezelhetővé váljanak, a törvény azt is kimondta: jogszabály lehetővé teheti, hogy a hatóság mellőzze a határozathozatalt, ha az eljárás pénzbeli ellátás (például nyugdíj) jogszabályban meghatározott mértékre történő emelésére irányul. Ez a szabály azonban egyedi hatósági ügyben indult eljárásra nem volt alkalmazható,¹⁶⁹ ezáltal az ügyfél egyénileg benyújtott kérelmének elintézése (vagy például jogorvoslati jogának esetleges érvényesíthetősége) nem volt megkerülhető.

A Ket. megőrizte a *döntések alaki értelemben vett „négyes” felosztását*, jóllehet a szöveg itt is csak a rendelkező részt és az indokolást nevesítette külön.¹⁷⁰ Ki kell emelni, hogy a döntés egyes elemeinek felsorolása igen részletes lett, számos olyan szerkezeti elem megemlékezésével, amelyek az ügyfelek szempontjából garanciális jelentőségűnek tekinthetők (ideértve például a jogorvoslati tájékoztatást, a költségtérítést, az eljárási költségek viselését, mérlegelés vagy méltányosság alkalmazása esetén a döntés szempontjait,¹⁷¹ a lefoglalás indokait és így tovább).¹⁷² A rendelkező részbe a szakhatóság megnevezését és állásfoglalását, az indokolásba

¹⁶³ Ket. 4. § (1) bekezdés.

¹⁶⁴ Ket. 5. § (4) bekezdés.

¹⁶⁵ Ket. 71. § (1) bekezdés.

¹⁶⁶ Más szóval „implicit” vagy „ráutaló magatartással hozott” döntés. A szakhatóság közreműködése körében azonban a jogszerű hallgatás lehetősége ekkor megszűnt, mulasztás esetén a szakhatóság felügyeleti szervéhez kellett fordulni [45. § (3) bekezdés]. A törvényjavaslat indokolása szerint ennek oka az volt, hogy a gyakorlatban a döntést hozó hatóságok nem vállalva a túlzott szakmai kockázatokat, a határidő túllépése ellenére is bevárták a szakhatóság állásfoglalását. Lásd még részletesen: KILÉNYI Géza (2005c): Az elsőfokú eljárás. In KILÉNYI Géza szerk.: *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, KJK-KERSZÖV. 150–151. (A jogfejlődés folytán ez a „kockázat” utóbb vélhetőleg elhárult, lásd később az elv „megfordulását”).

¹⁶⁷ Ket. 71. § (2) bekezdés. A külön jogszabály engedélyének nélkülözhetetlen szükségességét egy eseti legfelsőbb bírósági döntés is kiemelte, lásd: Legf. Bír. Kfv.IV.39.328/2007/5. számú ítélete.

¹⁶⁸ Ket. 71. § (3) bekezdés.

¹⁶⁹ Ket. 71. § (5) bekezdés.

¹⁷⁰ A megfelelő indokolási kötelezettség megsértését a bírói gyakorlat a Ket. hatálya alatt is súlyos törvénysértésként értékelte. Lásd például a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 9.K.27.467/2015. számú ítéletet, a Legf. Bír. Kfv.V.35.538/2009. számú ítéletet, a Kúria Kfv.V.35.640/2011. számú ítéletet, a Kúria Kfv.II.38.050/2014/8. számú ítéletet, a Kúria Kfv.II.37.810/2015. számú ítéletet, a Kúria Kfv.V.35.213/2017/5. számú ítéletet vagy a Kúria Kfv.IV.37.666/2017. számú ítéletet.

Hasonlóképpen jogszabálysértőnek bizonyult, ha a rendelkező rész nem tartalmazott egyértelmű, követhető, végrehajtható döntést, ha abból a kötelezett személye egyértelműen nem volt megállapítható. Lásd például a Kúria Kfv.III.37.666/2012/27. számú ítéletet és a Kúria Kfv.III.37.825/2015. számú ítéletet.

¹⁷¹ Ez a rendelkezés – egyebek mellett – a jogorvoslati eljárások körében a döntés érdemi felülvizsgálhatóságát is szolgálta.

¹⁷² Ket. 72. § (1) bekezdés.

pedig a szakhatósági állásfoglalás indokolását is be kellett építeni.¹⁷³ A törvény több esetben fenntartotta az egyszerűsített (például indokolást, jogorvoslati tájékoztatást mellőző) döntés meghozatalának lehetőségét¹⁷⁴ csakúgy, mint a nem alakszerű döntési formákat.¹⁷⁵

Említést érdemel az is, hogy garanciális okok miatt a törvény külön kiemelte a védett adatok és a zártan kezelendő adatok figyelembevételét a döntés megszövegezése során.¹⁷⁶ A kötelezést tartalmazó döntésekben a teljesítési határidő, határnap megállapítására, illetve a kötelezés teljesítésével összefüggő méltányossági lehetőségekre a törvény ugyancsak részletesen kitért.¹⁷⁷

A Ket. a *döntés közlésének* szabályait is jelentősen bővítette. Meghatározta, hogy a döntéseket az eljárás mely alanyaival kell kötelezően közölni.¹⁷⁸ A közlés módjainál a törvény már nem jelölte meg a postai úton történő közlés (kézbesítés) kötelező jellegét, ezzel szemben a postai út mellett további öt lehetséges közlési módot sorolt fel.¹⁷⁹ Az Áe. hatályvesztése előtti szabályaihoz hasonlóan rendezte a kézbesítési vélelem és annak megdöntése szabályrendszerét.¹⁸⁰

A Ket. a hirdetményi úton történő közlés szabályait már nem kizárólag egy utaló szabállyal, hanem részletesen rendezte.¹⁸¹ Törvény elrendelhetette a jogerős határozat úgynevezett nyilvános közzétételét is.¹⁸² Alapos megfogalmazást nyert a kézbesítési meghatalmazott és ügygondnok jogállására, feladataira vonatkozó, valamint a szóbeli vagy egyéb módon történő közlés lehetőségeivel kapcsolatos szabálytömeg is.¹⁸³

A törvény a határozat jellegű okiratok szabályozását az V. Fejezetben végezte el. A szabályok itt is némileg bővültek, ugyanakkor az Áe. által megalapozott szabályozási koncepció változatlan maradt (a bizonyítvány, igazolvány kiadását, a nyilvántartásba történt bejegyzést *határozatnak kellett tekinteni*, a kiadás vagy bejegyzés megtagadásáról pedig *határozatot kellett hozni*). Új szabályként jelent meg többek közt, hogy a törvény megfogalmazta: a bizonyítvány (igazolvány) ellen az esetleges ellenérdekű ügyfél nem élhet fellebbezéssel, de az okirat felhasználása során (tehát abban a másik eljárásban, amelyben a már kiadott okiratot az ügyfél fel kívánja használni) bizonyíthatja, hogy a tartalma valótlan.¹⁸⁴

A döntés különös fajtáinak szabályozása körében a törvény ugyancsak számos bővítést végzett el.

¹⁷³ Ezt a szabályt a Ket. – a 2008-as novella hatálybalépéséig – a szakhatóság közreműködésével kapcsolatos rendelkezések közt is megfogalmazta [45. § (1) bekezdés].

¹⁷⁴ Ket. 72. § (4)–(6) bekezdés.

¹⁷⁵ Ket. 73. § (2)–(4) bekezdés.

¹⁷⁶ Ket. 73. § (1) bekezdés.

¹⁷⁷ Ket. 74. § (1)–(4) bekezdés.

¹⁷⁸ Ket. 78. § (1)–(4) bekezdés.

¹⁷⁹ Ket. 78. § (5) bekezdés.

¹⁸⁰ Ket. 79. §.

¹⁸¹ Ket. 80. §.

¹⁸² Ket. 81. § (8) bekezdés.

¹⁸³ Ket. 81. § (1)–(7) bekezdés.

¹⁸⁴ Ket. 83. § (5) bekezdés.

Az *ideiglenes intézkedés* kapcsán egyértelművé tette, hogy arról végzést kell hozni,¹⁸⁵ és e végzés indokolásában ismertetni kell az intézkedés szükségességét és célszerűségét megalapozó tényeket és körülményeket.¹⁸⁶

A végrehajtás eredményességét megalapozó – egyébként már az Áe. által is ismert¹⁸⁷ – *biztosítási intézkedés* esetében a törvény ugyancsak a végzési formát rendelte el.¹⁸⁸ A megjelenésre kötelező *idézés* esetében viszont ekkor még kötelező formát nem adott meg.¹⁸⁹ A *szakhatóság állásfoglalásának* négy formáját különböztette meg: a hozzájárulást, a hozzájárulás megtagadását, valamint az egyedi szakhatósági előírást és feltételt.¹⁹⁰ Amint fentebb láthattuk, az állásfoglalás bár sajátos és nélkülözhetetlen döntésnek tekinthető, végső soron a határozatba fog „beépülni” (a törvény az állásfoglalás elleni külön fellebbezést nem is engedte meg¹⁹¹).

A Ket. két különös fajtájú döntésnek olyan jelentőséget tulajdonított, hogy azoknak a IV. Fejezetben belül önálló alcímeket szentelt. Az egyik ilyen az *egyezség jóváhagyása* volt, amely valójában az eredményes egyezségi kísérlet „eredményének” határozatba foglalása és jóváhagyása volt.¹⁹² Ily módon ez formailag nem, de tartalmát illetően tekinthető sajátos döntésnek. Az indokolás ekkor már viszont hangsúlyozta, hogy egyezség *ellenérdekű ügyfelek közt* jöhet létre – a hatóság és az ügyfél esetleges megegyezését a törvény új formában rendezte.

A Ket. jelentős újítása volt a *hatósági szerződés* bevezetése.¹⁹³

A törvény jogszabály engedélyéhez kötötte a hatósági szerződés megkötésének lehetőségét (ez sokáig gátjává vált az elterjedésének).¹⁹⁴ Leszögezte, hogy hatósági szerződést kötni *határozathozatal helyett* lehet, a szerződés *az ügyfél és a hatóság közt* jöhet létre, kizárólag írásos formában. Harmadik személyek esetleges érintettsége esetén – garanciális okokból – a szerződés megkötése előtt a személy írásos hozzájárulását is be kellett szerezni. Helye volt a szerződés esetleges módosításának is.¹⁹⁵

A törvény figyelemmel volt arra is, hogy a hatósági-közjogi jogviszonyok a hatósági szerződés szabályozásánál sem „tűnnek el” teljesen. Ennek megfelelően eltérően szabályozta a szerződésszegő magatartás következményeit:

- ha az ügyfél szegte meg a szerződésben foglaltakat, a szerződés jogerős és végrehajtható határozatnak minősült, és a hatóság elrendelhetette a végrehajtási eljárást;
- ha a szerződésben foglaltakat a hatóság nem teljesítette, az ügyfél bírósághoz fordulhatott.¹⁹⁶

¹⁸⁵ Ket. 22. § (4) bekezdés.

¹⁸⁶ Ket. 72. § (3) bekezdés. Ez a szabály szintén garanciális jellegűnek tekinthető, hiszen a joghatóság/hatáskör/illetékesség hiányában meghozott döntés fokozottan rejti magában az esetleges visszaélés lehetőségét.

¹⁸⁷ Áe. 87. §.

¹⁸⁸ Ket. 151. § (1) bekezdés.

¹⁸⁹ Ket. 46–48. §.

¹⁹⁰ Ket. 45. § (1) bekezdés.

¹⁹¹ Ket. 45. § (2) bekezdés.

¹⁹² Ket. 75. §.

¹⁹³ A közszerződések, közjogi szerződések nyugati államokban már régóta jól ismert jogintézményét kívánta a jogalkotó a magyar hatósági eljárás szabályai közé „becsempészní”. Lásd: KILÉNYI 2005d, 28–29.

¹⁹⁴ Lásd még kritikusan KILÉNYI Géza (2011a): A Ket. átfogó felülvizsgálat elé II. *Új Magyar Közigazgatás*, 4. évf. 4. sz. 49.

¹⁹⁵ Ket. 76–77. §.

¹⁹⁶ Ket. 77. § (2)–(3) bekezdés.

A törvényben nem szabályozott kérdésekben a hatósági szerződésre alapvetően a magánjogi szabályozás, a Ptk. volt alkalmazandó.¹⁹⁷

Mint ismert, a Ket. a hatálya alatt számos, olykor igen nagy terjedelmű, novelláris jellegű módosítást is megért. Ezek körében a döntésekkel kapcsolatos fontosabb módosításokat kívánjuk áttekinteni – korántsem a teljesség igényével.

A Ket.-Novella¹⁹⁸ a Ket. szinte minden rendelkezését módosította. Az alapelvek körében – helyesen – pontosította a szöveget annyiban, hogy a döntés felülvizsgálatának lehetősége a határozatok mellett a végzésekre is kiterjedt.¹⁹⁹ Az idézésről – formája vonatkozásában – egyértelművé tette, hogy az végzésben jelenik meg.²⁰⁰

A *szakhatósági állásfoglalás* kapcsán a módosítás után a Ket. kimondta, hogy annak tartalmára – bizonyos kivételekkel – a határozat tartalmára vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.²⁰¹

A IV. Fejezetben egy látszólag csekély, ám koncepcionálisan jelentős változás állt be. Az átfogó módosítás előtt a végzések kapcsán a törvényben az szerepelt, hogy a hatóság *az eljárás során eldöntendő egyéb kérdésekben* végzést bocsát ki; a módosítás után pedig az, hogy a hatóság *az eljárás során felmerült minden más kérdésben* végzést bocsát ki.²⁰² Az „eldöntendő” és a „minden más” kérdés között igen nagy a különbség – ez, mint erre a módosító törvény javaslatának indokolása is rámutatott, azt is célozta, hogy a korábbi gyakorlat szerinti „udvarias levél” kategóriáját megszüntessék.²⁰³

A módosítás nyomán a jogszerű hallgatás lehetősége – külön jogszabály engedélye alapján – újra kiterjedhetett a *szakhatóság állásfoglalására* is.²⁰⁴ A döntésre vonatkozó szabályok közé került az *automatizált egyedi döntésre* vonatkozó formai rendelkezés is. Az ilyen

¹⁹⁷ Ket. 77. § (4) bekezdés.

¹⁹⁸ 2008. évi CXI. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról.

¹⁹⁹ Lásd a Ket. akkori 3. § (2) bekezdés c) pontját.

²⁰⁰ Lásd a Ket. akkori 46. § (5) bekezdését.

²⁰¹ Lásd a Ket. akkori 44. § (6) bekezdését. A kivételek körében két „többletelem” és egy „hiányzó elem” jelent meg, ugyanis a törvény új szabályai szerint az állásfoglalás:

- a) kötelezően tartalmazta a szakhatóság megnevezését és a szakhatóság ügyintézőjének nevét is (a „fejrészben”),
- b) rendelkező része kötelezően tartalmazta a szakhatósági hozzájárulást, az egyedi szakhatósági előírást, feltételt vagy a hozzájárulás megtagadását (lényegében a szakhatóság döntését), ugyanakkor
- c) nem kellett, hogy tartalmazza az eljárási költségek viseléséről szóló döntést.

²⁰² Lásd a Ket. akkori 71. § (1) bekezdését. Ezt a módosítást sokan, így különösen Kilényi Géza, a Ket. korábbi kodifikációs bizottságának elnöke, indokolatlannak tartották, úgy ítélve meg, hogy a „szolgáltató” és „ügyfél-barát” közigazgatás helyett ez a szabály ismét a hatósági túlsúlyt, fölényt hangsúlyozza („még arról is végzést kell hozni, ha a hatóság fogadja az ügyfél köszönését”). Hangsúlyozták ugyanakkor, hogy a IV. Fejezet csak a döntésekre vonatkozatható, így ha a hatóság nem hoz döntést (például értesít), nem szükséges végzést sem kibocsátania. Lásd például KILÉNYI 2011a, 53–54.; KILÉNYI Géza (2011b): Visszatekintés a közigazgatási eljárásjog hányattatásaira. *Közjogi Szemle*, 4. évf. 1. sz. 20. Hasonlóan: BOROS 2013a, 161.; BOROS 2013c, 185. Volt ugyanakkor olyan vélemény is, amely helyeselte és ügyféli garanciának tekintette az új szabályt, lásd például SZABÓ 2008, 41.

²⁰³ Ez egyébként – a módosító törvény javaslatának indokolása szerint is – kifejezetten a Ket. korábbi Szakértői Bizottságának 9. sz. állásfoglalására adott reakció volt, ahol a Bizottság tételesen felsorolta, mikor kell/java-solt végzést hozni, és mikor elegendő „az udvarias hangnem használatának inkább kedvező hivatalos levél” megküldése.

²⁰⁴ Lásd a Ket. 71. § (2) bekezdés b) pontját.

döntésen a kiadmányozásra jogosult aláírása és a hatóság bélyegzőlenyomata is informatikai eszközzel volt rögzíthető.²⁰⁵

A Ket.-Novella pontosította és némiképp bővítette a döntés formai követelményeire vonatkozó rendelkezéseket is, ideértve a döntésnek mind a négy szerkezeti elemét. Bekerült például mind a rendelkező részbe, mind az indokolásba az az elem, amely az ügyfélnek járó, az ügyintézési határidő túllépése miatt fizetendő összegre vonatkozott.²⁰⁶

Ugyancsak pontosabb szabályozást kapott a védett adatokkal és az adatok zárt kezelésével kapcsolatos rendelkezések köre.²⁰⁷ Emellett a módosítás létrehozta az *egy dokumentumba foglalt* (egybefoglalt) *döntés* kategóriáját is, amelynek lényege, hogy a határozat és a végzés, vagy több határozat és végzés is egy dokumentumba foglalható. Ilyen esetben is elrendelte azonban a törvény, hogy a döntések rendelkező részét és indokolását döntésenként önállóan kell megszövegezni.²⁰⁸ Az egybefoglalt döntés különleges esete lett, amikor a hatóság az előtte folyamatban lévő több eljárást egyesíthette, és ennek megfelelően foglalhatta egybe a döntéseit. Az egyesítés esetén azonban az egyes ügyekben irányadó ügyintézési határidők közül a legkorábban lejárató határidő vált irányadóvá.²⁰⁹

A módosítás – párhuzamosan a méltányossági eljárás mint különleges jogorvoslat megszüntetésével – lényegesen bővítette a hatóság által megállapítható fizetési kedvezmények körét.²¹⁰

Az egyezség jóváhagyására vonatkozó szabályok körében jelentős újítást hozott, hogy egy sajátos, jogorvoslati jellegű intézmény került be a törvénybe: az egyezségben részt vevő bármelyik ügyfél kérelmére (a jogerőtől számított egy éven belül) a hatóság visszavonta az egyezséget jóváhagyó határozatot, és lefolytatta az eljárást.²¹¹

²⁰⁵ A Ket. akkor hatályos 71. § (7) bekezdése. Korábban ez a rendelkezés az elektronikus ügyintézésre vonatkozó szabályok közt szerepelt [162. § (9) bekezdés], de a definitív jellegű meghatározás nélkül. Ilyen döntés volt például egyes közlekedési szabályszegések kapcsán a bírságkiszedés tárgyában hozott határozat.

²⁰⁶ A Ket. akkor hatályos 72. § (1) bekezdésének *d)* pont *dc)* alpontja, valamint *e)* pont *ee)* alpontja. Az ügyintézési határidő túllépésének a hatóságot érintő szankciója a 33/A. §-ba került be.

²⁰⁷ A Ket. akkor hatályos 73. § (1) bekezdése.

²⁰⁸ A Ket. akkor hatályos 73. § (3) bekezdése.

²⁰⁹ 33/B. §. Az egyébként az idő- és költségtakarékosság érdekében bevezetett rendelkezések alkalmazására a határidőre vonatkozó szabály vélhetőleg nem gyakorolt kedvező hatást. Lásd KILÉNYI Géza (2009c): Az elsőfokú eljárás. In KILÉNYI Géza szerk.: *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, CompLex. 174–175.; TÓTH 2012, 193.

²¹⁰ A Ket. akkor hatályos 74. §-a.

²¹¹ A Ket. akkor hatályos 75. § (2) bekezdése. A módosító törvény javaslatának indokolása szerint, mivel az egyezséget jóváhagyó határozat ellen sem a fellebbezés, sem a bírósági felülvizsgálat nem volt lehetséges, és ez a felek autonómiájának túlságosan széles korlátja volt, szükségessé vált egy ilyesfajta sajátos lehetőség megadása az ügyfelek részére. Ez a megoldás azonban nem aratott osztatlan sikert. Ivancsics Imre például aggasztónak tartotta, hogy a jogerőre emelkedett határozat jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokat keletkeztetett, amelyek rendezése – akár több hónappal a jogerőt követően – komoly nehézségekkel járhatott. Lásd IVANCSICS Imre (2009a): A hatóság döntései. In KILÉNYI Géza szerk.: *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, CompLex. 291–292.; IVANCSICS Imre (2009b): *A közigazgatási hatósági eljárás*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 175–176. Más szerzők még tovább mentek, és egyenesen úgy látták, a megoldás a *jogbiztonságot sértő* helyzetet teremt. Lásd például DANTESZ Péter (2009): A döntés. In LÖRINCZ Lajos szerk.: *Közigazgatási eljárásjog*. Második, átdolgozott kiadás. Budapest, HVG-ORAC. 271.; JÓZSA 2009, 288–289.

Úgy tűnik, nagyjából egy évvel később ez utóbbi véleményekkel már a jogalkotó is egyetértett, hiszen a 75. § (2) bekezdését – az indokolás szerint mint a jogbiztonságot súlyosan sértő megoldást – egészében hatályon kívül helyezték (lásd később).

A Ket.-Novella jelentősen újrászabályozta a döntés közlésével összefüggő szabályokat is. A közlési módok tételes felsorolása helyett a törvény már csak visszautalt arra az új törvényi fejezetre, amely a hatóság és az ügyfél közti kapcsolattartási módokat szabályozta.²¹² Garanciális jellegű szabályként jelent meg, hogy a törvény – főszabály szerint – tiltotta a határozat és az önállóan fellebbezhető végzés telefax útján történő közlését.²¹³ A módosítás ugyanakkor lehetővé tette az ügyfél (vagy más érintett személy) rövid szöveges üzenetben, telefonon vagy elektronikus levélben történő értesítését a döntéshozatal tényéről, valamint a döntés személyes átvételének lehetőségéről.²¹⁴

Némiképp bővültek a hirdetményi közlésre,²¹⁵ és jelentősen a döntések nyilvános közzétételére vonatkozó szabályok is. A nyilvánosan közzéteendő határozatok körét a Ket. részletesen felsorolta, e körben különös tekintettel olyan ügyekre, ahol jelentős számú ügyfél vett részt az eljárásban.²¹⁶

A törvény a döntés kijavítására és kiegészítésére vonatkozó szabályokat a jogorvoslatok köréből a döntésekről szóló fejezetbe helyezte át.²¹⁷ Az indokolás szerint ezek nem tekinthetők jogorvoslati eszköznek, indokolt volt tehát visszatérni e szempontból az Áe. szabályozási szerkezetéhez.

A határozat jellegű okiratok kapcsán a módosított törvény kimondta, hogy az ezekkel kapcsolatos eljárásokban az eljárás megindításáról az ügyfelet nem kell értesíteni.²¹⁸ Az indokolás szerint ez a rendelkezés a hatóságokat sújtó, garanciális jelleggel nem rendelkező, felesleges adminisztratív terhek csökkentését szolgálta.

A döntés különös fajtái körében újként jelent meg az *ideiglenes biztosítási intézkedés*. Ez a jogintézmény lényegében – az eljárás végrehajtási szakaszához képest – „előbbre hozta” a kötelezettségek teljesítésének biztosítására vonatkozó tulajdonkorlátozás lehetőségét. A törvénynek a biztosítási intézkedésre vonatkozó utaló szabálya miatt az ideiglenes biztosítási intézkedést is végzés formájában kellett kiadni.²¹⁹

A kormányhivatalokkal összefüggő 2010-es új szabályozás²²⁰ a Ket. szövegét ismét számos szakasz esetében módosította. A döntéseket érintően alapvető változások ugyanakkor nem történtek (így például a „dokumentum” szavak helyére több helyen „okirat” került). Az alapelvek körében egy indokolt pontosítás történt: a hatóság a döntését az *érintettekkel* közli (korábban a törvény csak az ügyfelekre utalt e körben).²²¹ Hatályát veszítette az a szabály, amely korábban lehetővé tette az egyezséget jóváhagyó határozatnak bármelyik ügyfél kérelmére történő, egy éven belüli visszavonását. Bővült az ügyfél – kérelemre

²¹² A Ket. akkor hatályos 78. § (4) bekezdése.

²¹³ A Ket. akkor hatályos 78. § (5) bekezdése.

²¹⁴ A Ket. akkor hatályos 78. § (8) bekezdése.

²¹⁵ A hirdetményi közlés vonatkozásában az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként állapította meg, hogy a Ket. 29. § (4) bekezdés b) pontja szerinti értesítésmellőzés és a 80. § (1) bekezdés d) pontja szerinti hirdetményi közlés ismert ügyfelek esetében együttesen nem alkalmazható [10/2017. (V. 5.) AB határozat].

²¹⁶ A Ket. akkor hatályos 80/A. §-a.

²¹⁷ A Ket. akkor hatályos 81/A–81/B. §-a.

²¹⁸ A Ket. akkor hatályos 82. § (5) bekezdése.

²¹⁹ A Ket. akkor hatályos 29/A. § (1) bekezdése.

²²⁰ 2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról.

²²¹ A Ket. akkor hatályos 5. § (4) bekezdése.

történő – e-mailos értesíthetőségének köre.²²² A Ket. szövege a módosítást követően kizárta az idézés elleni önálló jogorvoslat lehetőségét.²²³ Az új szabályok vonatkoztak a kisebb jelentőségű hibák orvoslásával összefüggő rendelkezésekre is: a törvény kimondta, hogy a kijavítást és a kiegészítést közölni kell azzal, akivel az „eredeti” döntést is közölték.²²⁴

A Ket. egy további 2010-es módosítása²²⁵ kötelezővé tette, hogy a hatóság a határozat rendelkező részében bírósági felülvizsgálat lehetősége esetén a *tárgyalás tartása iránti kérelem* lehetőségéről is tájékoztatást nyújtson.²²⁶

A Ket. következő, 2011-es módosítása²²⁷ egy – látszólag – igen jelentős módosítást hozott a döntések témája szempontjából, mégpedig azt, hogy a IV. Fejezetben *önálló alcímet* szentelt a *jogerővel* kapcsolatos szabályoknak (*A hatósági döntések jogereje*).²²⁸ Valójában azonban alapvetően csak „áthelyezésre” került sor, hiszen a jogerővel kapcsolatos rendelkezések korábban a végrehajtással összefüggő szabályok első szakaszai közt szerepeltek.²²⁹ Az „új” szakasz tételesen felsorolta, hogy az első fokon hozott döntés mikor (milyen esetekben és mely időpontokban) válik jogerőssé, rámutatott az esetleges másodfokú eljárásokkal fennálló összefüggésekre, valamint említést tett a „részleges” jogerőről („részjogerőről”) is.²³⁰

A módosítás a törvénybe egy másik új alcímet is beillesztett *Kapcsolattartás hirdetményi úton* címmel. E körben törvény vagy kormányrendelet lehetővé tehetette, hogy ha az eljárás jelentős számú (főszabály szerint több mint ötven) ügyfelet érint, a hatóság az ügyféllel hirdetményi úton tartson kapcsolatot. Nem tartozhatott ugyanakkor ebbe a körbe az eljárás megindításáról szóló értesítés, valamint az eljárás során a személyesen az ügyfélnek szóló (például eljárási bírságot kiszabó) végzés. A törvény ugyanakkor – garanciális okokból – azt is lehetővé tette, hogy az ügyfél kérelmére a hatóság ilyen „sokügyfeles” ügyekben is az írásbeli kapcsolattartás egyéb formájának alkalmazásával (például postai úton)²³¹ közölje az ügyféllel a döntését.²³²

A módosítás a hatósági szerződést is érintette, amennyiben annak minimális kötelező tartalmi elemeit felsorolta.²³³ Ezenfelül az ügyfél szerződésszegése esetére a törvény

²²² A Ket. akkor hatályos 78/A. §-a.

²²³ A Ket. akkor hatályos 46. § (6) bekezdése. A módosító törvény javaslatának indokolása szerint ez az ügy elhúzására adott alkalmat. „Az idézés címzettjei – elsősorban, ha az idézésre nem kívántak valamilyen okból megjelenni – gyakran vitássá tették az idézés szükségességét vagy azt, hogy az idézés a személyükre vonatkozik. Ezt a hivatkozást általában kiegészítették azzal, hogy az idézésben rögzített adatok alapján az ügyről nincs tudomásuk, így az idézésre nem is kívánnak megjelenni vagy az idézés »visszavonását« kéri.” TÖRH 2012, 267.

²²⁴ A Ket. akkor hatályos 81/A. § (4) bekezdése és 81/B. § (5) bekezdése.

²²⁵ 2010. évi CLXXXIII. törvény egyes törvényeknek a bíróságok hatékony működését és a bírósági eljárások gyorsítását szolgáló módosításáról.

²²⁶ Ket. 72. § (1) bekezdés d) pont da) alpont.

²²⁷ 2011. évi CLXXIV. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról.

²²⁸ A Ket. akkor hatályos 73/A. §-a.

²²⁹ A módosítást megelőzően a 128. §-ban.

²³⁰ A Ket. akkor hatályos 73/A. § (6) bekezdése.

²³¹ Lásd a Ket. akkor hatályos 28/A. § (1) bekezdés a) pontját.

²³² A Ket. akkor hatályos 28/D. §-a.

²³³ A Ket. akkor hatályos 76. § (2a) bekezdése.

mérlegelési lehetőséget adott a hatóságnak a tekintetben, hogy hivatalból megindítja-e eljárását, vagy intézkedik a végrehajtás megindítása iránt, vagy a hatósági szerződés módosítását kezdeményezi.²³⁴

A hirdetményi közlés kapcsán kiemelés érdemel az a módosítás, amely világossá tette, hogy a kapcsolódó határidők számításánál a hirdetménynek a *hatóság* hirdetőtábláján való kifüggesztését kell alapul venni,²³⁵ nem jöhetett tehát figyelembe az az időtartam, amely esetleges más szerveknél (például önkormányzati hivatalokban) a kifüggesztésig eltelhet.

Az elektronikus ügyintézés szinte teljes újrászabályozása körében a módosítás számos Ket.-beli rendelkezést megváltoztatott. Így többek közt előírta, hogy ha a technikai lehetőségek adottak, a hatóság papíralapú kapcsolattartás esetén is elektronikusan hozza meg a döntését.²³⁶ Ebben az esetben a hatóságnak a nem elektronikusan kézbesítendő iratokat az elektronikus döntésről készített hiteles papíralapú másolatként kellett kézbesítenie.²³⁷ Új szakaszban rendelkezett a törvény az elektronikus nyilatkozatok kézbesítettségének eseteiről,²³⁸ valamint a kézbesítési szolgáltatásról is.²³⁹

Kiemelt jelentősége van annak a módosításnak is, amely – 2014. január 1-től – „megfordította” a jogszerű hallgatás alkalmazásának lehetőségét. Azaz, míg korábban a jogszerű hallgatással „hozott” határozat vagy szakhatósági állásfoglalás lehetőségét jogszabálynak meg kellett engednie, a módosítás hatálybalépése után ez *főszabállyá vált*, és csak törvény vagy kormányrendelet zárhatta ki.²⁴⁰

A Ket. egyik, az elektronikus ügyintézéssel kapcsolatos módosító törvény²⁴¹ által elvégzett 2013-as módosítása pontosította a közlés szabályait. A kiegészített rendelkezés kimondta, hogy a hatóság a döntést *írásbeli kapcsolattartás esetén* hivatalos iratként vagy *írásbelinek minősülő elektronikus úton* kézbesíti.²⁴²

Ugyancsak 2013-ban módosult a Ket. az úgynevezett *közhiteles hatósági nyilvántartásokkal* kapcsolatos új szabályozások körében.²⁴³ A Ket. hatósági nyilvántartásra vonatkozó szabályait több változás is érintette, azok lényegesen bővültek.

A Ket. a módosítás után kimondta, hogy a hatóság a *törvényben meghatározott adatokról közhiteles hatósági nyilvántartást* vezet. Kimondta továbbá, hogy a törvény hatósági nyilvántartásra vonatkozó rendelkezései tekintetében hatósági nyilvántartás alatt *közhiteles hatósági nyilvántartást* kell érteni.²⁴⁴ Ebből következően – a módosító törvény javaslatának indokolása szerint – a hatóságok által kezelt „egyéb” nyilvántartások ezt követően már nem

²³⁴ A Ket. akkor hatályos 77. § (2) bekezdése.

²³⁵ A Ket. akkor hatályos 80. § (5) bekezdése.

²³⁶ A Ket. akkor hatályos 71. § (7) bekezdése. Ez a mondat került a korábbi *automatizált egyedi döntésre* vonatkozó szabályozás helyére.

²³⁷ A Ket. akkor hatályos 78. § (4) bekezdése.

²³⁸ A Ket. akkor hatályos 79/A. §-a.

²³⁹ A Ket. akkor hatályos 165. §-a. A kézbesítési szolgáltatás az úgynevezett szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások egyik válfaja volt.

²⁴⁰ A Ket. akkor hatályos 71. § (2) bekezdése. A Kúria rámutatott egy egyedi ügyben, hogy az építési engedélyhez kötött tevékenységeknél a főszabály nem érvényesül, mivel az épített környezet kialakításáról és védelméről szóló törvény kivételt teremt alóla. Lásd: Kúria Kfv.VI.37.525/2016/5. számú ítélet.

²⁴¹ 2013. évi LXXXI. törvény egyes, az elektronikus ügyintézéssel kapcsolatos törvények módosításáról.

²⁴² A Ket. akkor hatályos 78. § (5) bekezdése.

²⁴³ 2013. évi LXXXIV. törvény egyes törvényeknek a közigazgatási hatósági eljárásokkal, az egyes közhiteles hatósági nyilvántartásokkal összefüggő, valamint egyéb törvények módosításáról.

²⁴⁴ A Ket. akkor hatályos 86. § (1) bekezdése.

minősültek hatósági nyilvántartásnak, így vezetésük sem minősült hatósági ügynek (így végső soron ezeket kivették a törvény tárgyi hatálya alól).

A közhitelesség következményeként a nyilvántartásban szereplő adatok kapcsán több részletszabály is a törvénybe került. Így például az, hogy a hatósági nyilvántartás közhitelessége alapján az ellenkező bizonyításáig vélelmezni kellett annak jóhiszeműségét, aki a hatósági nyilvántartásban szereplő adatokban bízva szerzett jogot. Az ellenkező bizonyításáig a hatósági nyilvántartásba bejegyzett adatról vélelmezni kellett, hogy az fennáll, a hatósági nyilvántartásból törölt adatról pedig azt, hogy nem áll fenn. Az új szabályok szerint senki sem hivatkozhatott arra, hogy a hatósági nyilvántartásba bejegyzett adatot nem ismeri, kivéve, ha a hatósági nyilvántartásba bejegyzett adat személyes adatnak vagy törvény által védett titoknak minősült, és megismerhetőségének törvényi feltételei nem álltak fenn.²⁴⁵

Az új törvényi szabályok e körben kifejezetten elmozdultak a *kötött bizonyítási rendszer* felé is. A Ket. kimondta ugyanis, hogy a hatósági nyilvántartásba való bejegyzésre, valamint az onnan való törlésre irányuló eljárás során a hatóság csak *jogszabályban e célból meghatározott bizonyítási eszközt* használhat fel.²⁴⁶

A kormányablakok kialakításával összefüggő, viszonylag nagyobb terjedelmű 2013-as törvénymódosítás²⁴⁷ érintette a Ket. hatósági bizonyítvánnyal kapcsolatos szabályait is. A korábbi rendelkezés úgy fogalmazott, hogy az ügyfél kérelmére a hatóság tény, állapot vagy egyéb adat igazolására hatósági bizonyítványt ad ki. Az új szabály szerint ugyanakkor a hatóság *a jogszabályban meghatározott esetekben*, valamint az *egyébként hatáskörébe tartozó eljáráshoz kapcsolódóan* az ügyfél kérelmére tény, állapot vagy egyéb adat igazolására adhatott ki hatósági bizonyítványt. A törvény azt is kimondta, hogy a hatósági bizonyítványra vonatkozó szabályait kell alkalmazni a hatóság által kiadott *minden olyan okiratra*, amelyet jogszabály nem hatósági bizonyítványként nevesít, de a hatósági bizonyítvány Ket.-ben meghatározott feltételeinek megfelel.²⁴⁸ E körben tehát nem az okirat elnevezését, hanem tartalmát kellett vizsgálni.

Az új Ptk. hatálybalépésével összefüggő módosítás volt,²⁴⁹ hogy az ideiglenes intézkedés lehetséges okai bővültek: elháríthatatlan kár vagy veszély mellett a személyiségi jogok elháríthatatlan sérelme is indokot szolgáltatathatott az alkalmazására.²⁵⁰

A fentieket követően 2015-ben sor került egy újabb, nagyobb jelentőségű módosításra a közigazgatási bürokráciacsökkentési folyamat keretében.²⁵¹ Az eljárás egyszerűsítése és gyorsítása jelszavával ekkor került be a törvénybe a *sommás eljárás* és a *függő hatályú döntés* jogintézménye. A módosító törvény javaslatának indokolása szerint a függő hatályú döntés a jogszerű hallgatásra épülő (azt „továbbfejlesztő”) új jogintézmény, amely átveheti

²⁴⁵ A Ket. akkor hatályos 86. § (1a) bekezdése.

²⁴⁶ A Ket. akkor hatályos 86. § (1b) bekezdése. A szabad és kötött bizonyítás elméleti kérdéseire lásd például Boros 2010d, I. 49–52.

²⁴⁷ 2013. évi CCXVIII. törvény a kormányablakok kialakításával, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő egyes törvények módosításáról.

²⁴⁸ A Ket. akkor hatályos 83. § (1) bekezdése.

²⁴⁹ 2013. évi CCLII. törvény egyes törvényeknek az új Polgári Törvénykönyv hatálybalépésével összefüggő módosításáról.

²⁵⁰ A Ket. akkor hatályos 22. § (3) bekezdése.

²⁵¹ 2015. évi CLXXXVI. törvény a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról.

az eljárás megindításáról szóló értesítés helyét,²⁵² és biztosítja az ügyfél számára a hallgatás esetére a kérelmezett jogosultság gyakorlását.

A függő hatályú döntés kizárólag kérelemre induló eljárásban volt kibocsátható, és pedig a kérelem beérkezésétől számított nyolc napon belül. Tartalma (bizonyos kivételekkel):

- a hatóság részéről illeték-, díjvisszafizetési (ennek hiányában konkrét összeg, tízezer forint megfizetésére vonatkozó) kötelezettség megteremtése az ügyfél „javára”;
- annak kimondása, hogy az ügyfél mentesül az eljárási költségek megfizetése alól; valamint
- arról történő rendelkezés, hogy a kérelmezett jog gyakorlása az ügyfelet megilleti.

A „függő hatály” azt jelentette, hogy a döntéshez csak akkor kapcsolódtak joghatások, ha a hatóság nem hozta meg *két hónapon belül* az érdemi döntést (és nem szüntette meg az eljárást).²⁵³

A függő hatályú döntés meghozatalát a hatóság mellőzte, ha nyolc napon belül érdemi (vagy az eljárás megakasztásával kapcsolatos) döntést hozott, vagy ha az ügyintézési határidő legalább két hónap (hatvan nap) volt. A függő hatályú döntés alakjára vonatkozóan a határozatra vonatkozó szabályokat kellett alkalmazni a rendelkező rész és az indokolás bizonyos elemeinek mellőzhetősége mellett.²⁵⁴

Függő hatályú döntés meghozatala esetén a törvény az eljárás megindításáról szóló értesítés mellőzését tette lehetővé.²⁵⁵

A közigazgatási bürokráciacsökkentési program folyamatában még 2016-ban is több módosítás történt a Ket. szövegében. Az első módosító törvény²⁵⁶ bővítette a függő hatályú döntéssel kapcsolatos szabályokat, jelesül az eljárás felfüggesztésével kapcsolatban. Ennek keretében kimondta, hogy a felfüggesztő döntést megelőzően hozott függő hatályú döntéshez joghatás nem kapcsolódik, illetve hogy a felfüggesztés vagy függőben tartás időtartamának végét követő nyolcadik napig kell (adott esetben „új”) függő hatályú döntést hozni.²⁵⁷ A rendelkezések indoka – a módosító törvény javaslatának indokolása szerint – az volt, hogy a hatóság számára a függő hatályú döntés kapcsán a törvény által megszabott „objektív” két hónapos határidő eredménytelen eltelte ne essen a hatóság terhére akkor, ha rajta kívül álló okból (a felfüggesztésre tekintettel) az érdemi (vagy az eljárást megszüntető) döntést nem tudja két hónapon belül meghozni.

²⁵² Az indokolás szerint, mivel a függő hatályú döntés a korábbi értesítés helyét veheti át, nem növeli a hatóság adminisztratív terhét. Ez azonban csak részben volt igaz. Az értesítést ugyanis éppen a kérelmet benyújtó ügyfél számára nem volt kötelező „kiadni”, csak ha külön kérte [Ket. 29. § (9) bekezdése].

²⁵³ Ha viszont az adott döntéseket a hatóság meghozta, a függő hatályú döntés jogi hatást nem váltott ki. Ha jogszabályok mellett egyedi jogalkalmazói döntésekre is irányadó a fogalom, akkor bizonyára mondható, hogy ilyen esetben a függő hatályú döntés „nem lépett hatályba”. Mindazonáltal a törvény ismerte a függő hatályú döntés jogerőre emelkedését is [Ket. 71/A. § (8) bekezdése].

²⁵⁴ A Ket. akkor hatályos 71/A. §-a. Mivel a törvény itt is a „döntés” kifejezést alkalmazta, nem volt kizárt függő hatályú végzés meghozatala sem.

²⁵⁵ A Ket. akkor hatályos 29. § (3a) bekezdése.

²⁵⁶ 2016. évi XXXII. törvény a közigazgatási bürokráciacsökkentés keretében egyes adminisztratív kötelezettségek megszüntetésével összefüggő törvénymódosításokról.

²⁵⁷ A Ket. akkor hatályos 71/A. § (4)–(4a) bekezdése.

Az Eüsztv. kapcsán is történt Ket.-módosítás.²⁵⁸ Ez részben hatályon kívül helyezte a vonatkozó témakörben a Ket.-ben szereplő azon szabályokat, amelyeket ezt követően az Eüsztv.-ben szabályozott, részben összhangba hozta a Ket. és az új törvény fogalomhasználatát, részben elavult szabályok deregulációját végezte el (például a *telefaxra* vonatkozó rendelkezések kikerültek a Ket.-ből). A módosítás során egészében újraszabályozták a Ket. X. Fejezetét, amely kétszakasznyira szűkült,²⁵⁹ így a kézbesítési szolgáltatásra vonatkozó rendelkezések is hatályukat veszítették.

Témánk szempontjából az utolsó, jelentős 2016-os módosító törvény²⁶⁰ bevezette a Ket.-ben az úgynevezett *automatikus döntéshozatal* lehetőségét, amely esetében az ügyintézési határidő *egy nap* lett. Automatikus döntéshozatalnak csak külön jogszabály (törvény vagy kormányrendelet) engedélye alapján volt helye akkor, ha a hatóság részére már a kérelem benyújtásakor minden adat rendelkezésre állt, a döntéshozatal mérlegelést nem igényelt, és az ügyben nem volt ellenérdeklő ügyfél. Ugyanakkor a törvény ezt a döntéshozatali (eljárási) módot hivatalbóli eljárásban is megengedte; kizárta viszont másodfokú eljárásban, illetve a határozat módosítása vagy visszavonása esetén.²⁶¹

A módosító törvény javaslatának indokolása szerint ezen eljárási szabályok alapját is az Eüsztv. képezte. Ez a döntéshozatali forma nem igényel emberi „beavatkozást” az ügy egyszerű megítélése, illetve az ügymenet automatizált jellege miatt (például közlekedéssel kapcsolatos közigazgatási bírságok kiszabása).²⁶²

Ez a módosítás több ponton érintette a döntés közlésével kapcsolatos szabályokat is, így például bővítette a kézbesítési vélelem lehetséges eseteit,²⁶³ míg szűkítette a hirdetményi közlés lehetséges okait²⁶⁴ és a hirdetmény kifüggesztésének/közzétételének helyszíneit (kizárólag a hatóság hirdetőtáblájára és honlapjára).²⁶⁵

További lehetséges módosító törvények elfogadásának gátat vetett a Ket. hatályvesztése és az Ákr. hatálybalépése 2018. január 1-jétől.

2.3. A döntésre vonatkozó szabályozás jellegzetességei az Ákr.-ben²⁶⁶

Az Ákr. vonatkozásában mondhatjuk, hogy talán a hagyománytisztlet is vezette a jogalkotót: a döntésre vonatkozó szabályok ismét a IV., a határozat jellegű okiratokra vonatkozó

²⁵⁸ 2016. évi CXXI. törvény az egységes elektronikus ügyintézési rendszer kialakításához szükséges egyes törvények módosításáról.

²⁵⁹ A Ket. akkor hatályos 160–161. §-a.

²⁶⁰ 2016. évi CXXVII. törvény a közigazgatási bürokráciacsökkentést érintő egyes törvények módosításáról.

²⁶¹ A Ket. akkor hatályos 29. § (1d)–(1e) bekezdése.

²⁶² Érdekes elméleti kérdés lehet persze ilyen esetben, hogy jogalkalmazás-e még az, ha ember helyett gép „dönt”, kizárva a mérlegelés és az egyediesítés (de különösen a méltányosság gyakorlásának) minden formáját. (Bár ezt bizonyára „mérlegelte” már a jogalkotó is, amikor mindezen lehetőségek alkalmazását a jogszabályban kizárta, vagy egyszerűen csak „nem tette lehetővé”)

²⁶³ A Ket. akkor hatályos 79. § (2) bekezdése.

²⁶⁴ A Ket. akkor hatályos 80. § (1) bekezdés a) pontja.

²⁶⁵ A Ket. akkor hatályos 80. § (4) bekezdése.

²⁶⁶ Az alfejezetben az Ákr. eredetileg kihirdetett szövegének jogszabályhelyeire hivatkozunk. A kézirat lezárásáig bekövetkezett szövegváltozások a döntésekre vonatkozó rendelkezéseket érdemben nem érintették.

pedig az V. Fejezetbe kerültek. (Sajnos az is hagyományos, hogy a törvény szövegét már hatálybalépését megelőzően is megváltoztatják.)

Megállapítható az is, hogy a döntéseket érintően koncepcionális, nagy jelentőségű változtatásokat a jogalkotó nem (itt sem) határozott el. Az alábbiakban – hasonlóan a korábbi alfejezetekhez – a törvénynek a döntésekkel kapcsolatos rendelkezéseit a teljesség igénye nélkül kívánjuk ismertetni.

Az Ákr. a *hivatalbóltság nevesített alapelve* körében – a Ket.-hez hasonlóan – leszögezi, hogy a hatóság a törvény keretei között felülvizsgálhatja a saját és a felügyelete alá tartozó hatóság döntését és eljárását.²⁶⁷

Indokolt ugyanakkor arra is utalni, hogy az Ákr. 1. §-ában úgynevezett merev hivatkozást²⁶⁸ alkalmaz az Alaptörvény XXIV. cikkére, amely a tisztességes eljárásnak a közigazgatás terepében történő alkalmazását követeli meg.²⁶⁹ E körben különösen kiemelendő, hogy az Alaptörvény kimondja: a hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek *döntéseiket indokolni*.²⁷⁰ Ezt a követelményt tehát a közigazgatási eljárás egyik alkotmányos alapelvének is tekinthetjük.

Az Ákr. megőrzi a döntés kétféle formáját, a *határozatot* és a *végzést*. A határozat – amint korábban is – az ügy érdemében hozott döntés. A végzésre azonban – talán kikerülve a korábbi törvényi megfogalmazások körüli vitát – a törvény mindössze annyit mond: „az eljárás során hozott egyéb döntések, végzések”.²⁷¹

A törvény ugyancsak megőrzi – és konkrétan nevesíti – a *jogszerű hallgatás*²⁷² lehetőségét is: „Az ügyfelet megilleti a kérelmezett jog gyakorlása, ha a hatóság az ügyintézési határidőn belül mellőzi a határozathozatalt (jogszerű hallgatás).” Elméletileg a jogintézmény alkalmazható mind az automatikus, mind a sommás, mind pedig a teljes eljárásban. Ugyanakkor, míg az automatikus döntéshozatali eljárásban a jogszerű hallgatás *főszabállyá vált* (ha törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki), a másik két eljárási fajta esetében törvény vagy kormányrendelet engedélye szükséges hozzá.²⁷³

A jogszerű hallgatásnál – amint a korábbi eljárási törvények hatálya alatt is – szükséges az ügyfél joggyakorlási jogosultságát valamilyen módon megjeleníteni (dokumentálni), így a törvény kimondja, hogy jogszerű hallgatás esetén a hatóság a megszerzett jogot rávezeti

²⁶⁷ Ákr. 3. §.

²⁶⁸ Lásd: a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 17. § (2) bekezdés, 18. § és 21. § (1) bekezdés.

²⁶⁹ A cikk jórészt az EU Alapjogi Chartája 41. cikkének átvétele (*A megfelelő ügyintézéshez való jog*).

²⁷⁰ Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés 2. mondat.

²⁷¹ Ákr. 80. § (1) bekezdés. A törvényjavaslat indoklása szerint annak érdekében, hogy az ügyfelek és az eljárás egyéb résztvevői számára is egyértelmű legyen, hogy a hatóság nem pusztán udvariasságból levelez vele, és a neki küldött irat kihathat az eljárására, eljárásjogi helyzetére vagy végső soron az ügy érdemében hozott döntésre is, indokolt az eljárásvezető döntések végzési formájának fenntartása. Ennek kapcsán viszont a végzések jelentős része kapcsán a törvény lehetővé teszi az egyszerűsített döntéshozatali formát. Nem tiltja ugyanakkor az Ákr. sem annak lehetőségét, hogy a döntést valóban nem igénylő kérdésekben a hatóság megőrizze az „udvarias levél” alkalmazásának lehetőségét. (Az indokolás szerint: „ha a hatóság nem tudja közlendőjének tételes jogszabályi alapját meghatározni, még [...] egyszerűsített döntést sem kell hoznia.”)

Lásd még ehhez: ROTHERMEL 2017, 182–183.

²⁷² Lásd ehhez a kötet 2. sz. mellékletét: Függelék a hallgatás útján létrejött döntésekről.

²⁷³ Ákr. 80. § (2) bekezdés.

a kérelemre és annak az ügyfél birtokában levő másolati példányára, vagy a hatóságnál levő példányról az ügyfél részére másolatot ad ki.²⁷⁴

Az Ákr. fenntartja a „tömegesen” meghozandó, jogszabályon alapuló (pénzbeli ellátások mérlegelés nélküli emelésére vonatkozó) döntések esetében a határozathozatal mellőzésének lehetőségét is.²⁷⁵

A törvényi szabályok jelentősen egyszerűsítették (rövidítették) a *döntés tartalmi egységeinek* felsorolását.²⁷⁶ Az Ákr. szerint a döntés tartalmazza:

- az eljáró hatóság, az ügyfelek és az ügy azonosításához szükséges minden adatot (nem nevesített elem, megfelel a *fejrésznek*);
- a *rendelkező részt* a hatóság döntésével, a szakhatóság állásfoglalásával, a jogorvoslat igénybevételével kapcsolatos tájékoztatással és a felmerült eljárási költséggel;
- a megállapított tényállásra, a bizonyítékokra, a szakhatósági állásfoglalás indoklására, a mérlegelés és a döntés indokaira, valamint az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölésére is kiterjedő *indokolást*.²⁷⁷

A törvény erről már nem rendelkezik – tekinthető pusztán „ügyviteli” szabálynak –, ugyanakkor vélhetőleg vitathatatlanul szükséges ezután is a döntés megszokott negyedik eleme, a hitelesítésre alkalmas *záró rész* megszerkesztése is.²⁷⁸ A döntéshozatal helye és ideje, a hatáskör (kiadmányozási jogkör) gyakorlójának feltüntetése bizonyára a jövőben is elengedhetetlen feltétele lesz a döntés hitelességének.²⁷⁹

Az Ákr. jelentősen bővíti az *egyszerűsített döntések* alkalmazási körét is. E körben a döntés rendelkező részéből kimaradhat a jogorvoslatról való tájékoztatás, az indokolásban pedig elegendő a döntést megalapozó jogszabályhelyek megjelölése. Egyszerűsített *határozat* akkor hozható, ha a hatóság a kérelemnek teljes egészében helyt ad, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél (vagy az ilyen ügyfél jogát, jogos érdekét a döntés nem érinti), illetve ha a hatóság az *egyezséget* hagyja jóvá.²⁸⁰ Az egyszerűsített döntés hatókörének igazi „kiterjesztése” a *végzéseket* érinti, ugyanis a törvény szerint az önállóan nem fellebezhető végzések mindegyike meghozható egyszerűsített formában (a jogorvoslati – azaz az önálló jogorvoslat lehetőségének hiányáról szóló – tájékoztatás azonban ilyenkor nem mellőzhető).²⁸¹

²⁷⁴ Ákr. 80. § (3) bekezdés. Lásd még ROTHERMEL 2017, 186., valamint HOFFMAN István (2017): A közigazgatási szerv döntése. A döntések közzlése. In FAZEKAS Marianna szerk.: *Közigazgatási jog. Általános rész III.* Budapest, ELTE Eötvös. 267.

²⁷⁵ Ákr. 80. § (4) bekezdés. Érdekes ugyanakkor, hogy itt az „egyedi” döntést valójában a jogalkotó hozta meg.

²⁷⁶ Az indokolás szerint a Ket. rendelkezéseiben szereplő „többszámú”, „többszámú” ügyviteli jellegűek voltak, ezeket az Ákr. nem kívánta „átvenni”. Kérdés, hogy a „többszámú” helyes feltüntetése, megszerkesztése fog-e a jövőben gondot okozni, vagy azt már minden ügyintéző „rutinból” ismeri és helyesen alkalmazza. Lásd ROTHERMEL 2017, 191.

²⁷⁷ Ákr. 81. § (1) bekezdés.

²⁷⁸ Lásd HOFFMAN 2017, 265.

Megjegyezhető az is: az úgynevezett *kézbírási záradék*, amely jellemzően a döntések legvégén helyezkedik el, az eljárási törvények szerkesztőinek figyelmét mindeddig nem keltette fel, jóllehet igen nagy a jelentősége, hiszen arról nyújt információt, hogy a hatóság kik számára tekintette kötelezőnek döntése közzlését.

²⁷⁹ A korábban megszokott, tinta alkalmazásával történő aláírás és bélyegzőlenyomat ugyanakkor az elektronikus hitelesítés térhódításával az ügyek egyre jelentősebb részénél visszaszorulóban van.

²⁸⁰ Ákr. 83. §.

²⁸¹ Ákr. 81. § (2)–(3) bekezdés.

A döntés „megjelenési formái” hagyományosan a külön okiratban (korábbi kifejezéssel: külön íven) megszövegezett (alakszerű) döntés, a jegyzőkönyvbe foglalt vagy az ügyiratra feljegyzett (nem alakszerű) döntés. Operatív szempontból megengedett törvényi „könynyítés”, hogy azonnali eljárási cselekményt igénylő ügyben a döntés *előzetes* írásba foglalása mellőzhető, és az az ügyféllel szóban is közölhető. Azonban – garanciális okból – ilyenkor is irányadó, hogy a hatóság a döntést utólag köteles írásba foglalni és közölni.²⁸²

Az Ákr. koncepcionális fogalmi újítása, hogy a korábban közkeletűen ismert és alkalmazott – lényegében évszázados²⁸³ – *jogerő* fogalmát a *véglegesség* fogalmával váltja fel. Végleges a hatósági döntés, ha azt a hatóság már nem változtathatja meg – a törvényben foglalt kivételekkel. A véglegesség a döntés közlésével áll be.²⁸⁴

A jogerőt felváltó véglegesség kapcsán visszautalunk az e témáról részletesen szóló korábbi alfejezetre. Nem megismételve az ott leírtakat, indokolt hangsúlyozni: a törvény tartalmilag nem változtatott a jogerő jellegzetességein. A hatósági döntés *alaki* jogereje megmaradt, de a döntés módosítással és visszavonással éppúgy megváltozhat, mint a felügyelet rendjén.²⁸⁵ Az „e törvényben meghatározott kivételek” tehát széles körben megmaradtak.²⁸⁶

A véglegesség esetei – amint korábban is – a fellebbezés megengedhetőségével, illetve kizártságával állnak szoros összefüggésben.

Az Ákr. abban is szakít a hagyományokkal, hogy az *azonnali végrehajthatóság* lehetőségét a döntésekre vonatkozó fejezetben helyezi el. Az Et.-től a Ket.-ig korábban ez a kérdés mindig a fellebbezésre vonatkozó alcímben szerepelt, hiszen az azonnali (előzetes) végrehajthatóság a fellebbezésnek a döntés végrehajthatóságára vonatkozó halasztó hatályát zárta ki.²⁸⁷ A törvényjavaslat indokolása egyébként ugyancsak a fellebbezéssel köti össze a jogintézményt csakúgy, mint maga a törvény szövege is, hiszen a fellebbezés szabályozásánál külön szól a halasztó hatály és az azonnali végrehajthatóság kérdéséről.²⁸⁸ Ettől függetlenül, úgy tűnik, a jogalkotó az azonnali végrehajthatóság kérdését látszólag a jogorvoslat intézményétől elválasztotta.

A *döntés közlésének szabályait* az Ákr. is viszonylag részletesen rendezi. A vonatkozó elnevezések között két jelentős változást alkalmaz.

²⁸² Ákr. 81. § (4)–(5) bekezdés.

²⁸³ Lásd például a klasszikusok közül: id. BOÉR 1910; KRISZTICS 1915, 108.; TOMCSÁNYI 1916, 10.; BAUMGARTEN 1917, 35–36. De – sokan mások mellett – a témakörrel a magyar közigazgatás-tudomány egyik legnagyobb alakja is foglalkozott. Lásd MAGYARY 1942c, különösen 620–622.

²⁸⁴ Ákr. 82. § (1) bekezdés. Lásd ehhez: BOROS Anita – POLLÁK Kitti (2018): A hatóság döntései. In BOROS–DARÁK 2018, 183.

²⁸⁵ Ákr. 120–121. §. Említhető még az ügyészi felhívás/fellépés, a semmisség jogintézménye is, és így tovább.

²⁸⁶ Van olyan kúriai bírói álláspont is, amely nem feltétlenül osztja maradéktalanul az indokolásban foglalt érvrendszert. „Álláspontunk szerint a jogerő mint kifejezés nem idegen az egyszerű állampolgártól sem, a problémát a tartalom elvont jellege jelentheti. A jogkereső állampolgár azonban aligha mélyed el az alaki jogerő kontra véglegesség kérdésében, mindössze a jogkövetkezmények, a jogérvényesítés lehetősége érdekeli.” Lásd ROTHERMEL 2017, 194.

²⁸⁷ Az Et. és az Áe. idején egyébként a bírósági felülvizsgálat kezdeményezése is halasztó hatályú volt. A korábbi törvényi szabályozás alapján a hatóság ebben az esetben is rendelkezhetett határozatának azonnali végrehajtásáról, ennek felfüggesztését a keresetlevélben lehetett kérni. A Ket. hatálya alatt a bíróságtól általában véve lehetett kérni a végrehajtás felfüggesztését.

²⁸⁸ Ákr. 117. §. Az Ákr. egyébként a Ket. koncepcióját vette át a fellebbezés halasztó hatálya tekintetében. A Kp. pedig azt mondja ki, hogy a keresetlevél benyújtása „a közigazgatási cselekmény hatályosulására” nem jár halasztó hatállyal (hacsak törvény eltérően nem rendelkezik) – lásd a törvény 39. § (6) bekezdését.

Egyfelől a törvény megszünteti a *kézbessítési vélelem* fogalmának alkalmazását. A törvényjavaslat indokolása szerint a szakmai és tudományos kifogások alapján a korábban kézbessítési vélelemnek nevezett jogintézmény elnevezése téves, hiszen az adott törvényi tényállások megvalósulása esetén a kézbessítés (közlés) biztosan *nem* történt meg. A vélelem lehetséges vagy valószínű tény valósként történő elfogadása (megdönthető vélelem esetében tulajdonképp a bizonyítási teher megfordítása) a jogalkalmazásban. Ezzel szemben a bizonyosan valótlán tény valósként történő elfogadása valójában *fikció*, így a helyes elnevezés ez esetben *kézbessítési fikció*. Ezt a fogalmat ugyanakkor az Ákr. (és a Kp.) nem, csak a hatályos Pp. alkalmazza.²⁸⁹

Mivel továbbá fikció „megdöntéséről” fogalmilag nem lehet szó (mindenképp valótlán a valósnak elfogadott tény), a kézbessítési fikció alkalmazása esetén úgynevezett *kifogás* nyújtható be.²⁹⁰

A másik elnevezésbeli változás a nyilvánosságra hozott döntések egyik esetére vonatkozik: a hirdetményi közlés²⁹¹ mellett úgynevezett *közhírré tétel*²⁹² említ az Ákr. A közhírré tétel jórészt megfeleltethető a Ket.-ben megismert *közzététel* jogintézményének, jóllehet bizonyos mértékben a törvény átstrukturálta ezt a közlési módot (a hirdetményi közléssel együtt). A kétféle közlési mód közti alapvető különbség, hogy a hirdetmény magát a döntést *nem tartalmazza*, a közlemény viszont annak rendelkező részét egészében, indokolását pedig kivonatos formában megismerhetővé teszi.²⁹³

A döntés kisebb jelentőségű hibáinak saját hatáskörben történő orvoslását az Ákr.-ben sem a jogorvoslatok, hanem a döntésre vonatkozó fejezet szabályrendszerében helyezte el a jogalkotó. A törvényjavaslat indokolása kiemeli, hogy kijavítás és kiegészítés *kérelemre* is történhet (a törvénytörvény ezt explicite nem tartalmazza). A vonatkozó szabályrendszer körében egy jelentős változás történt: a Ket. korábbi tiltó szabályával szemben az Ákr. ki mondja, hogy a döntés kijavítással érintett része ellen jogorvoslatnak *van helye*.²⁹⁴

A továbbiakban a döntés különös típusait, a „nevesített” döntésekre vonatkozó főbb szabályokat tekintjük át:

Ad a) Az Ákr. V. Fejezetének vonatkozásában is igazán tetten érhető az egyszerűsége, tömörségre történő törekvés, hiszen a Ket.-ben megismert szabályoknak csak töredéke került át az új törvénybe. Jelentős változásnak tekinthető, hogy a „határozatnak kell tekinteni” több évtizedes formulát új szövegváltozat váltotta fel: „A hatósági bizonyítvány, igazolvány,

²⁸⁹ Lásd a Pp. 137. §-át.

²⁹⁰ Ákr. 86. § (2) bekezdés. Ettől függetlenül akad olyan jogszabály, amely megvalósította a „fából vaskarikát”, és a kézbessítési fikció megdöntésére irányuló kérelem előterjesztésére ad lehetőséget. Lásd például a 31/2015. (VI. 16.) BM rendelet 93/B. §-át. A fikció „megdönthetőségének” dogmatikai alapjai még kidolgozásra várnak; addig valószínűsíthető, hogy nem a fikciót kell megdönteni, hanem a fikció alapján beálló jogkövetkezmények alóli mentesülés lenne a kifogást benyújtó személy célja. Ilyen módon e kifogás leginkább az igazolási kérelemmel rokonítható. (Ami e körben vélelem lehet, az vagy a kézbessítés szabályszerűsége, vagy az átvétel – nem vitatott – hiánya esetén az önhiba. A kifogásban ugyanis ezekre vonatkozóan terjeszthető elő „ellenbizonyítás.”) Erre egyébként a törvény is egyértelműen utal [Ákr. 86. § (5) bekezdés].

²⁹¹ Ákr. 88. §.

²⁹² Ákr. 89. §.

²⁹³ Ákr. 89. § (1) bekezdés a) pont.

²⁹⁴ Ákr. 90. § (3) bekezdés.

valamint a hatósági nyilvántartásba történt bejegyzés határozat.”²⁹⁵ Ez elképzelhetően változást hozhat mind a határozat jellegű okiratok szerkezeti felépítését, mind a velük kapcsolatos jogorvoslati lehetőségeket illetően.²⁹⁶

Ugyancsak jelentősebb változásnak tekinthető, hogy a törvény egyértelműen különválasztja a hatósági nyilvántartások két (konstitutív és deklaratív) válfaját.²⁹⁷

Ad b) Az Ákr. egyik jelentős újítása, hogy önálló (szám szerint a VIII.) Fejezetbe foglalja az úgynevezett „egyes hatósági intézkedéseket”, azaz az ideiglenes intézkedést,²⁹⁸ a biztosítási (ideiglenes biztosítási) intézkedést,²⁹⁹ valamint a *zár alá vételt* és a *lefoglalást*.³⁰⁰ Eltérő törvényi szabály hiányában mindezekről végzést kell hozni, tehát továbbra is tekinthetők a végzések különös fajtáinak is.

A jogintézmények tartalma alapvetően nem változott a Ket.-hez képest. Az elnevezések körében ugyanakkor kiemelés érdemel, hogy adott dolognak a tényállás tisztázása érdekében a birtokos rendelkezése alóli elvonását a törvény zár alá vételnek nevezi, a lefoglalás kifejezés csak arra az esetre maradt meg, ha a dolog kivételesen mégis a birtokos őrizetében marad.³⁰¹

Ad c) A törvényjavaslat indokolása az egyezséget jóváhagyó határozat kapcsán három jelentős változásra hívja fel a figyelmet. Az egyik az, hogy a jogalkotó a korábbi tiltó rendelkezések köréből a közérdek, illetve mások joga vagy jogos érdeke sérelmére történő hivatkozást feleslegesnek ítélte és elhagyta, figyelemmel arra, hogy a jogszabályoknak megfelelő egyezség esetében ezeknek a tilalmaknak mintegy „automatikusan” érvényre kell jutniuk. A másik változás, hogy az egyezségnek kifejezetten meg kell felelnie az Alaptörvénynek is. (Az Alaptörvény bizonyos rendelkezéseinek megsértésére akár közvetlenül is hivatkozni lehet.) A harmadik jelentős – garanciális jellegűnek tekintett – változás pedig az, hogy egyezség nemcsak eredményes egyezségi kísérlet eredményeként jöhet létre, hanem az ügyfelek egyébként is köthetnek egyezséget egymással.³⁰²

Ad d) A *hatósági szerződés*³⁰³ vonatkozásában a helyzet a többi jogintézményhez hasonló: a Ket.-hez képest a szabályok csak némileg változtak, jórészt egyszerűsödtek. Kiemelhető,

²⁹⁵ Ákr. 94. § (2) bekezdés.

²⁹⁶ Különös módon a törvényjavaslat indokolása ezt a jelentős változást nem mutatja be: a „régí” fogalomhasználatot alkalmazza („a hatósági bizonyítvány, igazolvány, valamint a hatósági nyilvántartásba történő bejegyzés továbbra is határozatnak minősül”).

Elképzelhető, hogy a „határozat jellegű okirat” kifejezés is változtatásra szorul, hiszen a törvény szerint az érintett okiratok most már a határozat különös fajtáinak minősíthetők.

²⁹⁷ Ákr. 97. § (1) bekezdés.

²⁹⁸ Ákr. 106. §.

²⁹⁹ Ákr. 107. §.

³⁰⁰ Ákr. 108–110. §.

³⁰¹ Ákr. 108. § (1) bekezdés.

³⁰² Ákr. 83. §.

³⁰³ Lásd ehhez a kötet 1. sz. mellékletét: Függelék a hatósági szerződésekről.

hogy az Ákr. kimondja, jogszabály nemcsak lehetővé, hanem *kötelezővé is teheti*³⁰⁴ hatósági szerződés megkötését. Emellett a törvény egyértelműen „besorolja” dogmatikai szempontból a hatósági szerződést a *közigazgatási szerződések* közé.³⁰⁵

Az Ákr. nem szűkíti le a szerződéskötés lehetőségét az elsőfokú hatóságra, ezek alapján tehát – elméletileg – nem kizárt például jogorvoslati eljárásban sem. Fontos, garanciális jellegű módosítás az is, hogy a szerződést a hatóság az érintett (szerződést kötő) ügyfélen kívüli többi ügyféllel is közli, akik tizenöt napon belül kezdeményezhetik a hatóságnál a szerződés módosítását. Ha a módosításra nem kerül sor, a nem szerződő ügyfél harminc napon belül megtámadhatja a szerződést a közigazgatási bíróság előtt.³⁰⁶ E határidők láthatóan igazodnak a fellebbezési és a közigazgatási per indítására nyitva álló határidőkhöz.

Említést érdemel még, hogy az Ákr. a hatósági szerződésre vonatkozó háttérszabályozást két lépcsőben határozza meg. A törvényben nem szabályozott kérdésekben a hatósági szerződésre:

- a szerződést szabályozó (ágazati) jogszabály rendelkezéseit; és ennek hiányában
- a Ptk. szerződésekre vonatkozó *általános* szabályait kell alkalmazni.³⁰⁷

Ad e) *A függő hatályú döntésre* vonatkozó szabályanyag az Ákr.-ben már nem a döntésekre vonatkozó fejezetben, hanem a *kérelemre induló eljárások* szabályai közt található meg. Egyebekben a rendelkezések túlnyomó részben megegyeznek a Ket.-ben található szabálytömeggel. Jelentős különbség azonban, hogy olyan ügyekben, ahol jogszabály hatósági szerződés megkötését teszi lehetővé vagy kötelezővé, a függő hatályú döntésbe nem kell belefoglalni azt a döntési elemet, amely szerint a kérelmezett jog gyakorlása az ügyfelet megilleti.³⁰⁸ A törvényjavaslat indokolása rámutat, hogy szerződés egyoldalú aktussal nem jöhet létre, és feltételezi a szerződő felek megegyezését, azaz a szerződés tartalmát nem adhatja pusztán az a kérelem, amit az eljárás megindítását kezdeményező ügyfél benyújtott.

Ugyancsak változtatott az Ákr. azon az időtartamon, amelynek elteltével a függő hatályú döntés joghatásai beállnak: a korábbi hatvannapos határidő helyett *az ügyintézési határidő* az irányadó.³⁰⁹ Ezzel összefüggésben megszüntette azt a korlátot is, amely a két hónapot (hatvan napot) meghaladó ügyintézési határidő esetére a függő hatályú döntés meghozatalának mellőzését írta elő.

³⁰⁴ Azonban ha jogszabály írja elő kötelezően a hatósági szerződés megkötését, ez a szerződéskötés szabadságát mindenképpen relativizálja. Lásd ROTHERMEL 2017, 213. A hatályos szabályozás szerint ilyen témakör lehet egyes foglalkoztatást elősegítő támogatások nyújtása vagy a közterület filmforgatási célú felhasználása. Lásd bővebben: HOFFMAN 2017, 268.

³⁰⁵ Ákr. 92. § (1) bekezdés. A törvényjavaslat indokolása ugyanakkor rámutat, hogy nem cél a köz(igazgatási) szerződések általános, átfogó rendezése terén mutatkozó hiány kiküszöbölése, így a pusztá „megállapításon” kívül definitív jellegű elemeket az Ákr. nem tartalmaz. Ezzel szemben a közigazgatási szerződés fogalmát a Kp. meghatározza, a következőképpen: a magyar közigazgatási szervek között közfeladat ellátására kötött szerződés vagy megállapodás, továbbá az a szerződés, amelyet törvény vagy kormányrendelet annak minősít [Kp. 4. § (7) bekezdés 2. pont]. Lásd még MUDRÁNÉ LÁNG Erzsébet (2017): A bíróság határozatai. In PETRIK Ferenc szerk.: *A közigazgatási perrendtartás magyarázata. A közigazgatási eljárás szabályai II.* Budapest, HVG-ORAC. 328.

³⁰⁶ Ákr. 92. § (4) bekezdés.

³⁰⁷ Ákr. 93. § (5) bekezdés.

³⁰⁸ Ákr. 43. § (3) bekezdés e) pont. Bár a törvény szóhasználata („nem kell alkalmazni”) elméletileg nem zárja ki az adott elemnek a függő hatályú döntésbe foglalását.

³⁰⁹ Ákr. 43. § (4) bekezdés.

A jogalkotó a fentiek mellett úgy döntött, hogy bizonyos nemzetgazdasági szempontból kiemelt, stratégiai jelentőségűnek tekinthető ügyekben is kizárja a függő hatályú döntés alkalmazását. Így ha a hatósági döntés meghozatala központi államigazgatási szerv (vezetője) – ide nem értve a központi hivatalt – vagy a Magyar Nemzeti Bank hatáskörébe tartozik, vagy ha az ügy tárgya honvédelmi, katonai, nemzetbiztonsági célú építmény, függő hatályú döntést a hatóság nem hozhat.³¹⁰

Mivel az Ákr. a függő hatályú döntés alakjára vonatkozóan rendelkezést nem tartalmaz, az nyilvánvalóan továbbra is lehet határozat vagy végzés, és ettől függően irányadók rá a döntésre általában vonatkozó rendelkezések.

Ad f) Röviden említhető, hogy az *idézés* és a *szakhatósági állásfoglalás* körében – jelen fejezetünk tárgyát illetően – a szabályok egyszerűsítésén túl érdemi változás nem történt. Ez utóbbi vonatkozásában ugyanakkor még kiemelést érdemel, hogy – habár a törvény ezt tételesen nem mondja ki – a jogszerű hallgatás lehetősége a szakhatósági állásfoglalás vonatkozásában is irányadó.³¹¹

3. A közigazgatási hatósági döntések a hatályos szabályozás és joggyakorlat tükrében³¹²

Az Ákr. hatálybalépése óta eltelt viszonylag rövid idő érdemi jogalkalmazói gyakorlat kialakítására még nem volt alkalmas, azonban ahogyan arra már a korábbiakban utaltunk, ez nem jelenti azt, hogy a korábbi eljárási törvények hatálya alatt született jelentős jogalkalmazói döntések ne volnának felhasználhatók a hatályos szabályozás elemzésére. Ennek megfelelően az alábbiakban a közigazgatási hatósági döntésekre vonatkozó néhány fontosabb határozat bemutatására kerül sor a levonható tapasztalatok hasznosítása érdekében.

Az Et. és az Áe. szabályozási modelljében a hatóság minden döntése *határozat* volt, a Ket. visszaállította a *határozat-végzés* dichotómiát. Jóllehet a törvény – absztrakt módon – meghatározta, mikor kell határozatot, és mikor végzést hozni, ez a hatóságok gyakorlatában korántsem mindig volt könnyen eldönthető, sőt a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálata során sem volt sokáig egyöntetű, hogy a bíróság a téves formában meghozott döntés felülvizsgálatát célzó eljárásban miként hozzon döntést (vagy akár az, hogy egyáltalán perben vagy nemperes eljárásban végezze el a kontrolltevékenységét). A „széttartó” bírói gyakorlat miatt – amint erre már korábban is utaltunk – a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiuma egy 2006. évi konzultációs értekezletén véleményt alakított ki, amely szerint a Ket. előírásainak meg nem felelő döntési forma alkalmazásának jogkövetkezménye csak a bíróság *érdemi döntésében* vonható le, azaz lényegében

³¹⁰ Ákr. 43. § (8) bekezdés.

³¹¹ Erre az indokolás is felhívja a figyelmet, oka az Ákr. 55. § (2) bekezdésébe foglalt utaló szabály. Érdekes lehet még megemlíteni, hogy az indokolásban a jogalkotó jelzi: az utóbbi időben a szakhatósági modell visszaszorulóban van, a kodifikációs folyamat során még a megszüntetése is felmerült. Végül alapvetően az ágazati szabályozásra bízva, a modell fenntartásának lehetősége megmaradt, és ha a szakhatóság bevonása kötelező, állásfoglalásának figyelmen kívül hagyása továbbra is az érdemi döntés semmisségét eredményezi [Ákr. 123. § (1) bekezdés b) pont].

³¹² A fejezet szerzője Szilvássy György Péter.

a döntés – akár téves – elnevezése határozza meg a bírósági felülvizsgálat eljárási formáját. Ezt ezután a bírói gyakorlat igyekezett megerősíteni.³¹³

Ezt követően azonban az az aggály merült fel, hogy vajon ilyen gyakorlat mellett érvényesülhet-e maradéktalanul a közigazgatási döntések *érdemi* bírói kontrollja, az ügyfél jogorvoslati joga. Így a Legfelsőbb Bíróság közigazgatási jogegységi határozatával³¹⁴ új álláspontra helyezkedett, és kimondta, hogy a bírónak elsőként a támadott döntés tartalmát kell megvizsgálnia, és ez alapján kell meghatározni, hogy a döntés felülvizsgálatának peres vagy nemperes eljárásban van-e helye. A továbbiakban tehát nem tartották irányadónak azt a szempontot, hogy mi a döntés *elnevezése* – annak elsődleges tartalmi vizsgálata egyfajta „előkérdése” lett a döntés mikénti felülbírálatának. Az ezt követő bírói gyakorlat a jogegységi határozatra – azóta is – figyelemmel van.³¹⁵

A döntés közlésének kiemelkedő jelentőségére a Legfelsőbb Bíróság hívta fel a figyelmet, amikor megfogalmazta:

„... egy határozathoz csak akkor fűződik joghatás, ha arról az érintett, a kötelezett, a szankcióval sújtott – szabályszerűen – értesül. A határozatot ugyanis a hatóság nem saját magának, hanem a vele alá-, fölérendeltségi közigazgatási jogviszonyban álló ügyfél javára vagy terhére hozza meg, az ügyfél számára állapít meg jogot, ír elő kötelezettséget, ró ki szankciót. Az ügyfél tekintetében egy nem közölt, tehát egy nem ismert határozat – még abban az esetben is, ha azon szerepel a kiadmányozásra jogosult aláírása, a pecsét, és postázásra vár – nem válthat és nem is vált ki joghatást. [...] az az elsőfokú, bírságot kiszabó, ügyféllel szemben szankciót alkalmazó határozat, amit a hatóság nem bocsát ki, illetve, amit az ügyféllel nem közöl, nem tekinthető joghatást kiváltó, bírságot kiszabó határozatnak.”³¹⁶

E körben emlékeztethetünk arra is, hogy a Ket. 2009-től kimondta, hogy a hatóságnak az ügyintézési határidőn belül kell gondoskodnia a döntés közléséről is.³¹⁷ Ezt a szabályt az Ákr. is alkalmazza.

A Legfelsőbb Bíróság egy – felülvizsgálati ügyben hozott – eseti döntésében mutatott rá, hogy *a közigazgatási hatóság tájékoztató levele nem minősül hatósági döntésnek* sem formáját, sem tartalmát tekintve, az alapján jóhiszemű megszerzés nem lehetséges. Az adott ügyben az illetékhivatal tévesen tájékoztatta az ügyfelet arról, hogy illetékbeíratással kapcsolatos bejelentésének megszerzésére eleget tett, majd utóbb jelentős mértékű pótlólagos illeték megfizetésére kötelezte. Az első fokon eljáró bíróság álláspontjával szemben a Legfelsőbb

³¹³ Lásd például a Legf. Bír. Kfv.II.39.206/2007. számú ítéletet vagy a Legf. Bír. Kfv.II.39.234/2007. számú ítéletet.

³¹⁴ 1/2009. számú KJE határozat.

³¹⁵ Lásd például a Legf. Bír. Kfv.III.37.136/2010. számú ítéletet, amelyben a bíróság kimondta, hogy az ügyféli státusz elismeréséről hozott döntés nem érdemi döntés (a konkrét ügyben a hatóság végzés helyett tévesen határozatban döntött róla), így kizárólag nemperes eljárásban van helye bírósági felülvizsgálatának.

A Legf. Bír. Kfv.III.37.235/2009. számú ítélet pedig hatályon kívül helyezte az elsőfokú bíróság határozatát, mivel az nem érdemi döntést határozatként bírált el.

³¹⁶ Legf. Bír. Kfv.V.39.252/2010. számú ítélet. Az adott ügyben a pénznyerő automatákat üzemeltető ügyfélre az állami adóhatóság szabott ki jelentős anyagi jogi bírságot, azonban azt a jogsértést követő hat hónap elteltével kézbesítette. Az akkor hatályos jogszabályok szerint hat hónapon túl bírság kiszabására már nem volt lehetőség. A legfőbb bírói fórum világossá tette, hogy a döntés „meghozatala” még nem alkalmas a szándékolt jogi hatások kiváltására, ahhoz szükséges a *döntés közlése* is, azaz az, hogy annak tartalma az ügyfél tudomására jusson.

³¹⁷ Egyebekben utalhatunk rá, hogy a Ket. Szakértői Bizottságának 6. sz. állásfoglalása ezt a követelményt már nem sokkal a Ket. hatálybalépése után megfogalmazta.

Bíróság a téves tájékoztatást nyújtó levelet úgy értékelte, hogy az joghatást nem válthatott ki, a mulasztást nem tette jogszerűvé, az illetékhivatal által alkalmazott szankciót ezért jogszerűnek találta.³¹⁸

Ennek kapcsán indokolt utalni arra, hogy a 2008-as Ket.-Novella után a törvény a végzési formát széles körben alkalmazandóvá tette, és ettől a hatályos szabályok (és a törvényjavaslat indokolása) alapján az Ákr. sem kíván eltérni.

Hosszú ideig jelentett problémát – valamennyi eljárásjog területén – az, hogy a döntések címzettjei a döntések által szándékolt jogi hatások kiváltását úgy próbálták elkerülni vagy késleltetni, hogy a hivatalos iratként részükre megküldött küldeményt nem vették át. Ennek következtében az eljárási törvények bevezették az – akkor – *kézbessítési vélelemnek* nevezett jogintézményt, ezzel lehetővé téve, hogy a szabályszerűen át nem vett döntéshez is éppúgy kapcsolódjanak a joghatások, mint ha azokat átvették volna. Nem szabályozta azonban a jogalkotó annak lehetőségét, hogy a vélelmet az iratot önhibájukon kívül át nem vevők megdönthessék.

A problémát észlelve – indítványok nyomán – az Alkotmánybíróság a 46/2003. (X. 16.) AB határozatában alkotmányellenes mulasztást állapított meg, és felhívta a jogalkotót jogalkotási feladatának elvégzésére. Hivatkozott arra, hogy az eljárások során a hatékonyság és gyorsaság, valamint a küldemények címzettjeinek jogai ellentétbe kerülhetnek; ugyanakkor a jogbiztonság sérelmére vezethet, ha a jogalkotó csak az egyik vagy csak a másik szempontnak egyoldalúan biztosít elsőbbséget. Nem vitatta ugyanakkor a kézbessítési vélelem létének alkotmányosságát. Az Országgyűlés a kérdést 2004-ben rendezte, megteremtve a kézbessítési vélelem megdöntésének – valamennyi eljárási törvényben megjelenő – lehetőségét. Így az ezzel összefüggő szabályok bekerültek az Áe.-be, majd a Ket.-be és az Ákr.-be is (jóllehet az Ákr., mint erre korábban utaltunk, már csak kézbessítési *fikció* elleni kifogást ismer, a vélelem szót vagy annak megdöntését már nem alkalmazza).

Mint erre már több ízben utaltunk, a Ket. és az Ákr. a *hatósági szerződések* vonatkozásában – viszonylag szűkszavúan – a Ptk. szerződésekre vonatkozó általános szabályait rendeli „megfelelően” alkalmazni. A bírói gyakorlatban a Kúria néhány ügyben már igyekezett szempontokat megadni a hatósági és a polgári jogi szerződések elhatárolásához.³¹⁹ Az alábbiakban ezek közül mutatunk be néhány példát.

A bírói gyakorlatban az egyik leginkább problematikus kérdés a *pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos szerződések* megítélése volt, mert ezekben (is) egyaránt jelentkeznek közjogi és magánjogi elemek. A Kúria közös polgári-közigazgatási joggyakorlat-elemző csoportjának tapasztalatai alapján az érintett két kollégium 2012-ben véleményt tett közzé az ezzel kapcsolatos kérdések megítélése tárgyában.³²⁰ A vélemény szerint a per polgári vagy közigazgatási jellege vonatkozásában annak van elsődleges jelentősége, hogy a támogatási jogviszony vonatkozásában valamely szervezet részére jogszabály tételes rendelkezése biztosít-e *közigazgatási hatósági jogkört*. Önmagában tehát annak nincs meghatározó jelentősége, hogy a jogviszonyban a közjogi vagy a magánjogi elemek állnak-e túlsúlyban; ha a jogviszonyban álló szervezet részére jogszabály közigazgatási hatáskört kifejezetten nem biztosít, a jogvita elbírálására a polgári bíróságnak van hatásköre. A Kúria hangsúlyozta azt

³¹⁸ Legf. Bír. Kfv.II.39.301/2007/4.. számú ítélet.

³¹⁹ Az elméleti előzmények körében az államigazgatási és a polgári jogi jogviszonyok kapcsolódásaira, elhatárolására nézve lásd például MADARÁSZ Tibor (1987): *Közigazgatás és jog*. Budapest, KJK. 369–371.

³²⁰ 1/2012. (XII. 10.) KMK-PK vélemény a pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos perek hatásköri kérdéseiről.

is, hogy önmagában a támogatási szerződésben szereplő közjogi elemek a megállapodást nem teszik hatósági szerződéssé, az arra vonatkozó szabályozás csak akkor alkalmazható, ha a felek – a hatósági szerződés alapvető tartalmának megfelelően – *közigazgatási határozat helyett* kötöttek ilyen tartalmú szerződést.³²¹

Eseti ügyben a Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy ha kógens törvényi rendelkezést sért meg az ügyfél, nem köthető vele olyan hatósági szerződés, amelyben a hatóság meghatározza a követendő jogkövető magatartást. Az adott ügyben az ügyfél fogyasztóvédelmi szabályok megsértése miatt kiszabott bírságot kifogásolt, és a szankció helyett hatósági szerződés megkötését igényelte volna. A Legfelsőbb Bíróság leszögezte, hogy *hatósági szerződés alkalmazásának akkor lehet helye, ha az elkövetett jogsértés összetett, illetve olyan jellegű, amely jogi mérlegelést is igényel*, és e mérlegelés keretében határozzák meg a jövőbeni jogkövető magatartás konkrét módját, mikéntjét, illetve annak kritériumait.³²²

Egy fogyasztóvédelmi ügyben (dohánytermékekkel összefüggő gazdasági reklámtévékenység kapcsán) a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság a hatósági szerződés érvénytelenségének megállapítására irányuló kereset alapján az ügyet a polgári ügyekben eljáró bíróság hatáskörébe utalta. A felperes civil szervezet azt kifogásolta, hogy az alperes vállalkozással a hatóság hatósági szerződést kötött ahelyett, hogy határozatban bírsággal sújtotta volna, és ezért a civil szervezet a szerződéskötési eljárásban nem tudta ügyféli jogait gyakorolni, mert üzleti titokra történő hivatkozás miatt a szerződés tartalmát nem ismerhette meg. Megítélése szerint a szerződés érvényességéhez az ő írásos hozzájárulásának beszerzésére lett volna szükség.³²³ A Kúria felülvizsgálati eljárásban megállapította, hogy a felperes valójában az ügyféli minőségében őt megillető jogok gyakorolhatóságát szerette volna a per kezdeményezésével kikényszeríteni. Elismerte a Kúria, hogy szabályozatlan az, hogy az adott ügyszámhoz hasonló esetekben a civil szervezetet milyen ügyféli jogok illetik meg, e körben azonban a polgári bíróság döntéshozatali hatáskörrel nem rendelkezett. Megállapította ugyanakkor azt is, hogy mind a Ptk., mind a Ket. alapján nyilvánvaló, hogy a kívülálló harmadik személy csak olyan személy lehet, aki/amely *a hatósági szerződésnek nem alanya*, az adott hatósági eljárásban nem vett részt, abban ügyféli jogokat nem gyakorolt. Emellett a Kúria leszögezte, hogy a hozzájárulás jogát a Ket. olyan kívülálló harmadik személyeknek biztosította, akik bár nem részesei az eljárásnak, olyan *anyagi jogi érdekekkel* rendelkeznek, amelyet a megkötött hatósági szerződés sérthet. A későbbi jogviták elkerülése érdekében a Ket. ezért írta elő a velük történő megegyezést. A felperes civil szervezet a tevékenységével érintett fogyasztók érdekeit általánosságban volt jogosult védeni, az egyes

³²¹ A Kúria egy felülvizsgálati ügyben például megállapította egy agrár-vidékfejlesztési támogatási szerződés kapcsán, hogy az, bár tartalmát tekintve „közszerződés”, nem a Ket. szerinti hatósági szerződés, így a szerződéstől való elállás jogszerűsége közigazgatási perben nem, kizárólag polgári perben volt felülvizsgálható. (Ebben a döntésben ugyanakkor a kollégiumi véleményre nem hivatkozott.) Lásd a Kúria Kfv.IV.35.689/2013. számú ítéletet.

Egy másik felülvizsgálati ügyben a Kúria – a kollégiumi véleményre is hivatkozva – úgy ítélte meg egy támogatási szerződés kapcsán, hogy a pályázattal és annak lebonyolításával kapcsolatos kérdések közigazgatási útra tartoznak, míg a támogatási összeg visszakövetelése – az azt megelőző szerződésszegés megítélésével együtt – polgári anyagi jogi kérdés, ezért annak elbírálása az általános hatáskörű bíróság eljárására tartozik. A hatáskör megítélésénél tehát a *vitatott szerződési tartalom és az arra vonatkozóan jogszabályban meghatározott fórum* az irányadó. Lásd a Kúria Pfv.I.21.927/2016. számú ítéletet.

³²² Legf. Bír. Kfv.III.37.956/2009/5. számú ítélet.

³²³ Ket. 76. § (5) bekezdés.

konkrét fogyasztókat a fennálló anyagi jogi érdekeltségükre tekintettel megillető jogokat a saját nevében a Ket. alapján nem gyakorolhatta.³²⁴

Adott ügyben az ügyfél hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás támogatása iránti kérelmet terjesztett elő, amely alapján vele a hatóság hatósági szerződést kötött, és jelentős mértékű céltámogatásban részesítette. Az ügyfél azonban a szerződésben vállalt kötelezettségeit nem teljesítette, így a támogatást tőle a hatóság határozatban visszakövetelte. Az ügyfél – felperes – a perben azt állította, hogy a támogatás tekintetében kötött szerződés nem hatósági, hanem polgári jogi szerződésnek minősül. Az eljárás felülvizsgálati szakaszában a Kúria a szerződést hatósági szerződésnek minősítette, és megállapította, hogy a hatósági szerződés jogintézményének lényegére vonatkozik, hogy a szokásosan hatósági kötelezés nyomán érvényesülő jogkövetkezmények az ügyfél szabadon kinyilvánított *előzetes beleegyezésével* nyernek alkalmazást. Történik ez valamilyen előny elnyerése érdekében, mint amilyen például a támogatás. Ha tehát a hatósági szerződés feltételei fennállnak, megvan az akaratmegnyilvánulás, akkor a szerződési tartalom *szervesült része* az alávétel³²⁵ az adott esetben konkrét jogkövetkezmények alkalmazásának.³²⁶

4. Konklúzió: a közigazgatási hatósági döntések szabályozási karakterisztikája³²⁷

Ad a) Általános vagy egységes közigazgatási eljárási törvényben a közigazgatási *hatósági döntés* szabályai eljárási jogi értelemben magyarázhatók egyfelől a *döntéshozatal* jellegzetességeivel, másfelől a *döntés* tartalmával. Ez lehet az említettek tulajdonságainak bemutatása vagy ezen túl összehasonlítás a bírói eljárással, elsősorban a polgári perrendtartás megfelelő részeivel; a szakirodalomban mindez többnyire együtt a szokásos dogmatikai értelmezés.

Ez az összekapcsolhatóság szinte magától adódik, például abból, hogy amikor elkészült a világ első önálló közigazgatási eljárási törvénye Ausztriában 1925-ben, ugyanott már huzamosabb ideje létezett polgári perrendtartás meg büntető perrend. Ugyanez volt a helyzet Spanyolországban is, ahol még 1899-ben döntöttek a közigazgatási eljárás megalkotásáról, majd abból 1958-ban lett törvény. A bírói eljárásnak nálunk is jól kidolgozott törvénykönyvei voltak hatályban hosszabb gyakorlattal, amikor az első általános államigazgatási (közigazgatási) eljárási törvényt kiadták. Amikor a közigazgatási hatósági eljárás – azon belül a közigazgatási hatósági döntések – szabályozása megvalósul, nyilvánvaló, hogy ehhez értelemszerűen modell a bírói döntés, és az is, hogy itt az nem másolható. E szabályozással viszont a bírói eljárás átalakítása is felmerül, ha az a közigazgatási hatósági döntések jogorvoslati fóruma, akár önálló közigazgatási bírósággént, akár az általános hatáskörű bíróság közigazgatási ügyekben eljáró szervezeti egységként.

A közigazgatási ügyben hozott hatósági döntés jogorvoslata lehet magasabb szintű közigazgatási hatóság hatáskörében vagy bírói hatáskörben. A bírói döntéshozatallal, illetve

³²⁴ Kúria Pfv. 20.024/2015/6. számú ítélet.

³²⁵ Tudniillik a Ket. 76. § (3) bekezdésében, illetve jelenleg az Ákr. 92. § (3) bekezdésében szabályozott többlet-kötelezettség-vállalás.

³²⁶ Kúria Kfv.IV.37.782/2016/3. számú, felülvizsgálati ügyben hozott ítélet.

³²⁷ A fejezet Tamás András, a kérdőív értékelésről szóló rész, Ad b) pont Menyhárt Zsolt írása.

a bírói döntéssel való egybevetés evidens és szükséges. A *döntéshozatal* mint eljárási mód *bíróági eljárásban* sem egyforma bármely ügyben. *Peres ügyben* általános a tárgyalás, a szóbeliség, a kontradiktórius eljárás, *peren kívüli ügyekben* pedig rendszerint ezek hiánya. A bíróság sok peren kívüli ügyben is eljár, gyakran bírósági titkár ügyintézőkkel. A bíróság egyes európai országokban – korábban nálunk is – valójában közigazgatási ügyeket is intéz (például ingatlan-nyilvántartás, hajólagstrom, cégnyilvántartás bizonyos formái, védjegylagstrom, végrehajtás bizonyos köre stb.), amelyekben nem a peres eljárás szabályait, hanem a peren kívülieket alkalmazza. Ezekben nem ítéletet, hanem végzést hoz. Bírósági eljáráshoz – akár peres, akár peren kívüli ügyintézésű – kérelem szükséges, azaz a bíróság jellegzetesen nem hivatalból jár el. A per *kérelemre* (általában keresetlevél) indul, amelyhez rendszerint a bíróság kötve van, azon nem terjeszkedhet túl, mert azzal hatáskörét lépné túl. Idetartozik az is, hogy ha a peres felek kölcsönösen kéri a per megszüntetését, annak a bíróság helyt ad. Ez elképzelhetetlen egy közigazgatási hatósági ügyben, ha a hatóság megítélése szerint épp az eljárás lefolytatása törvényesen indokolt. Vagyis a polgári perben a peres felek jogszerű magánérdekeiket érvényesítik igényként, aminek megfelleltethetősége rendszerint kifogástalanul megítélhető az anyagi jog szabályai alapján és az eljárási jog szerinti bizonyítottsággal, bizonyítási teherrel, elismerő nyilatkozattal, szabad bizonyítással stb. A bíróság a tárgyaláson többnyire *jogvitát* dönt el, magánjogi alapon, ennek megfelelő bizonyítási eljárásban.

Ettől eltérően a *közigazgatási hatósági eljárás* mint döntéshozatali mód legtöbb esetben, azaz tipikusan *nem jogvita*. Lehetséges, hogy az ügyfél azt képzei, hogy legjobb, ha mindent vitat, de ez súlyos tévedés. A közigazgatási hatósági eljárások egy része az ügyfél kérelmére indulhat, ezek részben olyan ügyek, amelyeket hatóság nem is indíthatna. Az ügyek más része ténylegesen a hatóság által, hivatalból (*ex officio*) indított ügy. Többnyire valamely hatályos jogszabály megtartása a tárgya, nem feltétlenül valakinek a jogos magánérdeke, a jogszabály megtartása ezúttal jogos közérdekre utal. A közigazgatás anyagi jogi szabályai ugyanis többnyire feltétlenül érvényes (*kógens*), alanyi *kötelezést* tartalmazó szabályok, rendszerint *objektív felelősség* mellett, amelyek alapján viszonylag egyszerű érdemi döntést hozni. Jelentős részük egyáltalán nem igényel olyan alapos és tárgyalásos eljárást, mint a magánjogi jogvita ügyek eldöntése. Ráadásul az eljárás tárgykörei szerint jelentős részében *szakhatósági ügy* vagy eljárás. Ezekben a szabályokban a jogi előírás alapja gyakran valamilyen természettudományos, műszaki tudományi stb. szabályosság magatartási szabállyá tétele; vagyis a szabály alapja ellen bizonyításnak helye nem lehet, legfeljebb a szabály módosítható vagy kiegészítendő, természetesen egyáltalán nem a közigazgatási hatósági eljárásban.

A két döntésforma – *határozat és végzés* – megkülönböztetésének alapvetően a *bíróági felülvizsgálat* szempontjából van jelentősége. A bíróság jogorvoslati eljárásban a közigazgatási döntéseket a jogszerűség szempontjából bírálja el. A bíróság nem közigazgatási, nem kormányzati és nem törvényhozói hatáskörű – azaz ezekről független – szervezet; eljárásában az ügyfél és a hatóság eljárási jogi értelemben egymással főképp mellérendelt helyzetben vannak, a bírósággal viszont hierarchikus pozícióban, annak alárendelve. A bírósági jogorvoslat nem a hatósági ügy folytatása, elmélyítése, bizonyítékokkal való kiegészítése vagy a lehető legjobb döntés meghozatala, hanem valami más: a meghozott döntés jogszerűségének vizsgálata. Ez tehát nem a hatósági döntés optimalizálása (ha erre a bíróság alkalmas lenne, akkor egyszerűbb lenne a hatáskört a bírósághoz rendelni).

A bíróság a maga módszerét alkalmazza a jogorvoslat során, vagyis a *jognak megfelelést vizsgálja*. A hatósági döntés jogszerűsége vagy jogszerűtlensége más vizsgálattal tisztázható például *anyagi jogi*, vagy *eljárási jogi* kérdésben, vagy akár *érdemi és minden más* kérdésben. Ha a bíróság igen sok vagy bármely közigazgatási tárgykörben eljárhat, egyáltalán nem mindegy az, hogy milyen hatósági döntést hogyan vizsgál. Ha a bírói vizsgálat kivételes, néhány ügytípusra korlátozott, nincs jelentősége a határozat formájának. Például 1957-ben, majd lényegében a Ket. megalkotásáig nem akadályozta sem a bíróság, sem a közigazgatás működését az, hogy az utóbbi kizárólag határozatokat hozott. Ugyanez viszont már nem volt fenntartható a bírósági hatáskör lényeges kiterjesztése után. Változott az ügyfélkör is; az Áe. hatályossága idején ügyfél többnyire az állampolgár volt. A Ket. a *határozat és végzés* megkülönböztetést úgy vezette be, hogy ezek fogalmát *általánosan* jelezte, majd a *részletező* szabályrészekben meg is nevezte, hogy mikor kell például végzést hozni. Az *explikatív* és *determinatív* fogalommegjelölés ellenére kezdetben nem alakult ki egységes gyakorlat. Tényleges pontosításában a *bírói gyakorlat* szerepe ismert. Elvileg az első megoldásforma (Et., majd Áe.) egyszerű és működőképes volt, alapvetően a bírói jogorvoslat rendkívül szűkített tárgyköre miatt. E hatáskör kiterjesztésétől viszont a határozat és végzés megkülönböztetése szinte magától értetődő. Dogmatikailag aligha merőben új intézmény, inkább csak alkalmazás, átvétel a polgári perjogból, bár kétségtelenül eljárás jogi dogmatikai kérdés.

A hatósági döntések tartalmuk alapján nagyon sok szempontból eltérnek egymástól. Nagyon sok döntés nem jogvitát dönt el ellenérdekű felek között. Önmagában ebből következik, hogy a döntés megszövegezése és indokolása az ügyek tárgya szerint nagyon eltérő, különösen a szakigazgatási ügyekben. A döntéshez sokszor egyáltalán nem tartozik jogvita, tárgyalás, ellenérdekű felek stb.; a hatóság jogalkalmazása előíró szabály esetén „bürokratikus”, amelyben az ügyfél akarata, az alanyi oldal eleve nem számít, viszont nyilvánvaló hasznosság (*evidens utilitas*) mint közérdek többnyire igen. Ezen az alapon nehezen értelmezhető például a „szerzett jogok védelme” a mindenkori közérdek ellenében, mert ez inkább magánjogi intézmény, s ott is magánszemélyek egymással való viszonyában számít. A polgári jognak és a közigazgatási jognak nincs közös dogmatikája, s nem túl szerencsés polgári anyagi jogi szabályt a közigazgatási eljárás jogba átültetni [vesd össze az Ákr. 123. § (2)–(3) bekezdésének szabályaival].

A hatósági döntésnek és a közigazgatási eljárás jognak egyaránt sajátos tényezője az *ügyek intézése* mint jogszabály-alkalmazás és mint *ügyek vitele* (egyenként indulhat hivatalból), *hivatali működésnek* is érteve. A jelenlegi eljárás szabályozás (Ákr.) nem kelti a látszatát sem annak, mint ha a közigazgatási hatósági eljárásnak az alapformája a tárgyalás, illetve a jogvita lenne. Dogmatikailag is tisztázott a törvényben az *automatikus*, a *sommás* és a *teljes eljárás*. A jelenleg hatályos eljárás törvény jellegzetessége továbbá, hogy igen sok ügyrend jellegű szabályt foglal magában, bár kevesebbet, mint elődje, a Ket. Tény, hogy ez egy folyamatként is értelmezhető. Kezdetben az *1901. évi XX. törvénycikk (a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről)* csak a jogorvoslati rendet egységesítette. Akkor a döntéseket kézzel írták, vagy írógéppel. Az Et. kiadásakor a hatóság írógépet használt, az ügyfél többnyire nem. *1970-től* az írógép magától értetődő, a telefon és a telefax is. Az *1990-es* években a *számítógép* rohamos terjedése megalapozza az eljárás ügyintézés új technikáját a hatóságnál, majd hamarosan elvárás lesz az ügyféltől is. A Ket. szerint a hatósági döntés közzlése már nem kötelezően postai úton történhet, mert további öt új közzlési

mód lehetséges. Az *elektronikus dokumentumba* foglalt határozat 2001-től létezik, a telefax pedig, úgy tűnik, 2015-ben végképp kikerült a közigazgatási ügyintézésből.

Az utóbbi tíz-tizenöt évben az eljárási jogi szabályok feltűnően sokszor és többféleképp növekszenek ügyviteli adminisztratív szabályokkal, olykor egymástól alig elválaszthatóan. Így például automatikus döntéshozatalban 2016-tól számítógép „dönt”, egynapos ügyintézési határidővel. Mindez azonban sokkal inkább pusztán technikai rendezettség, mint dogmatikailag értelmezhető eljárási jogi szabályozottság.

Ad b) A lakosság és a közigazgatási szervek kapcsolatát jelentősen befolyásolja a hatósági munka végzésének színvonala. Az állampolgárok túlnyomó többsége egyéni problémáinak, ügyeinek intézésén keresztül alakít ki kapcsolatot, és mond véleményt a közigazgatási szervek munkájáról. Ez a speciális kapcsolat pedig a közhatalmi jogosítványokkal felruházott szerv döntése – a hatósági döntés – által realizálódik. Ebből kifolyólag speciálisan a hatósági döntésre és a hatósági eljárás döntés-előkészítő szakaszára irányuló kérdéseket is feltettünk a felmérésben részt vevő ügyintézőknek.

A véleményfelmérés kérdéseinek kialakításánál törekedtünk az ügyintézői attitűd és a háttér feltérképezésére, hogy minél mélyebben lássuk a fennálló nehézségek okait, és lehetséges megoldási javaslatokat is meg tudjunk fogalmazni a hatósági döntések kapcsán. Ezért kértük, hogy a leggyakrabban használt jogszabályokat is nevezzék meg a közigazgatásban dolgozó kollégák. Messzemenően figyelembe vettük az építő kritikát, a pozitív hangvételű hozzászólásokat is.

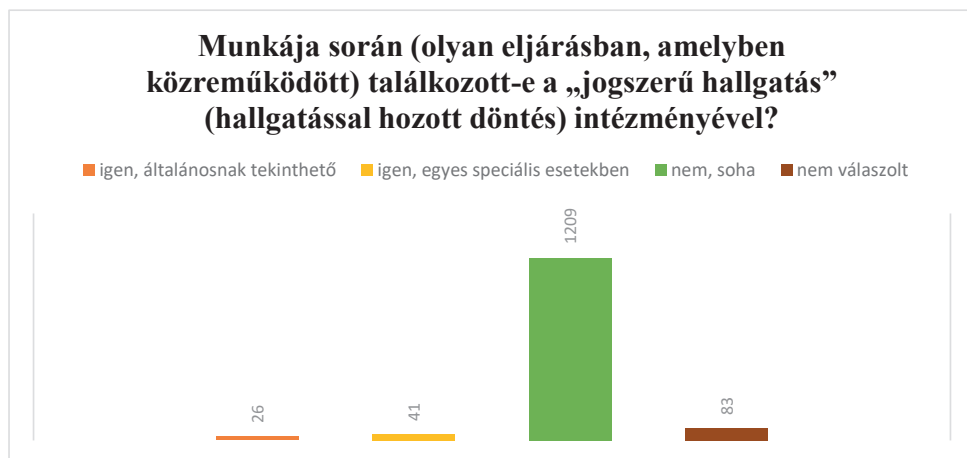
Az ügyintézők, akik közigazgatási ügyeket intéznek napi szinten, természetesen a Ket.-ről történő átállást bizonyos értelemben kihívásként élték meg, hiszen egy több mint egy évtizede hatályban és alkalmazásban lévő eljárási rendszer helyett érkezett az Ákr.

Ezért is örömdetes tény, hogy a kérdőívet kitöltők között többen is vállalkoztak arra, hogy összehasonlítsák a kérdések apropóján vagy bizonyos saját szempontok alapján a Ket.-et és az Ákr.-t. Néhányan hangot adtak azon aggodalmuknak például, miszerint dilemmát okoz a megismételt eljárásnál, hogy az Ákr.-ből kikerült az a Ket.-es szabály, hogy a másodfokú hatóság döntése köti az elsőfokú hatóságot. Ugyanakkor többen úgy érzik, hogy sokkal nehezebben tudják a másodfokú eljárásokban a korábban jogszabályilag egyértelmű indokolást megtenni és a bíróság felé megalapozott tényállású ügyet továbbítani.

Emellett sokan fejezték ki pozitív véleményüket az Ákr.-rel és a bevezetett változtatásokkal kapcsolatban.

A hatósági ellenőrzések kapcsán megosztott vélemények szerint a hatósági ellenőrzés 60 nap alatt nem zárható le, szükséges a hivatalbóli eljárás ügyintézési határidejének hatálya alól kivenni.

Oszlopdiagramon ábrázolva az alábbi eredményeket vetíthetjük ki:



13. ábra

*A jogszerű hallgatás intézménye**Forrás: a szerző szerkesztése*

A beérkezett adatok alapján kijelenthetjük, hogy az ügyintézők többsége még nem találkozott a hallgatással hozott döntés intézményével. Arra kértük az ügyintézőket, hogy nevezzék meg azokat a jogszabályokat (törvényeket, kormányrendeleteket), ahol jellemzően előfordult a hallgatással hozott döntés. A 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet (a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről), továbbá a 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet (a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról)³²⁸ volt az a két jogszabály, amely karakterisztikájában a jogszerű hallgatással vagy más néven hallgatással hozott döntési formát öltött. Az egyik megjegyzés reflektált egy a szakhatóságok jogszerű hallgatása során lehetséges problémára. A szakhatóság hallgatásakor szükséges teendők és eljárások egyesítése nincs az Ákr.-be belefoglalva, pedig – véli a válaszadó – környezetvédelmi szempontból esetleg indokolt lehet, különösen adott helyen több engedélyköteles tevékenység esetén.

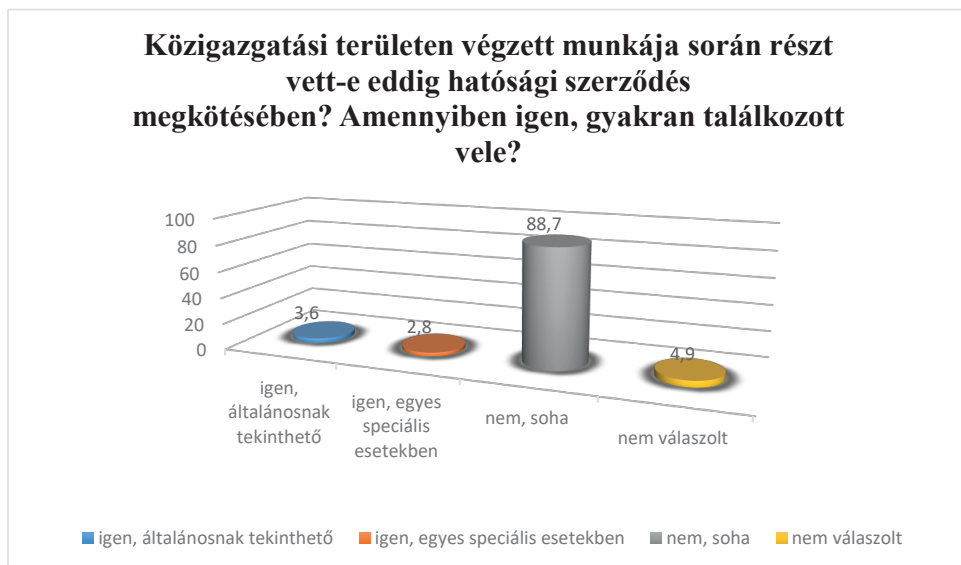
Kereszt táblában elemezve a beérkezett válaszokat megállapítható, hogy a területi igazgatásban dolgozók – összevetve a központi és helyi igazgatás szintjén dolgozókkal – nagyobb esetszámban találkoznak a jogszerű hallgatással hozott döntéssel, feltehetően az ilyen ügytípusok száma is meghaladja a központi és a lokális adminisztrációban tapasztaltakat. Ez korrelációt mutat a területi szintű államigazgatási szervek – jelesül a kormányhivatalok és járási hivatalok – ügyviteli berendezkedésével.

A 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 10/A. §-a szerinti úgynevezett *tudomásulvételi eljárásokban* az Ákr. szerinti jogszerű hallgatásnak van helye. Példaként hozta az egyik kérdőíves válaszadás a használatbavételhez szükséges tudomásulvételi eljárást – hozzátéve, hogy a nagyberuházások engedélyezési eljárásaiban szükséges szakhatósági közreműködésre

³²⁸ A nevezett Korm. rendelet természetesen elválaszthatatlanul kapcsolódik a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvényhez.

tekintettel erre még nem volt példa –, de egyébként kérelemre hatósági bizonyítványt szükséges kiállítani, így az ügyintézással járó bürokrácia nem feltétlenül kevesebb. A másik ilyen eset az úgynevezett veszélyhelyzet esetén végzett építési tevékenység tudomásulvételi eljárása – tekintettel arra, hogy az ügyfelet megilleti az ügyének állásáról való tájékozódás joga –, a tudomásulvétel esetén arról írásban tájékoztatni kell a bejelentőt.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a kérdőívet kitöltők több mint fele nyilatkozott úgy, hogy nem jelent neki soha problémát az érdemi és nem érdemi döntések elhatárolása. Különösen szignifikáns a különbség területi szinten, ahol az ügyintézők kétharmada számára nem jelent semmiféle nehézséget a határozat és a végzés meghozatala.



14. ábra

Hatósági szerződés

Forrás: a szerző szerkesztése

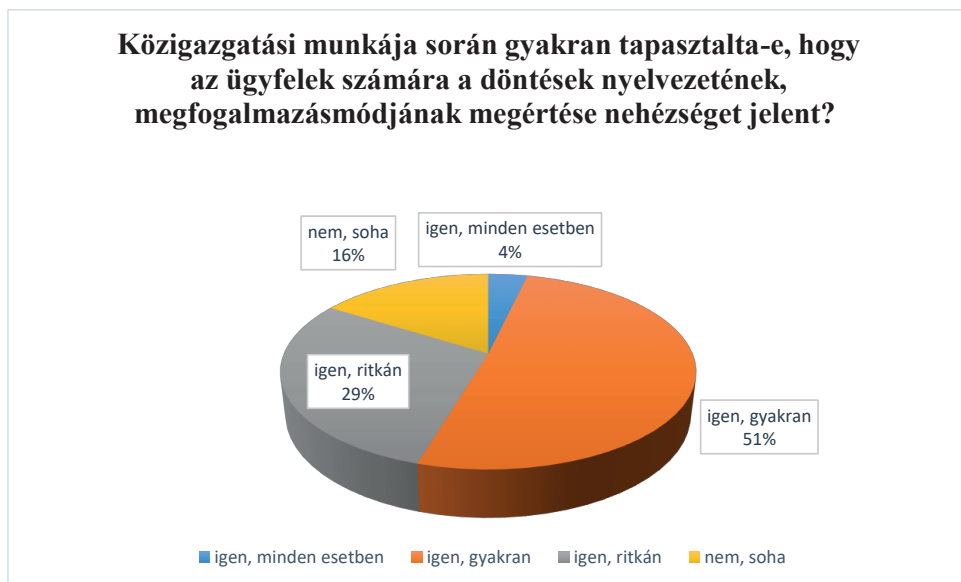
A felmérés rámutatott, hogy az ügyintézők hatósági szerződéssel többségében nem dolgoztak, valóban partikulárisan fordul elő a közigazgatási gyakorlatban, ahogyan ezt előre is gondoltuk a felmérés elvégzése előtt.

Azonban néhány ügýtípusnál a jogszabályi előírás a hatósági szerződés alkalmazását részesíti előnyben. Az 1991. évi IV. törvény (a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról, a továbbiakban: Flt.) 21. § (1) bekezdése kimondja, hogy „az e törvényben, valamint a felhatalmazása alapján kiadott jogszabályban meghatározott, foglalkoztatást elősegítő támogatások nyújtása esetén a támogatásban részesülővel hatósági szerződést kell kötni”. Az ügyintézők többen is megjegyezték, hogy az Flt. e joghelye alapján az Flt. és végrehajtási rendeletei által szabályozott valamennyi foglalkoztatást elősegítő támogatás nyújtása esetén a támogatásban részesülővel hatósági szerződést kell kötni, azaz a döntést nem közigazgatási határozat tartalmazza. A közigazgatás pénzügyi folyamatainál is meg-

jegyezték, hogy nem minden esetben célszerű a hatósági ellenőrzés szabályait alkalmazni. Az ilyen jellegű hatósági ellenőrzéseknél sokan úgy vélik, nem tartható a 60 napos határidő a számviteli elszámolások sajátosságai miatt. Akadt olyan vélemény is, miszerint a hatósági szerződéssel végződő ügyek esetében teljesen értelmezhetetlen a függő hatályú döntés (bár valószínűleg ez a gyakorlatban nem is jellemző).

A fentiek alapján kijelenthető, hogy a hatósági szerződés továbbra is atipikus formája az érdemi döntéshozatalnak, az ügyintézők többsége nem találkozik vele munkája során, azonban bizonyos területeken – jellemzően (köz)foglalkoztatás esetén – leegyszerűsíti a munkafolyamatot, ezért szükséges a jogintézmény törvényi megtartása.

A döntések „nyelvezetének” érthetőségére is rákérdeztünk, hiszen fontos, hogy az állampolgárok ne csak tudomásul vegyék, hanem értsék is a közigazgatás által kibocsátott döntéseket. *A válaszokból arra az eredményre jutottunk, hogy a hivatali munkatársak praxisuk során továbbra is úgy ítélik meg, hogy a döntések érthetősége – különös tekintettel a függő hatályú döntésekre – nem mindig biztosított, nem világos az ügyfelek számára, a megfogalmazás módja és nyelvezete nehézséget okoz nekik.*



15. ábra

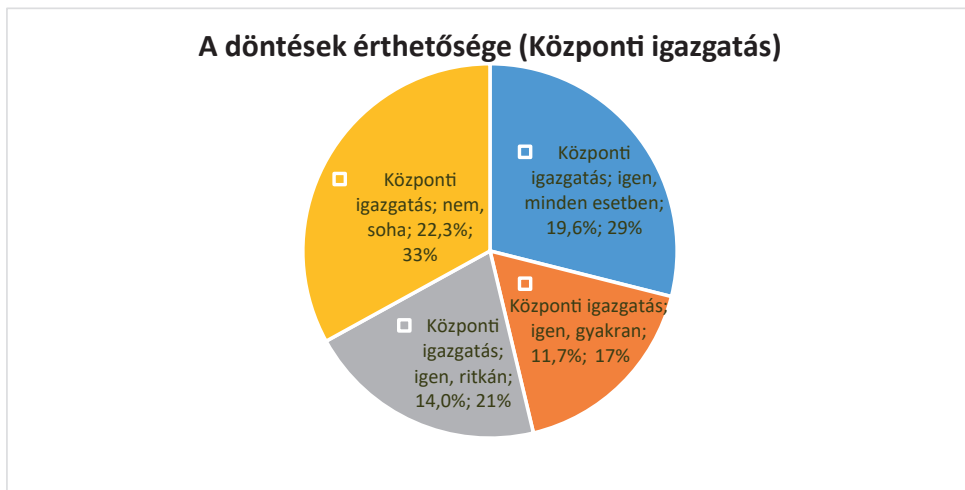
A közigazgatási döntések érthetősége

Forrás: a szerző szerkesztése

Az Ákr. szövegéről néhányan kritikaként megemlítették, hogy helyenként túlbonyolított, a laikusok számára nehezen érthető a nyelvezete. A már említett függő hatályú döntéseknél sokan úgy vélték, hogy az ügyfelek egyáltalán nem értik, és a hivatal számára is jelentős többletterheként azonosították. Kifejezetten megvizsgáltuk a kutatásban ezért, hogy a függő hatályú döntések esetén mit tapasztaltak az ügyek intézése során. A kapott eredmények alapján az alátámasztható, hogy a függő hatályú döntések esetében alig 2% nem tapasztalt

problémát, tehát az *ügyintézők döntő többsége találkozott a függő hatályú döntések megértésének problematikájával*.

Ha kiragadjuk a központi igazgatási szintet, akkor az ügyintézői állásfoglalások afele mutatnak, hogy *az ügyfelek értik a döntések nyelvezetét, megfogalmazásmódját*.

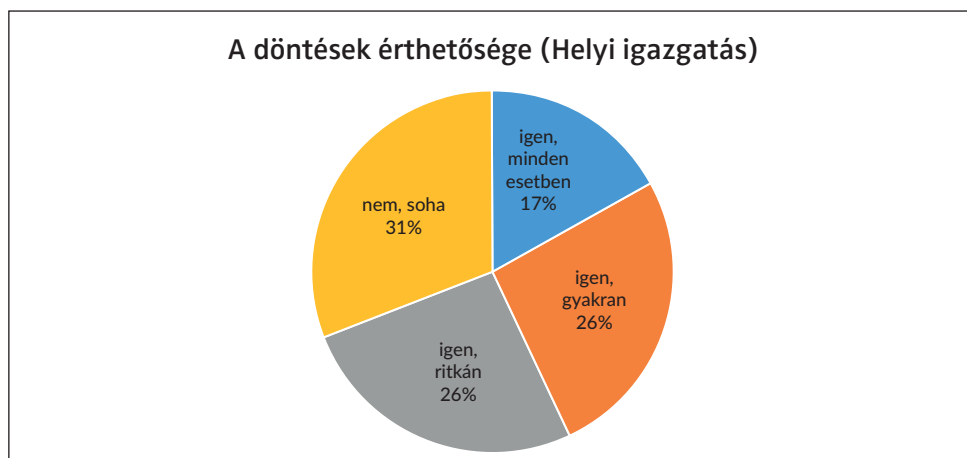


16. ábra

A döntések érthetősége a központi igazgatás tapasztalatai alapján

Forrás: a szerző szerkesztése

Ha a helyi (önkormányzati) szintet vesszük górcső alá, azt az eredményt kapjuk – ami a fenti kördiagramon is jól kivehető –, hogy a hivatali dolgozók több mint fele érzi azt, hogy az ügyfelek számára a döntések érthetőségével kapcsolatban nehézségek jelentkezhetnek. De tény, hogy 31% nem tapasztalt erre vonatkozó problémát. Természetesen nem hagyhatjuk számításán kívül, hogy egy adott ügytípus milyensége döntően meghatározhatja annak érthetőségét, ez nagyban függ az ügy bonyolultságától. Mindazonáltal a minőségi jogalkotás nem tűzhet ki kisebb célt, mint valamennyi jogszabályi és jogi rendelkezés közérthető nyelvezetben történő megfogalmazását.



17. ábra

A döntések érthetősége a helyi igazgatás tapasztalatai alapján

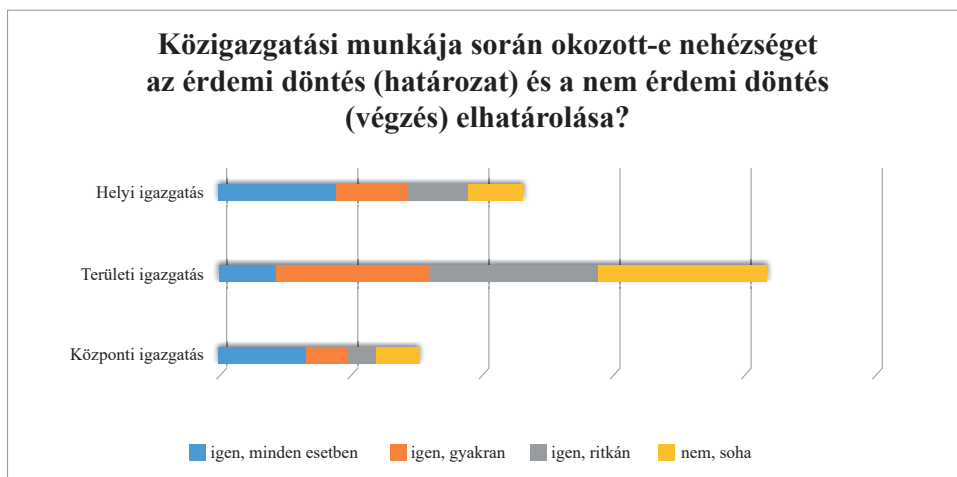
Forrás: a szerző szerkesztése

A beérkezett adatokat összesítve azt mondhatjuk, hogy *a határozat és a végzés elhatárolása a többségnek (51,5%) nem okozott nehézséget* az Ákr. hatálybalépése előtt, és nem okoz a 2018. január 1-jei hatálybalépést követően sem. 41%-a a kérdésre választ adóknak érzi úgy, hogy kisebb-nagyobb mértékben, változó rendszerességgel nehézséget tapasztal a határozat és a végzés közötti különbségtételben. Lehetséges anomáliaként említették, hogy továbbra sem egyértelmű az Ákr. alapján, hogy a hiánypótlási felhívást végzéssel vagy hivatalos levéllel kell-e megküldeni az ügyfél számára. Ennek feloldására az ügyintézők többen abban látnák a megoldást, ha a hiánypótláskérés „jogi státusza” tisztázódna, tehát az, hogy a hatóság nem érdemi (eljárásjogi) döntésének minősül-e, vagy sem.

A kérdés kereszttáblás vizsgálata során a közigazgatási szintek arányát tekintve a területi közigazgatás ügyintézőinek percepciója alapján azt látjuk, hogy nekik okoz a legkevésbé problémát az érdemi és nem érdemi döntések elhatárolása.

A leginkább problematikus a helyi önkormányzati szint, ahol az ügyintézők nagyobb arányban érzékelték problémaként azt, hogy a döntéseket határozat vagy végzés formájában szükséges-e meghozniuk a jogalkalmazás során.

Az alábbi ábra a fent leírtakat szemlélteti:



18. ábra

*Az érdemi és nem érdemi döntések elhatárolása**Forrás: a szerző szerkesztése*

Balogh-Békesi Nóra – Bokor Csaba – Horváth Edit Írisz –
Huszárné Oláh Éva – Németh Ilona – Patyi András – Sáfrán József –
Varga Zs. András – Vincze-Csapó Emese

VIII. rész

A jogorvoslati rendszer szabályozási karakterisztikája (1957–2018)

1. A közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslati rendszerének dogmatikai alapjai¹

A közigazgatási eljárásjog egyik legmeghatározóbb alapelve a *jogorvoslathoz való jog*, amelyről az alapelvekről szóló fejezetben már szóltunk, ezért itt csak néhány dogmatikai kérdést szeretnénk tisztázni. A jogorvoslatok egyfelől az alkotmányos alapjogok, másfelől a közigazgatás feletti ellenőrzés aspektusából vizsgálhatók.

A jogorvoslatokkal szemben támasztott egyik legfontosabb követelmény, hogy alkalmasak legyenek a jogsérelem tényleges orvoslására. Az Alkotmánybíróság olvasatában ez azt jelenti, hogy a jogorvoslatnak meg kell felelnie a *ténylegesség* és a *hatékonyság* követelményeinek.² Ez egyben azt is takarja, hogy a jogorvoslatok egyik funkciója *az alanyi jogvédelem*.

A *közigazgatás feletti kontroll* igénye a hatalmi ágak elválasztásának egyik követelménye. Ahogyan Varga Zs. András kiemeli: „a közigazgatás kontrollján értjük mindazokat az eljárásokat, melyek során a közigazgatási szerv tevékenységét egy – közigazgatási vagy más – szerv megvizsgálja, értékeli és az esetek egy részében befolyásolja.”³ Tamás András szerint a közigazgatás ellenőrzéséről beszélhetünk úgynevezett *általános értelemben*, amikor a vizsgált feltételeket az alkotmányjogban, a közpolitikában és egyes etikai, valamint erkölcsi normákban fogalmazzák meg; *adminisztratív értelemben*, amikor a feltételeket a közigazgatási jogi szabályozók rögzítik; *jogorvoslati értelemben*, amikor a közigazgatási jogi normák és az ebből eredő közigazgatási szervek és magánszemélyek kapcsolatai képezik a vizsgálat tárgyát; illetve *financiális értelemben*, amikor a vizsgálat tárgya a pénzügyi jogi normák betartása.⁴

¹ A fejezet Patyi András írása.

² 23/1998. (VI. 9.) AB határozat.

³ VARGA Zs. András (2009): A jogorvoslati jog és a Ket. jogorvoslati rendszere. In PATYI András szerk.: *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 111.

⁴ TAMÁS András (2010b): A közigazgatást ellenőrző egyes szervezeti formákról. In RIXER Ádám szerk.: *Studia in honorem Lajos Lőrincz*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. De iuris peritorem 6. 148.

Ahogy *Turkovics István* is kiemeli, a döntések jogorvoslati eljárások során történő korrekciója eredményeként *lényegében a közigazgatás működésében rejlő hibákat javítják ki*, aminek köszönhetően a jogorvoslatok alkalmasak a közigazgatás működésének, hatékonyságának befolyásolására.⁵

Az Alkotmánybíróság több határozatában kiemelte, hogy a közhatalom birtokában eljáró közigazgatási és más szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között kell, hogy meghozzák döntéseiket.⁶ Ez egyben azt is jelenti, hogy a megfelelő jogorvoslatok biztosítása a jogállamiság záloga is. A jogszabálysértő közigazgatási döntésekkel nemcsak az ügyféli jogok, hanem a közérdek is sérül.

A jogalkalmazás során érintett személyek számára tehát lehetőség van a jogkövetkezmények arányosságának, szükségességének, indokoltságának vitatására. A közigazgatás jogszabályokra alapozott működésének követelményét az Alaptörvény mellett a közigazgatási eljárás szabályozásával kapcsolatos törvények az elmúlt hatvan évben folyamatosan mint eljárási alapelvet is meghatározták. Ezek a garanciális szabályok teszik lehetővé a hibás döntések kiküszöbölését, megelőzését és kijavítását, orvoslását. A jogvédelem tehát a közigazgatás kontrollját képezi.⁷

A közigazgatási döntések reparációja szempontjából *különböző modellek* alakultak ki a nemzetállamok gyakorlatában. Ezek végső soron lehetővé teszik a közigazgatás által hozott döntések felülvizsgálatát. Szervezetileg vagy a rendes bíróságok, vagy önálló közigazgatási bíróság jár el esetleg más kontradiktórius eljárásban eljáró, de nem bírósági szervezatként működő szervezet formájában. A felülvizsgálat terjedelme is eltérő, hiszen vannak olyan modellek, ahol a bíróság hatásköre a közigazgatási cselekmények rendkívül széles körére kiterjed, míg mások csak a szorosabb értelemben vett egyedi döntések felülvizsgálatára korlátozódó hatáskörrel rendelkeznek. Különbőség mutatkozik abban is, hogy hány fokú a bírósági fórumrendszer a közigazgatási felülvizsgálat során, illetőleg létezik-e valamely tárgykörnek saját, az általános felülvizsgálatot megvalósító bíróságon kívüli speciális fóruma.

Szinte minden uniós államban megjelennek azonban a belső jogorvoslatok: ezek legelterjedtebb formája a fellebbezés, de számos önkorrekciós szabály ismeretes, főként a döntés saját hatáskörben történő módosítása, visszavonása, illetőleg a kisebb hibák kijavítása.⁸

Ahogy a további fejezetekben látni fogjuk, a hazai jogorvoslatok *rendszere folyamatosan fejlődött*, választ adva a jogorvoslatok funkciójához kapcsolódó alkotmányos igényekre: ennek fejlődési ívét áttekintve eljutunk a jogorvoslatot biztosító kezdetleges intézményektől az önálló közigazgatási perjogig:

⁵ TURKOVICS István (2012b): *A közigazgatási eljárás jogorvoslati rendszere Magyarországon*. Doktori értekezés. Forrás: http://midra.uni-miskolc.hu/JaDoX_Portlets/documents/document_13123_section_5251.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 19.)

⁶ 5/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [37], korábban: 56/1991. (XI. 8.) AB határozat.

⁷ TURKOVICS István (2012a): A jogorvoslatokhoz való jog, az Alkotmányban és az Alaptörvényben. *Magyar Közigazgatás*, 62. évf. 2. sz. 22–27.

⁸ STIPTA 2015, 40–48., illetve: TRÓCSÁNYI László (2017): Új lapok egy régi történethez. Bevezető tanulmány Boér Elek Közigazgatási bíráskodás című kötetének reprint kiadásához. In Boér Elek (2017) [1907]: *Közigazgatási bíráskodás. Tanulmányok a közigazgatási jog köréből*. Államtudományi Klasszikusok 2. XVII.

Ad a) A közigazgatási eljárásjog normatív szabályozását megelőző időszakban *nem beszélhetünk általános szinten megfogalmazott jogorvoslati szabályokról sem*, hiszen a 19. század második felében az ágazati szabályok maguk határozták meg az adott területen alkalmazandó jogorvoslati szabályokat. Így ennek az időszaknak a legfontosabb célkitűzése az volt, hogy valamilyen módon általános szinten is megfogalmazzák a közigazgatás tevékenységének kontrollsabályait. A kiegyezést követően az egyik legfontosabb kérdés az adókkal és illetékekkel kapcsolatos kérdések kivizsgálása volt, ezért 1884. január 1-jétől⁹ felállították a pénzügyi közigazgatási bíróságot, amely „a dualizmuskori törvényhozás első olyan független bírói fóruma lett, amelynek feladata a közigazgatási szervek döntéseinek felülvizsgálata volt”.¹⁰

A jogorvoslati jog fejlődése szempontjából kiemelendő az első olyan jogszabályunk, az 1896. évi XXVI. törvénycikk, amely már valós, tényleges jogorvoslati fórumként intézményesítette a Közigazgatási Bíróságot. A Közigazgatási Bíróság *Kmety Károly* megfogalmazásában a közigazgatástól elkülönülő, önálló, egyfokú jogvitás ügyekben eljáró bíróság volt.¹¹ A Közigazgatási Bíróság eljárása során a törvényben nevesített két jogorvoslati forma, a magánpanasz és a hatósági panasz volt igénybe vehető, azonban ezek elbírálása során a Közigazgatási Bíróság lényegében a nyomozati elv alapján a teljes megelőző eljárást megismételhette, új tényeket vizsgálhatott, a felek bizonyítási indítványaihoz nem volt kötve, így *valódi fellebbviteli fórummá* vált.¹² Alkotmányjogi szempontból pedig „egyben alkotmánybiztosítéki funkció is” volt.¹³

Ezt követően a közigazgatás egyszerűsítéséről szóló 1901. évi XX. törvény jogorvoslatokról szóló passzusainak köszönhetően „kialakult az egységes, a közigazgatási bírósági eljárásokkal összhangba hozott jogorvoslati rend”.¹⁴ A törvény a fellebbezést, felülvizsgálati kérelmet, a felfolyamodást és az újrafelvételt nevesítette a jogorvoslatok között.¹⁵

A két világháború között a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. tc. a jogorvoslatok típusait illetően nem hozott sok újdonságot, bár nevesítette a bírósági panaszt, azonban annak szabályait nem határozta meg. Fontos kiemelni, hogy elsőként szólt arról, hogy „jogorvoslatnak van helye minden közigazgatási határozat (intézkedés) ellen, kivéve, ha jogszabály a jogorvoslatot kifejezetten kizárja”.¹⁶ Ezt követően az 1933. évi XVI. tc. csak egyfokú fellebbvitelt tett lehetővé, és teljeskörűen megszüntette a felülvizsgálat lehetőségét.

⁹ A pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló 1883. évi 43. törvénycikk.

¹⁰ BÓDINÉ BELIZNAI Kinga (2017): Wlassics Gyula a Közigazgatási Bíróság élén (1906–1933). *Miskolci Jogi Szemle*, 12. évf. 2. sz. 105.

¹¹ KMETY Károly (1907): *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest, Politzer. 204.

¹² Wlassics Gyula (1912): *Reformjavaslat a közigazgatási bíráskodásról. Különlenyomat a Jogállam 1911. XI. évi füzetéből*. Budapest, Franklin. 37.

¹³ PUKY Endre (1941): A Szent Korona Tana és a közigazgatási bíráskodás. (Puky Endrének, a m. kir. Közigazgatási Bíróság elnökének az 1941. évi január hó 13. napján a m. kir. Közigazgatási Bíróság évnyitó teljes ülésén tartott beszéde). *Magyar Közigazgatás*, 59. évf. 3. sz. 19. Idézi: PATYI András (2010a): A közigazgatási bíráskodás alkotmányos hátterének eredete és jelentése. In BALOGH Elemér – HOMOKI-NAGY Márta szerk.: *Emlékkönyv Dr. Ruzsoly József egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, SZTE ÁJK. 653–670. Forrás: www.acta.bibl.u-szeged.hu (A letöltés dátuma: 2018. 07. 15.)

¹⁴ LÖVÉTEI István (2003): A közigazgatási eljárásjog fejlődése Magyarországon. In LÖRINCZ Lajos szerk.: *Eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest, Uniós. 36.

¹⁵ Az 1901. évi XX. törvénycikk 6. §. – „A fellebbvitel (fellebbezés, felülvizsgálati kérelem és felfolyamodás)”

¹⁶ PATYI András (2009a): A közigazgatási hatósági eljárás mai rendjének kialakulása Magyarországon. In PATYI András szerk.: *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 48.

1949-ben aztán megszüntették a Közigazgatási Bíróságot, és a tanácstörvények próbálkozásai után az 1954. évi I. törvény tartalmazott csak jogorvoslati jellegű szabályokat a lakossági bejelentések intézése tárgyában. Ennek a törvénynek egy része beépült az Et.-be, és egyidejűleg normatív úton meghatározta a közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslatainak rendszerét, szabályozva a kérelemre és a hivatalból induló döntés-felülvizsgálati módokat. Az Et. nagyon szűk körben lehetővé tette az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát. Ezzel lényegében lezárult a közigazgatási jogorvoslati rendszer kialakulásának kezdeti szakasza. A kezdeti, külső bírósági szervezet által foganatosítható felülvizsgálat későbbi negligálásával *visszaszorult a közigazgatási bíráskodás*.

Ad b) A következő nagy fejlődési ciklusban az Et. hatályosulása néhány évtizedének tapasztalatai, majd racionalizálási törekvései eredményeként a bírósági felülvizsgálatra vonatkozó rendelkezések 1972-ben átkerültek a polgári perrendtartásról szóló törvénybe, megszüntették a panasz igénybevételének lehetőségét, és majd a bíróság előtt megtámadható államigazgatási határozatokat a 63/1981. (XII. 5.) MT rendelet sorolta fel. Az Alkotmánybíróság 32/1990. (XII. 22.) határozatával azonban megsemmisítette az Áe. 72. §-át, valamint a minisztertanácsi rendeletet is. Az 1991. évi XXVI. törvény próbálta orvosolni az így kialakult helyzetet, és *véglegessé válni látszott a „hatósági határozatok kétfokú eljárásban történő felülvizsgálatának rendszere”*.¹⁷

Fontos ugyanakkor említést tennünk arról is, hogy az Alkotmány 50. § (2) bekezdése az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 30. §-a alapján úgy szólt, hogy a „közigazgatási határozatok törvényességét a bíróság ellenőrzi”. Ennél többet azonban az Alkotmányunk nem mondott sem szervezeti, sem pedig eljárási szempontból, noha a közigazgatás feletti bírósági kontrollnak *két koncepcióját* is említették: az egyik¹⁸ szerint „[a]z államigazgatási jogalkalmazás törvényessége feletti kontroll (legyen az akár ügyészi, akár bírói kontroll) elsősorban a jogorvoslati szerepben jelentkezik. A közigazgatási bíráskodás bevezetésével felvillannak azok az előnyök, amelyek a bírói felülvizsgálat mellett szólnak: az érdemi döntés törvényességi értékelésének kiemelése a közigazgatásból; a kontradiktórius eljárás, a bírói függetlenség garanciái az objektív elbírálásra stb.” A másik koncepció¹⁹ 11.1. pontjában kiemeli, hogy: „[a] bírósági szervezet kialakítása attól függ, hogy a közigazgatási bíráskodás, a munkaügyi és a katonai bíráskodás hogyan épül be az igazságszolgáltatás rendszerébe, illetve hogy a büntető eljárásjog és a polgári eljárásjog milyen jogorvoslati rendszert állapít meg.” A kérdést azonban a rendszerváltást követően sem határozták meg normatív szinten.

¹⁷ PATYI András (2009c): *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 40.

¹⁸ KILÉNYI Géza szerk. (1991): *Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai (Kísérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására, 1988–1990)*. Budapest, Államtudományi Kutatóközpont. Idézi: PATYI 2010a, 653–670.

¹⁹ Magyarország Alkotmányának szabályozási elvei, 1989. január 30. Igazságügyi Minisztérium, Budapest, géppel írt tiszttáza fénymásolata. Országgyűlési Irattár és Levéltár, Országgyűlési Irományok, 1985–1990. országgyűlési ciklus, 141–200. jelzetű kötet. Az MSZMP Központi Bizottsága 1989. február 20–21-én megtartott ülése jegyzőkönyvének 2. sz. függeléke (1989). In Soós László et al. (1993): *A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei*. I. Budapest, Magyar Országos Levéltár. 209–277. Idézi: PATYI 2010a, 653–670.

Ad c) 1999-ben megkezdődött a Ket. előkészítése, az új törvénytervezet továbbra is a kérelemre és hivatalból induló jogorvoslatok dichotómiájára épült, és a későbbiekben részletezetteknek megfelelően nevesítette a 97. § (2) bekezdésében az ügyfél kérelme alapján lefolytatható jogorvoslati eljárások körében a fellebbezési eljárást, a bírósági felülvizsgálatot, az újrafelvételi eljárást és a méltányossági eljárást, míg a (3) bekezdésében a hivatalból döntés-felülvizsgálat körében a döntést hozó hatóság saját hatáskörében indított eljárást, a felügyeleti eljárást és az Alkotmánybíróság határozata alapján lefolytatható eljárást.

Ebben az időszakban éledt fel az önálló közigazgatási bíróság felállításának és a közigazgatási perrend kidolgozásának az igénye. A Pp. XX. fejezete sokszor módosult, a jogalkalmazói polémia feloldását pedig számtalan állásfoglalás, vélemény és jogegységi határozat támogatta.

A 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény és az ügyészségről szóló sarkalatos törvények alapján az ügyész új szemléletű közérdekvédelmi szerepkörhöz jutott.

Az Ákr. előkészítésével még inkább *előtérbe került az önálló közigazgatási bíróság és perrend kérdése.*

Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdésének *b)* pontja és a XXVIII. cikk (1) bekezdésének együttes olvasata nem más, mint az, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog biztosításának záloga, hogy a jogviták törvényesen létrehozottak, függetlenek és pártatlanok legyenek, tisztességes és nyilvános tárgyaláson, észszerű időn belül bírálják el őket.²⁰ „Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének tehát közigazgatási ügyekben kettős tartalma van: egyrészt eljárási, másrészt anyagi jogi. Az eljárási tartalom a bírósághoz fordulást foglalja magában, mely az alapjogok korlátozásának alaptörvényi feltételeinek betartásával [I. cikk (3) bekezdés, szükségesség és arányosság] korlátozható. Az anyagi jogi tartalom arra utal, hogy az anyagi jogi szabályozás mint olyan nem zárhatja ki az érdemi felülvizsgálatot úgy, hogy nem ad lehetőséget a támadott döntés tartalmának felülvizsgálatára [5/2013. (II. 21.) AB határozat, 52.]. A tisztességes eljáráshoz való jog közigazgatási perekben való érvényesülése ezáltal kihatással van magára az anyagi jogi szabályozásra is: a közigazgatási döntési jogkört meghatározó szabálynak megfelelő szempontot vagy mércét kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja.”²¹

A Kormány a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény és az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény előkészítésével összefüggő egyes feladatokról szóló 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozatában felhívta az igazságügyi minisztert, hogy készítse előterjesztést a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény tervezetéről. A közigazgatási rendtartásról szóló törvényt részleteiben is elemezzük majd, ezért itt csak a törvény miniszteri indokolásából emelnénk ki egy a törvény rendszertani jelentőségét bemutató elemet: „[a] rendszerváltozás kapcsán elmaradt a közigazgatási bíráskodás rendszerének ilyen módon való kialakítása. A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről szóló 1991. évi XXVI. törvény csak ideiglenes jelleggel nyitotta meg a közigazgatási bírói utat. Ezt az adósságot kívánja a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény (a továbbiakban: perrendtartás) most törleszteni. Az elmúlt huszonöt évben az ideiglenes keretek között a bírói gyakorlatot és a jogalkotó által folyamatosan alakított perjogi rendszert

²⁰ Lásd ehhez: PATYI András – KÖBLÖS Adél (2016): A közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapjai. *Pro Publico Bono*, 2016/3. sz. 8–29.

²¹ Részletes jelentés a közigazgatási perrendtartás koncepciójának előkészítéséről. Forrás: www.kormany.hu (A letöltés dátuma: 2018. 07. 15.)

alapvetően fenntartja a perrendtartás, és azt egy magasabb absztrakciós szintre emelve megkísérli alkalmassá tenni arra, hogy szabályai a közigazgatás valamennyi cselekvésével szemben alkalmasak legyenek a koncentrált és hatékony bírói jogvédelem biztosítására. Ez a modell természetesen csak úgy töltheti be a szerepét, ha sikerül a valóban indokolt körre visszaszorítani az általános szabályoktól eltérő különös perjogi rendelkezéseket. [...] Az egyik legfontosabb változás a bírói út kiszélesítése. A generálklauzula rugalmas kereteket biztosít a hézagmentes jogvédelem megvalósításához. A közigazgatási cselekmények nagyrészt jelenleg is bíróság előtt megtámadhatóak, a generálklauzula megteremti annak lehetőségét, hogy a közigazgatási perjogi szabályok egy kódexben, egységesítve kerüljenek szabályozásra. Mindez egy olyan perjogi rendszer kialakítását teszi szükségessé, amelyben többféle pertípus kerül intézményesítésre.”

Az Ákr. jogorvoslati rendszerének megváltoztatásával, az új közigazgatási perrendtartás hatálybalépésével egy új típusú, a bírósági felülvizsgálat hangsúlyosságára épülő közigazgatási jogorvoslati rendszer első lépéseit tette meg a jogalkotó.

2. A jogorvoslati rendszer jogintézményeinek szabályozástörténete

2.1. A közigazgatási eljárásjog (államigazgatási eljárásjog) jogorvoslati rendszere szabályozásának jellegzetességei az Et.-ben és az Áe.-ben²²

2.1.1. Az Et. jogorvoslati rendszerének szabályai

Hazánkban az államigazgatási eljárásjog általános szabályainak első kódexe, az Et.²³ a jogorvoslati rendszerre vonatkozó szabályozás szerkezetében eltérést mutat a későbbi kódexekhez (Ket., Ákr.) képest. Míg a később született kódexek egy fejezetben tartalmazták az összes jogorvoslatra vonatkozó szabályt,²⁴ addig az Et. négy fejezetben. A jogorvoslati rendszer szabályainak tartalmát illetően azt a közös elemet emeljük ki, hogy az első kódextől kezdődően napjainkig a jogorvoslati eszközök között mind kérelemre induló, mind hivatalból igénybe vehető eszközök megjelennek.²⁵

Az Et. szerinti jogorvoslati eszközök a következők voltak: alapvető jogorvoslat a felbontás, korlátozott a bírói felülvizsgálat. A jogorvoslati rendszer része még az ügyészi óvás, a felügyelet, a panasz, továbbá a közérdekű bejelentés és javaslat.²⁶ Az előbb felsorolt, az Et. V–VIII. fejezetében rögzített eszközökön túl a teljességhez tartozik az is, hogy *Az államigazgatási szerv határozata* című IV. fejezet szabályozta a határozat felülvizsgálatát.²⁷ Az 1977. évi I. törvénnyel ez a rend annyiban változott, hogy a panasz helyett felülvizsgálati

²² Az alfejezet Balogh-Békesi Nóra írása.

²³ PATYI András (2012e): Az eljárás és az eljárásjog fogalma, a hatósági eljárás szabályozásának története. In PATYI András szerk.: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 47. A hazai szabályozás áttekintéséhez lásd még BOROS 2018a, 10–28.

²⁴ Ket. VII. fejezet; Ákr. IX. fejezet.

²⁵ PATYI 2012e, 48.

²⁶ 1957. október 1-jétől 1977. március 29-ig.

²⁷ Et. 42. § és 43. §.

kérelem lett, a közérdekű bejelentés és javaslat pedig megszűnt jogorvoslati eszközként a hatósági eljárásban.

A fellebbezést az Et. *A határozatok megsemmisítése vagy megváltoztatása a fellebbezési eljárás során* című V. fejezetében szabályozza. A korábbiakhoz képest gyökeres változást hozott rendelkezések lényegét az Et. magyarázata a következők szerint foglalta össze: kizárólagossá vált az egyfokú fellebbezés, másodfokú határozat ellen még kivételesen sem lehetett újabb fellebbezést előterjeszteni. Az egyfokú fellebbezést egyfokú panaszeljárás követte, így tehát egy államigazgatási ügy legfeljebb három fórumot járt meg. Az érdemi határozatok hibáinak orvoslását az ügyfél fellebbezés, illetőleg panasz benyújtásával kérhette. A felülvizsgálati kérelem, az újrafelvételi kérelem és a felfolyamodás mint önálló jogorvoslati forma megszűnt, illetve beolvadt a fellebbezésbe és a panaszba. Egyes határozatok esetén lehetőség nyílt a fellebbezési jog kimerítése után a bírói felülvizsgálatra nem közigazgatási bíróság, hanem rendes bíróság előtt.²⁸ A törvényi szabályozás szerint²⁹ az ügy érdemében hozott elsőfokú határozat ellen fellebbezhetett az, akinek jogát a határozat sértette. Másodfokon hozott határozat ellen további fellebbezésnek helye azonban nem volt.

A fellebbezést – ha jogszabály másként nem rendelkezett – a határozat közlésétől számított tizenöt napon belül lehetett előterjeszteni. Az érdemi döntést megelőző határozat csak az érdemi határozat ellen előterjesztett fellebbezésben volt megtámadható, kivéve, ha a külön fellebbezést jogszabály megengedte. A fellebbezésnek a határozat végrehajtására halasztó hatálya volt, kivéve, ha a határozat azonnali végrehajtása életveszély vagy közbiztonság okából feltétlenül szükséges volt, továbbá ha a törvény, törvényerejű rendelet vagy minisztertanácsi rendelet az eljáró államigazgatási szerv részére az ügyek meghatározott körében felhatalmazást adott arra, hogy fontos érdekből az azonnali végrehajthatóságot elrendelhesse. A határozat azonnali végrehajthatóságát a határozatban ki kellett mondani és meg kellett indokolni. A fellebbezést a törvény két esetben zárta ki: egyrészt, ha azt törvény, törvényerejű rendelet vagy minisztertanácsi rendelet kizárta, másrészt, ha az ügyben első fokon a Minisztertanács vagy annak tagja járt el. A fellebbezés előterjesztését illetően az Et. kimondta, hogy a fellebbezést annál az államigazgatási szervnél kellett előterjeszteni, amely a megtámadott határozatot hozta. A fellebbezésben új tényállítások és bizonyítékok is felhozhatók voltak. A fellebbezési kérelmet az ügyre vonatkozó összes iratokkal a fellebbezési határidő leteltétől számított nyolc napon belül a másodfokon eljáró szervhez kellett felterjeszteni, kivéve, ha az államigazgatási szerv a megtámadott határozatot a fellebbezésben foglaltaknak megfelelően visszavonta vagy módosította, kijavította vagy kiegészítette, illetőleg a fellebbezési kérelemmel egyező ügyészi óvás esetén azt hatályon kívül helyezte vagy módosította. A törvénynek a határozat visszavonására és módosítására vonatkozó szabályát tartalmazó 43. §-a szerint fellebbezés alapján kizárólag jogszabálysértés alapján volt jogosult a határozatot hozó szerv saját, korábbi határozatát visszavonni vagy módosítani. Ha az ügyben a fellebbezést jogszabály kizárta, a sérelem orvoslására előterjesztett kérelmet panaszbeadványként kellett elbírálni.³⁰ Az elkésve előterjesztett fellebbezési kérelmet, ha abból a késedelem oka kitűnt, az igazolási kérelemre vonatkozó szabályok szerint kellett elbírálni. A fellebbezés elintézésének szabályainál határozta meg az eljárási kódex

²⁸ FONYÓ Gyula szerk. (1976b): *Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata*. Budapest, KJK. 316–317.

²⁹ Et. 45–54. §.

³⁰ Megjegyezzük, hogy az 1977. évi I. törvény hatálybalépése után e szabály a felülvizsgálati kérelemre vonatkozik.

a másodfokú szerv döntési jogkörét is. A másodfokú szerv a fellebbezéssel megtámadott határozatot helybenhagyhatta, megsemmisíthette vagy megváltoztathatta. A másodfokú szerv, ha az érdemi határozat hozatalához elegendő adat nem állt rendelkezésre, vagy a tényállás további tisztázása vált szükségessé, a határozat megsemmisítése mellett az ügyben első fokon eljáró államigazgatási szervet új eljárásra utasíthatta, a tényállás kiegészítése iránt azonban maga is intézkedhetett. A fellebbezést – ha jogszabály rövidebb határidőt nem állapított meg – a felterjesztéstől számított harminc napon belül kellett elintézni. A fellebbezési eljárás során hozott határozatot a fellebbezővel és mindazokkal, akikkel az elsőfokú határozatot közölték, az első fokon eljáró államigazgatási szerv útján írásban kellett közölni. Megjegyezzük, hogy az Et. a hatálybalépésekor nem rendelkezett a fellebbezési jogról való lemondásról, ezzel kapcsolatban ugyanakkor a törvény kommentárja arra utalt, hogy általános szabály hiányában az az álláspont helytálló, hogy a fellebbezési jogról minden olyan esetben le lehetett mondani, amikor különös eljárási szabály nem zárta ki.³¹

Az Et. a fellebbezésre vonatkozó fejezetet követő önálló fejezetben határozta meg az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadására vonatkozó rendelkezéseket.³² A bírósági felülvizsgálat lehetőségét meghatározva az Et. kimondta, hogy törvény, törvényerejű rendelet, illetőleg minisztertanácsi rendelet megengedhette, hogy az államigazgatási szerv határozatát – jogszabálysértés esetén – a bíróság előtt keresettel meg lehessen támadni, feltéve, hogy az államigazgatási eljárásban a fellebbezés ki volt zárva, vagy pedig – ha fellebbezésnek helye van – a fellebbezés jogát kimerítették. A felülvizsgálat terjedelmét illetően differenciált szabályozást találunk. Főszabály tehát: ha a jogszabály másként nem rendelkezett, a bíróság az eljáró államigazgatási szerv határozatát nem változtathatta meg, hanem azt hatályon kívül helyezhette, és az eljáró államigazgatási szervet új eljárásra kötelezhette, vagyis a bírói jogszolgáltatás korlátozott volt. Ugyanakkor kivételesen az államigazgatási határozatot a bíróság meg is változtathatta. Ilyen kivételes esetet rögzített maga az Et. is,³³ de a megváltoztatás kivételes bírósági jogköre származhatott olyan jogforrásból is, amely az államigazgatási határozat bíróság előtti megtámadásáról rendelkezett. Az Et. maga is meghatározott az 57. § (1) bekezdésében felsorolva olyan eseteket, amelyekben helye volt a bírói felülvizsgálatnak, ugyanakkor további szélesítésre is lehetőséget adott, amikor kimondta, hogy az Et. felsorolása nem érintette azokat a külön rendelkezéseket, amelyek lehetővé tették államigazgatási határozatoknak bíróság előtt való megtámadását.

A bírói ítélet és a hatósági döntés közötti viszonyt rendezve a kódex egyrészt kimondta a véglegesség elvét. Ha a bíróság az ügy érdemében hozott határozatot, az államigazgatási szerv előtt ugyanabban az ügyben, azonos tényállás mellett új eljárásnak helye nem volt. Kivételtként határozta meg, hogy ha a bíróság az államigazgatási szerv határozatát hatályon kívül helyezte, és az ügyben új eljárás lefolytatása volt szükséges, az államigazgatási szerv köteles volt eljárni és új határozatot hozni. Másrészt meghatározta az elsődlegesség elvét is, azt, hogy a bíróság jogerős határozata az államigazgatási szervet kötelezte, és annak

³¹ FONYÓ 1976b, 323.

³² Et. 55–59. §.

³³ Például a születési, házassági, halotti anyakönyvi bejegyzés megtagadása, törlése, illetőleg a kiigazítás megtagadása esetén a bíróság jogszolgáltatása teljes, azaz megváltoztathatja az államigazgatási döntést. Et. 57. § (2) bekezdés.

megfelelően kellett intézkednie.³⁴ Az Et. a hatálybalépésekor tartalmazta a bírósági felülvizsgálat eljárási szabályait is (56. § és 58. §), amelyek 1973. január 1-jével átkerültek a polgári perrendtartás szabályai közé. Az 1972-ben történt Et.-módosításra a későbbiekben visszatérünk. A kereset elbírálása a járásbíróság (városi, városi kerületi bíróság) hatáskörébe tartozott. A keresetet az ellen az államigazgatási szerv ellen kellett indítani, amely a megtámadható határozatot hozta. Az illetékességet az első fokon eljáró államigazgatási szerv székhelye állapította meg. A keresetet az elsőfokú határozatot hozó szervnél vagy az illetékes járásbíróságnál a keresettel megtámadható határozat közlésétől számított harminc napon belül kellett benyújtani. Az elsőfokú szerv a keresetet az ügy irataival együtt nyolc napon belül volt köteles továbbítani. A bíróság az ügyet tárgyaláson kívül is elbírálhatta. A bíróság elrendelhetette a végrehajtás felfüggesztését, ha a rendelkezésre álló adatok alapján a határozat hatályon kívül helyezése vagy megváltoztatása volt várható.

Az Et.-ben szintén önálló fejezetben (VII. fejezet) kapott helyet az ügyészi óvás mint jogorvoslati eszköz. A rendelkezések értelmében az államigazgatási szervek az ügyészi szerveknek a törvényesség biztosítására irányuló munkáját előmozdítani voltak kötelesek, biztosítaniuk kellett, hogy az ügyészi szervek a részükre megállapított jogokat akadálytalanul gyakorolhassák. Az államigazgatási szerv a törvény megsértése miatt benyújtott ügyészi óvást nyolc napon belül volt köteles megvizsgálni. Ha az államigazgatási szerv az ügyészi óvást alaposnak tartotta, a törvénysértő rendeletet, határozatot vagy utasítást a nyolcnapos határidőn belül hatályon kívül helyezte vagy módosította, és erről az óvást előterjesztő ügyészt egyidejűleg értesítette.³⁵

Korábban már említettük, hogy az Et. VIII. fejezete, amely *A sérelem orvoslása felbbezési eljáráson kívül* címet viseli, három jogorvoslati eszközt szabályozott: a felügyelet, a panasz, valamint a közérdekű javaslat és bejelentés szabályait, továbbá mindhárom eljárásra közös szabályokat állapított meg.

Végül – ahogyan azt már jeleztük – jogorvoslati eszközként tartjuk számon a határozat visszavonására és módosítására vonatkozó szabályozást. Ez a későbbi kódexekben (Ket., Ákr.) a hivatalból történő jogorvoslás egyik esete lesz.

Az egyes eszközök egyenkénti bemutatását követően, összefoglalóan azt állapíthatjuk meg, hogy a valamennyi hatósági eljárás általános szabályait tartalmazó első kódex gyökeres változást hozott a korábbi szabályokhoz képest.

Az Et. szabályozási karakterisztikáját összegezve kiemeljük azt is, hogy az államigazgatási határozatok bíróság általi felülvizsgálatának eljárási szabályait a hatálybalépésekor a kódex tartalmazta,³⁶ majd azok 1973. január 1-jei hatálybalépéssel a Pp. XX. fejezetébe kerülnek.³⁷ Utalunk rá, hogy a bírósági felülvizsgálatot illető az a párhuzamos szabályozási módszer, miszerint részben a hatósági eljárás általános szabályai között, részben pedig

³⁴ Patyi András a két elvet a 2004-es hatósági eljárási kódex (Ket.) bírósági felülvizsgálatra vonatkozó szabályai kapcsán elemzi. PATYI András (2012a): A bírósági felülvizsgálat és a közigazgatási per alapjai a hatósági eljárásjogban. In PATYI András szerk.: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 475–476.

³⁵ Et. 60–61. §.

³⁶ Et. 56. és 58. §. Patyi András ezzel kapcsolatban kiemeli, hogy az első eljárási törvény kodifikátorai speciális közigazgatási eljárásnak tekintették és akként szabályozták a bírói felülvizsgálatot. PATYI 2012a, 475.

³⁷ Ekkor a Pp. XX. fejezete az államigazgatási határozatok megtámadására vonatkozó három külön eljárási szabálynak [az 1957. évi IV. tv., az 1957. évi 58. tvr. és a 11/1957. (IX. 29.) IM rendelet] azokat a rendelkezéseit veszi át, amelyek elvi jelentőségüknél fogva törvényi szintű szabályozást igényelnek.

különleges perként a polgári perre vonatkozó szabályok között találjuk a vonatkozó rendelkezéseket. Ez lényegében 2018. január 1-jével változott. A közigazgatási perre vonatkozó részletes szabályok egy új eljárási kódexbe, a Kp.-ba kerültek. A párhuzamos szabályozás a hatósági eljárásjogot érintően pedig csak a hatósági eljárás szempontjából releváns kapcsolódási pontokat szabályozza.³⁸

A jogorvoslati rendszer vonatkozásában az Et.-t ért módosítások közül ki kell még emelni, hogy két évtized után kikerülve a hatósági eljárási kódexből új törvény³⁹ rendezte a közérdekű bejelentések, javaslatok és panaszok szabályozását. Az Et.-be e törvény alapján került a felülvizsgálati kérelem, amelyet az 1981. évi. I. törvény újraszabályozott.

Az Et. jogorvoslati rendszerét tekintve a törvény kommentárjának szerzői arra mutatnak rá az 1977. évi I. törvényt megelőzően, hogy az átmeneti jegyeket tükröz. Kötött⁴⁰ ugyan, de a panasz és a közérdekű bejelentés és javaslat, valamint a felügyelet jogintézményeiben a kötetlen jogorvoslati rend jegyei is tükröződnek, és kiemelték a kötetlenség maradványainak kiiktatását, a kötött jogorvoslati rend teljes körű megvalósítását. Hangsúlyozták, hogy a kódexből ki kell emelni

- az egyébként sem odatartozó panaszjogot;
- a közérdekű bejelentést és javaslatot, a panaszjog helyére új, anyagi, tárgyi fórumrendben és határidőben kötött jogorvoslati eszközt kell biztosítani a jog- vagy érdeksértő államigazgatási határozatok ellen.⁴¹

Az Et. szövege 1957 és 1981 között szám szerint kilenc módosításon esett át. E törvényt módosítások nem voltak átfogó jellegűek, nem terjedtek ki a törvény egészének felülvizsgálatára, ugyanakkor egyes rendelkezéseket akár többször is érintettek.⁴² A jogorvoslati rendszert érintő jelentős módosítást hozott – az Et. hatálybalépését követően két évtizeddel később – a közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról szóló 1977. évi I. törvény, amely 1977. március 30-án lépett hatályba. Egyetértve az Áe.-kommentár szerzőivel a hatósági eljárási szabályok „profilisztikásként” aposztrofálhatjuk e módosítást, amelynek eredményeképpen kikerült az Et.-ből, és önálló törvényi szabályozást kapott a panaszra, valamint a közérdekű bejelentésekre és javaslatokra vonatkozó szabályozás.⁴³ Az eljárási szabályok vonatkozásában e változás választ adott arra a fentiekben megfogalmazott kritikára is, hogy az Et. jogorvoslati rendszere jogilag kötetlen elemeket is tartalmaz, átmeneti jegyeket tükröz. A módosítás tehát egyben kifejezte az államigazgatási eljárásban a jogorvoslati rendszer kötettségét. Megszűnt tehát a (végeláthatatlan) panasz mint széles körben igénybe vehető jogorvoslati eszköz, s felváltotta a felülvizsgálati kérelem.

³⁸ Ákr. 114. §-a a közigazgatási per lehetősége és 115. §-a a döntés módosítása vagy visszavonása a keresetlevél alapján.

³⁹ A közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról szóló 1977. évi I. törvény.

⁴⁰ A jogorvoslati rendszer akkor kötött, ha a jogi szabályozás megállapítja a hibás aktus orvoslásának anyagát (ki, tárgyat (mit), eszközt (mivel), fórumrendszerét (milyen szerv előtt) és időbeliségét (meddig).

⁴¹ FONYÓ 1976b, 43–44.

⁴² Példaként említhető éppen a jogorvoslati eszközöket érintően, hogy az ügyész intézkedésekre vonatkozó szabályok először 1959-ben, majd 1972-ben változtak meg. FONYÓ Gyula szerk. (1986): *Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata*. Budapest, KJK. 17.

⁴³ Másféleképpen fogalmazva a panasz, közérdekű bejelentés alkalmazása nem szűkölt le az államigazgatási hatósági ügyintézésre, hanem azokat a legkülönbözőbb szervek (vállalatok, szövetkezetek, intézetek) is alkalmazták. FONYÓ 1986, 17.

A felülvizsgálati kérelemre vonatkozó akkori szabályok szerint⁴⁴ az ügy érdemében hozott államigazgatási határozat (intézkedés) ellen felülvizsgálati kérelemmel élhet az, akinek jogát vagy jogos érdekét a határozat (intézkedés) sértette. Az érdekelt felülvizsgálati kérelemmel élhetett abban az esetben is, ha az államigazgatási szerv a határozathozatalra, illetőleg intézkedésre irányuló kötelezettségét elmulasztotta. Ha a jogszabály a határozat bíróság előtt való megtámadását lehetővé tette, felülvizsgálati kérelemnek helye nem volt. Az államigazgatási szerv az ügy érdemében hozott határozat ellen benyújtott felülvizsgálati kérelmet nem volt köteles érdemben elbírálni, ha az ügyfél nem fellebbezett, bár annak lehetősége fennállott, és arra figyelmét a határozatban felhívták, vagy fellebbezett ugyan, de a fellebbezés elbírálására hivatott szerv még nem határozott; a végrehajtható határozat kézhezvétele óta egy év eltelt. Ha a határozat ellen fellebbezésnek volt helye, és az erre nyitva álló határidőn belül felülvizsgálati kérelmet terjesztettek elő, azt fellebbezésnek kellett tekinteni. Ugyanakkor, ha az ügyben a fellebbezést jogszabály kizárta, a sérelem orvoslására előterjesztett kérelmet felülvizsgálati kérelemként kellett elbírálni. Ha a jogszabály a határozat bíróság előtt való megtámadását lehetővé tette, felülvizsgálati kérelemnek helye nem volt.⁴⁵ A felülvizsgálati kérelmet az előterjesztéstől számított hatvan napon belül el kellett intézni. A felülvizsgálati kérelem elbírálására hivatott felettes államigazgatási szerv az ugyanabban az ügyben benyújtott ismételt felülvizsgálati kérelmet – ha az korábban fel nem hozott és az ügy elbírálása szempontjából lényeges tényeket, illetőleg körülményeket nem tartalmazott – érdemi vizsgálat nélkül visszautasíthatta.⁴⁶ Végül egy mondatban utalunk rá, hogy az Et. semmisségre vonatkozó szabályokat nem tartalmazott.

2.1.2. Az Áe. jogorvoslati rendszerének szabályai

Összehasonlítva az Et. és az Áe. jogorvoslati rendszerét, az első, ami szembetűnik, hogy megváltozott a szabályozási szerkezet, egy önálló szerkezeti egységben, a VII. fejezetben szól a jogorvoslatokról a kódex. A változást a törvény részletes indokolása úgy fogalmazta meg, hogy a VII. fejezet felölelte a döntés során előidézett jog- vagy érdeksérelem kérelemre, illetőleg hivatalból történő orvoslásának csaknem valamennyi módját. Megjegyezzük, hogy itt még nem találjuk meg azt a felsoroló rendszerezést, amelyet a későbbi kódexek már tartalmaznak, vagyis hogy melyek a kérelemre induló, és melyek a hivatalból induló jogorvoslati formák. Az Áe. VII. fejezete tehát összegyűjtötte az államigazgatási határozat felülvizsgálatával kapcsolatos – az Et. korábban bemutatott – több fejezetében található eljárási szabályokat, és azokat egységes rendszerbe foglalta. E rendszer elemei az alábbiak voltak:

- a határozat módosítása és visszavonása;
- a fellebbezés;
- a felülvizsgálati kérelem;
- a felügyeleti intézkedés;
- az államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata és
- az ügyészi intézkedések.

⁴⁴ Et. 64. §.

⁴⁵ Et. 49. §.

⁴⁶ Et. 66. §.

Az egybefoglaló fejezet a jogorvoslati eszközök közül elsőként a határozat módosítását és visszavonását szabályozta az Áe.-ben. Az ügy mielőbbi végleges lezárását segítette, ha a hatóság önkorrekciót végezhetett az általa hozott döntés vonatkozásában. Nem volt tehát a saját határozatához kötve, azt hivatalból vagy kérelemre (például fellebbezés alapján) módosíthatta vagy visszavonhatta. Ugyanakkor korlátok között volt lehetőség a határozat módosítására vagy visszavonására. Általános feltétel volt, hogy csak jogszabálysértés esetén kerülhetett rá sor. Ugyanakkor nóvumként az Áe. kivételt tett ez alól feltételhez kötötten. Az államigazgatási szerv az ügyfél jogorvoslati kérelme esetén a határozatot akkor is módosíthatta vagy visszavonhatta, ha a jogorvoslati kérelemben foglaltakkal egyetértett, feltéve, hogy az ügyben nem volt ellenérdekű fél, nem volt szükséges tehát a jogszabálysértés feltétele.⁴⁷ További feltétel volt még, hogy határozat módosítására vagy visszavonására az államigazgatási szerv csak egy ízben, a határozat közlésétől számított egy éven belül volt jogosult. Kizárt volt a módosítás vagy visszavonás, ha az a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot sértette. Megjegyezzük, hogy az Áe.-ben még nem vált szét olyan plasztikusan, mint a későbbi kódexekben a kérelemre induló jogorvoslat alapján történő és a hivatalból induló önkorrekciós szabály.⁴⁸

A törvényben a következő jogorvoslati forma a fellebbezés. A korábbi szabályhoz képest pontosítva határozza meg, hogy ki a fellebbezésre jogosult: az ügyfél és az, akire a határozat rendelkezést tartalmazott. Nóvum, hogy a fellebbezésről való lemondás jogát nevesítette a törvény. Az Áe. szabályként fenntartotta a fellebbezés halasztó hatályát, azonban a korábbiakhoz képest kiszélesítette az azonnali végrehajtás elrendelésére adott felhatalmazást.⁴⁹ Megjegyezzük, hogy az azonnali végrehajtás okainak kiszélesítése szorosan összefügg a fellebbezést kizáró okok szűkítésével. Az Áe. 64. §-a szerint nem volt helye fellebbezésnek, ha első fokon a Minisztertanács vagy a Minisztertanács tagja járt el, vagy ha az ügyben a jogszabály a fellebbezést azért zárta ki, mert a határozat megváltoztatását vagy megsemmisítését a bíróságtól lehetett kérni. A fellebbezés előterjesztésére vonatkozó szabályok pontosításon estek át, ugyanakkor a fellebbezés elbírálásának szabályai közé beillesztették – azt a máig meglévő eljárási szabályt –, hogy felettes szerv a fellebbezéssel megtámadott határozatot és az azt megelőző eljárást megvizsgálja tekintet nélkül arra, hogy ki és milyen okból fellebbezett.⁵⁰

A kódex szabályozásában következő jogorvoslati formán, a *felülvizsgálati kérelemen* is változtatott az Áe. A törvény 68. §-ához fűzött részletes indokolás szerint az Et.-ben a felülvizsgálati kérelem kettős funkciót töltött be: irányulhatott az ügy érdemében hozott államigazgatási határozat felülvizsgálatára, de felhasználható volt arra is, hogy az ügyfél az államigazgatási szerv határozathozatalra, illetőleg intézkedésre irányuló köteletségének elmulasztását sérelmezze. Az Áe.-ben a felülvizsgálati kérelem utóbbi funkciója megszűnt,⁵¹ s így az Áe.-ben a jogerős határozat ellen irányuló, halasztó hatály nélküli jogorvoslattá

⁴⁷ Et. 61. § (2) bekezdés.

⁴⁸ Vessd össze a Ket. 103. §-át és a 114. §-át, valamint az Ákr. 119. §-át és a 120. §-át.

⁴⁹ Például ok lett az azonnali végrehajtásra a tartás vagy gondozás, vagy a jelentős vagy helyrehozhatatlan kár. FONYÓ 1986, 280.

⁵⁰ Vessd össze az Áe. 66. § (2) bekezdését és az Ákr. 119. § (4) bekezdését.

⁵¹ Ha az államigazgatási szerv nem tesz eleget eljárási köteletségének, az ügyfél az Áe. 4. § (1) bekezdése alapján a felettes szervtől kérheti, hogy utasítsa a hatáskörrel rendelkező illetékes szervet az eljárásra, illetőleg a határozathozatalra.

vált. Az Áe. szerint a felülvizsgálati kérelemnek az ügy érdemében hozott határozat ellen volt helye.

Az Et.-ben szabályozott felügyelet az Áe.-ben terminológiai pontosításon esett át, és felügyeleti intézkedésként került a törvénybe. Ugyanakkor megmaradt továbbra is kizárólag a jogszabálysértés orvoslásának eszközeként a döntési jogkör változatlan tartalma mellett. A korlátok között novum, hogy a határozat nem volt megváltoztatható és megsemmisíthető, ha a határozat jogerőre emelkedésétől számítva egy év eltelt.

Az államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata kapcsán a legszembetűnőbb változás, hogy az Áe. már nem tartalmazta az ügyköröket, mint az Et. Az Áe. minisztertanácsi rendeletre hagyta a bíróság előtt megtámadható határozatok taxatív felsorolását.⁵²

Az Áe. jogorvoslatokról szóló fejezetének utolsó elemeként az ügyészi intézkedések szerepeltek. Az Et. önálló fejezetben történő részletes szabályozását az Áe.-ben mindössze egymondatos utaló szabály váltotta fel. Az Áe. 74. §-a szerint az államigazgatási ügyben benyújtott ügyészi óvásra, felszólalásra, figyelmeztetésre és más ügyészi intézkedésre a Magyar Népköztársaság ügyészségéről szóló törvény volt az irányadó. Tehát a megváltozott kodifikációs elv alapján valamennyi ügyészi intézkedéssel kapcsolatban utalt az ügyészségről szóló törvényre.⁵³ Emlékeztetőül megjegyezzük, hogy az Áe.-ben megjelent már a semmisség szabályozása is, ennek részleteit azonban a semmisséget részletező alfejezetben fejtjük ki.

2.2. A közigazgatási eljárásjog (államigazgatási eljárásjog) jogorvoslati rendszere szabályozásának jellegzetességei a Ket.-ben⁵⁴

A Ket. megalkotásakor a jogalkotó az I. Fejezetben található *Eljárási alapelvek* között rögzítette a jogorvoslathoz való jogot mint a tisztességes eljáráshoz való jog önállósult részjogosítványát. A 4. § (3) bekezdésének rendelkezése ugyanis a következő volt: „A törvényben meghatározott kivétellel az ügyfél fellebbezést, újrafelvételi kérelmet, méltányossági kérelmet, jogszabálysértés esetén a bírósághoz keresetet nyújthat be.” 2008-ban a Ket. átfogó módosítása⁵⁵ nyomán ez a rendelkezés hatályát veszítette a miniszteri indokolás szerint a rendelkezés pontatlansága okán, ugyanis hiányzott a felsorolásból például a végrehajtási kifogás. A pontatlanság kiküszöbölése helyett azért élt a jogalkotó a hatályon kívül helyezés lehetőségével, mert a jogorvoslathoz való jog az Alkotmányban, illetőleg az Alaptörvényben rögzített alkotmányos alapjog, így annak az alapelvek között való feltüntetése nélkül is a közigazgatási hatósági eljárás egyik fontos alapelve maradt.⁵⁶

A Ket. jogorvoslatokra vonatkozó részletszabályait a VII. Fejezet tartalmazta: a fejezet elején a jogalkotó egy átlátható, pontosan meghatározott jogorvoslati rendszert rögzített,

⁵² 63/1981. (XII. 5.) MT számú rendelet. Utalunk rá, hogy ezt a Minisztertanácsi rendeletet, pontosabban szabályozási szintet minősítette a rendszerváltozást követő évben alkotmányellenesnek az Alkotmánybíróság a 32/1990. (XII. 22.) AB határozatban (ABH 1990, 145.). Részletes elemzéséhez lásd: PATYI András (2011a): *Közigazgatás – Alkotmány – Bíraskodás*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft. 127–141.

⁵³ 1972. évi V. törvény.

⁵⁴ Az alfejezet Horváth Edit Írisz írása.

⁵⁵ A Ket. 4. § (3) bekezdését a 2008. évi CXI. törvény 131. § 1. pontja helyezte hatályon kívül.

⁵⁶ VARGA Zs. 2012b, 134.

amely egyúttal zárt és többszörösen biztosított is volt.⁵⁷ A VII. Fejezet a *Jogorvoslat és döntés-felülvizsgálat* címet viselte, ezáltal is utalva a hibás vagy hiányos közigazgatási hatósági döntések orvoslásának két módjára: kérelemre induló jogorvoslati eljárás és hivatalbóli közigazgatási döntés-felülvizsgálati eljárás.⁵⁸ A két típus között több érdemi különbség is volt: míg a jogorvoslati eljárás esetében elengedhetetlen feltétel volt az arra irányuló kérelem, azaz hivatalból nem indulhatott jogorvoslati eljárás, addig a közigazgatási döntés felülvizsgálatára irányuló eljárás kezdeményezésére az ügyfél nem bírt jogosítvánnyal. Emellett a jogorvoslati eljárások esetében az ügyfelek és az eljárás egyéb szereplőinek jogvédelme volt az elsődleges cél, azaz az, hogy orvosolják azokat a közigazgatási hatósági döntéseket, amelyek az ő jogaikat, illetőleg jogos érdekeiket sértették; ehhez képest a hivatalbóli közigazgatási döntés-felülvizsgálat fő célja a törvényesség, illetve a tárgyi jog által védett közérdek érvényesülésének biztosítása volt.⁵⁹

Az előbbi csoportba a 97. § (2) bekezdése értelmében négy eljárás tartozott: fellebbezési eljárás, bírósági felülvizsgálat, újrafelvételi eljárás, valamint az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárás. Ehhez képest a 97. § (3) bekezdése szerint hivatalból került sor a közigazgatási döntés felülvizsgálatára a döntést hozó hatóság saját hatáskörében indított eljárása⁶⁰ keretében, a felügyeleti eljárás keretében, illetve az ügyészi felhívás nyomán.

A Ket. jogorvoslati rendszerének nem képezte részét az igazolás, a kézbesítési vélelem megdöntése, valamint a határozat kijavítása és kiegészítése.⁶¹

A Ket. alapján lefolytatott közigazgatási hatósági eljárásokban a rendes jogorvoslat a fellebbezés volt, amely általános jogorvoslatként állt az ügyfelek rendelkezésére az elsőfokú határozatokkal szemben. A végzésekkel szemben azonban a legtöbb esetben nem biztosított a jogalkotó önálló fellebbezési jogot: főszabályként a végzéseket csak a határozat, ennek hiányában pedig az eljárást megszüntető végzés elleni fellebbezésben⁶² lehetett megtámadni, és csak kivételes esetekben⁶³ biztosították az önálló fellebbezés lehetőségét a végzésekkel szemben. A fellebbezésben nem lehetett olyan új tényre hivatkozni, amelyről az ügyfélnek a döntés meghozatala előtt tudomása volt, és a fellebbezést indokolni kellett.

A fellebbezés előterjesztése a döntés végrehajtására halasztó hatállyal bírt, és a fellebbezéssel megtámadott döntésben foglalt jogok nem voltak gyakorolhatók, kivéve, ha a döntés kapcsán maga a Ket. mondta ki, hogy az a fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtható,⁶⁴ vagy a hatóság nyilvánította a döntést a fellebbezés halasztó hatályának kizárásával végrehajthatónak.

⁵⁷ VARGA Zs. 2012b, 138.

⁵⁸ Az elnevezések kapcsán felmerülő kérdésekhez lásd BENDE-SZABÓ Gábor (2009): *Jogorvoslat és döntés-felülvizsgálat*. In KILÉNYI Géza szerk.: *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, CompLex. 348.

⁵⁹ GYURITA E. Rita (2012): *Belső jogorvoslati eljárások kérelem alapján*. In PATYI András szerk.: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 449.

⁶⁰ Megjegyzendő, hogy a közigazgatási döntésnek a közigazgatási hatóság részéről saját hatáskörben való módosítására, visszavonására, kiegészítésére, illetőleg kijavítására a fellebbezés, azaz az ügyfél kérelme alapján is sor kerülhetett.

⁶¹ GYURITA 2012, 450.

⁶² A végzések eljárást megszüntető végzés ellen benyújtott fellebbezési kérelemben való megtámadhatóságát a 2008. évi Ket.-Novella vezette be.

⁶³ Az önálló fellebbezéssel megtámadható végzésekről a Ket. 98. § (3)–(4) bekezdései rendelkeztek.

⁶⁴ A fellebbezésre tekintet nélkül teljesítendő, végrehajtható döntések körét a Ket. 101. § (2)–(5) bekezdéseiben rögzítette a jogalkotó.

A fellebbezést annál a hatóságnál kellett előterjeszteni, amely a megtámadott döntést hozta: mindamellett, hogy lehetővé tették az eljárásjogi hiányosságok és szabálytalanságok esetén a fellebbezés elutasítását⁶⁵ azon hatóság számára, amely a megtámadott döntést hozta, az önkorrekciónak lehetőségét sem zárták ki, így ha a fellebbezés alapján a hatóság megállapította, hogy döntése jogszabályt sértett, a döntését módosította vagy visszavonta, valamint a hatóság a fellebbezés esetén a nem jogszabálysértő döntést akkor is visszavonhatta, illetve a fellebbezésben foglaltaknak megfelelően módosíthatta, ha a kérelemben foglaltakkal egyetértett, feltéve, hogy az ügyben nem volt ellenérdekű ügyfél.

A fellebbezés érdemi elbírálását az arra feljogosított⁶⁶ hatóság végezte: a másodfokú döntést hozó hatóság a sérelmezett döntést, valamint az azt megelőző eljárást vizsgálta meg; ennek során nem volt kötve a fellebbezésben foglaltakhoz.

A másodfokú döntést hozó hatóság elsősorban reformatórius jogkörrel bírt: a döntést helybenhagyta, megváltoztatta vagy megsemmisítette. Jogszabályban meghatározott esetben a másodfokú döntést hozó hatóság a mérlegelési jogkörben hozott elsőfokú döntésben meghatározott kötelezettségnél súlyosabb kötelezettséget nem állapíthatott meg, illetve az erre irányuló fellebbezés hiányában is a teljesítésre új határidőt jelölhetett meg, ha ez a fellebbezési eljárás miatt indokolt volt. Ha a másodfokú döntés meghozatalához nem volt elég adat, vagy az elsőfokú döntés meghozatalát követően új tény merült fel, vagy egyébként a tényállás további tisztázása volt szükséges, a másodfokú döntést hozó hatóság a kiegészítő bizonyítási eljárás lefolytatását maga végezte el, és ennek alapján döntött.

A reformatórius jogkör mellett a kasszációt is biztosította a másodfokú döntést hozó hatóság részére a jogalkotó: ha azt állapította meg, hogy az eljárásba további ügyfél bevonása lenne szükséges, az elsőfokú döntést végzésben semmisítette meg, és az ügyben elsőfokú döntést hozó hatóságot új eljárásra utasította. A megismételt eljárásban az elsőfokú döntést hozó hatóságot a másodfokú végzés rendelkező része és indokolása kötötte.

A közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatának biztosítása mint a jogállamiság egyik sarokköve természetesen jelen volt a Ket.-ben: az önállóan nem fellebbezhető végzések kivételével a döntés bírósági felülvizsgálata volt ugyanis kezdeményezhető azokban az esetekben, ahol kizárták az elsőfokú döntések elleni fellebbezést,⁶⁷ illetőleg akkor, ha a hatósági eljárásban a fellebbezésre jogosultak valamelyike a fellebbezési jogát kimerítette. A végzések esetében akkor volt lehetőség bírósági felülvizsgálatot kezdeményezni, ha a végzés önálló fellebbezéssel volt megtámadható, illetve törvény az ügyben az elsőfokú határozattal szemben kizárta a fellebbezést, valamint a határozat bírósági felülvizsgálatát tette lehetővé.

A Ket. hatálya idején hazánkban nem létezett önálló közigazgatási bíraskodás: a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata a polgári igazságszolgáltatás része volt.⁶⁸ Így a Ket. mellett nem létezett önálló közigazgatási perrendtartás: a közigazgatási határozatok felülvizsgálata során a bíróságok a Pp. XX. Fejezetének (*Közigazgatási perek*) rendelkezéseit alkalmazták. Külön közigazgatási bíróságokról sem beszélhettünk a Ket. idején:

⁶⁵ A fellebbezés visszautasításának eseteit a Ket. 102. § (3) és (3b) bekezdései sorolták fel.

⁶⁶ A fellebbezés elbírálására jogosult hatóságok körét a Ket. 106–107. §-ai tartalmzták.

⁶⁷ A Ket 100. § (2) bekezdése – visszautalva az (1) bekezdésre – határozta meg a bírósági felülvizsgálattal megtámadható határozatok körét.

⁶⁸ A közigazgatási bíraskodás egyes modelljeiről lásd részletesebben: PATYI 2002.

a közigazgatási perekben a Ket. hatálybalépésekor általában a törvényszékek jártak el, majd 2013-tól az újonnan létrejövő különbíróóságok, a közigazgatási és munkaügyi bíróságok.

A közigazgatási perekben a jogalkotó a kasszációs jogkör gyakorlását tekintette főszabálynak, ezért úgy rendelkezett, hogy jogszabálysértés esetén a bíróságnak a jogszabálysértő közigazgatási határozatot hatályon kívül kellett helyezni és – szükség esetén – a közigazgatási határozatot hozó szervet új eljárásra kellett kötelezni. Ilyen esetben a hatóságot köztötte a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság határozatának rendelkező része és indokolása: a megismételt eljárás és a döntéshozatal során annak megfelelően kellett eljárnia.

A reformatórius jogkört is biztosították azonban a közigazgatási perekben eljáró bíróságok számára: a Pp. 339. §-ában meghatározott esetekben lehetősége volt a bíróságnak a közigazgatási határozatot megváltoztatni. Ha a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság az ügy érdemében határozott, a hatóságnál ugyanabban az ügyben azonos tényállás mellett – a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság által elrendelt új eljárás kivételével – nem volt helye új eljárásnak.

Rendkívüli jogorvoslatként a Ket. biztosította a nóvumra hivatkozással előterjeszthető *újrafelvételi kérelem* előterjesztését. Ha ugyanis az ügyfélnek a jogerős határozattal lezárt ügyben a határozat jogerőre emelkedését követően jutott tudomására a határozat meghozatala előtt már meglévő, az eljárásban még el nem bírált és az ügy elbírálása szempontjából lényeges tény, adat vagy más bizonyíték, újrafelvételi kérelmet nyújthatott be, feltéve, hogy elbírálása esetén az ügyfélre kedvezőbb határozatot eredményezett volna.

Az újrafelvételi kérelem elbírálására az elsőfokú hatóság volt jogosult. Az újrafelvételi eljárások esetében – mivel típusát illetően nem fellebbezési jogorvoslatról van szó – reformatórius jogkörben járt el az elsőfokú hatóság, így az a jogerős határozatot módosíthatta, visszavonhatta, vagy az utóbb ismertté vált tényállásnak megfelelő új döntést hozhatott. Az ügyfél érdekeit szem előtt tartva, a Ket. úgy rendelkezett, hogy ha a hatóság az újrafelvételi kérelemnek helyt adott, az ügyfelet olyan eljárásjogi helyzetbe kellett hozni, mint amilyenben akkor lett volna, ha már a korábbi határozat meghozatalakor ismerte volna az újrafelvételi eljárás alapjául szolgáló tény, adatot vagy bizonyítékot. Sőt az újrafelvételi kérelem alapján hozott döntésnek nem volt akadálya a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok sérelme sem.

Külön jogorvoslati lehetőségként az ügyfél kérelmet nyújthatott be az egyezséget jóváhagyó hatósághoz a határozat módosítása, illetve visszavonása iránt, ha az ügyfelek között létrejött egyezséget jóváhagyó határozat meghozatala során alkalmazott alkotmány-, illetve alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés ellen az ügyfél alkotmányjogi panaszt nyújtott be, és ennek alapján az Alkotmánybíróság a jogszabályt, illetve jogszabályi rendelkezést megsemmisítette, valamint ha az Alkotmánybíróság nem mondta ki a megsemmisített jogszabálynak vagy jogszabályi rendelkezésnek az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben való alkalmazhatóságát.

Ahogy azt már fentebb is említettük, a Ket. biztosította a hatóságok számára az önkorrekció lehetőségét, így ha a hatóság megállapította, hogy a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság, a felügyeleti szerv vagy a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság által el nem bírált döntése jogszabályt sértett, a döntését módosította vagy visszavonta.

Ilyen eljárás lefolytatására – az Alkotmánybíróság határozata vagy ügyészi felhívás alapján indított eljárás kivételével – a hatóság csak egy ízben, főszabályként a döntés közlésétől számított egy éven belül volt jogosult.

A döntést a hatósági nyilvántartásba, illetve a hatósági igazolványba felvett téves bejegyzés, valamint az állampolgársági bizonyítvány ténymegállapítása kivételével nem lehetett módosítani vagy visszavonni, ha az jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot sértett volna.

A Ket. a felügyeleti szervek számára biztosította annak lehetőségét, hogy hivatalból vizsgálják az ügyben eljáró hatóság eljárását, illetve döntését, és ennek alapján megtegyék a szükséges intézkedést a jogszabálysértő mulasztás felszámolására, illetve gyakorolják a felügyeleti jogkört. A felügyeleti jogkör gyakorlása keretében a felügyeleti szerv megváltoztatta vagy megsemmisítette a hatóság döntését, ha az jogszabályt sértett. Szükség esetén pedig a jogszabálysértő döntést végzésben megsemmisítette, és új eljárásra utasította az ügyben eljárt hatóságot.

Felügyeleti szervként – törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában – azt a hatóságot jelölte meg a jogalkotó, amely a fellebbezés elbírálására jogosult volt vagy jogosult lett volna.

Az ügyészek a törvénysértés orvoslása érdekében felléphettek a Ket. hatálya alá tartozó ügyekben: ezekben az esetekben az ügyészségről szóló törvénynek az ügyészség közérdekvédelmi feladatairól szóló fejezetében foglaltak voltak irányadók.

2.3. A közigazgatási eljárásjog (államigazgatási eljárásjog) jogorvoslati rendszere szabályozásának jellegzetességei az Ákr.-ben⁶⁹

Az Ákr. jogorvoslati rendszerének ismertetésénél mindenekelőtt ki kell emelni, hogy „a törvény jelentős változtatást tűzött ki célul, amely mélyen összefügg a közigazgatási bírósági rendszer kiteljesítésével. [...] a törvény hangsúlyváltást irányoz elő: főszabállyá teszi a bírósághoz való közvetlen fordulás lehetőségét (kizárva a fellebbezést), és kivételes esetekben teszi lehetővé a perlést megelőzően a fellebbezést magasabb szintű közigazgatási hatósághoz.”⁷⁰

Mint ismeretes, a közigazgatási hatósági alapeljárást, azon belül a közigazgatási hatósági döntés meghozatalát követheti a jogorvoslati szakasz. A hibás közigazgatási hatósági döntés orvoslását szolgáló jogorvoslati szakasz az alapeljárástól eltérően nem szükségképeni, hanem eshetőleges szakasza az eljárásnak. Akkor kerül e szakaszra sor, ha a hatósági döntést az ügyfél jogorvoslati kérelemmel megtámadja, vagy azt hivatalból felülvizsgálják. A jogrendszer bármelyik jogágának eljárási jogában (polgári jogban, büntetőjogban, közigazgatási jogban) a jogorvoslatokra vonatkozó szabályok központi helyet foglalnak el. Különösen így van ez a hatósági eljárásban, ahol a hatósági döntést az eljárási jogviszony egyik alanya, a közhatalommal bíró hatóság hozza. Nem véletlen, hogy ha csak a hatósági eljárási jog magyar fejlődését nézzük, akkor is rögtön szembetűnik, hogy már a mérföldkönek tekintett, az elmúlt évszázad elején született kifejezetten eljárásjogi tárgyú törvény⁷¹ előtti szabályokban is találunk a fórumrendre, a folyamodásra (fellebbezésre) vonatkozó szabályokat. A hazai közigazgatási hatósági eljárásjog jogállami keretek között szabályozott jogorvoslati rendelkezései olyan alkotmányos megalapozottságú, garanciális jelentőséggel

⁶⁹ Az alfejezet Balogh-Békesi Nóra írása.

⁷⁰ Az Ákr. általános indokolása III. rész 4.

⁷¹ 1901. évi XX. törvény.

bíró szabályok, amelyek egyrészt az ügyfelek védelmét szolgálják, másrészt a döntések törvényességét biztosítják.

A jogorvoslat a közigazgatás jogi szempontú kontrolljának az az eszköze, amely a hatósági eljárás és az annak során meghozott döntés meghatározott eljárás alapján történő felülvizsgálatát jelenti a feltárt hiba orvoslása érdekében a döntés felülbírálatának, azaz megváltoztatásának vagy megsemmisítésének a jogával.⁷²

A közigazgatási döntésekhez kapcsolódó jogorvoslati rendszert az Ákr.-ben jogorvoslati eszközök összessége jelenti. Utalnunk kell ugyanakkor arra, hogy az Ákr. indoklása szerint kiegészítő rendelkezésként ágazati törvény szabályozhat további jogorvoslati formát, ha szükséges, példaként említve az újrafelvételi eljárást.⁷³ Az Ákr. szerint a jogorvoslatoknak két nagy csoportját különböztetjük meg: a kérelemre induló jogorvoslati eljárásokat és a hivatalból induló jogorvoslati eljárásokat.⁷⁴ Kérelemre induló jogorvoslati eljárások a közigazgatási per és a fellebbezési eljárás, míg hivatalból induló jogorvoslati eljárások⁷⁵ a döntés módosítása vagy visszavonása a hatóság saját hatáskörében, a felügyeleti eljárás, valamint az ügyészi felhívás és fellépés nyomán indított eljárás.

Mindkét csoportban meghatározott eszköz esetén azonos a cél, vagyis a hibás közigazgatási hatósági döntés orvoslása. Ugyanakkor a két csoport között alapvető különbségek vannak.

A kérelemre induló jogorvoslatok ügyféli aktivitást feltételeznek, kérelemre történik az eljárás, az ügyfél anyai joggal rendelkezik az eljárás megindítására. A kérelemre induló jogorvoslati eljárások alapvetően az ügyfeleket (meghatározott esetben az eljárás egyéb résztvevőit) védik a jogaikat, jogos érdekeiket csorbító hatósági döntések ellen. Másképpen fogalmazva e jogvédelmet szubjektív, anyai jogvédelemnek is nevezzük. A kérelemre induló jogorvoslatoknál hangsúlyozni kell, hogy azok az Alaptörvényben meghatározott jogorvoslatokhoz való jog érvényesítését biztosítják. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése

⁷² VARGA Zs. 2012b, 135.

⁷³ A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 21/M. §-a értelmében meghatározott közúti közlekedési hatósági eljárásokban, ha az ügyfélnek a végleges határozattal lezárt ügyben a határozat véglegessé válását követően jutott tudomására a határozat meghozatala előtt már meglévő, az eljárásban még el nem bírált és az ügy elbírálása szempontjából lényeges tény, adat vagy más bizonyíték, a tudomásszerzéstől számított tizenöt napon belül újrafelvételi kérelmet nyújthat be, feltéve, hogy az elbírálása esetén a kérelmezőre kedvezőbb határozatot eredményezett volna. Az eljáró hatóság az újrafelvételi kérelmet visszautasítja, ha

a) az a végleges határozat meghozatala után bekövetkezett tényen, illetve a jogi szabályozásban bekövetkezett változáson alapul,

b) az ügyben közigazgatási per van folyamatban, vagy a közigazgatási per során a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság határozatot hozott,

c) a határozat véglegessé válásától számítva három év eltelt.

Az újrafelvételi kérelmet az bírálja el, aki az elsőfokú döntést hozta, vagy arra jogosult volna. Az újrafelvételi eljárásban a kérelem elbírálója a végleges határozatot módosíthatja, visszavonhatja, vagy az utóbb ismertté vált tényállásnak megfelelő új döntést hozhat. E döntést közölni kell azzal, akivel a végleges döntést közölték, ellene jogorvoslatnak az általános szabályok szerint van helye.

⁷⁴ Megjegyezzük, hogy jogorvoslatnak tekinteni egyaránt a kérelemre és a hivatalból induló jogorvoslati eszközöket nem szerencsés. A jogorvoslatokhoz való jog a jogában sértett fél jogosultsága a hatósággal szemben. A korábbi törvényi szabályozás (Ket.) jogorvoslatnak a kérelemre induló eljárásokat nevezte, míg a hivatalból induló eljárásokat döntés-felülvizsgálatnak.

⁷⁵ Az Ákr. a korábbi terminológiát módosítja: mindkét jogorvoslati formát jogorvoslatnak tekinti, csupán a kezdeményezésük mikéntje más, így kérelemre induló jogorvoslati eljárásokat és hivatalból induló jogorvoslati eljárásokat különböztet meg.

szerint: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.” A fentiek értelmében a kérelemre induló jogorvoslati eszközöket a jogorvoslathoz való jog érvényesítésére rendelkezésre álló eszközöknek is nevezhetjük. A jogorvoslathoz való jog nem korlátlan, a jogorvoslati kérelem beadásának határideje, a kérelem tárgya, az elbírálásra jogosult szervek köre törvényben meghatározott, jogilag kötött.

Az Alkotmánybíróság – az Alaptörvényre is irányadó – gyakorlata szerint „a jogorvoslathoz való jog lényegi tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége”.⁷⁶ A jogorvoslathoz való jog követelményét az egyfokú fellebbezési rendszer is kielégíti, de a törvényhozó ezen túlmenő jogorvoslati lehetőséget is adhat.⁷⁷ A jogorvoslathoz való alapjog biztosítását jelenti, ha az eljárásban a törvény garantálja az érintett számára, hogy ügyét az alapügyben eljáró szervtől különböző szerv bírálja el.⁷⁸ A jogorvoslati jog lényegileg az érdekeltnek az a joga, amelynek gyakorlásával az általa hibásnak, sérelmesnek tartott államigazgatási aktus orvoslását, vagyis az általa vélt vagy valós érdeksérelmének elhárítását érheti el.⁷⁹ Minden jogorvoslat lényegi eleme a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.⁸⁰

A közigazgatási határozatok tekintetében a fentiekből egyrészt az következik, hogy önmagában a kétfokú közigazgatási eljárás nem követelmény, ha az egyfokú eljárásban meghozott döntést a „más szervhez”, jellemzően bírósághoz fordulás lehetősége követi. Ugyanakkor a bírósághoz fordulás és a jogorvoslathoz való jog tartalma közigazgatási perekben sajátosan érvényesül, mivel itt (nemcsak az alapjog, hanem) a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó alaptörvényi tétel is figyelembe veendő.⁸¹

A hivatalból induló jogorvoslatok az ügyfél passzivitása mellett vagy akár az ügyfél akarata ellenében is indulhatnak, az eljárás lefolytatása a hatóság saját döntése. A jogsértő döntést akkor is orvosolni kell, a törvényesség biztosítása abban az esetben is cél, ha az ügyfél nem érdekelt jogorvoslati kérelem előterjesztésében, mert számára a döntés kedvező. Előfordulhat az is, hogy az ügyfél kezdeményezi az eljárást, de ebben az esetben is a hatóság dönt arról, hogy megindítja-e az eljárást, tehát az ügyfélnek nincs rendelkezési joga az eljárás lefolytatását illetően. A hivatalból induló jogorvoslatok a döntést hozó hatóság, a felügyeleti szerv és az ügyész rendelkezési körébe tartoznak. A hivatalból induló jogorvoslatok a hatósági döntések törvényességét, a jog által védett közérdek érvényesülését szolgálják alapvetően az egyéni jogsérelmekről függetlenül. A hivatalból induló jogorvoslati eljárások a jogállamiság és az abból fakadó jogbiztonság alkotmányos követelményének érvényesülését szolgálják a jogszabálysértő döntés helyett a jogszabályoknak megfelelő döntés meghozatalával. Másképpen fogalmazva, e jogvédelmet objektív, tárgyi jogvédelemnek is nevezzük. A hivatalból induló jogorvoslati eljárások csak a közigazgatási eljárási jogra jellemzőek, a hivatalbóliság alapelvének jogorvoslati elemei. Az Ákr. 3. §-a szerint: „A hatóság [...] e törvény keretei között felülvizsgálhatja a saját és a felügyelete alá tartozó

⁷⁶ Lásd: 5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.

⁷⁷ 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 68.

⁷⁸ 513/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 734.

⁷⁹ 513/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 734.

⁸⁰ 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 382.

⁸¹ BALOGH-BÉKESI 2015.

hatóság döntését és eljárását.” A hivatalból induló jogorvoslati eljárások törvény által korlátozott, feltételekhez kötött jogorvoslati eszközök.

A jogorvoslati eljárásokat a fentiekben részletezett törvényi csoportosításon túl, tehát hogy milyen módon indulnak, elkülöníthetjük azon szempont alapján is, hogy milyen szerv végzi a jogorvoslati eljárást. E szerint belső és külső jogorvoslatot különböztetünk meg. *Belső jogorvoslat* esetén a közigazgatási szervezetrendszeren belüli szerv látja el a jogorvoslatot, idetartozik a kérelemre indulók közül a fellebbezési eljárás, a hivatalból indulók közül a döntés módosítása, visszavonása és a felügyeleti eljárás. *Külső jogorvoslat* esetén nem közigazgatási szerv végzi, illetve vesz részt a jogorvoslati eljárásban. E csoportba tartozik a kérelemre induló jogorvoslatok közül a közigazgatási per, amely a közigazgatási bíróság előtt zajlik. A hivatalból induló jogorvoslatok közül az ügyész útján történő felhívás és fellépés említhető részben a kezdeményezés vonatkozásában külső jogorvoslati elemnek. A későbbiekben részletesen kifejtésre kerül, hogy az ügyészi felhívás vagy fellépés nyomán indított eljárás vagy belső jogorvoslat, mert a hatóság vagy a felügyeleti szerve jár el, vagy külső, hiszen perindítás esetén a bíróság jár el.

A jogorvoslat szabályainak alkalmazásáról a törvény úgy rendelkezik, hogy a jogorvoslati eljárásban az Ákr. rendelkezéseit a jogorvoslati fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. Ez a rendelkezés tehát a törvény más fejezeteinek szabályait rendeli alkalmazni minden olyan kérdésben, amelyet a jogorvoslati fejezet nem rendez.⁸²

Általános szabályként fogalmazza meg a jogorvoslatához való jogot az Ákr. Meghatározza, hogy milyen döntés ellen van helye önálló jogorvoslatnak, és milyen döntés ellen járulékos jellegű a jogorvoslat. Az érdemi döntés, tehát a hatóság határozata ellen önálló jogorvoslatnak van helye. A hatóság végzése elleni jogorvoslat általános szabályként járulékos. A törvényi rendelkezés szerint a végzés elleni jogorvoslati jog a határozat, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés elleni jogorvoslat keretében gyakorolható. Végzés ellen önálló jogorvoslatnak csak akkor van helye, ha azt törvény lehetővé teszi.⁸³ Utalunk arra, hogy az Ákr. jogorvoslati rendszere szerint – hasonlóan a korábbi eljárási kódexhez – az igazolási kérelem, a döntés kijavítása és kiegészítése nem minősül jogorvoslatnak.

3. A jogorvoslati rendszer jogintézményei a hatályos szabályozás és joggyakorlat tükrében

3.1. A kérelemre induló jogorvoslati eljárások

3.1.1. A közigazgatási per⁸⁴

A közigazgatási per bemutatása úgy, hogy abban sor kerüljön mind a joggyakorlat, mind a hatályos szabályozás ismertetésére, nem lehetséges: az egyik a múlt, a másik a jövő. Azt

⁸² Utalunk arra, hogy a közigazgatási perre vonatkozó szabályokat, a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény szabályozza. A hatósági eljárási kódex a közigazgatási per cím alatt a közigazgatási per lehetőségét tartalmazza.

⁸³ Ákr. 112. §.

⁸⁴ Az alpont Huszárné Oláh Éva írása.

azonban mégsem mondhatjuk, hogy a jelent egyáltalán nem lehet megragadni. A Kp. nem gyökértelen, intézményei nem *deus ex machina* révén keletkeztek, és nem hogy nem idegenek a közigazgatási bíráskodás hagyományaitól, hanem azokban gyökereznek. A továbbiak egyszerűsítése érdekében most tekintsünk el attól, hogy a perre a rendes bíróságok vagy külön bíróság keretei között kerüljön-e inkább sor, szóljunk csak „a” közigazgatási perről!

A magyar általános közigazgatási bíráskodás a 19. század szülötte, alapvető jogforrása a magyar királyi közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikk volt. A hozzáfűzött magyarázatban *Falcsik Dezső* máig ható érvénnyel fogalmazta meg, hogy „a közigazgatási bíróság működése lényegét tekintve, oda irányul, hogy az egyes felmerült vitás esetekben ítéletileg megállapíttassék, vajon az állam nevében eljáró közigazgatási orgánus az állami akaratnak megfelelően (törvényszerűen) végezte-e teendőjét, vagy sem”.⁸⁵ Napjainkban a közigazgatási ügyben hozott elsőfokú ítéletekben ez, bármiféle tudatos reflexió nélkül, sokszor megjelenik a következő panelben: „A bíróságnak a kereseti kérelem korlátai között abban a kérdésben kellett állást foglalnia, jogszerű-e az alperesi határozat.”

Itt álljunk meg egy pillanatra, mert máris terminológiai problémával találjuk szemben magunkat! A közigazgatási bíráskodás ugyanis ismeri a peres és nemperes, a tárgyaláson, a tárgyaláson kívül folyó eljárások, illetve az egyszerűsített per fogalmát.

A régi Pp. hatálya alatt a közigazgatási ügyekben a nemperes eljárások Ket. szabályaira épülő egységes szabályozási keretének megteremtése forradalmi újításnak számított, míg a Kp. a közigazgatási jogviták elbírálása során már valamennyi esetben a peres formát preferálja. A nemperes eljárás csak nagyon speciális közigazgatási területek számára maradt elérhető. Ilyen például a Gazdasági Versenyhivatalnak a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény hatálya alá tartozó egyes cselekményeire nézve vagy a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény alapján folyó bírósági felülvizsgálat. Azok az eljárások, amelyek korábban a nemperes eljárás keretei között, főszabály szerint tárgyaláson kívül bonyolódtak, most teljesen belesimulnak a fősodorba, hiszen a Kp. vezérelve a peres eljárásban is a tárgyaláson kívüli elbírálás. Ugyanakkor az úgynevezett járulékos közigazgatási cselekményekkel kapcsolatos perek lefolytatásának eljárásjogi formája az egyszerűsített per lett. Így míg korábban a például közigazgatási eljárásban hozott eljárást felfüggesztő végzés bírósági felülvizsgálatára nemperes eljárás keretei között, tárgyaláson kívül kerülhetett sor, addig ma peres eljárásban, az egyszerűsített per szabályai szerint, tárgyaláson kívül.

Tehát a továbbiakban kezeljük kissé lazán az eljárási szabályokat, és maradjunk a legnagyobb halmaznál: közigazgatási per alatt értsük a közigazgatási jogviták bármely típusú bírósági felülvizsgálatát!

A közigazgatási bíráskodás funkcióinak érthető csoportosítása, ha a szubjektív jogvédelmet, a törvényesség ellenőrzését – ezen belül magát az ellenőrzést, továbbá objektív jogvédelemként a tárgyi jogrend védelmét és összehangolását –, a közigazgatásra gyakorolt szabályozó hatást, valamint a jogfejlesztő szerepet különböztetjük meg.⁸⁶ Ezek közül a továbbiakban a közigazgatási bíráskodás gyakorlatában közvetlenül tetten érhető szubjektív jogvédelemről és a jogfejlesztő szerepről lesz szó.

⁸⁵ FALCSIK Dezső (1897): *Közigazgatási bíráskodás. A magyar kir. közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikk magyarázata*. Eger, Érseki Lyceum Könyvnyomdája. 8.

⁸⁶ F. ROZSNYAI Krisztina (2010): *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban*. Budapest, ELTE Eötvös. 13–20.

A szubjektív jogvédelem kérdése nem szorul különösebb magyarázatra: ha a felperes a hatóság magatartása következtében nem él meg jogsérelmet, nem fordul bírósághoz. Amitől a kérdés érdekessé válhat, az az eljárásjogi és anyagi jogi szabályok viszonya. A bírósági felülvizsgálat törekvése végső soron mindenkor az anyagi jogi jogsérelem orvoslása, de erre csak akkor kerülhet sor, ha az odavezető úton megtartják az eljárás szabályait. Maguk a felperesek is sok esetben csak azért vitatják a közigazgatási döntést, mert az az eljárási szabályokat megsértve keletkezett.

A közigazgatási eljárás szabályainak megsértése kapcsán a közigazgatási bíraskodás mindig is tekintettel volt az egyes eljárásjogi jogszabálysértések különböző súlyára. Az Áe.-hez elsőként kapcsolódó PK 124. számú állásfoglalás már megfogalmazta, hogy érdemben helytálló határozat esetében eljárási jogszabálysértés miatt általában nincs helye hatályon kívül helyezésnek, ha azonban az eljárási jogszabálysértés a döntés érdemére is kihat, és a bírósági eljárásban nem orvosolható, a felülvizsgált államigazgatási határozatot hatályon kívül kell helyezni. A későbbiekben a KK 31., majd az 1/2011. (V. 9.) KK vélemény gyakorlatilag változatlan tartalommal határozta meg a hatályon kívül helyezésre vezető eljárási jogszabálysértés jellemzőit. Így tehát a mai napig azt az eljárási jogszabálysértést tekintjük jelentősnek, amely kihatott az ügy érdemére, és a bírósági felülvizsgálat során nem lehetett orvosolni. Amikor a bíróság eljut ahhoz a megállapításhoz, hogy bekövetkezett ez a súlyos eljárási jogszabálysértés, akkor a kereseti kérelem további részeiben már nem vizsgálódhat. Látszólag az előzővel azonos, de tartalmában egészen más követelmény az, hogy a hatályon kívül helyezés elrendelésekor a bíróság semmi másra nem lehet tekintettel, mint magának a súlyos eljárási jogszabálysértésnek a bekövetkeztére. A Kúria fogalmazta meg,⁸⁷ hogy a közigazgatási eljárás garanciális szabályainak a figyelmen kívül hagyása (megsértése) az ügy érdemére kiható jogszabálysértést eredményez akkor is, ha egyébként a garanciális szabályok betartásával is ugyanazon közigazgatási döntést hozná meg a hatóság.

Azt, hogy mi orvosolható, és mi minősülhet hatályon kívül helyezéshez vezető súlyú jogszabálysértésnek, a bíróságnak nemcsak az érintett közigazgatási jogviszony irányadó általános és speciális szabályai alapján, hanem a konkrét tényállás függvényében is vizsgálni kell. Jellemzően a perben orvosolható eljárási hibaként kezelendő az iratbetekintési jog közigazgatási eljárás során bekövetkezett sérelme, eltérés természetesen a tényállás függvényében bármikor lehetséges. A bírósági felülvizsgálat tárgyát képező alperesi határozat kézbesítésének hibája pedig vezethet akár a keresetindítási határidő megtartottságának megállapítására, akár a per megszüntetésére, de más esetben eredményezhet ítélettel történő hatályon kívül helyezést is.

Az elsőre példa, amikor a bíróság azt állapította meg,⁸⁸ hogy az az ügyfél, akivel szabályszerűen nem közölték a közigazgatási határozatot, igazolási kérelem benyújtása nélkül, a tudomásszerzés időpontját saját előadásában megjelölve élhet a keresetindítási jogával.

A következő esetben a hatóság a másodfokú határozatot nem kézbesítette szabályszerűen a felperes részére. Az elsőfokú bíróság értékelése szerint ez nem hatott ki az ügy érdemi elbírálására, így a keresetről ítélettel döntött. A Kúria⁸⁹ azonban azt állapította meg,

⁸⁷ Kúria Kfv.IV.37.936/2015/8. számú ítélete.

⁸⁸ Fővárosi Ítéltábla 4.Kf.28.123/2005/2. számú ítélete.

⁸⁹ Kúria Kfv.V.35.297/2017/5. számú ítélete.

hogy a határozat közzlése és a határozat jogerőssé válása egymáshoz kapcsolódó, egymást feltételező jogintézmények. Az egykori adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: régi Art.) 5. § (1) bekezdése folytán alkalmazandó Ket. 78. § (1) bekezdése alapján a hatóság kötelezettsége, hogy a határozatot közölje az ügyféllel. Ha az ügyfélnek képviselője van, az iratokat a hatóság a képviselő részére küldi meg [Ket. 40. § (7) bekezdés]. A másodfokú döntés a közzléssel válik jogerőssé [Ket. 73/A. § (3) bekezdés]. E jogszabályok értelmében az adóhatóságnak a másodfokú határozatot nem az ügyvédi irodának, hanem a felperes képviselőjének kellett volna megküldenie, amelyet nem tett meg. Az ügyvédi irodának történt kézbesítésnek nem volt joghatálya, mivel az ügyvédi iroda nem volt a felperes képviselője. A Legfelsőbb Bíróság pedig már kimondta,⁹⁰ hogy szabályszerű kézbesítés hiányában nincs olyan másodfokú adóhatósági határozat, amelynek bírósági felülvizsgálatára törvényes lehetőség lenne. Más döntés⁹¹ szerint pedig, ha a határozatot az ügyféllel nem közölték, az ügy folyamatban lévőknek tekintendő. A felperes részére akkor, amikor a hatóság a másodfokú határozatot nem a felperes képviselőjével, hanem a vele megbízási jogviszonyban nem lévő ügyvédi irodával közölte, azt a törvényes módon, szabályszerűen nem kézbesítette. A másodfokú határozat törvényes közzlésének hiányában nem emelkedett jogerőre. Ezért a Kúria a jogerős ítélet hatályon kívül helyezése mellett megszüntette a pert. (Megjegyzés: a fizetési kötelezettséget tartalmazó közigazgatási határozatok esetében nem a jogállamiság okán, hanem a ketyegő elévülés miatt lehet kihegyezett kérdés felperesek részéről a kézbesítés szabályszerűsége.)

A harmadik, a kézbesítés hibája miatt ítélettel történő hatályon kívül helyezést eredményező esetben a Legfelsőbb Bíróság⁹² az Áe. 72. § (1) bekezdése és a KK. 31. számú állásfoglalás alkalmazásával állapította meg vámügyben, hogy a magyar jogszabályok értelmében az esedékessé vált összeg megfizetésének követelésére kizárólag határozati formában kerülhet sor. A követelés határozati formában történő érvényesítése fellebbezés esetén a másodfokú jogerős határozattal válik véglegessé. Annak, hogy a közigazgatási szerv döntését szabályszerűen kézbesített határozat formájában hozzák meg, illetve közöljék, az Alkotmány 57. § (1) és (5) bekezdésében biztosított jogorvoslati jog gyakorlásának szempontjából van alapvető jelentősége. Az irányadó tények alapján az alperes által a beavatkozóval szemben alkalmazott kézbesítés nem volt alkalmas joghatás kiváltására. Ezért a TIR Egyezmény 8. Cikk 7. pontjában előírt feltételek nem valósultak meg, így a garanciavállaló felperes kötelezésére nem kerülhetett volna sor, a bírósági eljárásban pedig nincs lehetőség e TIR Egyezmény szerinti feltétel pótlására. Ez a jogsértés az ügy érdemi eldöntésére irányadó rendelkezésből és a tényállásból következően önmagában alapot ad a perben felülvizsgálni kért közigazgatási határozatok hatályon kívül helyezésére és új eljárásra kötelezésre.

A megsértett eljárási szabályok ilyen megkülönböztetése – perben orvosolható, nem orvosolható, de nincs is kihatással a döntés érdemére – a Kp. hatálya alatt is megmaradt, illetve nemhogy megmaradt, de a Kp. már törvényi szinten kezeli a kérdést: ha olyan eljárási szabályszegés történt, amelynek az ügy érdemi elbírálására lényeges kihatása nem volt, akkor a bíróság elutasítja a keresetet [Kp. 88. § (1) bekezdés c) pont], ha pedig a megelőző eljárás lényeges szabályainak megszegésével okozott jogsérelem a perben nem or-

⁹⁰ Legf. Bír. Kfv.V.35.044/2009/3. számú ítélete.

⁹¹ Legf. Bír. Kfv.IV.37.359/2009/6. számú ítélete.

⁹² Legf. Bír. Kfv.I.36.131/2001/11. számú ítélete.

vosolható, akkor a közigazgatási cselekményt hatályon kívül helyezi, és iránymutatást ad a közigazgatási szervnek a megállapított jogsértés orvoslására [Kp. 88. § (4) bekezdés, 92. § (1) bekezdés b) pont]. A Kp. nagy találmánya, hogy az első fordulat alkalmazása hiába jár a kereset elutasításával, a feleknek a közigazgatási jogkörben okozott kár miatti igényérvényesítésének megkönnyítésén túl azokat az indokolásokban megjelenő hibákat is képes lehet majd orvosolni, amelyek eddig a közigazgatási határozatok rendelkező része és indokolása közötti szerves kapcsolat következtében kezelhetetlenek voltak a közigazgatási perben.

Mielőtt kérdés fogalmazódna meg az eljárási szabályok és a közigazgatási cselekmény indokolása közötti kapcsolatról, gondoljuk át a Kúria következő megállapítását: a határozat rendelkező részében foglalt fizetési kötelezettség megfizetni rendelt összegét az indokolási részben a hatóság akként köteles – jogszabályi hivatkozással együtt – megindokolni, hogy abból a kötelezés jogszerűsége, az összeg mértékének helytállósága megállapítható legyen.⁹³ Az indokolás problematikája tehát nem szükségszerűen az ügy érdemére kiható, adott esetben bizonyítást igénylő kérdés, alapulhat eljárási jogszabálysértésen is.

A hatóság esetében a Kp. az „eljárás lényeges szabályainak megszegése” fordulatot vettette be, a bírósági határozatokra nézve pedig a felsőbb bíróságnak azt írja elő, hogy akkor kerüljön sor a bírósági határozat hatályon kívül helyezésére és a bíróság új eljárásra és új határozat hozatalára utasítására, ha a megelőző eljárás lényeges szabályainak megszegése nem orvosolható módon kihatással volt a per érdemi eldöntésére/az ügy érdemi elbírálására [Kp. 110. § (2) bekezdés, 121. § (2) bekezdés]. Az irányadó eljárási szabályok megtartásával kapcsolatos követelmények tehát egyaránt érvényesülnek mind a közigazgatási eljárásban, mind a közigazgatási perben.

Ha a közigazgatási bíráskodás szubjektív jogvédelmi funkciójáról át akarunk térni a jogfejlesztő szerep vizsgálatára, érdekes átkötésre ad lehetőséget a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata.

A kérdés vizsgálata előtt azonban ismételten tegyünk egy kis eljárásjogi engedményt! A mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatokat definiáló 2/2015. (IX. 25.) KMK vélemény indokolásában kitér arra, hogy a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat felülvizsgálatától a gyakorlatban meg kell különböztetni a méltányossági jogkörben hozott határozat bírósági felülvizsgálatát: a méltányosság gyakorlása bizonyos esetekben mutathat ugyan mérlegelési elemeket, azonban e határozatok törvényességének elbírálása önálló szakmai kérdésnek minősül. A vélemény szerint a mérlegelési jogkör klasszikus esetei egyes korábbi szociális ellátásokra vonatkozó jogszabályi rendelkezések, mivel ezek az előírások kizárólag az adott juttatás lehetőségét teremtették meg („adható” megnevezéssel) meghatározott feltételek fennállása esetén. A döntési lehetőségekben rejlő mérlegelési jogkör másik nagy esetszoportja a különböző típusú döntési lehetőségek felsorolása, amelyek közül a hatóság választhat. A harmadik jelentős szabályozási kör pedig az, amikor csak a döntés kereteit jelöli ki a jogszabály, ami főképpen a bírságolásra vonatkozó ügyekben érvényesül, általában a bírság felső vagy mindkét határának a megállapításával. A közigazgatási jogban előfordulnak olyan szabályozási megoldások is, amikor a jogszabály csak az adott döntésre hatalmazza fel a hatóságot, de annak sem a feltételeit, sem a szempontjait nem jelöli meg.

⁹³ Kúria Kfv.V.35.213/2017/5. számú ítélete.

Mindazon egyedi döntéseknél tehát, amelyeknél ugyanazon tényállás mellett a jogalkalmazó több jogszerű döntés közül választhat, a mérlegelési jogkörre irányadó szabályokat kell alkalmazni. A közigazgatási bírászkodás a szubjektív jogvédelmi feladatok ellátása során már az Áe.-hez kapcsolódóan az építésügyi közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata során kialakította az irányadó követelményrendszert.⁹⁴ A levonható tanulságokat az 1996. évi Országos Közigazgatási Kollégiumvezetői értekezleten kialakított álláspont foglalta össze:⁹⁵ a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat akkor tekintendő jogszerűnek, ha a hatóság a tényállást kellően feltárta, a vonatkozó eljárási szabályokat betartotta, számot adott a mérlegelés szempontjairól, és a határozat indokolásából a mérlegelés jogszerűsége megnyugtatóan megállapítható. És itt máris előbukkan a közigazgatási bírászkodás jogfejlesztő szerepe, mivel a régi Pp. 2005. november 1-jei, a Ket.-hez igazodó hatállyal szinte szó szerint ezzel a tartalommal iktatta be a 339/B. §-t. A Kp. 85. § (5) bekezdése már másként fogalmaz, de a több évtizedes bírói gyakorlattal kialakított követelményrendszert nem lesz képes felülírni, és nincs is miért.

3.1.2. A fellebbezés⁹⁶

A közigazgatási per és a fellebbezés a közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslati rendszerében – ahogyan erre már utaltunk – kérelemre induló, ügyféli aktivitást feltételező jogorvoslati forma.⁹⁷ E két jogorvoslati eszköz az Alaptörvény alapjogokat szabályozó *Szabadság és felelősség* című részében a XXVIII. cikkben biztosított jogorvoslathoz való alanyi jog érvényesülését biztosítja – többek között – a hatósági eljárásokban.⁹⁸

A fellebbezés úgynevezett belső jogorvoslat, amely annyit jelent, hogy arról – eltekintve az önkorrekciónak lehetőségétől – a másodfokú hatóság dönt, azaz a közigazgatási szervezetrendszeren belül bírálják el.

A közigazgatási eljárás szabályait tartalmazó kódex alapjaiban változtatta meg a korábbi kérelemre induló jogorvoslatok rendszerét azzal, hogy elsődleges jogorvoslatnak a közigazgatási pert tekinti. A fellebbezés és a közigazgatási per egymáshoz való viszonyában fontos szabály, hogy ha a hatósági döntés fellebbezéssel támadható, akkor a közigazgatási per indításának feltétele, hogy azt – ha van lehetőség rá – a közigazgatási szervezetrendszeren belüli jogorvoslat (a fellebbezés) megelőzze. Ha tehát kétfokú a hatósági eljárás, a perindításhoz szükséges a fellebbezés kimerítése. A fellebbezés kimerítése azt jelenti, hogy a fellebbezésre jogosultak valamelyike fellebbezéssel élt, és a fellebbezést elbírálták.

A fellebbezési eljárás a közigazgatási eljárás része, így szabályait az Ákr. tartalmazza. A fellebbezés a közigazgatási perhez képest az Ákr. indokolása szerint kivételes,⁹⁹ másod-

⁹⁴ Legf. Bír. Kfv.II.26.032/1993/7. számú ítélete.

⁹⁵ KGD1996. 12. szám.

⁹⁶ Az alpont Balogh-Békési Nóra írása.

⁹⁷ Az Ákr. 113. § (1) bekezdése szerint kérelemre induló jogorvoslati eljárások a közigazgatási per és a fellebbezési eljárás.

⁹⁸ Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.

⁹⁹ Az Indokolás *Az új törvényi szabályozás jogpolitikai szempontból legjelentősebb újításai* címet viselő III. rész 4. pontja szerint: A jogorvoslati rendszer kérdésében a törvény jelentős változtatást tűzött ki célul, amely mélyen összefügg a közigazgatási bírósági rendszer kiteljesítésével.

lagos jogorvoslat, akkor van helye az elsőfokú döntés ellen, ha azt törvény kifejezetten megengedi.

Fellebbezésre jogosult az ügyfél, vagy akire a döntés rendelkezést tartalmaz. Az ügyfél fogalmát az Ákr. *Alapelvek és a törvény hatálya* címet viselő I. fejezetében találjuk, lévén az ügyfél fogalma a törvény személyi hatálya. A fellebbezésre jogosultak másik körébe az tartozik, akire a döntés rendelkezést tartalmaz, például az eljárás egyéb résztvevője így a tanú vagy az ügyfél képviselője a költségtérítés vonatkozásában, de ezen túl akár az iratbetekintést kérő harmadik személy is.

Mint ismeretes, a hatósági döntés formája lehet határozat vagy végzés. Figyelemmel a hatósági döntés formáira az elsőfokú határozat, vagyis az ügyet érdemben eldöntő elsőfokú döntés ellen maga az Ákr. is meghatároz fellebbezési lehetőséget. Eszerint fellebbezésnek akkor van helye, ha a határozatot első fokon a járási hivatal vezetője vagy a képviselő-testület kivételével helyi önkormányzat szerve vagy rendvédelmi szerv helyi szerve hozta. Ezekben az esetekben sincs helye fellebbezésnek, ha törvény a fellebbezést kizárja. Az Ákr. részletes indokolása szerint a fellebbezés elvi alapját az jelenti, hogy nem indokolt a jogorvoslat bírói útra terelése a végzések, a járási hivatal vezetője vagy a képviselő-testület kivételével helyi önkormányzat szerve (tipikusan jegyző) által hozott egyes döntések esetén. A felettes szerv ezen ügyekben – vita esetén – hatékonyabban tudja tisztázni a tényállást, s így a bíróságok sem lesznek oly mértékben leterhelve, hogy az a munkájukat ellehetetlenítse. A jegyzők és a járási hivatalok által hozott döntések esetén az teszi észszerűvé a fellebbezés – főszabály szerinti – lehetővé tételét, hogy az államigazgatási ügyek túlnyomó többsége e hatóságok előtt zajlik. Hasonlóképp a szervezeti struktúra változásaira reagálni tudó, tartós szabályozás megteremtését célozza azon előírás, hogy rendvédelmi szerv helyi szerve által hozott döntés ellen is fellebbezést biztosít az Ákr.¹⁰⁰

Az elsőfokú végzések, vagyis az eljárás során hozott nem érdemi döntések közül az Ákr. meghatározza azokat a végzéseket, amelyek esetén önálló fellebbezésnek van helye.¹⁰¹ Ezek az ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló, az ügyféli jogállásról vagy jogutódlásról rendelkező, a kérelmet visszautasító, az eljárást megszüntető, az eljárás felfüggesztéséről vagy szüneteléséről szóló, az eljárási bírságot kiszabó, a fellebbezési határidő elmulasztása miatt benyújtott igazolási kérelmet elutasító, a zár alá vételt vagy lefoglalást elrendelő, valamint ezek megszüntetése iránti kérelmet elutasító, az iratbetekintési jog gyakorlására irányuló kérelmet elutasító, az iratbetekintési jog korlátozására irányuló kérelemről szóló, valamint az eljárási költség megállapításával és viselésével kapcsolatos, a költségmentesség iránti kérelmet elutasító, a költségmentesség módosításáról vagy visszavonásáról szóló elsőfokú végzések.

Az Ákr. a törvényi szabályozás garanciáját nyújtva meghatározza azokat az eseteket is, amikor a fellebbezés a fentebb részletezett esetekben is kizárt. Hangsúlyozzuk, hogy ilyenkor közigazgatási per indítható. Nincs helye tehát fellebbezésnek akkor, ha

- az elsőfokú döntést – a központi hivatal kivételével – központi államigazgatási szerv vezetője hozta;
- a képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben hozott döntést;

¹⁰⁰ Ákr. részletes indokolás a 116. §-hoz.

¹⁰¹ A jogorvoslatra vonatkozó általános szabályok között már ismertettük, hogy a hatóság végzése ellen önálló jogorvoslatnak akkor van helye, ha azt törvény megengedi, egyébként a végzés ellen jogorvoslat a határozat, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés ellen igénybe vehető jogorvoslat keretében gyakorolható.

- a másodfokú hatóság hozott önállóan fellebbezhető végzést;
- nincs kijelölt másodfokú hatóság;
- nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűvé nyilvánított az ügy;
- a hatósági szerződés alapján végrehajtást rendeltek el.

Az Ákr. hatálybalépését megelőző módosítások között tartjuk számon azt a fellebbezés kizárására vonatkozó további szabályt, amely szerint a járási (kerületi) hivatal vezetője vagy – a képviselő-testület kivételével – helyi önkormányzat szerve, vagy a rendvédelmi szerv helyi szerve által hozott határozat esetén sincs helye fellebbezésnek, ha törvény a fellebbezést kizárja. A fentiek értelmében az Ákr. e határozatok ellen fellebbezést biztosító általános szabályától az ágazati törvény eltérhet.

Utalunk arra is, hogy ha az automatikus döntéshozatali eljárásban és a sommás eljárásban hozott döntéssel szemben fellebbezésnek nincs helye, a döntés közlését követő öt napon belül az ügyfél kérheti, hogy a hatóság a kérelmét ismételten, teljes eljárásban bírálja el.¹⁰²

A következőkben a fellebbezési eljárás szabályozását tekintjük át. A fellebbezésnek főszabály szerint a végrehajtásra halasztó hatálya van. Kivéve, ha a hatóság a döntést azonnal végrehajthatónak nyilvánítja, továbbá az ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló végzés elleni fellebbezés és az iratbetekintési jog korlátozása iránti kérelemnek helyt adó végzés elleni fellebbezés eseteit. 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, abban csak olyan új tényre lehet hivatkozni, amelyről az elsőfokú eljárásban az ügyfélnek nem volt tudomása, vagy arra önhibáján kívül eső ok miatt nem hivatkozott. Megjegyezzük, hogy e szabályozással kapcsolatban az Ákr. részletes indokolása kiemeli azt, hogy az az Emberi Jogok Európai Bíróságának az Egyezmény 13. cikkéhez kapcsolódó gyakorlatával összhangban van.

A fellebbezés határideje – az Ákr. szerint a korábbi szabályozással egyezően – a döntés közlésétől számított tizenöt nap. A fellebbezést az első fokon eljáró közigazgatási szervnél kell benyújtani. A kódex biztosítja, hogy a határidők, így a fellebbezés előterjesztésére vonatkozó, a döntés közlésétől számított tizenöt napos határidő elmulasztása is, igazolási kérelemmel kimenthető. Aki az eljárás során valamely határnapot, határidőt önhibáján kívül elmulasztott, igazolási kérelmet terjeszthet elő. Az igazolási kérelmekre vonatkozó általános szabály, hogy arról az a hatóság dönt, amelynek eljárása során a mulasztás történt. Ugyanakkor a jogorvoslatra megállapított határidő elmulasztásával kapcsolatos igazolási kérelmet a jogorvoslati kérelmet elbíráló szerv bírálja el. Az igazolási kérelmet a mulasztásról való tudomásszerzést vagy az akadály megszűnését követően, de legkésőbb az elmulasztott határnaptól vagy a határidő utolsó napjától számított, az igazolni kívánt eljárási cselekményre előírt határidővel megegyező időtartamon, de legfeljebb negyvenöt napon belül lehet előterjeszteni. A határidő elmulasztása esetén az igazolási kérelemmel egyidejűleg pótolni kell az elmulasztott cselekményt is, ha ennek feltételei fennállnak.¹⁰³

¹⁰² Ákr. 42. §.

¹⁰³ Az igazolási kérelem szabályait az Ákr. 53. § (1)–(5) bekezdése tartalmazza.

A hatósági eljárás általános szabályait tartalmazó hatályos kódex a fellebbezés szabályainál – hasonlóan, mint a közigazgatási per szabályainál – biztosítja az elsőfokú hatóság önkorrekciós lehetőségét:

- Ha a fellebbezés alapján a hatóság megállapítja, hogy döntése jogszabályt sért, azt módosítja vagy visszavonja.
- A hatóság a nem jogszabálysértő döntést is visszavonhatja, vagy a fellebbezésnek megfelelően módosíthatja, ha a fellebbezéssel egyetért, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél.

Ha a hatóság nem él az önkorrekcióval, valamint a fellebbezésnek megfelelően nem javítja vagy egészíti ki a döntését, akkor a fellebbezési határidő (közléstől számított tizenöt nap) leteltét követően felterjeszti a fellebbezést, és az ügy összes iratát a jogszabályban kijelölt másodfokú hatósághoz. A felterjesztés minél hamarabb, de legkésőbb nyolc napon belül kell, hogy megtörténjen az úgynevezett „belső” ügyintézési határidő szabálya szerint. A fellebbezés felterjesztésével kapcsolatban az Ákr. indokolása kiemeli, hogy a fellebbezési határidő lejártának bevárása azért szükséges, mert egyfelől az ügyfél a fellebbezését vissza is vonhatja, másfelől azért, mert a határidő lejártáig más – addig nem ismert – ügyfél is jelentkezhet, akire nézve a fellebbezési határidőt biztosítani kell. A felterjesztés szabályai alapján azt mondhatjuk, hogy a fellebbezés feltételesen devolutív (átszármaztató) hatályú jogorvoslat.

Fellebbezés esetén a másodfokú hatóság a döntést nemcsak jogszerűségi szempontból vizsgálja, továbbá nemcsak a döntést, hanem az azt megelőző eljárást is vizsgálja. A fellebbezési eljárásban a másodfokú hatóság nincs kötve a fellebbezésben foglaltakhoz.

Végül, követve a kódex szabályozását, a fellebbezés különös szabályai közül áttekintjük azt, hogy fellebbezés esetén a másodfokú hatóságnak milyen döntési lehetőségei vannak. Ha ugyanis az elsőfokú hatóság nem él a fellebbezés alapján a már részletezett önkorrekció lehetőségével, továbbá az arra jogosult nem vonja vissza a fellebbezését, a fellebbezés elbírálása a másodfokú hatóság hatáskörébe tartozik. A hatósági eljárás jogorvoslati rendjének – korábban részletesen ismertetett – megváltozása miatt az új eljárási kódexben e téren a korábbi szabályozáshoz képest jelentős módosulás következett be.

Az Ákr. szabályozása szerint a fellebbezés elbírálására jogosult másodfokú hatóság a fellebbezés nyomán a következő döntéseket hozhatja:

- az elsőfokú hatóság döntését helybenhagyja;
- az elsőfokú hatóság döntését a fellebbezésben hivatkozott érdeksérelem miatt vagy jogszabálysértés esetén megváltoztatja;
- az elsőfokú hatóság döntését a fellebbezésben hivatkozott érdeksérelem miatt vagy jogszabálysértés esetén megsemmisíti;
- a másodfokú hatóság tisztázza a tényállást, és meghozza a döntést, ha a döntés meghozatalához nincs elég adat, vagy ha egyébként szükséges;
- a másodfokú hatóság a fellebbezési eljárást megszünteti, ha valamennyi fellebbező visszavonta a fellebbezését.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Az Ákr. szabályozásáról lásd részletesen BALOGH-BÉKESI Nóra et al. (2018): A jogorvoslat. In BOROS Anita – DARÁK Péter szerk. (2018): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest, NKE. 224–270.

A másodfokú hatóság az elsőfokú hatóság döntését helybenhagyja, ha az elsőfokú eljárás és döntés során nem valósult meg a fellebbezésben hivatkozott érdeksérelem, nem történt jogszabálysértés. A fellebbezés alapján a másodfokú hatóságot megilleti az elsőfokú döntés vonatkozásában mind a megváltoztatás joga (más néven reformatórius jogkör), mind a megsemmisítés joga (más néven kasszációs jogkör). Mindkét döntési lehetőség kapcsán, az Ákr. Indokolásával egyezően, hangsúlyozzuk, hogy a másodfokú eljárásban a teljes revízió elve kizárólag jogszabálysértő döntés tekintetében érvényesül. Másként fogalmazva, érdeksérelemre hivatkozó fellebbezés esetén a másodfokú hatóságot a fellebbezési kérelem köti. A hatósági eljárásokban a közérdek védelme miatt a teljes körű kérelemhez kötöttség elve nem érvényesülhet. A reformatórius jogkör kapcsán megjegyezzük, hogy a másodfokú hatóság megváltoztathatja a döntést a fellebbező javára (*reformatio in melius*), de megváltoztathatja a fellebbező hátrányára is (*reformatio in peius*). Alapvetően változtatott az eljárási kódex a másodfokú hatóság döntési lehetőségén abban az esetben, amikor nem tisztázott a tényállás az elsőfokú döntést illetően. Megszűnt az a lehetősége a másodfokú hatóságnak, hogy a döntés megsemmisítése mellett az ügyben elsőfokú döntést hozó hatóságot új eljárásra utasítja. Tehát 2018. január 1-jétől a kiegészítő bizonyítást a másodfokú hatóságnak kell lefolytatnia, ha a döntés meghozatalához nincs elég adat, vagy ha egyébként szükséges. Végül meg kell említeni, hogy a fellebbezési eljárás speciális megszüntetési okát is a másodfokú döntések között tartjuk számon. Abban az esetben, ha valamennyi fellebbező visszavonta a fellebbezését, a másodfokú hatóság a fellebbezési eljárást megszünteti. A másodfokú hatóság a határozat ellen benyújtott fellebbezést határozatban, a végzés eleni fellebbezést végzésben bírálja el. A fellebbezési eljárás megszüntetéséről szóló döntést végzés formájában hozza meg a másodfokú hatóság.

3.2. A hivatalból induló jogorvoslati eljárások

3.2.1. A döntés módosítása és visszavonása¹⁰⁵

A legtöbb jogszabály által szabályozott eljáráshoz hasonlóan a közigazgatási eljárásokban is fontos egyéni, illetve közérdek fűződik *az ügyek mielőbbi végleges lezárásához*. Ennek érdekében a közigazgatási hatóság *nincs kötve saját határozatához, illetve végzéséhez*, jogában áll azt akár hivatalból, akár kérelemre felülvizsgálni. A döntés valamely hibája, illetve hiányossága esetén tehát a *döntést hozó közigazgatási hatóság* végzi el a szükségesnek mutató korrekciót.¹⁰⁶

Ezen önkorrekciós mechanizmus¹⁰⁷ az Ákr. jogorvoslati rendszerén belül *négy eljárási területen* érvényesül: fellebbezés, keresetlevél, ügyészi felhívás/fellépés alapján vagy hivatalból, saját hatáskörben történő eljárás. Jelen alfejezet a *hivatalból, saját hatáskörben történő döntéskorrigálás* keretében elvégzett döntésmódosítás és -visszavonás szabályozásával, valamint a jogszabályi előírások hatósági alkalmazásával foglalkozik.

¹⁰⁵ Az alpont Bokor Csaba írása.

¹⁰⁶ FONYÓ 1986, 266.

¹⁰⁷ HAJAS Barnabás (2016): Általános közigazgatási rendtartás – Ket. kontra Ákr. *Új Magyar Közigazgatás*, 9. évf. 4. sz. 24.; HAJAS 2017c, 301.; Ákr. 114–115. §-ához fűzött Indokolás.

A 2018. január 1-jétől hatályos általános közigazgatási eljárásjogi szabályozás részben a korábban hatályos törvényi előírásokra épül, valamint az Ákr. hatálybalépését követően eltelt viszonylag rövid időszak miatt még nem beszélhetünk állandósult joggyakorlatról.

A döntés mind kérelem alapján, mind hivatalból, saját hatáskörben történő módosítása vagy visszavonása során a döntés valamely lényeges, *érdemi fogatékosságának* orvoslására kerül sor.

A hivatalból, saját hatáskörben történő döntéskorrigálás jogintézményének a közigazgatási eljárás jogorvoslási, illetve jogorvoslati rendszerében történő elhelyezése elsősorban az *egyéni, illetve csoport- és a közérdek érvényesítése közötti egyensúly megteremtését* szolgálja. Ez a jogalkalmazási gyakorlatban olyan módon jelenik meg, hogy a döntést hozó hatóságnak nemcsak az ügyfélre, hanem a közösségre (társadalomra) nézve jogsértő döntést is orvosolnia kell tekintettel arra, hogy ez utóbbira az ügyfél egyéni kérelme alapján induló jogorvoslati eljárás nem minden esetben alkalmas. A közigazgatási eljárások lefolytatását ugyanis elsődlegesen *nem a kontradiktórius jelleg* határozza meg, „az ügyek többségében nincsenek ellenérdekű ügyfelek, ezért nem lehet arra számítani, hogy az ellenérdekű ügyfél jogorvoslati kérelme nyomán derül fény arra is, ha a közigazgatási szerv olyan döntést hozott, amely az ügyfél számára kedvező, ám (például külső befolyás vagy bűncselekmény hatására) súlyosan sérti a közérdeket, illetőleg törvénysértő”.¹⁰⁸ Erre tekintettel teret kell adni a döntés hivatalból, saját hatáskörben történő felülvizsgálatának.¹⁰⁹

A döntést hozó hatóság által hivatalból, saját hatáskörben elvégzett döntésmódosítás vagy döntésvisszavonás jogintézménye az állam-, illetve közigazgatási eljárások rendszerében egy *sajátos szabályozási pályát* járt be. Ebben a folyamatban a jogintézmény elhelyezését, illetve elhelyezkedését az határozta, illetve határozza meg, hogy a jogalkotó a döntéskorrigálás mely tulajdonságának, *jogi jellegzetességének* tulajdonított, illetve tulajdonít nagyobb (központi) szerepet.

Az Ákr. viszont az egységes terminológia¹¹⁰ használatával, az *egységes jogorvoslati eljárás fogalmának* bevezetésével megszüntette a *jogorvoslási formák* között ilyen alapon történő különbségtételt, és a 113. § (2) bekezdésének *a)* pontjában a hivatalból induló *jogorvoslati eljárások* között sorolja fel a hatóság saját hatáskörében történő döntésmódosítást vagy döntésvisszavonást.

Az Ákr. szabályozása tehát a jogintézmény tágabb értelemben vett jogorvoslati jellegére, az úgynevezett *jogorvoslásra* helyezi a hangsúlyt, amelynek során nem az eljárás – kérelemre vagy hivatalból történő indításának – jellege a meghatározó, hanem maga a jogsérelem, illetve fellebbezés esetén¹¹¹ a jogsérelemnek nem minősülő egyes érdeksérelmek orvoslása is. Nem az alkalmazandó eszköz, illetve eljárás tehát az elsődleges, hanem az eszköz alkalmazásával elérni kívánt *eredmény*, a jog-, illetve érdeksérelem megszüntetése.

¹⁰⁸ KILÉNYI Géza (2002): A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciója. *Magyar Közigazgatás*, 52. évf. 1. sz. 13.

¹⁰⁹ KILÉNYI Géza (2006): A Ket.-ről a jogalkotás és a jogalkalmazás tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 56. évf. 1. sz. 14.

¹¹⁰ Ákr. 111–113. §-aihoz fűzött Indokolás.

¹¹¹ Ákr. 119. § (2) bekezdés.

A jogorvoslati jelleggel összefüggő jogalkotói felfogás változása abban is tetten érhető, hogy a szintén a döntéskorrigálási típusok közé tartozó – a módosítással rokon – kiegészítést, valamint a kijavítást az Áe. nem sorolta a jogorvoslati eszközök közé. A Ket. hatálybalépésekor azonban már mind a két jogintézmény a jogorvoslati fejezetben helyezkedett el.¹¹² 2009. október 1-jétől viszont a Ket. – az Áe. szerkezetének megfelelően – a hatóság döntéseiről szóló fejezetben¹¹³ rendelkezett a kijavításról és a kiegészítésről,¹¹⁴ tehát azok még a fellebbezésről leválasztott döntés-felülvizsgálat fogalmi körébe sem fértek bele. E két döntéskorrigálási típust az Ákr.¹¹⁵ sem sorolja a jogorvoslati eszközök közé, hanem azokat szabályozástechnikailag magához a döntéshez kapcsolja. A fellebbezés alapján történő kiegészítés, illetve kijavítás viszont – a jogorvoslati eljáráson belüli elhelyezkedése miatt – az Áe. és a Ket. szabályozása alapján már jogorvoslati jelleggel bírt.¹¹⁶

Mind a Ket. 97. § (3) bekezdésének a) pontja, mind az Ákr. 113. § (2) bekezdésének a) pontja a hivatalból történő döntéskorrigáláshoz fűzte, illetve fűzi a *saját hatáskörű* eljárás fogalmát, tehát azt mintegy „kisajátítja” a hivatalból induló eljárás során történő döntéskorrigálás számára.

„A döntés saját hatáskörben történő módosítására, illetve visszavonására vonatkozó szabályanyag *jelentős egyszerűsítésen* ment keresztül, az általános szabályokból levezethető kérdéseket az Ákr. nem tartalmazza.”¹¹⁷

A hivatalból, saját hatáskörében történő döntésmódosítás vagy -visszavonás *részletes eljárási szabályait* valóban mindössze egy törvényszakasz két bekezdése rögzíti. Az Ákr. 120. § (1) bekezdése szerint „ha a hatóság megállapítja, hogy a másodfokú hatóság, a felügyeleti szerv vagy a közigazgatási bíróság által el nem bírált döntése jogszabályt sért, a döntését annak közlésétől számított egy éven belül, legfeljebb egy ízben módosítja vagy visszavonja”. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése szerint pedig „törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában a döntést a hatósági igazolványba és bizonyítványba felvett téves bejegyzés kivételével nem lehet módosítani vagy visszavonni, ha az jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot sértene”.

Az Áe. 61. § (4) bekezdése szerint „a határozat módosítását vagy visszavonását jogszabály kizárhatja, vagy külön feltételhez kötheti”. A Ket. 114. § (4) bekezdése – a Ket. 2005. november 1-jei hatálybalépésekor – pedig úgy rendelkezett, hogy „a határozat”¹¹⁸ módosítását vagy visszavonását jogszabály kizárhatja vagy feltételhez kötheti”. Az Ákr. azonban ezt az előírást már nem tartalmazza, mivel az az általános szabályokból levezethető.¹¹⁹

¹¹² Ket. 2009. szeptember 30-ig hatályos 97. § (4) bekezdése és 122–123. §-a.

¹¹³ „Annak ellenére, hogy a Ket. nem a jogorvoslati eljárások között szabályozza a kijavítás, kiegészítés intézményét, valójában jogorvoslati eljárásnak tekintendő, mivel a hatósági döntés hibájának kiküszöbölésére irányul.” HANSÁGI-HAYDN Nóra (2011): A Ket. jogorvoslati rendszerének alkalmazása az ingatlan-nyilvántartási eljárásban. *Res Immobiles*, 5. évf. 2. sz. 59. Forrás: www.resimmobiles.hu/docs/2011_3-4/07.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 04. 30.)

¹¹⁴ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény 69–71. §-hoz fűzött Indokolás.

¹¹⁵ Ákr. 90–91. §.

¹¹⁶ Áe. 48. § (2) bekezdés, Ket. 102. § (5) bekezdés.

¹¹⁷ HAJAS 2016, 24.; HAJAS 2017c, 292–302.

¹¹⁸ A „határozat” kifejezés helyébe 2009. október 1-jétől a „döntés” kifejezés lépett.

¹¹⁹ Ákr. 120. §-ához fűzött Indokolás.

A hivatalból, saját hatáskörben történő döntéskorrigálás *nem szükségszerű része* a közigazgatási eljárásnak, hanem „esetilegesen követi nyomon az alapeljárást”.¹²⁰ Ezt az esetileges jelleget nagyban meghatározza a *jogalkotói szándék (akarat) változása*, illetve *változatossága* is.

Az Ákr. 120. § (1) bekezdése alapján a döntést hozó hatóságnak – függetlenül attól, hogy a döntését milyen eljárási szinten (első, másod- vagy harmadfokon) hozta¹²¹ – a fellebbezés¹²² vagy a keresetlevél¹²³ alapján történő döntéskorrigálás mellett lehetősége van a döntés hivatalból, saját hatáskörben történő módosítására vagy visszavonására is, amely jogi lehetőség ténylegesen egy választást nem biztosító *eljárási kötelezettséget, eljárási kényszert* jelent.¹²⁴

Ezzel a jogalkotó a jogbiztonság elvének hatékonyabb érvényesülése érdekében – viszszatérve az Áe. szabályozási koncepciójához – megteremtette a törvényi rendelkezésen belüli összhangot. A garanciális követelmény miatt ugyanis az érdemi jellegű jogszabálysértést – a továbbiakban említendő törvényi korlátokra tekintettel – minden esetben orvosolni kell, az nem lehet hatósági mérlegelés tárgya. Ezt a szabályt az Ákr. is átvette, és ezzel is összefüggésben 104. § (1) bekezdés *a)* és *e)* pontjában úgy rendelkezik, hogy „a hatóság az illetékességi területén hivatalból *megindítja* az eljárást, ha az eljárás megindítására okot adó körülmény jut a tudomására”, illetve „ezt egyébként jogszabály előírja”.

A hatósági mérlegelés alapján vagy kötelező jelleggel történő alkalmazás mellett előfordulhatnak azonban olyan eljárások is, ahol *kizárt* a döntés hivatalból, saját hatáskörben történő módosítása vagy visszavonása. Ilyen volt például 2017. december 31-ig az ingatlan-nyilvántartási eljárás.

A jogalkotó ugyanis azzal kívánta biztosítani az *ingatlan-nyilvántartás közhitelességéhez fűződő társadalmi érdeket*, hogy bizonyos eljárásokban kizárta annak lehetőségét, hogy a döntést hozó hatóság a saját elhatározásából, vagyis hivatalból módosítsa vagy visszavonja döntését.¹²⁵ Ennek megfelelően az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Inytv.) 54. § (5) bekezdése alapján a bírósági felülvizsgálat, valamint a döntés fellebbezés, továbbá ügyészi felhívás folytán történő módosítását, illetve visszavonását kivéve az ingatlanügyi hatóság a döntést nem vonhatta vissza és nem módosíthatta.

E rendelkezés azonban 2018. január 1-jétől már nem hatályos,¹²⁶ és ebből, valamint az Inytv. 2018. január 1-jétől hatályos 1. § (1a) bekezdéséből¹²⁷ következően ezen eljárásokban is az Ákr. vonatkozó előírásait kell alkalmazni.

A döntés hivatalból, saját hatáskörben történő módosításakor vagy visszavonásakor – az Ákr. által kifejezetten meghatározott törvényi előfeltételek fennállásának vizs-

¹²⁰ FONYÓ 1976b, 313.

¹²¹ FONYÓ 1986, 271.; LŐRINCZ Lajos szerk. (2000): *Eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest, Unió. 299.; KILÉNYI Géza szerk. (2005a): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, KJK-KERSZÖV. 308.

¹²² Ákr. 119. § (1) bekezdés.

¹²³ Ákr. 115. § (1) bekezdés.

¹²⁴ FONYÓ 1986, 269.; KILÉNYI 2005a, 309.

¹²⁵ HANSÁGI-HAYDN 2011, 56.

¹²⁶ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi L. törvény 149. § g) pont.

¹²⁷ „E törvényt alkalmazása során a [...], valamint az Ákr. rendelkezései szerint – az e törvényben meghatározott eljárási szabályok figyelembevételével – kell eljárni.”

gálata mellett – tekintettel kell lenni az *Ákr. belső összefüggéseiből, a törvényi szabályozás logikájából* következő eljárásjogi korlátokra is.

Az Ákr. 119. § (1) bekezdéséből következően a fellebbezés beérkezését követő saját hatáskörű döntéskorrigálásra csak kérelem alapján kerülhet sor. (Ugyanez volt a helyzet a Ket. szabályozása alapján is.¹²⁸) Az eljárások megindulásának (kezdemenyezésének) jellegéből adódóan ugyanis egy döntéssel összefüggésben egyszerre csak *egyfajta*, ügyféli kérelmen vagy a döntést hozó hatóság „hivatalbóli elhatározásán” alapuló *közigazgatási eljárás* indulhat meg, illetve lehet folyamatban.

A fentiekben említett *eljárási kényszerből* is következően a döntés korrigálására általában a jogszabálysértés „hivatalból történő” észlelését követő *legrövidebb időn belül* sort kell keríteni, tehát a döntést hozó hatóságnak az eljárást hivatalból meg kell indítani. (Az első eljárási cselekmény¹²⁹ sok esetben magát az érdemi döntéshozatalt jelenti.) Ha azonban a jogorvoslati lehetőség igénybevételére biztosított törvényi határidő még nem telt le, abban az esetben – az ügy egyedi jellegére is tekintettel – indokolt lehet a *jogorvoslati határidő leteltének*, az esetleges jogorvoslati beadvány (fellebbezés, keresetlevél) megérkezésének a *bevárása*.

A kérelemre induló jogorvoslati eljárásokhoz hasonlóan e speciális jogorvoslati eljárások lefolytatására is csak meghatározott *törvényi előfeltételek (korlátok) együttes fennállása* esetén kerülhet sor.¹³⁰ A korlátok felállításakor azonban a jogalkotó biztosítani igyekezett a *szabályozás kiegyensúlyozottságát*, azaz törekedett az egyéni ügyféli jogok érvényesítése és a közérdek védelme közötti szabályozási összhang megteremtésére is.¹³¹ E korlátok egyrészt *expressis verbis megjelennek* a törvényi előírásokban, másrészt – amint arról a fentiekben már szó volt – azokat az egyes eljárásjogi jogintézmények alkalmazásának vizsgálata során történő *jogértelmezés útján lehet levezetni*.

Az Ákr. 120. § (1) bekezdése is tartalmaz korlátokat. Az Áe. és a Ket. szabályozásához hasonlóan azonban az Ákr. sem határozza meg a *jogszabálysértés jellegét*, amely lehet mind anyagi, mind eljárás jogszabálysértés.¹³² Általánosságban elmondható, hogy az *anyagi*, a döntés címzettjével, illetve jogalapjával összefüggő jogszabálysértések az esetek többségében indokolják a döntés korrigálását, míg az *eljárás* jogszabálysértések közül általában a tényállás döntéshozatalhoz szükséges mértékű tisztázatlanságával, esetleg a döntésen belüli összhang hiányával (például a határozat rendelkező része és indokolása között nincs összhang¹³³) kapcsolatos, illetve az ügy érdemi eldöntését egyébként befolyásoló eljárás jogszabálysértés esetén kell a döntés módosítása vagy visszavonása iránt hivatalból (is) intézkedni. (Erősen szubjektív jellegük miatt sajátos esetet képez a *mérlegelési jogkörben hozott döntések* jogszabálysértő jellegének megállapítása.¹³⁴)

A jogszabálysértő döntés kihatással lehet az *ügyfél terhére*, illetve az *ügyfél javára* is. Sajátos az a helyzet, amikor a jogszabálysértő döntésnek *nincs sem előnyös, sem hátrányos*

¹²⁸ KILÉNYI 2005a, 309.

¹²⁹ Ákr. 104. § (3) bekezdés.

¹³⁰ KILÉNYI 2005a, 309.

¹³¹ Ákr. 114–115. §-ához fűzött magyarázat.

¹³² KILÉNYI 2005a, 309.

¹³³ Például Kúria Kfv.I.35.631/2012/5. számú ítélete, Kúria Kfv.III.37.825/2015/8. számú ítélete.

¹³⁴ Például FONÓ 1976b; FONÓ 1986, 267.; 2/2015. (XI. 23.) KMK vélemény a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatáról.

jogkövetkezménye az ügyfélre nézve. Ilyen lehet például, amikor jogszabály kifejezetten meghatározza, hogy mely esetekben nem kell bizonyos engedélyt stb. kérni (és ebből következően erre vonatkozóan határozatot hozni), a hatóság viszont „feleslegesen” meghozza a határozatot.

A hivatalból történő döntéskorrigálást igénylő jogszabálysértés általában a *döntés* valamely *részelemében*, többnyire a rendelkező és/vagy indokolási részében található, de szélsőséges esetben – az alaki követelmények megsértése esetén (például határozat helyett végzés meghozatala) – érinti magát az *egész döntést* is.¹³⁵

„A felettes szerv vagy a bíróság által már elbírált ügyben az alsóbb fokú szerv a saját határozatát azért nem módosíthatja vagy vonhatja vissza, mert döntési hatásköre átháramlás (devolutio) folytán az adott ügyben megszűnt.”¹³⁶ Fontos, hogy az elbírálási tilalom csak az *érdemi felülvizsgálatra* vonatkozik. „A jogorvoslati kérelem eljárási okból történő elutasítása azonban nem minősül érdemi felülvizsgálatnak, tehát ilyen döntést követően lehetősége van az ügyben eljáró hatóságnak saját hatáskörben a korábbi döntése visszavonására vagy módosítására.”¹³⁷ Ugyanez a jogértelmezés vonatkozik a közigazgatási perekre is.

2009. október 1-jétől a Ket. az elbírálási tilalommal érintett jogorvoslati fórumok körét – a szóhasználat egységesítése szándékának érvényesítéseként – egyrészt pontosította (fellebbezés elbírálására jogosult szerv helyett fellebbezés elbírálására jogosult *hatóság*), másrészt harmadik szereplőként kiegészítette a *felügyeleti szervvel*.¹³⁸ *Ez utóbbi módosítás tulajdonképpen a jogi szakirodalom által elfogadott jogértelmezés*¹³⁹ „törvényerőre emelése” volt.

A Ket. hatálybalépését követő közel négy évben az a jogértelmezés volt irányadó, amely szerint „a bírósági felülvizsgálat iránti keresetlevél benyújtása esetén nem a keresetlevél beérkezte, hanem a bíróság ítélete az a pont, amely megfosztja a *közigazgatási* hatóságot a [...] saját hatáskörben való döntésmódosítás, illetve -visszavonás lehetőségétől”.¹⁴⁰ Ez egyértelműen következett a törvényszöveg („el nem bírált döntése”) nyelvtani értelmezéséből.

2009. október 1-jétől azonban a Ket. 114. § (2) bekezdése egy újabb mondattal, egy *további időbeli korláttal* egészült ki, amely szerint „ha a döntés bírósági felülvizsgálata van folyamatban, a hatóság az *érdemi ellenkérelem előterjesztéséig* vonhatja vissza a döntését”.¹⁴¹ A módosító törvényhez, illetve törvényi rendelkezéshez¹⁴² fűzött indokolás alapján a jogalkotó ezzel kívánta megakadályozni, hogy a hatóságok a per legutolsó szakaszában a vár-

¹³⁵ Az ilyen döntések bírósági felülvizsgálatával kapcsolatban hozta meg a Legfelsőbb Bíróság a 2004. évi CXL. törvény 109. § (1) és (2) bekezdése alapján téves, illetve nem alakszerű formában megjelenő közigazgatási aktus felülvizsgálatáról szóló 1/2009. Közigazgatási jogegységi határozatát. *Magyar Közlöny*, 2009/46. sz. 14144–14147.

¹³⁶ LŐRINCZ 2000, 302.

¹³⁷ SIMON István szerk. (2012): *Pénzügyi jog* II. Budapest, Osiris. 131.

¹³⁸ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény.

¹³⁹ KILÉNYI 2005a, 311.

¹⁴⁰ KILÉNYI 2005a, 311.

¹⁴¹ Ezen új rendelkezés időbeli alkalmazása képezte tárgyát a Kúria már említett Kfv.VI.37.322/2011/8. számú ítéletének.

¹⁴² A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény 84. § (2) bekezdése.

ható bírósági határozatra tekintettel vonják vissza jogszabálysértő döntéseiket. Az Ákr. azonban – tekintettel a Kp. 81. § (1) bekezdés *g*) pontjára – már *nem tartalmazza* e korlátot.

Ezzel összefüggésben merült fel a következő jogértelmezési kérdés: „... logikus az a szabályozás, amely nemcsak a fellebbezés, hanem a keresetlevél benyújtásakor is lehetőséget ad a döntés módosítására vagy visszavonására. Érdekes, hogy *a perrendtartás erre nem fordít figyelmet*, a keresetlevél benyújtásával kapcsolatban a döntés visszavonásával, módosításával nem foglalkozik. Ebből következően nyitott kérdés: az Ákr. 120. § (1) bekezdése szerinti módosításra vagy visszavonásra egy éven belül a hatóságnak a *közigazgatási per folyamatban léte alatt* is lehetősége van? Véleményünk szerint *ettől a hatóság nincs elzárva*, a bíróságnak viszont a perrend rendelkezései szerint kell erre reagálni.”¹⁴³

E kérdésre azonban a Kp. egyértelmű választ ad. A Kp. ugyan kifejezetten nem foglalkozik a közigazgatási döntés visszavonásával vagy módosításával, de 81. § (1) bekezdésének *g*) pontja szerint „a bíróság *az eljárást bármely szakaszában* megszünteti, ha a közigazgatási szerv vagy jogorvoslati szerve a *jogsérelmet* a kereseti kérelemnek eleget téve *orvosolta*”, ami viszont egyértelműen *magában foglalja* a hiányolt előírást.¹⁴⁴ Ebből következően tehát a közigazgatási per folyamán, így akár a per legutolsó szakaszában is, sor kerülhet a keresettel támadott döntés módosítására vagy visszavonására.

A jogszabálysértő döntések kötelező jellegű korrigálásának megkövetelése mellett azonban – szintén garanciális okokból – indokolt a *döntés bizonyos mértékű stabilitásának* megőrzése és ezzel összefüggésben a parttalan felülvizsgálati lehetőség,¹⁴⁵ illetve kötelezettség korlátozása, a döntésre vonatkozó érdemi változtatások meghatározott jogalkalmazói mederbe terelése. Indokolt tehát annak biztosítása, hogy a hatóság döntéskorrigálási kötelezettsége összhangban legyen a *döntések viszonylagos megváltoztathatatlanságához*,¹⁴⁶ illetve *állandóságához* fűződő elvárással. Ennek megfelelően már az Áe. 61. § (3) bekezdésének első mondata is előírta, hogy „a határozat módosítására, vagy visszavonására a közigazgatási szerv csak egy ízben, a határozat közlésétől számított egy éven belül jogosult”.

A Ket. – a jogfolytonosságot megteremtve – szintén a szükséges kiegészítésekkel átvette az Áe. előírásait, és hatálybalépésekor a 114. § (2) bekezdésében úgy rendelkezett, hogy „az (1) bekezdés szerinti eljárás lefolytatására – az Alkotmánybíróság határozata vagy ügyészi óvás¹⁴⁷ alapján indított eljárás kivételével – a hatóság csak *egy ízben*, és ha törvény eltérően nem rendelkezik, *a határozat közlésétől számított egy éven belül* jogosult”.

A döntéskorrigálási lehetőség egy alkalomra történő korlátozásának egyenes következménye, hogy ha a hatóság által hivatalból módosított döntés is jogszabálysértő, akkor annak orvoslására a hatóságnak hivatalból már nincs lehetősége tekintettel arra, hogy a mennyiségi korlát magához a speciális döntéskorrigálási eljáráshoz és nem az egyes jogszabálysértésekhez kötődik. Ettől eltérő jogértelmezés nem lenne összhangban a korlátozás

¹⁴³ PETRIK 2017a, I. 277.

¹⁴⁴ Lásd még PETRIK Ferenc szerk. (2017b): *A közigazgatási eljárás szabályai. Kommentár a gyakorlat számára. II. A közigazgatási perrendtartás magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC. 277.

¹⁴⁵ KILÉNYI 2006, 14.

¹⁴⁶ FONYÓ 1976b, 282.

¹⁴⁷ 2012. január 1-jétől a terminológiai összhang megteremtése érdekében a Ket. „óvás” szövegrésze helyébe a „felhívás” szövegrész lépett. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXIV. törvény 49. § (2) bekezdése.

rendeltetésével. Ilyen esetben a döntést hozó hatóság a jogszabálysértő állapot megszüntetésére irányuló döntéskorrekciót csak a „hatóságon kívüli jelzés”, azaz az ügyfél jogorvoslati beadványa (fellebbezése, keresetlevele) vagy az ügyészi felhívás/fellépés alapján hajthatja végre.

A „közlésétől számított” törvényszövegből következően a jogerőre még nem emelkedett döntést is lehetett módosítani vagy vissza lehetett vonni,¹⁴⁸ és ugyanígy az Ákr. szabályozása alapján is lehetőség van a még véglegessé nem vált döntés¹⁴⁹ ilyen jellegű korrigálására. Amint azonban arról korábban már szó volt, a hatóság be is várhatja az esetleges jogorvoslati kérelem beérkezését, és ebben az esetben már e kérelem alapján kerül sor az eljárás lefolytatására.

Elsődleges törvényi feltétel, hogy „a jóhiszeműségnek és a jogok tényleges gyakorlásának *együttesen* kell meglennie”.¹⁵⁰

Az Ákr. 6. § (3) bekezdése szerint „az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője jóhiszeműségét az eljárásban vélelmezni kell. A rosszhiszeműség bizonyítása a hatóságot terheli.” A törvényi rendelkezésből következően tehát a hatóságot terheli a *bizonyítási kötelezettség*, amely főszabályként, így jelen esetben is, vonzza magával a bizonyítás terhét,¹⁵¹ azaz a hatóság viseli a bizonyítatlanság jogkövetkezményét.

Kivételt képez a jóhiszeműség vizsgálata és bizonyítása alól a hatósági nyilvántartásba, illetve a hatósági igazolványba felvett téves bejegyzés, mivel például egy útlevél esetén – hiába egyértelmű a felperes jóhiszeműsége – a *hatósági nyilvántartás közhitelessége* erősebb joghatással bír.¹⁵²

A jogszerzés miatt a *kötelezettséget megállapító döntés* esetén e szabály nem érvényesül. Ilyen lehet például az adófizetési kötelezettséget jogszabálysértő módon alacsonyabb összegben megállapító adóhatósági határozat.¹⁵³

Fontos kiemelni, hogy a fent említett eljárási törvények *szerzett jogról* rendelkeznek, azonban a közigazgatási eljárásokban jogszerzésre több esetben¹⁵⁴ csak jogerős,¹⁵⁵ illetve a 2018. január 1-jét követően induló és a megismételt eljárásokban¹⁵⁶ hozott végleges határozat alapján kerülhet sor. Ebből következően tehát sem a fellebbezés benyújtására rendelkezésre álló időtartam alatt (kivéve, ha az ügyfél a fellebbezési jogáról lemond¹⁵⁷), sem a fellebbezési eljárásokban nem érvényesül a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme.¹⁵⁸ Ez utóbbi esetben „a fellebbezéssel megtámadott határozatban foglalt jogok a végrehajtásra halasztó hatályú fellebbezés folytán nem gyakorolhatóak”.¹⁵⁹ Értelemszerűen vonatkozik

¹⁴⁸ KILÉNYI 2005a, 306., 309.

¹⁴⁹ Ákr. 82. §.

¹⁵⁰ FONYÓ 1976b, 299.

¹⁵¹ POMÁZI Miklós (2006): Hogyan hasznosíthatók más hatósági eljárásokban az adóztatás rendhagyó jogintézményeinek tapasztalatai? *Magyar Közigazgatás*, 56. évf. 10. sz. 604.

¹⁵² Kúria Kfv.II.37.287/2013/10. számú ítélettel javított Kfv.II.37.287/2013/8. számú – útlevéllügyben hozott – ítélete.

¹⁵³ FONYÓ 1986, 270.

¹⁵⁴ Kivétel az Ákr. 80. § (2) bekezdésében szabályozott jogszerű hallgatás, valamint az Ákr. 80. § (4) bekezdésében szabályozott határozathozatal mellőzésének esete.

¹⁵⁵ Például Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.37.404/2001. számú ítélete.

¹⁵⁶ Ákr. 143. § (1) bekezdés.

¹⁵⁷ Ákr. 118. § (4) bekezdés.

¹⁵⁸ FONYÓ 1986, 269.

¹⁵⁹ Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.584/2009/5. számú ítélete.

ez azokra a többszereplős, esetleg ellenérdekű ügyfelek részvételével folyó eljárások során hozott döntésekre is, ahol a döntés az egyik ügyféllel történő közlés elmaradása miatt nem emelkedett jogerőre,¹⁶⁰ illetve nem vált véglegessé. Előfordulhat továbbá, hogy a hatóság a határozatban csak *megállapítja* a törvény erejénél fogva fennálló jogosultságot, illetve jogi állapotot, következésképpen ebben az esetben „a határozat jogot nem keletkeztet”.¹⁶¹

A *joggyakorlás időtartama* viszont nem lényeges. Egyrészt az időtartamot nem lehet egységesen szabályozni tekintettel arra, hogy a közigazgatási „szervek által alkalmazott anyagi jogszabállyal szabályozott életviszonyok különbözősége egységes határidő megállapítását nem teszi lehetővé”,¹⁶² másrészt „a szerzett jog bármilyen rövid ideig tartó gyakorlása kizárja a határozat módosítását vagy visszavonását”.¹⁶³

3.2.2. Felügyeleti eljárás¹⁶⁴

Az Alaptörvény 15. cikk (2) bekezdése szerint a Kormány a közigazgatás legfőbb szerve, amelyet megillet a szervezetalkítási szabadság, így törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hozhat létre. A Kormány alapvető feladata, hogy gondoskodjon a törvények végrehajtásáról, biztosítsa az államigazgatás jogszerű, hatékony működését.¹⁶⁵

A miniszterek a Kormány általános politikájának keretei között önállóan irányítják az államigazgatásnak a feladatkörükbe tartozó ágazatait és az alárendelt szerveket. A közigazgatás-tudományban az *irányítás* függőségen alapuló hatalmi pozíciót jelent, az irányító képes azt elérni, hogy az irányított az általa megjelölt célt kövesse.¹⁶⁶ Az irányítás a magyar államigazgatásban (és másutt is) domináns szerepet tölt be.¹⁶⁷

A *felügyelet* mint szervezeti igazgatási eszköz az irányítás egyik részjogosítványa. A felügyelet során a felügyelt szerv működésének figyelemmel kísérésén túl a felügyelő szervnek lehetősége van arra, hogy jogszabályban rögzítettek szerint beavatkozzon a felügyelt szerv tevékenységébe – a normáktól való eltérés esetén.

Az államigazgatási szervek felügyeletén az alábbi hatáskörök együttesét kell érteni:

- ha törvény eltérően nem rendelkezik, az államigazgatási szerv vezetésére kinevezés, vezetői megbízás adása, az államigazgatási szerv vezetőjének felmentése, a vezetői megbízás visszavonása, és – ha a törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik – az államigazgatási szerv vezetőjével kapcsolatos egyéb munkáltatói jogok gyakorlása;

¹⁶⁰ A Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.584/2009/5. számú – kereskedelmi hatósági ügyben hozott – ítéletének tárgya ugyan felügyeleti jogkörben hozott döntés volt, azonban az ítéletben a jóhiszemű jogszerzéssel és joggyakorlással összefüggésben rögzített jogértelmezés alkalmazandó a hivatalból, saját hatáskörben történő döntésmódosítás vagy -visszavonás esetén is.

¹⁶¹ Kúria Kfv.VI.37.322/2011/8. számú ítélete.

¹⁶² FONYÓ 1976b, 300.

¹⁶³ FONYÓ 1986, 269.

¹⁶⁴ Az alpont Németh Ilona írása.

¹⁶⁵ 90/2007. (XI. 14.) AB határozat.

¹⁶⁶ *Szervezetirányítás: Felügyelet és ellenőrzés* (2014). Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem Vezetőségi és Továbbképzési Intézet. 6. Forrás: <http://m.ludita.uni-nke.hu/repozitorium/bitstream/handle/11410/10425/Teljes%20szöveg%21?sequence=1&isAllowed=y> (A letöltés dátuma: 2018. 05. 19.)

¹⁶⁷ *Szervezetirányítás: Felügyelet és ellenőrzés*. 2014, 6.

- az államigazgatási szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzése;
- az államigazgatási szerv szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyása;
- jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés az államigazgatási szerv kezelésében lévő közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok, valamint a törvényben meghatározott, az irányítási hatáskörök gyakorlásához szükséges jogszabályban megállapított személyes adatok kezelése felügyeleti hatáskörök vonatkozásában.¹⁶⁸

Az Ákr. több szakaszában is utalást tartalmaz a felügyelettel összefüggésben.¹⁶⁹

A fentebb részletezett felügyelet mint szervezeti igazgatási eszköz nem ugyanazt a tartalmat hordozza, mint az Ákr.-ben megfogalmazott *felügyeleti eljárás*. A felügyelet egy sok szempontból tágabb fogalom. A felügyelet, mint a felsorolt hatáskörökből is kitűnik, a felügyelt államigazgatási szerv több tevékenységére is kiterjed, a felügyeleti eljárás azonban csak a közigazgatási hatósági eljárásra. A Központi Statisztikai Hivatal (a továbbiakban: KSH) felügyeletét a miniszter látja el, de az Ákr.-ben nevesített felügyeleti eljárás a KSH esetében értelmezhetetlen. Felügyelete olyan államigazgatási szerveknek is van, amelyek nem folytatnak közigazgatási hatósági eljárást. A felügyeleti eljárás értelemszerűen csak az Ákr. hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyben hozott döntésre vagy döntés elmaradására terjed ki, olyan szerveket érint, amelyek közigazgatási hatósági ügyeket (is) intéznek. Feltétel, hogy legyen felügyeleti szerv is, mivel ez nem jellemző valamennyi alrendszerre.

Sem a Ket., sem az Ákr. nem sorolja fel tételesen a *felügyeleti szerveket*, hiszen az Alaptörvény 15. cikke alapján a Kormány dönt arról, hogy az egyes államigazgatási feladatokra milyen típusú közigazgatási szervet hoz létre.

Az alábbiakban néhány példát mutatunk be a felügyeleti szervek meghatározására.

- Az Ákr. szerint felügyeleti szervként *az országos vízügyi hatóság* jár el a vízgazdálkodással összefüggő hatósági jogkört gyakorlók vonatkozásában.¹⁷⁰
- A fővárosi és megyei kormányhivatal örökségvédelemmel kapcsolatos feladatköreinek gyakorlásával összefüggésben *a miniszter* az Ákr. szerinti felügyeleti szerv.¹⁷¹
- *A fővárosi és megyei kormányhivatal* jogosult az Ákr.-ben a felügyeleti szervre ruházott jogkörök gyakorlására, ha az elsőfokú hatóság a járási (fővárosi kerületi hivatal) vagy a helyi önkormányzat jegyzője. (Ettől eltérően törvény vagy kormányrendelet más hatóságot jelölhet ki.¹⁷²)
- A közigazgatási hatósági ügyek tekintetében a területi kamara felügyeleti szerve *az országos kamara*, az országos kamara felügyeleti szerve *a miniszter*.¹⁷³

A Ket. 116. §-a alapján főszabályként felügyeleti szervként az a hatóság járt el, amely a felbontás elbírálására jogosult volt, vagy jogosult lett volna.

¹⁶⁸ 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról 4. §.

¹⁶⁹ Ákr. 3. §, 15. §, 18. §, 24. §, 43. §, 56. §, 104. §, 113. §, 121. §, 131. §.

¹⁷⁰ 72/1996. (V. 22.) Korm. rend. 1. § (1) és (2) bekezdés.

¹⁷¹ 68/2018. (IV. 9.) Korm. rend. 3. § (2) bekezdés.

¹⁷² 2010. évi CXXVI. törvény 16/A. §.

¹⁷³ 1996. évi LVIII. törvény 38. § (2) bekezdés.

Az Ákr.-ben a felügyeleti jogkört nem feltétlenül az a szerv gyakorolja, amelyik a fellebbezés elbírálására jogosult. A felügyeleti eljárást az Ákr. a IX. fejezetben a jogorvoslati eljárások között tárgyalja.

A felügyeleti eljárás a döntés módosítása vagy visszavonása a hatóság saját hatáskörében és az ügyészségről szóló törvény szerinti ügyészi felhívás és fellépés nyomán indított eljárás mellett hivatalból induló jogorvoslati eljárás.

Amint azt az Alkotmánybíróság megállapította: „A közigazgatási eljárásban az ügyfelek jogainak védelmét szolgáló, az ügyfél számára biztosított jogorvoslati eszközök és a jogorvoslatokhoz kapcsolódóan szabályozott jogerő csak a közigazgatási ügyek egy szűk körében nyújt garanciát a közigazgatási határozatok törvényességének és a jogbiztonságának érvényesítésére.”¹⁷⁴

Törvénysértő határozat vonatkozásában nemcsak az ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem a közérdek is sérülhet. Előfordulhat olyan eset – mutat rá az Alkotmánybíróság –, hogy az ügyfél számára kedvező, de törvénysértő határozat a közérdeket sérti¹⁷⁵ (például Natura 2000 területen történő építkezésnél a természetvédelmi jogszabályi rendelkezések figyelmen kívül hagyása).

Fontos, hogy „[a] törvényesség követelményeinek érvényesítése érdekében a közigazgatási eljárásjogi szabályozás olyan, a törvényesség biztosítását szolgáló jogintézményeket tartalmaz, amelyek lehetővé teszik, hogy a jogsértő közigazgatási határozat akkor is orvoslást nyerjen, ha az ügyfél nem élt jogorvoslathoz való jogával”¹⁷⁶

Ilyen jogintézmény volt az Et.-ben a felügyeleti intézkedés,¹⁷⁷ a Ket.-ben a felügyeleti eljárás.¹⁷⁸

A felügyeleti eljárás hivatalból induló eljárás. A hivatalbóli eljárás megindítására okot adó körülményt a hatóság saját hatáskörében maga is megállapíthatja például egy ellenőrzés során, de bárki kezdeményezheti is.

Hatósági eljárás akkor indul, ha az ellenőrzés során jogsértés tapasztalható.

A kezdeményezés ellenére sem lesz kérelemre induló az eljárás, hiszen annak megindításáról a hatóság dönt. Ebben az esetben a kérelmező nem válik ügyfélle.¹⁷⁹

Az Et. külön fejezetben szabályozta a fellebbezési eljáráson kívüli sérelem orvoslását, nevesítve a felügyelet, panasz és közérdekű bejelentés orvoslását.¹⁸⁰

Amint arról az Et. indokolása is szólt, a rendelkezések nem a panaszjog szabályozására irányultak, hanem arra, hogy megállapítsák az államigazgatási szervek jogait és kötelezettségeit, ha ilyen típusú bejelentéssel találkoznak eljárásuk során.¹⁸¹

Ezen rendelkezések hatályukat veszítették az 1977. évi I. törvény megszületésével, amely a közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról szólt.

¹⁷⁴ 2/2000. (II. 25.) AB határozat.

¹⁷⁵ 2/2000. (II. 25.) AB határozat.

¹⁷⁶ 2/2000. (II. 25.) AB határozat.

¹⁷⁷ 1957. évi IV. törvény 61. §.

¹⁷⁸ 2004. évi CXL. törvény 115. §.

¹⁷⁹ Boros 2016a, 1–11.

¹⁸⁰ Et. 62–71. §.

¹⁸¹ Indokolás az Et.-hez. Forrás: <https://uj.jogtar.hu/#doc/db/4/id/95700004.TVI/> (A letöltés dátuma: 2018. 05. 19.)

Bár a panaszokat külön jogszabály alapján vizsgálják ki,¹⁸² napjainkban is van kapcsolódási pont a panaszok, a közérdekű bejelentések és az államigazgatási eljárás között.

Gyakran a hatóság a panaszostól szerez tudomást olyan tényről, amely alapján felügyeleti eljárást indít.

Természetesen arra is van példa, hogy a hatóság nem él a felügyeleti eljárás lehetőségével, mert az eljárás megindítására okot adó körülményt nem tapasztalt.¹⁸³

Ha a hatóság nem él a felügyeleti eljárás lehetőségével, az nem tekinthető a közigazgatási szerv hallgatásának.¹⁸⁴

A felügyeleti szerv hivatalból megvizsgálhatja az ügyben eljáró hatóság eljárását, illetve döntését, és ennek alapján

- megteszi a szükséges intézkedést a jogszabálysértő mulasztás felszámolására, illetve
- gyakorolja a (2) bekezdésben szabályozott felügyeleti jogkört.¹⁸⁵

A jogszabály feltételes módban fogalmaz, amikor azt mondja, hogy a hatóság *megvizsgálhatja* az ügyben eljáró hatóság eljárását, illetve döntését. Ez azonban nem mérlegelési lehetőséget jelent, hiszen az arra okot adó körülmények észlelése esetén az eljárás megindítása a hatóság számára kötelezettség.¹⁸⁶

Köteles azonban a felügyeleti szerv az ügyészi felhívás alapján lefolytatni a felügyeleti eljárást és dönten az ügyészi felhívásban foglaltakról.

A felügyeleti szerv köteles megsemmisíteni a döntést akkor is, ha az Ákr. 123. §-ában nevesített semmisségi okot észlel.

A felügyeleti jogkör gyakorlásának nincs hatásköri fokozata, első- és másodfokú döntés is megváltoztatható, amely típusát tekintve lehet határozat vagy végzés. A vizsgálendő döntés lehet véglegessé vált, de akár a jogorvoslati határidő letelte előtt is elindítható a felügyeleti eljárás.¹⁸⁷

Mivel a felügyeleti jogkört gyakorló szerv és a másodfokú döntés meghozatalára feljogosított szerv különböző lehet, érdekes kérdéseket vethet fel az ugyanazon ügy vonatkozásában azonos időtartamban folyó két jogorvoslati eljárás (felügyeleti eljárás és párhuzamosan fellebbezési eljárás).

Rendkívül zavaró a normaszövegben az *illetve* kötőszó használata, mivel több jelentéssel is rendelkezik. Jelenthet vagylagosságot, és az együttesség kifejezésére is alkalmas, tehát jelentheti a „vagy” és az „és” kötőszót egyaránt.¹⁸⁸ Álláspontom szerint a normaszövegben az *illetve* kötőszó az eljárást és a döntést egyaránt vizsgálandónak tekinti.

A felügyeleti szerv számára alapvetően két eszközt biztosít a törvény, *megteszi a szükséges intézkedést a jogszabálysértő mulasztás felszámolására, illetve gyakorolja*

¹⁸² 2013. évi CLXV. törvény a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről.

¹⁸³ A bejelentő azt kifogásolta, hogy a galambtartók tevékenysége sérti a lakosok egészséges környezethez fűződő jogait. A Pest Megyei Kormányhivatal a közérdekű bejelentést megvizsgálta, és felügyeleti eljárásra okot adó körülményt nem tapasztalt. Forrás: www.ajbh.hu (A letöltés dátuma: 2018. 05. 19.)

¹⁸⁴ KGD2016. 68.

¹⁸⁵ Ákr. 121. § (1) bekezdés.

¹⁸⁶ PETRIK 2017a, I. 32.

¹⁸⁷ PETRIK 2017a, I. 300.

¹⁸⁸ A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 7. § (3) bekezdése szerint az „illetve” kötőszó csak kivételesen alkalmazható.

a törvényben szabályozott felügyeleti jogkört. Ebben a szöveggörnyezetben az „illetve” kötőszó értelemszerűen a „vagy” kötőszót helyettesíti.

Az Ákr. 15. § (2) bekezdése szerint: „[h]a a hatóság – jogszerű hallgatás esetét kivéve – eljárási kötelességének az ügyintézési határidőn belül nem tesz eleget, a jogszabályban meghatározott felügyeleti szerve az eljárás lefolytatására utasítja. Ha nincs felügyeleti szerv, vagy az nem intézkedik, az eljárás lefolytatására a közigazgatási perben eljáró bíróság (a továbbiakban: közigazgatási bíróság) kötelezi a hatóságot.”

Az elsőfokú gyámhatóságnál összesen tíz ugyanazon ügyfél által benyújtott kapcsolattartás végrehajtása iránti kérelem ügyében volt eljárás folyamatban. Az ügyfél az alapvető jogok biztosához fordult, aki a másodfokú gyámhatóságot megkereste. A másodfokú gyámhatóság az elsőfokú gyámhatóságot arra utasította, hogy 8 napon belül bírálja el a kérelmeket.¹⁸⁹

A felügyeleti szerv felügyeleti jogkörei:

- megváltoztatja a jogszabálysértő döntést;
- megsemmisíti a jogszabálysértő döntést;
- megsemmisíti a jogszabálysértő döntést, és a döntést hozó hatóságot új eljárásra utasítja.

A felügyelet során kizárólag a *jogsértő döntés* megváltoztatására vagy megsemmisítésére van lehetőség, célszerűségi vizsgálatra nincs.

A *megváltoztatás* tartalma szerint irányulhat a döntés egészének vagy csak egy részének megváltoztatására, illetve a megváltoztatás történhet az ügyfél javára vagy hátrányára.¹⁹⁰ A megváltoztató döntés (reformatórius döntés) erősebb jogosítványt biztosít a felügyeleti szerv számára, mint a *megsemmisítő* (kasszációs döntés). A reformatórius döntés esetében maga hozza meg a döntést, kasszációs döntés meghozatala esetén a döntési jogosultság visszakerül.¹⁹¹

A felügyeleti eljárás korlátai:

- a jogszabálysértő döntést a felügyeleti szerv legfeljebb egy ízben változtathatja meg, vagy semmisítheti meg;
- nem változtatható meg a döntés és nem is semmisíthető meg, ha
 - ad a) azt a közigazgatási bíróság érdemben elbírálta;
 - ad b) az Ákr. 123. §-ában meghatározott idő a semmisségi ok esetében eltelt;
 - ad c) semmisségi ok hiányában az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértene;
 - ad d) öt év eltelt a döntés véglegessé válásától, vagy ha az hosszabb, a teljesítési határidő utolsó napjától számítva.

A jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok kapcsán érdemes arra figyelni, hogy önmagában a jóhiszeműen szerzett jog nem lehet korlátja felügyeleti eljárásban a döntés megváltoztatásának és megsemmisítésének, a jóhiszeműen szerzett jog gyakorlását is meg kell kezdeni

¹⁸⁹ AJB-6855/2016.

¹⁹⁰ BOROS–DARÁK 2018, 239.

¹⁹¹ BOROS–DARÁK 2018, 239.

tekintettel arra, hogy konjunktív feltételről van szó, csupán jogszerzés esetén az ügyfél nem részesül törvényi védelemben.

Jogszerzésből és annak gyakorlásából is csak a jogerő beállításától beszélhetünk, az ügyfelet a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogainak védelme csak a jogerős határozat birtokában illeti meg.¹⁹²

„[...] a törvényhozó a jogbiztonság követelményét a törvényesség követelménye elé helyezi. Hatályosulni enged jogszabálysértő határozatokat annak érdekében, hogy a határozatból jóhiszeműen jogot szerző jogalanyoknak a már végrehajtott határozat megsemmisítésével, megváltoztatásával kárt ne okozzon.”¹⁹³ A felügyeleti döntés elleni jogorvoslat *a közigazgatási per*.

A felügyeleti eljárás legfontosabb ismérveit az alábbi táblázat foglalja össze.

3. táblázat
Felügyeleti eljárás, Ákr. 121. §

az eljárást lefolytató szerv	felügyeleti szerv
eljárási kötelezettség	alapvetően a felügyeleti szerv szabadon dönt, de törvény kivételesen állapít meg eljárási kötelezettséget
az eljárás kezdeményezésének módja	hivatalból induló
az eljárás jellemzője	közigazgatáson belüli hivatali eljárás
az eljárás megindítására nyitva álló határidő	bármikor megindítható
az eljárás terjedelme szerint	jogszerűségi
az eljárás célja	jogszabálysértés orvoslása
gyakorisága	egy ízben
felügyeleti eljárásban vizsgált döntést hozó vagy mulasztó szerv típusa	elsőfokú szerv, másodfokú szerv
az eljárásban vizsgálandó döntés típusa	határozat, végzés, végleges, nem végleges, jogorvoslati eljárás alatt
a felügyeleti szerv által hozott döntés típusa	végzés, határozat
az eljárás tartalma	• a jogszabálysértő mulasztás felszámolása • a jogszabálysértő döntés megváltoztatása • a jogszabálysértő döntés megsemmisítése • a jogszabálysértő döntés megsemmisítésére és új eljárásra utasítás
az eljárás korlátai	• ugyanazon döntés kapcsán legfeljebb egy ízben járhat el • a bíróság érdemben már elbírált a döntést • semmisségi ok esetén a jogszabályban foglalt idő eltelt • jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértene az ügyfélnek (semmisségi ok hiányában) • a kötelezettséget megállapító döntés véglegessé válásáról vagy a teljesítési határidő utolsó napjától – amennyiben az hosszabb – számított öt év eltelt
jogorvoslat	közigazgatási per

Forrás: a szerző szerkesztése

¹⁹² A Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.584/2009/5. számú ítélete.

¹⁹³ 2/2000. (II. 25.) AB határozat.

3.2.3. Az ügyészi felhívás és fellépés nyomán indított eljárás¹⁹⁴

Az Ákr. 122. §-a úgy rendelkezik, hogy ha az ügyész az ügyészségről szóló törvény alapján felhívással él, vagy sikertelen felhívás esetén fellép, a hatóság az ügyész által kifogásolt döntését korlátozás nélkül módosíthatja, megváltoztathatja, illetve visszavonhatja, megsemmisítheti azt akkor is, ha a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó jogszabály ezt egyébként korlátozza, vagy nem teszi lehetővé. E rendelkezés által az Ákr. továbbviszi azt a már a Ket.-ből is jól ismert gyakorlatot, hogy az ügyészségnek a közérdekvédelmi feladata körében való eljárására nem rendel különös eljárási szabályokat – nem tartalmazza az ügyészi fellépés fajtáit, részletes szabályait –, hanem az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvényt (a továbbiakban: Ütv.) mint általános háttérjogszabályt rendeli alkalmazni e körben azzal, hogy visszaüt az Ütv. vonatkozó rendelkezéseire, az ügyészség közérdekvédelmi feladataira.¹⁹⁵ Ugyanakkor – a korábbi Ket.-es szabályozáshoz képest – többletjogosítványokat és eljárási kötelezettséget teremt a hatóság számára e rendelkezéssel, hiszen az ügyész által kifogásolt döntés esetén a hivatalbóli döntés módosítására vagy visszavonására rendelkezésre álló egyéves időkorlátot¹⁹⁶ áttörve, időkorlátozás nélkül teszi lehetővé a hatóság számára a döntés korrigálását. E korrekcióra szervi oldalról sor kerülhet akár a döntést hozó hatóság által saját hatáskörben történő döntésmódosítással vagy visszavonással (megsemmisítéssel), akár a felügyeleti szerv által felügyeleti jogkörben való eljárása során egyaránt.¹⁹⁷

Ahhoz tehát, hogy a hatóság az Ákr. 122. §-ának megfelelően jogszerűen eljárhasson, előfeltételt képez az ezt megelőző ügyészi felhívás vagy – a felhívás eredménytelensége esetén – az ügyészi fellépés.¹⁹⁸ Erre vonatkozóan szükséges tehát áttekinteni az ügyészség közérdekvédelmi feladatát szabályozó törvényi rendelkezéseket is.

Az ügyészség közérdekvédelmi feladatának jogi alapját az Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdése rögzíti, amely – többek közt – kimondja, hogy az ügyészség üldözi a bűncselekményeket, fellép más jogsértő cselekményekkel és mulasztásokkal szemben, valamint elősegíti a jogellenes cselekmények megelőzését. Az Alaptörvény 29. cikk (2) bekezdés *d)* pontja tovább pontosítja e rendelkezést azzal, hogy kimondja, a legfőbb ügyész és az ügyészség a közérdek védelmezőjeként az Alaptörvény vagy törvény által meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol. Ezen alaptörvényi rendelkezéseknek megfelelően lépett hatályba az Alaptörvénnyel egyidejűleg 2012. január 1-jén az Ütv. Az Ütv. 1. § (2) bekezdése alapelvei szinten rögzíti, hogy az ügyészség a közérdek védelme érdekében közreműködik annak biztosításában, hogy mindenki betartsa a törvényeket.¹⁹⁹

Az Ütv. az ügyészség közigazgatási hatósági eljárást érintő közérdekvédelmi feladataira vonatkozó általános és különös szabályait a IV. fejezetében helyezte el. Ezen belül az Ütv. 29. § (1) bekezdése rögzíti azt, hogy az ügyész ellenőrzi a közigazgatási hatóságok, valamint a bíróságon kívüli más jogalkalmazó szervek által hozott egyedi, bíróság által felül nem bírált jogerős vagy végrehajtható döntések, valamint hatósági intézkedések

¹⁹⁴ Az alpont Vincze-Csapó Emese írása.

¹⁹⁵ PATYI András szerk. (2019c): *A közigazgatási hatósági eljárásjog jogintézményei*. Budapest, Dialóg Campus. 567.

¹⁹⁶ Ákr. 120. § (1) bekezdés.

¹⁹⁷ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 122. §-hoz fűzött Indokolása.

¹⁹⁸ PATYI András szerk. (2019c): *A közigazgatási hatósági eljárásjog jogintézményei*. Budapest, Dialóg Campus. 553.

¹⁹⁹ TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (2012): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG-Orac Kiadó. 287–305.

törvényességét. Ezzel általánosságban határozza meg az ügyészség közérdekvédelmi feladatának terjedelmét.

Rendelkezik továbbá az Ütv. az ügyészi közérdekvédelmi feladat ellátása során alkalmazható jogi eszközökről is azzal, hogy kimondja, az ügyészség a jogszabályok megsértése esetén – törvényben meghatározott esetekben és módon – fellép a törvényesség érdekében.²⁰⁰ Az ügyészségnek az igazságszolgáltatás közreműködőjeként gyakorolt, büntetőjogon kívüli közérdekű feladat- és hatásköreiről tehát egyrészt az Ütv., másrészt külön törvények rendelkeznek.

Az ügyész ezen hatásköreit a törvényt sértés kiküszöbölése érdekében elsősorban bírósági peres és nemperes eljárások megindításával (a továbbiakban együtt: perindítási jog), valamint hatósági eljárások kezdeményezésével és jogorvoslat előterjesztésével gyakorolja (a továbbiakban együtt: ügyészi fellépés).²⁰¹

Az ügyészség tehát a közérdekvédelmi tevékenysége keretében törvényben meghatározott esetekben és módon:

- peres és nemperes eljárást, valamint törvényben szabályozott egyéb eljárást indít és kezdeményez, illetve azokban részt vesz;
- a tudomására jutott jogsértés vagy jogsértő mulasztás esetén ellenőrzi a hatósági jogkört gyakorló, illetve a bíróságon kívüli más jogalkalmazó szervek bíróság által felül nem vizsgált jogerős, végleges vagy végrehajtható egyedi döntéseinek, valamint hatósági intézkedéseinek és eljárásának törvényességét;
- törvényben meghatározott szervezetek és szervek eljárása, döntései és működése felett törvényességi ellenőrzést gyakorol.²⁰²

Az eljáráskezdeményezési jogkörében az ügyész a tudomására jutott jogsértés vagy jogszabálysértő mulasztás miatt jogszabályban megállapított feltételek fennállása esetén büntető, fegyelmi, szabálysértési, illetve hatósági eljárást, büntetés-végrehajtási ügyekben kártérítési, illetve személyiségi jogsértés miatt járó sérelemdíj megfizetése iránti eljárást egyaránt kezdeményezhet.²⁰³

Az ellenőrzésre vonatkozó törvényi rendelkezés jelentős változást hozott az ügyész közérdekvédelmi feladatai tekintetében, hiszen a korábbi szabályozás²⁰⁴ az ügyészség közérdekvédelmi feladatai kapcsán e jogintézményt törvényességi felügyeletként definiálta.²⁰⁵ A változás oka, hogy a korábbi „törvényességi felügyelet” terminológia dogmatikailag pontatlan volt, hiszen a közigazgatási jogban a felügyeleti jogkör – főszabályként – többek között a felügyelt szerv döntéseinek megsemmisítését és új eljárásra utasítását is magában foglalja. Ilyen jogköre pedig az ügyészségnek nem volt, és az Ütv. sem kívánt ilyen terjedelmű jogkört biztosítani az ügyészség számára.²⁰⁶

²⁰⁰ Ütv. 1. § (2) bekezdés.

²⁰¹ Ütv. 26. § (1) bekezdés.

²⁰² 3/2012. (I. 6.) LÜ utasítás az ügyészség közérdekvédelmi feladatairól 1. § (1) bekezdés a)–c) pontja.

²⁰³ Ütv. 5. § (1) bekezdés.

²⁰⁴ 1972. évi V. törvény a Magyar Köztársaság ügyészségéről.

²⁰⁵ VARGA Zs. András (2004): Az ügyészség. In PETRIK Ferenc szerk: *Alkotmány a gyakorlatban. Kommentár a gyakorlat számára*. Budapest, HVG-Orac Kiadó. 403.

²⁰⁶ Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény Indokolása.

A közérdekvédelmi feladatok közös szabályai között rögzíti az Ütv., hogy – törvény eltérő rendelkezésének hiányában – az ügyész intézkedésének megalapozása érdekében hivatalból vizsgálatot folytat, ha a tudomására jutott adat vagy más körülmény megalapozottan súlyos törvénytárgyalásra, mulasztásra vagy törvénytárgyaló állapotra (a továbbiakban együtt: törvénytárgyalás) utal.²⁰⁷ Sor kerülhet az ügyészi eljárás megindítására akkor is, ha az ügyészhez a jogszabálytárgyaló hatósági döntés, intézkedés ellen, mulasztás miatt, valamint a peres és nemperes eljárásokban való részvétele, illetve más magánjogi intézkedése érdekében kérelmeket, közérdekű bejelentéseket, panaszokat, jogtárgyalásra utaló jelzéseket (a továbbiakban együtt: kérelem) intéznek.²⁰⁸ Természetesen, ha az ügyész a hozzá intézett kérelem vizsgálatára nem rendelkezik hatáskörrel, akkor gondoskodik annak áttételéről a hatáskörrel rendelkező szervhez.²⁰⁹ Amennyiben a kérelem vizsgálata során azt állapítja meg, hogy az alaptalan, indokolt állásfoglalásával elutasítja azt. Ezen elutasító döntés ellen a kérelmező az állásfoglalás kézbesítésétől számított 8 napon belül a felettes ügyészséghez fordulhat a felülvizsgálat érdekében. Az erre vonatkozó lehetőségről a kérelmezőt az állásfoglalásban tájékoztatni kell.²¹⁰ Természetesen az ügyész – törvény eltérő rendelkezése hiányában – mellőzheti a kérelem érdemi elbírálását is, ha azt nem határidőben, vagy nem a jogosult terjesztette elő, vagy a kérelmet változatlan tényállás mellett az ügyészség már korábban elbírálta, vagy a kérelmező a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőséggel nem élt, továbbá ha a kérelmet a sérelmezett határozat jogerőre emelkedésétől, illetve a végrehajtás elrendelésétől számított egy éven túl nyújtják be. Ebben az esetben is az elbírálás mellőzéséről és annak okáról kell a kérelmezőt tájékoztatni.²¹¹

Az ügyész ellenőrzés folytán keletkező jogviszonyait tekintve megfigyelhető azok kettőssége:

- Egyfelől speciális eljárási jogviszony jön létre a közigazgatási hatóság és az ügyész között, azzal, hogy az ügyész nem ügyfél, nem egyéb eljárási résztvevő és nem is közigazgatási hatóság, hiszen közvetlenül az alkotmányon alapuló, saját eljárási jogokat gyakorol a törvényesség érdekében.
- Másfelől az ügyész és az ügyfél között speciális közjogi jogviszony jön létre, amelyre nem az Ákr., hanem az Ütv. rendelkezései²¹² lesznek az irányadók.²¹³

A törvénytárgyalás kiküszöbölése kapcsán ügyészség kizárólag azt vizsgálja, hogy a hatáskörébe tartozó szerv vagy szervezet eljárása, működése, illetve döntése törvényes-e. Ezen belül törvényellenesnek csak az olyan magatartás, döntés vagy intézkedés tekintendő, amely ellenében áll az Alaptörvénnyel, a jogszabállyal, az Európai Unió általános hatályú, közvetlenül alkalmazandó kötelező jogi aktusával, az Alkotmánybíróság határozatával, a Kúria jogegységi határozatával, a közjogi szervezetszabályozó eszközzel, továbbá a jogszabályi keretek között kiadott belső normával. Fontos megemlíteni, hogy az ügyész a törvényellenesség esetében is csak *súlyos törvénytárgyalás* esetén, a *törvényesség helyreállítása érdekében*

²⁰⁷ Ütv. 26. § (2) bekezdés.

²⁰⁸ 3/2012. (I. 6.) LÜ utasítás az ügyészség közérdekvédelmi feladatairól 17. § (1) bekezdés.

²⁰⁹ Ütv. 5. § (2) bekezdés.

²¹⁰ Ütv. 5. § (3) bekezdés.

²¹¹ Ütv. 5. § (4) bekezdés.

²¹² Ütv. 5. §-a

²¹³ PATYI András szerk. (2019c): *A közigazgatási hatósági eljárásjog jogintézményei*. Budapest, Dialóg Campus. 556.

léphet fel a közérdek védelmében.²¹⁴ Szintén kiemelendő – egyfajta negatív hatásköri rendelkezésként –, hogy valamely döntés célszerűségi, szakmai és gazdaságossági vizsgálata törvény eltérő rendelkezése hiányában nem tartozik az ügyészség hatáskörébe,^{215 216} továbbá az is, hogy a jogszabályban biztosított mérlegelési jogkörön alapuló döntések esetében az ügyészség kizárólag azt vizsgálhatja meg, hogy a döntés meghozatala a jogszabályban meghatározott mérlegelési szempontok figyelembevételével, okszerűen történt-e.²¹⁷

A megállapított törvénysértés esetén tehát – többek közt – hatósági eljárás kezdeményezésének van helye, ha az ügyész által észlelt valamely magánszemély, jogi személy vagy jogi személyiség nélküli szervezet cselekvése vagy mulasztása következtében megvalósult jogszabálysértés miatt közigazgatási hatósági eljárás lefolytatása indokolt.²¹⁸ Ebben az esetben az ügyész a jogszabályban megállapított feltételek fennállása esetén eljárást kezdeményező iratot küld a hatáskörrel rendelkező szervnek, amelynek tartalmaznia kell a rendelkezésre álló adatokat, a megállapított tényállást, az eljárás kezdeményezésére okot adó jogszabály megjelölését, az ügyészi kezdeményezés tényét, valamint a rendelkezésre álló bizonyítékokat.²¹⁹ A kezdeményezés címzettje érdemi döntésének egy példányát köteles az ügyésznek haladéktalanul megküldeni.²²⁰ Amennyiben a címzett az érdemi döntés megküldésére irányuló kötelezettségének nem tesz eleget, erről az ügyész a felettes, ennek hiányában a felügyeleti szervet tájékoztatja. Ha a hatóság eljárási kötelezettségének nem tesz eleget, az ügyész közigazgatási pert indíthat a hatóság eljárásra kötelezése iránt.^{221 222}

A megállapított törvénysértés esetén az ügyész fellépésre akkor köteles – törvény eltérő rendelkezése hiányában –, ha a törvénysértés megszüntetésére hivatott szerv az Alaptörvényben, valamint törvényben és más jogszabályban vagy közjogi szervezetszabályozó eszközben meghatározott kötelezettsége ellenére a szükséges intézkedést nem teszi meg, vagy ha a törvénysértésből eredő jogsérelem elhárítása érdekében azonnali ügyészi intézkedésre van szükség.²²³ Azonnali ügyészi intézkedést igényel különösen az emberi életet vagy egészséget veszélyeztető helyzet felszámolása vagy következményeinek mérséklése, illetve ha a késedelem jelentős vagy helyrehozhatatlan kárral járna.²²⁴ E feladatok teljesítése érdekében az ügyészség elősegíti, hogy a hatósági jogkört gyakorló, illetve bíróságon kívüli jogvitát intéző szervek a jogszabályok rendelkezéseit megtartsák.²²⁵

Fontos eljárási szabály tehát, hogy ügyészi fellépés esetén, ha az ellenérdekű fél a fellépésre okot adó körülményt saját maga is orvosolni tudja, az ügyész a fellépését megelőzően önkéntes teljesítésre történő *felhívással élhet* az érintett felé. E felhívás lényege, hogy 60 napon belüli határidő tűzésével indítványozza az ellenérdekű félnél – közigazgatási hatósági döntések esetében az ügyész a felhívását az ügyben eljáró szerv felügyeleti

²¹⁴ 3/2012. (I. 6.) LÜ utasítás az ügyészség közérdekvédelmi feladatairól 2. § (1) és (2) bekezdés.

²¹⁵ 3/2012. (I. 6.) LÜ utasítás az ügyészség közérdekvédelmi feladatairól 2. § (4) bekezdés.

²¹⁶ PATYI András szerk. (2019c): *A közigazgatási hatósági eljárásjog jogintézményei*. Budapest, Dialóg Campus. 555.

²¹⁷ 3/2012. (I. 6.) LÜ utasítás az ügyészség közérdekvédelmi feladatairól 2. § (5) bekezdés.

²¹⁸ 3/2012. (I. 6.) LÜ utasítás az ügyészség közérdekvédelmi feladatairól 29. § (1) bekezdés.

²¹⁹ 3/2012. (I. 6.) LÜ utasítás az ügyészség közérdekvédelmi feladatairól 29. § (2) bekezdés.

²²⁰ Ütv. 5. § (1) bekezdés.

²²¹ Ákr. 114. § (2) bekezdés.

²²² PATYI András szerk (2019c): *A közigazgatási hatósági eljárásjog jogintézményei*. Budapest, Dialóg Campus. 563. .

²²³ Ütv. 1. § (2) bekezdés.

²²⁴ 3/2012. (I. 6.) LÜ utasítás az ügyészség közérdekvédelmi feladatairól 3. §.

²²⁵ Ütv. 2. § (1) bekezdés g) pont.

szervéhez nyújtja be, ha azonban a döntést hozó szervnek nincs felügyeleti szerve, vagy felügyeleti szerve a Kormány, vagy ha az ügyben felügyeleti intézkedés jogszabály alapján kizárt, a felhívást az ügyész a döntést hozó szervhez nyújtja be²²⁶ – a törvénysértés megszüntetését. Ebben az esetben a felhívás címzettje a megadott határidőn belül az iratok megküldésével köteles tájékoztatni az ügyészt arról, hogy a törvénysértést orvosolta, testületi döntést igénylő esetben a testület összehívásáról intézkedett, vagy – indokai kifejtésével – arról, hogy a felhívásban foglaltakkal nem ért egyet.²²⁷

Ügyészi fellépésre mindezek alapján tehát akkor kerül sor, ha a felhívás címzettje az ügyész által megadott határidőn belül a felhívásban foglaltaknak nem tesz eleget, nem válaszol, vagy a felhívásban foglaltakkal nem ért egyet. A fellépésre az ügyésznek az általa megadott határidő elteltétől számított 30 napon belül van módja, ennek hiányában – ha az ügyész törvényben meghatározott fellépési joga mérlegelésen alapul, és a fellépés mellőzéséről dönt – az ügyész értesíti a címzettet az eljárása megszüntetéséről. Testületi döntést igénylő esetben ezt a határidőt a testület döntést hozó ülésének időpontjától kell számítani.²²⁸

Ha a jogsértés megszüntetésére felszólító ügyészi felhívásban megállapított határidő eredménytelenül eltelt, az ügyész közigazgatási pert indíthat a hatóság alapügyben hozott, véglegessé vált döntése ellen.²²⁹ E szabályozás célja, hogy – ellentétben a korábbi szabályozással, amely a bírósági felülvizsgálat-kérés jogát az ügyészi óvást elutasító határozathoz kötötte – a felhívás címzettjének esetleges elutasító magatartása esetén arra biztosítson jogosultságot az ügyésznek, hogy közvetlenül magát a törvénysértőnek tartott döntést támadhassa meg a bíróság előtt, hiszen az ügyészi felhívás a törvénysértés megszüntetését kell, hogy célizza.²³⁰

Abban az esetben, ha az ügyész eljárása során törvénysértésnek nem minősülő hiányosságot vagy olyan csekély jelentőségű törvénysértést állapít meg, amely fellépést nem tesz indokolttá, az ügyész erre *jelzésben* hívja fel az illetékes szerv vezetőjének figyelmét. Ebben az esetben is mód van arra, hogy az ügyész az illetékes szerv vezetőjétől a jelzéssel kapcsolatos álláspontjáról harminc napon belül értesítést kérjen.²³¹

3.2.4. Az alkotmányjogi panasz jellemzői a közigazgatási eljárásjog szempontjából²³²

Az Alaptörvény államszervezetre gyakorolt hatásának egyik nem vitatott eleme az Alkotmánybíróság szerepének megváltozása. Míg a rendszerváltozástól az Alaptörvényig az Alkotmánybíróság elsősorban normakontroll-eljárásokat folytatott (habár az alkotmányjogi panasz és a hatásköri összeütközés egyik esetének feloldása már akkor is a jogalkalmazási kontroll eljárás volt), mégpedig *actio popularis* alapján, az Alaptörvény hatálybalépését követően az alkotmányjogi panasz alapján folytatott eljárások váltak meghatározóvá.²³³

²²⁶ Ütv. 29. § (4) bekezdés.

²²⁷ Ütv. 26. § (3) bekezdés.

²²⁸ Ütv. 26. § (4) bekezdés.

²²⁹ Ákr. 114. § (2) bekezdés; Ütv. 29. § (5) bekezdés.

²³⁰ Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény 29. §-ához fűzött Indokolása.

²³¹ Ütv. 26. § (7) bekezdés.

²³² Az alfejezet Varga Zs. András írása.

²³³ Forrás: <http://mkab.hu/dokumentumok/statisztika/2015> (A letöltés dátuma: 2016. 01. 04.)

Ez a nem jelentéktelen körülmény felvetette egyfelől az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok viszonyának kérdését, másfelől felértékelte az eljárási szabályok, köztük az indítványok érdemi elbírálhatóságát biztosító eljárási feltételek jelentőségét.

Ami az első kérdést illeti, az Alaptörvény egyik előzményének tekinthető a *Salamon László* által vezetett Alkotmány-előkészítő eseti bizottság számára készült szakértői anyag,²³⁴ és a határozattervezet²³⁵ az elfogadott Alaptörvény szerkezeti leírásához képest koherens megoldást javasolt. Az államszervezet leírása azokban a 3+1 hatalmi ág (a „+1” a *constant-i* értelemben²³⁶ felfogott neutrális köztársasági elnök lett volna) következetes rendszerére épült, azon belül egyetlen csoportba, az igazságszolgáltatás fejezetébe került volna az Alkotmánybíróság, a rendes bíróságok és az ügyészség. Az Alaptörvény rendszere nem ezt a struktúrát követi, ami a kérdésünk megválaszolását nem könnyítette meg.

Az Alaptörvény rendszere az igazságszolgáltatás tekintetében sok és fontos újdonságot hozott. Az még nem lenne dogmatikai értelemben jelentős változás, hogy a Legfelsőbb Bíróság helyére a jogtörténetünkől ismert hagyományos elnevezéssel a Kúria lépett, az viszont igen, hogy a Kúria nemcsak a Legfelsőbb Bíróság feladatait vette át, de az ideiglenes Alkotmány alkotmánybíróságától is örökölt feladatot, nevezetesen az önkormányzati rendeletek törvényességének vizsgálatát. Mondhatjuk, hogy ezzel a normakontroll megoszlott az Alkotmánybíróság és a Kúria között, de a megoldás ennél bonyolultabb gyökerű: legalább ennyire helyes ugyanis azt mondani, hogy a Kúriának ezzel a hatáskörével feléledt a több mint fél évszázados királyi Közigazgatási Bíróság hagyománya.²³⁷

Az új igazságszolgáltatási rendszer dogmatikai szempontból legfontosabb kérdését a bírósági szervezetről szóló új törvény (2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, a továbbiakban: Bszi.) 6. §-a veti fel, amely szerint *a bíróság határozata mindenkire kötelező*. Csakhogy az új alkotmánybírósági törvény, az Abtv. – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d*) pontjában írt rendelkezésével összhangban – a 27. §-ában úgy rendelkezik, hogy az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panaszt nyújthat be, az Alkotmánybíróság pedig, ha az alaptörvény-ellenességet megállapítja, akkor – a 43. § szerint – a felülvizsgált rendes bírósági döntést megsemmisíti. Sőt a bírói döntést megsemmisítő alkotmánybírósági döntés eljárási jogkövetkezményei tekintetében a bírósági eljárások szabályait tartalmazó törvények rendelkezései az irányadóak, és a szükség szerint lefolytatandó (újabb rendes) bírósági eljárásban az alkotmányjogi kérdésben az Alkotmánybíróság határozata szerint kell eljárni. A 39. § értelmében pedig *az Alkotmánybíróság döntése mindenkire nézve kötelező*.

A Bszi. 6. §-a és az Abtv. 39. §-a értelmében van tehát *két* mindenkire kötelező döntésfajta, amelyekről különösebb spekuláció nélkül kiderül, hogy valójában csak

²³⁴ PATYI András – SZALAY Péter – VARGA Zs. András (2011b): Magyarország alkotmányának szabályozási elvei. Szakértői változat. *Pázmány Law Working Papers*, 2. évf. 31. sz. Forrás: www.plwp.eu/evfolyamok/2011/107-2011-31 (A letöltés dátuma: 2016. 01. 04.)

²³⁵ H/2057 számon az Országgyűlés elé terjesztett határozati javaslat. Forrás: www.parlament.hu/irom39/02057/02057.pdf (A letöltés dátuma: 2016. 01. 04.)

²³⁶ Lásd TRÓCSÁNYI László (2012): Alaptanok. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG-ORAC. 74.; EREKY István (1939): *Közigazgatás és önkormányzat*. Budapest, MTA. 169–175.

²³⁷ Lásd PATYI András (2011b): Közigazgatási bíráskodás de constitutione ferenda. In VARGA Zs. András – FRÖHLICH Johanna szerk.: *Közérdekvédelem – A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője*. Budapest, PPKÉ JÁK. 33–55.

az egyik, mégpedig az Alkotmánybíróságé a valóban kötelező, a rendes bíróságét ugyanis az Alkotmánybíróság nem egyszerűen felülvizsgálhatja, hanem meg is semmisítheti. Leegyszerűsítve: *a rendes bíróságok ítélete mindenkre kötelező, kivéve az Alkotmánybíróságot*. Minthogy azonban ezt a kivételt a Bszi. nem tartalmazza, az elmentmondás csak akkor oldható fel, ha az Alkotmánybíróságot valódi bíróságnak tekintjük. Az persze minden vitán felül áll, hogy az AB nem „rendes” bíróság, a „rendes” bíróságok feje a Kúria, viszont az AB fölötté áll mint a legfelsőbb igazságszolgáltatási szint (tulajdonképpen mint alkotmányos semmítőszék). Ezt a megközelítést tükrözi az Alkotmánybíróság kialakított és következetes gyakorlata.

Ha az eljárásfajtákat vizsgáljuk, azt találjuk, hogy néhány közülük absztrakt, azaz nem a jogalkalmazás során, közvetlen érintettség alapján felmerült okból indul (előzetes normakontroll, utólagos normakontroll közjogi kezdeményezésre, az Alaptörvény értelmezése, az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálata), míg mások esetén az érintettség vizsgálata lényeges eljárási feltétel. Az előbbiek esetén főszabályként a kezdeményezésre jogosultság (a speciális alanyiség) és a kezdeményezési határidő, valamint az indítvány értelmezhetősége vizsgálandó.

A személyes érintettség esetén kezdeményezhető eljárásfajták, az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)–e)* pontjaiban írt egyedi ügyben alkalmazandó jogszabály és az Alaptörvény összhangjának vizsgálata bírói kezdeményezésre (Abtv. 25. §), egyedi ügyben alkalmazandó jogszabály és az Alaptörvény összhangjának vizsgálata alkotmányjogi panasz alapján [Abtv. 26. § (1) bekezdés] és bírói döntés és az Alaptörvény összhangjának vizsgálata alkotmányjogi panasz alapján (Abtv. 27. §). Ezt egészíti ki az Abtv. 26. § (2) bekezdésében írt kivételes alkotmányjogi panasz, amely valamely jogszabály és az Alaptörvény összhangjának vizsgálatára irányul, és amely akkor kezdeményezhető, ha a jogszabály alaptörvény-ellenessége közvetlenül, bírói döntés nélkül okoz jogsérelmet, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.

Mind a négy eljárásfajtára jellemző, hogy csak a közvetlen érintettség esetén folytatható (ez még a bírói kezdeményezésre is igaz, habár abban az esetben a tényleges kezdeményező nem az érintett, a bíró viszont rá tekintettel fordul az Alkotmánybírósághoz). Az eljárások célja jelentősen különbözik. A két szélső pont a közvetlen panasz, amely csak normakontrollra irányul (hiszen bírói döntés hiányában kezdeményezhető), valamint a bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz, amelyben nem kell (nem is szabad) az alkalmazott jogszabály alaptörvény-ellenességére hivatkozni. A másik két eljárás esetén ugyanilyen sajátosságokat látunk: a bírói kezdeményezés csak normakontrollra irányul, habár konkrét eljárással összefüggésben, míg a jogszabályt támadó alkotmányjogi panasz bizonyos értelemben ennek a fordítottja: konkrét bírói döntés ellen irányul, de valójában normakontrollt kell indítványozni. Ezeknek a sajátosságoknak a következménye az eljárási feltételek bonyolultsága, amit a három alkotmányjogi panasz esetén az önálló eljárási szakasz, a panasz befogadhatóságának vizsgálata is jelez. Az Alaptörvényből, illetve az Abtv.-ből következő befogadási (vagy általában: eljárási) feltételek összefüggéseit az Alkotmánybíróságnak kellett esetenként, értelmezéssel meghatároznia.

Az alkotmányjogi panaszt már az ideiglenes Alkotmány idején hatályos régi Abtv. (1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról) is ismerte [1. § *d)* pont, 48. §]. Azt a konkrét ügyben alkotmányellenesnek vélt jogszabály alkalmazása miatt bekövetkezett alapjogsérelem miatt lehetett a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon

belül írásban előterjeszteni, feltéve, hogy a panaszos az egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nem volt számára biztosítva. Az Alkotmánybíróság eljárására egyébként az alkotmányellenesség utólagos vizsgálatára (normakontrollra) vonatkozó szabályok voltak irányadók.

Az alkotmányjogi panasz alkalmazását érintő első fontos döntés az 57/1991. (XI. 8.) AB határozat (Jánosi-ügy) volt. Ebben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy

- elsődleges alapjogvédő állami intézmények a rendes bíróságok;²³⁸
- az alkotmányjogi panasz jogorvoslat, még ha rendkívül sajátos is (ez a régi Abtv. szabályából is következik, amely szerint az alkotmányjogi panasz előterjesztésének feltétele az *egyéb* jogorvoslatok kimerítése);²³⁹
- az alkotmányjogi panasz benyújtójának alanyi joga van ahhoz, hogy ügyében az Alkotmánybíróság határozzon;²⁴⁰
- az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvényen alapuló joga van ahhoz, hogy az alkotmányellenes bírósági ítéletet megsemmisítse,
- a jogsérelemnek ezért az Alkotmánybíróság eljárása folytán kell orvosolhatónak lennie, különben a panasz a jogorvoslati jellegét veszítené el, ami lényegi elem, mert ez különbözteti meg az utólagos normakontrolltól.

Az ügyben kialakult jogirodalmi vita nem az alkotmányjogi panasz jogorvoslati természetét vitatta, hanem a határozat egyetlen elemét kifogásolta, mégpedig azt, hogy az ügyben az Alkotmánybíróság a rendes bíróságok érintett ítéleteit megsemmisítette. Ennek lehetőségére ugyanis a régi Abtv. egyáltalán nem utalt. Enélkül persze a panasz jogorvoslati jellege nem érvényesülhetett volna maradéktalanul, a panasz folytán feltárt alkotmányellenesség nem maradhatott következmény nélkül. Az Alkotmánybíróság a következménynélküliséget a 23/1998. (VI. 9.) AB határozatával orvosolta, amelyben megállapította, hogy „az Országgyűlés alkotmányellenes mulasztást követett el azzal, hogy a büntetőeljárás kívüli eljárásokban nem szabályozta az Alkotmánybíróság által alkotmányellenessé nyilvánított jogszabálynak a konkrét esetben történő alkalmazhatósága kizárásának eljárásjogi következményeit”. Az Országgyűlés a mulasztást az alkotmányjogi panasz alapján alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály konkrét esetben történő alkalmazhatóságának visszamenőleges kizárására irányuló eljárás megteremtéséről szóló 1999. évi XLV. törvénnyel orvosolta. Ennek eredményeként állt elő az a helyzet, hogy az alkotmányjogi panasz jogkövetkezményét, a konkrét jogsérelem *orvoslásának eszközeit polgári ügyekben a Pp.*²⁴¹ *tartalmazta.* Más okból ugyan, de büntetőügyekben is hasonlóképpen a *Be.*²⁴² tartalmazta az orvoslás eszközét. Érdekes módon a Ket., amely az alkotmányjogi panaszt kifejezetten jogorvoslatnak tekinti [97. § (2) bekezdés *d*) pontja, és amelynek benyújtását a 113. §

²³⁸ Ezt az Alaptörvény rendszerében a 28. cikk már világosan alátámasztja. Lásd BRITSKEY Botond – TÖRÖK Bernát szerk. (2015): *Az alkotmányjogi panasz kézikönyve*. Budapest, HVG-ORAC. 21.

²³⁹ Ezt először az 57/1991. (XI. 8.) AB határozat jelentette ki, majd a 3367/2012. (XII. 15.) AB végzés fenntartotta, és a 6/2013. (III. 1.) AB határozat megerősítette.

²⁴⁰ Ezzel teljesedett ki az alanyi jogvédelem intézményrendszere, lásd CSERVÁK Csaba (2015b): Az alapjogvédelem komplex intézményrendszere Magyarországon. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 3. sz. 13–28.

²⁴¹ A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 262/A. §-a.

²⁴² A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 416. §-a.

az egyezséget jóváhagyó határozat meghozatala során alkalmazott alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés miatt teszi lehetővé] fordítva szabályozott. Akkor engedte meg a közigazgatási határozat döntésének módosítását vagy visszavonását, ha az Alkotmánybíróság nem mondta ki a megsemmisített jogszabálynak vagy jogszabályi rendelkezésnek az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben való alkalmazhatóságát.

Kérdés ezek után, hogy merülhet-e fel még mindig kétely az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegét illetően. Álláspontunk szerint a jogorvoslat valamely eljárás során hozott döntés kontrolljának az a fajtája, amely a támadott döntés szintén eljárási szabályok alapján történő felülvizsgálatát jelenti a feltárt hiba orvoslása érdekében, a teljes eljárás vagy legalább a döntés felülbírálatának, azaz a döntés megváltoztatásának vagy megsemmisítésének (közvetlen vagy közvetett) jogával. Ki kell emelni ebből a definícióból azt, hogy a jogorvoslat célja mindig az érintett (ügyfél) vagy a jogorvoslatot végző hatóság, bíróság vagy más szerv által jogi vagy ténybeli okból hibásnak (azaz alkotmányellenesnek, törvénysértőnek vagy megalapozatlannak) tartott döntés orvoslása.²⁴³ Ha ezt a meghatározást elfogadjuk, az alkotmányjogi panasz jogorvoslat.

Azt ugyanakkor be kell látni, hogy az alkotmányjogi panasz és az egyéb eljárásjogokban (Be., Pp., Kp., Ket., Ákr., Szabs.) szabályozott jogorvoslati eszközök között van egy lényeges különbség, mégpedig az, hogy az egyéb eljárásjogok jogorvoslati eszközeinek alkalmazása megőrzi az alapeljárásokra jellemző kontradiktórius jelleget, vagyis a jogorvoslat kezdeményezőjéhez képest ellenérdekeltek is részt vesznek (mégpedig ellen-indítványtételi joggal) a jogorvoslati eljárásban, míg az alkotmányjogi panasz esetén ez a körülmény hiányzik. Az alkotmányjogi panasz előterjesztője saját jogának megsértését úgy vitathatja, hogy sem ehhez, sem a panasz folytán hozott alkotmánybírói döntés következményéhez (a támadott döntés sorsához) az ellenérdekeltek nem szólhatnak hozzá. Ebből a körülményből két következtetés mindenképpen levonható.

Az egyik következtetés az, hogy az alkotmányjogi panasz alapján folytatott alkotmánybírói eljárás semmiképpen nem jelentheti a támadott döntéshez vezető alapeljárásba vitt jogszabályokon (azaz nem az Alaptörvényen) alapuló elbírálását. Egyszerűbben megfogalmazva: az Alkotmánybíróság soha nem a keresetet, vádat bírálja el, ilyen értelemben nem a támadott döntés szakjogi (polgári jogi, büntetőjogi, szabálysértési jogi, más közigazgatási jogi) helyességét, még kevésbé annak megalapozottságát bírálja felül. Az alkotmányjogi panasz tehát a lehető legszorosabban az alkalmazott jogszabály – illetve az Alaptörvény rendszerében a bírói döntés *per se* – alapjogsértő jellege miatt nyújtható be. Ezt, illetve összetevőit az Alkotmánybíróság esetről esetre meg is állapította: az Alkotmánybíróság nem válhat negyedfokú (álláspontunk szerint rendes) bírósággá,²⁴⁴ a jogszabályokat elsősorban a rendes bíróságok értelmezik,²⁴⁵ az Alkotmánybíróság tartózkodik attól, hogy jogági dogmatikához tartozó kérdések helytállóságáról állást foglaljon,²⁴⁶ a bírói döntés irányának,

²⁴³ Patyi András felhívja a figyelmet arra, hogy a közigazgatási jogi jogorvoslati definíciók „orvoslás” eleme Szamel Lajoshoz nyúlik vissza. Lásd PATYI András szerk. (2005): *A közigazgatási hatósági eljárások joga*. Győr, Universitas-Győr. 232.

²⁴⁴ 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28].

²⁴⁵ 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]–[15].

²⁴⁶ 3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4].

a bizonyítékok bírói mérlegelésének és a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára nem rendelkezik hatáskörrel.²⁴⁷

A másik következtetés a fentiből fakad: az Alkotmánybíróságnak sem szabad figyelmen kívül hagynia az alkotmányjogi panasz elbírálásakor, hogy az ellenérdekű felek nem részesei az eljárásának. A panaszos szubjektív jogának sérelme ezért objektív alapjogsértés következménye kell hogy legyen. Másként megfogalmazva: az Alkotmánybíróság nem védheti olyan módon a panaszos szubjektív jogát, hogy döntése folytán, azzal egyidejűleg szubjektív alapjogsérelmet okozzon az ellenérdekű feleknek. Ilyen értelemben tehát az alkotmányjogi panasz jogorvoslati természete ellenére valóban nem szakad el teljesen a normakontrolltól: még bírói döntés elleni panasz esetén is az Alaptörvény (az abban biztosított alapvető jog) objektív védelme, érvényesítése a cél.²⁴⁸ Az alkotmányjogi panasz tehát egészen különleges, alkotmányos (és nem rendes eljárási) jogorvoslat. Ezt erősíti az is, hogy az indítvány befogadhatósága során mérlegelendő egyik körülmény az, hogy a panaszban megjelölt alaptörvény-ellenesség a bírói döntést érdemben befolyásolta-e, illetve a kérdés alapvető alkotmányjogi jelentőségű-e (Abtv. 29. §).

Az Alkotmánybíróság hatásköre – amint erre a fentiekben is utaltunk már – 2012. január 1-jével alapjaiban megváltozott [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés a)–g) pontok, új Abtv.]: az Alkotmánybíróságot az Alaptörvény felhatalmazta a bíróságok ítéletének megsemmisítésére, ehhez pedig elegendő, ha az ítélet sérti az indítványozó alapjogát, nem szükséges ehhez alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása sem. Az alkotmányjogi panasz tehát kétféle vált [amit a harmadik, 26. § (2) bekezdése szerinti közvetlen alkotmányjogi panasz egészített ki, de annak bírói ítéletre nincs kihatása, hiszen éppen attól függetlenül terjeszthető elő]. Tény, hogy a támadott ítélet megsemmisíthetőségét az Abtv. csak a 27. § szerinti „valódi”, a bírói ítélet ellen [vagyis nem alkotmányellenes jogszabály alkalmazása miatt, a 26. § (1) bekezdése alapján] előterjesztett panasz esetén jelenti ki egyértelműen, miközben ebben az esetben is lehetővé teszi az alkalmazási tilalom kimondását. Az Abtv. 28. §-a a kétféle panasz között azonban korlátlan átjárást biztosít: az Alkotmánybíróság a bírói döntés felülvizsgálatára irányuló eljárásban az alkalmazott jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját illető vizsgálatot is lefolytathatja, és fordítva, alkalmazott jogszabályt támadó panasz esetén a bírói döntés alkotmányosságát is vizsgálhatja.

A hatályos szabályok szerint a bírói döntés elleni panasz (27. §) immár valódi, alkalmas az egyéni jogsérelem közvetlen orvoslására. Az átjárhatóság (28. §) miatt pedig a közvetlen orvoslás az alkalmazott jogszabályt támadó panasz esetén is lehetséges, ez a panasz is maradéktalanul jogorvoslati természetű tehát. Nincs ok tehát arra következtetni, hogy megváltozott (különösen: csökkent) volna a jogintézmény jellege a régi Abtv.-hez képest: az változatlanul jogorvoslat. Ez következik az Abtv. indokolásából is: „[h]a pedig pusztán a jogszabály alkotmányellenességét állítja az indítványozó, és nem kéri a döntés megsemmisítését, akkor pont az indítványozó nem részesülne az AB eljárás kedvező hatásából (döntés megsemmisítése, alkalmazási tilalom).”

Töretlen ebben a kérdésben az Alkotmánybíróság gyakorlata is. A 3367/2012. (XII. 15.) AB végzés szerint: „[11] Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az alkotmányjogi panasz jogorvoslat. Az Alkotmánybíróság már az 57/1991. (XI. 8.) AB határozatban – a régi

²⁴⁷ 3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4].

²⁴⁸ 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28].

Abtv. 48. § (1) bekezdését értelmezve – kimondta...”, illetve: „[13] Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *c)* és *d)* pontja szerinti alkotmányjogi panasz jogintézményének egyaránt elsődleges célja ugyanis az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérellem orvosolása. Ehhez kapcsolódik a jogszabály felülvizsgálatára irányuló alkotmányjogi panaszok esetén másodlagos célként a későbbiekben előforduló hasonló jogsértések megelőzése és ennek révén egyben az alkotmányos jogrend objektív védelme. Mindenekelőtt ebben különbözik az alkotmányjogi panasz eljárás az absztrakt utólagos normakontrolltól, amely – egyéni jogvédelmi funkció nélkül is – jövőbeli, esetleges vagy egyébként az indítványozót közvetlenül nem feltétlenül érintő elvont alkotmányossági probléma, alaptörvény-ellenesség megszüntetésének eszköze lehet.” Továbbá: „[14] Az alkotmányjogi panasz kettős célját tükrözi az alkotmányjogi panasz eljárásban az alaptörvény-ellenesség megállapításának kettős jogkövetkezménye is: egyrészt, alkalmazási tilalom az eljárására okot adó ügyben, illetve a döntés megsemmisítése [Abtv. 45. § (2) bekezdés, 43. §]; másrészt, hatályvesztés és a további alkalmazás tilalma [Abtv. 45. § (1) bekezdés]”. A 6/2013. (III. 1.) AB határozat ezt megerősítette, és a két döntés formulája azóta is változatlanul jelenik meg az újabb visszautasító végzésekben.

Az Alaptörvény és az Abtv. szabályozásának világosságához képest zavaró körülmény, hogy mindeközben megmaradt az ideiglenes Alkotmány hatálya alatt kialakított Pp.-beli és Be.-beli szabályozás is. Az egyéni jogsérelm tényleges orvoslására két módszer is kínálkozik tehát, az alkalmazási tilalom kimondása (amelyet követően a Pp. és a Be. szabályai alapján kizárólag a Kúria alkalmazza a jogkövetkezményt), illetve a bíróság ítéletének megsemmisítése az Alkotmánybíróság által (amely esetben a jogkövetkezmény alkalmazása megoszlik az Alkotmánybíróság és a Kúria között). Hatását tekintve a két jogkövetkezménynek azonosnak kell lennie, alkalmazásuknak azonos eredményre kell vezetnie. Ez a hatás a megsemmisítés esetén nyilván egyértelmű. Ezt a már idézett 3367/2012. (XII. 15.) AB végzés világosan kijelentette: „[14] Az alkotmányjogi panasz kettős célját tükrözi az alkotmányjogi panasz eljárásban az alaptörvény-ellenesség megállapításának kettős jogkövetkezménye is: egyrészt, alkalmazási tilalom az eljárására okot adó ügyben, illetve a döntés megsemmisítése [Abtv. 45. § (2) bekezdés, 43. §]; másrészt, hatályvesztés és a további alkalmazás tilalma [Abtv. 45. § (1) bekezdés].”

A Ket. a (kérelemre induló) jogorvoslati eszközök között 2012. január 1-jétől, a hatályos Abtv. hatálybalépésétől kezdődően szabályozta az ügyfelek között létrejött egyezséget jóváhagyó határozat meghozatala során alkalmazott alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés ellen benyújtható alkotmányjogi panaszt és jogkövetkezményét. Ennek oka az volt, hogy a Ket. 101. § (1) bekezdés *b)* pontja kizárta az ilyen határozat elleni fellebbezést, a (2) bekezdés pedig a bírósági felülvizsgálatot is. Következésképpen önmagában az Abtv. alapján alkotmányjogi panasz sem volt benyújtható [sem az Abtv. 26. § (1) bekezdése, sem a 27. §-a alapján]. Ezért – annak érdekében, hogy ne maradjon az ügyfél alkotmányos jogorvoslat nélkül – a Ket. pótló szabályként tette ezt lehetővé.

A Ket. által biztosított pótlólagos alkotmányjogi panaszra a gyakorlatban nem volt igény. Az Ákr. pedig, amely 114. §-ában már nem zárja ki a határozatba foglalt egyezség bírósági felülvizsgálatát, a pótlólagos alkotmányjogi panaszt fölöslegessé tette.

3.2.5. *A semmisség*²⁴⁹

A közigazgatási hatósági eljárás lefolytatása során elkövetett jogszabálysértések lehetnek anyagi jogiak vagy eljárásjogiak. Az eljárási jogszabály megsértése esetén, ha a hatóság nem garanciális (kisebb súlyú) eljárási szabályt nem tartott be, akkor relatív eljárási hibát követett el. Ha azonban az eljárási hiba olyan kirívóan súlyos, amely a közigazgatási hatósági eljárás lényegét érintő, garanciális jelentőségű szabályát sérti, akkor a hatóság abszolút eljárási hibát követett el a döntéshozatal során. Az abszolút eljárási hibák orvosolhatatlanok, jogkövetkezményük a döntés semmissége.

Az Et. egyik hiányosságaként tartjuk számon, hogy nem tartalmazott a hatóság döntésének semmisségére szabályozást sem az okok, sem a korlátok vonatkozásában.²⁵⁰ A semmisség esetköre először az Áe. jogorvoslati fejezetének végén jelent meg. (A szabályozási hely a jogorvoslati fejezet vége.)

Az Ákr. rendszerében a semmisségre irányadó szabályokat a jogorvoslatokról szóló fejezetben találjuk. Ki kell emelni azonban, hogy ez nem jelenti azt, hogy lenne úgynevezett önálló semmisségi eljárás. A törvény jogorvoslati fejezete a kérelemre és a hivatalból induló jogorvoslati eszközöket szabályozza. A semmisségnél viszont úgy szól, hogy semmisségi ok esetén a jogorvoslati fejezetben szabályozott eljárások során kell a döntést megsemmisíteni, illetve visszavonni, és szükség esetén új eljárást lefolytatni. A semmisséget tehát a közigazgatási hatóság és a közigazgatási bíróság állapíthatja meg a jogorvoslati eljárásokban. A semmisséget minden jogorvoslati eljárásban hivatalból kell figyelembe venni.

Az Ákr. az orvosolhatatlan eljárási törvényt sértéseket semmisségi okként nevesíti. Semmisség kizárólag az eljárási kódexben felsorolt alaki hibák esetén áll fenn. A semmisségi okok felsorolása majdnem taxáció. Azért nevezhetjük így a felsorolást, mert több pontban konkrétan meghatározott okot találunk, ugyanakkor az Ákr. felhatalmazást ad speciális felhatalmazás körében arra, hogy súlyos eljárási szabálysértést törvény semmisségi oknak minősítsen.

Az Ákr. a semmisségi okok szabályozásán, ha nem is alapvetően, de változtatott, például a joghatóság kizártságát elhagyta, ugyanakkor bekerültek új elemek, így ha az eljárásba további ügyfél bevonásának lett volna helye, vagy ha az ügyész a vádemelést elhalasztotta, és annak tartama eredményesen telt el.

A döntést meg kell semmisíteni, illetve vissza kell vonni, és szükség esetén új eljárást kell lefolytatni, ha

- az ügy nem tartozik az eljáró hatóság hatáskörébe, kivéve az ideiglenes intézkedést;
- azt a szakhatóság kötelező megkeresése nélkül vagy a szakhatóság állásfoglalásának figyelmen kívül hagyásával hozták meg;
- a döntést hozó testületi szerv nem volt jogszabályszerűen megalakítva, nem volt határozatképes, vagy nem volt meg a döntéshez szükséges szavazati arány;
- annak tartalmát bűncselekmény befolyásolta, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetését jogerős ítélet megállapította, vagy ilyen ítélet meghozatalát nem a bizonyítottság hiánya zárja ki;
- az ügyész a vádemelést elhalasztotta, és annak tartama eredményesen telt el;

²⁴⁹ Az alfejezet Balogh-Békesi Nóra írása.

²⁵⁰ Áe. részletes indokolás a 75. §-hoz.

- a tartalma a közigazgatási bíróság adott ügyben hozott határozatával ellentétes, vagy
- az eljárásba további ügyfél bevonásának lett volna helye, vagy
- valamely súlyos eljárási jogszabálysértést törvény semmisségi oknak minősít.

A nevesített okok közül az első a *hatáskör hiánya*. Az Ákr. alapelvei közül a jogszerűség alapelveinek eleme, hogy a hatóság jogszabály felhatalmazása alapján, hatáskörét a jogszabály keretei között, rendeltetésszerűen gyakorolva jár el. A törvény szervi hatályát meghatározó szabály szerint a hatóság az a szerv, szervezet vagy személy, amelyet törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet hatósági hatáskör gyakorlására jogosít fel, vagy jogszabály hatósági hatáskör gyakorlására jelöl ki. A fentiekből egyértelműen következik, hogy a közigazgatási hatóság hatásköre mindig jogszabályon alapul. Az ágazati (szakigazgatási) jogszabályok határozzák meg, hogy milyen ügyben, melyik hatóságnak van joga eljárást folytatni és döntést hozni. Amennyiben nincs meg a hatósági tevékenységre a jogszabályi felhatalmazottság, úgy garanciális eljárási szabály sérül. E körben felhívjuk a figyelmet arra, hogy az eljárási kódex meghatározza e semmisségi ok megelőzésének (nem utólagos orvoslásának, mert az nem lehetséges) szabályait. A hatóság a hatáskörét és az illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból vizsgálja. Ha valamelyik hiányát észleli, a következő eljárási cselekményeket teheti: áttétel az ügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz, ha ez a hatóság kétséget kizáróan megállapítható, ennek hiányában a kérelmet visszautasítja, vagy az eljárást megszünteti.²⁵¹

A hatásköri hiány semmisségi okánál kivétel az ideiglenes intézkedés.²⁵² Az ideiglenes intézkedés olyan hivatalbóli cselekménye a hatóságnak, amelynek megtétele során nem kell figyelemmel lennie a hatáskörére és az illetékességére. Kizárólag akkor lehetséges, ha hiányában a késedelem elháríthatatlan kárral, veszéllyel vagy a személyiségi jogok elháríthatatlan sérelmével járna.

A következő semmisségi ok a szakhatósági közreműködést igénylő eljárásokra vonatkozik. Ezekben az esetekben akkor lesz a döntés semmis, ha azt a szakhatóság kötelező megkeresése nélkül vagy a szakhatóság állásfoglalásának figyelmen kívül hagyásával hozták meg. A szakhatósági közreműködés szabályai szerint törvény vagy a szakhatóságok kijelöléséről szóló kormányrendelet közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján az érdemi döntésre jogosult hatóság számára előírhatja, hogy az ott meghatározott szak kérdésben és határidőben más hatóság (a továbbiakban: szakhatóság) kötelező állásfoglalását kell beszereznie.²⁵³ A rendelkezésből kiviláglik, hogy törvény vagy kormányrendelet teheti kötelezővé a szakhatóság megkeresését, másképp fogalmazva alapítja a szakhatóság hatáskörét. Egyértelmű az is, hogy ha van hatásköre a szakhatóságnak, akkor a szak kérdésben az állásfoglalása kötelező a döntést hozó hatóságra. Felhívjuk a figyelmet arra, hogy az ügyfél is kérhet az eljárás megindítása előtt szakhatósági állásfoglalást. Az érdemi döntést hozó hatóság a kérelemmel benyújtott előzetes szakhatósági állásfoglalást szakhatósági állásfoglalásként használja fel.²⁵⁴ Ebből következően az előzetes szakhatósági

²⁵¹ Ákr. 17. §.

²⁵² Ákr. 106. §.

²⁵³ Ákr. 55. §.

²⁵⁴ Ákr. 57. §.

állásfoglalás, amelyet az ügyfél benyújtott, köti a hatóságot, amennyiben figyelmen kívül hagyják, az érdemi döntés semmis.²⁵⁵

A következő semmisségi eset a testület által hozott döntésekhez kapcsolódik. Hatósági ügy intézésére biztosított hatáskörrel testület is rendelkezhet. Tipikus példaként említhető az önkormányzati hatósági ügyek körében a képviselő-testület vagy köztestületi, kamarai ügyekben eljáró testület. A meghozott testületi döntéshez akkor nem fűződhet joghatás, ha *a testületi szerv nem volt jogszabályszerűen megalakítva, nem volt határozatképes, vagy nem volt meg a döntéshez szükséges szavazati arány*. Például nem szabályszerűen hívták össze a testületet, kizárt személy vett részt az ülésen, a határozatképességhez meghatározott létszámnál kevesebben voltak jelen a testületben a szavazati joggal bíró személyek, nem volt meg a döntésre előírt egyszerű vagy minősített többségi szavazati arány.

Az eddig áttekintett okokat összefoglalóan *fórumhibáknak* is nevezzük arra tekintettel, hogy a törvényes, a jogszabály által meghatározott hatóság hiánya jellemzi őket.²⁵⁶

A következő garanciális, a hatósági eljárás lényegét érintő törvénysértés az, ha *a döntés tartalmát bűncselekmény befolyásolta*. A döntés tartalmát befolyásoló tipikus bűncselekmények lehetnek a hivatali vesztegetés, a hivatali visszaélés, az okirattal visszaélés, a közokirat-hamisítás, a hatóság félrevezetése, a hamis tanúzás, a személyes adattal visszaélés, a zsarolás, de természetesen más, a Büntető Törvénykönyv Különös részében meghatározott bűncselekmény is befolyásolhatja a döntés tartalmát. A hatóság a semmisség megállapításával arról dönt, hogy a bűncselekmény befolyásolta-e a közigazgatási döntés tartalmát. Ennek törvényi feltétele, hogy a bűncselekmény elkövetését jogerős ítélet megállapította, vagy ilyen ítélet meghozatalát nem a bizonyítottság hiánya zárja ki.

A korábbi szabályozáshoz képest az Ákr.-ben új semmisségi ok, ha *az ügyész a vádemelést elhalasztotta, és annak tartama eredményesen telt el*. A törvény indokolása szerint ezen ok azért szükséges, mert a vádemelés elhalasztása esetén hiányzik a bűncselekmény miatti semmisségi ok megállapításához a jogerős, bűnösséget kimondó bírói ítélet. A vádemelés elhalasztása esetén a vádhatóság meg van győződve a terhelt bűnösségéről, de a bűncselekmény súlyára és a rendkívüli enyhítő körülményekre figyelemmel a vádemelést határozattal elhalaszthatja. Az állam tehát lemond a büntetőigényéről, de ez nem jelentheti azt, hogy bűncselekmény elkövetése által befolyásolt hatósági döntések ne legyenek megsemmisíthetőek. A vádemelés elhalasztásának időtartama eredményesen el kell, hogy teljen, mert ellenkező esetben előfordulhatna, hogy egy későbbi bírósági ítélet, amely bűnösséget nem állapít meg, felülírná a korábbi vádemelés alapján történő megsemmisítés, visszavonás, új eljárás jogalapját.

A következő orvosolhatatlan alaki hiba a megismételt eljárásokhoz kötődik. Megismételt eljárásról akkor van szó, ha a jogorvoslati eljárásban olyan döntés születik, amelyben az elsőfokú eljárást részben vagy egészben meg kell ismételni. Semmisségi ok megismételt eljárás esetén, ha a döntés tartalma a közigazgatási bíróság adott ügyben hozott határozatával ellentétes. A közigazgatási bíróság döntése és a hatósági döntés viszonyában a bírói döntés kötelező a hatóságra, a bírói döntés elsődleges. A bíróságok szervezetéről

²⁵⁵ BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – KOVÁCS András György – ASZALÓS Dániel szerk. (2013): *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*. Budapest, CompLex. 908.

²⁵⁶ VARGA Zs. András (2012a): A semmisség a közigazgatási hatósági eljárásjogban In PATYI András szerk.: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 376.

és igazgatásáról szóló törvény szerint a bíróság határozata mindenkire kötelező.²⁵⁷ A közigazgatási perrendtartás szerint a bíróság a közigazgatási szervnek határozott, a megállapított jogsértés orvoslásának valamennyi lényeges pontjára kiterjedő iránymutatást ad az ítéletben elrendelt új eljárás (a továbbiakban: megismételt eljárás) lefolytatására vagy cselekmény megvalósítására vonatkozóan.²⁵⁸

A nevesített konkrét abszolút eljárási hibák közül az utolsó szintén új a korábbi szabályozáshoz képest. Semmisségi ok, ha az eljárásba *további ügyfél bevonásának lett volna helye*. Az ügyféli jogálláshoz való jog alanyi jog, amelynek a megállapítása a hatóság kötelezettsége. Az ügyfelek teljes körű megállapítása nélkülözhetetlen a közigazgatási hatósági eljárás során. Garanciális jelentőségű, hogy az eljárás megindításáról, eredményéről az, akinek jogát, jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, tudomást szerezzen, az eljárásban ügyféli minőségben részt vehessen.

Ahogy arra már korábban utaltunk, az Ákr. a semmisségi okok között felhatalmazást ad arra, hogy más súlyos eljárási jogszabálysértést törvény semmisségi oknak minősítsen.

A semmisségi szabályok az okok felsorolása mellett kiterjednek a megsemmisítés korlátaira is.

A döntés semmisségi ok esetén sem semmisíthető meg, ha

- az az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértené, és a döntés véglegessé válása óta három év eltelt;
- a kötelezettséget megállapító döntés véglegessé válásától, vagy ha az hosszabb, a teljesítési határidő utolsó napjától, a folyamatos kötelezettséget megállapító döntés esetén az utolsó teljesítéstől számított öt év eltelt, vagy
- ahhoz a mellőzött vagy megkeresni elmulasztott szakhatóság az érdemi döntésre jogosult hatósággal folytatott egyeztetés során hozzájárult.

Az *időbeli korlátozást* tekintve hangsúlyozzuk, hogy a korlátok a jogállamiságból fakadó jogbiztonság elvét szolgálják azzal, hogy a törvényi jogkövetkezmények levonása ne történhessen meg időben korlátlanul. Másképpen fogalmazva, ne lehessen a döntést megsemmisíteni, illetve visszavonni, és szükség esetén új eljárást lefolytatni akkor sem, ha orvosolhatatlan alaki hiba (semmisségi ok) áll fenn.

A semmisségi okok jogkövetkezményének időbeli alkalmazhatóságát illetően abból indulunk ki, hogy semmisségi ok esetén a döntést a véglegessé válástól számított három éven belül történő jogorvoslati eljárás során minden korlátozás nélkül meg kell semmisíteni vagy vissza kell vonni. A döntés véglegessé válásától számított három éven túl a döntés nem semmisíthető meg, ha az az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértené. Következésképp semmis döntések esetén a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme csak a döntés véglegessé válásától számított három év elteltével áll be. A döntés véglegessé válásától számított három évnél hosszabb, öt éven belüli megsemmisítést enged a törvény a döntés tartalmát figyelembe véve, azaz ha a semmisségi ok kötelezettséget megállapító döntés tekintetében áll fenn. Ilyen tartalmú döntés esetén kizárt tehát a megsemmisítés a döntés véglegessé válásától, vagy ha az hosszabb, a teljesítési határidő utolsó napjától, a folyamatos kötelezettséget megállapító döntés esetén

²⁵⁷ Bszi. 6. §.

²⁵⁸ Kp. 86. § (4) bekezdés.

az utolsó teljesítéstől számított öt év elteltével. Az időbeli alkalmazhatóság tekintetében végül ki kell emelni azt a két esetet, amikor időben korlátlan a megsemmisítés. A bűncselekmények társadalomra veszélyessége miatt, ha a döntés tartalmát bűncselekmény befolyásolta, vagy az ügyész a vádemelést elhalasztotta, és annak tartama eredményesen telt el, semmisségi esetköreiben a törvény lehetőséget ad a döntés időkorlátozás nélküli megsemmisítésére, ha az jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot nem érint.

4. Konklúzió: A jogorvoslati szabályok karakterisztikája²⁵⁹

Ad a) Korábbi Alkotmányunk 57. § (5) bekezdése és az azt felváltó Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése értelmében a Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.

A (per)hatékonyság érdekében az Alkotmány lehetővé tette a jogorvoslati jog korlátozását, amikor szintén az 57. § (5) bekezdésében rögzítette, hogy a jogorvoslati jogot – a jogviták észszerű időn belüli elbírálásának érdekében, azzal arányosan – a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja. Ezen korlátozási lehetőséget az Alaptörvény nem említi.

Megállapítható, hogy magát a jogorvoslathoz való jogot mint általános alapelvet mind az Et.-ben, mind az Áe.-ben, mind pedig a Ket.-ben nevesítették az alapelvek között, sőt a 2004-es megalkotásakor a Ket.-ben a tisztességes eljárás egyik önállósult részjogosítványként részletezték is a 4. § (3) bekezdésben. Ezt a rendelkezést azonban – a pontatlansága okán – később (2008-ban) hatályon kívül helyezték arra (is) hivatkozással, hogy a jogorvoslathoz való jogot maga az Alkotmány is rögzíti, így a konkrét nevesítés és feltüntetés nélkül is alapvető minőséget tölt be a közigazgatási hatósági eljárásjogban.

Az Ákr. esetében a jogalkotó ismét élt a jogorvoslathoz való jog nevesítésével: a 112. § *A jogorvoslathoz való jog* elnevezéssel azt tartalmazza, hogy mely döntések ellen van helye önálló jogorvoslatnak, az alapelvekre vonatkozó I. Fejezetben azonban még csak említés szintjén sem jelenik meg a jogorvoslathoz való jog. Ennek hátterében nyilvánvalóan az az ok áll, hogy az Alaptörvény rögzíti a jogorvoslathoz való jogot, így el kívánták kerülni a felesleges duplikálást; a fent említett 112. § pedig – elnevezése ellenére – sokkal inkább a jogorvoslat tárgyára (a döntés típusa) vonatkozik, mint magára az alapelvre.

A fentiek alapján kijelenthetjük tehát, hogy a jogorvoslathoz való jognak mint általános eljárásjogi alapelvnek a közigazgatási hatósági eljárási kódexekben való feltüntetése kapcsán az elmúlt több mint fél évszázadban egyfajta szemléletváltozás következett be a jogalkotó részéről, és manapság már elvárt a jogalkalmazás, végrehajtás részéről, hogy a jogszabályokat ne „csak magukban”, önálló darabokként lássák, hanem azokat el tudják helyezni a többi jogszabály között, és a jogrendszer egyik alkotóelemeként kezeljék. Ez mindamellett, hogy szemléletváltást igényelt mind a jogalkotói, mind a jogalkalmazói és a végrehajtói oldalon is, feltételezte azt is, hogy az eljárásjogi kódexeket professzionális, a vonatkozó jogszabályok teljes rendszerét átlátni képes személyek veszik a kezükbe mind a végrehajtás, mind pedig a jogalkalmazás során.

²⁵⁹ A IV. rész Ad a) pontja Horváth Edit Írisz, a IV. rész Ad b) pontja Sáfrán József írása.

A közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslati rendszerének szabályozását illetően a jelen fejezet keretében tárgyalt jogszabályok (Et., Áe., Ket. és Ákr.) viszonylag egységes képet mutatnak: az Et. kivételével ugyanis valamennyi jogszabály egy önálló fejezetben szabályozza a jogorvoslatokat, sőt a rendszerezés is hasonló.

A közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslati rendszerének szabályozása vonatkozásában tehát megállapítható, hogy a jogorvoslati eljárásokat a közigazgatási hatósági eljárási kódexek általában egy önálló fejezetben szabályozták, és az elmúlt csaknem másfél évtizedben már ezen fejezeten belül különbséget tettek a kérelemre és a hivatalból induló eljárások között. Mind a négy eljárási kódex egy-egy zárt jogorvoslati rendszert hozott létre.

A jogorvoslatok általában kettős célt kell, hogy szolgáljanak: szubjektív és objektív jogvédelmet kell biztosítaniuk. Szubjektív jogvédelem alatt a felek, illetve az eljárásban érintett, részt vevő személyek jogainak, jogos érdekeinek védelme értendő, míg az objektív jogvédelem a tárgyi jogra irányul, és egyúttal a jogállamiság és az ebből eredő jogbiztonság alkotmányos követelményét szolgálja.

A közigazgatási hatósági eljárásokban igénybe vehető jogorvoslatok esetében ugyan-ezen kettős cél érhető tetten: az egyéni jogsérelmek orvoslása mellett a közigazgatási hatósági ügyben eljáró szerv döntéseinek törvényességét, esetleges mulasztásainak kiküszöbölését és általában a jog által védett közérdek érvényesülését hivatottak előmozdítani. Szokás különbséget tenni e két cél tekintetében akként, hogy a kérelemre induló jogorvoslatok a szubjektív jogvédelmet biztosítják, míg a hivatalból induló jogorvoslatok inkább az objektív jogvédelem célját szolgálják. Megállapítható azonban, hogy mind a kérelemre, mind a hivatalból induló eljárások általában legalább olyan mértékben szolgálják a szubjektív jogvédelmet, mint az objektív jogvédelmet, hiszen amennyiben egy közigazgatási hatósági döntés valamilyen szempontból hibás (jogszabálysértő), az egyéni érdekek mellett sérül a törvényesség és a jogbiztonság követelménye is, így ha a döntés orvoslására kerül sor, a jogorvoslati eljárás eredményeként létrejött (új) döntés nagy valószínűséggel objektív és szubjektív jogvédelmet is biztosítani fog függetlenül attól, hogy azt az ügyfél kérelmezte, vagy a közigazgatási hatóság kezdeményezte hivatalból.

A tárgyalt négy közigazgatási eljárásjogi kódex által szabályozott kérelemre induló jogorvoslati eljárások az alábbi táblában foglalhatók össze.

4. táblázat

Kérelemre induló jogorvoslati eljárások a közigazgatási eljárásjogi kódexekben

Kérelemre induló jogorvoslati eljárások			
Et.	Áe.	Ket.	Ákr.
fellebbezés	fellebbezés	fellebbezési eljárás	közigazgatási per
az államigazgatási határozatok megtámadása bíróság előtt	felülvizsgálati kérelem az államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata	bírószági felülvizsgálat újrafelvételi eljárás az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárás	fellebbezési eljárás

Forrás: a szerző szerkesztése

A fenti táblából világosan látható, hogy a fellebbezési eljárás és a határozatok bírósági felülvizsgálata volt az a két kérelemre induló jogorvoslati eljárás, amelyek mindig jelen voltak a hazai közigazgatási hatósági eljárásjog tárgyalt időszakában; szabályaik, illetve igénybevehetőségük terjedelme azonban – ahogy azt az előző alfejezetekben részletesen bemutatunk – időről időre változott. A fellebbezés volt egészen 2018-ig az elsődleges jogorvoslat, és a fellebbezési jog kimerítése esetén – kivételes esetekben anélkül is – lehetett a bíróságoktól kérni a közigazgatási határozatok jogszabálysértő voltának megállapítását és orvoslását. 2018. január 1-jétől azonban az Ákr. a közigazgatási pert tette az általános jogorvoslattá, a fellebbezésre pedig csak meghatározott esetekben²⁶⁰ van lehetőség. A közigazgatási perek vonatkozásában fontos megjegyezni, hogy az önálló magyar közigazgatási bíráskodás 1949-es megszüntetése után a közigazgatási pereket a polgári igazságszolgáltatás keretében tárgyalták a Pp. szabályait alkalmazva; fordulatot e téren is a 2018. év hozott, hiszen a Kp. hatálybalépésével a hazai közigazgatási bíráskodás saját perrendtartást kapott, nagy lépést téve ezáltal a teljes önállósulás felé.

A kérelemre induló jogorvoslati eljárások karakterisztikáját illetően megállapítható tehát, hogy

- a hazai közigazgatási hatósági eljárásokban hozott határozatok esetében az ügyfelek és mindazok, akiket a jogszabályok ezen jogosítvánnyal felruháztak, mindig is jogosultak voltak jogorvoslati kérelmet előterjeszteni, azaz mindig is léteztek kérelemre induló jogorvoslati eljárások;
- az egyes kérelemre induló jogorvoslati eljárások terjedelme és igénybevehetősége időről időre változott;
- 2018-tól paradigmaváltás következett be a kérelemre induló jogorvoslati eljárások körében, ugyanis a korábbi évtizedekhez képest a közigazgatási per lett az általános jogorvoslat, a fellebbezés igénybevehetősége pedig az Ákr. által rögzített esetekre szorult vissza;
- 2018-tól a Kp.-vel a közigazgatási perek terén is paradigmaváltás következett be: a Pp. szabályai helyett immáron a kifejezetten a közigazgatási perek sajátosságait figyelembe vevő perrendtartás, a Kp. szabályait kell alkalmazni;
- a kérelemre induló jogorvoslati eljárások elsődlegesen a szubjektív jogvédelem céljából indulnak, azonban azzal, hogy a jogszabálysértő határozat orvoslása megtörténik, az objektív jogvédelem is megvalósul.

A tárgyalt négy közigazgatási eljárásjogi kódex által szabályozott hivatalból induló jogorvoslati eljárások az alábbi táblában foglalhatók össze.

²⁶⁰ Lásd Ákr. 116. § (2)–(3) bekezdés.

5. táblázat

Hivatalból induló jogorvoslati eljárások a közigazgatási eljárásjogi kódexekben

Hivatalból induló jogorvoslati eljárások			
Et.	Áe.	Ket.	Ákr.
a határozat visszavonása és módosítása	a határozat módosítása és visszavonása	döntés-felülvizsgálat a döntést hozó hatóság saját hatáskörében indított eljárás keretében	a döntés módosítása vagy visszavonása a hatóság saját hatáskörében
ügyészi óvás	felügyeleti intézkedés		felügyeleti eljárás
felügyelet	ügyészi intézkedések	döntés-felülvizsgálat felügyeleti eljárás keretében	az ügyészségről szóló törvény szerinti ügyészi felhívás és fellépés
panasz		döntés-felülvizsgálat ügyészi felhívás nyomán	nyomán indított eljárás
közérdekű javaslat és panasz			

Forrás: a szerző szerkesztése

A fenti táblából kivehető, hogy három olyan eljárás létezett a jelen kötet tárgyát képező négy eljárási kódexben, amelyek – értelemszerűen némileg eltérő tartalommal és terjedelemmel – mindvégig léteztek és ma is léteznek: a határozat módosítására vagy visszavonására irányuló eljárás, a felügyeleti eljárás és az ügyész törvényességi felügyeleti eljárása.

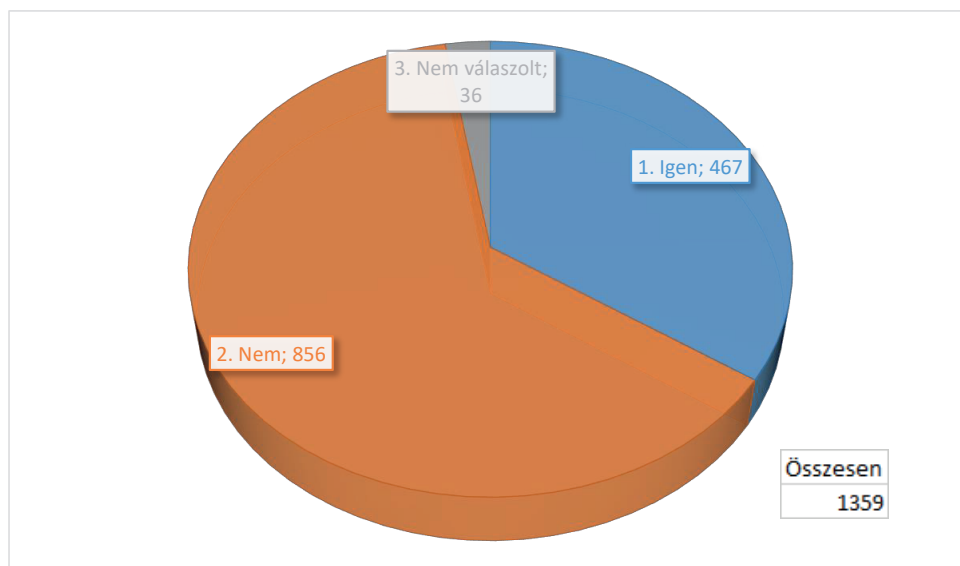
A hivatalból induló jogorvoslati eljárások karakterisztikáját illetően megállapítható, hogy

- a hivatalból induló jogorvoslati eljárások egy olyan rendszert képeznek, amely a közigazgatási hatósági ügyben hozott határozat jogszabálysértő voltának orvoslását három különböző fórum számára biztosítja: a határozatot hozó közigazgatási szerv saját maga is orvosolhatja a korábban elkövetett jogszabálysértést vagy hiányosságot, de lehetőség van arra, hogy ezt a felettes szerve felügyeleti eljárás keretében tegye meg. Amennyiben pedig erre valamilyen oknál fogva nem kerül sor, a közigazgatási szervezetrendszerrel teljesen független fórumként az ügyészek számára is biztosította a jogalkotó ezt a lehetőséget;
- az egyes hivatalból induló jogorvoslati eljárások terjedelme és igénybevehetősége időről időre változott;
- a hivatalból induló jogorvoslati eljárások elsődlegesen az objektív jogvédelem céljából indulnak: a törvényesség és jogbiztonság alapvető követelményét kívánja a megindító közigazgatási szerv, felügyeleti szerv vagy az ügyész érvényesíteni, ugyanakkor a határozat jogszabálysértő voltának orvoslásával – elvileg – a szubjektív jogvédelem is megtörténik.

Az ügyészi jelenlétnek a közigazgatási jogorvoslati eljárásokban való terjedelme kapcsán viszonylag egységes a kép: az ügyészek mint a törvényesség őrei vannak (voltak) tipikusan jelen az elmúlt több mint fél évszázadban a közigazgatási hatósági eljárásokban és a fellépésükre törvénysértés esetén, a törvénysértés kiküszöbölése érdekében kerülhet(ett) sor: az azonban, hogy mi minősül(t) törvénysértésnek, és e körben milyen jogosítványokkal élhettek az ügyészek, időről időre változott.

Az ügyészeknek általában a magyar jogrendszerben betöltött szerepe az 1950-es évekhez képest háttérbe szorult napjainkra: ez a megállapítás feltételezhetően igaz kell, hogy legyen a közigazgatási hatósági eljárásokra és azon belül a jogorvoslati eljárásokra is.

Ad b) A jogorvoslatról szóló kérdéseinknél arra kerestük a választ a közigazgatási alkalmazottak körében, hogy valóban csökkent-e a jogorvoslati ügyek száma, és mennyire hatékony az Ákr. a jogorvoslati ügyek kezelésében. Az adatok elemzéséből kimutathatóvá vált, hogy az ügyintézők számára mennyire letisztult már az Ákr., és a jó, hatékony állam koncepciója felé való út megfelelő-e. A jogalkotó célja a törvénnyel az is volt, hogy visszatérjen a bizalom az államigazgatási és más eljáró szervekbe azáltal, hogy jobban koncentrálják a munkát, szubszidiárius döntéseket hoznak a közigazgatási szervek. A hatóságok egyre fokozódó kivonása a jogorvoslati ügyekből a korrupciót is visszaszoríthatja, hiszen a független bíróságok publikus döntései, majd azoknak a nyilvánosságra hozása csökkentheti a megvesztegetések számát.



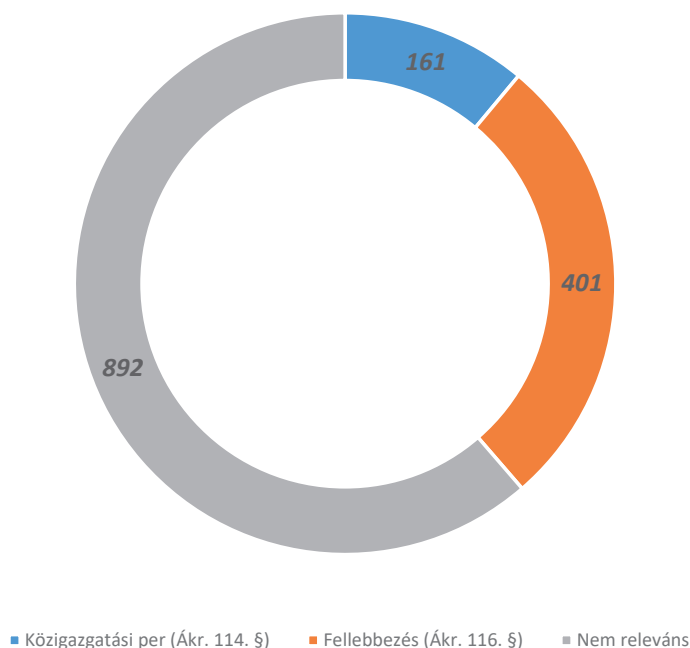
19. ábra

A felmérés kérdése: Munkája során van Önnek feladata a jogorvoslati eljárásokban?

Forrás: a szerző szerkesztése

A kördiagram jól mutatja, hogy az 1359 választ adó közigazgatási alkalmazott közül mindösszesen 467 foglalkozik jogorvoslati esetekkel – azaz alig több mint 34 százalékuk –, és a későbbiekben is látni lehet, hogy ezen esetek sem minden esetben relevánsak. Elhanyagolható számú, 36 köztisztviselő nem válaszolt, feltételezhetjük, hogy ők a nemmel válaszolók táborát erősítik, és ezért hagyták figyelmen kívül a kérdést. 63% válasza szerint munkája során nem találkozik jogorvoslati feladatokkal, azaz a megkérdezettek több mint fele. A jó arány rámutathat arra, hogy a hatóságoknak egyre kevesebb akadállyal kell

szembenéznie, ezáltal felszabadítva az erőforrásokat. Az Ákr. meghozatalának hátterében az igent válaszoló 34%-nak további csökkentése, illetve az ezen ügyekben a végrehajtás során a szerepük visszafogása áll. Az igennel válaszolók alacsony száma feltételezi a jogorvoslati kérelmek eltolódását a bíróságok felé.



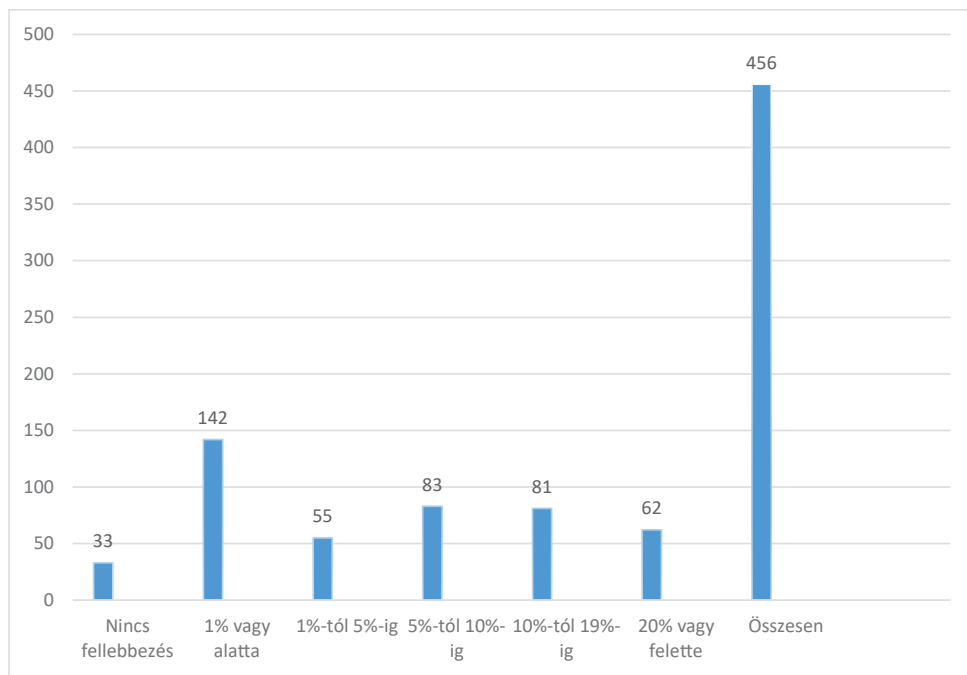
20. ábra

A felmérés kérdése: Az Ön munkakörébe tartozó hatósági eljárások esetében melyik kérelemre induló jogorvoslati eljárást lehet igénybe venni? (Több választ is megjelölhet.)

Forrás: a szerző szerkesztése

A következő kördiagram erősen reflektál az előzőre. Feltett kérdésünk már konkretizálva érdeklődik arról, hogy az ügyintéző milyen kérelmekkel találkozik pontosan, amikor az ügyfél igénybe veszi a jogorvoslati lehetőségeket. Mint látható, ismételten magas számú válaszoló, szám szerint 892-en nem találták relevánsnak a kérdést, nem foglalkoztak jogorvoslati ügyekkel, vagy nem találkoztak velük munkájuk során. A 61%-os nemleges válasz szintén az Ákr. azon céljára mutat rá, amely szerint mentesíteni kell a hatóságokat a számukra nem releváns és sok erőforrást igénylő munkától.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a fellebbezés a domináns jogorvoslati forma, ám a hatósági dolgozók döntő többsége egyáltalán nem foglalkozik ezzel a kérdéssel.



21. ábra

A felmérés kérdése: Becsülje meg, hogy az Ön munkakörébe tartozó hatósági eljárások esetében milyen arányban élnek jogorvoslati kérelemmel (közigazgatási per/fellebbezés)!

Forrás: a szerző szerkesztése

Az előző ábrán látható átlag igazolása miatt szükséges volt megkérdezni, hogy a teljes ügyek számának szempontjából milyen arányban élnek jogorvoslati jogukkal az ügyfelek.

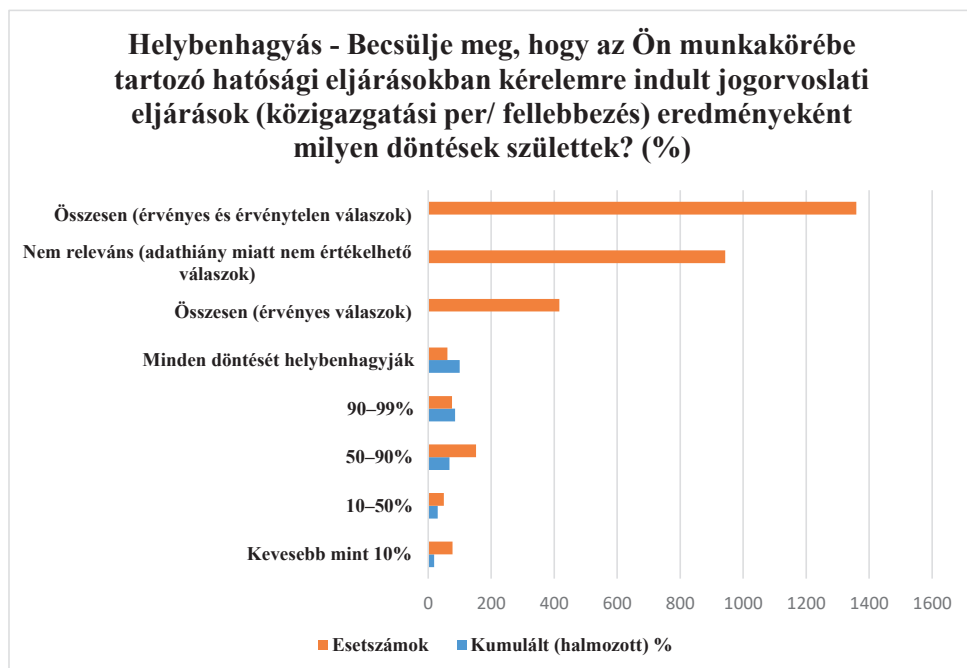
A grafikon már azoknak a számát mutatja, akik úgy válaszoltak, hogy számukra releváns az Ákr. jogorvoslati átalakulása és az ágazati törvényi szabályozása. A pontos ügyszámon kívül jelen esetben már arra voltunk kíváncsiak, hogy pontosan milyen arányban kerülnek a tisztviselő által kezelt ügyek jogorvoslati szakaszba. A közigazgatási per vált az általános jogorvoslati formává az Ákr. által, a fellebbezés joga eljárási természetű alanyi jog, feltéve, ha külön törvényben megszabott elsőfokú érdemi döntések ellen irányul. A fellebbezés az Ákr.-ben már nem rendes jogorvoslati eszköz.

Az esetek elhanyagolható számában, 33-ban nincs fellebbezés. A Jó Állam koncepciójának szempontjából bizakodásra adhat okot, hogy a válaszoló ügyintézőkből 142-en úgy válaszoltak, hogy 1% alatt van az általuk kezelt ügyek közigazgatási perre vagy fellebbezési szakaszba való továbblépése. 456-ból 62-en válaszolták, hogy az általuk kezelt ügyek több mint 20%-a kerül jogorvoslati szakaszba. Ez az érték rendkívül magasnak mondható, természetesen a jogalkotónak a módosításokkal és ágazati törvényekkel, valamint a közigazgatás fejlesztésével arra kell törekednie, hogy ez a szám leszoruljon, illetve ideális esetben a nullához közelítsen. Viszonylag magas az 5–10% közötti értéket vála-

szolók száma. 83-an mondták, hogy nagyjából ennyi ügyüknél alkalmaztak jogorvoslatot, ez a szám átlagosnak mondható.

1359 válaszolóból 456-an, azaz a megkérdezettek alig 33%-a mondta azt, hogy valamilyen formában jogorvoslati kérelemmel élnek felé az ügyfelek. Ebből még szükséges levonni azok válaszát, akik úgy nyilatkoztak, hogy az ügykörükben nincsen fellebbezés, vagyis 33 főt. Ez mindössze 31%.

Elmondható tehát, hogy az esetek alig több mint negyedében kerül sor valamilyen jogorvoslati eszköz alkalmazására, ami optimizmusra adhat okot a jövőre nézve.



22. ábra

A felmérés kérdése: Helybenhagyás – Becsülje meg, hogy az Ön munkakörébe tartozó hatósági eljárásokban kérelemre indult jogorvoslati eljárások (közigazgatási per/fellebbezés) eredményeként milyen döntések születtek! (%)

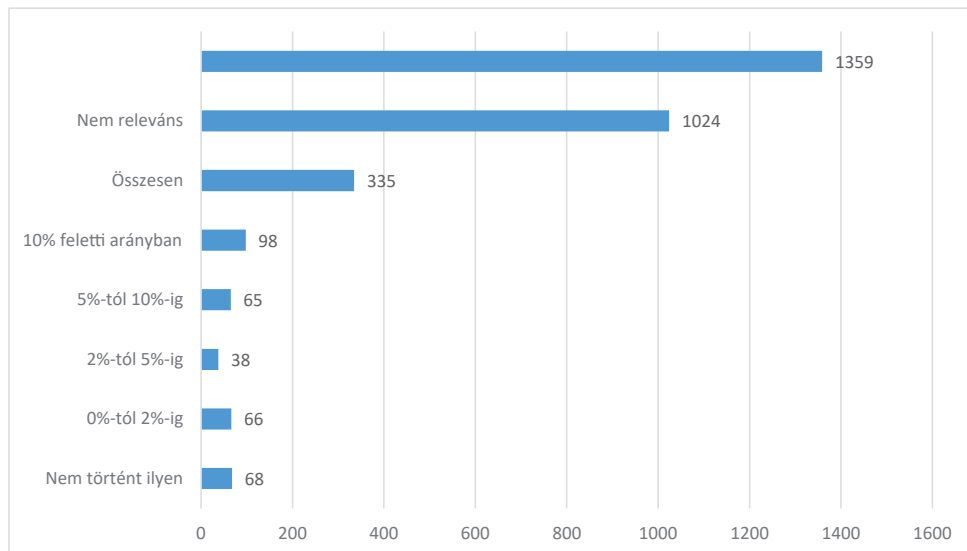
Forrás: a szerző szerkesztése

Fellebbezés esetén az ítélet helybenhagyható a közigazgatási bíróság által, vagy megváltoztatható. A másodfokú hatóság teljesen felülbírálhatja, megváltoztathatja, megsemmisítheti vagy helybenhagyhatja az elsőfokú ítéletet. Bizonyos esetekben a tényállás tisztázását is kérheti. A felsoroltak fellebbezésének határideje 15 nap, és tartalmaznia kell a jog- vagy érdeksérelmet, indokolással. A már benyújtott fellebbezési kérelem a másodfokú határozat meghozataláig visszavonható.

A kérdés feltevésével arra voltunk kíváncsiak, hogy mekkora az aránya a helybenhagyásnak a jogorvoslati ügyekben. Az 1359 válaszolóból a döntő többség, 69%, azaz 943 fő

azt válaszolta, hogy számára nem releváns ez a kérdés. A legtöbb ügyintézőnél 152 alkalommal helyt adtak a jogpanasznak, és helybenhagyásra került sor. 76 esetben 90%-ban helybenhagyás történt, míg 61 esetben minden kérelmet jóváhagytak. Összesen 127 esetben történt 50% alatti helybenhagyás, azaz alig több mint 9%-ban.

A fentiek alapján megállapítható, hogy az esetek nagy százalékában semmilyen döntés sem születik, hisz nincs olyan ügy, amelyben dönteni lehetne, az ügyintézők nem találkoznak jogorvoslati ügyekkel. Az érvényes szavazatot leadottak között megoszlik az arány, ám javarészt 50% felett születik helybenhagyásos döntés.



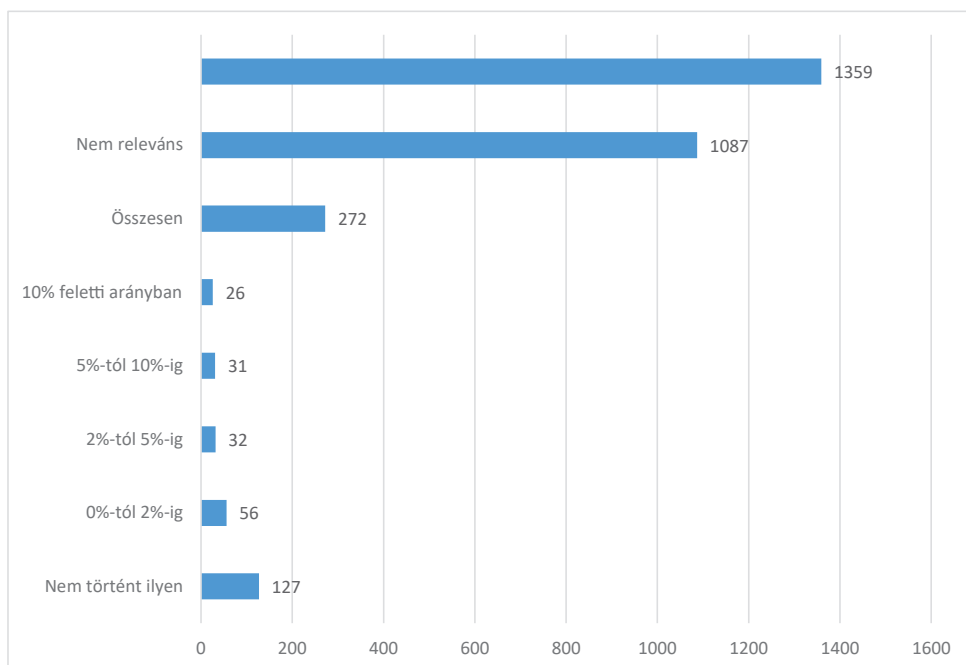
23. ábra

A felmérés kérdése: Megváltoztatás – Becsülje meg, hogy az Ön munkakörébe tartozó hatósági eljárásokban kérelemre indult jogorvoslati eljárások (közigazgatási per/fellebbezés) eredményeként milyen döntések születtek!

Forrás: a szerző szerkesztése

Az 1359 válaszoló közül ismét jelentős többség, 1024 fő nyilatkozott úgy, hogy számára nem releváns a megváltoztatás intézménye a kérelemre indult jogorvoslati eljárások során. A helybenhagyás során nyert adatokhoz hasonlóan a magas szám azt jelzi, hogy az ügyintézők legtöbbje nem találkozik olyan jogorvoslati esetekkel, amelyek kérelemre indultak. A válaszadók 25%-a, összesen 335 válaszoló mondta azt, hogy a megváltoztatás lehetőségét alkalmazta. 98-an mondták azt, hogy 10% feletti az esetek száma, amikor meg kell változtatni valamit, tehát viszonylag jellemző a kérelemre indult jogorvoslati eljárások esetében. 5% és 10% közötti esetszámot 65 ember jelölt meg, míg 2% és 5% közé 38-an helyezték válaszukat, ami átlagosnak mondható. 66-an azt jelezték, hogy 2% alatt van a megváltoztatás esete a munkakörükben, ami egy kifejezetten jó számnak mondható. Az összes válaszolóból 68-an mondták azt, hogy egyáltalán nincs vagy nem jellemző a változtatás náluk eljárásra indult jogorvoslati ügyekben.

A megváltoztatás intézményét rendkívül kevesen tartották saját munkakörükre nézve relevánsnak. Az alacsony szám még a kevés válaszoló esetében is szignifikáns. A számok jelezhetik, hogy a törvények megfelelően határozzák-e meg a döntések irányát, jól vannak-e kiosztva a feladatok, megvalósul-e a szubszidiaritás elve. Jelezhetik még, hogy a hatóságok nem akarnak már olyan esetekkel foglalkozni, amelyek ügyis közigazgatási perként fognak továbbélni, ezért nem élnek a lehetőséggel.



24. ábra

A felmérés kérdése: Megsemmisítés – Becsülje meg, hogy az Ön munkakörébe tartozó hatósági eljárásokban kérelemre indult jogorvoslati eljárások (közigazgatási per/fellebbezés) eredményeként milyen döntések születtek!

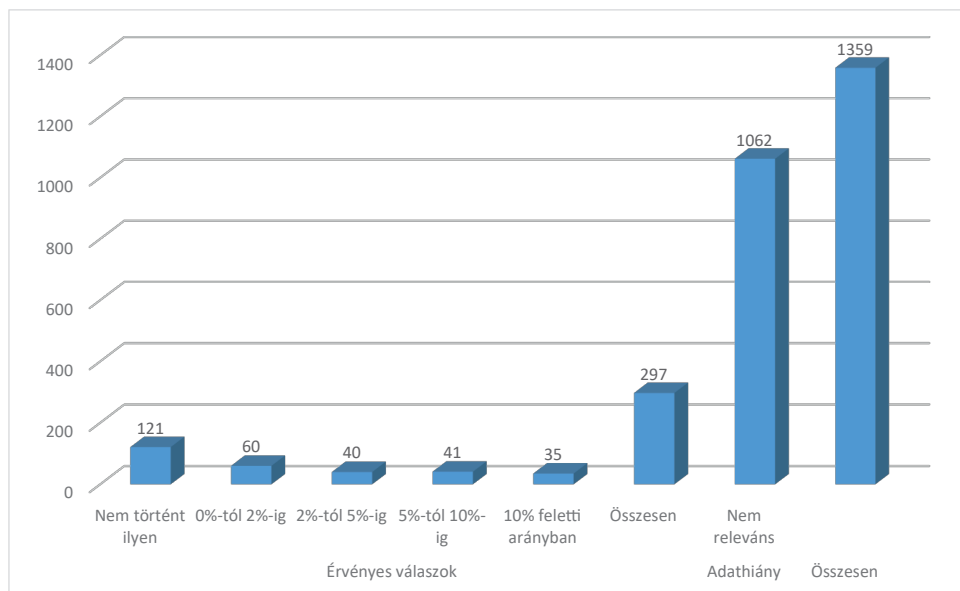
Forrás: a szerző szerkesztése

A kérelemre indult jogorvoslati ügyek tekintetében érdeklődtünk, hogy mennyi ilyen ügyet semmisítenek meg, mennyi ilyen ügy válik semmissé. Ismételten nagyon magas volt azoknak a száma, akik egyáltalán nem foglalkoznak jogorvoslati ügyekkel, 1359-ből 1087-en vallották ezt (a válaszadók több mint 79%-a).

Összesen 272-en válaszoltak arra, hogy történt-e megsemmisítés a saját részlegükben. Az ő válaszaikat lehet mélyrehatóbban elemezni, hogy milyen okokból került sor megsemmisítésre. Azonban a 272 főből 127 úgy válaszolt, hogy nem történt még munkájuk során ilyen eset, így arányokat csak a maradék 145 fő válaszából lehet megállapítani.

A 145 ügyintézőből 56-an nyilatkoztak, hogy 0% és 2% közé esik munkakörükben a megsemmisítés aránya, tehát gyakorlatilag minimális esetben történik meg. 2% és 5% közé

a megsemmisítés számát 32-en tették, míg 5% és 10% közé 31-en. 26 főnél viszonylag magas szám tűnik ki, ők úgy nyilatkoztak, hogy több mint 10%-os náluk a megsemmisítés aránya.



25. ábra

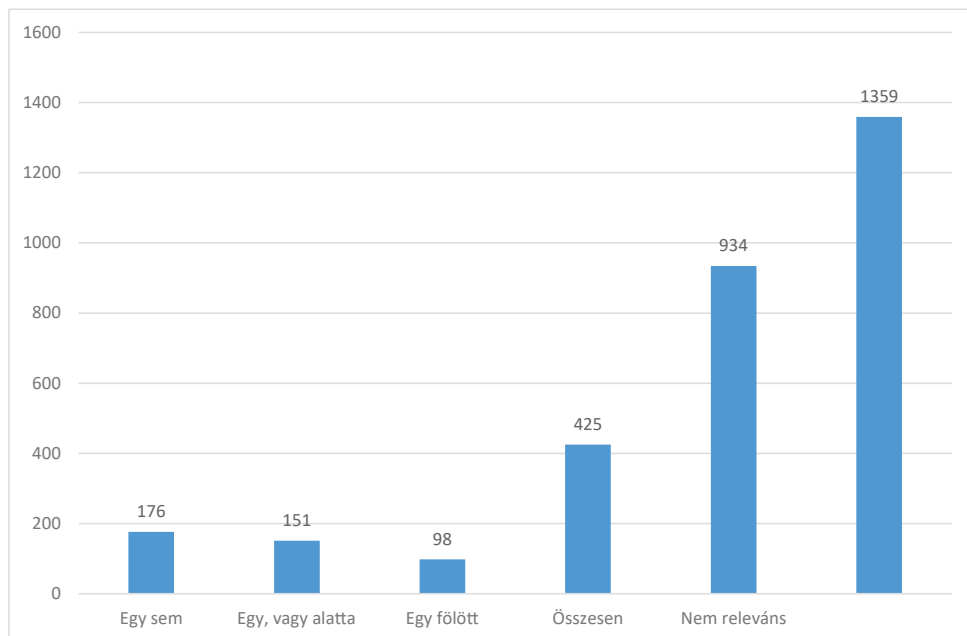
A felmérés kérdése: Új eljárásra kötelezés (%) – Becsülje meg, hogy az Ön munkakörébe tartozó hatósági eljárásokban kérelemre indult jogorvoslati eljárások (közigazgatási per/fellebbezés) eredményeként milyen döntések születtek!

Forrás: a szerző szerkesztése

Az 1359 válaszolóból ismét nagyon magas volt azoknak a száma, akik nem találták maguk számára relevánsnak a kérdést, 1062 mondták ezt. Ez a válaszolók 78%-a. A kérdésre érdemben 297-en válaszoltak, ám a számból levonandó 121 fő, mivel ők azt jelezték, hogy nem találkoztak munkájuk során új eljárásra való kötelezéssel. 176 fő volt az (a válaszadók több mint 12%-a), aki nagyságrendileg megbecsülte, hogy mekkora arányban foglalkoznak új eljárásra kötelezéssel az összes jogorvoslati ügyet figyelembe véve.

60 fő nyilatkozta azt, hogy 0% és 2% közötti esetben volt szükség új eljárásra kötelezésre, tehát elenyésző számban. 2%-tól 5%-ig 40-en, míg 5% és 10% közé 41-en helyezték el magukat, ami átlagosnak mondható. A 10% feletti arányt mindössze 35 ügyintéző állította.

A csupán 12%-os új eljárásra kötelezés kifejezetten kedvező számnak mondható, hiszen azt jelzi, hogy az elsőfokú hatóság a legtöbb esetben jó döntéseket hoz, nem követ el mulasztást. Összegzésképp elmondható, hogy a hatékony ügyintézés szempontjából fontos, hogy ne kelljen ismételni ügyeket, ezért az alacsony számok jó előjelnek tekinthetők az Ákr. jövőjét illetően és a közigazgatási hatékonyság szempontjából.



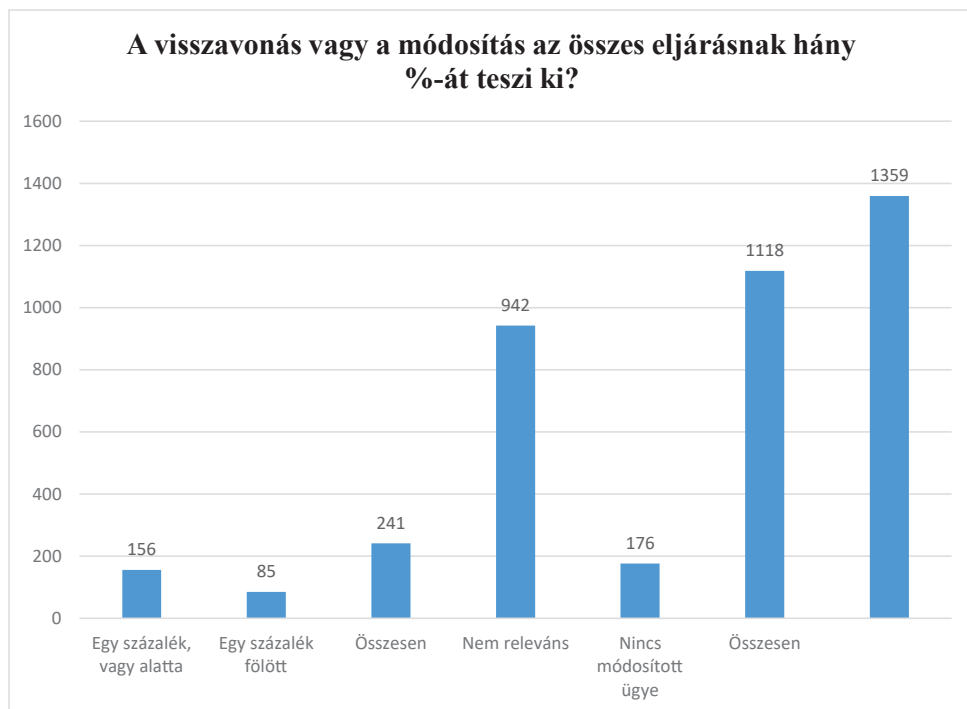
26. ábra

A felmérés kérdése: Az Ön munkakörébe tartozó hatósági eljárások esetében havonta körülbelül hány döntés kerül módosításra vagy visszavonásra a hatóság saját hatáskörében?

Forrás: a szerző szerkesztése

Szerettük volna megtudni, hogy a megkérdezettek hatáskörébe tartozó esetekben mekkora százalékkal kerül módosításra vagy visszavonásra egy hatósági döntés. A 27. ábrán látható, hogy ismételten nagy lett azoknak az aránya, akik nem érezték munkakörükre nézve relevánsnak a kérdést, illetve nem foglalkoznak hatósági, jogorvoslati ügyekkel. Összesen 425 ügyintéző jelezte, hogy körülbelül havonta hány döntés kerül módosításra vagy visszavonásra hatáskörében. A visszajelzők közül 176 ember mondta, hogy nem kerül módosításra vagy visszavonásra egyetlen döntésük sem. 151 válaszadó szerint maximum 1, vagy egyetlen döntést sem kell megváltoztatni. 98 fő szerint egy darab fölött van azon döntések száma, ahol visszavonás vagy módosítás történik. Az oszlopdiagram tanulságaként levonható, hogy egy hónapon belül viszonylag ritkán kell egy adott ügyintézőnek tartania a döntései visszavonásától, vagy annak módosításra való visszarendelésétől. Az alacsony szám lehetővé teszi, hogy a hatósági ügyintézőnek az idejéből kevesebbet szükséges ezen típusú ügyekre fordítani, ezáltal jobban tudnak koncentrálni a számukra fontosabb feladatokra.

1359-ből 934 fő állítása szerint egyáltalán nem kerül munkájuk során módosításra vagy visszavonásra hatósági döntés. Vagyis a válaszolók 68%-a egyáltalán nem foglalkozik ilyen kérdéssel. Ha levonjuk ebből még a 176 főt, akiknek nincs ilyen ügyük, 249 fő marad, ami mindössze a válaszolók 18%-a.



27. ábra

A felmérés kérdése: A visszavonás vagy a módosítás az összes eljárásnak hány %-át teszi ki?

Forrás: a szerző szerkesztése

Az 1118 válaszolóból 942 mondta azt, hogy egyáltalán nem releváns számukra a kérdés, tehát a 28. ábrából leszűrt tanulságokhoz hasonlóan egyáltalán nem foglalkoznak visszavonással vagy módosítással. 176 esetben nem volt módosított ügy.

241-en válaszoltak arra, hogy mekkora az aránya a módosított vagy visszavont ügyeknek a teljes ügyszámra tekintve. 156 fő nyilatkozott úgy, hogy 1% alatt van az ilyesfajta ügyek száma a teljes ügyszámukhoz képest, míg 85 ügyintéző szerint 1% fölött. Az alacsony szám itt is jelzi, hogy az Ákr. hatálybalépése után a törvényhozó már igyekszik a hatósági ügyintézőket és tisztségviselőket mentesíteni a jogorvoslati eljárásokba való erőteljes bevonástól, ezáltal is növelve a közigazgatás hatékonyságát.

A magas ignorálási arányból az összes diagramot figyelembe véve arra következtethetünk, hogy a megkérdezettek nem tudják megállapítani a jogorvoslat hatékonyságát, mivel vagy nem találkoznak vele, vagy ha igen, akkor is az Ákr. szerint más hatóság veszi át az ügyet.

Bencsik András – Gyergyák Ferenc – Józsa Fábián – Kiss
Rebeka – Szekeres Antal – Turkovics István – Váczi Péter

IX. rész

A végrehajtás szabályozási karakterisztikája (1957–2018)

1. A közigazgatási hatósági végrehajtás dogmatikai és jogtörténeti alapjai¹

Ad a) „A jogalkalmazás célja nem az aktus kibocsátása, hanem az, hogy az aktus eredményre vezessen, a határozat realizálódjék.”²

A végrehajtási eljárás a közigazgatási eljárás önálló szakasza, amely biztosítja a végrehajtható határozatok gyakorlati érvényesülését, a döntésben foglalt rendelkezések megvalósulását. Nem szükségképpen eljárás szakasz, hiszen csupán azon államigazgatási eljárásokban kerül erre sor, ahol az ügyfél nem veti alá magát önként a határozat kötelezettséget megállapító rendelkezéseinek, illetve nem tűri annak megvalósítását, ezért a döntés előírásainak érvényesítéséhez állami kényszereszközök alkalmazására van szükség. A végrehajtás a jogérvényesítés speciális fajtája,³ amely végső eszközként (*ultima ratio*) biztosítja a közigazgatási szervek számára döntéseik érvényre juttatása érdekében az állami kényszer közvetlen alkalmazásának lehetőségét.⁴ Ezen eljárásban tehát az arra feljogosított szervek a jogszabályban meghatározott eljárási cselekmények fogatosításával gondoskodnak a végrehajtható határozatban megállapított kötelezettségek megvalósításáról. A közigazgatási határozattal megállapított pénzfizetési vagy egyéb magatartásra irányuló kötelezettség hatósági kényszereszközzel történő realizálása a kötelezett vagyoni jogainak vagy személyes szabadságának korlátozásában nyilvánul meg.⁵ Ekkor a közhatalom jelenlétének erősebb fokáról van szó, hiszen az állam kikényszeríti a jogszerű magatartást.⁶ A legális kényszer irányát tekintve vagy befolyásolja az ügyfél teljesítési készségét, rábírva a teljesítésre, vagy pedig helyettesíti azt azáltal, hogy a hatóság vagy az általa felhatalmazott személy valósítja meg a teljesítést. A végrehajtás kiemelkedő jelentőséggel bír, mivel

¹ A fejezet Váczi Péter, az Ad b) pontja Bencsik András írása.

² FEHÉR Zoltán – NÉMETH Gyula – PÉCSVÁRADY János (1992): *Eljárási jog a közigazgatásban*. Budapest, Uniós. 295.

³ LŐRINCZ Lajos (2007): *Közigazgatási jog*. Budapest, HVG-ORAC. 224.

⁴ SZALAI Éva (2001): A végrehajtási eljárás. In FICZERE Lajos szerk. (2001): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, Osiris. 476–482.

⁵ MADAI Sándor – MÓNUSNÉ KISS Katalin – PAPP-LADA Beáta (é. n.): *Kommentár a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényhez*. Forrás: <https://optijus.hu> (A letöltés dátuma: 2018. 04. 24.)

⁶ PATYI 2017, 50.



a közigazgatási anyagi jogban kifejeződő közérdek érvényre juttatásának végső garanciája.⁷ A végrehajtás hatékonysága mellett ugyanakkor egyúttal garantálni kell az azzal érintett személyek jogainak védelmét is, a közérdek mellett tehát felbukkan a magánérdek. Ahogyan *Concha Győző* utalt rá a múlt század elején: „a közigazgatás kényszerítő hatalmát bizonyos korlátok közé kell szorítani”, azaz pontosan meg kell határozni a végrehajtás módjait és eszközeit az állampolgárok jogainak biztosítása érdekében.⁸

Ad b) A végrehajtási eljárásra vonatkozó szabályozás karakterisztikája tekintetében egy fogalmi előkérdéssel indokolt indítani, közelebbről annak tisztázásával, hogy a legáltalánosabb értelemben felfogott végrehajtás nem azonosítható feltétlenül az Ákr. által szabályozott végrehajtási eljárás fogalmával. A végrehajtás alatt ugyanis – a legszélesebb spektrumú megközelítés szerint – a különböző aktusok érvényesülését, illetőleg érvényesítését értjük. Megjegyzendő ehhez kapcsolódóan, hogy a közigazgatásban ezekhez az aktusérvényesülésekhez nem feltétlenül kapcsolódik a közigazgatási szervek tényleges közreműködése, mivel sok esetben az érintettek önkéntes jogkövetése eredményezi a végrehajtást, ennél fogva az aktusérvényesítés eme módozatának nem elengedhetetlen velejárója az állami kényszer alkalmazása.

A hatósági eljáráshoz kötődő végrehajtási eljárás – ezzel szemben – a közigazgatási szervek bekapcsolódását nélkülözhetetlenné teszi, és az eljárás folyamatában lehetővé válik a kényszer alkalmazása is. Kiemelendő azonban az, hogy ennek értelemszerűen előfeltétele az érintettek részéről a kötelezettségek teljesítésének az elmulasztása, illetőleg a megtagadása. Mindezek alapulvételével a hatósági eljárás részeként végrehajtási eljárásról a közigazgatási szerveknek azokat a cselekményeit értjük, amelyekkel a döntés kötelezettjét kényszerítik a döntésben foglaltaknak való engedelmességre.⁹ Látható tehát, hogy *a végrehajtási eljárás egyértelműen az aktusban rögzített kötelezettségek kikényszerítésére irányul, amely cél nagymértékben meghatározza a szabályozás karakterét is.*

Indokolt rögzíteni, hogy álláspontunk szerint – igazodva az Ákr. rendszeréhez – a végrehajtási eljárás annak ellenére része a hatósági eljárásnak, hogy a végrehajtási szabályok alapulvételével megvalósuló döntésérvényesítés atipikusnak tekinthető, és nem minden esetben része – a döntéshozatalt követően – a hatósági eljárásnak. A végrehajtási eljárás eshetőleges jellege alapvetően két indokra vezethető vissza. Egyrészt arra, hogy a hatóságok döntésébe foglalt kötelezettségeket az érdekeltek általában hatósági fellépés nélkül is teljesítik (önkéntes jogkövetés), másrészt pedig arra, hogy a közigazgatási szervek hatósági döntéseikhez sok esetben fogalmilag sem kapcsolódhat végrehajtás (például jogot megállapító vagy regisztratív jellegű döntés esetén).

Indokoltnak mutatkozik arra is rámutatni, hogy a hatósági eljárásban a végrehajtás viszonylagos önállósággal rendelkezik, ami lényegében abban jut kifejezésre, hogy megindítása és lefolytatása egyértelműen elhatárolható az elsőfokú, valamint a különböző jogorvoslati eljárásoktól, kézenfekvő ugyanakkor a jelzett eljárási szakaszokkal a kapcsolata: a végrehajtásnak előfeltétele a döntés, pontosabban a végrehajtható döntés kibocsátása. Az előzőek tételes jogi megerősítéseként értelmezhető az a rendelkezés, amely akként

⁷ PATYI 2017, 323.

⁸ CONCHA 1905, 105.

⁹ Vesd össze IVANCSICS–FÁBIÁN 2017, 240.

rendelkezik, hogy az Ákr. szabályait a végrehajtási eljárásban a végrehajtásra vonatkozó fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.¹⁰

Ad c) Érdemes említést tenni a végrehajtás szabályozásáról az Európa Tanács gyakorlatában is.

„A közigazgatási végrehajtás a közigazgatási aktusban pénzfizetésre vagy egyéb magatartásra kötelezett kötelezettsége, kötelezettségei teljesítésének kikényszerítése állami kényszer alkalmazásával, amennyiben a kötelezett önként nem teljesíti kötelezettségét, illetve kötelezettségeit teljesítési határidőn belül.”¹¹ A végrehajtás tehát a jogérvényesülés és jogérvényesítés, az önkéntes jogkövetés és a hatósági jogalkalmazás problematikájához kötődik, önkéntes jogkövetés hiányában ugyanis az államnak kell fellépnie a kötelezettség teljesítése érdekében. A közigazgatási végrehajtás esetén a kötelezettségek kikényszerítése elsősorban vagyoni végrehajtás útján történik, és csak kivételesen érintheti a kötelezett személyét.

Az Ákr. miniszteri indokolása is utalt azon külső körülményre, hogy az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése felkérésére a Miniszteri Bizottság 2007. június 20-án elfogadta a Jó közigazgatásról szóló CM/Rec(2007)7. számú ajánlását és függelékét, *A jó közigazgatás kódexét*, amelynek iránymutatásai általános európai követelményként jelentkeznek. Ezen jogi norma értelmében a közigazgatási hatóságok felelősek kell, hogy legyenek a hatáskörükbe tartozó döntések végrehajtásáért. Egy megfelelő közigazgatási vagy büntetőjogi szankció-rendszer megteremtése szükséges ahhoz, hogy a természetes személyek betartsák a közigazgatási hatóságok döntéseit. A közigazgatási szervezetnek észszerű időtartamot kell biztosítaniuk a természetes személyek számára a rájuk rótt kötelezettségek teljesítésére, a sürgős eseteket kivéve, ahol is megfelelően meg kell indokolniuk ezeket az okokat. A döntés végrehajtásának kikényszerítése csak a jog kifejezett előírása alapján történhet. A végrehajtással érintett természetes személyeket értesíteni kell az eljárásról és annak okairól. A végrehajtás során alkalmazott intézkedéseknek arányosnak kell lenniük.¹²

Az állampolgároknak a bírói és közigazgatási rendszerbe vetett bizalmának fenntartása elengedhetetlen, éppen ezért mind a közigazgatási hatóságoknak a természetes személyekre kötelezettséget róó döntései, mind pedig a bíróságoknak a közigazgatási jog területén hozott, a természetes személyek számára jogosultságot megállapító határozatait végre kell hajtani. A közigazgatási szervek eljárása feltételezi, hogy döntéseiket a személyek eredményesen végrehajtják, az igazságszolgáltatás hatékonysága pedig megköveteli azt, hogy a közigazgatási jogi bírósági döntéseket végrehajtsák, különösen akkor, ha közigazgatási szerv a címzettjük. Ezen túlmenően a közigazgatási döntések végrehajtásakor tekintettel kell lenni a természetes személyek jogaira és jogos érdekeire.

¹⁰ Ákr. 131. § (1) bekezdés.

¹¹ Lásd GYURITA Erzsébet Rita (2009): A végrehajtás a hatósági eljárásban. In PATYI András szerk.: *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 464.

¹² *Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7. számú ajánlása a jó közigazgatásról* (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2007. június 20-án a Miniszteri Megbízottak 999. találkozóján.)

A fentiek alapján az Európa Tanács egy külön ajánlást dolgozott ki a bírói és közigazgatási döntéseknek a közigazgatási jog területén történő végrehajtásáról, amelynek lényege a következő:¹³

Az ajánlás első fejezete a *közigazgatási döntések végrehajtásának elveit* tartalmazza a természetes személyekre tekintettel. A tagállamoknak megfelelő jogi kereteket kell létrehozniuk annak biztosítása érdekében, hogy a természetes személyek betartsák a jogszerűen tudomásukra hozott közigazgatási döntéseket.¹⁴ Önkéntes jogkövetés hiányában azonban be kell lépnie az államnak a hatósági kényszerítés eszközeivel, amelyeknek meg kell felelniük az alábbi garanciáknak:

- *a kényszer a jog által kifejezetten biztosított;*
- *azon természetes személyek számára, akik terhére a döntést kikényszerítik, meg kell adni a lehetőséget arra, hogy észszerű időn belül eleget tegyenek a döntésnek, a megfelelően igazolt sürgős ügyeket kivéve;*
- *a kényszer alkalmazását és igazolását az érintett személy tudomására kell hozni;*
- *az alkalmazott kényszerítési eszközöknek a járulékos anyagi szankciókat is beleértve az egyenlőség elvére is tekintettel kell lenniük.*

*A természetes személyeknek lehetőséget kell adni arra, hogy jogaik és érdekeik védelmé érdekében bíróság előtt támadják meg a végrehajtási eljárást. Másfelől ugyanakkor, ha a közigazgatási hatóság nem folytat le végrehajtási eljárást, úgy azok számára is meg kell adni a bírósághoz fordulás lehetőségét, akiknek a végre nem hajtott döntés jogát vagy jogos érdekét védi.*¹⁵

Az előző elv komplementereként értelmezhető az a követelmény, hogy ne csupán a természetes ügyfelek kötelezettsége legyen a közigazgatási döntések végrehajtása, hanem a közigazgatási hatóságokra nézve is állapíthat meg más szerv, nevezetesen a bíróság olyan kötelezettségeket, amelyek végrehajtását szintén biztosítani kell. Az ajánlás második fejezete éppen ezért a közigazgatási hatóságokat érintő bírósági döntések végrehajtásáról szól. Ennek értelmében a tagállamoknak biztosítaniuk kell azt, hogy a közigazgatási hatóságok észszerű időn belül végrehajtsák a bíróságok döntéseit. Abban az esetben, ha a közigazgatási szerv nem hajtja végre a bíróság döntését, megfelelő eljárást kell biztosítani a döntés végrehajtása érdekében kényszerítő jellegű bírság útján. A tagállamoknak biztosítaniuk kell azt is, hogy megállapítható legyen a közigazgatási hatóságok felelőssége abban az esetben, ha megtagadják vagy elhanyagolják a bírósági döntések végrehajtását. A bírói

¹³ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Rec (2003) 16 számú ajánlása a bírói és közigazgatási döntések közigazgatási jogi végrehajtásáról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2003. szeptember 9.-én a Miniszteri Megbízottak 851. találkozóján.)

¹⁴ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Rec (2003) 16 számú ajánlása a bírói és közigazgatási döntések közigazgatási jogi végrehajtásáról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2003. szeptember 9.-én a Miniszteri Megbízottak 851. találkozóján.) I/1. számú alapelv.

¹⁵ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Rec (2003) 16. számú ajánlása a bírói és közigazgatási döntések közigazgatási jogi végrehajtásáról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2003. szeptember 9.-én a Miniszteri Megbízottak 851. találkozóján.) I/2. számú alapelv.

döntés végrehajtásáért felelős köztisztviselőket a végrehajtás elmulasztása esetén szintén felelősségre lehet vonni egyénileg fegyelmi, polgári vagy büntetőeljárásban.¹⁶

A közigazgatási végrehajtás kérdését az Európa Tanács által a jogalkalmazás számára iránymutatásul kiadott Kézikönyvben is kifejtették, ahol megállapították: a természetes személyek – legyen szó akár a közigazgatási eljárásban részt vevő, akár azon kívüli személyekről – számára jogot keletkeztető vagy érdekeiket védő közigazgatási aktusokat észszerű időn belül végre kell hajtani. A közigazgatási hatóság ezirányú kötelezettségének elmulasztása bírói vagy egyéb felülvizsgálat tárgya kell, hogy legyen, továbbá kártérítési igényre is alapot kell, hogy adjon.¹⁷ A magyar jogi szabályozást szemlélve meg kell állapítanunk, hogy a végrehajtás kapcsán a jogalkotó a Ket.-ben nem határozott meg kifejezett alapelveket. A Ket. az eljárási alapelvek között a végrehajtásra vonatkozóan csupán a hivatalból történő eljárás elvét rögzítette,¹⁸ azonban sem itt, sem pedig a végrehajtási fejezetben belül nem tartalmazott egy koherens követelményrendszert, csupán elszórtan találhattunk néhány az ügyfél védelmét szolgáló szabályt, mint például a fokozatosság elvét a pénzfizetési kötelezettség végrehajtásakor.¹⁹ Természetesen a törvény szövegéből levezetve lehetséges bizonyos végrehajtási elvek kikristályosítása – mint például a vagyoni végrehajtás prioritása, a személyi végrehajtás kivételessége, a rendőri intézkedések célhoz kötöttsége és behatároltsága –, ahogyan arra a jogirodalom részéről történtek is kísérletek.²⁰ A probléma más megközelítésben is orvosolható lett volna, a Ket. ugyanis háttérjogszabályként a végrehajtási törvény rendelkezéseit tekintette irányadónak. Itt azonban ugyanabba a csapdába esünk, a Vht. ugyanis szintén nem tartalmazott alapvető fejezetet a végrehajtás vonatkozásában.

Az Ákr. e tekintetben a Ket.-hez hasonló szabályozási megoldást választott. Önálló alapelveket a végrehajtási fejezetben nem nevesít, a végrehajtás általános szabályai körében rögzíti ugyanakkor, hogy „e törvény rendelkezéseit a végrehajtási eljárásban az e fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni”, illetve „e törvény eltérő rendelkezése hiányában a Vht.-t kell alkalmazni”.²¹ A törvény alapvető első fejezetében kimondja, hogy a „közigazgatási hatósági eljárásokban – összhangban az Alaptörvény XXIV. és XXVIII. cikkével – az eljárás minden résztvevője a rá irányadó szabályoknak megfelelően és az eljárás minden szakaszában az e fejezetben meghatározott alapelvek és alapvető szabályok érvényre juttatásával jár el”,²² tehát az itt meghatározott elvek (jogszerűség, szakszerűség, az egyszerűség, az ügyféllel való együttműködés és a jóhiszeműség, törvény előtti egyenlőség és az egyenlő bánásmód követelménye, észszerű idő követelménye) a végrehajtási eljárásban is érvényesítendőek. Másrészt a jóhiszeműség elve és a bizalmi elv alatt a törvény az alapelvek között kifejezetten végrehajtásra nézve is fogalmaz meg követelményt: „Senkinek a magatartása nem irányulhat a hatóság megfélemlítésére vagy a döntéshozatal, illetve a vég-

¹⁶ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Rec (2003) 16. számú ajánlása a bírói és közigazgatási döntések közigazgatási jogi végrehajtásáról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2003. szeptember 9.-én a Miniszteri Megbízottak 851. találkozóján.) II/1. számú alapelv.

¹⁷ *Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons. A Handbook* (a továbbiakban: Kézikönyv). Directorate of Legal Affairs. Strasbourg, 1996. 21.

¹⁸ Lásd Ket. 3. § (2) bekezdés a) pont.

¹⁹ Lásd Ket. 129–131. §.

²⁰ KILÉNYI Géza szerk. (2008): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*. Budapest, CompLex. 574.

²¹ Ákr. 131. § (1) és (2) bekezdés.

²² Ákr. 1. §.

rehajtás indokolatlan késleltetésére.”²³ Ez utóbbi ugyanakkor az ügyfélre nézve fogalmaz meg követelményt, tehát nem a hatósági magatartás korlátozására irányuló garancia.²⁴

Az Alkotmánybíróság meghatározása szerint „a döntések teljesítése – akár jogszerű kényszerítés árán is – a jogállamisággal kapcsolatos alkotmányos értékekhez tartozik”.²⁵ Lényeges éppen ezért a teljesítés elmaradása esetén alkalmazandó végrehajtási eljárásra vonatkozó alkotmányos értékek, elvek még pontosabb garanciális meghatározása, amely téren az Ákr. hatálybalépésével előrelépés történt. A törvény alapelvi fejezetét vizsgálva elmondható, hogy bár nem törekedett teljességre, azért az eljárás általános jellemzőit megfelelően meghatározza. Az Alaptörvényre utalással tulajdonképpen valamennyi alapelv beleértendő, amelyet az Alkotmánybíróság kapcsolt az eljáráshoz: „a bírói és hatósági határozatok végrehajtását szolgáló eljárás olyan önálló eljárás, amely az alapeljáráshoz szervesen kapcsolódó eljárás [...] Éppen ezért a végrehajtási eljárás a sajátosságaiból fakadó eltérésekkel ugyan, de osztozik a bírósági, illetve hatósági eljárások garanciáiban is. Mindebből pedig a jogalkotóval szemben az az elvárás fakad, hogy a megfelelő eltérésekkel a végrehajtási jog szabályait is az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság, valamint az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében, illetve az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében meghatározott tisztességes eljárás követelményrendszerét kielégítő módon szükséges kialakítani.”²⁶

2. A közigazgatási hatósági végrehajtás jogintézményének szabályozástörténete

2.1. A közigazgatási hatósági végrehajtás jogi szabályozásának jellegzetességei az Et.-ben²⁷

Az Et. a IX. fejezetében mindössze nyolc szakaszban tartalmazta a közigazgatási végrehajtási eljárás szabályait, tehát ha dióhéjban is, de önálló fejezetet kapott a végrehajtás.

A fejezet elején az általános rendelkezések között határozták meg, hogy az államigazgatási eljárásban hozott határozat mely esetekben jogerős és végrehajtható, rögzítve, hogy az államigazgatási eljárásban hozott végrehajtható határozat rendelkezéseit a kötelezett teljesíteni, vagy azok végrehajtását tűrni köteles.²⁸ A végrehajtás elrendelésére főszabályként az ügyben első fokon eljáró államigazgatási szerv volt köteles, hivatalból vagy a jogosított kérelmére. Az állami kényszer alkalmazásának *ultima ratio* jellegét mutatja, hogy az államigazgatási szervnek a végrehajtás elrendelése előtt meg kellett kísérelnie, hogy a kötelezettet a határozat rendelkezéseinek teljesítésére vagy tűrésére rábírja.²⁹ A végrehajtás foganatosítása pénzkövetelés behajtására irányuló végrehajtás esetén az adóbehajtásra vonatkozó

²³ Ákr. 6. §. Hivatkozik rá: BOROS–DARÁK 2018.

²⁴ BALOGH-BÉKESI 2016, 12–17., 14.

²⁵ 46/1991. (IX. 10.) AB határozat. Hivatkozik rá: VÉRTESY László (2018): A végrehajtás. In FAZEKAS János (szerk.): *A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai az Ákr. szerint*. Budapest, NKE.

²⁶ 22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [18] pontja. Hivatkozik rá: BALOGH-BÉKESI 2016, 12–17., 14.

²⁷ Az alfejezet Józsa Fábián írása.

²⁸ Et. 72. §.

²⁹ Et. 73. §.

szabályok szerint történt. Az ingók kiadására, ingatlan birtokba adására vagy egyéb teljesítésre, illetőleg abbahagyásra vagy tűrésre vonatkozó végrehajtást az a járási jogú városi, fővárosi (városi) kerületi, községi államigazgatási szerv foganatosította, amelynek működési területén az ingó található, az ingatlan feküdt, illetőleg a kötelezett lakott. A végrehajtást foganatosító szerv vezetője a végrehajtható határozat alapján kiküldöttéi személyi védelmére indokolt esetben az illetékes rendőri szerv vezetőjétől rendőri karhatalom kirendelését kérhette.³⁰

Ha a határozat az ügyfelet ingóság kiadására kötelezte, de az ingó nem volt a kötelezett birtokában, a jogosított kérhette az ingó pénzbeli egyenértékének a megállapítását. A pénzbeli egyenérték megállapítására a végrehajtást foganatosító szerv volt jogosult. A megállapítás határozattal történt, amely ellen fellebbezésnek volt helye. A pénzbeli egyenérték a pénzkövetelés behajtására vonatkozó szabályok szerint volt behajtható.³¹

Az államigazgatási szerv a teljesítést vagy szolgáltatást a kötelezett költségére és személyére elvégeztethette, ha az kötelezettségét nem vagy nem kellő mértékben teljesítette. Az államigazgatási szerv ilyen esetben elrendelhetette, hogy a kötelezett az előrelátható költségeket előlegezze. Az előlegezés, valamint a felmerült költségek összegszerű megállapítása tárgyában az államigazgatási szerv határozattal döntött, amely ellen fellebbezésnek volt helye.³² A teljesítésre kötelezés (ha az nem pénz fizetésére irányult), továbbá a szolgáltatásra, tűrésre vagy abbahagyásra kötelezés végrehajtása oly módon is biztosítható volt, hogy a végrehajtást elrendelő államigazgatási szerv a kötelezettet ezer forintig – községi szerv kétszáz forintig – terjedő bírság kiszabásával a kötelezettség teljesítésére szorította. A bírságot kiszabó határozat ellen fellebbezésnek volt helye. A bíróság kiszabása a határidő eredménytelen eltelte esetén ismételhető volt.³³

A törvény garanciális jelleggel szabályozta a jogorvoslat lehetőségét végrehajtási kifogás formájában. A végrehajtást elrendelő határozat ellen fellebbezésnek nem volt helye, az a személy azonban, akinek a jogát a végrehajtási eljárás sértette, a sérelemről szerzett értesüléstől számított három nap alatt kifogást terjeszthetett elő. A kifogás nem irányulhatott a végrehajtás alapjául szolgáló határozat rendelkezései ellen. A végrehajtási kifogás ügyében a végrehajtást foganatosító szerv főszabályként az ügy természetéhez képest azonnal, legkésőbb azonban nyolc napon belül határozattal döntött. A határozat ellen fellebbezésnek volt helye.³⁴ Az államigazgatási szerv vagy annak felettes szerve hivatalból vagy kérelemre egy ízben elrendelhetette a végrehajtható határozat végrehajtásának felfüggesztését, ha a rendelkezésre álló adatok alapján a határozat megváltoztatása vagy megsemmisítése volt várható, vagy ezt különleges méltánylást igénylő körülmény indokolta.³⁵

Az Áe. az Et.-hez képest terjedelmileg jelentősen kibővítette, szinte megduplázta a végrehajtási szabályokat. A törvény VIII. fejezete a korábbi szabályok pontosításán kívül új jogintézményeket is nevesített. Az Áe. számos olyan új rendelkezést tartalmazott, amelyek gyorsabb és hatékonyabb eljárást céloztak, hiszen az Et. példának okáért még nem tartalmazott határidőt sem az eljárás elrendelésére nézve.

³⁰ Et. 74. §.

³¹ Et. 75. §.

³² Et. 76. §.

³³ Et. 77. §.

³⁴ Et. 78. §.

³⁵ Et. 79. §.

Pontosították a végrehajtható határozatok körét, amelyek esetén a végrehajtás elrendelése továbbra is főszabályként az első fokon eljáró államigazgatási szerv hatáskörében maradt.³⁶

Részletesen meghatározták a pénzösszeg behajtására irányuló végrehajtást, beemelve a törvénybe a letiltás és az azonnali beszedési megbízás intézményét. Ha a határozat pénz megfizetését rendelte el, és a kötelezett magánszemély ezt nem teljesítette, az első fokon eljáró államigazgatási szerv felhívta a kötelezett munkáltatóját (a járandóságot folyósító szervet), hogy a határozatban megjelölt összeget a kötelezett munkabéréből, szövetkezeti vagy egyéb, időszakonként visszatérő járandóságából, illetőleg munkából eredő díjazásából, juttatásából, követeléséből (a továbbiakban: munkabéréből) vonja le és utalja át, illetőleg fizesse ki a jogosultnak.³⁷ Ha jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező más szervezet nem fizette meg a tartozását, az első fokon eljáró államigazgatási szerv felhívta a kötelezett bankszámláját vezető pénzintézetet, hogy az összeget a kötelezett számlájáról utalja át, illetőleg fizesse ki a jogosultnak. Ha mind a jogosult, mind a kötelezett gazdálkodó szervezet volt, a jogosult a követelését a teljesítési határidő eredménytelen letelte után – pénzintézet útján, az ott kezelt bankszámláról – azonnali beszedési megbízással érvényesíthette.³⁸

Meghatározott cselekmény elvégzésére vagy meghatározott magatartásra irányuló végrehajtás esetén a végrehajtást továbbra is az a legalsóbb fokú államigazgatási szerv fogantatosította, amelynek illetékességi területén a kötelezett lakása vagy székhelye, illetőleg az ingatlan volt.³⁹ Konkretizálták azonban a végrehajtás módjait: a végrehajtást fogantatosító államigazgatási szerv a meghatározott cselekményt a kötelezett költségére és veszélyére elvégeztethette, vagy feljogosíthatta a jogosultat, hogy a meghatározott cselekményt a kötelezett költségére és veszélyére elvégezze, illetőleg mással elvégeztesse; a jogosult kívánságára a kötelezettet a szolgáltatás pénzegyenértékének megfizetésére kötelezhette; a kötelezettel szemben bírságot szabhatott ki, amelynek összege tízezer forintig terjedhetett; illetve a rendőrség közreműködésével kényszeríthette ki a meghatározott cselekményt.⁴⁰ A törvény kifejezetten utalt a hatékonyság elvére e körben: az államigazgatási szerv a fent felsoroltak közül azt az intézkedést volt köteles megtenni, amely az ügy körülményeit figyelembe véve a leghatékonyabban biztosította a kötelezettség teljesítését.⁴¹

A törvény szabályozta a végrehajtás elévülését, rögzítve, hogy ha jogszabály másként nem rendelkezik, a határozat jogerőre emelkedésétől számított három év eltelte után nincs helye végrehajtásnak.⁴²

Új intézményként szerepeltek a kódexben a *biztosítási intézkedések*. Jogerős határozat alapján a teljesítési határidő letelte előtt, továbbá az olyan határozat alapján, amelyet megfellebbeztek, vagy amelyre nézve a fellebbezési határidő még nem járt le, az államigazgatási szerv elrendelhetette a pénzkövetelés biztosítását, illetőleg a meghatározott dolog zárlatát. Biztosítási intézkedést csak akkor lehetett elrendelni, ha valószínű, hogy a kötelezettség későbbi teljesítése veszélyben van. A biztosítási intézkedés végrehajtására megfelelően al-

³⁶ Áe. 77–78. §.

³⁷ Áe. 79. §.

³⁸ Áe. 80. §.

³⁹ Áe. 81. §.

⁴⁰ Áe. 82. §.

⁴¹ Áe. 83. §.

⁴² Áe. 86. §.

kalmazni kellett azokat a szabályokat, amelyek a kötelezettség teljesítésére irányuló végrehajtás esetén irányadók, munkabér azonban csak akkor tiltható le, ha a kötelezettnek más, végrehajtás alá vonható vagyontárgya nincs.⁴³

A végrehajtási eljárás során sérelmet szenvedett fél számára természetesen megmaradt a végrehajtási kifogás lehetősége.⁴⁴

Az Et. *Végrehajtási eljárás* című IX. fejezete meglehetősen szűkszavú volt, a kérdésnek mindössze nyolc paragrafust szentelve öt alcímben szabályozta a *hatósági végrehajtást*. Ugyanakkor a fejezet címe azt tükrözte, hogy a döntés végrehajtását a jogalkotó az államigazgatási eljárás általános szabályainak rendszerén belül az alapeljárástól, a fellebbezési eljárástól, az ügyészi óvás nyomán követendő reparációs eljárástól és a panaszeljárástól is relative elkülönülő, önálló sajátosságokkal rendelkező eljárásként (eljárési szakaszként) kezelte. A közigazgatási végrehajtás egységes törvényi szabályozásának indokaként a törvényjavaslatot előterjesztő miniszter felhozta, hogy az államigazgatási határozatok végrehajtásának szabályozása korábban rendkívül hiányos volt, csak egyes különleges eljárási szabályok tartalmaztak a végrehajtásra vonatkozó rendelkezéseket. Mivel – önkéntes teljesítés hiányában – a határozat végrehajtása jelenti a szerv kötelezettségét előíró döntésének gyakorlati megvalósítását, a javaslat megadja az eljáró szervnek és az ügyfélnek azokat az eszközöket, amelyek igénybevételével a végrehajtás biztosítható, ugyanakkor megszabja a végrehajtási eljárás során elkövetett jogsértések orvoslásának útját is.⁴⁵

A végrehajtási fejezet szerkezetileg az alábbi elemekből épült fel:

- a jogerő és a végrehajthatóság meghatározása (általános rendelkezések);
- a végrehajtás elrendelésének szabályozása;
- a végrehajtás foganatosítására vonatkozó rendelkezések;
- a végrehajtási eljárás során okozott jogsérelmek orvoslása;
- a végrehajtás felfüggesztése.

Ad a) *Az általános rendelkezések* alcím alatt a *végrehajtás jogi előfeltételeit* határozta meg a jogalkotó. Eszerint az államigazgatási eljárásban hozott elsőfokú határozat jogerős és végrehajtható volt, ha a határozat ellen határidőn belül (a határozat közlésétől számított tizenöt nap) fellebbezést nem terjesztettek elő, vagy ha a fellebbezést jogszabály kizárta. Végrehajtható az az elsőfokú határozat is, amelyet fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatónak nyilvánítottak. Noha a fellebbezésnek általános szabály szerint a végrehajtásra nézve halasztó hatálya volt, kivételt képeztek az általános szabály alól azok az esetek, amikor a *határozat azonnali végrehajtása* életveszély vagy közbiztonság okából feltétlenül szükséges volt, továbbá ha (külön) törvény, törvényerejű rendelet vagy minisztertanácsi rendelet ügyek meghatározott körében felhatalmazást adott arra, hogy fontos érdekből az eljáró hatóság az *azonnali végrehajthatóságot* elrendelje. Az azonnali végrehajthatóságról az ügy érdemét eldöntő határozatban kellett rendelkezni, és azt a hatóságnak meg kellett indokolnia (46. §). Ilyen esetben tehát a határozat jogerőre emelkedése nem volt előfeltétele a végrehajtásnak, vagyis a döntés már a jogerő beállta előtt is végrehajtható volt.

Ugyancsak jogerős és végrehajtható volt az ügyben másodfokon hozott határozat.

⁴³ Áe. 87. §.

⁴⁴ Áe. 88. §.

⁴⁵ A törvényjavaslat miniszteri indokolása. Részletes indokolás a IX. fejezethez.

A fentiekből kitűnik, hogy a jogalkotó a fellebbezésre tekintet nélküli (azonnali) végrehajtás kivételével nem tett különbséget a *jogerő beállta* és a *végrehajthatóság* között. E körben utalni kell arra, hogy azoknak a határozatoknak a tekintetében, amelyek valamely tevékenység gyakorlására nézve tiltó rendelkezést tartalmaztak, valamely gyakorolt tevékenység abbahagyására vagy tűrésére köteleztek, a különbségtétel nem is volt indokolt. Azokban a határozatokban azonban, amelyek tevékenység elvégzésére vagy pénzfizetésre vonatkozó kötelezést tartalmaztak, szükségképpen határidőt kellett szabni a teljesítésre. A határidő kezdő időpontja jellemzően a döntés jogerőre emelkedésének napja volt, ehhez képest a határidő lejártá csak ennél későbbi időpont lehetett. Ezért kifejezett törvényi rendelkezés hiányában is rá kell mutatnunk arra, hogy a végrehajthatóság tényleges beállásának időpontja rendszerint a teljesítésre előírt határidő eredménytelen elteltével esett egybe, és szükségképpen elvált a kötelezettséget előíró határozat jogerőre emelkedésétől. Hasonló a helyzet azokban az esetekben, amikor a hatóság az ügyfél kérelmére a már jogerős határozatban előírt kötelezettség részletekben történő teljesítését tette lehetővé, illetve az egészben történő teljesítésre halasztást adott.

Az általános rendelkezések között előírta még az Et., hogy az államigazgatási eljárásban hozott végrehajtható határozat rendelkezéseit a kötelezett teljesíteni vagy azok végrehajtását tűrni volt köteles.

Ad b) A végrehajtás elrendelése kapcsán kiemelendő, hogy a jogszabály eltérő rendelkezése hiányában a határozat végrehajtását az ügyben első fokon eljáró *államigazgatási szerv* határozatban rendelte el. Ha az eljárás hivatalból folyt, a hatóság a végrehajtás elrendeléséről is hivatalból gondoskodott, egyébként a jogosított kérelmére döntött az elrendelésről.

Az ügyfél kezdeményezésére indult eljárásban a *jogosított ügyfél* belátásától és akarat-elhatározásától függött, hogy a végrehajtási eljárás lefolytatását mikor kezdeményezi.⁴⁶ Az ügyfélnek a végrehajtás kezdeményezéséhez fűződő jogát a jogalkotó tehát nem kívánta időben korlátozni.

Ugyanakkor figyelemre méltó sajátossága a szabályozásnak az is, hogy a törvény a fentiekhez képest nem állapított meg határidőt a hatóság számára sem a *végrehajtás elrendelésére*. A rendelkezéshez fűzött miniszteri indokolás szerint, ha a jogosított kérelmére történt a végrehajtás elrendelése, „az eljárásnak erre a szakaszára is vonatkozik a határozatok meghozatalával kapcsolatos rendelkezés” [37. § (4) bekezdés – legfeljebb harminc nap, amely egy ízben legfeljebb harminc nappal meghosszabbítható]. „A hivatalból folyó eljárás esetében a végrehajtást azonnal vagy az adott ügy elintézésére vonatkozó jogszabályban megállapított határidőn belül kell elrendelni.”⁴⁷ Ez az érvelés részben pontatlan volt, hiszen nem utalt az érdemi határozat végrehajthatóvá válásának különböző eseteire, részben nem igazán volt meggyőző. Adott esetben túl szűk („azonnal”), más esetekben túl szélesen értelmezhető időkeretet biztosított a jogalkalmazó számára, ami akár az elrendelendő végrehajtás sikerét is veszélyeztethette. Ezért azt a körülményt, hogy a törvény a végrehajtás elrendelésére nézve nem állapított meg a kérelemre indult és a hivatalból indított eljárásra egyaránt alkalmazandó, az ügy érdemi elintézésére vonatkozó határidőnél rövidebb határidőt, a szabályozás

⁴⁶ FONYÓ Gyula – VARGA József (1964): *Az államigazgatási eljárás általános szabályai*. Budapest, KJK. 154–165., 157.

⁴⁷ Miniszteri indokolás, részletes indokolás a 73. §-hoz.

olyan hiányosságának tekinthetjük, amely mellett hiba volna szó nélkül elmenni. Ha ehhez a szabályozásnak a határozat végrehajthatóságára vonatkozó elnagyolt rendelkezéseit is hozzávesszük, akkor arra a következtetésre juthatunk, hogy adott ügyben nagyon nehéz lehetett megítélni a végrehajtás elrendelésének tényleges időpontjában azt, hogy a hatóság maradéktalanul eleget tett-e közfeladatai teljesítésére vonatkozó kötelezettségének, illetve esetleges késedelmével nem okozott-e utóbb már elháríthatatlan károkat.

A végrehajtás jogilag szabályozott *hatósági kényszercselekmények* sorozata. Ezért a végrehajtást és az ezzel együtt járó *kényszerintézkedések* alkalmazását lehetőség szerint meg kellett előzni, illetőleg el kellett kerülni. Ebből a megfontolásból írta elő a törvény azt, hogy az államigazgatási szervnek a végrehajtás elrendelése előtt meg kellett kísérelnie, hogy a kötelezettet a határozat rendelkezéseinek teljesítésére vagy tűrésére rábírja. Ez szóban vagy írásban történhetett. Az *előzetes figyelmeztetésben* a hatóság – ha a végrehajthatóvá vált határozat azt nem tartalmazta – a kötelezett önkéntes teljesítésének előmozdítása érdekében köteles volt őt a határozat teljesítésének módjáról, valamint a teljesítés elmaradása esetén az őt érő hátrányokról tájékoztatni. Ugyancsak tájékoztatni kellett a kötelezettet a végrehajtás foganatosítása során vele szemben igénybe vehető eszközökről.⁴⁸

Ad c) A végrehajtás elrendelésére az ügyben első fokon eljáró hatóság volt jogosult, azonban a végrehajtás foganatosítását más szerv is végezhetette. Ebben a kérdésben az előírt kötelezettség jellege volt az irányadó. A törvény ugyanis előírta, hogy az ingók kiadására, ingatlan birtokba adására vagy egyéb teljesítésre, illetőleg abbahagyásra vagy tűrésre vonatkozó végrehajtást az a járási jogú városi, fővárosi (városi) kerületi, községi államigazgatási szerv foganatosítsa, amelynek működési területén az ingó volt található, az ingatlan feküdt, illetőleg a kötelezett lakott. Ha a foganatosításra nem a végrehajtást elrendelő államigazgatási szerv volt illetékes, az illetékes szervet meg kellett keresnie a foganatosítás érdekében. A törvény megkeresésre vonatkozó szabályai értelmében a megkeresett szerv a megkeresésnek tizenöt napon belül köteles volt eleget tenni [9. § (1) bekezdés], vagyis a végrehajtást foganatosító szervnek a megkeresés hozzá történt megérkezését követő tizenöt napon belül a foganatosítási cselekményeket folyamatba kellett tennie.

A *végrehajtási cselekmények* eredményes és biztonságos lefolytatása érdekében a törvény lehetővé tette, hogy a végrehajtást foganatosító szerv vezetője a végrehajtható határozat alapján kiküldöttjei (a foganatosítást végző tisztviselő, becsüs stb.) személyi védelmére indokolt esetben az illetékes rendőri szerv vezetőjétől *rendőri karhatalom* kirendelését kérje. A rendőrség által kirendelt karhatalom kizárólag a foganatosítást végző személyek védelmét szolgáló intézkedést tehetett, a végrehajtás foganatosításában nem vett részt.⁴⁹

Pénzkövetelés behajtása tekintetében a törvény kimondta, hogy azt – ha jogszabály másként nem rendelkezik – az adóbehajtásra vonatkozó szabályok szerint kell foganatosítani.

Ezeket a szabályokat az Et.-vel egy napon hatályba lépett, az adók kivetéséről és beszedéséről szóló 57/1957. (IX. 6.) Korm. rendelet, valamint a végrehajtására kiadott, azonos című 32/1957. (IX. 30.) PM rendelet tartalmazta. A kormányrendelet meghatározta az adók

⁴⁸ Vessd össze Miniszteri indokolás, részletes indokolás a 73. §-hoz. Lásd még: PÁKAY Barnabás (1959): A végrehajtási eljárás. In TOLDI Ferenc – PÁKAY Barnabás (1959): *Az államigazgatási eljárás általános szabályai*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 299–317., 304.

⁴⁹ Miniszteri indokolás, részletes indokolás a 74. §-hoz.

módjára behajtandó köztartozásokat, közöttük nevesítve például az államigazgatási szervek által megállapított bírságokat, a tanács által megállapított díjakat, a társadalombiztosítási követeléseket, a kisajátítási eljárás alkalmával a csereingatlan értékében mutatkozó különbözeti összegeket stb., valamint minden olyan tartozást, amelynek adók módjára való behajtását valamely jogszabály elrendeli, kimondva, hogy ezek adóbehajtás szempontjából az adókkal esnek egy tekintet alá, és így adók módjára kell őket behajtani.

A végrehajtható határozatban előírt pénzfizetési kötelezettség végrehajtása során a teljesítésre való felhívást követően a fizetendő összeg biztosítására a kötelezett (adóügyi kifejezéssel: hátralékos) vagyonának „zálogolása” szolgált, amelynek eredményessége érdekében a kormányrendelet kimondta, hogy a hátralékosnak az ország területén bárhol és bárkinél található vagyonát zálogolás alá lehetett venni. Ez a jogosultság a fellelt pénzüsszeg és más ingóságok esetén lefoglalást tett lehetővé. Lehetőséget biztosított a jogszabály a hátralékos harmadik személlyel szemben fennálló követelésének, munkabérének és egyéb járandóságainak a lefoglalására (letiltására) is. Amennyiben a lefoglalt ingóságok, letiltott bérek és járulékok a pénzfizetési kötelezettség mértékét nem érték el, és a hátralékosnak ingatlan vagyona volt, az előírt pénzfizetési kötelezettség foganatosítását az ingatlan vagyon végrehajtás alá vonásával lehetett teljesíteni. Az ingatlan-végrehajtás megindítása céljából első lépésként a foganatosító szervnek az ingatlan fekvése szerint illetékes telekkönyvi hatóságot kellett megkeresnie a végrehajtási jog feljegyzése végett.

Meghatározott ingóság kiadására vezetett végrehajtás esetén, ha az ingó nem volt a kötelezett birtokában, a törvény lehetővé tette a jogosult kérelmére az ingó dolog pénzbeli egyenértékének megállapítását. A *pénzbeli egyenérték* a pénzkövetelés behajtására vonatkozó szabályok szerint volt behajtható.

Arra az esetre, ha a kötelezett az előírt kötelezettséget nem vagy nem a kellő mértékben teljesítette, a törvény úgy rendelkezett, hogy a végrehajtást foganatosító szerv a teljesítést vagy a szolgáltatást a kötelezett költségére és veszélyére elvégeztethette, és a kötelezettet az előre látható költségek megelőlegezésére kötelezhette.

A nem pénzfizetésre irányuló teljesítési kötelezettség teljesítése, továbbá a szolgáltatásra, tűrésre vagy abbahagyásra kötelezés érvényesítése érdekében az Et. lehetővé tette, hogy a végrehajtást elrendelő hatóság a kötelezettre pénzbírságot (*végrehajtási bírság*) szabjon ki. A bírság megfizetésére előírt határidő eredménytelen elteltével a bírságot a hatóság ismételtelen kiszabhatta.

A törvény kizárta a *végrehajtást elrendelő határozat* ellen a *fellebbezés* lehetőségét. Ez ugyanis a foganatosítás indokolatlan késedelmét idézte volna elő. Ugyanakkor a végrehajtás foganatosításának időszakában a kötelezettet, a jogosítottat vagy más, a végrehajtásban érdekelt személyt ért jogsérelmek elhárítása érdekében számos *jogorvoslati lehetőséget* biztosított. Ezek között találkozunk a fellebbezéssel és a végrehajtási eljárás speciális jogintézményének számító *végrehajtási kifogással*.

A végrehajtási eljárásban a fellebbezés a kötelezettet, illetve a jogosítottat a törvényben konkrétan meghatározott határozatokkal szemben megillető jogorvoslati forma azzal, hogy a végrehajtási bírságról rendelkező határozattal szemben nyilvánvalóan csak annak címettje, azaz a kötelezett élhetett fellebbezéssel.

A kötelezett és a jogosított is fellebbezhetett a végrehajtást foganatosító szervnek az ingó dolog pénzbeli egyenértékéről rendelkező határozatával, továbbá a kötelezett költségére és kockázatára elvégeztetett szolgáltatás stb. előlegezéséről és a felmerülő költségek

összegekről megállapításáról rendelkező határozatával szemben. A kötelezettet illette meg a fellebbezés joga a végrehajtást elrendelő szervnek a végrehajtási bírságot kiszabó határozata ellen. Bárki fellebbezhetett az általa benyújtott végrehajtási kifogást elutasító határozattal szemben.

A végrehajtási eljárás során előterjesztett fellebbezés benyújtásának határideje, felterjesztése, felettes szerv általi elbírálása, valamint halasztó hatálya tekintetében a fellebbezésre vonatkozó általános szabályok voltak az irányadók.

A végrehajtási kifogás a fellebbezéstől markánsan elkülönülő jogintézmény volt, amely kifejezetten a végrehajtás folyamatában (fogatosítása során) előidézett jogsérelem orvoslására szolgált. Az Et. vonatkozó rendelkezése szerint végrehajtási kifogással bárki élhetett, akinek jogát a végrehajtási eljárás sérti, a sérelemről szerzett értesülést követő három napon belül. A jogsérelmet a fogatosító szerv intézkedése, vagy épp ellenkezőleg, jogsértő mulasztása is előidézhette. A törvény kimondta, hogy a kifogás nem irányulhatott a végrehajtás alapjául szolgáló határozat rendelkezései ellen. S bár a normaszöveg arra nézve kifejezett rendelkezést nem tartalmazott, a kérdés tanulmányozása során a szerzők egyetértettek abban, hogy a kifogás a végrehajtást elrendelő határozat ellen sem irányulhatott.⁵⁰

A végrehajtási kifogásnak nem volt *halasztó hatálya*. A végrehajtási kifogás ugyanis a végrehajtás folyamatában már elkövetett, illetve megvalósult jogsértések utólagos orvoslásának eszköze. Nem volt *átszármaztató hatálya* sem: a kifogást a fogatosítást végző szerv bírálta el az előterjesztését követően lehetőség szerint azonnal, de legkésőbb nyolc napon belül. A kifogás benyújtására és elintézésére megállapított rövid határidő volt hivatva biztosítani a törvényes állapot mielőbbi helyreállítását. A végrehajtási kifogásról határozatban kellett dönten. A határozat ellen, ahogy erre már utaltunk, az érintett fellebbezést terjeszthetett elő.

Ad d) Az Et. lehetővé tette a végrehajtási eljárás hivatalból vagy kérelemre történő *felfüggesztését*. Erre akkor kerülhetett sor, ha a rendelkezésre álló adatok alapján a végrehajtható határozat megváltoztatása vagy megsemmisítése volt várható, vagy ha azt különleges méltánylást érdemlő körülmény (a kötelezett betegsége, távolléte stb.) indokolta. A felfüggesztés időtartama nem haladhatta meg a harminc napot. Noha a normaszöveg ebben a tekintetben nem nyújtott eligazítást, a szabályok elemzése során Pákay Barnabás arra a következtetésre jutott, hogy a felfüggesztésről a végrehajtást elrendelő szerv vagy felettes hatósága dönthetett. (A végrehajtást fogatosító szervet tehát ez a jogosultság nem illette meg, abban legfeljebb kezdeményező szerepet játszhatott).⁵¹ A *végrehajtás felfüggesztéséről*, illetve az erre irányuló kérelem elutasításáról rendelkező határozat ellen a törvény fellebbezést nem tett lehetővé.

Az Et. nagy érdeme, hogy megteremtette a hatósági határozatok végrehajtásának általánosan érvényesülő, egységes jogi feltételrendszerét. Szabályozásának szerkezete hosszú távra képes volt meghatározni a későbbi eljárásjogi kodifikációk irányát, egyes jogintézményei több-kevesebb módosítással a mai napig hatályban vannak. A maga korában a jogalkotó figyelemre méltó törekvése volt, hogy a kötelezett teljesítésre való felhívásának előírásával, illetve teljesítésre szorításának végrehajtási bírság útján való lehetővé tételével megkísérelte

⁵⁰ Lásd FONYÓ–VARGA 1964, 154–165., 163.; PÁKAY 1959, 299–317., 314.

⁵¹ PÁKAY 1959, 299–317., 316.

megelőzni, illetve elkerülhetővé tenni az állami kényszerítő intézkedések közvetlen alkalmazását, és ezzel párhuzamosan a hatékony közfeladat-ellátás és a hatékony jogvédelem egyensúlyát igyekezett elérni.

A szabályozásnak azonban számos hiányosságára is rá kell mutatnunk. Ilyen a jogerő és a végrehajthatóság tekintetében a szabályozás elnagyoltsága, egyes határidők (végrehajtás elrendelése) rögzítésének hiánya. Külön kiemelendő, hogy a törvény nem szabályozta az elévülést, holott ezt a bírósági végrehajtásról rendelkező, akkor hatályban volt törvényerejű rendelet és a pénzfizetési kötelezettségek végrehajtására általa alkalmazni rendelt kormányrendelet is tartalmazta.⁵² Nem kielégítő az eljárás felfüggesztésének szabályozása, ami annak jogcímeit illeti, s végül hiányoznak a normaszövegből a végrehajtási eljárás megszüntetésére vonatkozó előírások.

2.2. A közigazgatási hatósági végrehajtás jogi szabályozásának jellegzetességei az Áe.-ben⁵³

Az 1981. évi I. törvény hatálybalépéséig a végrehajtási eljárás szabályai csak egyszer módosultak, a változás a végrehajtási bírság kiszabható összegének felső határát érintette.⁵⁴ Az Áe.-ben a végrehajtásra vonatkozó szabályok a VIII. fejezetben kaptak helyet, s a fejezet címe is megváltozott végrehajtási eljárásról végrehajtásra. Ezen túlmenően a törvény rögzítette, hogy rendelkezéseit a végrehajtási eljárásban az e fejezetben szabályozott eltérésekkel kell alkalmazni. Ez azt jelentette egyrészt, hogy a végrehajtás során is alkalmazni kellett az Áe. különböző fejezeteiben foglalt rendelkezéseket (például az eljárás megindítása, zárás, a végrehajtás módját meghatározó határozat alakja és tartalma stb.), másrészt az általánosan irányadó szabályok mellett hangsúlyossá váltak a végrehajtási fejezetben foglalt eltérések, amelyek a végrehajtás sajátos jellegéből erednek.⁵⁵

Az Áe. *végrehajtható határozatok* alcím alatt jórészt érintetlenül hagyta az Et. korábbi szabályait, majd rögzítette, hogy amennyiben az államigazgatási szerv az előírt kötelezettség teljesítésére határidőt vagy határnapot állapított meg, a határozat csak annak letelte után hajtható végre. Ez a kiegészítő rendelkezés korrigálta a korábbi szabályozási anomáliát, és elválasztotta a jogerőtől a végrehajthatóságot. Egy további rendelkezés pedig lehetővé tette, hogy a határozatot hozó szerv indokolt esetben a *teljesítési határidőt* meghosszabbítsa, vagy a teljesítésre későbbi határnapot állapíthasson meg, kivéve, ha jogszabály másként rendelkezett.

A végrehajtás elrendelésére vonatkozó szabályok körében – kiegészítve a korábbi rendelkezéseket – az Áe. kimondta, hogy a végrehajtás elrendelésére jogosult államigazgatási szerv hivatalból lefolytatott eljárás esetén, ha annak feltételei fennálltak, köteles volt a végrehajtást hivatalból haladéktalanul elrendelni, egyébként azt a jogosult kérelmére tizenöt napon belül kellett megtennie. Ezzel a végrehajtás elrendelésére vonatkozó konkrét határidők épültek be a törvény szabályozásába, amelyek nyilvánvalóvá tették, hogy

⁵² 1955. évi 21. törvényerejű rendelet a bírósági végrehajtásról 48. §; 57/1957. (IX. 6.) Korm. rendelet 29. §.

⁵³ A 2.2. alfejezet Józsa Fábán írása.

⁵⁴ 1972. évi 30. törvényerejű rendelet 4. §.

⁵⁵ VIDA István (1981): Végrehajtás. In RAFT Miklós szerk.: *Az eljárási törvényről*. Budapest, Táncsics. 119–139., 119.

a végrehajtási szakaszban megteendő intézkedések és az általános ügyintézési határidő nem hozhatók kapcsolatba egymással.

A végrehajtás foganatosítása körében az Áe. külön, részletes szabályokat rögzített a pénzösszeg behajtására, meghatározott cselekmény végrehajtására és meghatározott ingóság kiadására, hangsúlyossá téve a végrehajtás tárgyához igazodóan az alkalmazandó jogi eszközök különbözőségét.

A jogerős és végrehajtható döntésben előírt pénzfizetési kötelezettség végrehajtására vonatkozó szabályok jelentősen átalakultak. A pénzösszeg behajtására a *közvetlen letiltás* szolgált, amelyet magánszemély kötelezett esetén a munkáltatójához, illetve a járandóságát folyósító szervhez intézett hatósági felhívás nyomán az ott meghatározott összegben a munkáltató (járandóságot folyósító szerv) köteles volt a kötelezett munkabéréből vagy az azzal egy tekintet alá eső más rendszeres járandóságából levonni és a végrehajtást foganatosító hatóságnak vagy az általa megjelölt jogosítottnak átutalni, illetve kifizetni.

Amennyiben a magánszemély kötelezettel szemben közvetlen letiltásra nem volt lehetőség, vagy az nem vezetett, illetve aránytalanul hosszú idő múlva vezethetett volna csak eredményre, a kötelezett munkabére mellett az egyéb vagyontárgyait (ingóságok, ingatlan, illetve harmadik személlyel szemben fennálló követelés) is végrehajtás alá kellett vonni. Ilyenkor a végrehajtást az *adóhatóság* foganatosította az adóigazgatási eljárás szabályai szerint.

Ha a kötelezett jogi személy (jogi személyiség nélküli szervezet) volt, vele szemben az előírt *pénzfizetési kötelezettség behajtása* érdekében az ügyben első fokon eljáró államigazgatási szerv a kötelezett bankszámláját vezető *pénzintézethez átutalási felhívást* intézett, amelynek a pénzintézet köteles volt eleget tenni. Ha mind a jogosult, mind a kötelezett *gazdálkodó szervezet* volt, a törvény felhatalmazta a jogosultat arra, hogy követelését a teljesítési határidő eredménytelen eltelte után a kötelezett bankszámláját vezető pénzintézetnél *azonnali beszédési megbízással* érvényesítse.

A meghatározott cselekmény végrehajtására vonatkozó szabályok körében az Áe. kisebb módosításokkal megismételte a foganatosítást végző szervre vonatkozó, az Et. szabályai körében már megismert rendelkezéseket. Kiegészítette azonban ezeket azzal, hogy a *végrehajtás módjáról* a foganatosító szerv határoz. Ehhez képest a végrehajtást foganatosító szerv

- a meghatározott cselekményt a kötelezett költségére és veszélyére elvégeztethette;
- felhatalmazhatta a jogosultat, hogy a cselekményt a kötelezett költségére és veszélyére elvégezze, illetve mással elvégeztesse;
- ezzel összefüggésben a kötelezettet az előreláthatólag *felmerülő költség előlegezése*re kötelezhette;
- a jogosult kérésére a kötelezettet az előírt szolgáltatás *pénzgyenértékének* megfizetésére kötelezhette;
- a kötelezettel szemben *bírságot* szabhatott ki;
- rendőrség közreműködésével kényszeríthette ki a meghatározott cselekményt.

A fenti intézkedésekkel összefüggésben a törvény rögzítette, hogy ha a kötelezett jogi személy (jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet), a bírságot a szervezet nevében intézkedésre köteles személlyel, ennek hiányában a szervezet vezetőjével szemben kellett kiszabni. Vagyis bírsággal csak természetes személy volt sújtható. További jelentős

változás, hogy míg az Et. szabályai szerint a *rendőri karhatalom igénybevétele* csak arra szolgált, hogy az államigazgatási szerv fogatosítást végző kiküldöttjének a személyi biztonságát szavatolja, addig az új szabályok értelmében a rendőrség tevékenyen volt köteles közreműködni a végrehajtásban. Ennek során igénybe vehette mindazokat a *kényszerítő intézkedéseket* (eszközöket), amelyeket a rá vonatkozó jogszabályi rendelkezések állapítottak meg. A törvény rögzítette még, hogy a végrehajtást fogatosító szerv a felsorolt intézkedések közül azt köteles volt megtenni, amely az ügy körülményeit figyelembe véve a *leghatékonyabban biztosította* a kötelezettség teljesítését. Ez a szabály azt a követelményt támasztotta a végrehajtás során eljáró szervvel szemben, hogy ne mechanikusan alkalmazza a törvény által lehetővé tett intézkedéseket, hanem az eset, illetve a kötelezett körülményeinek gondos mérlegelése alapján válassza ki azt, amelyiket a leginkább megfelelőnek találja. Az intézkedésről a fogatosító szerv határozatban döntött. Ezek közül a *költségviselésre*, a pénzgyenérték és a bírság megfizetésére kötelező határozattal szemben a törvény fellebbezést tett lehetővé.

A meghatározott ingóság kiadására vonatkozó rendelkezések szerint a végrehajtás fogatosítása során az államigazgatási szerv a helyszínen jelen lévő jogosultnak az ingóságot átadta, vagy az ingóságnak a jogosulthoz való szállítása iránt intézkedett. Ha a kötelezett az ingóság kiadását megtagadta, a szerv a rendőrség közreműködésével a végrehajtást azonnal fogatosította. Ha a meghatározott ingóság nem volt meg, a jogosult kérhette a hatóságtól az ingóság pénzgyenértékének határozatban való megállapítását. A végrehajtás ezt követően a pénzösszeg behajtása iránt folyt.

Az Áe. apróbb módosításokkal átvette az Et.-nek a *végrehajtás felfüggesztésére* vonatkozó rendelkezéseit. Az új normaszövegből kimaradt az az előírás, hogy a felfüggesztésre csak egyszer kerülhet sor, illetve megengedőbbé vált a szabályozás a felfüggesztés időkorlátját illetően, amennyiben az Áe. a „legfeljebb harminc napra” helyett az „általában legfeljebb harminc napra” meghatározást alkalmazta. Ezzel a *felfüggesztést elrendelő szerv* számára a törvény lehetővé tette, hogy indokolt esetben harminc napnál hosszabb időtartamot határozzon meg. Ugyanakkor az új szabályozásban egyértelművé vált, hogy a végrehajtás felfüggesztéséről mind a végrehajtást elrendelő, mind az azt fogatosító szerv dönthetett csakúgy, mint felettes hatóságaik.

A régi szabályozás súlyos hiányosságát pótolta az Áe., amikor rendelkezett a végrehajtáshoz való jog *elévüléséről*. Eszerint, ha jogszabály másként nem rendelkezett, az ügydöntő határozat jogerőre emelkedését követő három év eltelte után már nem volt helye végrehajtásnak. Az a kiegészítő rendelkezés azonban, amely szerint a végrehajtás elévülését bármely végrehajtási cselekmény megszakította, az elévülés tényleges bekövetkezését adott ügyben bizonytalan időre kitolta.

Az Áe. a végrehajtási fejezet szabályai közé – jogszabályszerkesztési szempontból nehezen indokolható módon – beiktatta a *biztosítási intézkedésekre* vonatkozó rendelkezéseket. Két biztosítási intézkedést nevesített: a *pénzkövetelés biztosítását* és *meghatározott dolog zárlatát*. Biztosítási intézkedést a jogerős (de még nem végrehajtható), illetve olyan határozatban előírt kötelezettség majdani érvényesíthetősége érdekében tehetett a hatóság, amelynek a fellebbezési ideje még nem járt le, illetve fellebbezés folytán a jogerőre emelkedés időpontja bizonytalanná vált, feltéve, hogy a hatóság a kötelezettség majdani teljesítését veszélyeztetve látta. A *biztosítási intézkedés célja* volt, hogy a kötelezett fennálló vagyoni helyzetét a határozat végrehajtásáig fenntartsa, és ezáltal a későbbi végrehajtás

eredményességét biztosítsa. A *biztosítási intézkedés elrendelése* tehát nem volt azonos a végrehajtás elrendelésével, a biztosítási intézkedést a hatóság nem a végrehajtási eljárásban, hanem az eljárásnak egy korábbi időszakában tette meg.⁵⁶ A biztosítási intézkedés a határozatban előírt kötelezettség mértékéig a kötelezett tulajdonosi jogainak átmeneti korlátozását valósította meg, végrehajtására azokat a szabályokat kellett alkalmazni, amelyek a kötelezettség teljesítésére irányuló végrehajtás esetén voltak irányadók, azzal, hogy munkabér e célból csak akkor volt letiltható, ha a kötelezettnek más, végrehajtás alá vonható vagyontárgya nem volt. A biztosítási intézkedés elrendeléséről hozott határozat ellen fellebbezésnek nem volt helye.

Az Et. végrehajtási kifogásra vonatkozó rendelkezéseit az Áe. kisebb változtatásokkal vette át. Egyrészt a *jogsérelem megállapítására* immár a *jogos érdek sérelme* is alapot szolgáltatathatott, másrészt pontosan meghatározta a normaszöveg azt, hogy a kifogást a végrehajtást fogyanatosító szervnél lehet előterjeszteni, s végül, mint szükségtelent, elhagyta azt a kitétele, hogy a végrehajtási kifogás nem irányulhat a végrehajtás alapjául szolgáló határozat rendelkezései ellen.

Az Áe.-vel módosított és egységes szerkezetbe foglalt eljárási normarendszer több mint huszonhárom évig volt hatályban. Ez alatt az időszak alatt a végrehajtási fejezet rendelkezéseit egy törvényerejű rendelet és négy törvény módosította, összesen tizenegy ponton.⁵⁷ A tizenegy szabálmódosulás közül tíz a rendszerváltozás utáni időszakra esett. A módosítások közül a legjelentősebbet 1991-ben hajtotta végre a jogalkotó, amikor kimondta, hogy a *jogerős határozat* végrehajtható, kivéve, ha a *bíróági felülvizsgálata* kérhető. Ez a rendelkezés azt jelentette, hogy a keresetlevél határidőben – azaz a jogerős határozat közlésétől számított harminc napon belül – történő benyújtása a *végrehajtásra halasztó hatályúvá* vált csakúgy, mint ahogy a fellebbezés előterjesztése halasztó hatállyal bírt a jogerőre emelkedésre. A többi törvénymódosítás a végrehajtás fogyanatosítására vonatkozó szabályokon hajtott végre kisebb-nagyobb módosításokat, illetve a biztosítási intézkedésekre vonatkozó rendelkezéseket érintette.

Összefoglalva megállapíthatjuk, hogy az Áe. végrehajtási szabályozása jelentős előre lépést valósított meg az Et.-ben foglalt szabályokhoz képest. A végrehajtás jogintézményei jelentős fejlődésen estek át, és szabályaik rögzültek. Az Áe. képes volt kitölteni azokat a hézagokat, amelyeket a korábbi szabályozás meghagyott, pontosította a fogalmakat és az egyes végrehajtási módozatok egymáshoz való kapcsolódását. Fenntartotta és cizellálta a végrehajtás során keletkezett jogsérelmek orvoslásának jogi fórumrendszerét. Ezzel – álláspontunk szerint – képessé vált arra, hogy a politikai rendszerváltozás korszakán átívelve a demokratikus jogállam közigazgatási szerveit is alkalmassá tegye a hatékony fellépésre a hatósági végrehajtás során.

⁵⁶ FEHÉR Zoltán (1994): A közigazgatási végrehajtás. In LŐRINCZ Lajos szerk. (1994): *Eljárási jog a közigazgatásban*. Budapest, Unió. 293–338., 332.

⁵⁷ 1987. évi 14. tvr. 5. §; 1991. évi XXVI. törvény 5. §; 1992. évi II. törvény 61. § (3) bekezdés; 1997. évi LIV. törvény 61. §; 2000. évi CXIII. törvény 284. §; 2000. évi CXXXVI. törvény 170. §.

2.3. A közigazgatási hatósági végrehajtás jogi szabályozásának jellegzetességei a Ket.-ben⁵⁸

A Ket. többéves előkészítő munka eredményeként valósult meg, alapvetően fenntartva az Et. által bevezetett szabályozási modellt a „megőrizve meghaladás” jegyében készült,⁵⁹ figyelembe véve az Et. megalkotása óta eltelt időszakban bekövetkezett változásokat is. Ezt tükrözi a Ket. *Végrehajtás* című VIII. Fejezete is, amely az Áe. *Végrehajtás* című VIII. Fejezetének 13 szakaszával (76–88. §) szemben részletesebben, 29 szakaszban (124–152. §) szabályozta hatálybalépésekor a közigazgatási hatósági végrehajtási eljárás általános szabályait. Az új törvényi szabályozás is megőrizte azonban az Áe. szabályozási koncepcióját, amely szerint a végrehajtási eljárás az alap- és jogorvoslati eljárástól elkülönülő, önálló sajátosságokkal rendelkező eljárási szakasz, amelyben az arra feljogosított szervek a jogszabályban meghatározott eljárási cselekmények foganatosításával gondoskodnak a végrehajtható határozatban megállapított kötelezettségek megvalósításáról.⁶⁰ „A végrehajtás elnevezés alatt összefoglalt eljárási cselekménysorozat egyben a közigazgatási hatósági eljárás harmadik, relatíve önálló szakaszát is jelenti, amely azonban az eljárásnak nem mindig része, nem szükségképpen velejárója. Csak akkor következik be, ha arra törvényes igény van, csak akkor lehet vele élni, ha a rá vonatkozó törvényes feltételek adottak.”⁶¹

A végrehajtási eljárás bővebb szabályozásának általános indokaként a törvényjavaslat indokolása a végrehajtás hatékonyságának nem megnyugtató voltát jelölte meg: „a döntések egy része papíron marad, vagy csupán hosszú évek múlva realizálódik. Ez részben szabályozási hiányosságokra, részben a végrehajtás hatékony szervezetrendszerének kialakulatlanságára vezethető vissza.”⁶² Ezért a Ket. – az Áe. jól bevált rendelkezéseit „megőrizve” – korábban nem szabályozott jogintézményeket is bevezetett.

A végrehajtási fejezet az alábbi elemekből épül fel:

- *általános végrehajtási eljárási szabályok;*
- *végrehajtható döntések;*
- *a végrehajtás elrendelése;*
- *a végrehajtás foganatosítása;*
- *pénzfizetési kötelezettség végrehajtása;*
- *késedelmi pótlék;*
- *meghatározott cselekmény végrehajtása;*
- *meghatározott ingóság kiadása;*
- *külföldi határozat végrehajtása;*
- *magyar közigazgatási hatóság döntésének külföldön történő végrehajtása;*
- *a végrehajtás felfüggesztése;*
- *a végrehajtás megszüntetése;*
- *biztosítási intézkedések;*
- *végrehajtási kifogás.*

⁵⁸ Az alfejezet Gyergyák Ferenc írása.

⁵⁹ Ket. indokolása, Általános indokolás V. pontja.

⁶⁰ Ket. indokolása, Részletes indokolás a 124. §-hoz.

⁶¹ Józsa 2009, 441.

⁶² Ket. indokolása, Általános indokolás V. pontja.

Ad a) *Általános végrehajtási eljárási szabályok*: a közigazgatási hatósági eljárás hatékonyságát nagymértékben meghatározza a hatósági döntések végrehajtása.⁶³ A Ket. közigazgatási hatósági *végrehajtási eljárás céljaként* határozta meg, hogy a hatósági eljárásban a Ket.-ben meghatározott feltételek fennállása esetén állami kényszerrel is el kell érni, hogy a *közigazgatási hatóság* döntésével pénzfizetésre vagy egyéb magatartásra kötelezett ügyfél e kötelezettségének eleget tegyen [124. § (1) bekezdés].

Az állami kényszer hatósági kényszercselekményt jelent, amelynek során a hatóság a közigazgatási határozattal megállapított pénzfizetési vagy egyéb magatartásra irányuló kötelezettség teljesítését a kötelezett vagyoni jogainak vagy személyes szabadságának korlátozásával éri el [124. § (2) bekezdés]. A végrehajtási eljárásban 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 rendészeti feladat, ezért erre – a *végrehajtást foganatosító hatóság* megkeresésére – kizárólag a rendőrség jogosult. A közigazgatási határozat végrehajtásához azonban nincs szükség a rendőrségi eszköztár teljes felvonultatására, ezért a Ket. tételesen meghatározta, hogy a közigazgatási végrehajtásban közreműködő rendőr a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényben szabályozott intézkedések és kényszerítő eszközök közül melyeket alkalmazhatta [124. § (3)–(4) bekezdés].

A Ket. 124. §-át a Ket. átfogó reformja során 2009. október 1-jével hatályon kívül helyezte a 2008. évi Ket.-Novella.⁶⁴ A meghatározott cselekmény végrehajtásánál a végrehajtást foganatosító szerv számára a kikényszerítésnél továbbra is lehetőség volt a rendőrség közreműködésére.

A közigazgatási végrehajtás szabályait kellett alkalmazni

- a hatóság döntésében megállapított;
- a hatóság által jóváhagyott egyezségben vállalt;
- a hatósági szerződésben vállalt, illetve a szerződés megszegése esetén a szerződés alapján az ügyfél által igénybe vett támogatás és egyéb kedvezmény visszatérítése iránti;
- a jogsegély keretében a külföldi hatóság hatósági ügyben hozott határozatában foglalt

kötelezettség érvényesítésére, ha annak önkéntes teljesítése elmaradt.

A Ket. rendezte a végrehajtási szabályoknak az eljárásjog egészében elfoglalt helyét, amikor kimondta, hogy a Ket. rendelkezéseit a végrehajtási eljárásban is alkalmazni kell a végrehajtásról szóló VIII. Fejezetben foglalt eltérésekkel. Ha az ügy érdemében hozott határozat jogerőssé vált, és az abban megállapított kötelezettség tovább már nem volt vitatható, a Ket.-ben meghatározottak alapján végrehajthatóvá vált. Ebből következően az érdemi döntéshez kapcsolódó rendes *jogorvoslati eszközök* a végrehajtási eljárásban hozott végzésekkel szemben – ha a Ket. másként nem rendelkezik – már nem voltak igénybe vehetők.

A Ket. 2008. évi átfogó reformja során a törvényalkotó egyértelműen rendezte a Ket. és a Vht. egymáshoz való viszonyát, amikor a Ket. eltérő rendelkezése hiányában

⁶³ BOROS Anita (2014b): *A közigazgatási hatósági eljárás kézikönyve*. Budapest, Menedzser Praxis. 228.

⁶⁴ 131. § 54. pont.

a végrehajtási eljárásban a Vht. rendelkezéseit rendelte el alkalmazni, meghatározva azt is, hogy a Vht. mely szabályai nem alkalmazhatóak a közigazgatási hatósági végrehajtási eljárásban.⁶⁵

A Ket.-ben szabályozott végrehajtáshoz képest sajátos, szinte minden szempontból elkülönülő szakterületet képezett az adóvégrehajtás, amelyre egyáltalán nem vonatkoztak (nem alkalmazhatóak) a Ket. végrehajtási normái. Az adóvégrehajtás szabályait a régi Art. VII. Fejezete állapította meg. Közös viszont a két végrehajtási szakterületben, hogy mind a Ket., mind a régi Art. végrehajtási szabályai között jelen voltak a Vht. jogi normái is, amelyek meghatározott végrehajtási cselekmények esetében szubszidiárius jelleggel voltak alkalmazandók.⁶⁶

A 2011. évi Ket.-Novella⁶⁷ átfogóan módosította a végrehajtási eljárásról szóló VIII. Fejezetet, több ponton az eljárási cselekmények logikájának kedvezőbb rendelkezések beépítésével.

Ab b) *A végrehajtás feltételrendszere*: a hatósági döntés végrehajtásának konjunktív előfeltételei voltak, hogy ha az ügyfélre vagy az eljárás egyéb résztvevőjére pénzfizetésre, valamely tevékenységre vagy attól való tartózkodásra irányuló kötelezettséget megállapító döntés akkor volt végrehajtható, ha az

- jogerőre emelkedett, vagy fellebbezésre tekintet nélküli végrehajtását, biztosítási intézkedésként való alkalmazását rendelték el,
- a kötelezettség teljesítésére megállapított határidő elmúlt, és a kötelezettséget nem teljesítették és
- a végrehajtáshoz való jog nem évült el.

E hármas feltételrendszer minden elemének együttesen kellett teljesülnie, ha bármelyik feltétel hiányzott, a döntés nem volt végrehajtható.

Az előfeltételek esetében két lényeges változás volt a Ket.-ben az Áe. szabályozásához képest:

- Az Áe. szerint a jogerős határozat nem volt végrehajtható, ha a bírósági felülvizsgálata volt kérhető. A Ket. szerint az alaki jogerővel bíró közigazgatási döntés végrehajtható volt, a keresetlevél benyújtásának a döntés végrehajtására nem volt halasztó hatálya, azonban az ügyfél a keresetlevélben a döntés felfüggesztését kérhette [Ket. 110. § (1) bekezdés].
- Az Áe. 86. §-a szerint, ha jogszabály másként nem rendelkezett, a határozat jogerőre emelkedésétől számított három év eltelte után nem volt helye végrehajtásnak, és a végrehajtás elévülését bármely végrehajtási cselekmény megszakította. Az Áe. nem szabott időkorlátot, hogy az elévülési időn belül mikor kell a hatóságnak az első végrehajtási cselekményt megtennie. Következésképpen a három év a gyakorlatban akár több évtizedet is eredményezhetett, mire ténylegesen elévült a végrehajtáshoz való jog. Ezzel a megoldással szakított a Ket., a végrehajtás elrendelésére határidőt (bővebben lásd 3. pontban) és a végrehajtáshoz való jog elévülésére kettős időhatárt állapított meg. A végrehajtáshoz való jog általános elévülési ideje öt év volt,

⁶⁵ 2008. évi Ket.-Novella 91. §.

⁶⁶ BENDE-SZABÓ Gábor (2008): A végrehajtás. In KILÉNYI Géza szerk.: *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*. Budapest, CompLex. 572.

⁶⁷ 2011. évi Ket.-Novella 46. § (45) bekezdése.

jogszabály ennél rövidebb időtartamot is megállapíthatott. Az elévülést bármely végrehajtási cselekmény megszakította, és az elévülési idő újrakezdődött. A döntés jogerőre emelkedésétől számított tíz év elteltével azonban a határozat nem volt végrehajtható (abszolút időhatár). Az elévülést a hatóságnak hivatalból kellett figyelembe vennie.⁶⁸ Az abszolút időhatáron túl a közigazgatási döntés végrehajtás útján már nem volt érvényesíthető, de ez nem zárta ki, hogy a kötelezett önként teljesítsen.

A Ket. hatálybalépésekor fenti hármas feltételrendszer nem szabályozta azoknak a döntéseknek a teljesítési határidejét, amikor a döntés nem tevőleges magatartásra, hanem nemleges magatartásra kötelezett. Ezt a kodifikációs hiányt – a kialakult jogalkalmazói gyakorlatot követve – a törvényalkotó a 2008. évi Ket.-Novellában⁶⁹ orvosolta. A nemleges magatartásra (tűrésre, cselekvéstől, magatartástól való tartózkodásra) kötelező döntés sajátossága volt, hogy végrehajtásához a Ket. szerint nem volt szükséges a teljesítési határidő eltelte. Ilyenkor ugyanis a kötelezés egyfajta állapot folyamatos fenntartásával volt teljesíthető. Az ilyen kötelezettség esetén az előírt állapot megsértése esetén bármikor helye lehetett végrehajtási cselekménynek. A Ket. maga állított fel időbeli korlátot ilyen jellegű kötelezettségek kikényszeríthetőségéhez, a nemleges magatartás kikényszerítése érdekében végrehajtási eljárás csak a végrehajtáshoz való jog elévülési idején belül⁷⁰ volt indítható.⁷¹

A 2008. évi Ket.-Novella – kodifikációs hiányt pótolva – nevesítette azt is, hogy a közigazgatási végrehajtás általános előfeltételeire vonatkozó rendelkezéseket megfelelően alkalmazni kellett a hatóság által jóváhagyott egyezségben vállalt és a hatósági szerződésből eredő kötelezettségekre is.⁷²

Ad c) A végrehajtási eljárás alapvetően három, egymástól elkülöníthető szakaszra volt osztható: 1. a végrehajtás megindítása, 2. a végrehajtás fogatosítása és 3. a végrehajtás megszüntetése vagy megszűnése.⁷³

A Ket. a *végrehajtás elrendelésére* vonatkozóan részletesebb szabályozást tartalmazott az Áe. szűkszavú – kétmondatos – szabályozásánál.

A végrehajtás elrendelésének célja volt a végrehajtási eljárás megindítása, és hogy erről mind a végrehajtást fogatosító szerv, mind a kötelezett, illetve a végrehajtást kérő időben értesüljön, tekintve, hogy a végrehajtás fogatosításához külön alakszerű végzésre nem volt szükség. Ezért a Ket. meghatározta, hogy a végrehajtás elrendeléséről szóló végzést kikkel kellett közölni. Ezzel az aktussal nyílt meg a törvényes lehetőség a kötelezett jogainak a teljesítés érdekében történő korlátozására.

Ha az első fokon eljáró közigazgatási hatóság az ügyfél késelemét állapította meg, hivatalból indult eljárás esetén öt napon belül hivatalból intézkedett a végrehajtás

⁶⁸ DARÁK Péter (2005): Végrehajtás. In SZABÓ Lajos szerk.: *A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályai (Komentár a jogalkalmazóknak az új törvényhez)*. Budapest, Unió. 455.

⁶⁹ 2008. évi Ket.-Novella 92. §.

⁷⁰ 2008. évi Ket.-Novella 92. §-ával megállapított Ket. 127. § (1) bekezdés *b*) pontja, majd 2012. február 1-jétől a 2011. évi Ket.-Novella 46. § (45) bekezdésével megállapított Ket. 126. § (1) bekezdés *b*) pontja.

⁷¹ KAPA Mátyás (2013): Végrehajtás. In BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – KOVÁCS András György – ASZALÓS Dániel szerk.: *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*. Budapest, CompLex. 925.

⁷² 2008. évi Ket.-Novella 92. §-ával megállapított Ket. 127. § (2) bekezdése, majd 2012. február 1-jétől a 2011. évi Ket.-Novella 46. § (45) bekezdésével megállapított Ket. 126. § (2) bekezdése.

⁷³ BOROS 2014b, 232.

elrendeléséről. A döntés végrehajtását – főszabályként, ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezett⁷⁴ – az első fokon eljáró hatóság rendelte el. A főszabálytól való eltérés lehetőségét a 2008. évi Ket.-Novella megszüntette.⁷⁵

Kérelemre indult eljárásban a jogosult az első fokon eljáró hatóságnál kezdeményezhette a végrehajtás megindítását, amelynek elrendelésére ebben az esetben is öt nap állt a hatóság rendelkezésére.

A végrehajtást végzéssel kellett elrendelni, kivéve, ha a hatóság a döntés fellebbezésre tekintet nélküli végrehajtását rendelte el. Ebben az esetben a végrehajtás elrendelése külön aktust nem igényelt, arról a döntést tartalmazó határozatban vagy végzésben kellett rendelkezni.

A végrehajtás elrendelése továbbra sem szüntette meg az ügyfél teljesítési kötelezettségét, és nem zárta el az ügyfelet a határidő utáni önkéntes – számára kevésbé hátrányos – teljesítés lehetőségétől.

A Ket. – az Áe.-től eltérően – jogorvoslati jogot biztosított: végrehajtás elrendelése végrehajtási kifogással volt megtámadható, ha a kötelezett igazolta, hogy a kötelezettségét a végzés közlésekor már teljesítette, és ebben az esetben a kifogásnak halasztó hatálya volt.⁷⁶ A jogorvoslati jognak ezt a szabályozását a 2008. évi Ket.-Novella megszüntette, és a végrehajtási kifogást a végrehajtási eljárásban alkalmazható általános jogorvoslati szabályok szerint lehetett benyújtani.⁷⁷

A jogorvoslati lehetőséget illetően – figyelemmel arra, hogy új jogintézményként a hatósági döntés egyik formájaként megjelent a hatósági szerződés – új szabályozási elem volt a Ket.-ben, hogy a hatósági szerződésben foglalt kötelezettség megszegése esetén a végrehajtást elrendelő végzéssel szemben – a végrehajtás elrendelésének jogszerűségét bíróság előtt vitathatóvá téve – az ügyfél a közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz a végrehajtásra halasztó hatályú keresettel fordulhatott.

A Ket. – az Áe. ez irányú kodifikációs hiányosságát pótolva – meghatározta továbbá a végrehajtást elrendelő végzés speciális tartalmi elemeit, továbbá hogy a sikeres végrehajtás érdekében a végrehajtó szolgálatot milyen információkkal és dokumentumokkal kellett ellátni.

A 2008. évi Ket.-Novella⁷⁸ újraszabályozta a végrehajtás elrendelésének rendjét. A végrehajtást elrendelő döntés nem volt kiiktatható mint a hatósági eljárás egy új szakaszának kezdő eleme, ha azonban a végrehajtás foganatosításáról rendelkező hatóság és a végrehajtást foganatosító szerv egybeesett, akkor már az első végrehajtási cselekmény foganatosításáról szóló végzés töltötte be a végrehajtás foganatosításáról rendelkező döntés szerepét, egyedül ez ellen nyújthatott be fellebbezést az arra jogosult. A végrehajtás foganatosításáról szóló végzés ellen a Ket. a továbbiakban is önálló fellebbezést biztosított, és a fellebbezési okokat sem korlátozta, de a 2008. évi Ket.-Novella nyomatékosította, hogy a fellebbezésnek megalapozottnak kellett lennie. A fellebbezésnek nem volt halasztó hatálya, a végzésben

⁷⁴ Az Áe. 78. § (1) bekezdése alapján bármely jogszabály rendelkezhetett eltéréssel. A Ket. szűkítette az eltéréssel rendelkezhető jogszabályok körét, kormányrendeletnél alacsonyabb szintű jogszabályok esetében az eltéréssel történő rendelkezés lehetőségét kizárta.

⁷⁵ 2008. évi Ket.-Novella 94. §-ával megállapított Ket. 129. § (1) bekezdése.

⁷⁶ Ket. 130. § (3) bekezdés.

⁷⁷ 2008. évi Ket.-Novella 112. §-ával megállapított Ket. 152. § (2) bekezdése.

⁷⁸ Ket. 94. §.

foglalt végrehajtási cselekmény foganatosításának, a végrehajtás megkezdésének sem volt akadálya.

A 2011. évi Ket.-Novella szakított a végrehajtás elrendelése külön előírásának kötelezettségével. A végrehajtás elrendelése helyett a közigazgatási hatóság a hatósági ellenőrzés eredményét tartalmazó vagy a rendelkezésre álló adatok alapján hozott végzés közlésével indította meg a végrehajtást, ezt követően vagy megkezdte a végrehajtás foganatosítását, vagy a bírósági végrehajtóval kötött szerződés alapján átadta az ügyet végrehajtásra.

Ad d) *A végrehajtás foganatosítása*: a végrehajtás volt a közigazgatási eljárás „leggyengébb láncszeme”. A végrehajtási eljárás eredményességének előmozdítása érdekében ezért is dolgozták ki a kodifikációs eljárás során a Ket. 131. §-ában a végrehajtó szolgálat jogintézményének bevezetését. A végrehajtást – végrehajtás foganatosítására létrehozott önkormányzati hatósági társulás, illetve törvény és kormányrendelet eltérő rendelkezése kivételével – a fővárosi és megyei közigazgatási hivatal vezetőjének irányítása alatt, a törvény által az erre kijelölt, kistérségi székhely településeken működő, önálló feladatkörű közigazgatási végrehajtó szolgálat foganatosította volna.

Az ehhez szükséges pénzügyi, tárgyi és személyi feltételek megteremtése miatt a törvényalkotó e rendelkezés hatálybalépését 2008. január 1-jével határozta meg.⁷⁹ Addig átmeneti szabályként a törvényalkotó úgy rendelkezett, hogy a Ket. 131. § (1) bekezdésének hatálybalépéséig a végrehajtást az első fokon eljáró hatóság foganatosította, illetve az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóságok által jogerősen és végrehajthatóan megállapított bírságok (építésügyi, építésfelügyeleti, eljárási) adók módjára behajtandó köztartozásnak minősültek, amelyet minden esetben az építésügyi hatóság megkeresésére az illetékes állami adóhatóság hajtott be.⁸⁰ A törvényalkotó a Ket. 131. § (1) bekezdése hatálybalépésének idejét a 2008. január 1-jéről határozatlan időre kitolta, amikor a hatálybaléptető rendelkezést 2008. január 1-jével úgy módosította, hogy e rendelkezés hatálybalépéséről külön törvény rendelkezik.⁸¹ Majd a 2008. évi Ket.-Novella e rendelkezést is hatályon kívül helyezte, és – a Ket. egyik jelentős és jó újítását, a végrehajtó szolgálat jogintézményének bevezetését elvetve – 2009. november 1-jétől főszabállyá vált az elsőfokú hatóság általi foganatosítás, amellyől kormányrendelet állapíthatott meg eltérő rendelkezést, továbbá a végrehajtást foganatosító szerv a végrehajtásra önálló bírósági végrehajtóval szerződést köthetett, a végrehajtás során azonban csak a végrehajtást elrendelő hatóság volt jogosult végzést hozni.⁸²

A 2008. évi Ket.-Novella – a kodifikációs hiányosságokat orvosolva – kiegészítette a végrehajtás foganatosításával kapcsolatos törvényi szabályozást.⁸³ A végrehajtást elrendelő hatóság az önkéntes teljesítés elmaradásának megállapításától számított öt napon belül – a törvényben meghatározott tartalmi elemekkel rendelkező – végzéssel döntött a végrehajtás foganatosításáról. A végzést közölte a jogosulttal, a kötelezettel és a végrehajtást foganatosító szervvel. A végzés a végrehajtást foganatosító szervvel való közlést

⁷⁹ Ket. 173. § (3) bekezdés.

⁸⁰ 2005. évi LXXXIII. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról 334. § (1) bekezdés.

⁸¹ 2007. évi CXLVI. törvény a Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról 21. §.

⁸² 2008. évi Ket.-Novella 95. § és 131. § 74. pont.

⁸³ 2008. évi Ket.-Novella 94. §-ával megállapított Ket. 129. § (2)–(6) bekezdés.

követő napon vált jogerőssé. Ha a *végrehajtást elrendelő hatóság* és a végrehajtást fogantató szerv azonos volt, a végrehajtás fogantatóításáról nem kellett külön végzést hozni, hanem a fogantatóítást az önkéntes teljesítés elmaradását követő öt munkanapon belül meg kellett kezdeni.

A végrehajtás fogantatóításáról rendelkező végzés ellen önálló fellebbezésnek volt helye. A hatósági szerződésben foglalt kötelezettség megszegése esetén a végrehajtást elrendelő végzéssel szemben az ügyfél a közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz a végrehajtásra halasztó hatályú keresettel fordulhatott.

Ad e) *Pénzfizetési kötelezettség végrehajtása*: a pénzfizetési kötelezettség végrehajtásánál a törvényalkotó az Áe. szabályozásából ismert munkabérből és pénzügyi számlán kezelt összegből történő végrehajtást fenntartotta, de a fogantatóítási sorrend vonatkozásában változtatott. Elsődlegessé tette a kötelezett szabad rendelkezése alatt álló, pénzügyi intézetnél kezelt összegből azonnali beszédési megbízás útján történő végrehajtást, és ha ez természetes személy esetében nem vezetett eredményre, akkor a kötelezett terhére *munkabérből történő letiltással* élhetett a végrehajtást fogantatóító hatóság.

Ha a végrehajtást fogantatóító szerv nem ismerte a kötelezett pénzforgalmi bank-számláját, és az a cégnyilvántartásból sem volt megállapítható, akkor megkereste az állami adóhatóságot a számlaszám közlésére, és felhívta a pénzügyi intézményt a kötelezett nála kezelt pénzösszegének végrehajtás alá vonásához szükséges adatok közlésére.

A pénzügyi intézmény az azonnali beszédési megbízásnak, a munkáltató a munkabérből történő letiltásnak köteles volt eleget tenni. A Ket. új szabályként bevezette a pénzfizetési kötelezettség végrehajtása iránti eljárásban a mögöttes felelősség jogintézményét. Ha a pénzügyi intézmény vagy a munkáltató a megbízást vagy a letiltást rendelkezésre álló fedezet ellenére nem teljesítette, a végrehajtást fogantatóító szerv végzéssel kötelezhette a pénzügyi intézményt a megbízásban, a munkáltatót a letiltásban feltüntetett összeg megfizetésére, továbbá a pénzügyi intézet vagy munkáltató felelős munkatársát, vagy ha az nem volt megállapítható, a pénzügyi intézmény vagy munkáltató vezetőjét *eljárási bírsággal* is sújthatta.

Ha a kötelezett bizonyította, hogy a teljesítés elmaradása neki nem róható fel, és az egy összegben történő teljesítésre nem volt képes, illetve az számára aránytalan nehézséget jelentett, a Ket. – az Áe.-ben lévő kodifikációs hiányt pótolva – fizetési halasztást vagy részletfizetést maximum egy év időtartamra engedélyezhetett, ha azt jogszabály nem tiltotta, és ahhoz a végrehajtást elrendelő hatóság előzetesen hozzájárult. Ez alatt az időtartam alatt a végrehajtáshoz való jog elévülési ideje nyugszik.

Az Áe.-ből továbbélő szabály, hogy ha az azonnali beszédési megbízás, munkabérből történő letiltás nem vezetett vagy aránytalanul hosszú idő múlva vezetett volna eredményre, a kötelezett bármely lefoglalható vagyontárgya végrehajtás alá volt vonható. Az Áe. szabályozásához képest új eszköz volt a végrehajtási eljárásban, hogy ha az ingatlan-végrehajtás elrendelésének nem volt helye, és a kötelezett egyéb vagyonára vezetett végrehajtás is eredménytelen volt, a kötelezett ingatlanát *jelzálogjoggal* lehetett megterhelni.

A pénzfizetési kötelezettség végrehajtása során a Ket.-ben nem szabályozott kérdésekben a Vht. szabályait kellett alkalmazni.

Ad f) *Késedelmi pótlék*: új elem volt a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai között, az Áe. erre vonatkozó szabályozást nem tartalmazott. A törvényalkotó a késedelmi pótlék intézményének bevezetésével a határidőre történő önkéntes teljesítésben való érdekeltséget teremtette meg. „A késedelmi pótlék tehát nem más, mint a közigazgatási végrehajtás alapjául szolgáló hatósági aktusban (határozat, végzés, egyezség, hatósági szerződés) előírt pénzfizetési kötelezettség határidőben történő teljesítése elmulasztásának objektív jogkövetkezménye.”⁸⁴ A késedelmi pótléket az esedékesség időpontjától a pénzfizetési kötelezettségek után kellett felszámolni mindaddig, amíg – a végrehajtás felfüggesztésének időtartama kivételével – a követelés teljesítése vagy behajtása meg nem történt. A késedelmi pótlék összege minden naptári nap után a felszámítás időpontjában érvényes jegybanki alapkamat kétszeresének 365-öd része volt.

A 2008. évi Ket.-Novella – a jogosultra vonatkozó kodifikációs hiányt pótolva – szabályozta, hogy a késedelmi pótlék azt illeti, akinek javára a végrehajtható döntés alapján a fizetési kötelezettséget teljesíteni kellett.⁸⁵ A késedelmi pótlék tehát „olyan pénzügyi szankció, amelynek kettős funkciója van: egyrészt erősíti a kötelezett határidőre történő önkéntes teljesítésében való érdekeltségét, másrészt egyfajta kárátalány jelleggel kompenzálja a késedelem nyomán a jogosultat ért hátrányokat”.⁸⁶

A 2008. évi Ket.-Novella⁸⁷ változtatott a késedelmi pótlék meghatározásának módján is, nem a már felmerült késedelmi pótlék összegét, hanem mértékét kellett meghatározni, mivel a késedelmi pótlék összege a teljesítésig folyamatosan emelkedett, annak pontos megállapítására a végrehajtást elrendelő hatóságnak nem volt lehetősége.

Ad g) *Meghatározott cselekmény végrehajtása*: a Ket. szinte változatlan formában átemelte az Ae. szabályait a végrehajtás módjáról és a költségek megelőlegezéséről (lásd bővebben II. fejezet 1. alfejezet 8. pontjában). Többletszabály volt, hogy a végrehajtás módjáról a végrehajtást fogatosító szerv a végrehajtási módok közül – amelyek között nincs sorrendiség – a kötelezettség teljesítését leghatékonyabban biztosítót mérlegeléssel választva végzéssel határozott. A költség viselésére, a pénzegyenérték és az eljárási bírság megfizetésére kötelező végzés ellen fellebbezésnek volt helye.⁸⁸

Ha a végrehajtás során eljárási bírság kiszabására került sor, ennek összege meghaladhatta az eljárási bírság általános felső határát. Ha a meghatározott cselekmény elvégzéséhez szükséges költségek egy százaléka az eljárási bírság felső határánál nagyobb összeg volt, a végrehajtási eljárásban kiszabható eljárási bírság felső határa a teljesítési költség egy százalékáig terjedhetett. Az eljárási bírságot kiszabó végzésben a kötelezett részére újabb teljesítési határidőt is meg kellett állapítani.

Az eljárási bírság ismételten kiszabható volt, ha a kötelezett a meghatározott cselekményt a bírságot kiszabó végzésben megállapított újabb határidő alatt nem teljesítette, továbbá ha a meghatározott magatartásra vonatkozó rendelkezést ismételten megszegte.

A 2008. évi Ket.-Novella a kötelezett számára kedvezőtlenebb szabályt állapított meg arra az esetre, ha a teljesítés elmaradása a kötelezettnek felróható volt, mivel a végrehajtást

⁸⁴ KAPA 2013, 946.

⁸⁵ 2008. évi Ket.-Novella 100. §.

⁸⁶ KAPA 2013, 946.

⁸⁷ 2008. évi Ket.-Novella 94. §.

⁸⁸ Ket. 142. §.

foganatosító szervnek az eljárási bírság kiszabásánál nem kellett vizsgálnia a kötelezett vagyoni helyzetét és jövedelmi viszonyait.⁸⁹

Ad h) *Meghatározott ingóság kiadása*: a Ket. szinte változatlan formában átemelte az Áe. szabályait a végrehajtás módjáról és a költségek megelőlegezéséről (lásd bővebben II. fejezet 1. alfejezet 8. pontjában). Többletszabály volt, hogy a Ket. hatósági tanú jelentését írta elő, ha a kötelezett a helyszíni eljárásban nem volt jelen, és a lefoglalásra a lakás vagy helyiség felnyitásával került sor.

A 2008. évi Ket.-Novella⁹⁰ a Ket. fenti rendelkezéseit hatályon kívül helyezte, és helyébe új szabályként úgy rendelkezett, hogy a végrehajtást foganatosító szerv a fizetési kedvezmény szabályainak megfelelő alkalmazásával halasztást engedhetett a kötelezettnek a teljesítésre.

Ad i) *Külföldi hatósági határozat hazai végrehajtása*: az Áe. nem tartalmazott szabályozást *külföldi hatósági határozat hazai végrehajtására*, illetve *magyar hatósági határozat külföldi végrehajtására*. Ez e tárgyú kodifikáció szükségességét a társadalmi, politikai változások indokolták.

A külföldi határozat végrehajtására belföldön a magyar jog, a magyar közigazgatási határozat külföldön történő végrehajtására a külföldi állam, illetve a nemzetközi szervezet joga alapján került sor, vagyis a közigazgatási eljárás végrehajtási szakaszában a joghatóság kölcsönös átengedése valósult meg.

Az eljárás során alkalmazandó szabályok törvényen, nemzetközi szerződésen vagy viszonyosságon alapultak. A törvényben foglalt rendelkezések tehát szubszidiárius jellegűek, csak az említett jogforrások, illetve a kodifikált nemzetközi jogot helyettesítő viszonyossági szabályok hiányában érvényesülnek.⁹¹

A külföldi határozat végrehajtására irányuló megkeresések befogadására és intézésének előkészítésével járó speciális tennivalók ellátására egy központi ügyintézésre felhatalmazott hatóságot volt indokolt kijelölni. A Ket. 146. § (1) bekezdése a külföldi határozat végrehajtására vonatkozó megkeresést a fővárosi végrehajtó szolgálathoz rendelte megküldeni. A 146. § (1) bekezdése – a 131. § (1) bekezdésével azonos módon – azonban nem lépett hatályba (lásd a 4. pontban), azzal a különbséggel, hogy a 2008. évi Ket.-Novellába⁹² a fővárosi végrehajtó szolgálat helyett a „kormányrendeletben kijelölt hatóság” szabályozás került, és a kijelölt hatóság vizsgálta meg, hogy a végrehajtani kért külföldi hatósági határozat a magyar jog szerint végrehajtható-e. Ha a külföldi határozat végrehajtható volt, a megkeresést a végrehajtás foganatosítása céljából meg kellett küldeni a végrehajtás foganatosítására hatáskörrel rendelkező illetékes szervhez.

Amennyiben a megkeresés a magyar jog szerint bírósági hatáskörbe tartozó kötelezettség végrehajtására irányult, a megkeresést a kijelölt hatóságnak a hatáskörrel rendelkező illetékes bírósághoz kellett áttenni.

⁸⁹ 2008. évi Ket.-Novella 101. §.

⁹⁰ 2008. évi Ket.-Novella 103. §.

⁹¹ Ket. indokolása, Részletes indokolás a 144–147. §-hoz.

⁹² 2008. évi Ket.-Novella 106. § (1) bekezdés.

Ha a magyar jog szerint hatáskörrel rendelkező hatóság nem volt, és a bíróság hatásköre sem volt megállapítható, a kijelölt hatóság a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter állásfoglalását kérte, és az állásfoglalásban meghatározott hatósághoz tette át a megkeresést.

Ad j) *Magyar hatósági határozat külföldi végrehajtása*: a Ket. alapján, ha az Európai Unió jogi aktusa vagy nemzetközi szerződés másként nem rendelkezett, illetve a viszonyossági gyakorlatból más nem következett, a magyar határozat külföldön történő végrehajtására hatáskörrel rendelkező külföldi szervet a végrehajtás elrendelésére jogosult közigazgatási szerv közvetlenül kereste meg.

A 2008. évi Ket.-Novella⁹³ az uniós jog oldaláról szűkítette, a hazai jog oldaláról tágitotta a figyelembe veendő normatív szabályok körét: ha az Európai Unió általános hatályú, közvetlenül alkalmazandó kötelező jogi aktusa vagy törvény másként nem rendelkezett, vagy a viszonyossági gyakorlatból más nem következett, a magyar határozat külföldön történő végrehajtására hatáskörrel rendelkező külföldi szervet a végrehajtás elrendelésére jogosult közigazgatási szerv közvetlenül kereste meg.

Ha a hatáskörrel rendelkező külföldi hatóság nem volt ismert, a külpolitikáért felelős miniszter működött közre a megkeresés továbbításában.

Ad k) *A végrehajtás felfüggesztése*: az Áe. szikár szabályozása alapján hivatalból vagy kérelemre lehetett határozattal elrendelni legfeljebb 30 napra a végrehajtás felfüggesztését, ha határozat 1. megváltoztatása vagy 2. megsemmisítése volt várható, vagy 3. a felfüggesztést különös méltánylást érdemlő körülmény indokolta.

A Ket. e szabályozást átemelte, de további szabályozást tartalmazott a végrehajtás felfüggesztésére, ha a végrehajtás alá vont vagyontárgyat a bírósági végrehajtás során már lefoglalták, továbbá ha azzal kapcsolatban igényper volt folyamatban. A végrehajtás felfüggesztését különös méltánylást érdemlő körülmény is indokoltta. Továbbá a Ket. megkülönböztette, hogy mely esetekben volt kötelező, és mely esetekben volt lehetőség a végrehajtás felfüggesztésére.

A Ket. alapján a végrehajtás felfüggesztését elrendelő végzéssel szemben fellebbezésnek volt helye.

Az Áe. kodifikációs hiányosságát pótolva új, garanciális rendelkezés volt, hogy a végrehajtás felfüggesztését haladéktalanul meg kellett szüntetni, ha az arra okot adó körülmény megszűnt, és erről mind a kötelezettet, mind a kérelmezőt értesíteni kellett. A végrehajtás felfüggesztésével a végrehajtás folyamata megszakadt. Tartama alatt a végrehajtás szünetelt, és további végrehajtási cselekmény nem volt végezhető, és késedelmi pótlék nem volt felszámítható.

A 2011. évi Ket.-Novella a végrehajtás felfüggesztésére vonatkozó rendelkezések közül kivette azt a szabályt, amely szerint a felfüggesztés alatt újabb végrehajtási cselekmény nem volt foganasítható, mivel ez a rendelkezés egyrészt egyértelműen következett a felfüggesztés általános szabályaiból, másrészt pedig ily módon kétség nélkül érvényesült a végrehajtás esetén is az, hogy a felfüggesztési ok megszüntetésére irányuló eljárási cselekmények hatályosan elvégezhetők.⁹⁴

⁹³ 2008. évi Ket.-Novella 107. §.

⁹⁴ 2011. évi Ket.-Novella indokolása, Részletes indokolás a 46. §-hoz.

Ad l) *A végrehajtás megszüntetése*: az Áe. a végrehajtás megszüntetésére vonatkozó szabályozást nem tartalmazott. A Ket. tételesen szabályozza, hogy a végrehajtást mely esetekben és milyen eljárási rendben kellett megszüntetni, ha a végrehajtási eljárást a kötelezettség teljesítése nélkül kellett lezárni. A végrehajtást megszüntető végzéssel szemben fellebbezésnek volt helye.

A 2008. évi Ket.-Novella alapján a végrehajtás megszüntetésének új esete volt, amikor a közigazgatási hatóság a jogutódlásra tekintettel utólag hosszabbította meg a teljesítési határidőt. A jogutód belépése esetén a végrehajtást meg kellett szüntetni, így a jogutód számára újra megnyílt az önkéntes teljesítésre adott határidő, és csak ennek eredménytelen elteltét követően volt helye a végrehajtás jogutóddal szembeni elrendelésének. De a már végrehajtás alá vont vagyron biztosítása érdekében biztosítási intézkedés volt elrendelhető.

Ad m) *Biztosítási intézkedések*: a biztosítási intézkedés célja, hogy a teljesítés veszélyeztettsége esetén előzetesen, már a döntés jogerőre emelkedése vagy a végrehajtás elrendelése előtt garantálja az eredményes végrehajtást azáltal, hogy megakadályozza a kötelezettség fedezetéül szolgáló meglévő pénzösszeg, vagyontárgy vagy meghatározott dolog végrehajtás előli elvonását.

A Ket. az Áe. biztosítási intézkedésekre vonatkozó szabályozásán nem változtatott, azt átemelte az új szabályozásba. Egyetlen novum, hogy a Ket. rendelkezett arról, hogy öt napon belül meg kellett szüntetni a biztosítási intézkedést, ha annak feltételei már nem álltak fenn.

A 2008. évi Ket.-Novella – korrigálva a szabályozás kodifikációs hiányosságait – összehangolta a Vht. és a Ket. által szabályozott biztosítási intézkedés szabályait.

Ad n) *Jogorvoslat a végrehajtási eljárásban*: a Ket. megőrizte az Áe. jogorvoslati szabályozási koncepcióját, amely alapján, ha a végrehajtási eljárásban nem volt helye fellebbezésnek, akkor a sérelmezett intézkedés ellen végrehajtási kifogással lehetett élni. Ugyanakkor a Ket. bővítette a jogosult személyi kört (azon túl, akinek jogát vagy jogos érdekét sérti a végrehajtás, a kötelezett és a jogosult is jogosulttá vált végrehajtási kifogás benyújtására) és a jogorvoslati kérelem benyújtására nyitva álló határidőt (három helyett nyolc nap) is.

A 2008. évi Ket.-Novella⁹⁵ újrászabályozta a végrehajtás jogorvoslati rendszerét. A végrehajtást elrendelő hatóság döntése ellen fellebbezésnek kizárólag a Ket. szerint önállóan fellebbezhető végzések közé tartozó döntések ellen volt helye [Ket. 98. § (3) bekezdés]. A végrehajtást foganatosító szerv döntése, intézkedése és az intézkedés elmulasztása ellen végrehajtási kifogásnak volt helye. Ha törvény eltérően nem rendelkezett, a fellebbezésnek és a kifogásnak a döntés végrehajtására nem volt halasztó hatálya. A fellebbezés előterjesztésére a Ket. jogorvoslati fejezetében foglalt szabályok voltak irányadók, a kifogás előterjesztésére viszont a 2008. évi Ket.-Novella egy szubjektív és egy objektív határidőt⁹⁶ is meghatározott, mivel a végrehajtást foganatosító szerv jogsértő vagy érdeksértő intézkedései, mulasztásai nem minden esetben jelentek meg döntés formájában, így közlés hiányában helyesebb a javasolt modellt követni.

⁹⁵ 2008. évi Ket.-Novella 112. §.

⁹⁶ A végrehajtási kifogást az intézkedésről való tudomásszerzést vagy az akadály megszűnését követő öt munkanapon belül, de legkésőbb az intézkedéstől számított három hónapon belül lehet előterjeszteni.

A végrehajtási kifogást és a fellebbezést – főszabályként – a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság bírálta el. Kivétel, amikor a végrehajtási kifogást

- a végrehajtást elrendelő közigazgatási hatóság döntései elleni fellebbezés elbírálására jogosult közigazgatási hatóság bírálta el, ha a végrehajtást bírósági végrehajtó foganatosította;
- ha azt az önálló bírósági végrehajtót megillető díjazással kapcsolatos, a végrehajtó székhelye szerint illetékes járásbíróság bírálta el.⁹⁷

Összességében elmondható, hogy a Ket.-ben a végrehajtási eljárás során általános jogorvoslati kérelem volt a végrehajtási kifogás, és csak igen szűk körben engedte a fellebbezést jogorvoslati eszközként.

A Ket. eljárási normarendszere több mint tizenkét évig volt hatályban. Ez alatt az időszak alatt a végrehajtási fejezet rendelkezéseit többször módosították, a két jelentős módosítás a 2008. évi és a 2011. évi Ket.-Novellák voltak. A Ket. végrehajtási szabályai kodifikációs szempontból lényegesen cizelláltabbak voltak az Áe. vonatkozó szabályainál, de a joggyakorlat felvetett olyan kérdéseket (végrehajtás nyugvása, szünetelése, késedelmi pótlék számítása, késedelmi pótlék jogosultja, jelzálogjog stb.), amelyekre a törvényalkotó újabb kodifikáció (jellemzően a 2008. évi és a 2011. évi Ket.-Novellák) adta meg a választ a pontosító, illetve hiányzó szabályozást pótló törvényi rendelkezések megalkotásával.

Ki kell emelni még a Ket. végrehajtási jogintézményei közül a végrehajtó szolgálatra vonatkozó szabályozást, amelyet a törvényalkotó kodifikált, de hatálybaléptetését elhalasztotta, majd a 2008. évi Ket.-Novellával elvetette. Ezzel a hatósági végrehajtás mint „leggyengébb láncszem” megerősítésének egyik leghatékonyabb eszközét nem vezették be a végrehajtás jogintézményei közé, ami álláspontunk szerint hiba volt.

Összefoglalva megállapíthatjuk, hogy a Ket. végrehajtási szabályozása jelentős előrelépést valósított meg. A végrehajtás jogintézményei jelentős fejlődésen estek át, és szabályaik rögzültek. A Ket. képes volt kitölteni azokat a hézagokat, amelyeket a korábbi szabályozás meghagyott, pontosította a fogalmakat és az egyes végrehajtási módozatok egymáshoz való kapcsolódását. Fenntartotta és cizellálta a végrehajtás során keletkezett jogsérelmek orvoslásának jogi fórumrendszerét. Ezzel képessé vált arra, hogy – a végrehajtó szolgálat bevezetésének elmaradása ellenére is – alkalmasabbá tegye a hatékony fellépést a közigazgatási hatósági végrehajtás során, de a jogalkalmazói gyakorlat azt igazolta, hogy a végrehajtási eljárás hatékonyságával kapcsolatos kívánt célt nem sikerült maradéktalanul elérni.

2.4. A közigazgatási hatósági végrehajtás jogi szabályozásának jellegzetességei az Ákr.-ben⁹⁸

„[A] jogszabályok szövege áttekinthetetlenné vált és az abban való eligazodás alig lehetséges” – írta Magyary Zoltán már 1931-ben.

Ha a Ket. alkalmazásának utolsó éveiben kellett volna közérthető, lényegre törő „helyzetjelentést adni”, akkor ennek a gondolatnak az idézése telitalálat lenne.

⁹⁷ BOROS 2014b, 248.

⁹⁸ Az alfejezet Szekeres Antal írása.

Jogosan merült fel szakmai berkekben az a kritika, hogy a Ket. a túlszabályozottság „csapdájába esett”,⁹⁹ emellett szinte egyetlen rendelkezése sem maradt módosítás(ok)tól érintetlenül. Mielőtt azonban a koncepcionális változtatásokon is sokszor átesett, ügyviteli jellegű rendelkezésekkel teletűzdelt jogszabálynak felrójuk rendelkezései nehézkes alkalmazhatóságát, és az inkoherecia „vádjával” illetjük, látnunk kell, hogy a felgyorsult társadalmi és technológiai fejlődés, valamint az egymást váltó kormányok eltérő szemlélete miatt nem tudott a hatósági eljárások kiérlelődött törvényi alapjává válni. A Ket. gyakran változó rendelkezései mellett egy dolog mégis változatlan maradt. Az ügyfelek közül mindig vannak, akik a hatóság döntéseivel szembehelyezkednek, az önkéntes jogkövetés mellőzését választják. Könnyen belátható tehát: az államnak hatékony eszközökre van szüksége, hogy cselekvését megvalósító közigazgatása képes legyen a jogszabályokat realizálni, a meghozott döntéseket a valóságban végrehajtani.¹⁰⁰ Ezen eszköztár egyik elemeként a végrehajtási eljárás a közigazgatási szervek számára *ultima ratióként* biztosított lehetőség az állami akarat esetleges legitim kényszerrel történő realizálására,¹⁰¹ ami viszont tagadhatatlanul az egyén életviszonyába történő nagy fokú beavatkozás. Átfogó társadalmi jelentősége miatt a közigazgatási hatósági végrehajtás jogi szabályozása kiemelt figyelmet érdemel.

Az Ákr.-rel a jogalkotó – a jogszabály általános indokolása szerint – az ügyfelek jogait és jogos érdekeit garantáló, magas színvonalú, korszerű, az eljárások gyors lezárását és az időszerűséget biztosító, hatékony, átlátható és kiszámítható működéséhez szükséges hatósági eljárásjogi kereteket kívánt létrehozni.¹⁰²

A továbbiakban arra teszünk kísérletet, hogy – a tételes jogi rendelkezéseken túl – bemutassuk, hogy az Ákr. milyen célok mentén fogalmazta meg a közigazgatási hatósági végrehajtásra vonatkozó szabályokat, ezek köre mennyiben és miként változott, valamint szólunk a jogalkotó által alkalmazott kodifikációs megoldásokról is.

A közigazgatási hatósági eljárásjog új szabályozásának kialakítása egyfajta deregulációs folyamatként is leírható, amellyel a jogalkotó alapvető célja a szabályozás egyszerűbbé tétele, közérthetőségének és tömörségének megteremtése volt.¹⁰³ Ezen törekvés mellett ugyanakkor a végrehajtásra vonatkozó rendelkezések megalkotásakor egyéb követelményeket is szükséges volt szem előtt tartani, amelyek a jogintézmény sajátos rendeltetéséből fakadnak.

Az Alkotmánybíróság 22/2013. (VII. 19.) AB határozatának – a végrehajtás jogintézményét érintő – releváns ténymegállapítása, hogy a hatósági határozatokban előírtak törvényes kikényszerítése érdekében alkalmazható *végrehajtási jog* bizonytalansága vagy erőtlensége egyúttal a *hatósági döntések* tekintélyének erodálásához, jogbizonytalansághoz, illetve a végrehajtást kérő alapjogainak sérelméhez vezethet. A *jogbiztonság* érvényesülése szempontjából elvitathatatlan fontosságú tehát, hogy a végrehajtás hatékony, eredményes és időszerű legyen.¹⁰⁴ Hasonlóan fogalmazott a grémium 46/1991. (IX. 10.) AB határozatában, amelyben rávilágít, hogy a *végrehajtási rendszer* gyengesége és könnyű

⁹⁹ BOROS 2012a, 2–15.

¹⁰⁰ ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett (2016): *Magyar közigazgatási jog – Általános Rész* 2. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó. 149.

¹⁰¹ BOROS–DARÁK 2018, 282.

¹⁰² Indokolás. Forrás: www.parlament.hu/irom40/12233/12233.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 16.)

¹⁰³ Indokolás Forrás: www.parlament.hu/irom40/12233/12233.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 16.)

¹⁰⁴ 22/2013. (VII. 19.) AB határozat.

kijátszhatósága jogbizonytalansághoz, a jogtudat romlásához és a jogállamiság sérelméhez vezet. Felhívja a figyelmet továbbá, hogy az ilyen veszély leküzdése mind állampolgári, mind társadalmi, mind pedig állami szempontból alkotmányos érdek. A döntésben emellett egy másik, elvi jelentőségű tételre mutat rá a taláros testület, amikor úgy fogalmaz: „a végrehajtási eljárásban már nem a mindenkit megillető alkotmányos személyi jogokat kell elvont módon védeni, hanem az »ártatlanságában« a megelőző eljárás során megcáfolt jogsértővel szemben kell konkrét törvényes kényszerítő eszközöket alkalmazni.”¹⁰⁵

A közigazgatási hatósági végrehajtás szabályainak megalkotásakor kiemelten fontos cél volt a végrehajtások eredményességének növelése. A szakma ebbéli kívánalmát több ízben is megfogalmazta, valamint a probléma okaként hangsúlyozta, hogy a végrehajtások tényleges fogatosítása a kapacitás vagy szakismeret hiánya okán, esetleg a magas költségekre hivatkozással marad el tipikusan.¹⁰⁶ Egyszerű, de annál fontosabb összefüggés, hogy a *végrehajtás elmaradása* oka fogyottá teszi a végrehajtási eljárást szükségképpen megelőző *alapeljárást*, valamint az esetlegesen megelőző jogorvoslati eljárást is ezek valamennyi költségeivel együtt.

Összegezve tehát a jogalkotónak az Ákr. végrehajtásra vonatkozó rendelkezéseinek megalkotásakor figyelemmel kellett arra lennie, hogy az egyszerűsítés jegyében, kellő egyensúlyokat és garanciákat tartalmazó, a végrehajtás valamennyi szereplőjének jogait, jogos érdekeit megfelelően érvényesítő jogalkotási terméket „hívjon életre”, amely egyúttal alkalmas a közigazgatási hatósági végrehajtások eredményességének növelésére is.

A végrehajtási eljárás továbbra is a közigazgatási hatósági eljárás elkülönült, esetleges szakaszaként definiálható, amelynek keretében az erre feljogosított hatóság a *végleges döntésben* megállapított és a kötelezett által nem teljesített kötelezettség kikényszerítéséről gondoskodik jogszabályban meghatározott cselekmények fogatosításával. A végrehajtási eljárás célja, hogy a hatóság a végleges döntésben meghatározott kötelezést realizálja az ügyfél általi megvalósítás kikényszerítésével vagy az ügyfél helyett történő megvalósítással. A végrehajtási eljárás szereplői: a végrehajtást elrendelő hatóság, a végrehajtást fogatosító szerv, a *kötelezett* és a *jogosult*.

Az Ákr. végrehajtásra vonatkozó szabályainak kezdetén rögzíti az alkalmazandó jogot az alábbiak szerint. A 131. § (1) bekezdése értelmében a XI. fejezet az általános eljárási szabályokhoz képest állapít meg végrehajtás-specifikus rendelkezéseket, míg a (2) bekezdésből kitűnik, hogy a jogalkotó – a szakma javaslatait akceptálva – nem fogadott el a hatósági döntések végrehajtására vonatkozó átfogó, saját szabályozást, hanem azt „átterelte” a Vht. rendszerébe. A későbbiekben még szó lesz arról, hogy a végrehajtás fogatosítását illetően koncepcionális változtatás ment végbe, itt csupán utalnék arra a szabályra, hogy ha a végrehajtást az *állami adóhatóság* fogatosítja, eljárására az Ákr. végrehajtásra vonatkozó rendelkezéseit nem kell alkalmazni.

A részletező, minden lehetséges eset tételes leszabályozását megkísérülő gyakorlat révén – bár a Ket. hatálybalépését követően időről időre bővült a végrehajtható döntések köre – a jogalkalmazó mégis sokszor elbizonytalanodott a konkrét döntés végrehajthatóságát illetően. Ezen megoldás kudarcából okulva az Ákr. – taxatív felsorolás

¹⁰⁵ 46/1991. (IX. 10.) AB határozat.

¹⁰⁶ BOROS 2016a, 11. valamint HAJAS–PÁTKAI 2015, 14–20., 20.

helyett – egy tizennégy szavas generálklauzulát tartalmaz, miszerint: ha a kötelezett a hatóság végleges döntésében foglalt kötelezésnek nem tett eleget, az végrehajtható.¹⁰⁷

Ez az egyszerű rendelkezés lefedi a korábbi jogszabályban meghatározott eseteket, továbbá világosan következnek belőle a *végrehajthatóság konjunktív feltételei*, vagyis hogy:

- a döntés kötelezettséget állapít meg;
- a kötelezettséget nem teljesítették;
- a döntés végleges, vagy a hatóság a döntést azonnal végrehajthatónak nyilvánította;
- a végrehajtáshoz való jog még nem évült el.

Természetesen az Ákr. hatálybalépése után is fogalmilag kizárt az ügyfél számára jogot megállapító döntés állami kényszerrel történő végrehajtása.

A kötelezett teljesítésének elmaradása mindazt a cselekvést vagy mulasztást jelenti, amellyel a döntés rendelkező részében meghatározott kötelezettséget megszegi, az eredményt tekintve indifferens, hogy az *önkéntes teljesítés* milyen okból marad el.

Az Ákr. szakított a közigazgatási döntésekhez korábban kapcsolódó alaki jogerő fogalmával, helyette a *hatósági döntés véglegessége* terminológiát használja. Ez a fogalom – a jogszabály 82. §-ához fűzött indokolás szerint – kifejezésre juttatja, hogy a végleges döntés a hatósági eljárás befejezése, azt már a hatóság nem módosíthatja, abból jogok és kötelezettségek fakadnak.¹⁰⁸

A végrehajthatóság negyedik – negatív – feltételének lényege, hogy törvényben meghatározott időmúlást követően a kötelezettség teljesítését végrehajtással már nem lehet kikényszeríteni. Az elévülés az állami kényszer biztosításának határidejét szabályozza, azonban a teljesítés jogalapját nem „oltja ki”, tehát nincs akadálya, hogy a kötelezett a későbbiekben önként eleget tegyen kötelezettségének.¹⁰⁹ Az *általános elévülési idő* a teljesítési határidő utolsó napjától számított három év, amelyet bármely végrehajtási cselekmény megszakít, és ezzel az *elévülési idő számítása* újra előről kezdődik.

Nyugszik az elévülés a végrehajtás felfüggesztésének időtartama alatt, fizetési kedvezmény és a pénzfizetési kötelezettség folyamatos végrehajtásának időtartama alatt, amelyek nem számítanak bele az elévülési időbe.

Az elévülés abszolút időkorlátja hat év, amelynek leteltét követően a határozat nem hajtható végre. Az Ákr. a végrehajtás elévülésének mind szubjektív, mind objektív időtartamát csökkentette, aminek indoka a végrehajtási eljárásban részt vevő szervek aktívabb fellépésre való ösztönzése volt.

Az Ákr. a szabályozás szintjén is markánsan elválasztja a végrehajtási eljárás e két szakaszát.

A végrehajtás elrendelésén a hatóságnak a végrehajtási eljárást megindító döntését értjük.¹¹⁰

Az Ákr. hatálybalépése előtti szabályozás időről időre változott a végrehajtás elrendelésének előírását illetően. A Ket. eredeti vonatkozó rendelkezését első ízben a 2008. évi CXI. törvény módosította, majd a végrehajtás elrendelésének jogintézményét a 2011. évi CLXXIV. törvény iktatta ki a jogszabályból. A hatósági döntés végrehajtásának foganatosítását jellem-

¹⁰⁷ Ákr. 132. §.

¹⁰⁸ Indokolás. Forrás: www.parlament.hu/irom40/12233/12233.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 17.)

¹⁰⁹ LÓRINCZ 2005a, 411.

¹¹⁰ FEHÉR–NÉMETH–PÉCSVÁRADI 1992, 300.

zően lefolytató elsőfokú hatóság intézkedett a *végrehajtás megindítása* iránt, ami az első végrehajtási cselekmény elrendelésével, azaz a foganatosítás tényleges megkezdésével történt.¹¹¹ (A végrehajtás megindításáról végzés csak akkor született, ha a foganatosítást nem az elsőfokú hatóság végezte.)

Ezzel a logikával szakított az Ákr., és a végrehajtás elrendelése intézményének alkalmazásával átvette a Vht. tagolását. A végrehajtást – törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában – minden esetben külön döntéssel kell elrendelni.¹¹² A végrehajtás elrendelése történhet hivatalból (a döntés végrehajthatóságától számított öt napon belül), valamint kérelemre (a jogosult végrehajtás elrendelésére irányuló kérelmének beérkezésétől számított öt napon belül). A végrehajtást a döntést hozó hatóság, másodfokú döntés esetén pedig az elsőfokú hatóság rendeli el. A *végrehajtás elrendeléséről szóló végzést* a hatóság közli a jogosulttal, a kötelezettel, és ha van, akkor a végrehajtást foganatosító szervvel.¹¹³

A végrehajtás foganatosításán a *végrehajtható döntés kikényszerítése* érdekében megtett eljárási cselekményeket értjük.¹¹⁴ A Ket. saját végrehajtó szolgálat kialakítására törekvő sikertelenségén túllépve az Ákr. koncepcionálisan új alapokra helyezi a végrehajtás foganatosításának szabályait. A vonatkozó jogszabályi rendelkezések alapján a végrehajtás foganatosítása során általános végrehajtást foganatosító szervként az állami adóhatóság jár el, adott azonban az eltérő szabályozás lehetősége (törvényben, kormányrendeletben, valamint önkormányzati hatósági ügyben a helyi önkormányzat rendeletében). A koncepcionális változáshoz igazodóan elfogadták az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvényt (a továbbiakban Avt.) is. A Vht. ezen jogszabálynak is háttérjogszabályaként szolgál, az Avt. csak annyiban állapít meg az általánostól eltérő részletszabályokat, amennyiben ez – tekintettel a *közigazgatási végrehajtás* szabályaira és a szervezetrendszerből fakadó eltérésekre – valóban indokolt.¹¹⁵

A Vht. háttérjogszabály jellege a *végrehajtás módjai* vonatkozásában érzékelhető leginkább, hiszen – eltérően a Ket. szabályaitól – az Ákr.-ben a *pénzfizetési kötelezettség*, *ingóvégrehajtás*, *ingatlan-végrehajtás*, valamint meghatározott cselekmények végrehajtása vonatkozásában nem találunk még csak kiegészítő szabályokat sem. Minden ilyen ügyben a Vht. rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.

A végrehajtási eljárás felfüggesztésének célja – a folyamat időleges megszakításával – az eljárás felesleges vagy eredménytelen folytatásának megelőzése. A végrehajtás felfüggesztését a végrehajtást elrendelő hatóság vagy a *másodfokú hatóság* rendeli el. A végrehajtást foganatosító szerv a tudomására jutott felfüggesztési okról kötelezően értesíti a végrehajtást elrendelő hatóságot.

Az Ákr. a végrehajtás felfüggesztésének két esetkörét különbözteti meg: az *imperatív felfüggesztési okokat* a jogszabály 136. §-ának (2) bekezdése tartalmazza, a *fakultatív megszüntetés lehetőségéről* pedig ugyanezen szakasz (4) bekezdése rendelkezik.

¹¹¹ Ket. 127. § (3)–(4) bekezdés.

¹¹² HAJAS Barnabás – HUSZÁRNÉ OLÁH Éva – KALAS Tibor – KÁRPÁTI Magdolna – KURUCZ Krisztina – LAPSÁNSZKY András – MUDRÁNÉ LÁNG Erzsébet – PETRIK Ferenc – ROTHERMEL Erika – SUGÁR Tamás (2017): *Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata. A közigazgatási eljárás szabályai I.* Budapest, HVG-ORAC. 321.

¹¹³ Ákr. 133. §.

¹¹⁴ BERÉNYI–NAGY–ROZSNYAI–SZALAI 2013, III. 242.

¹¹⁵ Az Ávt. Indokolása. Forrás: www.uj.jogtar.hu (A letöltés dátuma: 2018. 05. 17.)

A végrehajtás felfüggesztésének kötelező eseteiben mérlegelési lehetőség nincs, így – a Vht.-ban felsorolt eseteken túl – hivatalból fel kell függeszteni a végrehajtást, ha

- a végrehajtás alá vont vagyontárggyal kapcsolatos igényper van folyamatban, vagy a vagyontárgyat a bírósági végrehajtó más követelés végrehajtása érdekében korábban lefoglalta, feltéve, hogy más lefoglalható vagyontárgy nincs;
- kézbesítettnek tekintettséggel szembeni kifogást terjesztettek elő, és az abban előadott tények és körülmények a kifogás elfogadását valószínűsítik;
- a kötelezett meghalt vagy megszűnt (a jogutódlás tárgyában hozott végzés véglegessé válásáig);
- azt az ügyész a végrehajtható döntés elleni *ügyészi felhívásban* indítványozza;
- a végrehajtás folytatása életveszéllyel vagy helyrehozhatatlan kárral járna, vagy az közegészségügyi vagy közbiztonsági okból szükséges, vagy
- azt jogszabály elrendeli.¹¹⁶

A végrehajtás mérlegelés alapján történő felfüggesztése továbbra is kivételes lehetőség, amelyre – a kötelezett kérelmére – csak a végrehajtást elrendelő hatóság jogosult az alábbi feltételek együttes fennállása esetén:

- a kötelezettnek méltányolható körülményeket¹¹⁷ kell igazolnia;
- ezen körülményeknek okozati összefüggésben kell állniuk a felfüggesztéssel;
- a kötelezettet nem sújtották még eljárási bírsággal a végrehajtási eljárás során, tehát kötelezettségét önhibájából még nem szegte meg.¹¹⁸ Az Ákr. 6. §-ának (2) bekezdése szerint ugyanis senkinek a magatartása nem irányulhat a végrehajtás indokolatlan késleltetésére.

A végrehajtás felfüggesztése ideiglenes jellegű, ha az arra okot adó körülmény megszűnt, akkor a végrehajtást folytatni kell, amiről a végrehajtást elrendelő hatóság dönt.

A végrehajtási eljárás a *kötelezettség teljesítésével ipso iure* megszűnik, azonban vannak olyan esetek, amikor a végrehajtás megszüntetéséről a hatóságnak kell külön végzésben rendelkezni. A végrehajtást megszüntető hatóság csak a végrehajtást elrendelő hatóság lehet, a végrehajtást fogatosító nem. A végrehajtás megszüntetésére alapot adó okokat részletesen a Vht. rendelkezései tartalmazzák, ezeket az Ákr. csupán néhány sajátos, de a közigazgatási végrehajtásban általánosan előforduló esettel bővíti. Ennek megfelelően hivatalból kell megszüntetni a végrehajtást, ha a további végrehajtási cselekményektől eredmény nem várható. A végrehajtás megszüntetését kérheti a jogosult, azonban ez mások jogait nem sértheti. A kötelezett kérelmére pedig akkor kell megszüntetni az eljárást, ha a követelés elévült.

Össztársadalmi érdek egy jogállamban a végrehajtások eredményességének fokozása.

A jogalkotó erre a jelzett igényre reagálva és a szakma javaslatára felülvizsgálta a végrehajtási eljárások tekintetében kapacitással és gyakorlattal rendelkező szervek bevonásának lehetőségét is, és döntött arról, hogy az *általános végrehajtást fogatosító*

¹¹⁶ Ákr. 136. § (2) bekezdés.

¹¹⁷ A Vht. 48. §-ának (5) bekezdése szerint a felfüggesztésre okot adó, méltányolható körülmények körében kiemelten értékelendő például az adós által tartásra szoruló személyek száma vagy a végrehajtási eljárás során bekövetkezett és az adóst is sújtó természeti katasztrófa.

¹¹⁸ Ákr. 136. § (4) bekezdés.

szervként az állami adóhatóságot jelöli ki. A koncepcionális változásokhoz sikerült megfelelően hozzáigazítani a jogszabályi környezetet is. A végrehajtások eredményességét illetően következtetések nyilvánvalóan a konkrét gyakorlati tapasztalatokból szűrhetők majd le, de a legfontosabb célok megvalósulása már a vonatkozó jogszabályi rendelkezések áttekintését követően is megállapítható.

A jogalkotó által alkalmazott kodifikációs megoldások egységes rendszerbe foglalása révén megtörtént egy lényegesen egyszerűbb, terjedelmében és tartalmában is tömörebb, valóban általános jelleget öltő eljárási kódex életre hívása, amelynek nagy erénye a közérthetőség. Nem tartalmaz kazuisztikus szabályokat, az abban való eligazodás immár lehetséges. Nem okoz különösebb jogértelmezési nehézséget a kötelezett számára annak felismerése, hogy a végleges döntésben foglalt kötelezettség megszegését a hatóság felépése fogja követni.

3. A közigazgatási hatósági végrehajtási szabályok a hatályos szabályozás és joggyakorlat tükrében¹¹⁹

A végrehajtási eljárás – az előzőekben írtaknak megfelelően – *legális kényszer* alkalmazását jelenti a hatóság részéről a kötelezettség címzettjével szemben a végrehajtható hatósági döntésben foglaltak realizálása érdekében. Ez elsődlegesen a kötelezett vagyoni jogainak korlátozásában, kivételesen személy elleni kényszer alkalmazásában nyilvánul meg, s az alábbi kötelezettségek teljesítésének kikényszerítésére irányulhat:

- pénzfizetési kötelezettség teljesítése (vagyoni kényszer);
- meghatározott cselekmény megvalósítása (személy elleni kényszer);
- biztosítási intézkedés végrehajtása (vagyoni és személy elleni kényszer).

Az Ákr. törvény tehát nem tartalmaz a hatósági döntések végrehajtására vonatkozó átfogó szabályozást, hanem az általános eljárási szabályokhoz és a Vht.-hez képest állapít meg speciális rendelkezéseket.

A történeti hűség kedvéért kiemeljük, hogy már korábban a Ket. is alkalmazni rendelte a Vht.-t, igaz, annak csak egyes részeit (nem volt alkalmazható a 9. §, a II. fejezet, a III. fejezet több szakasza, és a XI–XX. fejezet), egyebekben pedig viszonylag terjedelmes részlet-szabályokat állapított meg a végrehajtási eljárás teljes folyamatára. Ehhez képest koncepcionális változ(tat)ás körvonalazódik a hatályos normaszövegben, mivel az Ákr. – a törvény XI. fejezetében szereplő, a Vht.-hez képest speciális szabályok megalkotásán túl – a teljes Vht. alkalmazását rendeli el, értelemszerű elnevezésbeli különbségekkel (bírószék helyett végrehajtást elrendelő szerv, végrehajtó helyett végrehajtást foganatosító szerv, végrehajtható okirat helyett végrehajtható döntés, adós helyett kötelezett, végrehajtói letéti számla helyett a végrehajtást foganatosító szerv számla).

A fentiekben túl a Vht. ingó és ingatlan elektronikus árverésére vonatkozó rendelkezéseit akkor kell alkalmazni, ha önálló bírósági végrehajtó foganatosítja a végrehajtást. A Vht. szabályainak kötelező alkalmazása mellett – ahogy erre már fentebb is utaltunk – a végrehajtás

¹¹⁹ A 3. alfejezet bevezető része, valamint a 3.1–3.2. alfejezet Bencsik András, a 3.3–3.4. alfejezet Turkovics István írása.

során alkalmazni kell az Ákr. rendelkezéseit is a végrehajtásról szóló fejezetben szereplő eltérésekkel. Ennek hátterében annak jogalkotó által történő felismerése áll, hogy az Ákr.-ben számos olyan jogintézmény található, amelyek feltétel nélküli érvényesülést követelnek (például alapelvek, ügyfelek jogai, jogorvoslathoz való jog, jogutódlás stb.), ugyanakkor olyan rendelkezések is előfordulnak, amelyek értelmezhetetlenek a végrehajtási eljárásban (például a tényállás tisztázása, hatósági szerződés stb.).

Fentiek alapján megállapítható, hogy a végrehajtási eljárás lefolytatásakor az Ákr. által kiépített szisztéma szerint egy egymással általános-különös relációban lévő, többretegű (Ákr. XI. fejezet – Vht. – Ákr. többi fejezete) joganyagrendszer kell alkalmazni. Ezt a komplex rendszert teszi még összetettebbé az Avt., amelynek 1. § (2) bekezdése akként rendelkezik, hogy „[t]örvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben helyi önkormányzati rendelet eltérő rendelkezése hiányában e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni arra a végrehajtásra, amelyet az *általános közigazgatási rendtartás* alapján az állami adó- és vámhatóság fogyanatosít”.

3.1. A közigazgatási hatósági döntések végrehajthatósága

A végrehajtási eljárás megindításának lényegi előkérdése a végrehajtás tárgya, közelebbről annak tisztázása, hogy egyáltalán mely (milyen) hatósági aktusokkal szemben van (lehet) helye végrehajtás elrendelésének. Történeti nézőpontból vizsgálva az Ákr. szabályozását kiemelhető, hogy érdemi változás nem történt, a normaszöveg azonban – a jogalkalmazást megkönnyítendő – egyértelműsíti a végrehajthatóság kérdéskörét. A Ket. korábban kísérletet tett arra, hogy tételesen felsorolja azokat a hatósági döntéseket, amelyek végrehajtás alapjául szolgálhattak, bár indokoltnak mutatkozik azt is kiemelni, hogy azok központi elemei azonosak voltak.¹²⁰ Az Ákr. egy tömör mondatban meghatározza a végrehajthatóság három együttes feltételét, nevezetesen a kötelezettség megállapítását, a véglegességet¹²¹ és a teljesítés elmaradását.

A végrehajthatóság negyedik (negatív) feltételét is e fejezetben, de nem e szakaszban találjuk, ami a végrehajthatóság elévülése, mivel az elévült kötelezést nem lehet kikényszeríteni. A törvény tehát egy generálklauzulát határoz meg, amely szerint a végrehajtás feltétele, hogy a kötelezett a hatóság végleges döntésének nem tesz eleget. A megfogalmazás célja, hogy könnyen érthető, egyszerű módon közelítse meg a korábban tételesen felsorolt eseteket.

A végrehajthatóság első feltétele az olyan döntés, ami az ügyfélre vagy az eljárás más résztvevőjére tevésben (pénzfizetés, meghatározott cselekmény elvégzése, magatartás tanúsítása), vagy éppen tevékenységtől való tartózkodásban, türésben megnyilvánuló *kötelezettséget* állapít meg. Ebből eredően nem hajthatók végre:

- a tények, jogok fennállását pusztán megállapító és nyilvántartás vezetésével összefüggő úgynevezett regisztratív döntések (hatósági bizonyítvány, hatósági igazolvány, hatósági nyilvántartás);

¹²⁰ A Ket. 126. §-a taxatív utalt a (különböző) kötelezettséget tartalmazó döntés, az egyezséget jóváhagyó határozat és a hatósági szerződés végrehajthatóságára.

¹²¹ Ákr. 82. §.

- általánosságban a jogot biztosító, jogosító döntések (tipikusan a hatósági engedélyek), mivel e döntések csupán lehetőséget biztosítanak az ügyfélnek, amellyel ő nem köteles élni.

A hatóság döntései közül a határozat mint az ügy érdemében hozott döntés tartalmazhat elsősorban kötelezést, amely elsődlegesen az ellenérdekű felek között zajló eljárásokban vagy a hivatalból induló eljárásokban fordul elő tipikusan. Előfordulhat azonban olyan engedélyező határozat is, amely kötelezést is tartalmaz, amit kizárólag a jog gyakorlásával összefüggésben kell teljesíteni (például különféle a joggyakorlás során keletkező okiratok benyújtása).

A határozat melletti, kötelezést tartalmazó további döntési forma a végzés mint nem az ügy érdemét érintő, hanem az eljárás során felmerült bármely más eldöntendő kérdésben hozott egyedi hatósági (közhatalmi) aktus. A végrehajtási eljárás témaköre szempontjából példaként lehet említeni ebben a körben az eljárási bírságot kiszabó végzést vagy az eljárási költségekről rendelkező végzést.

Bár formailag határozatban történik az ellenérdekű ügyfelek közötti, egyezséggel záruló eljárások legalizált lezárása, mégis éppen az egyezés jelentősége okán célszerű különválasztva megemlíteni. Az egyezés is kötelezettsége(ke)t ró a felekre azzal a – hatóság általi kötelezéshez képest – jelentős eltéréssel, hogy annak tartalmát (a jogszabályi keretek között) a felek közösen alakították ki. Az egyezés e jellemzője s annak hatóság általi jóváhagyása¹²² a végrehajthatóság joghatásával ruházza fel az egyezséget. Érdemes megemlíteni, hogy éppen az egyezés alapját képező felek közötti konszenzus miatt az egyezéseket általában teljesíteni szokták, így a végrehajtásra nem kerül sor.

Végezetül végrehajtás alapjául szolgálhat az ügyfél és a hatóság között megkötött hatósági szerződés is, amely bár nem ölt határozati formát, mégis annak döntéspótló jellegére tekintettel kötelező eleme a feleket érintő kötelezettségek meghatározása. A szerződésben foglaltak megszegése esetén a hatóság intézkedik a szerződésszegés szerződésben vállalt jogkövetkezményének kikényszerítése iránt, és ha szükséges, megindítja a végrehajtást.¹²³ E jogkövetkezmények kikényszerítése tekintetében a hatóság ugyanúgy jár el, mintha egy határozat írta volna elő az adott kötelezettséget.

Az Ákr. 82. §-a alapján a hatóság döntése akkor válik véglegessé, ha azt a hatóság – az Ákr. keretei között – már nem változtathatja meg. A *döntések véglegessége* tekintetében különbséget kell tenni a fellebbezéssel támadható és a fellebbezés keretében meg nem támadható döntések között. A fellebbezéssel nem támadható döntések esetén a közléssel áll be a véglegesség, míg fellebbezéssel támadható döntések esetén akkor beszélünk véglegességről, ha

- ellene nem fellebbeztek, és a fellebbezési határidő letelt;
- a fellebbezésről lemondtak, vagy a fellebbezést visszavonták; vagy
- a másodfokú hatóság az elsőfokú hatóság döntését helybenhagyta (ekkor a másodfokú döntés közlésével válik a döntés véglegessé).

A fellebbezésről lemondás vagy a fellebbezés visszavonása esetén véglegessé válik a döntés

¹²² Ákr. 83. §.

¹²³ Ákr. 93. § (3) bekezdés.

- az elsőfokú döntés közlésekor, ha az ügyfél a kérelem teljesítése esetére már a döntés közlése előtt lemondott a fellebbezésről, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél;
- az utolsóként kézhez kapott lemondás vagy visszavonás hatósághoz való megérkezésének napján, ha a fellebbezési határidő tartama alatt valamennyi fellebbezésre jogosult lemond a fellebbezésről, vagy visszavonja fellebbezését.¹²⁴

Az Ákr. a fentiekén túl akként rendelkezik, hogy az elsőfokú döntés fellebbezéssel nem érintett rendelkezései véglegessé válnak, ha csak az eljárás egyéb résztvevője fellebbezett a döntés rá vonatkozó rendelkezése ellen, vagy kizárólag a döntés egyes rendelkezései ellen nyújtottak be fellebbezést, és az ügy jellegéből adódóan a fellebbezés elbírálása nem hat ki a fellebbezéssel meg nem támadott rendelkezésekre.

A teljesítési határidő – az azonnali végrehajthatóság elrendelését leszámítva – a döntés véglegessé válásának napjától kezdődik, vagyis a véglegesség és a végrehajthatóság általában nem azonos időpontban áll be. A teljesítési határidő alatt a kötelezett bármikor teljesítheti önkéntesen a kötelezettséget, végrehajtásra tehát csak a döntésben rögzített határidő eredménytelen elteltét követően van lehetőség. A gyakorlatban felvetődő kérdések tekintetében kiemelendő, hogy előfordulhat olyan eset, amikor egy döntésben többféle kötelezettség szerepel eltérő teljesítési határidővel. Ilyenkor a különböző kötelezettségek végrehajthatósága is különböző időpontokban áll be.

A véglegesség és a végrehajthatóság alapvetően két ponton válhat el egymástól: szükséges szólni a végleges, de nem végrehajtható (például jogot megállapító) döntések, valamint a végrehajtható, de (még) nem végleges (tudniillik azonnal végrehajthatónak nyilvánított) döntések között. Itt szükséges megemlíteni a hatóság döntéseinek azonnali végrehajthatóságáról,¹²⁵ amelyet a hatóság akkor rendelhet el, ha:

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

Valamennyi jogágban kiemelt szerephez jut az idő múlása mint jogi tény. A közigazgatási eljárásjogban ez akként jelenik meg, hogy az elévülés alapján, meghatározott idő elteltét követően a hatósági döntés tekintetében az állam (tudniillik a közigazgatás) elveszíti jogát a döntésben foglalt kötelezettség teljesítésének állami kényszerrel történő realizálására. Az elévülés a végrehajtási eljárásban kifogással érvényesíthető.¹²⁶

Az elévüléssel kapcsolatban azonban szükséges kiemelni, hogy az idő múlása a követelés jogalapját nem érinti, így csak a kötelezettség állami kényszerrel történő kikényszeríthetőségének megszűnését jelenti, de nem zárja ki az önkéntes teljesítés lehetőségét, vagyis az elévülést követően a kötelezett továbbra is teljesíthet.

¹²⁴ Ákr. 82. § (3) bekezdés.

¹²⁵ Ákr. 84. §.

¹²⁶ Ákr. 137. § b) pont.

Az Ákr. értelmében a közigazgatási eljárásban a végrehajtáshoz való jog főszabály szerinti elévülési ideje 3 év, de ennél törvény vagy kormányrendelet rövidebb elévülési időt is megállapíthat, amelyet a teljesítési határidő utolsó napjától kezdődően kell számítani.¹²⁷

Az elévülés joghatásával összefüggésben indokolt szólni arról, hogy ezt a 3 éves határidőt bármely végrehajtási cselekmény megszakítja, aminek hatására a határidő újra-kezdődik. Annak érdekében azonban, hogy a kötelezettet ne lehessen indokolatlanul hosszú ideig bizonytalan helyzetben tartani, továbbá a hatóságok munkaterhének racionális keretek közötti tartása, valamint a jobbiztonság és a közigazgatás működésének kiszámíthatósága érdekében az Ákr. – a Ket.-hez hasonlóan ugyancsak – megállapít egy végső, objektív, 6 éves jogvesztő határidőt is, amelyet követően már semmilyen körülmények között nem lehet állami kényszerrel eljárni a kötelezettség végrehajtása érdekében. Az összehasonlító szempont érvényesítése keretében megjegyzendő, hogy az Ákr. rövidített a Ket.-ben szereplő 5, illetve 10 éves elévülési határidőkhöz.

Az Ákr. meghatározza az elévülés nyugvásának esetköreit is, ami alatt olyan eseteket kell érteni, amelyek időtartama nem számít be az elévülés időtartamába, tehát meghosszabbítja azt, ezek:

- a végrehajtás felfüggesztésének;
- a végrehajtási eljárásban engedélyezett fizetési kedvezmény; és
- a pénzfizetési kötelezettség folyamatos végrehajtásának időtartama.

Az elévülés beálltakor a hatóság mint a végrehajtást elrendelő szerv végrehajtást megszüntető végzést hoz, amelyet megküld a végrehajtást foganatosító szervnek. A végrehajtás megszüntetése tárgyában hozott döntés nem minősül a végrehajtás elévülését megszakító eljárási cselekménynek. Annak az lesz a következménye, hogy az ilyen módon az állami kényszer igénybevehetőségének elvesztése nyomán behajthatatlanná vált pénztartozást törölni kell, és (ha történt ilyen) intézkedni kell a végrehajtás során bejegyzett végrehajtási jog vagy jelzálogjog törlése iránt is. Az elévülést nem szükséges végzésben megállapítani, de annak következményéről – a végrehajtási eljárás megszüntetéséről – ellenben külön döntésben szükséges rendelkezni az elrendelő hatóság részéről.

3.2. A végrehajtás elrendelése

Az Ákr. és annak a végrehajtási eljárás tekintetben háttérjogszabályát alkotó Vht. szerint a végrehajtás két szakaszra osztható, az első a végrehajtás elrendelése, míg második a végrehajtás foganatosítása, amely értelemszerűen időben követi az elrendelést.

A végrehajtás elrendelésének célja a végrehajtási eljárás megindítása. Ezzel nyílik meg a lehetőség végső soron a kötelezett jogainak korlátozására. Az első szakaszt a Vht. szerint végrehajtható okirat kiállításával kell elrendelni, ami az Ákr. és a Vht. szóhasználatát összeegyeztető Ákr. 131. § (3) bekezdése alapján – a közigazgatási eljárásokban – végrehajtható döntést jelent. A végrehajtható döntés meglétén túl az Ákr. – a végrehajtást elrendelő és azt

¹²⁷ Ákr. 138. § (1) bekezdés.

foganatosító szerv különválása miatt – megköveteli külön végrehajtást elrendelő döntés (végzés) meghozatalát is a hatóságtól.

A második szakaszban pedig sor kerül a végrehajtható döntésben előírt kötelezettség tényleges kikényszerítésére. Az Ákr. elvi éllel deklarálja, hogy a végrehajtást – törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában – a döntést hozó hatóság, másodfokú döntés esetén pedig az elsőfokú hatóság rendeli el. Fontos, hogy a végrehajtás elrendelése továbbra sem szünteti meg a kötelezett teljesítési kötelezettségét, azaz önként is teljesíthet.

A végrehajtás elrendelésére hivatalból vagy kérelem alapján kerül sor. A kérelem alapján induló és végig ily módon zajló eljárás esetén pedig kizárólag az ügyfél kérelmére indítható meg a végrehajtás.

Függetlenül a végrehajtás megindításának módjától az elrendelő hatóságnak minden esetben meg kell vizsgálnia, hogy fennállnak-e a végrehajthatóság előfeltételei a kérdéses döntés tekintetében, amit a rendelkezésre álló iratok, objektív ismérvek alapján lehet eldönteni.

A végrehajtás megindítása előtt a hatóságnak meg kell állapítani, hogy a végrehajtható döntésben elrendelt kötelezettséget határidőre részben-egészben nem teljesítették, vagy nem az előírásoknak megfelelően történt a teljesítés.

Az Ákr. rendelkezése alapján a hatóságnak az általánosanál rövidebb időköz áll rendelkezésére, mivel a döntés végrehajthatóságától, illetve a végrehajtás elrendelésére irányuló kérelem beérkezésétől számított öt napon belül kell elrendelnie a végrehajtást, ami különösen olyan esetekben rövid időtartam, ha a rendelkezésre álló adatokból nem lehet egyértelműen megállapítani a teljesítés megtörténtét.

A szükséges adatok hiányában a hatóság hatósági ellenőrzés keretében győződhet meg a teljesítés elmaradásáról, mivel az Ákr. 99. §-a értelmében a hatóság hatósági ellenőrzés keretében ellenőrzi a végrehajtható döntésben foglaltak teljesítését.

A végrehajtás elrendeléséről a hatóságnak tehát külön végzésben kell döntenie, amit értelemszerűen közölni kell a kötelezettel, a jogosulttal és a végrehajtást foganatosító szervvel is. Az Ákr. e döntés tekintetében nem nevesít speciális tartalmi elemeket, így annak az Ákr. 81. §-ában foglaltakat kell tartalmaznia. E végzés ellen a Vht. 213. §-a alapján fellebbezésnek van helye, ami nem bír a végrehajtásra halasztó hatállyal.

3.3. A biztosítási intézkedések

A biztosítási intézkedések kettős szerepet töltenek be a hatósági eljárásokban. Mindkét szerepük szoros kapcsolatban áll a végrehajtással.¹²⁸ A biztosítási intézkedések egyrészt arra hivatottak, hogy önkéntes teljesítésre szorítsák az ügyfelet. Alkalmazásukkal a hatóság olyan helyzetet teremt, amelyben az ügyfélnek már nem áll érdekében az önkéntes teljesítés kötelezettsége alól kihúznia magát. Ezzel tulajdonképpen prevenciót érvényesít a hatóság, amely eredményeként a végrehajtási eljárásra nem kerül sor. Az eljárás tehát gyorsan, eredményesen befejezhető. Ebből a szempontból megállapítható, hogy a végrehajtás elrendelésének

¹²⁸ A biztosítási intézkedések nem a végrehajtási eljárás szakaszához tartoznak, jellegüket tekintve jellemzően az alapeljárásban, esetlegesen a jogorvoslati eljárásban alkalmazandók. A jogszabályok a rájuk vonatkozó rendelkezéseket is az alapeljárás szabályai között tárgyalják. Air. 82–83. §; Ákr. 107. §.

szükségessége kapcsolatban van a biztosítási intézkedés eredményességével. Nem valószínű ugyanis, hogy az ügyfél egy számára hátrányosabb végrehajtási eljárást választ az önkéntes teljesítés helyett, ha a kötelezettség teljesítése alól kibújni úgysem tud. Másrészt a biztosítási intézkedés alkalmazásával a későbbi végrehajtás eredményessége fokozható, hiszen gyakorlatilag a *végrehajtás tárgyát* képező vagyontárgy kerül ki az ügyfél rendelkezése alól. Azaz ha a biztosítási intézkedés alkalmazása ellenére végrehajtásra kerül sor, az biztos, hogy a végrehajtás a legrosszabb esetben is, de részben eredményre vezet. A biztosítási intézkedés tehát a végrehajtási eljárást megelőző eljárási cselekmény. Alkalmazásának akkor van helye, ha az eljárás eredményes lefolytatása veszélybe kerül. Veszély alatt azt kell érteni, amikor valószínűsíthető, hogy az önkéntes teljesítés elmarad, és a végrehajtási eljárás várhatóan már nem vezethet eredményre. Ennek eldöntésére a hatóságnak viszonylag széles mérlegelési joga biztosított. Annak megítélése, hogy a biztosítási intézkedés alkalmazásának a feltételei adottak-e, kényes kérdés. Egy zárolt számla egy vállalkozásnak akár a megszűnését is eredményezheti, tehát a biztosítási intézkedés az ügyféli oldalon komoly kockázati tényezőt jelenthet, vagy egy természetes személyt is igen nehéz helyzetbe hozhat. A *teljesítés veszélyeztetése* alapulhat objektív körülményeken, például amikor az ügyfél gazdasági helyzetének alakulása valószínűsíti a teljesítés elmaradását, ilyenkor egyszerűbb az elrendelés okának megítélése. A veszélyeztetés alapját szubjektív okok is képezhetik, amelyek leginkább az ügyfél magatartásához kötődnek. Az ilyen esetekben kényesebb a veszélyeztetettség megítélése. Felmerülhet kérdésként, hogy az ügyfél eljárásban tanúsított magatartása vagy az ügyfél korábban más eljárásokban, vagy a gazdasági magánéletben tanúsított magatartása milyen megítélést érdemel. Ennek eldöntésében a hatóságnak – álláspontunk szerint – elsősorban azt kell mérlegelnie, hogy mi okoz nagyobb hátrányt, ha a hatósági eljárás eshetőlegesen nem lesz eredményes, vagy ha a kötelezett ügyfél érdeke esetlegesen indokolatlanul szenved sérelmet. A biztosítási intézkedést a hatóság végzésben rendeli el, amellyel szemben önálló fellebbezésnek van helye.¹²⁹ Ennek keretében az ügyfél kifogásolhatja az elrendelés alapját, ezáltal csökkenthető annak a veszélye, hogy a hatóság helytelenül mérlegel az elrendelés kapcsán.

3.4. A végrehajtás fogatosítása

A végrehajtás tárgykörében elsődleges kérdés, hogy mely hatóság lesz a végrehajtási cselekmények fogatosítója. Ebben a tárgykörben alapvető változások következtek be a jogi szabályozás területén. Általános végrehajtást fogatosító szervként az állami adóhatóságot jelöli ki a jogalkotó.¹³⁰ Világosan látható az a jogalkotói szándék, amely szerint a jövőben egy olyan szervezet végezze a hatósági döntések végrehajtását, amely mind a személyi állományát, mind a tárgyi feltételeit tekintve a leghatékonyabban képes a végrehajtási cselekmények ellátására.¹³¹ A végrehajtás tárgyát tekintve kétféle lehet: pénzüsszegre irányuló vagy valamilyen meghatározott cselekmény elvégzésére irányuló végrehajtás.

¹²⁹ Air. 113. § (3) bekezdés a) pont; Ákr. 116. § (3) bekezdés a) pont.

¹³⁰ Ákr. 134. § (1) bekezdés.

¹³¹ Ezen koncepció jelenik meg az 1077/2018. (III. 13.) Korm. határozatban, amely értelmében a jövőben a központi költségvetést illető kötelezettségek végrehajtása során kizárólag az állami adóhatóság válik jogosulttá a teljesítések megtörténtének ellenőrzésére.

A végrehajtási eljárások döntő hányada valamilyen *pénzkövetelés végrehajtására* irányul. Mivel a pénzkövetelésre irányuló végrehajtási cselekmények jelentős részét korábban is az állami adóhatóság végezte, értelemszerű a jogalkotói törekvés. A végrehajtási eljárások másik csoportját a meghatározott cselekmények elvégzésére vagy meghatározott magatartás tanúsítására, tűrésére való kötelezések jelentik. A jellemzője ezeknek az ügyeknek, hogy az eljárás során pénzfizetési kötelezettség is keletkezik, hiszen a kikényszerítés általános eszköze ezen esetekben az eljárási bírság kiszabása. Ezáltal tulajdonképpen könnyen átalakulhat az eljárás pénzkövetelésre irányuló végrehajtássá, amelyben a legkompetensebb szerv az említettek miatt az állami adóhatóság. Tehát a meghatározott magatartás tanúsítása tárgyában folytatott végrehajtások ellátását is indokolt az állami adóhatóság hatáskörébe utalni. Az állami adóhatóság mellett a törvény lehetőséget teremt a hatóságok számára, hogy végrehajtási cselekmények elvégzésére *önálló bírósági végrehajtóval* szerződést kössenek.¹³² Ilyen esetekben azonban az önálló bírósági végrehajtó gyakorlatilag csak a végrehajtási cselekmények elvégzésére válik jogosulttá, hiszen döntést a végrehajtási eljárásban nem hozhat, arra csak a végrehajtást elrendelő szerv lesz jogosult.

A végrehajtás eredményességét alapvetően az határozza meg, hogy az eljáró szerveknek milyen eszközök állnak rendelkezésükre a döntés realizálása érdekében. A jogszabályi környezet ebben a tárgyban akkor lesz megfelelő, ha a jogi keretek között elképzelhető legszélesebb eszközrendszer alkalmazását biztosítja. Minél nagyobb mozgásteret enged a jogalkotó a végrehajtást foganatosító hatóságnak, annál valószínűbb, hogy a végrehajtás eredményre vezet. Ezzel szemben a végrehajtási eljárással kapcsolatosan is felmerül egy másik jogállami igény is. Ez a *kötelezett jogainak védelme*. Nem szorul különösebb magyarázatra, hogy milyen társadalmi következményekre vezetne, ha egy közlekedési bírság behajtása az érintett család havi megélhetését veszélyeztetné. Ez a kettős követelmény, a végrehajtás hatékonyságának igénye és a kötelezett jogainak védelme rendkívül nehéz feladat elé állítja a jogalkotót a végrehajtási eszközrendszer, valamint annak alkalmazására vonatkozó szabályok megalkotásában. Ezen túlmenően szükségszerű a végrehajtási eszközök végrehajtás tárgyához való igazítása is. Mint azt említettük, a végrehajtás tárgyat tekintve kétféle lehet: meghatározott pénzüsszegre vagy meghatározott magatartás tanúsítására irányuló. Értelemszerű, hogy a tárgybéli különbség azt eredményezi, hogy kétféle eszközrendszer kialakítása szükséges. Az Ákr. hatálybalépése változást eredményezett a szabályozás területén. A korábbi hatósági eljárási törvénnyel szemben a végrehajtás foganatosítása tárgyában csak a foganatosító szervre vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz. A változás eredményeként a végrehajtás foganatosítása tárgykörébe tartozó eljárási cselekményeket az Avt. tartalmazza azzal, hogy háttérjogszabályként a Vht. alkalmazását rendeli el.¹³³ Az Avt. általános érvennyel mondja ki, hogy a végrehajtási eszközök közül a végrehajtást foganatosító azon eszközt kell, hogy alkalmazza, amellyel a végrehajtás célja a leghatékonyabban elérhető, ugyanakkor az *adós* oldalán a legkisebb korlátozást eredményezi.¹³⁴ Ezáltal tehát a törvényi keretek között a hatóság szabad belátása szerint választhatja meg a cselekményei alkalmazásának sorrendjét. Ennek az újításnak a pénzkövetelésre irányuló

¹³² Ákr. 134. § (2) bekezdés.

¹³³ Avt. 3. §. Megjegyzendő, hogy a Vht. háttérjogszabályként is funkcionáló a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény rendelkezései a hatósági végrehajtásokban nem alkalmazhatóak, helyette az Ákr., Art., Air. szabályainak értelemszerű alkalmazása szükséges.

¹³⁴ Avt. 6. §.

végrehajtásokban van jelentősége. A korábbi hatósági eljárásokban a pénzkövetelésre irányuló végrehajtás esetén az eljáró szervnek egy relatíve kötött sorrend szerint volt csak lehetősége a végrehajtási eszközöket alkalmazni.¹³⁵ A pénzüsszegre irányuló végrehajtás akkor vezethet eredményre, ha a hatóságnak lehetősége van a kötelezett mindennemű vagyonára végrehajtási cselekményt alkalmazni. A hatóságnak lehetősége van pénzügyi intézménynél kezeltösszegre, rendszeres jövedelemre, ingóságra, követelésre, valamint ingatlanra végrehajtási foglalási cselekményt végezni. Ezáltal gyakorlatilag a jogszabály biztosította az adós mindennemű vagyonára kiterjeszthető végrehajtás megteremtését. A gyakorlatban a hatóságnak az a legideálisabb, ha vagy a jövedelemre, vagy a kötelezett pénzügyi intézménynél vezetett, szabad felhasználású vagyonára vezethet foglalást. Tulajdonképpen ez a legegyszerűbben kivitelezhető cselekmény, hiszen a követelés teljesítését gyakorlatilag a munkáltató, valamint a pénzforgalmi szolgáltató eszközli. A végrehajtást fogantatosító ezen esetekben gyakorlatilag „csak” adminisztratív feladatokat végez. A rendszeres jövedelem mértékéről, a végrehajtás szempontjából releváns, a jövedelmet terhelő körülményekről a munkáltató köteles a hatóságot tájékoztatni.¹³⁶ Ezzel szemben az *ingófoglalás* már aktívabb eljárást igényel a hatóság oldalán. Gyakorlatilag a hatékony ingófoglalásnak előfeltétele helyszíni eljárás lefolytatása, amely adott esetben több helyszínt is jelenthet, ami nyilvánvalóan időigényes. Ennek alkalmazásával elsősorban az adós ingó vagyonának a feltérképezése, leltározása a cél. Ez az esetek jelentős részében nem könnyű feladat, hiszen az eljáró szervnek kell azt valószínűsíteni, hogy az adós birtokában lévő vagyontárgy egyben az adós tulajdonát is képezi, tehát végrehajtás alá vonható. Az ingóságok többségénél ez csak ügyféli nyilatkozatok alapján lehetséges, amelyek valós tartalma az eljárás ebben a szakaszában különösen megkérdőjelezhető. Ezért szerencsés, ha olyan ingóság képezi az eljárás tárgyát, amely tekintetében a tulajdoni viszonyok egyértelműben igazolhatók, ilyenek például a gépjárművek. Tovább nehezítheti az eljárást az adós ügyfél magatartása, amely nem ritkán kényszercselekmények alkalmazását váltja ki.¹³⁷ Az ingó vagyon feltérképezését követően a hatóság jegyzőkönyvben rögzíti a feltérképezett ingó vagyont.¹³⁸ Az eljáró hatóságnak lehetősége van a jegyzőkönyv szerint lefoglalt ingó vagyont a kötelezett rendelkezése alól kivonni és azonnal elszállítani, aminek költségét a kötelezett viseli.¹³⁹ Fontos megjegyezni, hogy az elszállításnak nem jogi előfeltétele a *zár alá vétel* feltételeinek fennállása.¹⁴⁰

Az ingóvégrehajtás következő fázisa a lefoglalt ingóság értékesítése. Ezzel kapcsolatosan a hatóságnak értékbecslést kell végeznie, amely már a lefoglalásnál is irányadó. A becsérték egyrészt arra szolgál, hogy a lefoglalás a pénztartozás arányában történjen, másrészt alapul szolgálhat az értékesítés során is.¹⁴¹ Az ingóság értékesítése a jogszabályban

¹³⁵ Ket. 129. §, 131. § (1)–(3) bekezdés.

¹³⁶ Avt. 41. § (2) bekezdés.

¹³⁷ Az alkalmazható kényszercselekményeket a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény tartalmazza, amelyek között szerepel többek között a testi kényszer alkalmazásának lehetősége, vegyi eszköz, sokkoló eszköz, rendőrbot vagy más eszköz alkalmazásának lehetősége is.

¹³⁸ Vht. 88. § – foglalási jegyzőkönyv.

¹³⁹ Avt. 46. § (1) bekezdés.

¹⁴⁰ Vht. 105. § értelmében a zár alá vételnek előfeltétele annak valószínűsítése, hogy az adós az ingóság tekintetében fennálló megőrzési kötelezettségének nem tesz eleget.

¹⁴¹ Kúria 11.471/2012 sz. döntés; Vht. 140. § (1) bekezdés.

meghatározott helyszíneken, *árverés* formájában valósul meg.¹⁴² Ugyancsak nehezebb a jövedelemre vagy pénzügyi megtakarításra vezetett végrehajtási cselekményeknél az ingatlan-végrehajtás. Az ingatlan-végrehajtás az ingófogalasnál gyakran azért célszerűbb – legalábbis eljárástechnikai szempontból –, mert az ingatlan kapcsán fennálló jogok az ingatlan-nyilvántartáson keresztül jól feltérképezhetők. Nem a hatóságnak kell tehát azt eldönteni, sokszor bizonyítani, hogy a lefoglalt vagyontárgy kinek a tulajdona. Az ingatlan-végrehajtás esetén a végrehajtó hatóság az ingatlanügyi hatóságot megkeresi, amely soron kívül végrehajtási jogot jegyez be az ingatlan-nyilvántartásba az érintett ingatlanra vonatkozóan.¹⁴³ Ha esetleg az ingatlan-végrehajtásnak nincs helye, vagy az ingatlan értékesítése más jelzálogjoga okán az ingatlan-végrehajtás eredményét veszélyezteti, a hatóság jelzálogjogot jegyeztethet be az érintett ingatlan tekintetében, amely a végrehajtás során gyakorlatilag biztosítékként is szolgálhat. Ha ugyanis a végrehajtási jogot bejegyzik, a jelzálogjogosult követelése lejárttá válik, az ingatlan értékesítése bírósági végrehajtással történik meg, így könnyen elképzelhető, hogy az abból befolyt összegből a hatóság számlájára semmi sem kerül. Célszerű lehet ilyenkor tehát a végrehajtási jog helyett a jelzálogjog bejegyzését alkalmazni. Ez a szabály mindenesetre a hatóság mozgásterének bővítését teszi lehetővé egy konkrét ügy kapcsán, amitől a hatékonyság javulása várható. Az ingatlan értékesítése jellemzően árverésen történik. Az árverés idejéről – ingó és ingatlanra folytatott árverésről egyaránt – hirdetményt tesz közzé a hatóság. A meghatározott cselekményre irányuló végrehajtás esetében az adóhatóság jellemzően más hatóság megkeresése alapján jár el. Ilyenkor első lépésként a hatóság felhívja a kötelezettet a meghatározott cselekmény önkéntes teljesítésére, és ezzel egyidejűleg eljárási bírság kiszabását helyezi kilátásba. Ha a kötelezett nem teljesít, a hatóság dönt a kilátásba helyezett bírság kiszabásáról. A *bírságot* ismételtelen is kiszabhatja, jogi személy esetében a jogi személy mellett egyidejűleg a vezető tisztségviselőt is sújthatja. A bírság kiszabásának alternatívájaként, amennyiben az lehetséges, a hatóság a cselekményt hivatásos állományú tagján keresztül elvégeztetheti. A költségeket ilyen esetben a kötelezett viseli. Ha a meghatározott cselekmény elvégzéséhez olyan hatósági engedély vagy speciális szakértelem, eszköz szükséges, amellyel a hatóság nem rendelkezik, közreműködő szervezetet vesz igénybe. A felmerült költségeket természetesen ilyenkor is a kötelezett viseli. A meghatározott cselekmények végrehajtása során gyakorta komolyabb összegek megelőlegezésén múlik a végrehajtás eredményessége. Például épületek elbontása esetében. A hatóságnak komolyan mérlegelnie szükséges, hogy érdemes-e egyáltalán a cselekményt elvégeztetni, hiszen reális annak a veszélye, hogy a „befektetett” összeg soha nem térül meg.

Összességében elmondható, hogy a jog a legszélesebb eszközrendszert biztosítja a végrehajtási eljárásban. A *hatékonyság* követelményének a jogszabályok tehát gyakorlatilag eleget tesznek. Az ügyfél jogainak védelme oldaláról megvizsgálva az eszközrendszert a következőket állapíthatjuk meg. Gyakorlatilag minden egyes végrehajtási eszköz alkalmazásánál megjelenik a kötelezett ügyfél jogainak védelme. A meghatározott jövedelemre irányuló végrehajtás esetében a végrehajtás alapját csak az úgynevezett tiszta jövedelem képezi, amely az azt terhelő levonások után marad. Az így végrehajtás alá vonható jövedelem

¹⁴² Avt. 60. §.

¹⁴³ Az ingatlanfogalás esetén kérdésként merülhet fel, hogy az ingatlan mely alkotóelemei képezik a végrehajtás tárgyát, erre nézve iránymutatásul szolgálhat a Kúria. 7.266/2013 számú ítélete.

is csak meghatározott mértékben vonható végrehajtás alá.¹⁴⁴ Továbbá a kötelezett védelme érdekében mentes a végrehajtás alól a jövedelemnek az öregségi nyugdíj értékét meg nem haladó része. Ingóvégrehajtás esetén a törvény garanciális jelleggel meghatározza azon ingóságok körét, amelyek mentesülnek a végrehajtás alól.¹⁴⁵ Az ingóságok értékesítése során az adós meghatározhatja az ingóságok értékesítésének sorrendjét, ezáltal a számára szükséges ingóságok mentesülhetnek az árverés alól,¹⁴⁶ természetesen, ha a kielégítés az összes ingóság értékesítése előtt bekövetkezik. Természetes személyek esetében összefoglalóan azt lehet mondani, hogy a hétköznapi életvitelhez feltétlenül szükséges vagyontárgyak élveznek mentességet. Ezáltal is védi a törvény a kötelezettet az ellehetetlenülés bekövetkeztétől. Ingatlan-végrehajtás esetében általános garancia a lakhatásra szolgáló ingatlan védelme.¹⁴⁷ Másrészt az ingatlan árverése folyamán csak meghatározott értéken lehetséges az ingatlan értékesítése, ami kifejezetten a kötelezett érdekeinek védelmét szolgálja.¹⁴⁸ Meghatározott cselekmény végrehajtása esetében a fokozatosság kötelezettvédelmi eszköz, hiszen főszabály szerint először csak felhívást kap az a kötelezett, hogy a meghatározott cselekményt teljesítse. Összességében megállapítható, hogy a végrehajtás szabályozásában mindkét elvárást, a hatékonyságot és a kötelezetti védelmet is megfelelő hangsúllyal szabályozzák a jogszabályok.

A hatósági eljárás végrehajtási szakaszában is lehetőség van az eljárás felfüggesztésére. Ez lehetséges mind kérelemre, mind hivatalból.¹⁴⁹ Az eljárás felfüggesztésére vonatkozó szabályok annak függvényében alakulnak, hogy mi alapján indult végrehajtási eljárás. Ha a végrehajtási eljárásra azért kerül sor, mert az Ákr. alapján hozott döntésben foglaltaknak nem tett eleget a kötelezett, és ezért a végrehajtást elrendelő hatóság megkereséssel fordult a végrehajtást fogantató állami adóhatósághoz, a végrehajtás felfüggesztésére a végrehajtást elrendelő hatóság lesz jogosult az Ákr. szabályai szerint.¹⁵⁰ Ha a végrehajtás az állami adóhatóság saját jogán indul, a felfüggesztésre az Avt. szabályait kell alkalmazni.¹⁵¹ A felfüggesztés szabályai jellemzően a kötelezett érdekeinek védelmét szolgálják még akkor is, ha hivatalból történik az elrendelése.

A végrehajtási eljárásban is alapvető követelmény az eljárás végleges lezárásának az igénye. Ezt az időpontot egy hatósági döntéssel, végzéssel határozzák meg. Ezzel gyakorlatilag a hatóság a jogbiztonság követelményét elégíti ki. A jogrendszer működésével szemben alapvető követelmény, hogy minden eljárást lehetőleg minél hamarabb véglegesen lezárjanak. Ennek megfelelően a végrehajtás megszüntetése is történhet kérelemre és hivatalból is. A végrehajtás megszüntetésére alapvetően kétféle körülmény vezethet. Az egyik, hogy az eljárás elérte a célját, és a kötelezettséget teljesítette a kötelezett. A másik esetben a végrehajtás folytatásához valamely okból állami érdek már nem fűződik.¹⁵²

¹⁴⁴ Vht. 61. §.

¹⁴⁵ Vht. 90–96. §.

¹⁴⁶ Avt. 65. § (1) bekezdés.

¹⁴⁷ Avt. 52. §.

¹⁴⁸ Avt. 78. § (2) bekezdés; 84. §.

¹⁴⁹ A felfüggesztést elrendelő végzés tekintetében irányadó lehet a Legfelsőbb Bíróság 6.278/2011. számú ítélete.

¹⁵⁰ Ákr. 136. § – ebben az esetben a Vht. szabályait is megfelelően alkalmazni szükséges.

¹⁵¹ Avt. 15. §.

¹⁵² Ákr. 137. §; Avt. 18. §.

4. Konklúzió: a közigazgatási hatósági végrehajtási szabályok karakterisztikája¹⁵³

Ad a) A közigazgatási hatósági végrehajtási eljárás általános szabályainak normatív szabályozása az elmúlt hatvanegy év alatt folyamatos fejlődésen ment át, megpróbálva megfelelni az adott időszak társadalmi-gazdasági és jogalkalmazói elvárásainak, a rendszerváltást követően a jogállami szabályozás követelményeinek és az eljárásban érintett szervek és személyek jogaival és kötelezettségeivel kapcsolatos garanciális szabályozás iránti elvárásoknak. Ezt jól mutatja a végrehajtási eljárás szabályozásának mindenkorai terjedelme is: az Et. IX. Fejezetében – önálló fejezetet kapva – mindössze nyolc szakaszban tartalmazta a hatósági végrehajtási eljárás szabályait, az Áe. VIII. Fejezete már terjedelmileg jelentősen kibővítette a végrehajtási szabályokat, és a korábbi szabályok pontosításán kívül új jogintézményeket is nevesített, majd a Ket. újraszabályozva a közigazgatási hatósági eljárást, tovább bővítette azt, – az Áe. bevált rendelkezéseit átemelve – több lényeges változást hozott, és további új jogintézményeket vezetett be. Az Ákr. a jogalkalmazás során felmerült hiányzó szabályozás korrekcióján, a szükséges kodifikáción túl azonban az általános eljárási szabályok köréből kivette azokat a szabályokat, amelyek a Vht. szabályozási rendszerében szerepelnek, így az Ákr. már nem tartalmaz átfogó saját szabályozást, hanem csak az általános eljárási szabályokhoz és a jogorvoslati rendszerhez igazítva a Vht.-hez képest állapít meg speciális rendelkezéseket.

Mindazonáltal a törvényi szabályozás, az Et., az Áe., a Ket. és az Ákr. megtartotta azt a szabályozási koncepciót, amely szerint a végrehajtási eljárás az alapeljárástól és a jogorvoslati eljárástól elkülönülő, önálló sajátosságokkal rendelkező eljárási szakasz, amelyben az arra feljogosított szervek a jogszabályban meghatározott eljárási cselekmények fogantatásával állami kényszer alkalmazásával realizálják a végrehajtható közigazgatási döntésben megállapított kötelezettségek teljesülését. A közigazgatási hatósági eljárás hatékonyságát ugyanis nagymértékben meghatározza a hatósági döntések végrehajtása. Ezt mutatja az is, hogy a jogalkotó eljárási törvényről eljárási törvényre az elévülési idő változtatásával, mértékének csökkentésével a végrehajtási eljárásban közreműködő szerveket aktívabb és hatékonyabb eljárási cselekményekre kívánja ösztönözni. Mindezt úgy, hogy eleget tesz annak a jogállami követelménynek, hogy a végrehajtható döntésben megállapított kötelezettség teljesítése kikényszerítésének rögzített időkorlátja is legyen.

Ugyancsak az eljárási törvényeken átívelő jogalkotói szándék, hogy a hatósági végrehajtási eljárás célja a hatósági eljárásban: a törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén állami kényszerrel is el kell érni, hogy a hatóság döntésével pénzfizetésre vagy egyéb magatartásra kötelezett ügyfél e kötelezettségének eleget tegyen, továbbá a végrehajtási eljárás nem zárja ki, hogy a kötelezett az eljárás időtartama alatt önkéntesen is teljesíthessen. E jogalkotói szándék háttere, hogy a hatósági döntésekben előírtak törvényes kikényszerítése érdekében alkalmazható végrehajtási jog bizonytalansága vagy erőtlensége a hatósági döntések tekintélyének erodálásához, jogbizonytalansághoz, továbbá a végrehajtást kérő alapjogainak sérelméhez vezethet.

Ugyanakkor azt is meg kell állapítanunk, hogy míg az Et. és az Áe. szabályai egységes koncepciók mentén lettek hatálybalépésük után esetenként korrigálva, ugyanez a Ket.-re már

¹⁵³ A fejezet Ad a) pontja Gyergyák Ferenc, Ad b) pontja Kiss Rebeka írása.

nem mondható el, többször esett át koncepciók változtatásokon. Azonban e változtatások alapvetően nem a végrehajtásra vonatkozó szabályozást érintették. (Az Ákr. esetében – jelenleg még a hatálybalépése óta eltelt relatíve kevés idő miatt – még nem is kerülhetett sor koncepcionális módosításra.)

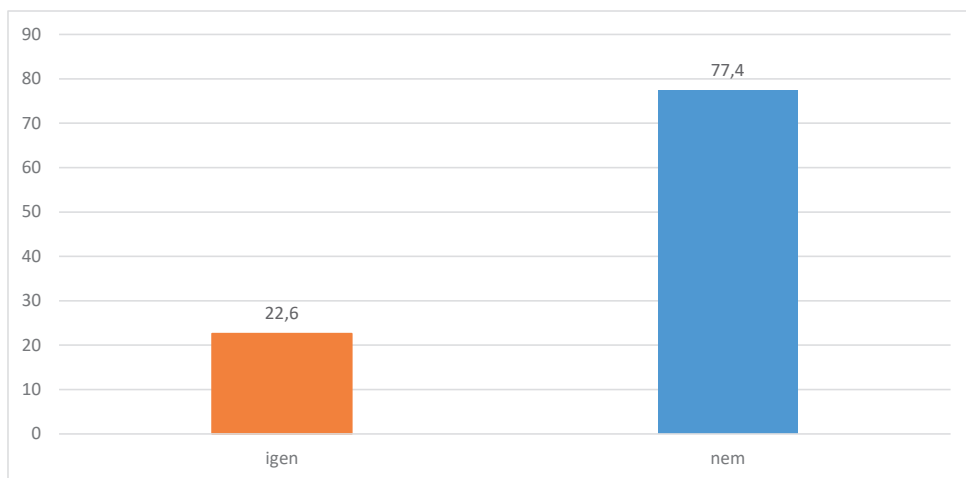
Mint ahogy korábban az Áe. és a Ket. szabályrendszerében sem csak az eljárási törvények vonatkoztak a végrehajtási eljárásban az eljárásban alkalmazható jogintézményekre, az egyes eljárási cselekményekre, az Ákr. is megőrizte e szabályozási megoldást. A végrehajtás továbbra is több jogágot érintő terület, amelynek a közigazgatási hatósági végrehajtás annak egyik részeként értelmezhető. Ennek eredményeként a közigazgatási hatósági végrehajtható döntések esetében a végrehajtási eljárásban egyidejűleg több jogszabály (Ákr., Vht., Art., Avt.) rendelkezéseinek alkalmazására is sor kerülhet. E megoldással a jogalkotói szándék az, hogy a közigazgatási hatósági általános eljárási szabályok a végrehajtásra vonatkozóan csak olyan szabályokat állapítsanak meg, amelyek a Vht.-tól való eltérést igénylik, és így a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozóan a Vht. háttérjogszabályként funkcionál.

A Ket.-tel bevezetni szándékozott, de végül is meg nem valósult végrehajtó szolgálat helyett a végrehajtási eljárások hatékonyságának és eredményességének növelését a jogalkotó úgy kívánta megoldani az Ákr.-rel érintett eljárásokban, hogy általános végrehajtást foganatosító szervként az Ákr. 134. § (1) bekezdése alapján az állami adóhatóságot jelölte ki. Ezzel a jogalkotó egy olyan szervezetre bízta a hatósági döntések végrehajtását, amely mind a személyi állományát, mind a tárgyi feltételeit tekintve a korábbi megoldásokkal szemben hatékonyabban képes a végrehajtási cselekmények ellátására. Az Ákr. hatálybalépése óta eltelt – a kézirat lezárásáig – közel félév időtartam még nem elegendő ahhoz, hogy e megoldás eredményességéről megalapozott véleményt nyilváníthassanak a szerzők. Annyi azonban ezen időszak alatt is érzékelhető volt, hogy a jogalkalmazók körében még jelentős jogbizonytalanság van abban, hogy milyen esetekben és milyen eljárási rendben kell az állami adóhatósághoz fordulniuk a végrehajtás foganatosítása érdekében.

Ad b) A kérdőívben a IX. részhez feltett három kérdés arra irányult, hogy választ kapjunk arra, hogy az Ákr. végrehajtásra vonatkozó szabályai valóban megfelelnek-e az Indokolásban meghatározott célkitűzéseknek.

Az első kérdésre beérkezett válaszok arányából kitűnik, hogy a válaszadók jelentős többsége munkája során nem lát el feladatokat a végrehajtási eljárásokban.

A válaszok megoszlásának aránya a következőképpen alakult:

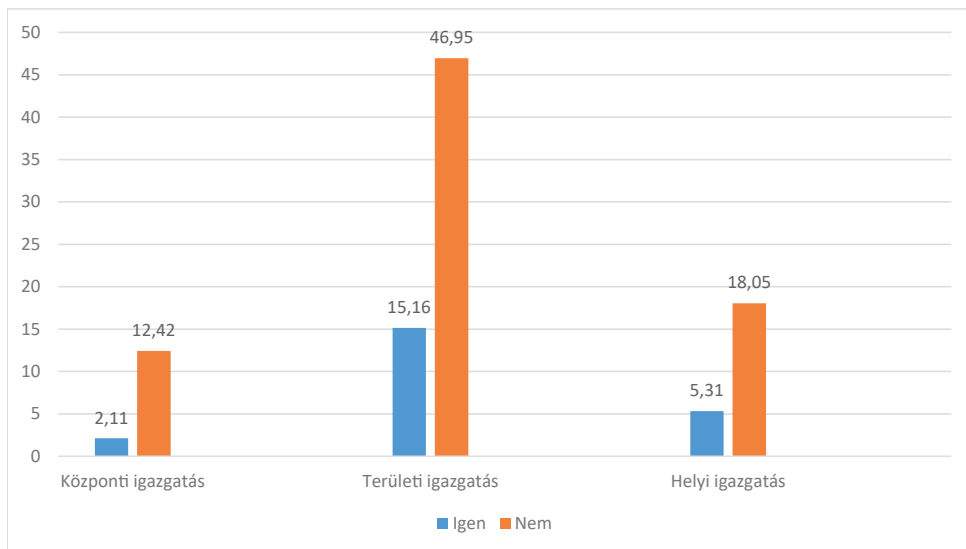


28. ábra

A felmérés kérdése: Munkája során van Önnek feladata végrehajtási eljárásokban? (%)

Forrás: a szerző szerkesztése

A fentiek alapján megállapítható, hogy az ügyintézőknek viszonylag kevés a feladatuk a végrehajtási eljárással kapcsolatban, ami főként az eljárási szakasz rendeltetéséből, nem szükségképpen voltából fakad.



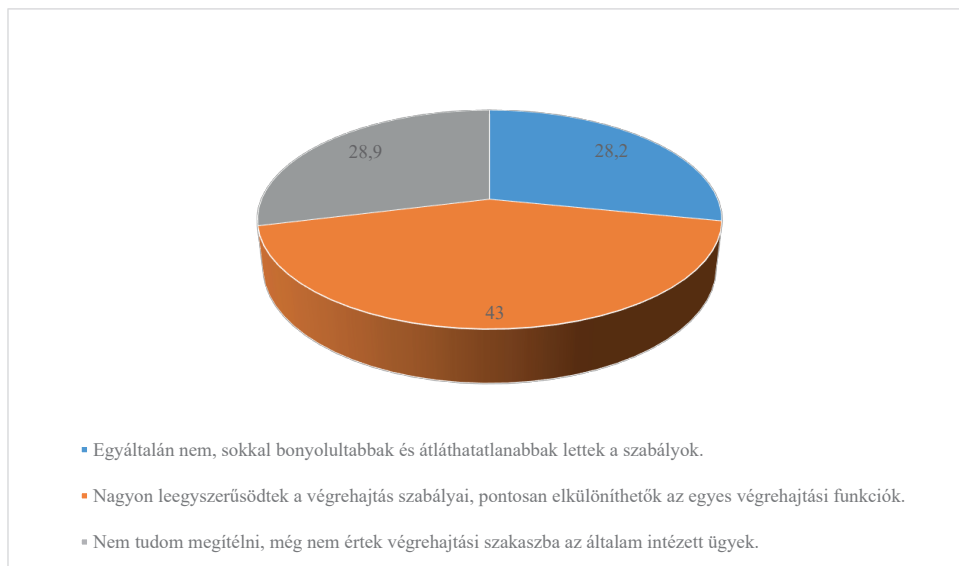
29. ábra

A felmérés kérdése: Munkája során van Önnek feladata végrehajtási eljárásokban? (%)

Forrás: a szerző szerkesztése

Magát a kérdést állapotfelmérő jelleggel tettük fel, és nem az Ákr. szabályozási módjának hatékonyságára irányult.

A kérdőívben feltett második kérdés arra irányult, hogy összességében átláthatóak-e a végrehajtás szabályai a jelenlegi szabályozás szerint.



30. ábra

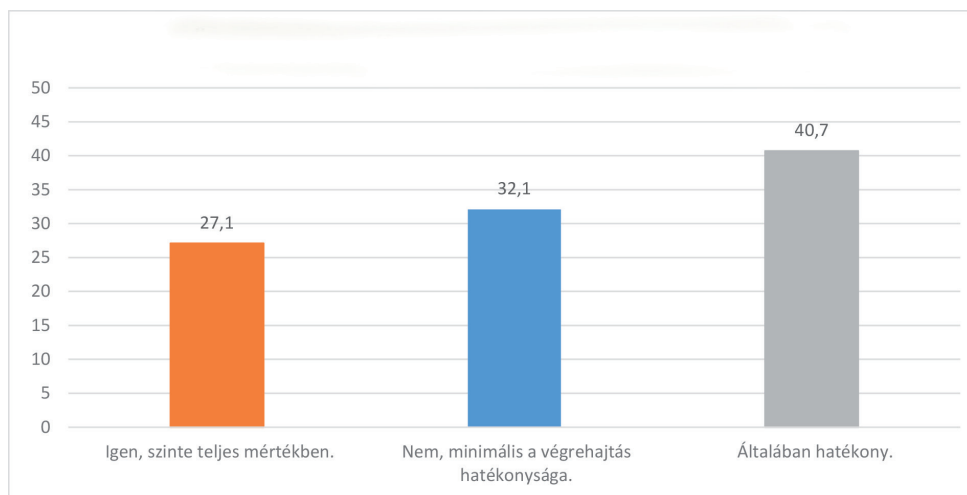
A felmérés kérdése: Átláthatóak-e a végrehajtás jelenlegi szabályai (%)

Forrás: a szerző szerkesztése

A válaszokból kitűnik, hogy az Ákr. valóban le tudta egyszerűsíteni és átláthatóbbá tudta tenni a végrehajtási eljárást azzal, hogy a már említett módon nem tartalmaz a hatósági döntések végrehajtására vonatkozó átfogó, saját szabályozást, hanem az általános eljárási szabályokhoz és a Vht.-hez képest állapít meg végrehajtás-specifikus rendelkezéseket.

Összességében elmondható az, hogy a végrehajtásra vonatkozó szabályok az Ákr.-ben letisztultak, világosak és érthetőek.

A végrehajtáshoz kapcsolódó harmadik kérdéssel arra kerestük a választ, hogy a tisztviselők szerint tudja-e a hatóság érvényesíteni az állami igényt.



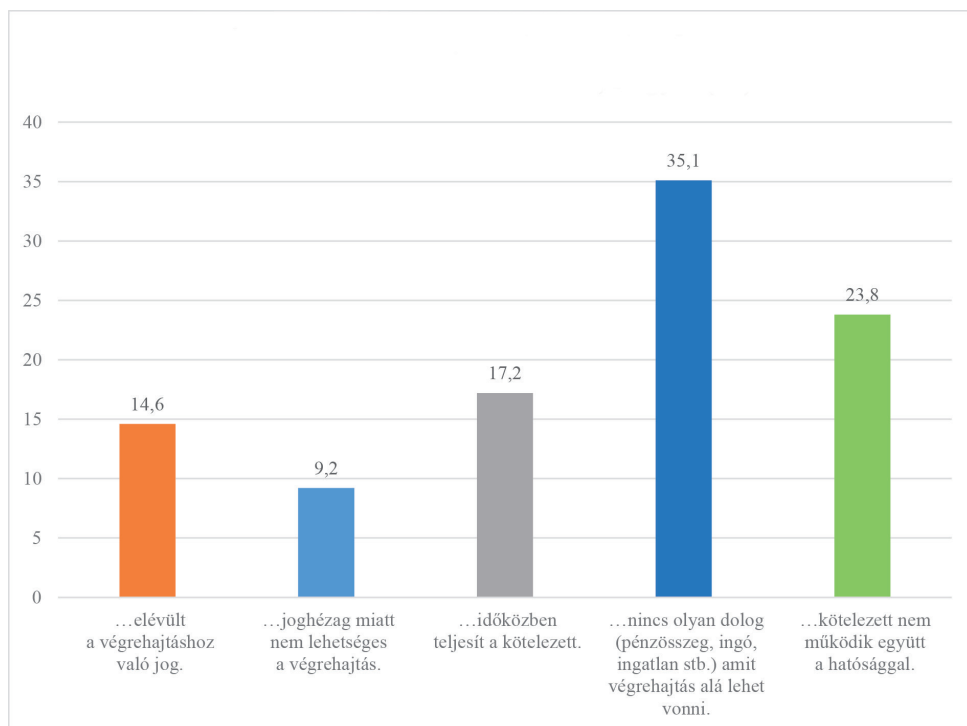
31. ábra

A felmérés kérdése: Ön szerint hatékony az állami végrehajtás? (%)

Forrás: a szerző szerkesztése

A válaszadók 27,1%-a szerint hatékony az állami végrehajtás. Egyértelműen látszik a végrehajtással kapcsolatban feltett kérdésekre érkező válaszokból, hogy a tisztviselők sikeres és többnyire előnyös megoldásnak találják az Ákr. újítását, amellyel a NAV-ot jelöli ki a törvény a végrehajtás általános fogatosítójaként.

A válaszlehetőségek közül a harmadik lehetőség megjelölése esetén lehetőség volt a hatékonyság hiányának háttérében álló probléma vagy problémák megjelölésére is.



32. ábra

A felmérés kérdése: Általában hatékony az állami végrehajtás, ha nem arra vezethető vissza, hogy... (%)

Forrás: a szerző szerkesztése

Fontos kiemelni azt, hogy ebben az esetben *alapvetően hatékonynak* vélik a válaszadók *az állami végrehajtást*, így nem hasonlítható össze az itt kiválasztható öt probléma azokkal az okokkal, amelyek azt támasztják alá, hogy nem tudja a hatóság az állami igényt érvényesíteni.

A végrehajtási eljáráshoz kapcsolódó válaszok kiértékelése kapcsán megállapítható, hogy az Ákr. átfogóan alkalmazható, rövidebb és átláthatóbb közigazgatási eljárásrendet teremtett meg a végrehajtási eljárás vonatkozásában. Azonban azzal, hogy az Ákr. kizárólag az általános szabályokat állapítja meg, nem elég csupán az Ákr. végrehajtási eljárásra vonatkozó rendelkezéseit áthatóan ismerni, hanem feltétlenül fontos, hogy az ügyintézők tisztában legyenek minden olyan ágazati szabályozóval, amelyek eljárásaik során a végrehajtási eljáráshoz kapcsolódnak.

X. rész

Az eljárás hatékonyságnövelésének eszközei a hazai és nemzetközi gyakorlatban

1. A közigazgatás és a közigazgatási eljárás hatékonysága¹

1.1. A közigazgatás hatékonysága

A *hatékonyság fogalma* számos tudományterület egyik prioritást élvező szempontja lett az elmúlt időszakban: léteznek természettudományi, közgazdasági, társadalomtudományi, műszaki vagy ökológiai megközelítések. Érdekes lenne megvizsgálni valamennyi tudományterület hatékonysági szempontrendszerét,² azonban figyelemmel a kutatási témánkra, csak egy-két releváns példát ragadunk ki a szakirodalom bőséges tárházából.

A gazdasági *hatékonyság* általánosságban „a ráfordítások értékének és az elért eredmény értékének aránya két lehetőség összehasonlítása során. A hatékonyság alapvetően gazdasági fogalom. A gazdasági szereplők leggyakrabban termelési eredményekben vagy pénzben mérik a hatékonyságot, mert céljuk többnyire a hozamok és ráfordítások pénzben is mérhető különbségének a maximalizálása.”³ Az kétségtelen, hogy a közigazgatás hatékonysága más természetű, mint a gazdasági, üzleti szféra hatékonysága. A közigazgatás esetében ugyanis a pénzügyi eredmények kimutatása meglehetősen nehézkes.

A *hatékonyság közigazgatási szempontú megközelítése* kapcsán általában a közigazgatás (vagy az igazgatás) egyes fogalmi elemeinek vizsgálatával foglalkoznak a szakirodalom képviselői, jelesül a szervezettel, a személyi állománnyal és a közigazgatás tevékenységével. Természetesen ezeknek az elemzéseknek a legfőbb kérdése az, hogy miként tud a jó állam koncepciójának eredőjén a közigazgatás hatékonysága manifesztálódni.

Lőrincz Lajos a közigazgatás hatékonyságát vizsgálva megállapította, hogy a hatékonyság „az adott célkitűzés elérésére fordított erőfeszítés és az elért eredmény egybevetéséből adódó, a teljesítmény értékelésére vonatkozó viszonzyszám”.⁴ A közigazgatás *külső hatékonysága* a közigazgatás tevékenységének külső, társadalmpolitikai mérésén alapszik, vagyis alapvetően a társadalmi megelégedettség mutatója. Ezzel szemben a közigazgatás *belső hatékonysága* a közigazgatás belső munkájának hatékonysága, amely

¹ A fejezet Menyhárt Zsolt írása.

² Ehhez lásd részletebben: NÁBRÁDI András – PETŐ Károly (2009): A különböző szintű hatékonysági mutatók. In *Tartamkísérletek a mezőgazdaság szolgálatában*. Debrecen, Debreceni Egyetem Kutató Központja. 1–22.

³ KOPÁNYI Mihály (1993): *Mikroökonómia*. Budapest, Műszaki Könyvkiadó. Idézi: NÁBRÁDI–PETŐ 2009.

⁴ LŐRINCZ Lajos (2005a): *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-ORAC. 66.

a munkaszervezés, a ráfordított erőforrások, a feladat ellátásához szükséges idő, az ügyintézési folyamat gyorsasága, hibátlanlansága, pontossága, nyilvánossága, átláthatósága mutatói által mérhetők.⁵

Gajdushek György – elsődlegesen a bürokratikus szervezeti kérdések elemzése során kifejtett – álláspontja szerint „a hatékonyság kérdése egyfelől a belső szervezeti felépítés és működés, másfelől a szervezet társadalmi beágyazottságának és funkciójának eredője”.⁶

A hatékonyság szorosan összefügg az *eredményesség*⁷ kérdéskörével. *Jenei György* megfogalmazásában „a hatékonyság annak a mértéke, hogy mennyibe került minden egyes kimeneti egység. Az eredményesség pedig annak a mértéke, hogy milyen a minőségi szint, mennyiben érték el a tevékenységgel a kitűzött célt.”⁸ Az eredményesség leginkább a „kitűzött társadalmi célok elérésén mérhető a (output) kibocsátással és annak révén elindított hatáslánccal a közigazgatás ügyfeleire”.⁹

Ha megvizsgáljuk a hatékonyság és az eredményesség megjelenését a jogszabályok területén, leginkább az állapítható meg, hogy a jogszabályok fogalmi szinten itt-ott rendelkeznek ugyan ezekről a kérdésekről,¹⁰ azonban azok tartalmát illetően hallgatnak.

Mind a két fogalom tekintetében szükséges valamilyen *teljesítménymérés*, amely a közigazgatási eljárás tekintetében eléggé nehézkes, hiszen hivatalos ügyfél-elégedettség vagy éppen szervezeten belüli összemérhető és elemezhető statisztikai adatok nem állnak rendelkezésre.

Magyarország Alaptörvénye a hatékonyságról egy helyen szól, nevezetesen a XXVI. cikkében, amely az új műszaki megoldások és a tudomány eredményeinek alkalmazása vonatkozásában említi az állam működésének hatékonyságát. Az Alaptörvény szellemisége mentén a *Magyary Program* legfontosabb stratégiai célja az állami működés hatékonyságának, a közszolgáltatások színvonalának emelése: a hatékony nemzeti közigazgatás megteremtése volt.

A *Magyary Program* hatékonyságfogalma több, a különböző szerzők által a korábbiakban már említett fogalmakat egyesítő gyűjtőfogalomként jelenik meg: eredményes egy feladat végrehajtása, ha a kitűzött feladatot az elvárt mértékben sikerül teljesíteni.

⁵ LŐRINCZ 2005a, 66–69.

⁶ GAJDUSCHEK György (2000): *A bürokrácia-fogalom értelmezése a társadalomtudományokban és ennek jelentősége a közigazgatási szervezetek sajátosságainak magyarázatában*. Doktori értekezés. Budapest, ELTE ÁJK Politikatudományi Doktori Iskola.

⁷ Lásd: MAGYARY 1942c, 50.

⁸ JENEI György (2010): A kormányzati hatékonyság, teljesítőképesség és funkcióteljesítés. *Politikatudományi Szemle*, 19. évf. 3. sz. 7–25.

⁹ MEZEY Gyula (2013): A közigazgatási teljesítmény- és minőségmenedzsment néhány összefüggése. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2013/3. sz. 103–110.

¹⁰ Lásd például a pénzügyi közvetítőrendszer egyes szereplőinek biztonságát erősítő intézményrendszer továbbfejlesztéséről szóló 2014. évi XXXVII. törvény 7. § (8) b) pont, 12. § (4)–(5) bekezdés, 14. § (3) bekezdés; a pénzügyi közvetítőrendszer egyes szereplőinek biztonságát erősítő intézményrendszer továbbfejlesztéséről szóló 2014. évi XXXVII. törvény 89. § (6) bekezdés a) pont, vagy 97. § (1) bekezdés; az egyes fizetési szolgáltatásokról szóló 2013. évi CCXXXV. törvény 13. § b) pont, 20. § c) pont, 70. § (10) bekezdését; a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 66. § (2) bekezdés; a halgazdálkodásról és a hal védelméről szóló 2013. évi CII. törvény 22. § (4) bekezdés; a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról szóló 2013. évi XXII. törvény preambuluma; a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény preambuluma vagy éppen a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény preambuluma, 18/D. § (1) bekezdés, 80. § (2) bekezdés.

A gazdaságosság már nemcsak az elérendő eredményt, hanem az eredmény eléréséhez biztosított ráfordításokat is figyelembe veszi. Eszerint gazdaságos egy feladat-végrehajtás, ha az elért eredmények és a tevékenységre fordított ráfordítások a tervezettek szerint alakulnak, vagy annál jobb az arány. Szintén a hatékonyság fogalomrendszerében jelenik meg a hatásosság, amely a hatékony feladat-végrehajtás esetén az időben, térben és a körülmények összességében nem idéz elő olyan változást, ami lerontja részben vagy egészben magát a feladatot vagy az attól remélt eredményt. A biztonságosság követelménye eszköz lehet ahhoz, hogy egy feladat valóban hatékonyan működjön. A folyamatok tekintetében szükséges az is, hogy a folyamatok az arra jogosult számára követhetők és a döntése szerint befolyásolhatók, azaz felügyelhetők legyenek. A fogalomcsoport utolsó eleme pedig nem más, mint a fejlődés követelménye.¹¹

1.2. A közigazgatási eljárás hatékonysága

A közigazgatási eljárás hatékonyságának vizsgálatával mindeddig sok szerző nem foglalkozott, számos szakirodalmi mű keletkezett azonban a közigazgatási eljárás gyorsítását, egyszerűsítését érintő javaslatokkal kapcsolatban. Terjedelmi korlátokra figyelemmel most minden szerző művét nem tudjuk ismertetni, ezért csak néhány releváns megjegyzést tennénk azzal kapcsolatban, hogy milyen kérdések azok, amelyek a közigazgatási eljárás megítélését, külső és belső hatékonyságát meghatározzák. Az Ákr. a hatósági eljárás tekintetében az ügyfél számára a lehető legkényelmesebb és leggyorsabb ügyintézkést érti hatékony ügyintézés alatt, ahogy fogalmaz a törvény a 4. §-ban: „A hatóság a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az eljárás valamennyi résztvevőjének a legkevesebb költséget okozza, és – a tényállás tisztázására vonatkozó követelmények sérelme nélkül, a fejlett technológiák alkalmazásával – az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.

„A közigazgatási eljárásjog és annak szabályozottsága kiemelten fontos egy állam működése szempontjából, hiszen ez az a jogterület, amellyel az állampolgárok, a gazdasági társaságok nap mint nap találkoznak, éppen ezért ez a terület meghatározó jelentőségű

- ad a) az állam hatékony belső működése szempontjából, hiszen ha a közigazgatási eljárások egyszerűek, átláthatók, könnyen alkalmazhatók, akkor az ügyintézés folyamata is gyors, átlátható, hatékony lehet;
- ad b) az állam külső megítélése szempontjából, hiszen a hazai közigazgatási szervek számos esetben kerülnek kapcsolatba külföldi ügyfelekkel, illetve közigazgatási szervekkel. Az ilyen jogviszonyokban, illetve együttműködési formációkban különös jelentősége van annak, hogy a hazai közigazgatási eljárásjog mennyire nehézkes, bonyolult;
- ad c) a társadalom és a gazdaság fejlődése szempontjából, hiszen számos területen, legyen az a piaci verseny más tagállamok piaci szereplőivel, vagy éppen az uniós források minél szélesebb körben és minél hatékonyabban történő igénybevételeének folyamata, amennyiben egy tagállam közigazgatási eljárási szabályai egyszerű, könnyen teljesíthető elvárásokat fogalmaznak meg az ügyfelek

¹¹ Forrás: <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgasat-fejlesztési-Program.pdf> (A letöltés dátuma: 2014. 10. 02.) 18.

- számára, kedvezőbbek az említett helyzetbeli pozíciói, és ez számos esetben a fejlődés egyik legfontosabb záloga lehet;
- ad d) az ügyfelek *mindennapi élete, elégedettsége, valamint az életminőség* szempontjából.” – írta *Boros Anita* egy hiánypótló tanulmányában.¹²

Az állami eljárások hatékonyságának vizsgálata nem előzmény nélküli és nem hazai tá-lálmány.

Számos nemzetközi dokumentum közül kiemelendő az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése felkérésére a Miniszteri Bizottság által 2007. június 20-án elfogadott ajánlás a *Jó közigazgatásról*, amelyben többek között azt is hangsúlyozták a szerzők, hogy:

- a közigazgatásnak az állampolgárok számára bizonyos szolgáltatásokat kell nyújtania, útmutatókat és szabályzatokat kell kibocsátania az állampolgárok segítésére;
- amikor a közigazgatásnak cselekednie kell, azt észszerű időn belül kell tennie;
- a közigazgatás tétlenségét, késedelmes eljárását vagy hivatali kötelezettségei megsértését megfelelőképp szankcionálni kell;
- a jó közigazgatást minőségi jogalkotásnak kell biztosítania;
- a jó közigazgatás azt jelenti, hogy a szolgáltatásoknak ki kell elégíteniük a társadalom alapvető szükségleteit;
- a jó közigazgatás sok esetben magában foglalja
 - egyfelől az állami aktusok által érintett jogok és törvényes érdekek,
 - másfelől az általában vett közösség, különösen pedig a gyengék és veszélyeztetettek érdekeinek védelme közötti megfelelő egyensúly megcélzását, valamint
 - annak felismerését, hogy az egyének érdekeit az állammal való kapcsolataikban védő eljárásoknak bizonyos körülmények között védeniük kell mások vagy az egész közösség érdekeit is;
- a jó közigazgatást nem csupán a jogi eszközök befolyásolják, hanem az a szervezés és az irányítás minőségétől is függ.

Az Európai Unió Közigazgatási Jogi Kutatóhálózata (a továbbiakban: ReNEUAL) öt éven át tartó kutatói munkájának és projektjének köszönhetően 2014-ben megszületett az úgynevezett *Európai közigazgatási eljárási modellszabályokat összefoglaló kódex* (ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure), amely lényegében már egy jogszabálytervezetet és ahhoz kapcsolódó magyarázatot is magában foglalt. A projekt és a modell-szabályok lefektetésének fő célja az Európai Unió közigazgatási eljárásjogának hiánypótló kodifikációja volt, amely által javítani kívánják az európai jogszabályok végrehajtásának hatékonyságát a tagállamokban, és erősíteni az egységes jogértelmezést.

A ReNEUAL-szabályok célja, hogy megerősítsék az uniós jog általános elveit és az ösz-szehasonlító kutatás módszerének segítségével azonosítsák az Unió különböző szabályza-tainak, politikáinak legjobb gyakorlatait.¹³ Ez a joggyűjtemény nem értelmezhető „kemény” jogi szabályozásnak, azonban egy konvergáló orientációnak a tagállamok felé igen.

A közigazgatási és a hatósági eljárás vizsgálatának egyik – a könyv korábbi részében részletesen bemutatott – dimenziója a közigazgatási eljárás alapelvei, amelyek jelentőségéről

¹² BOROS 2016a, 1.

¹³ BOROS 2015, 10.

és szerepéről folyamatosan tudományos vita zajlik. A tényleges hatékonyságot befolyásoló elemek a jogszabályok tételes rendelkezéseiben rejlenek, tehát a részletszabályok megalkotásánál kell előtérbe helyeznie a jogalkotónak a hatékonyság eszmeiségét. Az alapelvekben a konkrét eljárási cselekmények szabályai között nem rögzített kívánalmakat határozhatják meg, amelyek az adott eljárást jobbra, gyorsabbá és egyszerűbbé teszik.¹⁴ Generális megállapításként elmondhatjuk, hogy a közigazgatás tevékenységét a jogszabályi szintre emelt eljárási kódex mellett – illetve benne szükségszerűen – eljárási alapelvek is szabályozzák, azonban a hatékonyság szempontjából az alapelvek jelentősége egyfajta keretet teremt, amelyet a jól megírt jogszabályok, a pártatlan, professzionális és magas szakmai elvárásoknak megfelelni képes ügyintézők töltenek meg tartalommal.

Józsa Zoltán úgy véli, hogy az alapelvek hazánkban az OECD 1999-ben elindított SIGMA programjának köszönhetően tovább tisztultak, hiszen ekkor a tagországok közigazgatásainak teljesíteniük kellett az Európai Unió által támasztott elvárásokat, standardokat az államigazgatási hatósági ügyek esetében is.¹⁵

A közigazgatás és annak eljárásai hatékonyságának komplexitása miatt nemcsak nehezen definiálható, hanem nehezen foglalható keretbe, és a „produktum” is rendkívül nehezen mérhető. A 2017-es *Jó Állam Jelentés* is foglalkozott azzal, hogy milyen a közigazgatás és a közigazgatási eljárások ügyfelek általi megítélése. Ez természetesen nem azonos a hatékonysággal, azonban az állampolgárok visszajelzései fontos lakmuszpapírok, amelyekből következtetéseket lehet, sőt kell levonni a jogalkotónak az ügyintézés hatékonyságával kapcsolatban is.

Négy olyan fejlesztési célterületet azonosítottak, amely a válaszadók legalább 20%-a szerint – az első két hely valamelyikén – hozzájárulna ahhoz, hogy az állampolgároknál mért ügyféli elégedettség növekedést mutasson. Ez a négy fejlesztési terület a Jelentés szerint az alábbi:

- az eljárási költségek, illetékek csökkentése;
- az ügyintézéshez szükséges dokumentumok számának csökkentése;
- rövidebb várakozási idő a hivatalokban;
- a formanyomtatványok/ürlapok kitöltésének egyszerűsítése.¹⁶

A hatékony közigazgatási eljárás pedig szorosan összefügg a közigazgatási eljárásjog megfelelő szabályozottságával. Boros Anita a közigazgatás eljárásjogi szabályozottsága tekintetében négy sarokpontot emelt ki:¹⁷

Ad a) Amennyiben az állami eljárások egyszerűsítése és átláthatóvá tétele megtörténik, a szabályok mind a hatósági ügyintéző, mind az állampolgárok számára könnyebben alkalmazhatóvá válnak.

¹⁴ TURKOVICS István – PAULOVSICS Anita (2014a): *Közigazgatási hatósági eljárás alapelvei*. Budapest, NKE. 4–5.

¹⁵ JÓZSA Zoltán (2015): A jó közigazgatás alapelvei és a Ket. – Jog, igazgatás, kultúra, In GERENCSÉR Balázs – BERKES Lilla – VARGA Zs. András szerk.: *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései*. Budapest, Pázmány Press. 67–70.

¹⁶ *Jó Állam Jelentés* 2017.

¹⁷ BOROS 2016a, 1–2.

Ad b) A nemzetközi kapcsolatok a 21. században rendkívüli intenzitással határozzák meg az államok létét, ezáltal az állam külső megítélése szempontjából sem közömbös, hogy a hazai közigazgatási szervek mennyire bonyolult vagy éppen könnyen alkalmazható eljárásrend mentén fejtik ki a tevékenységüket.

Ad c) A hatékony közigazgatás a társadalmi és gazdasági fejlődés záloga is. Akár a többi európai tagállammal folytatott piaci versenyre gondolunk, vagy az Európai Unió kohéziós pénzügyi támogatásai által biztosított fejlesztési lehetőségekre, a hatékony igazgatási közreműködés szélesebb társadalmi elérhetőséget és szinergiát feltételez a fejlődés megvalósítása terén.

Ad d) Az állampolgár mint ügyfél és a közigazgatás mint szolgáltatás szimbiózisa elégedettséget és az életkörülmények javulását eredményezi.

A közigazgatási eljárás hatékonysága gyakorlati jelentőséggel is bír, ami például tetten érhető a vállalkozásokat érintő adminisztratív terhek lefaragására tett intézkedésekben. A magyar kormány 2010-ben célul tűzte ki az adminisztratív terhek jelentős mértékű csökkentését, ezzel javítva a hazai gazdasági szereplők, elsősorban a kis- és közepes vállalatok versenyképességét és helyzetét a világ gazdasági piacon.

Az Európai Unióban több ezer vállalkozás végez üzleti tevékenységet. Egy jelentős hányaduk nemzetközi cégnek számít, tehát gyakran a határokat átvéve végzi tevékenységét. Az is köztudott, hogy a vállalkozásoknak – gyakorlatilag függetlenül attól, hogy melyik ágazatban érdekeltek – meglehetősen sok engedélyre van szükségük, bejelentési és jelentéstételi kötelezettség terheli őket, nem beszélve az adóbevallásról, a munkavállalók foglalkoztatásáról, és még sorolhatnánk. Ezek az adminisztrációból eredő költségek gyakran nagyon jelentősek, különösen a kis- és közepes vállalkozásokat fojtogatják. Ráadásul nemcsak anyagi, de időbeli ráfordítást is igényelnek, ezzel elveszik az „érdemi” munkától az energiát, és bürokratikus feladatokra kell azokat átcsoportosítani.

A közigazgatás és a közigazgatási eljárások célja a társadalom szolgálata és a közjó előmozdítása. Természetesen nem hisszük azt, hogy a fenti pontokban vázolt attribútumok maximálisan lefednék a közigazgatás komplex hatékonysági mátrixát és annak feltételrendszerét. A közigazgatás tevékenysége nem korlátozódik a hatósági szervek által ellátott feladatokra, ezért a közfeladatok ellátásának teljes spektrumát kell megvizsgálni. A Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia a következőképpen fogalmaz: „A változás és változtatás szükségszerű, melynek középpontjában többek között a meglévő rendszer költséghatékonyságának javítása, a struktúra megfelelő működésének biztosítása, és az ügyfelek előtérbe helyezése áll. Ezek egy Jó Állam céljai...”¹⁸

Mindazonáltal azt sem jelenthetjük ki, hogy ezekre az előírásokra és hatósági eljárásokra nincs szükség. A 21. században több meghatározó iparág is csak pontos szabályozással képes versenyképes, a kor elvárásainak megfelelő terméket, szolgáltatást előállítani. Gondoljunk az élelmiszeriparra, ahol alapvető kritérium az egészséges, szennyező

¹⁸ Közigazgatás- és közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020. 26. Forrás: www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 09.)

anyagoktól mentes élelmiszer előállítás, de szabályok szerint működnek a pénzügyi szolgáltatók, a fuvarozócégek stb.

Az állam által nyújtott szolgáltatások minősége tehát alapvető fontosságú a bonyolult kapcsolatok és interdependenciák korában. Boros Anita felhívja arra a figyelmet, hogy a minőségi közhatalmi és közszolgáltatási funkciók ellátása legalább annyira releváns, mint a hatósági ügyintézés.¹⁹

Az állam és az állam milyenségét megítélők ugyanis nem kizárólag a hatósági ügyek kapcsán, a közszolgáltatás-nyújtásból kifolyólag kerülnek kapcsolatba egymással, hanem a megítés alapját képezhetik olyan egyszerű, mindennapi dolgok, mint a privát szféra szolgáltatásaihoz hasonlítása a közszolgáltatásoknak, a vállalkozóbarát jogszabályi környezet vagy az adózással kapcsolatos teendők egyszerűsége.

Az Európai Uniónak és a tagállamainak gazdasági potenciálja függ sok tekintetben attól, hogy a bürokratikusság sikeresül-e csökkenteni és alacsonyabb szinten tartani. 2007-ben az Európai Bizottság az adminisztratív terhek csökkentésének közös, európai szintű elveinek a kidolgozását javasolta.²⁰ Ebben az alábbi megállapításokat tette:

- jelentéstételi követelmények gyakoriságának minimálisra csökkentése;
- többszörös adatszolgáltatási kötelezettség felülvizsgálata;
- webalapú információgyűjtés.

Összességében megállapíthatjuk, hogy gyakori az a közvélekedés, hogy minden bajnak és problémának a bürokrácia a gyökere, és az állam a felesleges előírásokkal csak nehezíti a vállalkozások mindennapjait. Ez a felfogás – bár van némi alapja – az utóbbi időben pozitív irányba kezdett elmozdulni. Magyarország és jelesül a Kormány erőteljesen törekszik arra, hogy egységesítse az elvárt kritériumrendszert, tehát az egységes normák és szabványok elfogadásával nem egyszer a bürokrácia egyszerűsítését éri el. *A Jobb szabályozás, az Egyszerű Állam Program* különböző intézkedések keverékét tartalmazza, amelyek az adminisztratív terhek csökkentését és a minőségi jogalkotást célozzák. *A Nemzeti Infokommunikációs Stratégia* és a *Digitális Nemzet Fejlesztési Program* az elektronikus közszolgáltatások fejlesztését és a digitális írástudás minél szélesebb rétegekben történő elterjedését szolgálja. *A Jó Állam Jelentés* pedig az állampolgári elégedettség mérésével kíván hozzájárulni a közigazgatás ügyfeleket érintő feladatköreinek minél magasabb színvonalú és elégedettséget kiváltó megvalósításához. A kormányzati törekvések tehát közös cél felé mutatnak, a hatósági munka ügyfélközpontúságának és szolgáltató jellegének eredményességi mutatók szerinti megközelítése felé.

2. A közigazgatási eljárási szabályozás hatékonyságnövelő tendenciái²¹

A hatékonysági eljárási szabályoknak mindig valamilyen szerv olyan működési szabályzatát kell meghatározniuk, amely a közérdeket szolgálja ki. Az állam célja az, hogy a polgárok

¹⁹ BOROS 2015, 39–43.

²⁰ Európai Bizottság: *Az adminisztratív terhek csökkentésének cselekvési programja az Európai Unióban* [COM(2007) 23 végleges. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:110101&from=HU> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 15.)

²¹ A fejezet Sáfrán József írása.

igényeit a leghatékonyabban, a kor technológiai színvonalán elégtse ki, miközben megfelelő befektetői környezetet teremt. Az állampolgárok számára a hatékony közigazgatás a jólét egyik rendkívül fontos darabja, amely kifejezi a bizalmat az intézmények felé.²²

Az 1956 óta folyó közigazgatási hatékonyságnövelést célzó törvénykezés célja az ügyfelek életszínvonalának növelése, egy effektív szolgáltató állam képének kialakítása. A jogalkotók folyamatosan ügyeltek és ügyelnek a szabályozási környezet jobbá tételére, a közszolgáltatásfejlesztés lehetőségeinek javítására, a működési hatékonyság növelésére országos és területi szerveknél. Főleg napjainkban vált kulcskérdéssé és rendkívül fontos szemponttá a közszolgáltatásokhoz való hozzájutás könnyebbé tétele, szélesebb tömegek számára való elérhetősége, illetve a speciális közigazgatási informatikai struktúrák kialakítása.²³

A hatékonyság nem növelhető a megfelelő ellenőrzési folyamatok és szervezeti metódusok nélkül, ezeken kívül a rekurrens, átfogó és javító szándékú intézkedések is nélkülözhetetlenek.²⁴ A közigazgatás vezetőinek ezért kapcsolatban kell állnia olyan szervekkel, amelyek a hatékonyság ellenőrzésének folyamatát ellájtják, hiszen a közvetlen jogalkalmazó észleli elsőként gyakorlatban az esetleges problémákat.

Az Ákr. az alapelvek között szól a hatékonyságról megmagyarázva annak tényállási elemeit is:²⁵ „A hatóság a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az eljárás valamennyi résztvevőjének a legkevesebb költséget okozza, és – a tényállás tisztázására vonatkozó követelmények sérelme nélkül, a fejlett technológiák alkalmazásával – az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.”²⁶

A közigazgatási szabályozás történetéről rengeteg tudományos mű született már. A fejezet Boros Anita *A túlszabályozás csapdájában – a Ket. általános eljárásjogi kódex-jellegének végnapjai* című tanulmányát használja fel vezetőül, és ezen írás alapján veszi számba az évek során a törvények által eredményezett hatékonyság jellemzőit.²⁷

2.1. A hatékonyság és az Et.

Az Et. egyik első képviselője az 1930-as években történt közigazgatási szemléletváltásnak. A közigazgatás racionalizálása legfőképpen *Magyary Zoltán* nevéhez fűződik. A közép-európai eljárási törvények átdolgozása, modernizálása miatt a magyar példa is a rendezést és a korszerűsítést tűzte ki célul. Az Et. *Kilényi Gézát* idézve olyan elsődleges rugalmas szabályozás akart lenni, amely alapnak számít, és amittől a különös eljárási formák nem térhetnek el.²⁸

A törvény célja az volt, hogy az addigi szinte átláthatatlan jogszabályokat egy törvénybe rendezze, és ezzel koherenssé tegye a szabályozást. Ahogy az Et. 1. §-a is kimondta:

²² *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020.* 8.

²³ *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020.* 8.

²⁴ *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020.* 8.

²⁵ BOROS Anita (2018c): *Hatályba lépett a közigazgatási eljárás új kódexe az általános közigazgatási rendtartás – az Ákr. szabályai egyszerűen, közérthetően.* Forrás: www.keje.hu/letoltheto-cikkek/kozigazgatasi-rendtartas-az-akr-szabalyai-egyszeruen-kozerthetoen/ (A letöltés dátuma: 2018. 06. 25.)

²⁶ Lásd az Ákr. 4. §-át.

²⁷ BOROS 2012a, 2–15.

²⁸ KILÉNYI 2005a, 323–343.

„Ennek a törvénynek az a célja, hogy a közigazgatási szervek hatósági eljárásának szabályozásával elősegítse az államigazgatási feladatok eredményes ellátását.” Vagyis a rendszert olyan alapra kívánta helyezni, amely megteremti a hatékony és folyamatos fejlődési lehetőségekkel rendelkező közigazgatást. A törvény minden rendelkezésének górcső alá vétele nem indokolt a hatékonyság vizsgálatának szempontjából, de nélkülözhetetlen végigmenni azokon a pontokon, amelyeknek leginkább célja volt a hatékony eljárásjog előidézése. Az Et. számos új jogintézményt vezetett be, amelyeknek hatáskörei eddig régebbi törvényekben voltak lefektetve.

Ahogy említettük, a bizonyítási eljárás során a hatóság már akkor is köteles volt a tényállást a határozathozatal előtt tisztázni.²⁹ A szabad bizonyítás jegyei egyértelműen megjelentek a normaszövegben, és az Et. 2. §-ának 4. pontja mondta ki, hogy: „A közigazgatási szervek feladataikat a lakosság tevékeny közreműködésével látják el. Az államigazgatási eljárás a hatóság, az ügyfelek, továbbá az eljárásban részt vevő más szervek és személyek hatékony együttműködésére épül.” A törvény szövegrészletéből is kitűnik, hogy a hatékonyság keresésének igénye nem új keletű, hanem állandó feladat. Az intézmények közötti kommunikáció az alapja egy hatékonyan működő közigazgatásnak. Az intézményi kommunikáció elhanyagolása olyan tragédiákhoz is vezethet, mint az Amerikai Egyesült Államok történelmében Pearl Harbor vagy 2001. szeptember 11. A fő jellemzője e tragédiáknak az volt, hogy az egyik nemzetbiztonsági ügynökség által megszerzett információk nem kerültek át egy másik nemzetbiztonsági szerv rendszerébe, így információhiány lépett fel, ezért nem lehetett közös ellenintézkedéseket meghozni. Ennek orvoslására hozták létre később az úgynevezett Fusion Centereket, amelyek a hírszerző közösség adatainak tárolására és elosztására hivatottak.³⁰

Az Et.-ben a hatékonyság priorizálása egyértelműen a 83. § (1) pontjában valósul meg. A paragrafus kimondja: „A közigazgatási szerv a 82. §-ban felsoroltak közül azt az intézkedést köteles megtenni, amely – az ügy körülményeit figyelembe véve – a leghatékonyabban biztosítja a kötelezettség teljesítését.” A 82. §-ban felsorolt intézkedési módusok közül tehát az eljáró közigazgatási szervnek mindig mérlegelnie kellett, hogy az adott ügynek megfelelően melyik az a pont, amelyik a leginkább költség- és időhatékonyan tud megoldás lenni.

Az Et.-nek rendkívül fontos szerepe volt az egységes magyar közigazgatás kialakításában, a törvényességi keret megteremtésében, a hatósági ügyintézés leegyszerűsítésében és meggyorsításában. Az említett intézkedések mind a hatékonyságot segítették, pénzt és időt takarítva meg az államnak és állampolgárainak. A hatásvizsgálat a betanulási időszak után főképp 1968 és 1979 között látszik, amikor is folyamatosan csökkent a megsemmisített vagy megváltoztatott döntések részaránya.³¹

²⁹ BOROS 2008a.

³⁰ SÁFRÁN József (2018): A muszlim migráció okozta eltolódások a magyar nemzetbiztonsági szolgálatoknál. *Hadtudományi Szemle*, 11. évf. 1. sz. 108–123.

³¹ BOROS 2012a, 2–15.

2.2. A hatékonyság és az Áe.

1981-ben az Et. átfogó felülvizsgálata következett be, legfőképp a különös eljárási szabályok felülvizsgálatára került sor, hiszen ezeknek az eljárásoknak az elburjánzása mellett már az Et. elsődlegességének elve is háttérbe szorult.³²

Habár a történeti fejezetünkben már kifejtettük, érdemes röviden megjegyezni, hogy az Áe. meghozatalának legfőbb indoka az volt, hogy a Minisztertanács Tanácsi Hivatala és a Legfőbb Ügyészség százhuszonkilenc alkalommal adott ki állásfoglalást az Et.-hez, tehát az állásfoglalásokat törvénybe iktatták, de érintetlenül hagytak sok szabályt. 1981-ben született meg az Áe., amely egyben volt az 1957. évi IV. törvény módosítása, és új jogszabály is.³³

Habár az Áe.-nek több indokolása is van, amelyekkel a meghozatalát illették, érdemes kiemelni a közigazgatás és az eljárások érdekében hozott indokolásokat:³⁴

Ad a) Az eljárási szabályok további egységesítése, és ennek keretében az Et. hatálya alól kivett eljárások körének szűkítése, és annak az elvnek az érvényre juttatása, hogy a különös eljárási szabályok csak akkor térhetnek el az Et.-től, illetőleg akkor szabályozhatnak valamely önálló eljárási jogintézményt, ha erre maga a törvény felhatalmazást ad.

*Ad b) Az eljárás további egyszerűsítése úgy, hogy az mind az ügyfelek, mind az eljáró szervek számára előnyös legyen.*³⁵

A technológia rohamos mértékű fejlődése a közigazgatási rendszert is átalakította, ezáltal felszínre hozva bizonyos eljárásjogi defekteket. A fogyatékoság megmaradt volna abban az esetben, ha a törvényi szabályozás nem alkalmazkodik szorosan a technológiai modernizációhoz. A jogalkalmazóknak gyakran el kellett térni az Et. szabályaitól, mivel azok már nem tudtak a kor fejlettségi szintjének megfelelő válaszokat adni, és jelentősen megnőtt a különös eljárási jogok mennyisége.³⁶

Az Áe. 2. §-ának 4. pontja megtartotta az együttműködésre törekvés hangsúlyát: „A közigazgatási szervek feladataikat a lakosság tevékeny közreműködésével látják el. Az államigazgatási eljárás a hatóság, az ügyfelek, továbbá az eljárásban részt vevő más szervek és személyek hatékony együttműködésére épül.” Az együttműködés az ügyfélnek ugyanúgy kötelessége, mint a közigazgatási szervnek, a feltartás, átverés, dezinformálás és más gátló magatartás szankciókat vonhat maga után, ráadásul a sikeres eljárást is megakadályozza, illetve időben elhúzza. A hatékony együttműködésnek át kell hatnia az egész államigazgatást, és a civil szervezetekkel is meg kellett találnia a kapcsolatot, hogy még jobban tudjon tehermentesíteni.

³² KILÉNYI 2005a, 17.

³³ TURKOVICS István (2017): A hatósági jogorvoslatok fejlődésének története. *Miskolci Jogi Szemle*, 12. évf. 1. klsz. 125–132.

³⁴ BOROS 2012a, 2–15.

³⁵ Indokolás az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről készített törvényjavaslathoz (1981). *Állam és Igazgatás*, 31. évf. 6. sz.

³⁶ Indokolás az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről készített törvényjavaslathoz (1981).

A jogorvoslatokra való megkeresések teljesítésének elmulasztásával nem foglalkozik az Áe., vagyis feltételezi a közigazgatási szervek egymással való munkájának hatékonyságát a 2. § értelmében. A megkeresés elmulasztásának esetében a megkereső szerv a felettes szervhez fordulhat igényének érvényesítése érdekében.

Az Áe. emellett megtartotta a hatékonyságot kitűző paragrafust is a 83. §-ában.

Továbbra is alkalmazhatott a közigazgatási szerv szankciókat az eljárási szabályszegek elkövetőivel szemben, azonban személyi kényszerszert csak a rendőrség alkalmazhatott a közigazgatási szerv megkeresésére, amennyiben már semmilyen más, a hatékonyságot kiszolgáló jogi eszköz nem állt rendelkezésre, vagy alkalmazásának sikere nem valószínűsíthető.

Az Áe. a közigazgatási jogalkalmazók „kedvence” volt: rövid, egyszerű, könnyen átlátható jogszabály, amely bár nem tudta befedni teljesen a modernizáció hiányának sebeit, a hiányosságai ellenére a gazdagon kimunkált esetjog választ adott a joghézagokra.³⁷

2.3. A hatékonyság és a Ket.

A Ket. előkészítése során a jogalkotó nem akarta az Áe. minden egyes részét módosítani, viszont egy modern közigazgatási rendszer hatékonyságát szem előtt tartva a korszerű technikai eszközök bevezetését és alkalmazását tartotta szükségesnek. A modern elvárásokhoz híven az ügyfelek jogainak prioritását és érvényesülését emelték ki, amely által hatékonyabbá válik az eljárást gátló magatartások szankcionálása.³⁸ A fő a szolgáltató közigazgatás eszméjének messzemenő támogatása volt, ahogy a törvény bevezetőjében is olvasható: *erőteljesebben juttassa kifejezésre a közhatalom szolgáltató funkcióját azáltal, hogy jelentősen csökkenti az ügyfelekre háruló eljárási terheket, az elektronika és az informatika korszerű eszközeinek alkalmazásával az eljárások jelentős részében megnyitja az utat az ügyek gyors és egyszerű intézése előtt.*

Az Áe.-ből ismert pénzügyi hatékonyságra törekvés megtalálható a Ket. 7. §-ában is. Eszerint *a közigazgatási hatóság a költségtakarékosság és a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az ügyfélnek és a hatóságnak a legkevesebb költséget okozza, és az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.*

Gajdusчек György bevezetőben felvázolt meghatározása tapasztalható a paragrafusban: az ügyintéző köteles a lehető legkevesebb anyagi ráfordítással az ügyfél számára a legjobb eredményt kihozni, feltételezvé, hogy az ügyfél is jóhiszeműen jár el.

A Ket. rendkívül sok ponton hibásnak bizonyult, amit a jogalkotó törvénymódosítással, salátatörvényekkel igyekezett orvosolni, így született meg az úgynevezett Ket.-Novella, amelynek célja az egymásnak ellentmondó szabályok újragondolása, az ügyintézés idejének lerövidítése, gyorsítása és egyszerűsítése, röviden hatékonyabbá tétele.³⁹ A szándék önmagában jó egy szolgáltatóvá válni akaró közigazgatás esetében, ám közel sem alakult megfelelően, hiszen habár a fókuszpont az ügyfélen volt, az ő idejének spórolásán, ez a gyakorlatban nem mindig valósult meg, hiszen az esetleges pluszfeladatokat a hatóságnak kellett

³⁷ BOROS 2012a.

³⁸ BOROS 2012a, 2–15.

³⁹ KILÉNYI Géza szerk. (2009a): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, CompLex. 36.

elvégeznie, ami hatással volt akár az ügyintézés idejére is. A színvonal erőteljes csökkenést mutatott, az ügyintézési idő pedig elhúzódott bizonyos esetekben. Az ügyintézési határidőt gyakran átlépték, és ebben az esetben a Ket. szerint a mulasztó hatóságnak kötelessége volt minden összeget a károsult részére visszafizetni. Ez növelte a jegyzőkön lévő nyomást is, ellenőrizniük, felügyelniük kellett a visszafizetések megtörténtét.⁴⁰

A hatékonyság és teljesítmény mérésének érdekében a 164. § (3) bekezdésében meghatározottak szerint egy közigazgatási szervnek hatékonyság mérésére szolgáló statisztikákat kellett készítenie, amelyek az évenkénti statisztikai adatszolgáltatásban jelentek meg. A hatóságokra rótt túlzott terhek felmérésére bele kellett foglalni a határidőt túllépő ügyek számát, a kártérítési igények számát, valamint a hatóság vezetőjével szemben a határidő túllépése miatt kezdeményezett fegyelmi eljárásokat. A statisztikákat a jogszabályban meghatározott helyen nyilvánosságra is kellett hozni.⁴¹ Sajnálatos, hogy ezeknek a statisztikáknak a feldolgozása és nyilvánosságra hozatala jelenleg is problémás, így nagyon nehéz lekövetni az ügyek számának alakulását az ötvenes évektől napjainkig.

A Valló József-féle általános közigazgatási rendtartás alapelvei⁴² Hajas Barnabással egyetértve azonban nem valósultak meg a Ket.-ben. A Ket.-nek elő kellett volna segíteni a hatékonyságot: az ügyfelek könnyebben juthattak volna joghoz, azaz kiszámíthatóbbá vált volna a közigazgatás, a tevékenységek ellátása során az állam gyorsabban, könnyebben és akadályok nélkül tudott volna megfelelő emberi erőforrásokat biztosítani, és végül felkészültnek kellett volna lennie a be nem tervezett ügyszámemelkedés kezelésére. Azonban a tapasztalatok arra mutattak rá, hogy a Ket. nem tudta ezeket az igényeket kielégíteni. A fenntarthatatlan, sokféle, jogbiztonságra veszélyes jogalkotási gyakorlatot nem sikerült megszüntetni. Pontosan azok a garanciák veszttek el, amelyeket egyáltalán az általános eljárási törvény érintett. Az ügyfeleknek feltűnt, hogy azonos vagy kevés eltérést tartalmazó eljárásokat teljesen más szabályok szerint hajtanak végre. A túlszabályozottság a hatékonyság ellenségévé vált. A felsoroltak ellenére viszonylag kevés volt a nyertes kártérítési perek száma.

A Ket. megőrizte az Áe. korábbi struktúráját és az alapintézményeit, és mindezeket egy törvényben igyekezett szabályozni, ezáltal túlszabályozott lett, ami miatt a hatékonyság szenvedett kárt. A törvény rendkívül hosszú, főképp ügyviteli jellegű szabályokat rögzített, rendkívül sok felesleges résszel. A Ket. végül rengeteg, néha követhetetlen és érthetetlen számtalan módosításon ment keresztül kisebb és nagyobb mértékben, példaként hozhatjuk a határidők naptári napban, majd munkanapban, majd végül ismét naptári napban való számítását. Az említett példa is jól mutatja, hogy jogalkalmazási problémák léptek fel a gyakori paradigmaváltásoknak köszönhetően. Sok jogszabályt ágazati rendelkezésekben rögzítettek végül, kivonva a Ket. alól, így az általános jellegét is elvesztette.⁴³

A 2014 és 2020 közötti Közigazgatás- és Köszolgáltat-fejlesztési Stratégia célja a szolgáltató állam koncepciójának megteremtése, amely során az alábbi három területre fókuszál:

- *professzionális*: a szervezeteknek úgy kell működniük, és a közszolgáltatást ellátó munkatársaknak pedig úgy kell dolgozniuk, hogy kiszámíthatóságukkal és jog-

⁴⁰ GÁSPÁR Jenő (2010): A Ket.-Novella és a jegyző hatósági munkája. *Jegyző és Közigazgatás*, 12. évf. 2. sz. Forrás: <https://jegyzo.hu/a-ket-novella-es-a-jegyzo-hatosagi-munkaja-20102/> (A letöltés dátuma: 2018. 05. 10.)

⁴¹ GÁSPÁR 2010.

⁴² VALLÓ 1942.

⁴³ BOROS 2016a, 1–11.

- szerűségükkel, valamint szakmai tudásukkal és etikus magatartásukkal az állami működés iránti bizalom alapkövei legyenek;
- *költséghatékonyság*: a szervezeteknek úgy kell működniük, hogy a felhasználóknak – az adófizetőknek és az ügyfeleknek – biztosítsanak nemzetközi összehasonlításban versenyképes szolgáltatást. Vagyis működjenek költségtakarékosan; olyan eljárási díjakat és illetékeket kérjenek, valamint olyan eljárási határidőkkel dolgozzanak, amelyek a magyarországi felhasználók számára előnyösek; szolgáltatásnak a polgárok, a közösségek és a gazdasági szereplők számára költséghatékony és elérhető közszolgáltatásokat, amelyek segítségével azok hozzáadott értéket termelhetnek;
 - *legyenek ügyfélközpontúak*: működésük során úgy képviseljék a közérdeket, hogy ne okozzanak felesleges terheket az ügyfeleknek, hanem segítsék a munkájukat. A szervezetek menedzsmentjének fő szempontja a felhasználói elégedettség maximalizálása korszerű és optimális működés elérése és fenntartása által. A szolgáltatás társadalmi költségét kell *minimalizálni, ahol nemcsak maga a pénzben megjelenő költség, de az ügyfelek egyéb terhelése is figyelembe veendő*.⁴⁴

Az Ákr. Indokolása szerint alapvető cél volt a törvénnyel, hogy tömörebb, átláthatóbb legyen a törvény mindenki számára, mint az óriásira növekedett Ket. Az Ákr. célja a közérthetőség, egyszerűség, rövidség.⁴⁵ Ahogy a kötet korábbi fejezeteiben is megemlítettük, az Ákr. célja még, hogy ne minden szabályozás egy törvényben kapjon helyet, hanem valóban csak az általános szabályokat tartalmazza, és csak az összes eljárásra vonatkozó szabályokat rögzítse, a többi pedig ágazati törvényekben kapjon helyet.⁴⁶

Az Ákr. 2018. január 1-jén lépett hatályba, és kizárólag hatósági eljárással és ellenőrzéssel foglalkozik, és utal az eljárás alanyainak egymással való együttműködésére, amely elengedhetetlen a hatékony működéshez. Ennek *Patyi András* által megfogalmazott tankönyvi meghatározása a következő:⁴⁷ „a közigazgatási szerven kívüli érintett jogalany ügyében megvalósuló, jogilag szabályozott olyan cselekvési rend, mely egyedi ügy intézése során, hatósági jogalkalmazás keretében, az érintett jogalanyra nézve jogi helyzetét megváltoztató, jogvitáját elbíráló vagy jogsértésére reagáló, közvetlen jogi hatást gyakorló egyedi aktus (rendelkezés) kibocsátása, illetőleg érvényesítése érdekében jön létre. (Az eljárás természetesen a jogszabály felhatalmazása folytán hatóságként eljáró közigazgatási szervnek és az eljárás más alanyainak aktív közreműködését feltételezi).”⁴⁸

⁴⁴ *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020*. 25.

⁴⁵ Forrás: www.parlament.hu (T-12233 sz. iromány).

⁴⁶ TÉGLÁSI András – GÁVA Krisztián – BOROS Anita (2018): *Általános közigazgatási ismeretek II. modul: Jogalkotási és jogalkalmazási ismeretek*. Budapest, NKE. 65–66. Forrás: https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/tankonyv2018_2_modul.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 06. 20.)

⁴⁷ HAJAS Barnabás (2017b): Az Ákr. hatálya. *Jegyző és Közigazgatás*, 19. évf. 4. sz. Forrás: <https://jegyzo.hu/az-akr-hatalya/> (A letöltés dátuma: 2018. 05. 15.)

⁴⁸ PATYI András (2012d): A közigazgatási hatósági eljárás meghatározása és elhatárolása más eljárásoktól. In: PATYI András szerk.: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest, Dialóg Campus. 30.

2.4. A hatékonyság és az Ákr.

Az Ákr. legfontosabb újításait röviden a következőképp foglalhatjuk össze:

- a korábbi gyakorlatokhoz képest egyszerűsítő eljárás;
- ágazati és végrehajtási szabályozási részek jórészt az ágazati szabályokban lesznek megtalálhatóak;
- lehatárolás, leegyszerűsítés;
- a jogorvoslati rendszer átalakítása, a belső fellebbezés főszabályként való megszüntetése;
- a közigazgatási bíróság ítélete ellen csak bizonyos ügytípusokban nem lehet fellebbezni;
- a jogorvoslat bizonyos feltételekhez kötése, továbbá a közigazgatási bíróság általános és elsődleges megváltoztatási jogköre;
- felügyeleti döntések mint felülvizsgálható közigazgatási határozatok.⁴⁹

Mivel az állampolgár általában az eljáró közigazgatási egységgel való ügyintézésakor találkozik az állammal, fontos, hogy az Alaptörvénynek megfelelően az ügyfelek a lehető legkevesebb időt igénylő és gyors lezárást biztosító, legolcsóbb, átlátható és kiszámítható ügyintéztést kapják. A törvény indokolása szerint a Ket. nem tudott lépést tartani a felgyorsult társadalmi és technológiai növekedéssel. A túlszabályozás elkerülése érdekében az Ákr. egyszerűsége és tömörsége törekszik, így az ügyintéző kevésbé veszik el a jogszabályok tengerében, és hatékonyabban tudja alkalmazni azokat. Annak érdekében, hogy ne kelljen a jogalkalmazónak szinte naponta követnie a törvényhez érkező változásokat – ezáltal a jogorvoslatok számát csökkentve és a hatékonyságot növelve – miniszteri rendelet a jövőben nem állapíthat meg kiegészítő eljárási rendelkezéseket. A közigazgatási hatósági eljárásokra való szabályoktól a legtöbb esetben akkor lehet eltérni, ha az Ákr. megengedi, ezzel is biztosítva a stabilitást és a Ket. okozta átláthatatlanság elkerülését.⁵⁰

A technológiai fejlődés egyik sarokköve az elektronikus ügyintézés.⁵¹ Az Eüsztv. már kötelezi a közigazgatási szerveket az elektronikus ügyintézés alkalmazására, a 108. § (1) bekezdése szerint 2018. január 1-től kell az elektronikus ügyintéztést a meghatározottak szerint biztosítani. Ezek a szolgáltatások a következők:

- *e-Papír-szolgáltatás*: az ügyfél az ügyfélkapu segítségével összeköttetésben van a közigazgatási szervvel, ezáltal megspórolható a személyes találkozás, amivel idő takarítható meg, valamint csökkenti a felhasznált papír mennyiségét.
- *Személyre szabható ügyintézési felület* (a továbbiakban: SZÜF): az ügyfél a SZÜF-ön keresztül minden elektronikus közigazgatási szolgáltatást elérhet, így nem kell a különböző intézményi weboldalakat felkeresnie, valamint egy helyen megtalál minden szükséges tájékoztatást. Egy elektronikus kiindulási pontnak tekinthető.

⁴⁹ Az Ákr. legfontosabb újításai és vívmányai. (2017) Forrás: <https://jogaszvilag.hu/szakma/az-akr-legfontosabb-ujitasai-es-vivmanyai/> (A letöltés dátuma: 2018. 05. 15.)

⁵⁰ MÁTYÁS Ferenc (2016): *Átalakul a közigazgatási eljárás*. Forrás: <https://jogaszvilag.hu/szakma/atalakul-a-kozigazgatasi-eljaras/> (A letöltés dátuma: 2018. 05. 15.)

⁵¹ Az új Ket. (Ákr.) legjelentősebb újításai. Forrás: http://novissima.blog.hu/2016/06/08/az_uj_ket_akr_leg-jelentosebb_ujitasai (A letöltés dátuma: 2018. 06. 25.)

- *Webes ügysegéd-alkalmazás* célja az ügyfél és a hatóság tehermentesítése, költségek csökkentése. A személyes megjelenést nem igénylő hatósági és gépjárműügyekben gyorsítja és egyszerűsíti az ügyintézkést.
- *e-Ügyintézés nyugdíjügyekben*: a Magyar Államkincstár Központi elektronikus ügyintézési portálján keresztül, amennyiben az adott személy rendelkezik ügyfélkapu-hozzáféréssel, akkor lehetősége van űrlapok, dokumentumok kitöltésére és beküldésére a hatóság számára.
- *e-Ügyfél családtámogatási ügyekben*: a Magyar Államkincstár Központ elektronikus ügyintézési portálján keresztül, amennyiben az adott személy rendelkezik ügyfélkapu-hozzáféréssel, akkor lehetősége van űrlapok, dokumentumok kitöltésére és beküldésére a hatóság számára.
- *IKR ügyféloldali felületen* keresztül lehetőség van a közigazgatási szerv döntése ellen fellebbezéssel, jogorvoslattal élni elektronikus keresetlevél formájában, amennyiben a közigazgatási eljárásban első fokon járási hivatal vagy megyei kormányhivatal járt el.

Az elektronikus ügyintézés további szolgáltatásaként megjelentek a mobilalkalmazások, más néven appok, amelyekkel az ügyfél akár utazás közben is intézheti az ügyeit, ezáltal gyorsítva az ügyintézkést, kényelmessé téve azt a felhasználók számára. A különböző alkalmazások legkönnyebben jelenleg a Google Play mobilalkalmazás-letöltő oldalon keresztül érhetők el:

- Az *OkmányApp* egy könnyen használható, ügyfélbarát mobil applikáció, amely lehetővé teszi okmányügyek intézését és az igényelt okmányok gyártási státuszának lekérdezését.
- A *Fogyasztóvédelem* alkalmazás segítségével az ügyfél felvilágosítást kaphat az áruvásárlással, internetes kereskedelemmel vagy egyéb termékekkel kapcsolatos reklamációs kérdéseire, valamint eligazodhat a szolgáltatásokra vonatkozó jogszabályok tengerében.
- A *Cégradar* a vállalatok és magánszemélyek számára biztosít információkat különböző vállalatokról.
- Az *Autoszkóp* alkalmazással az ügyfél teljeskörűen láthatja a tulajdonába tartozó gépjárműről tárolt adatokat, a soron következő műszaki vizsgák időpontjait és az azokhoz tartozó kilométeróra-állásainak együttes lekérdezését rendszám alapján, díjfizetés ellenében.⁵²

A Ket. indokolásában megállapított kötelező, a hatékonyság javítását célzó statisztikakészítés eredményeképp megállapítható, hogy szerény számban (0,5%) kerül sor jogorvoslat alkalmazására, ám ezek jelentős része (20%) bírósági jogorvoslatot igényel. A korrupció csökkentésének is az egyik megfelelő eszköze a jogalkotó szerint a bírói jogorvoslatok jelentős szélesítése, mivel a bírói függetlenség és a bírósági eljárások nyilvánosságának elvéből a döntési folyamatok átláthatóbbak lesznek, és a bírói joggyakorlás után a döntések publikálása kiszámíthatóbb joggyakorlást idéz elő, ezáltal elkerülve a már említett Ket.-hez

⁵² Pest Megyei Kormányhivatal – E-Ügyintézés. Forrás: www.kormanyhivatal.hu/hu/pest/e-ugyintezes (A letöltés dátuma: 2018. 05. 15.)

kapcsolható eljárási káoszt. A jogalkotó álláspontja szerint a korrupciós kockázatok csökkentésének egyik megfelelő eszköze a bírói jogorvoslat lehetőségének jelentős szélesítése, mivel a bírói függetlenség és a bírósági eljárás nyilvánosságának elvéből fakad a döntési folyamatok átláthatóságának javulása, továbbá a bírósági döntések publikálása eredményeként megismerhető és kiszámítható lesz a joggyakorlat⁵³.

Az Ákr. is intenzíven igyekszik a közigazgatási szervek közötti együttműködést hatékonyabbá tenni. Ezért egy kapcsolódó speciális eljárásformát is bevezet, amely ténylegesen egyablakossá teszi az ügyintézés, és amely beszerzi vagy elősegíti a kérelemhez szükséges adatokat a döntéshez.⁵⁴ Eme eljárás időt takarít meg az ügyfélnek, és a technológiai fejlettséget kihasználva mentesít más hatóságokat a túlzott ügyfélforgalomtól.

3. A közigazgatási eljárások hatékonyságjavító tendenciái nemzetközi viszonylatban⁵⁵

A modernizáció okozta hatások, a rohamosan megjelenő új technológiai vívmányok napjainkban komoly kihívások elé állítják a nemzetállamok hatóságait. Noha a hatósági fórumrendszer és a közigazgatási eljárási szabályok igen változatos képet mutatnak, manapság számos olyan újonnan felmerülő probléma jelentkezik, amelyre a nemzetállamoknak önállóan vagy együttes fellépéssel hatékony megoldással kell szolgálniuk. Ezek a problémák egyre változatosabb képet mutatnak, gondoljunk csak a menekültügyi válságra, a természeti katasztrófákra, a járványokra vagy éppen a közösségi média egyes eszközeiben rejlő veszélyekre.

Ezek az új, gyakran globális problémák *más típusú hatósági eljárásvezetést és természetesen az adott viszonyokhoz alkalmazkodó szabályozást követelnek*. Ezek az *újonnan felmerülő kihívások* számos szakigazgatási területen jelentkezhetnek, így ebben a fejezetben csak néhány szegmenst és néhány új típusú megoldást mutatunk be. Természetesen ezek a problémák kontinensenként és államonként változnak, és számtalan tényező befolyásolja őket, hiszen vannak országok, amelyek a légszennyezéssel, mások a migrációval, míg megint mások a hurrikánok okozta katasztrófákkal küzdenek. Az azonban kétségtelen, hogy új típusú közfeladatok merülnek fel mind a nemzetállamok, mind az esetlegesen őket tömörítő nemzetközi szervezetek számára, amelyek a nemzeti hatóságok összefogását, szorosabb és mindenekelőtt gyors és a problémára reagáló együttműködését feltételezik.

A *környezetszennyezés* egy olyan globálisan megjelenő probléma, amelyre nemzetközi szinten is kiemelt figyelem szegződik. Kiemelendő például a kínai közigazgatási hatóságok eljárása, amelyek számtalan szennyező gyár, malom, kohó működését leállították a légszennyezés megfékezése érdekében. A kínai hatóságok környezetvédelmi eszköztárában ennek megfelelően kiemelt jelentőséggel bír a *hatósági ellenőrzés*. Ehhez segítségükre szolgál egy olyan, 2012-ben kifejlesztett, okostelefonról is elérhető megfigyelőrendszer, amely valós időben követi a légszennyezettség mértékét. A hatóságok mellett kiemelt szerepet játszanak

⁵³ MÁTYÁS 2016.

⁵⁴ *Az új Ket. (Ákr.) legjelentősebb újításai.*

⁵⁵ A fejezet Boros Anita és Kiss Rebeka írása.

az állampolgári bejelentések is, hiszen a telefonról elérhető applikáción keresztül bárki bár-mikor méréseket kezdeményezhet, és azok adatait bejelentheti a hatóságoknak.

Nemcsak a környezetvédelem, de az agrárigazgatás, a vízügyi igazgatás vagy az építés-hatósági eljárások tekintetében is eredményes eszköz lehet a *hatósági ellenőrzések drónok útján történő lebonyolítása*. Ezzel számos illegális tevékenység ellenőrzése könnyebbé válhat, és nem utolsósorban egyszerűsítheti a hatóságok munkáját. Szintén hasznos eszköz lehet az *a lézerszkennner-technológia*, amely képes meghatározni például egy fal vastagságát vagy éppen egy szoba belső területét, az úton lévő kátyú nagyságát, vagy hogy hol van elszakadva egy elektromos felsővezeték. A már hazánkban is elérhető technológia lényegében egy pontfelhőt képezve lemodellezi a valóságban is megjelenő térbeli elemeket, feltárva például a műemlék jellegű ingatlanoknál azok tényleges állapotát vagy éppen a tervezési problémákat a vezetékek esetében, de hiánypótló lehet a tényleges, valóságnak megfelelő ingatlan-nyilvántartási és a térképi adatok felmérése szempontjából is.

Visszatérve a környezetvédelmi eljárások területére, hazai viszonylatban is számos olyan eset ismeretes, amely során a közigazgatási hatóság kártérítési, sőt bizonyos esetekben a büntetőjogi felelősségét is meg lehetett állapítani.⁵⁶ A legismertebb hazai ügy az úgynevezett vörösiszap-katasztrófa, amely során erősen lúgos, maró hatású ipari hulladék körülbelül 40 négyzetkilométeren terült szét, felbecsülhetetlen gazdasági és ökológiai károkat, sérüléseket okozva és személyi áldozatokat követelve a térségben.⁵⁷

Az Országgyűlés egy bizottságot állított fel a katasztrófa kivizsgálása érdekében, amely bizottság jelentésében megállapította a hatóságok felelősségét is: a hatósági engedélyezés során a Közép-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség a hulladékbesorolás, a töltésépítés, az üzemeltetés és annak időszakos felügyeletének ellenőrzése során alapvető hibákat követett el. Mindezek mellett megállapították a szakhatóságok szabályozási hiányosságait is, amelyek a tervezés, az engedélyezés és az üzemelés területén jelentek meg.⁵⁸ Hasonlóképpen kiemelendő Rixer Ádám *Az állam felelősségének egyes kérdései* című munkája is, amely egyebek mellett a közigazgatási szervek nem vagy nem megfelelő engedélyezési, felügyeleti, ellenőrzési tevékenységét is hangsúlyozza a katasztrófa bekövetkezte kapcsán.⁵⁹

A környezetszennyezési hatósági ügyek mellett új típusú feladatokat ró a hatóságokra az *egészségügyi területen* megjelenő új kihívások elleni küzdelem.

Az egyes országok folyamatos kapcsolatban állnak egymással a nemzetközi kereskedelem, a turizmus és egyéb eszközök által. A folyamatosan fejlődő tömegközlekedési eszközök és a felgyorsult életmód következtében az egyes államokban megjelenő betegségek, vírusok gyakran világméretű fenyegetéssé, veszélyes járvánnyá válnak. Átlagosan

⁵⁶ Lásd ehhez: BORBÁS Beatrix (2014): Az immunitási tünetekről az állami kárfelelősség terén – az új Ptk. fel-sejltő fényeinél. *Magyar Jog*, 64. évf. 5. sz. 268–278.

⁵⁷ *Hogy is volt? Hat évvel ezelőtt történt a vörösiszap-katasztrófa.* (2016) Forrás: <https://fmc.hu/2016/10/04/hogy-is-volt-hat-evvel-ezelott-tortent-a-vorosizsap-katasztrofa/> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 03.)

⁵⁸ *Jelentés a Kolontár melletti vörösiszap-tározó átszakadása miatt bekövetkezett környezeti katasztrófával kapcsolatos felelősség feltárását és a hasonló katasztrófák jövőbeni megakadályozását célzó országgyűlési vizsgálóbizottsága vizsgálatának eredményéről.* (2011) Forrás: www.parlament.hu/irom39/04795/04795.pdf (A letöltés dátuma: 2011. 10. 27.)

⁵⁹ RIXER Ádám (2011): Az állam felelősségének egyes kérdései. *De Iurisprudentia et Iure Publico*, 5. évf. 1. sz. 124–147.

úgy becsülhető, hogy egy vírus kitörésétől számítva 24 órán belül az bárhova eljuthat,⁶⁰ így a járványok kitörése esetén a legfontosabb feladat az ellenszer kifejlesztése és a továbbterjedés megakadályozása. Az elmúlt években kiemelt jelentőséget kaptak a *járványügyi katasztrófák*, az úgynevezett pandémiák, amikor is a járvány több országra, földrészre vagy akár az egész világra kiterjed. Azonban az új kórokozók megjelenésén túl – mint az AIDS, SARS, Ebola, új típusú influenza – bizonyos okok miatt a régi kórokozók visszatérésére is számítani kell, úgymint a szamárköhögés, a tuberkulózis vagy a gennyes agyhártyagyulladás. A fertőző betegségek elterjedését jelentősen befolyásolja a migráció, a szociális helyzet romlása, a hajléktalanok tömeges megjelenése, az éhínség, a nyomor.⁶¹ A WHO 2016. február 1-jén például *világszintű egészségügyi vészhelyzetet* hirdetett a Zika-vírus problémájának megoldására.

Az Európai Unió sajátos eljárási szabályokat dolgozott ki a járványügyi helyzetekre, így például minden EU-tagországnak kötelessége tájékoztatni az Európai Bizottságot és a többi EU-tagországot a veszélyes organizmusok jelenlétéről a területükön, illetve a vírus terjedésének megelőzéséhez alkalmazott, illetve alkalmazni kívánt módszerekről (a 2000/29/EC direktíva 16. Fejezete). Az egészségügyi hatóságok emellett együttműködnek a rendfenntartó hatóságokkal a lehető leghatékonyabb vírus elleni védekezés érdekében. Az egészségügyi hatóságnak a feladata a rendfenntartó hatóságok tájékoztatása naprakész információkkal, illetve megfelelő felszereléssel a megelőzés elleni sikeres fellépés érdekében. Egy veszélyes járvány esetén bevált módszer a karantén használata, ideértendő a nagy utaslétszámú utazási csomópontok lezárása is a vírus terjedésének megakadályozása érdekében (ez történhet azért, hogy az országból ne jusson ki, vagy azért is, hogy ne jusson be az adott kórokozó). Ezek mind tipikus hatósági feladatkörök, amelyek gyors reagálást, felkészültséget és kidolgozott akcióttervet igényelnek a hatóságoktól.⁶²

A járványok kezelése tekintetében jelentős szereppel bír az Európai Betegségmegelőzési és Járványvédelmi Központ (a továbbiakban: ECDC) is,⁶³ valamint kialakítottak az Európai Unión belül egy webalapú hálózatot és adatbázist, amely tájékoztatórendszerként működik. Az *EUROPHYT-Outbreaks*⁶⁴ egy beépített gyors riasztórendszerrel rendelkezik, riasztás esetén minden tagállam értesítést kap, összekapcsolja az EU tagállamai és Svájc növényegészségügyi hatóságait, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóságot és az Európai Bizottság Egészségügyi és Élelmiszerbiztonsági Főigazgatóságát.

A járványok és betegségek az elmúlt évtizedekben lényegesen átalakultak, gondoljunk csak az afrikai sertéspestisre vagy a madárinfluenzára! Ezek a jelenségek azonnali intézkedést várnak el a hatóságoktól. De hazai viszonylatban az egyik legjelentősebb probléma a méhpusztulás okának állategészségügyi feltárása és annak megfékezése.

⁶⁰ QUADROS, Terry: *Global Perspectives of Public Administration: Public Sector Health Care Research*. Forrás: <https://patimes.org/global-perspectives-public-administration-public-sector-health-care-research/> (A letöltés dátuma: 2018. 05. 12.)

⁶¹ *Katasztrófatípusok – Járványok*. Forrás: www.katasztrofavedelem.hu (A letöltés dátuma: 2018. 06. 30.)

⁶² *Outbreak Communication*. Forrás: <https://www.who.int/ihr/publications/outbreak-communication-guide/en/> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 18.)

⁶³ *European Centre for Disease Prevention and Control*. Forrás: ecdc.europa.eu (A letöltés dátuma: 2018. 06. 30.)

⁶⁴ *The EUROPHYT network*. Forrás: https://ec.europa.eu/food/plant/plant_health_biosecurity/europhyt/network_en (A letöltés dátuma: 2018. 06. 30.)

Az általunk felhozott példák nem szegregált problémák felmerülését jelentik, hanem határokon átnyúló, nemzetközi szintű hatósági összefogást feltételeznek. Ehhez óhatatlanul szükség van egy, a hatóságok közötti kooperációt elősegítő kapcsolattartási fórumra. Az Európai Bizottság által kifejlesztett Internal Market Information System (a továbbiakban: IMI)⁶⁵ éppen ezt a célt szolgálja. Elősegíti többek között a belső piac részére releváns tevékenységekben érintettek, mint például munkavállalók kiküldetését, az euró készpénz határon átnyúló szállítását és a betegjogok gyakorlását. Az IMI sajátossága, hogy az előre meghatározott feltehető kérdések köre minden, az Európai Unióban hivatalos nyelven elérhető. A kérdést fogadó szervezet így az általa beszélt nyelven kaphatja meg a megkereső hatóság által saját nyelven küldött megkeresését.

Szintén államhatárokat nem ismerő problémaként jelentkeznek *az adatok, információk elektronikus úton való továbbításának kérdésköre is*. A közösségi média veszélyének jó példája a Facebook – Cambridge Analytica-ügy, amely során több mint 50 millió Facebook-felhasználó személyes adatait használhatta engedély nélkül egy szervezet.⁶⁶

A botrány eredményeként vezették be az új General Data Protection Regulation – az Európai Unió új adatvédelmi rendeletét (a továbbiakban: GDPR-rendelet⁶⁷) is, amely megerősíti az adatvédelemmel kapcsolatos szabályokat. Így például, ha valaki már nem akarja, hogy a személyes adatait feldolgozzák, és az adott szervezetnek nincs jogos indoka, hogy azokat megtartsa, el kell távolítania a rendszeréből. Fontos újítás továbbá, hogy nem a felhasználónak kell bizonyítania, hogy adatainak gyűjtésére már nincs szükség, hanem az adatkezelőnek kell igazolnia, hogy az adatok tárolása elengedhetetlen.

Az uniós tagállamok adatvédelmi hatóságai vizsgálati és korrekciós hatáskörrel rendelkezve felügyelik az adatvédelmi jogszabályok alkalmazását, így az új GDPR-rendelet betartását is. A hatóság szakértői nemcsak tanácsot adnak az adatkezelési problémákkal kapcsolatban, hanem feldolgozzák, kezelik és orvosolják az általános adatvédelmi rendelet és a releváns nemzeti jogszabályok megsértése miatt benyújtott panaszokat.⁶⁸

Az új típusú kihívások új típusú megoldásokat is generálnak, aminek legfontosabb területe az *elektronikus eszközök* bevezetésének és alkalmazásának elterjedése a közigazgatás hatósági feladatainak ellátása során.

A Kínában elterjedt *WeChat* alkalmazás⁶⁹ lehetővé teszi, hogy a felhasználók QR-kód segítségével vásároljanak, szolgáltatásokat vegyenek igénybe, kiváltva egyúttal a közösségi média funkcióit (a médiamegosztást, csevegést stb.) is. Jelenleg a kormányzati szektor és az alkalmazás kifejlesztői azon dolgoznak, hogy az alkalmazás személyazonosító igazolványként is tudjon funkcionálni, ami a kormányzat részére is jelentős hatékony-

⁶⁵ A Bizottság 2008/49/EK határozata hozta létre, majd hatályon kívül helyezte, és felváltotta az Európai Parlament és a Tanács 1024/2012/EU rendelete a belső piaci információs rendszer keretében történő igazgatási együttműködésről.

⁶⁶ *Cambridge Analytica: miről szól a Facebook-botrány?* Forrás: <https://www.hwsz.hu/hirek/58575/facebook-scl-cambridge-analytica-pszichografikus-profilozas.html> (A letöltés dátuma: 2018. 06. 30.)

⁶⁷ Az Európai Parlament és Tanács 2016/679. rendelete a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet).

⁶⁸ *Mi az adatvédelmi hatóság?* Forrás: https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/reform/what-are-data-protection-authorities-dpas_hu (A letöltés dátuma: 2018. 07. 18.)

⁶⁹ A statisztikák szerint az aktív felhasználók 90%-a kínai nemzetiségű. Forrás: www.statista.com (A letöltés dátuma: 2018. 07. 06.)

ságnövekedést jelenthetne.⁷⁰ A tervek szerint összekötik a WeChatet és a kormányzati elektronikus személyazonosító rendszert. A megoldásban kibocsátott virtuális személyi igazolványok – mivel a felhasználóknak az anyakönyvezett nevükkel kell regisztrálniuk az előírások szerint – az ujjlenyomat és egy csip beépítésével alkalmasak lesznek a fizikai azonosításra is.⁷¹

Hasonló célt szolgál az Ausztriában 2009-ben bevezetett úgynevezett *Citizen Card*, amely egy elektronikus aláírásra is alkalmas személyazonosító kártya.⁷²

Magyarországon hasonló funkciót szolgál az úgynevezett *e-Személyi*, amely egy új, fokozatosan bevezetésre kerülő *elektronikus személyazonosító igazolvány*. Legfontosabb jellemzője, hogy a kártyához speciális tárolóelem tartozik, amely alkalmassá teszi azt az elektronikus személyazonosításra, ezáltal az elektronikus ügyintézésre is.⁷³

A hatóságok előtt álló új kihívások tekintetében kiemelendő a *menekültügyi eljárás* is, hiszen a *migráció* a célországok hatóságaira egyre növekvő mennyiségű feladatot ró, amelyek gyors reagálást, intézkedést, problémamegoldást kívánnak meg.

A bevándorlási hullám által megnövekedett egészségügyi kockázat leginkább a bevándorlók ismeretlen egészségügyi állapotára, illetve a hosszú és veszélyes út alatt összeszedhető megannyi kórokozóra vezethető vissza. A menedékkérők jelentős része olyan országokból érkezik, ahol főként a kialakult konfliktusok miatt az egészségügyi ellátórendszer nem megfelelően működik, így számos betegséget, fertőzést hozhatnak magukkal a célországba. Ez pedig egy olyan gyorsan növekedő veszélyforrás, amelyre mind az EU-nak, mind az egyes országoknak reagálnia kell.

Számos tagország (például a balkáni államok többsége) bevezette a migránsok egészségügyi ellenőrzését a határvonalak mentén, mielőtt azok az ország területére léphetnének. Egészségügyi tanulmányok kimutatták, hogy a bevándorlók körében az egyik legelterjedtebb fertőzősfajta a higiénia hiánya miatt terjedő megbetegedések.⁷⁴

Érdemes megemlíteni az úgynevezett PHAME (Public Health Aspects of Migration in Europe) projektet is, amely a migrációs egészségügyi problémák megoldására fókuszál.

⁷⁰ Kínában a QR-kódos fizetés a trend. Forrás: <https://www.hwsz.hu/hirek/57332/kina-qr-kod-mobilfizetes-keszpenzmentes-wechat-wallet-alipay.html> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 06.)

⁷¹ How WeChat came to rule China? Forrás: <https://www.theverge.com/2018/2/1/16721230/wechat-china-app-mini-programs-messaging-electronic-id-system> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 06.)

⁷² Vorreiter im e-government. Forrás: <https://www.digital.austria.gv.at/citizen-card-concept> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 02.)

⁷³ Ez az új, európai követelmények szerint készült azonosító okmány úgynevezett multiapplikációs eszköz, használatához tehát több szolgáltatás is kapcsolódik. Az igazolvánnyal otthonról, regisztrációs kóddal is létre lehet hozni ügyfélkapufiókot, ezt követően pedig számos ügyet elektronikus úton, személyes hivatali megjelenés nélkül is el lehet intézni. Hamarosan lehetőség nyílik a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) számára is a társadalombiztosítási azonosító jel és az adóazonosító jel kiolvasására az e-Személyi igazolványból. A NAV saját fejlesztésű Gyurós Tibor Díj-nyertes programja, az elektronikus személyijövedelemadó-bevallás lehetővé teszi a bevallási kötelezettség elektronikus úton történő teljesítését. Az e-SZJA-rendszerrel egyidejűleg új szolgáltatásként vezették be a virtuális bankkártyás átutalás kialakítását is, amely jelentősen megkönnyíti a még fennálló adókötelezettség megfizetését az érintettek részére, hiszen az adóazonosító jellel, illetve adószámmal rendelkező magánszemélyek és az egyéni vállalkozók a leggyakrabban fizetendő adónemeknél igénybe vehetik a szolgáltatást.

⁷⁴ Migration and health: key issues. Forrás: www.euro.who.int/en/health-topics/health-determinants/migration-and-health/migrant-health-in-the-european-region/migration-and-health-key-issues (A letöltés dátuma: 2018. 07. 22.)

A menekültügyi eljárásokról szóló új uniós irányelv⁷⁵ – illeszkedve az új típusú problémákhoz – gyorsan reagáló, egyszerűsített eljárási szabályokat vezetett be a gyorsabb eljáráslefolytatás érdekében, lehetővé téve, hogy a tagállamok többsége a közös szabályok alapján is vizsgálja a kérelmeket, ne csak a nemzeti szabályozást vegye figyelembe. A tagállamok fejlettebb rendszerekkel rendelkeznek a visszaélésszerű kérelmek ellen, így könnyen kiszűrhető és kizárható az olyan személy, aki sokadjára nyújtja be ugyanazt a kérelmet, egy végtelen folyamatot generálva ezzel. Így a kitoloncolás lehetőségét sem tudják megakadályozni azok, akik eddig a rendszert kijátszva ezt megtették, lassítva a hatóság és a rendszer egészének a munkáját.⁷⁶

Terjedelmi korlátok miatt itt most csak néhány példát hoztunk a nemzetközi igazgatási eljárások kihívásai közül, de számos kérdés még vizsgálat alá vonható lehet egy másik kutatás keretében.

⁷⁵ Lásd a 2013/32/EU irányelvet.

⁷⁶ *Közös Európai Menekültügyi Rendszer*. Forrás: https://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-665_hu.htm (A letöltés dátuma: 2018. 08. 02.)

XI. rész

Összegző megállapítások – a közigazgatási (hatósági) eljárásjog szabályozási karakterisztikája

1. A hazai közigazgatási eljárási jogi szabályozás fejlődésdinamikája

Ahogy *Magyar Zoltán Magyar közigazgatás* című művében fogalmaz: „Az általános közigazgatási eljárási jog megalkotásának az a hivatása, hogy egyrészt betöltse azt a területet, amelyre a különös közigazgatási eljárási jogok nem terjednek ki, másrészt, hogy a közigazgatási eljárási jogok egységes fejlődésének alapelveit megszabja és a különös eljárási jogok eltéréseit a tárgyilag szükségesre korlátozza.”¹ Ebben a mondatban már 1942-ben visszaköszönnek a közigazgatási eljárás szabályozásának ma is követendő eszméi (lásd a dőlt betűs kiemeléseket), amelyekhez most, kicsit több mint hetvenöt évvel később még hozzáilleszthetünk néhány elemet, úgymint a jogállamiság és az ügyféli jogok érvényesítésének, illetve az állami működés hatékonysága biztosítása.

A hazai közigazgatási eljárásjog karakterisztikája azonban nem határozható meg egy rövid mondatral, már csak azért sem, mert a hazai közigazgatási eljárásjog elmúlt hatvan éve négy nagy eljárásjogi kódex jogalkalmazási megpróbáltatásainak naplója. Egy olyan történeté, amely csak az elejétől olvasva értelmes, néhol részletesebb, másutt felületesebb, de izgalmas olvasmány. Reméljük a vége is mindenkit meglepéssel tölt majd el.

Tekintsük át tehát röviden, melyek ezeknek a kódexeknek a karakterisztikus jegyei!

Már említettük, hogy a közigazgatási eljárásjog hazai szabályozása nálunk sem előzmény nélküli. Ahogy arra utaltunk is, sokat merítettünk a kor nemzetközi, valamint a hazai büntető és polgári eljárásjogi szabályaiból. Emellett azt sem szabad elfelejtenünk, hogy egyes ágazatok már kiforrott – noha nem azonos elvek mentén kidolgozott –, néhol részletesen kimunkált eljárási szabályozással rendelkeztek. *Magyar* az említett művében ilyennek tekintette a közigazgatási hatóság előtt folyó büntető, a fegyelmi, a községi bíráskodási, az országgyűlési választójog körében előforduló, valamint a hatósági testületek (törvényhatósági bizottság, községi képviselő-testület) választására, megalakítására, ügyrendjére vonatkozó, továbbá a pénzügyi közigazgatás körébe tartozó eljárásokat (a közadók kezelésére vonatkozó eljárás, a vám eljárás).² Ugyanakkor olyan terület is volt, ahol az anyagi jogi szabályozás megelőzte az eljárásjogi kodifikációt (például a családjogi kódexet előbb fogadták el, mint a gyámügyi eljárásokat szabályozó jogszabályunkat), azonban létezett olyan

¹ MAGYARY 1942c, 606.

² MAGYARY 1942c, 594.

szakigazgatási ágazat (például a lakásügy területén), ahol az anyagi és alaki szabályokat együttesen, egy időben fektették le, de például a kisajátítás területén az eljárási szabályok megelőzték az anyagi jogi rendelkezéseket – írja *Varga József* 1963-ban.³

Az bizonyos, hogy az 1900-as évek elején nem a legkedvezőbb politikai viszonyok és gazdasági állapotok között az Et.-vel *sikerült elődeinknek egy olyan közigazgatási eljárási kódexet alkotniuk, amely vitathatatlanul hiánypótló rendelkezéseket tartalmazott.*

Magyary Zoltán idézett műve az 1940-es évek elején keletkezett. Ekkor Magyary az előszóban azt írta: „Ez a mű a közigazgatástudomány válságos korszakában jött létre, amikor a régi minták már elavultak, új pedig még nincs. [...] Duguit »Les transformations du droit public« c. 1925-ben megjelent művében a következőket mondja: »Vannak a népek történetében korszakok, amelyekben az eszmék és intézmények, amelyek részt vesznek az általános fejlődésben, maguk is külön átalakuláson mennek át. Akár akarjuk, akár nem, minden jel arra vall, hogy azok az alapfogalmak, amelyek a múltban jogintézményeink alapjai voltak, szétesnek és helyüket másoknak adják át, hogy a jog rendszer, amelyen modern társadalmunk élete eddig nyugodott, feloszlik és új rendszer épül fel teljesen új eszmék alapján. Ez minden országban így van, amely a fejlődésnek ugyanarra a fokra jutott.« (X. I.)” Ezek a törvényszerűségek a magyar közigazgatási eljárásjog fejlődésére is igazak: az 1900-as évek elején dinamikus fejlődésnek indult közigazgatás(i jog)tudomány egyik kedves gyermeke volt az Et. Ahogyan *Fonyó Gyula* fogalmaz már az Ae.-hez írt kommentárjának Bevezetésében:⁴ „Az államigazgatási eljárás általános szabályait rendező törvény több mint másfél évtizeddel ezelőtti megalkotásával alapvető, hégazpótló jogszabállyal gazdagodtunk. Az államigazgatási eljárás általános szabályait rendező törvény megalkotása szerves részét alkotta és alkotja annak a kodifikációs folyamatnak, amely egyebek között az államszervezet fejlesztése, az állami szervek megfelelőbb működtetése, az állampolgári jogok fokozottabb biztosítása útján a szocialista demokratizmus kiszélesítésére és elmélyítésére irányul. Ez a folyamat a szocialista államban sohasem tekinthető befejezettnek. Ezért egyebek között az államigazgatási eljárás általános szabályait meghatározó törvény társadalmi funkciójának jelentősége változatlanul nagy. [...] A törvény megalkotásával államrendszerünk fejlődésében eljutott arra a fokra, amelyen államigazgatási szerveink tevékenységének eljárási vetületeit már átfogó eljárási szabályban rendezhettük. Ez egyben azt is jelentette, hogy államunk törvénybe foglalt biztosítékokat nyújthat arra, hogy az államigazgatási szervek az állampolgárok jogai és kötelezettségei tárgyában kizárólag jogszabály alapján, jogszabályban kapott felhatalmazásuknak megfelelően, a törvényben meghatározott eljárási rendben dönthetnek. Államunk az államigazgatási eljárást a bizonytalanságok, az alapkérdésekben is tapasztalt eljárási joghézagok, az államigazgatási eljárás ingatag szokásjogi elemeinek felszámolásával a szocialista törvényesség követelményeinek megfelelő alapokra helyezte és így is biztosította a törvényesség érvényesülésének és a törvényesség értékelésének hatékonyságát. Az államigazgatási eljárás általános szabályainak megalkotásával tehát az államigazgatási tevékenységnek a törvényesség szempontjából rendkívül fontos vetületét rendeztük.”

³ Varga József (1963): Ötéves az eljárási törvény. *Állam és Igazgatás*, 11. évf. 2. sz. 131–141.

⁴ FONYÓ 1976b.

Ez olyannyira igaz, hogy a közel ötven évig hatályban maradt törvényünk meghatározta azokat a főbb jogintézményeket, amelyekre aztán a későbbi kodifikációk építkeztek, vagy éppen amelyekhez részben visszatért például a legújabb kódexünk.

Varga József idézett művében azt is kifejtette, hogy az Et. elfogadását megelőző időszakban az eljárási szabályok gyakori módosítása volt jellemző, azonban az Et. kivételt képezett ez alól. Az akkor új kódex keretek közé szorította az államigazgatás működését úgy, hogy szigorú szabályaival nem „merevítette le” annak tevékenységét.⁵

Az első eljárási törvényük főbb *karakterisztikai jegyei* az alábbiak szerint foglalhatók össze:

Ad a) Az Et. egy egységes jogszabályként – tizenegy fejezetben – rendelkezett az *államigazgatási eljárás teljes folyamatáról*, vagyis az eljárás mindhárom szakaszáról.⁶

Ad b) Ahogyan említettük, a törvény egyik alapvető célja a *törvényesség* és az államigazgatási szervek tevékenységének jogszabályokhoz való kötöttsége, ezáltal hatékonyabbá vált az eljárásban részt vevők közötti együttműködés. Az Et. azzal az ígérennyel lépett fel, hogy bírói felülvizsgálat nélkül is lényeges garanciákat teremtsen az állampolgárok számára a közigazgatási ügyek intézése során, megőrizve a közigazgatási ügyintézés belső autonómiáját, illetve továbbra is biztosítsa a központi államigazgatási szervek számára a közigazgatási ügyintézés viszonylag teljes ellenőrizhetőségét.⁷

Ad c) Toldi Ferenc 1958-ban kiemelte, hogy az Et. hozzájárult az *akkori hazai jogrendszer alapelemeinek rendszerszintű kialakításában* az államigazgatási kultúra emeléséhez,⁸ olyan időszakot éltünk, amely közel sem hasonlított a mai jogrendszerhez: sokkal kevesebb jogszabály és sokkal kevesebb szakigazgatási ágazat létezett.⁹ Ugyanakkor itt szeretnénk utalni Kilényi Géza egyik írására: „A legjobb akarattal sem lehet azt állítani, hogy a jogalkalmazók – kiváltképp az irányító szaktárcáknál működők – kitörő lelkesedéssel fogadták a törvényt. [...] Az államigazgatási eljárási törvény [...] még a legigényesebb nyugati elemző szemében is »szalonképesnek« számított. S ugyanakkor a rendszer valójában semmit sem áldozott és semmit sem kockáztatott. A gondosan kicövekelte eljárási rend csupán forma volt. A tartalmat az anyagi jogi szabályok adták hozzá. Ez a tartalom – gondoljunk csak a korabeli kisajátítási, tagosítási, földrendezési vagy épp a kisipar gyakorlására vonatkozó szabályokra – igencsak »osztályharcos« tartalom volt. A rendszer tehát bizvást megengedhette magának azt a luxust, hogy úgyszólván jogállami eljárási rendbe hozza meg azokat a döntéseket, amelyek tartalma »köszönő viszonyban sem állott« a jogállamisággal.”¹⁰

⁵ VARGA 1963, 132.

⁶ FONYÓ Gyula (1979): A tanácsai hatósági munka I. *Állam és Igazgatás*, 29. évf. 8. sz. 714.

⁷ LÖVÉTEI István (2000c): A közigazgatási eljárásjog kialakulása, történeti fejlődése, alapvető jellege. In LÖRINCZ Lajos szerk.: *Eljárási jog a közigazgatásban*. Budapest, Unió. 39.

⁸ TOLDI Ferenc (1958): Az államigazgatási eljárási törvény hatályba lépéséhez. *Jogtudományi Közöny*, 13. évf. 1–2. sz. 62.

⁹ FONYÓ 1979, 715.

¹⁰ KILÉNYI Géza (2000): A közigazgatási eljárásjog átfogó tudományos elemzése. *Magyar Közigazgatás*, 50. évf. 3. sz. 130.

Ad d) Az Et.-hez írt első nagy kommentár tanúsága szerint „a kódex tehát nem olyan általános jogforrás, amellyel szemben eljárási kérdésekben a különös jogforrások szabadon rendelkezhetnek. A törvény ugyanis a honvédelmi igazgatás és az úgynevezett kivett eljárásoktól eltekintve minden államigazgatási eljárásban elsődleges jogforrás. A különös szabályok a kódexben nem szabályozott eljárási kérdésekben hézagpótlóak, a törvényben szabályozott eljárási kérdésekben pedig a törvényben tételesen meghatározott esetekben eltérőek is, egyebekben csupán kiegészítők lehetnek. A törvény az engedélyezett kivételektől eltekintve szigorú jogszabály. A törvény rugalmasságát keretszerűsége, továbbá a hézagpótló és a kiegészítő eljárási normák alkotásának, valamint a megengedett eltéréseknek lehetősége biztosítja.”¹¹

Ad e) Az Et. azokat a szabályokat tartalmazta, amelyeket *minden államigazgatási eljárásban egyaránt meg kellett tartani*; ebben a keretben viszont *alapjaiban és átfogóan rendezte az államigazgatási eljárást*, felölelve a *legfontosabb eljárási biztosítékokat* – szölt az Et.-hez fűzött miniszteri indokolás.¹²

Ad f) Az Et. *az államigazgatási döntés reparációjának számos formáját ismerte*, így a határozat kijavítását és kiegészítését, visszavonását és módosítását saját hatáskörben, emellett a jogorvoslatok keretében a határozatok megsemmisítését és megváltoztatását a fellebbezési eljárás során, az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadását, az ügyészi óvást, valamint a sérelem orvoslását a fellebbezési eljáráson kívül, vagyis a felügyelet, a panasz, illetve a közérdekű bejelentés és javaslat jogintézményének formájában.

Az Et felülvizsgálatát számos tényező tette szükségessé, ahogyan az Áe.-hez fűzött miniszteri indokolásból is látható:

- Az Et. megalkotása óta végbement társadalmi fejlődés új, a korábbinál magasabb követelményeket támasztott a közigazgatással szemben. *Szélesedett a közigazgatás tevékenységi köre, változott jellege és tartalma*; mindez szükségessé tette a korábbi munkamódszerek és eljárási formák továbbfejlesztését.
- *Nagyarányú hatásköri változások* történtek a hatáskörök decentralizációja, a helyi államigazgatás egységesítése és a testületi szerveknek az egyedi ügyek intézése alóli mentesítése érdekében; nőtt az ellenérdekű ügyfelek részvételével folyó eljárások aránya, és egyes polgári jogi viták elbírálása államigazgatási hatáskörbe került.
- Az államigazgatási szervek egyre szélesebb körben alkalmazták a *korszerű technikai eszközöket*, s ez sajátos eljárásjogi problémákat vetett fel.
- Indokolatlanul *megnőtt a különös eljárási szabályok mennyisége*, s azok gyakran kellő indok nélkül tértek el az Et. szabályaitól.

Az új kódexben a jogalkotó az alábbi célok érvényre jutását igyekezett megvalósítani:

- az eljárás további egyszerűsítése úgy, hogy az mind az ügyfelek, mind az eljáró szervek számára előnyös legyen,

¹¹ VARGA 1976b, 24.

¹² FONYÓ–VARGA 1964, 8.

- az ügyfél jogaira vonatkozó eljárásjogi garanciák kiépítésével párhuzamosan az eljárás céljának érvényre jutását, a hatósági határozat tekintélyének megszilárdítását szolgáló szabályok megfogalmazása.¹³

Az 1982. január 1-jén hatályba lépett *Áe. karakterisztikája az alábbiak szerint jellemezhető:*

Ad a) Az *Áe.* megtartotta az *Et.* korábbi szabályozási modelljét, és továbbra is egy egységes jogszabályként – kilenc fejezetben – rendelkezett az *államigazgatási eljárás teljes folyamatáról*, vagyis mindhárom eljárási szakasz legfontosabb szabályairól.

Ad b) Az *Et.* egyik alapvető célja a törvényesség és az államigazgatási szervek tevékenységének jogszabályokhoz való kötöttsége volt. Ez az alapelv megmaradt az *Áe.*-ben is, azonban számos továbbról kiegészülve kijelenthető, hogy *lényegesen bővült az alapelvek köre*. Ennek keretében említi az *Áe.* a demokratizmust és humanizmust, a jogok érvényesülését és a kötelességek teljesítését, a szocialista együttélés szabályainak megtartását, az állampolgári fegyelem megszilárdítását, a társadalmi, a csoport- és az egyéni érdekek összhangjának biztosítását, az eljárásban részt vevők hatékony együttműködését, a törvény előtt teljes egyenlőséget, az anyanyelvhasználat, a nyilatkozattétel, a tájékoztatás és a jogorvoslat jogát, a jóhiszeműen közreműködés, illetve a gyors és egyszerű eljárás követelményét. Mindez hozzájárult az állampolgári bizalom építéséhez.¹⁴

Emellett az *Áe.* 1. §-ában rögzítette, hogy „a törvénynek célja, hogy az államigazgatási szervek hatósági eljárásának szabályozásával elősegítse az államigazgatási feladatok eredményes ellátását”.

Ad c) Az *Áe. hatályát* szintén továbbfejlesztették: a legfontosabb változás, hogy ekkorra kristályosodott az is, hogy az eljárási kódex hatályának a hatósági ügyekre kell kiterjednie. Emellett az *Áe. államigazgatási ügynek* tekintette a hatósági ellenőrzést is – amelynek részletszabályait aztán a VI. fejezetében szabályozza – és bár az *Et.* is államigazgatási ügynek tekintette az ügyfél részére történő adatigazolást, annak részletszabályait nem tartalmazta, így az *Áe.* az V. fejezetében meghatározta a *hatósági bizonyítvánnyal, igazolvánnyal és nyilvántartással kapcsolatos szabályokat*. Az *ügyfél fogalmát* szintén modernizálta: a magánszemély megnevezés mellett bevezette, hogy az ügyfél jogai megilletik azt a szervet, amelynek feladatkörét az ügy érinti.

Az *általános és különös szabályok egymáshoz való viszonyát* tekintve az *Áe.* eredeti 3. § (6) bekezdése akként rendelkezett, hogy az államigazgatási eljárás általános szabályait kellett alkalmazni a honvédelmi, a devizahatósági, a külkereskedelmi igazgatási és a társadalombiztosítási ügyekben is, ha jogszabály másként nem rendelkezett. Ugyanakkor az *Áe.* szabályozása jelentősen eltér az *Et.* szabályaitól a *törvény hatálya alá nem tartozó államigazgatási eljárások körének meghatározásánál*, hiszen csak a szabálysértési eljárásokat sorolta a kivett eljárások közé, azonban azt is leszögezte, hogy a különös eljárási

¹³ Indokolás az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egyéges szövegéről készített törvényjavaslathoz. (1981) *Állam és Igazgatás*, 31. évf. 6. sz. 542.

¹⁴ FONYÓ 1976a, 873.

szabályok a törvény rendelkezéseitől csak akkor térhettek el, ha erre az Áe. kifejezetten felhatalmazást adott.

Ad d) Az Et.-vel kapcsolatban felmerült az a kritika az akkori jogalkalmazás során, hogy a bizonyítékok kiválasztása, alkalmazása még nem kellően szilárd alapokon nyugszik, és néha olyan bizonyíték benyújtását is megkövetelték az államigazgatási szervek, amely nem volt indokolt. Ennek a jogalkalmazási problematikának a feloldására az Áe. *részletebben kimunkált bizonyítási szabályokat* fektetett le.

Részben a tényállás tisztázása, részben a hatóságok egymás közötti kapcsolattartása tekintetében emelte ki *Fonyó Gyula* az akkori technikai újítások, eszközök igénybevételének a lehetőségét. Csak szemléltetésként utalunk rá, hogy kiemelte a fénymásolatok, a távbeszélő és a telefax jelentőségét, és javasolta ezek gyakoribb alkalmazását az eljárások során.¹⁵

Ad e) Az Áe. az Et.-hez hasonlóan rögzítette, hogy az államigazgatási eljárás során az ügy érdemében és a döntést igénylő eljárási kérdésekben is *határozatot kellett hozni*, ez alól kivételt képeztek az úgynevezett közbenső döntések, amelyek ellen a törvény nem tette lehetővé az önálló jogorvoslatot, de szólt az Áe. a hallgatásával létrejövő aktusról is, és határozatnak volt tekintendő az az okirat is, amely jogszabályi előírás alapján rendszeresített nyomtatványon (ürlapon) tartalmazta a döntést, jegyzőkönyvbe foglalt vagy az ügyiratra feljegyzett döntés volt, de határozat született akkor is, ha az államigazgatási szerv a hatósági bizonyítvány, igazolvány kiadását vagy adatok hatósági nyilvántartásba vételét megtagadta.¹⁶

Ad f) A *jogorvoslatok* tekintetében az Áe.-hez fűzött miniszteri indokolás szerint az Áe. VII. fejezete felöleli a döntés során előidézett jog- vagy érdeksérelem kérelemre, illetőleg hivatalból történő orvoslásának csaknem valamennyi módját akként, hogy összegyűjti az államigazgatási határozat felülvizsgálatával kapcsolatos, az Et. több fejezetében található eljárási szabályokat. Emellett az Áe. kiterjesztette az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának lehetőségét is. A jogorvoslati szabályok továbbfejlesztésének iránya alapvetően *a szélesebb körű reparáció biztosítása volt*. Ennek keretében nyújtott lehetőséget az Áe. például a nem jogszabálysértő döntések módosítására és visszavonására is, vagy például ennek keretében a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelmét az „állampolgár” helyett minden ügyfélre kiterjesztette. Hasonlóképpen jelentős előrelépés volt, hogy a fellebbezésre jogosultak körét az Áe. kiterjesztette az eljárás egyéb résztvevőire is.

A *jogbiztonság* elvének megszilárdulásához vezető út egyik irányjelzőjeként az Áe. bevezette a *semmisség jogintézményét*. Az Et. nem ismerve ezt a jogintézményt, a határozat jogerőre emelkedésekor automatikus volt a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jog védelme, vagyis a határozatot sem módosítani vagy visszavonni, sem – felülvizsgálati kérelem alapján vagy felügyeleti jogkörben – megváltoztatni vagy megsemmisíteni nem lehetett, sőt még ügyészi óvás alapján is csak akkor volt lehetőség a határozat hatályon kívül helyezésére vagy módosítására, ha az ügyész a határozat jogerőre emelkedésétől számított egy éven belül élt az óvás lehetőségével. Ahogyan az Áe.-hez fűzött miniszteri indokolás is fogalmaz: „a jogelmélet azonban feltárta – s ezt a szocialista országok államigazgatási eljárási törvényei

¹⁵ FONYÓ 1976a, 876.

¹⁶ FONYÓ 1976a, 878.

általában figyelembe is veszik –, hogy a jogszabálysértések nem azonos jellegűek: vannak olyan alapvető fogyatékoságok (semmisségi okok), amelyek fennállása esetén [...] meg kell semmisíteni a határozatot.” Vagyis megállapítható, hogy az objektív jogvédelem felé történő elmozdulás nagyon fontos eleme a hazai közigazgatási eljárásjogi szabályozásnak.

Ad g) A *végrehajtási eljárás* tekintetében szintén a jogbiztonság egyik garanciális eleme az *elévülés* Áe.-beli szabályozása.

Az Áe. még hosszú ideig volt hatályban a jogalkalmazók legnagyobb meglepésére, azonban a jogalkalmazás felszínre hozott néhány olyan problémát, amelyek orvoslásra vártak. Gyakran előfordult például a tényállás nem kellő mértékű feltárásának problémája, illetve megfogalmazódott az is, hogy az ügyfél nyilatkozatának sokkal komolyabb jelentőséget kellene tulajdonítani. Emellett az akkori jogalkalmazói tapasztalatok azt mutatták, hogy gyakori volt a határidők túllépése és gyakran felmerült – különösen az önkormányzati hatósági ügyekben – az akkori döntések indokolásának szűkszavúsága, nem kellően kimunkált volta is. Emellett a hatóságok nem mertek élni a döntés saját hatáskörben való megsemmisítésével és megváltoztatásával, és gyakori probléma volt, hogy a végrehajtási szakaszban nem tértek át a soron következő végrehajtási módozatra, hanem inkább a végrehajtási bírság alkalmazásával próbáltak eredményt elérni¹⁷

Az Áe.-t 1981 után a hatályon kívül helyezéséig összesen harminchatszor módosították, ám szabályai mégis „beivódtak” a hatósági jogalkalmazás vérkeringésébe, és a bírói joggyakorlat is kimunkálta a jogalkalmazás során felmerülő esetleges joghézagokra adandó válaszokat.¹⁸ Azonban ahogyan *Kilényi Géza* is megfogalmazta: „mind a tudomány világában, mint a kormányzati berkekben megérlelődött az a felismerés: az eljárási törvény betöltötte történelmi szerepét, s elérkezett az idő egy új, korszerű törvénnyel való felváltására.”¹⁹ Ez számos tényezővel volt magyarázható, hiszen a rendszerváltást követő éveket írtuk. Létrejött egy kodifikációs bizottság, amely 2001. december 31-re kidolgozta az eljárási törvény szabályozási koncepcióját, majd 2002 júniusára az új eljárási törvény szövegét is. A bizottság nem szeretett volna mindenáron módosításokat eszközölni, hanem meg akarta tartani az Áe. jól bevált, a hatósági jogalkalmazásba beivódott szabályait és a kor technikai újításainak kiaknázása mellett az eljárás hatékonyabbá tételét, az eljárás szolgáltató jellegét és az ügyféli jogok garanciáinak fokozottabb érvényesülését hangsúlyozta.²⁰ Végül aztán a kodifikációs bizottság javaslatát nem fogadták el, sőt abban sem volt egyetértés, hogy egyáltalán szükség van-e új törvényre. Az Ákr. jelenlegi szabályait látva nem tudtuk volna abban az időben (sem) az új törvény „mindenáron” való szükségességét támogatni.

A 2005 novemberében hatályba lépett *Ket. karakterisztikus jegyei az alábbiak szerint fogalhatók össze*:

Ad a) Immáron nem az Áe.-t egészítették ki, hanem egy teljesen új törvényt fogadtak el, noha azt különösebben nem indokolta semmi, már csak azért sem, mert alapvetően

¹⁷ KARA–MÉSZÁROS 1996, 270.

¹⁸ BOROS 2012a, 4.

¹⁹ KILÉNYI 2005a, 19.

²⁰ KILÉNYI 2005a, 21–27.

az Áe. szabályai kerültek a Ket.-be, bár lényegesen részletesebben megfogalmazva, főként az addigra már lényegesen letisztultabb polgári és büntetőeljárás szabályok átültetésével. Fontos ugyanakkor kiemelnünk, hogy a Ket. a közigazgatási tevékenység szolgáltató jellegére helyezte a hangsúlyt, ami egyebek mellett az ügyféli jogok és garanciák túlhangsúlyozásában és a közhatalmi eszközök erős korlátozásában nyilvánult meg.

Ad b) A nemzetközi szervezetek, így különösen az Európai Unió (eset)jogában, valamint a hazai, főként alkotmánybíróági döntésekben megjelenő *tartalmilag kimunkált alapelvek* a Ket. alapelvi rendszere elemeinek is a részletesebb megfogalmazásához vezettek.

Ad c) A törvény *hatályát* tekintve továbbra is az egyedi közigazgatási hatósági ügyek rendezése volt az eljárási kódex célja. Ennek megfelelően annak hatálya nem terjedt ki a jogszabály-előkészítési, a szervezettervezési, illetve a közigazgatási szervek polgári jogi jogalanyként eszközölt eljárásaira.

Az *általános és különös eljárási szabályok egymáshoz való viszonya* tekintetében a Ket. is az ágazati jogalkotás szélmalomharcába került, és ahogyan azt a III. részben említettük, folyamatosan kibővült az olyan ágazati eljárások köre, amelyek valamilyen formában elterhettek a szabályaitól.

A Ket. emellett minden jogintézmény kapcsán törekedett a *lehető legszélesebb körű* szabályozásra. Ez persze nem csak kodifikációs túlbuzgóság volt, hiszen ahogyan láttuk, számos jogintézmény tekintetében bírósági esetjog adott iránymutatást. Ilyen volt például az *ügyfél* fogalma, amely a korábbiakban soha nem látott szabályrendszerben jelenítette meg az Áe. eredeti szabályait és a bírói joggyakorlatban kimunkált új tényálláselemeket (így például az *ex lege* ügyféli kört vagy éppen az akkori érdekvédelmi szervezetekre vonatkozó szabályokat). Hasonlóképpen részletesen kimunkáltak voltak az eljárás *másik fő személyére*, a *hatóságra* vonatkozó szabályok is a Ket.-ben.

Ad d) Az *elsőfokú eljárás* tekintetében még inkább megmutatkozik az a jogpolitikai igény, amely szerint ez az eljárási etap legyen a leginkább kimunkált, hiszen a másik két szakasz csak eshetőleges a teljes eljárást tekintve, másfelől azok többnyire visszautalnak az alapeljárási szabályokra – számtalan olyan kérdésben állást foglalnak, amelyek már megjelentek az alapeljárási szakaszra vonatkozó rendelkezések között (például a döntések tartalmát illetően).

Tovább szélesítette a Ket. az *ügyféli garanciális szabályok* rendszerét, különösen az *értesítések* bevezetésével, a *jogellenes hallgatás* szankcionálásával, a *kérelem benyújtásának* egyszerűsítésével, a *kézbizáti vélelem megdöntésének szabályozásával*.

Ad e) A Ket. igyekezett keretek közé szorítani a hatósági munkát az *egyes eljárási cselekmények határidejének pontos meghatározásával*, a *döntések pontos tartalmi és formai részelemeinek a meghatározásával* vagy éppen a közigazgatási hatóság hatósági jogkörben okozott *kártérítési felelőssége megállapításának* alapelvével.

Ad f) Az eljárás továbbra is az *írásbeliség elvére épült*: mindent dokumentáltak, ennek módszertana kisebb vagy nagyobb mértékben változott a későbbi Ket.-módosítások során ugyan, de az eljárási cselekmények rögzítésének igénye mindvégig megmaradt.

A *tényállás tisztázása és a bizonyítási eljárás* a Ket. egyik legaprólékosabban kidolgozott része lett, azonban a Ket. *szabad bizonyítási rendszere ágazati jogszabályok által korlátozható bizonyítási rendszer volt*, hiszen az ágazati jogszabályok többnyire előírták, mit és mivel kell bizonyítani.

Ad g) Ahogyan említettük, a Ket. *megkülönböztette a határozatokat és a végzéseket*, feloldva azt a korábbi problémát, amely az érdemi és a nem érdemi (vagyis eljárási) döntések közötti megkülönböztetés nehézségei okán került felszínre. Emellett a kódex rendszerezte a különböző döntéstípusokat, és nyugat-európai mintára lefektette például a hatósági szerződés szabályozásának alapjait is.

Ad h) A *jogorvoslatok* tekintetében a Ket.-hez fűzött miniszteri indokolás kiemeli, hogy a „jogorvoslati rendszer szabályozása – hasonlóan az Áe.-hez – a törvényjavaslat 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 – észszerű 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 törvénysértő;
- 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, és erre felkészültségénél fogva alkalmas is.

A törvényjavaslat – az Áe.-hez viszonyítva teljeskörűbben – a vázolt okokra tekintettel olyan jogorvoslati rendszerről beszélt, amely egyfelől az ügyfél (az eljárás más résztvevője) rendelkezésére álló jogorvoslati eszközöket, másfelől a hivatalból (saját vagy kívülről érkező kezdeményezésre) alkalmazható döntés-felülvizsgálati módokat foglalta 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 *közigazgatási bíróság* ekkor még csak a gondolat szintjén merült fel, hiszen a (rég) Pp. XX. fejezete határozta meg a bírósági felülvizsgálat sajátos szabályait, és egyes esetekben a nemperes eljárásokra vonatkozó törvény rendelkezései érvényesültek.

Ad i) A *végrehajtásra vonatkozó* szabályok kapcsán igen részletes szabályozást tartalmazott a Ket., ugyanakkor a pénzfizetési kötelezettség végrehajtásának szabályai, továbbá

az ingó- és ingatlan-végrehajtás szabályrendszere tekintetében a Vht.-ra történő utalással küszöbölte ki a párhuzamos szabályozást.

Ad j) Az Áe. nem határozta meg az *eljárási költség fogalmát*, illetve azt, hogy mely költségek minősülnek eljárási költségeknek. Ez a szabályozási hiányosság a gyakorlatban jogalkalmazási bizonytalanságot eredményezett, így a Ket. külön fejezetben szolt az eljárási költségekre vonatkozó igen részletes szabályokról.

Ad k) Szintén a 2005-ös kódex egyik újítása volt az akkori elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. törvény szerinti legalább fokozott biztonságú aláírásra építve az elektronikus ügyintézés szabályrendszerének a lefektetése egy önálló fejezetben a Ket.-ben.

A Ket. aztán számtalan módosításon esett át, „jöttek-mentek” a novelláris és a kisebb módosítások, nem kedvezve persze a *stabilitásnak és a jogbiztonságnak*. Ennek a toldozgatásnak-foltoztatásnak az lett eredménye, hogy végül a Ket. már rég nem az volt, mint fénykorában: ahogy írtuk egy cikkünkben, a túlszabályozás csapdájába esett, és onnan már nem volt kiút. E túlszabályozásnak és gyakori változtatásoknak persze megvoltak az okai. Ezek közt egy világos közigazgatás-fejlesztési koncepció hiánya, az ágazati érdekek partalan érvényre juttatása és ezzel a kódex általános jellegének relativizálása.

Ekhez járult még a kodifikációs problémák, illetve a gyorsan változó politikai igények megjelenítése a törvényben anélkül, hogy azok konzisztens egységet képeztek volna.

A jogalkotó szerint új törvény kellett, az Ákr., amely kéz a kézben jár a Kp.-val. Az új törvény – maradva csak az Ákr.-nél – kétséget kizárólag rövidebb lett, és elvitathatatlan, hogy egyszerűsödött a szóhasználat, a nyelvezete is. Immáron tehát csak egy kérdés maradt: vajon alkalmazni is lehet-e?

2. A hatályos közigazgatási eljárásjogi szabályozás értékelése

Az Ákr. összességében az Alaptörvényben és a nemzetközi dokumentumokban megfogalmazott elvárásoknak kívánt eleget tenni, így törekedett tömören, röviden megfogalmazni azokat az általános szabályokat, amelyek valóban minden egyes hatósági eljárásban megjelennek. Látni fogjuk, de már itt is utaltunk rá, hogy a jogalkalmazói visszajelzések alapján a rövid, tömör, a jogalkalmazói képzeletnek nagyobb teret adó norma azon túl, hogy rövidebb, nem feltétlenül váltotta ki a közigazgatásban dolgozók üdvívalgását. A maga nemében kitűnő törvény volt az Et. is, az Áe. is és a Ket. is. Nem szabad lebecsülni azt a jogszabály-előkészítő munkát, amely egy ilyen horderejű kódex megalkotásánál szükséges. Azonban az eljárási kódexek önmagukban nem, csak a teljes közigazgatási hatósági ügyintéztést befolyásoló különös eljárási és egyéb ügyviteli szabályokkal együtt értékelhetők.

Az Ákr. előremutató törekvéseként emeltük ki az egyszerű és összetett eljárások intézésére vonatkozó új eljárási módok kidolgozását, a hatóságok közötti együttműködés új válfajaként bevezetett kapcsolódó eljárást. Nagyobb vita övezte ugyanakkor a jogorvoslati rendszerben bekövetkezett paradigmaváltást és a közigazgatási per elsőlegességének megteremtéséhez szükséges újfajta szabályozást. A jogorvoslati rendszer az adott közigazgatási eljárási kódex egyik karakterisztikai jegyének tekinthető. Könyvünk jogorvoslatokat elemző részében már áttekintettük a paradigmaváltás okait és jellegzetességeit, ezért itt

csak arra utalunk, hogy a korábbi karakterisztikai jegyeket immáron magunk mögött hagyva a közigazgatási jogviták eldöntésének sajátos módozatát dolgozta ki a jogalkotó. Igaz ez a végrehajtási eljárásra is, amely szintén egy karakterisztikai paradigmaváltáson esett át több szempontból is: egyfelől a Vht. szabályai mellett egy sor további jogszabály rendelkezései alkalmazandók attól függően, hogy a végrehajtás foganatosítója éppen ki. Másfelől elsődlegesen az adóigazgatási szervek a végrehajtás végső letéteményesei, tehát alapvetően elhagyjuk azt a korábbi kódexekben megjelenő jellegzetes jegyet, amely szerint a végrehajtást a legsúlyosabb fokú hatóságnak kell valamilyen módon realizálnia a döntés(é)ben foglaltak érvényesítése érdekében.

Ahogy arról szóltunk a Bevezetőben, egy *Konzultáció keretében* szólítottuk meg a legtöbb közigazgatási hatósági ügyet intéző kormányhivatalokat és az önkormányzatokat, amelynek *a célja az Ákr. gyakorlati homályosulásának a felmérése volt*.

A Konzultáció legfontosabb összegző megállapításai – és annak az általunk eszközölt kiértékelése, kiegészítése – az alábbiak szerint foglalhatók össze:

Ad a) Az Ákr. legnagyobb előnye egyben a legnagyobb hátránya is: az Ákr. javarészt a Ket. szövegét „csupaszította le”, és a feleslegesnek vélt szabályoktól szabadult meg. Az ágazati jogalkotók nem hagyhatták veszni a jól bevált szabályokat, a „kidobott” rendelkezéseket „visszacsempészték a saját jogszabályaikba”, nem egyszer szó szerint. Az Ákr.-ból ily módon kivett rendelkezések azonban jelentős hiátust keletkeztetnek legfőképpen az Ákr.-t alkalmazó ügyintézőkben: immáron ugyanis egy-egy általánosnak vélt közigazgatási jogintézmény szabályai nem az általános kódexben, hanem egyes esetekben az ágazati törvényekben, a nagyon várt bírósági jogalkalmazásban, esetleg a Ket. korábbi hasonló vagy azonos szabályához keletkezett bírósági döntésekben keresendőek. Ezt a fajta gondolkodásmódot mindenkinek, nemcsak a hatósági jogalkalmazóknak, hanem az állampolgároknak, a bíróságoknak, ügyészségeknek, de még a tudomány képviselőinek is tanulnia kell, tekintve, hogy eddig nem ehhez voltunk szokva.

Noha a Ket.-et a túlszabályozottság jellemezte, részletes, gyakran ügyviteli jellegű szabályokat fogalmazott meg, mégis egyfajta ügyintézői kézikönyv lett, magabiztosságot adva az ügyintézőknek.

A jogalkalmazásban sokkal jelentősebb problémaként jelentkezett *a többszintű szabályozás* és ezzel együtt az egységes szerkezetbe vagy ágazati jogszabálycsomagokba foglalt, az egyszerűbb jogalkalmazást segítő komplex jogalkotási termékek hiánya. Ez az Ákr. szempontjából is megfontolandó, ahogyan az is, hogy a „tömörség ne menjen az értelmezhetőség és alkalmazhatóság rovására”. A jogalkalmazói reflexiók ugyanis azt mutatják, hogy elvarratlanok az Ákr.-beli jogintézményi szabályok, másként fogalmazva „több került a kukába, mint kellett volna”, így számos esetben megtorpannak a jogalkalmazók. Szintén a tájékozódást és a könnyebb elsajátítást könnyítené meg az értelmező rendelkezések megfogalmazása, vagy az egyes definíciók tekintetében jogértelmezési iránymutatások kibocsátása. A helyzetten egy, a francia típusú kódexhez hasonló összegző, egységes kódex elkészítése segítene, amely minden közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó jogi szabályozást és döntvényt egységes rendszerben tartalmaz.

Ad b) Az Ákr. *pozitívumai és negatívumai* tekintetében a Konzultáció során az alábbiakat emelték ki.

6. táblázat
Az Ákr. előnyei és hátrányai

+	–
Rövidebbek a szabályai, magasabb absztrakciós szintet képvisel.	• Nem a legcélravezetőbb jogi megoldás általános eljárási kérdések ágazati szintű jogszabályok szintjén történő megfogalmazása. • Az ágazati harmonizáció megvalósítása csak részleges. • Több jogszabályt kell ismerni, összefüggéseiben átlátni és alkalmazni. • Több időt és energiát vesz igénybe a jogalkalmazás
Könnyebben áttekinthető.	Az ügyviteli szabályok sokat segítettek, egy kottát biztosítottak a jogalkalmazóknak.
Szövegezése jellemzően világos és többenre közhatható.	• A szabályozási hiátusok gyakori megállásra kényszerítik az ügyintézőket. • A többszintű jogszabályi előírások szintetizálása több időt igényel és még nagyobb felkészültséget. • Egyes Ákr.-rendelkezések csak a korábbi Ket.-szabályok szellemében értelmezhetőek.
Kevesebb teret enged az ágazati szabályozásnak, idővel kivezeti a miniszteri rendeleti szintű eltérés lehetőségét.	A többszintű szabályozás nem kedvez az ügyintézői rutin megszilárdulásának. Az ügyintézők egy jelentős része nem jogász, gyakran középfokú végzettségű: az új fogalmak megértése, gyakorlati megszilárdulása nehézséget okoz.
A jogalkalmazó számára jelentősen szélesebb mozgásteret ad a hatékony eljárásvezetés kialakításához.	A túl nagy ügyintézői szabadság a kreativitás tévútjára vezethet, és a jogalkalmazók nincsenek felkészülve a szabad bizonyítás adta nagyobb fokú jogalkalmazásra.
Csekély a kivett eljárások száma.	A szakmai szervek jogértelmező gyakorlatlalt próbálják kitölteni a jogszabályi hiányosságokat, ami szakterületenként eltérő jogértelmezési metodikához vezethet (szakmai koordináció hiánya).
A végrehajtás adóhatóság általi foganatosítása.	Nehéz eligazodni az alkalmazandó szabályok tengerében.
Új típusú jogalkalmazást kíván = gondolkodó jogalkalmazás.	Nem ilyen jogalkalmazásra „nevelte eddig” a jogalkotó a hatósági jogalkalmazókat.

Forrás: a szerző szerkesztése

Ad c) Az *alapelvi szabályok* Konzultáció során való értékelése azt mutatja, hogy az elsőfokú ügyintézésben nagyon kevés olyan eset fordul elő, amely megoldásához valamilyen alapelvi rendelkezéshez kell visszanyúlni, azonban a hatósági ügyintézők ismerik az alapelveket és azok rendeltetését.

Ad d) Az Ákr. hatálya szempontjából kiemelték, hogy általánosságban *hiányzik egy mindenki számára elérhető hatósági kataszter*. Már egy korábbi cikkünkben is jeleztük, hogy ezen elérhetőnek kellene lennie minden fontos tudnivalónak az elérhetőségi adatoktól a GPS-koordinátáig. Noha az Eüsztv. újdonságai számos eljárásban lehetővé teszik a hatóságokkal való elektronikus kapcsolatfelvételt, még mindig nem egy egységes platformon lehet tájékozódni valamennyi ügyben, területi vagy időbeli korlátozástól függetlenül.

Az Ákr. az ügyfél vagy a kérelmező ügyfél terminológiáját használja, noha egyes esetekben ez utóbbi indokolatlan. Szintén örökzöld probléma annak megítélése, hogy az ügyfél jogát az adott ügy mikor érinti közvetlenül. A jogalkalmazói bizonytalanságok eloszlátása érdekében javasoljuk az irányadó szabályok kidolgozását (például egy Jó gyakorlatok kézikönyvében).

Ad e) Az *általános és különös eljárási szabályok egymáshoz való viszonya* minden közigazgatási eljárásjog egyik legkardinálisabb kérdése. Nyilván az ágazati szabályozások mindegyike egyfajta privilégiumot akar fenntartani magának és saját(os) szabályokat alkotni. Nyilvánvaló, hogy vannak olyan ágazatok, amelyek esetében ez indokolt, de olyanok is akadnak, amelyeknél ez már nem egészen egyértelmű. Az előző kódexek erodálódtak a különös eljárási szabályok tengerében, reméljük, az Ákr.-re, amely már most is több tucat helyen eltérést enged a szabályaitól, ez nem lesz jellemző.

Ad f) Az *alapeljárási szabályok* tekintetében az Ákr. igen előremutató újítása az egyes eljárástípusok szabályainak bevezetése és az ügy elintézésének kvázi objektív alapokra helyezése. A Konzultáció során felmértük, hogy a jogalkalmazók álláspontja szerint mely jogintézmények gyorsítják, és melyek lassítják (például jogértelmezésbeli problémák okán) az ügyintézt. Ahogyan mi is kiemeltük, a jogalkalmazásban az *automatikus, a sommás és a teljes eljárás bevezetése, a kapcsolódó eljárás, az ügyintézési határidő csökkentése a hatóságok közötti együttműködés szabályainak egyszerűsödése, valamint az ügyfél nyilatkozatának bizonyítékpótló jellege emelhető ki mint az eljárást gyorsító jogintézmény*. Fontos ugyanakkor kiemelni, hogy a függő hatályú döntésekkel összefüggésben felmerült az a kritika, hogy az ügyfelek félreértelmezik annak jellegét, és azt gondolják, hogy az eljárást érdemben lezáró döntésről lévén szó, automatikusan jár nekik tízezer forint. A kapcsolódó eljárás tekintetében alapvető problémaként fogalmazódott meg az egymáshoz kapcsolódó eljárások szabályrendszerének a részleges hiánya és nem utolsósorban az ügyintézők felkészületlensége, ugyanis a korábbiakkal ellentétben a jól megtanult, rutinszerűen intézett ügyek mellett a kapcsolódó eljárások szabályait is behatóan ismerniük kell ahhoz, hogy el tudják dönteni például a benyújtandó dokumentumok körét. Az ügyintézési határidő csökkentése nyilvánvalóan az eljárás mielőbbi befejezésére sarkalló eszköz, azonban a túl rövid eljárási határidő kontraproduktív lehet: nem teszi lehetővé a tényállás kellő tisztázását és az ügy elmélyült feldolgozását. Ezt azért is emeljük ki, mert a Konzultáció során a hatóságok felhívták a figyelmet olyan ágazati eljárásokra is, amelyek esetében huszonöt (például közfoglalkoztatottak elhelyezkedési támogatása) vagy tíznapos (például bérgarancia-támogatási eljárás) ügyintézési határidő a jellemző.

A jogalkalmazók az eljárást lassító tényezőként említették a *hiánypótlás egyszeri biztosításának általános szabályát* tekintettel arra, hogy a gyakorlatban számtalanszor előfordul, hogy az ügyfél nem válaszol teljeskörűen a hiánypótlási felhívásra, és az adott válasza vagy annak hiánya további tisztázandó kérdést generál a függő hatályú döntések által behatárolt módon. Szintén ebben a kontextusban merült fel az az észrevétel is, amely az Eüsztv. hatálybalépésével az eljárást jelentősen gyorsító, hatóságok közötti elektronikus kapcsolattartást illeti: az eddigi gyakorlati tapasztalatok ugyanis azt mutatják, hogy számos esetben a nagy terjedelmű dokumentumok szkennelése, az ehhez szükséges munkaerőhiány

és infrastrukturális hiányosságok okán egyelőre inkább tehernek érzik a hatóságok a szóban forgó szabályok betartását.

Ad g) Szintén a túlzottan lerövidített jogszabálynak köszönhetően már most gyakorlati problémaként jelentkezik az eljárásmegszüntetési és felfüggesztési okok tételes felsorolásának hiánya. Emellett voltak olyan jól bevált szabályok a Ket.-ben például az eljárás megszüntetése tekintetében, amelyek hiánya az eljárás eredményes befejezését nagymértékben hátráltatja. Így például az Ákr. szerint az eljárást akkor sem lehet megszüntetni, ha a tényállás tisztázásától további eredmény nem várható.

Ad h) A jogalkalmazói reflexiók azt mutatják, hogy *a jól bevált jogintézmények terminológiai átnevezése* nem kedvez az ügyintézői rutinnak, így például a véglegesség vagy a kérelem visszautasítása még nem rögzült teljeskörűen a jogalkalmazásban. A véglegesség kapcsán viszont továbbra is elvarratlan, miként kell rögzíteni annak beálltát. A gyakorlatban korábban a jogerősítő záradéktól kezdve a jogerőről való tájékoztató levélig számos megoldást kimunkáltak. A kérelem visszautasítása tekintetében hiányosságként értékelték a Konzultációban részt vevők a korábbi taxatív felsorolás Ákr.-ből való negligálását. Emellett gyakran előfordul az is, hogy elmarad a kérelmező tájékoztatása arról, hogy a kérelmét öt napon belül az előírt formában ismételten előterjesztheti. Már most látható, hogy a hatóságok eltérően ítélik meg a tájékoztatási kötelezettségük fennállását, és korántsem egységes a kialakulóban lévő joggyakorlat.

Ad i) Ahogyan említettük, *az ügyintézési határidő* az ügy tényleges lezárásának idejét foglalja magában, és csak nagyon kevés eljárási cselekmény időtartama nem számítandó be az ügyintézési határidőbe. Előremutató, hogy annak meghosszabbítása valóban csak korlátozott körben valósulhat meg. Az Ákr. általános és vitathatatlanul logikus céljait megtörik az ágazati szabályok néhol egészen minimálisra szorított ügyintézési határidejére vonatkozó szabályai.

Az ügyintézési határidők lerövidülése a szakhatósági eljárás ügyintézési határidejének a lerövidülését is eredményezi. Az alapeljárási szabályokat feldolgozó részben kiemeltük, hogy számos esetben csak néhány napra – a Konzultáció alapján ez néhol 3–5 napra vagy ennél is rövidebb időre – korlátozódik, ami a tényállás teljes körű feltárásához többnyire nem elegendő.

Ad j) Az Ákr. egyik legnagyobb hiányossága *a döntés tartalmi elemeinek a pontos meghatározása*, amelyet a különböző felügyeleti szervek különböző iratmintákkal próbálnak orvosolni, azonban úgy véljük, a teljes alapeljárás esszenciája veszhet el egy nem megfelelően összeállított döntésben.

Ad k) A jogorvoslati rendszer szabályozásának változása a Konzultációban kifejtett jogalkalmazói reflexiók alapján *egyelőre nem okoz fennakadást* a gyakorlatban. Már csak azért sem, mert nagyon kevés ügy került jogorvoslati szakaszba. A jelen fejezet megírásakor például olyan végleges bírósági ítélet még nem született, amelynek jogalapja valamely Ákr.-beli rendelkezés. Figyelemmel arra, hogy a leggyakoribb és legnagyobb számú hatósági

ügyekben az Ákr. meghagyta a fellebbezés lehetőségét, a közigazgatási per dominanciája egyelőre nem érzékelhető.

Ad l) A szabályozás oldaláról érdemes kiemelni a végrehajtási szakasz kazuisztikus jellegét az egymásra utalató különböző jogszabályok nehézkes alkalmazása okán.

3. A közigazgatási hatósági eljárás szabályozásával szemben támasztott követelmények

A Nemzeti Közzszolgálati Egyetemen 2018-ban több konferenciát is szerveztünk az Ákr. hatályosulásának feltérképezése érdekében. Az alábbiakban a 2018 júliusában elhangzott vitaindító előadásom kompilációja olvasható:

A közigazgatási eljárás és az állam működését komplexitásában kell szemlélni: átfogóan kell vizsgálat alá vonni a közigazgatás eljárásait, *működését mint egy nagy élő emberi szervezetet, hiszen minden mindennel összefügg, a szervek csak együtt képesek működtetni az egészséges szervezetet.* Már csak azért is, mert a közigazgatás tevékenysége nem korlátozódik a szűkebb értelemben vett közigazgatási (hatósági) szervek által ellátott feladatokra, hanem annál sokkal szélesebb. Ez azt jelenti, hogy az állam működésének, a közfeladatok ellátásának teljes spektrumát kell görcső alá venni ahhoz, hogy megállapíthassuk, hogy azok a kívánalmak, amelyeket az államtól elvárnak, miként, milyen eszközökkel, milyen eljárási szabályok kidolgozása mentén teljesíthetők.

A közigazgatás tevékenységének milyensége nagyon fontos tényező számos tekintetben, így különösen az állam belső működése, az állam külső megítélése, a társadalom és a gazdaság fejlődése, az ügyfelek mindennapi élete, elégedettsége, valamint az életminőség szempontjából.²¹ A jó, a mindenki megelégedettségét leginkább kivívó közigazgatás nem csak és kizárólag a hatósági tevékenységen keresztül érhető el vagy ítéltető meg, hiszen az állam számos ponton áll kapcsolatban az állam milyenségét megítélőkkel. Ahogyan a *Javaslatok a közigazgatási hatósági eljárás (újra)sabályozásához* című írásunkban már kifejtettük, az állam az állampolgárok felé számos ponton megnyilvánul, de legfőképp a közszolgáltatásokban. Az állampolgárok ezeket a közszolgáltatásokat, legyen az egy vízdíj befizetése, egy postai szolgáltatás vagy éppen egy hatósági ügyintézés, a magánszféra szolgáltatásaival, eljárásával, ügyintézési metodikájával összemérve ítélik meg.

Tekintsük át röviden, hogy milyen elvárások fogalmazhatók meg egy „jó” közigazgatási ügyintézéssel és azon keresztül egy „jó” közigazgatási eljárási szabályozással szemben!

Ad a) A különböző közigazgatási eljárási modellek bemutatása során láthattuk, hogy teljesen letisztult és a legtöbb vagy minden állam által követett modell nincs. A *hazai közigazgatási eljárásjog egyik karakterisztikus sajátossága* ugyanakkor az *általánosság*. Ennek megfelelően támogatandó az Ákr. arra vonatkozó célkitűzése, hogy pontosan lehatárolja azokat a szabályokat, amelyek ténylegesen minden hatósági eljárás lefolytatásához szükségesek. Nem szerencsés azonban, ha bizonyos általános vagy annak vélt rendelkezéseket a jogalkotó később mégsem tart annyira fontosnak, hogy az általános kódex szintjén szabályozza

²¹ BOROS 2016a, 1.

azokat, sőt bizonyos esetekben a korábbi általános szabályok viszonylag gyorsan ügyviteli szabályokká degradálódnak.

Ad b) Nemcsak a közigazgatási hatósági eljárás, de a teljes jogrendszer megszilárdulását, kiszámíthatóságát szolgálja a *stabilitás*, vagyis a jogrendszer legfontosabb pilléreit alkotó jogszabályok hosszú időn keresztül változatlansága. Ennek nem kedveznek az ötletszerű módosítások, illetve az eredményprodukálási kényszer sem. Ez a közigazgatási eljárásjog tekintetében fokozottabban érvényesül, ugyanis a jogalkotói paradigmaváltások alapjaiban rengetik meg a közigazgatás működését. Ezzel szorosan összefügg a *kiszámíthatóság* kérdése is: a jogbiztonság ugyanis azt is megköveteli, hogy az egyes közigazgatási jogintézmények kiszámíthatók legyenek;²² ebbe az is beletartozik, hogy a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokat, a lezárt jogviszonyokat a jogbiztonság védi: az igazságosságnál előrébb való a stabilitás, ezért bizonyos idő után az állam eltekint a meghaladott kérdések vizsgálatától.²³

Fontos ugyanakkor azt is kiemelni, hogy az ágazati anyagi jogi normák stabilitása nagymértékben meghatározza az általános eljárásjogi szabályok érvényesülését. Mindkét szegmens egyetlen dologtól függ csupán: a *jogalkotói fejelemtől*.

Ad c) A gyorsaság nem lehet elsődleges elvárás: vagyis az nem mehet a szakszerűség rovására. A közigazgatási hatóságokkal szemben támasztott legalapvetőbb követelmény, hogy a jogszerűség alapelvének keretein belül érvényesítsék az állami akaratot. Ehhez megfelelően tárják fel a tényállást, és gondosan kimunkált döntésben fogalmazzák meg a megállapításaikat. A határidők természetesen fontosak, azonban azokat úgy kell meghatározni, hogy teljesíthetőek és kikényszeríthetőek legyenek, és elmulasztásuk megfelelőképp szankcionálható legyen.

Ad d) A szabályozás megfelelősége önmagában nem elegendő. Feltétlenül szükséges a jogalkalmazók megfelelő szintű támogatása mind a jogalkotó, mind a tudomány szempontjából. Kiemelendő kezdeményezésnek tekinthető, hogy 2018-ban létrejött a *Közigazgatási Eljárási Jogi Egyesület*, amely a közigazgatási eljárásjoggal foglalkozók szakmai szervezeteként a jogalkalmazók munkájának segítésére hivatott.

Emellett úgy véljük, hogy a különböző joggyakorlat-elemző bizottságok, munkacsoportok munkája sem haszontalan. Ezt az Ákr. vonatkozásában még inkább megfontolandónak tartjuk. A megoldás nem ismeretlen a közigazgatási eljárásjogban, hiszen az Et.-hez is állásfoglalásokat bocsátott ki a Minisztertanács.²⁴

Megnehezíti a tudományos kutatást, hogy *nem állnak rendelkezésre közzétett ügyfélforgalmi statisztikák*, noha a bíróságok esetében már évek óta elemezhetjük a közigazgatási hatósági határozatok bírósági felülvizsgálatának tapasztalatait.

Jelen kutatásunk során is hiátus érezhető az átfogó adatok és azok elemzése folytán, de számos próbálkozásunk ellenére aktuális adatok beszerzése tekintetében nem jártunk sikerrel.

²² 9/1992. (I. 30.) AB határozat.

²³ Az alapvető jogok biztosának 2015. évi jelentése.

²⁴ Lásd ehhez a 3270/1966. sz. Korm. határozatot.

Ad e) A közigazgatási eljárási kódexek mint az állami működés egyik sarkalatos alapszabályai hatást gyakorolnak a közigazgatásban dolgozók szakmai attitűdjeire is. A hatósági ügyintézés ugyanis együtt él, együtt lélegzik az eljárási törvénnyel. Egymásra is hatást gyakorolnak, együtt is fejlődnek. 1976-ban *Fonyó Gyula* a már említett művében kiemelte, hogy az Et. „hatályba lépése nemcsak a törvényesség megszilárdítását segítette elő, hanem megnyílt az út az egységes szemlélet előtt is: a közigazgatás jelentőségére ráterelte a figyelmet, rávilágított a hatósági ügyintézés és a hatósági kapcsolatok összefüggéseire, kezdetét vette egy olyan folyamatnak, amely az államigazgatás racionalizálását szolgálja azóta is, az egyszerűsítés, korszerűsítés, továbbfejlesztés igényével”.²⁵ Ezek a mondatok ma is helytállóak. Az általunk kiemelt stabilitás nem azt jelenti, hogy az eljárási kódex köbe vésett, megváltoztathatatlan szabályokkal bír: hiszen annak idomulnia kell a mindenkori társadalmi, technikai fejlődéshez, az adott kor kihívásaihoz, azonban az egy-egy ágazati érdek mentén megvalósuló módosítások, a gyakori paradigmaváltások, a kódex alapjait jelentő jogintézmények ki- vagy épp beiktatásával a törvény erodálódik.

Ad f) A hatósági munka színvonalát értelemszerűen nem csak egy vagy több jogszabály milyensége határozza meg. A hatósági ügyintézők milyensége, szakképzettsége, hozzáállása, a személyek alkotta szervezet hatékony működése is jelentősen befolyásolja a közigazgatási hatósági eljárás milyenségét. Ahogyan arra már utaltunk, a Jó Állam Jelentés felmérései alapján az ügyfelek alapvetően elégedettek a hatósági ügyintézővel. Az állampolgár vagy az ügyintézővel találkozik a hatósági ügyek intézése során (személyesen vagy írásban), vagy a különböző elektronikus ügyintézési felületekkel. Úgy is mondhatjuk, *hogy ők/ezek a közigazgatási hatósági ügyintézés vagy másként fogalmazva az állampolgárral szemben megjelenő állam arcai. Óhatatlanul szükséges tehát szakképzett és stabil ügyintézői állomány biztosítása, akiknek megfelelő az anyagi és az erkölcsi megbecsülése.*²⁶

Azt is említettük, hogy az elektronikus ügyintézés az Eüsztv. és az ehhez idomuló ágazati jogszabályokkal együtt jelentős eredményeket hozott 2018. január 1-jétől: számos ügyet lehet elektronikus úton különböző elektronikus platformokon intézni. A probléma egyelőre ezzel kapcsolatban is többértű: az ügyintézés nem minden ágazatban és nem minden eljárásban elektronizált, és számos esetben néha még a hatóságok sem rendelkeznek a kellő technikai feltételekkel (például az elektronikus úton lebonyolítandó megkeresések teljesítéséhez szükséges digitalizációs eszközök hiánya vagy éppen a digitalizált dokumentumok eltérő minősége okoz problémát a gyakorlatban). Az elektronikus megoldások igen előremutatók, azonban ha most szeretnénk megkeresni egy honlapon, hogy pontosan mit, hogyan és hol lehet elektronikusan intézni, nem találunk használható felületet, mert azok különböző honlapokon keresztül érhetők el. Jelentős kérdés emellett ennek az ügyféloldali problematikája is, hiszen a lakosság digitális felkészültsége, illetve az e-ügyintézés technikai feltételei sok helyen hiányoznak.

Ad g) Arra is utaltunk, hogy az állam által nyújtott szolgáltatások az állampolgár szemében nem szegmentálódnak úgy, mint a közigazgatási joggal foglalkozók esetében: az állampolgár

²⁵ FONYÓ 1979, I. 714.

²⁶ Lásd ehhez: MOLNÁR István (1985): A hatósági munka színvonalát befolyásoló tényezők. *Állam és Igazgatás*, 35. évf. 10. sz. 928.

az államot látja, és azt értékeli, amit közzolgáltatásként az államtól kap. Nem foglalkozik azzal, hogy azt hatósági ügyintézés, postai vagy közüzemi szolgáltatás, közösségi közlekedés vagy az oktatás, az egészségügy szolgáltatói oldaláról milyen szervezetben és eljárásrend szerint kapja. Számára az érdekes, hogy ezeket az állam valamely „szervétől” gyorsan, minél olcsóbban, ha egy mód van rá, személyes megjelenés nélkül megkapja. Éppen ezért ismételten hangsúlyozzuk, hogy az állami eljárásokat komplexitásában kell vizsgálni: megfontolandó például, hogy minden típusú állami „szolgáltatás” egy ügyintézési ponton legyen intézhető. A jövőnek efelé kell haladnia: olyan ügyintézési felület vagy ügyfélszolgálat kell, ahol meg lehet venni a buszjegyet a BKV-ra, be lehet fizetni a közüzemi számlát, be lehet jelentkezni a háziorvoshoz időpontra előre stb.

A kötet szerzői

Balogh-Békesi Nóra • Dr., jogi diplomáját 1988-ban szerezte a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán. Ezt követően közel másfél évtizedig a helyi és a központi közigazgatásban dolgozott. 2002-től vesz részt a jogi egyetemi oktatásban. 2004-ben európai jogi szakjogász (LL.M.) végzettséget, 2008-ban PhD-fokozatot szerzett. Jelenleg egyetemi docens a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán és a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Karán. Az *Acta Humana* tudományos folyóirat szerkesztőségének tagja. Monográfia és tudományos cikkek szerzője, egyetemi tankönyvek társszerzője.

Balogh Gyöngyi • Dr., elsőként elvégezte az akkori Államigazgatási Főiskolát, majd 2010-ben diplomázott a József Attila Tudományegyetemen jogászként. Kodifikációs szakjogász végzettségét az ELTE-n szerezte. Szakmai tapasztalatait főként az Országgyűlési Biztosok Hivatalában alapozta meg az adatvédelmi biztos munkatársaként, ahol mind adatvédelemmel, mind információszabadsággal foglalkozott. Jelenleg a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság munkatársa, az Adatvédelmi Főosztály főosztályvezetője.

Bencsik András • Dr. habil., PhD, egyetemi adjunktus (ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék). Számos hazai és külföldi (angol nyelvű) publikáció szerzője. 2015-ben jelent meg *A közigazgatás törvényességétől a technológiai innovációig* című monográfiája. 2015 januárja és 2016 januárja között az Általános Közigazgatási Rendtartásról szóló törvényt előkészítő Kodifikációs Bizottság tagja volt. Tagja a Public Governance, Administration and Finances Law Review bírálóbizottságának. Az MTA köztestületi tagja.

Bokor Csaba • Dr., jogász, adótanácsadó, nemzetközi okleveles adószakértő. A Pénzügyminisztériumban kezdte munkáját, később a Német Szövetségi Pénzügyminisztériumban (Berlin), majd a Német Állandó Képviselő Pénzügyi Osztályán (Brüsszel) is eltöltött közel egy évet. Jelenleg a NAV jogi és felügyeleti szakfőigazgatója. Az adózás rendjével és adóigazgatással kapcsolatos széles körű oktatási tapasztalattal rendelkezik, emellett számos szakterületi cikk és könyv (társ)szerzője, lektora.

Boros Anita • Dr. habil., 2001-ben végzett a Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetemen igazgatásszervezőként, majd 2005-ben az Eötvös Loránd Tudományegyetemen jogász diplomát szerzett. 2009-ben jogi szakvizsgát tett, ezzel egyidejűleg a Károli Gáspár Református Egyetem Doktori Iskolájában az Állam- és Jogtudományok Doktoraként PhD tudományos fokozatot szerzett. 2010 óta az Andrássy Gyula Német Nyelvű Egyetem Összehasonlító Állam- és Jogtudományi Szakjogász (LL.M.) titulusát is birtokolja, 2016-ban habilitált. Jelenleg a Nemzeti Közzolgálati Egyetem egyetemi docense, az Innovációs és Technológiai Minisztérium államtitkára, a Közigazgatási Eljárási

Jogi Egyesület elnöke, a Magyar Jogász Egylet tagja. Közel 160 db főként önálló mű szerzője (www.mtmt.hu; mtmt-azonosító: 10014088), számos önállóan jegyzett tárgy oktatója, doktorandusz hallgatók témavezetője. Több kitüntetés birtokosa (Pro Regio díj, miniszteri elismerés), hazai és nemzetközi tudományos konferenciák rendszeres előadója, szervezője. Kutatási területe a közigazgatási (hatósági) eljárásjog, az európai közigazgatási eljárásjog, a közbeszerzések joga és az állami vagyongazdálkodás.

Csink Lóránt • Dr., diplomáját 2003-ban, PhD-fokozatát 2008-ban a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán szerezte, ahol 2003-tól 2011-ig tanított alkotmányjogot és összehasonlító alkotmányjogot. 2011-től a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának oktatója. Korábban számos, az alkotmányjoghoz kapcsolódó intézmény munkatársa (Országgyűlés, Köztársasági Elnöki Hivatal, Alkotmánybíróság, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Adatvédelmi Biztos Irodája). Jelenleg az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalában osztályvezető. Számos, főként önálló mű szerzője (www.mtmt.hu; mtmt-azonosító: 10026952), a PPKE JÁK doktorandusz hallgatóinak témavezetője.

Darák Péter • Dr., 1987-ben végzett a Pécsi Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán. Pályáját a Zalaegerszegi Városi Ügyészségen kezdte. 1991-ben kapott bírói kinevezést a Zalaegerszegi Városi Bíróságra, polgári és közigazgatási ügyekben. Érdeklődésének középpontjában a pénzügyi jog, a környezetvédelmi jog és a közigazgatási bíráskodás szervezeti és eljárási kérdései állnak. 1999-ben a Legfelsőbb Bíróságon berendelt bíróként teljesített szolgálatot, 2000-től kezdve a Legfelsőbb Bíróság bírója. Az Országgyűlés 2011. december 13-án választotta a legfőbb bírói szerv, a Kúria elnökévé, e hivatalát 2012. január 1-je óta tölti be. Hosszú idő óta aktív résztvevője a hazai jogászképzésnek: az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán pénzügyi jogot tanít, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem jogi karán az ingatlanforgalmi szakjogász képzés vezetője. Több közigazgatási jogi és pénzügyi jogi konferencia meghívott előadója, e témakörökben rendszeresen publikál. Tárgyalóképes szinten beszél németül és angolul.

Fábián Adrián • Dr. habil., PhD, habilitált egyetemi docens. 2002-ben szerezte jogász oklevelét a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán (PTE ÁJK). 2008-tól 2018-ig a PTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék vezetője. 2013. szeptember 30-án az Országgyűlés a Nemzeti Választási Bizottság tagjává választotta. 2018. május 16-tól a PTE ÁJK dékánja. Négy könyve és több mint százharminc írása jelent meg hazai és külföldi kiadványokban.

Gyergyák Ferenc • Dr., LL.M., igazgatásszervező, jogász, szabályozási (kodifikációs) szakjogász, címzetes egyetemi docens (PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék), mesteroktató (NKE ÁNTK Szakigazgatási és Szakpolitikai Intézet), a Közigazgatási Eljárási Jogi Egyesület (KEJE) alelnöke, a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ) főtitkára. Az *Új Magyar Közigazgatás* szakmai-tudományos folyóirat főszerkesztője. Számos, főként önálló mű szerzője (www.mtmt.hu; mtmt-azonosító: 10040944).

Horváth E. Írisz • Dr., a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának oktatója, fokozatát 2018-ban szerezte polgári eljárásjogból, fő kutatási területei a kis értékű követelések perbeli érvényesítése és a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata.

Huszárné Oláh Éva • Dr., 1959-ben született. Diplomáját az ELTE ÁJK-n szerezte meg 1985-ben. A társadalombiztosítás területén végzett jogtanácsosi munkát követően lett bíró. A kezdetektől közigazgatási ügyekre kijelölt bíróként dolgozik, jelenleg a Kúria Közigazgatási Munkaügyi Kollégiumában, továbbá óraadó az ELTE ÁJK Pénzügyi Jogi Tanszéken.

Józsa Fábián • Dr., jogász, címzetes egyetemi docens (PPKE JÁK). Különböző közigazgatási beosztásokban dolgozott önkormányzati és területi kormányzati szerveknél. 1990–1994 között országgyűlési képviselő, az Önkormányzati Közigazgatási Rendszert és Belbiztonsági Bizottság alelnöke. 1993–94-ben a Belügyminisztérium politikai államtitkára. Jelenleg Budapest Főváros Kormányhivatala Jogi és Koordinációs Főosztályának vezetője. A Fővárosi Államigazgatási Kollégium tagja, a Hatósági Igazgatási Munkacsoport vezetője. A Közigazgatási Eljárásjogi Egyesület (KEJE) alelnöke.

Jugovits Károly • a Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2013-ban és 2015-ben végzett hallgatója, egyetemi tanulmányai alatt tudományos diákköri titkár, demonstrátor, a Magyar Zoltán Szakkollégium elnöke, jelenleg alumni-tagja. 2010–2015 között háromszoros TDK-helyezett, kétszeres köztársasági ösztöndíjas, a Magyar Zoltán Népfőiskolai Társaság Magyar Zoltán Közigazgatási Díjának, a HÖÖK Unus Pro Omnibus Díjának és az EMMI Nemzet Fiatal Tehetségeiért Ösztöndíjának birtokosa. Jelenleg az NKE Mérési és Módszertani Iroda szakértője, a Belügyminisztérium és a Miniszterelnökség megbízott kutatója, a Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Doktori Iskola doktorandusz hallgatója és óraadó.

Kiss Rebeka • a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Karának másodéves BA-hallgatója. Tagja a Magyar Zoltán Szakkollégiumnak. 2017-ben szakmai gyakorlatot végzett az Emberi Erőforrások Minisztériuma Szociálpolitikáért Felelős Helyettes Államtitkárság Szociális és Gyermekejóléti Szolgáltatások Főosztályán, valamint az Országgyűlés Hivatalának Törvényhozási Igazgatóságán. 2018-ban dékáni dícséretben részesült a X. Országos Polgári Jogi Jogesetmegoldó Versenyen az NKE ÁNTK képviseletében való részvételért és az ott, felperesi pozícióban elért II. helyezéért. Jelenleg a Kilényi Géza Egyetemi Kutatóműhely tagja.

Koi Gyula • Dr., PhD, jogász, igazgatásszervező, tudományos főmunkatárs (NKE ÁNTK Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék); tudományos munkatárs (ELKH [korábban: MTA] TK Jogtudományi Intézet). PhD-doktori tudományos fokozatát összehasonlító közigazgatás-elméletből szerezte. Az Országgyűlés Mentelmi Bizottságának állandó szakértője 2005 óta. Kutatási és szakterületei: közigazgatás-elmélet; összehasonlító közigazgatási jog. Három önálló monográfia, háromszáz publikáció és konferenciaelőadás fűződik a nevéhez, ezek közül közel harminc angol, francia, kínai, német, szlovák, valamint ukrán nyelven jelent meg (www.mtmt.hu/mtmt-2; mtmt-azonosító: 10015007).

Menyhárt Zsolt • A Nemzeti Közszerződési Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola doktorjelöltje, a Kilényi Géza Egyetemi Kutatóműhely kutatója, a Fiatal Szakértői Rendszer szakértője. Kutatási területe az Európai Unió szakpolitika-alkotása, az európai kormányzás, az uniós közigazgatási eljárásrendek, továbbá a kohéziós politika a regionális, illetve határmenti együttműködés aspektusában.

Németh Ilona • Dr., a Kossuth Lajos Tudományegyetem Bölcsészettudományi Karán történelem szakon végzett. Jogász diplomáját a Miskolci Egyetemen szerezte. Választási szakértő és helyi jogszabályszerkesztő szakjogász. Debrecen Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalában dolgozik osztályvezetőként.

Patyi András • Prof. Dr., a gyulai Erkel Ferenc Gimnáziumban érettségizett. A József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán szerzett jogi doktori diplomát, majd 2002-ben szerzett PhD tudományos fokozatot a Pécsi Tudományegyetemen. 1994. január 1-től egyetemi tanársegéd volt a SZTE (JATE) Közigazgatási Jogi és Pénzügyi Jogi tanszékén, 1997. december 1-től ugyanott egyetemi adjunktus. 2003. július 1-től a Széchenyi István Egyetem docense, megbízott, 2004. január 1-től kinevezett tanszékvezető a Közigazgatási Jogi és Pénzügyi Jogi Tanszéken 2011-ig. 2007. január 1. és 2008. március 17. között a Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar megbízott oktatási dékánhelyetteseként dolgozott. 2011. november 3-án a köztársasági elnök egyetemi tanárrá nevezte ki. 2013 és 2018 között a Nemzeti Választási Bizottság (NVB) elnöke, 2014 és 2018 között az Államreform Bizottság elnöke, 2016 és 2018 között a Nemzeti Közszerződési Egyetem (NKE) rektora volt. Jelenleg a Kúria önkormányzati tanácsának elnöke és a Nemzeti Közszerződési Egyetem egyetemi tanára. Közel 180 db, főként önálló mű szerzője (www.mtmt.hu; mtmt-azonosító: 10013253), doktorandusz hallgatók témavezetője. Kutatási területe a közigazgatás alkotmányos meghatározottsága, a bírói jogvédelem szerepe a közigazgatásban, közigazgatási eljárásjog, összehasonlító közigazgatási jog, jó közigazgatás és a közigazgatási jog elmélete.

Sáfrán József • a Nemzeti Közszerződési Egyetem Hadtudományi Doktori iskolájának hallgatója, doktorjelöltje. Korábban részt vett a Magyar Ifjúsági Atlanti Tanács munkájában. Kutatási területe a nemzetbiztonság, nemzetbiztonsági rendszerek, magyar nemzetbiztonsági rendszer. Hadnagyként szerelt le, jelenleg civilként dolgozik. A felsorolt témákban több tudományos értekezést is publikált. Doktori disszertációjának elkészítése során hazánk nemzetbiztonsági rendszerének 21. századi sajátosságait kutatja az információs társadalom tükrében. A Kilényi Géza Kutatóműhelyben folytatott munkájával a Jó állam koncepciójának megteremtéséhez igyekszik hozzájárulni és a saját kutatási területéhez ötleteket meríteni.

Szekeres Antal • Dr., jogász, Debrecen MJV Önkormányzata címzetes főjegyzője. Szakmai életútja során több vezető munkakört töltött be mind az önkormányzati igazgatásban, mind pedig az államigazgatásban. Számos szakmai publikáció szerzője, az Új Magyar Közigazgatás szakmai-tudományos folyóirat szerkesztőbizottságának tagja. A Megyei Jogú Városok Szövetsége Jegyzői Kollégiumának elnökeként országos szinten képviseli az önkormányzatok érdekeit.

Szilvász György Péter • Dr., tanársegéd, jogi végzettségét a PPKE Jog- és Államtudományi Karán szerezte 2004-ben, majd 2007-ig a Rendőrtiszti Főiskolán dolgozott tanársegédként. 2007 és 2009 között minisztériumban jogi szakreferens, azt követően újra oktató a Rendőrtiszti Főiskolán, majd jogutód intézményében, a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Rendészettudományi Karán. Jogi szakvizsgáit 2008-ban fejezte be, rendszeresen részt vesz a közigazgatási és a rendészeti szakvizsgáztatásban. Elsősorban közjogi tantárgyak oktatója.

Szólik Eszter • 2013-ban a Nemzeti Közzolgálati Egyetemen európai és nemzetközi igazgatásszervezőként végzett, 2015-ben közigazgatási szakvizsgát tett. 2015 és 2017 között a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium Vagyongazdálkodásért Felelős Helyettes Államtitkárság titkársági referenseként tevékenykedett. 2016-ban miniszteri elismerést, szakmai tanácsadói címet kapott, jelenleg a Kilényi Géza Egyetemi Kutatóműhely, valamint a Közigazgatási Eljárási Jogi Egyesület titkára.

Tamás András • Prof. Emeritus Dr., az állam- és jogtudományok kandidátusa (1974), majd (akadémiai) doktora (1990). Több évtizedes bírói és közigazgatási (kodifikációs), illetve tudományszervezési gyakorlattal rendelkezik. Több egyetemen oktatott állam- és jogelméletet, valamint közigazgatási jogot, így többek közt az ELTE, a JATE, a KRE és a PPKE jogi karain is. Az Államigazgatási Főiskola és jogutód intézményeinek oktatója is, jelenleg a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Karának professor emeritusa. Több mint százötven közleménye jelent meg, számos ezek közül idegen nyelven.

Turkovics István • Dr., PhD, jogász, egyetemi adjunktus (ME ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék). Kutatási területe: közigazgatási eljárásjog, a közigazgatás szervezetrendszere, közigazgatási ágazati szakpolitikák. PhD-doktori értekezését *A közigazgatási eljárásjog jogorvoslati rendszere Magyarországon* címmel 2012-ben védte meg.

Váczi Péter • Dr., PhD, jogász, egyetemi docens (SZIE DFÁJK Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszék). Az oktatás mellett ügyvédként praktizál, a Váczi Ügyvédi Iroda alapítója és tagja. Kutatási területe az alkotmányos közigazgatás témaköre, doktori disszertációja a jó közigazgatási eljárás alkotmányos korlátait elemzi.

Varga Zs. András • Prof. Dr., az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán végzett 1995-ben. 1995 és 2000 között az országgyűlési biztos hivatalában dolgozott, 1999-től 2000-ig hivatalvezetőként. 2000-től 2006-ig és 2010-től 2013-ig a legfőbb ügyész helyettese, 2006 és 2010 között címzetes főtanácsos ügyész, 2013 után címzetes főügyész a Legfőbb Ügyészségen. 2013 októbere óta az Európa Tanács Velencei Bizottságának a magyar tagja. 2004 óta tanít alkotmányjogot és közigazgatási jogot a PPKE Jog- és Államtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszékén, 2008. júniustól tanszékvezető, 2013 és 2016 között a kar dékánja. 2003-ban doktorált (PhD), 2010-ben habilitált. 2012 szeptemberében egyetemi tanár lett. Az Országgyűlés 2014 szeptemberében választotta az Alkotmánybíróság tagjává.

Vecsera Judit • Dr., 2001-ben szerzett közgazdász diplomát a Veszprémi Egyetem Mérnöki Karán, 2003-ban egyetemi szakközgazdászként végzett a Nyugat-Magyarországi Egyetem Közgazdaságtudományi Karán. 2006-tól mérlegképes könyvelő, 2008-tól okleveles könyvvizsgáló végzettséggel rendelkezik. 2016-ban az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán szerzett diplomát. 2016 júliusától az alapvető jogok biztosának munkatársaként jogi főreferensi pozíciót tölt be.

Vincze-Csapó Emese • Dr., 1994-ben végzett az Államigazgatási Főiskolán igazgatásszervezőként, majd 2006-ban az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán jogász diplomát szerzett. 2009-óta az Eötvös Lóránd Tudományegyetem Jogi Továbbképző Intézet európai üzleti szakjogász titulását is birtokolja. 2014-ben jogi szakvizsgát tett. Jelenleg az Igazságügyi Minisztérium jogi szakreferense, közigazgatási tanácsadója. Szakterülete a közigazgatási (hatósági) eljárásjog és a közigazgatási bírósági eljárásjog. Főbb tevékenysége a szakterületével összefüggő kodifikáció, jogszabálytervezetek közigazgatási jogi és közigazgatási perjogi szempontú véleményezése, jogi állásfoglalások készítése, jogi, szakmai tanulmányok és szakmai oktatóanyagok készítése.

Felhasznált irodalom

- ÁDÁM Antal (2004): A közjogi szerződésekről. *Jura*, 10. évf. 1. sz. 5–17.
- ALBRECHT László (1966): A hatósági jogkörök rendezésének és az eljárások egyszerűsítésének néhány kérdése. *Állam és Igazgatás*, 16. évf. 4. sz. 319–333.
- ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett (2016): *Magyar közigazgatási jog – Általános Rész 2*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.
- ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – PRIBULA László – VESZPRÉMI Bernadett (2017): *Közigazgatási eljárások*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.
- ÁRVAI Béla – MITERMAYER Ödön (2001): Tény és jog a bizonyítási eljárásban. *Magyar Jog*, 48. évf. 7. sz. 412–417.
- Az Ákr. legfontosabb újításai és vívmányai (2017). Forrás: <https://jogaszvilag.hu/szakma/az-akr-legfontosabb-ujitasai-es-vivmanyai/> (A letöltés dátuma: 2018. 05. 15.)
- Az ítéleti bizonyosság elméleti és gyakorlati kérdései (2017). Kúria Joggyakorlat-elemző Csoport. Összefoglaló vélemény. Forrás: https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/ossze-fogl_velemen_y_iteleti_bizonyossag.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 20.)
- Az új Ket. (Ákr.) legjelentősebb újításai. Forrás: http://novissima.blog.hu/2016/06/08/az_uj_ket_akr_legjelentosebb_ujitasai (A letöltés dátuma: 2018. 06. 25.)
- B. KOVÁCS Mária (1995): *A magyar jogi szaknyelv a 18–19. század fordulóján*. Miskolc, Miskolci Egyetem.
- BAJORY Pál (1976): Államigazgatási út – bírósági út egyes kérdései. *Állam és Igazgatás*, 26. évf. 3. sz. 233–240.
- BALÁZS István (2017): A közigazgatási hatósági eljárás kialakulásának folyamata és a nagy szabályozási rendszerek. In ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – PRIBULA László – VESZPRÉMI Bernadett: *Közigazgatási eljárások*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó. 45–48.
- BALLA Péter (1992): Ügyfélegyenlőség, szabad bizonyítás. (Anomáliák a szakértői bizonyításban). *Magyar Jog*, 39. évf. 2. sz. 98–99.
- BALOGH Jenő – EDVI ILLÉS Károly – VARGHA Ferenc (1897–1900): *A bűnvádi perrendtartás magyarázata. I–IV. kötet*. Budapest, Grill.
- BALOGH Zsolt – DARÁK Péter – LEHÓCZKI Balázs – SZABÓ Annamária Eszter – SZÉPLAKI-NAGY Gábor (2017): Felsőbírósági Jogesetek. *Új Magyar Közigazgatás*, 10. évf. 1. sz. 70–86.
- BALOGH-BÉKESI Nóra (2015): A tisztességes ügyintézéshez és a tisztességes eljáráshoz való jog. In GERENCSÉR Balázs – BERKES Lilla – VARGA Zs. András szerk.: *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései*. Budapest, Pázmány Press. 53–66.
- BALOGH-BÉKESI Nóra (2016): Alapelvek a közigazgatási hatósági eljárásban. *Új Magyar Közigazgatás*, 8. évf. 4. sz. 12–17.
- BALOGH-BÉKESI Nóra (2018a): A közigazgatási eljárásjog alapelvei, hatálya. In BOROS Anita – DARÁK Péter szerk. (2018): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*.

- Budapest, NKE (elektronikus kiadvány). Forrás: https://akk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/%C3%81kr.%20tk._1.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 25.) 29–46.
- BALOGH-BÉKESI Nóra (2018b): Az Ákr. alapelvei, hatálya. In BOROS Anita – DARÁK Péter szerk.: *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest, NKE (elektronikus kiadvány). Forrás: https://akk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/%C3%81kr.%20tk._1.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 25.) 36–47.
- BALOGH-BÉKESI Nóra (2018c): Tisztességes eljárás a közigazgatási bírói gyakorlatban. In AUER Ádám – BERKE Gyula – GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán szerk.: *Ünnepi kötet a 65 éves Kiss György tiszteletére. Liber amicorum in honorem Georgi Kiss aetatis suae LXV*. Budapest, Dialóg Campus. 61–77.
- BALOGH-BÉKESI Nóra – BALÁZS István – BOROS Anita (2017): Közigazgatási eljárási jog az Európai Unióban – ReNEUAL Modell Szabályok értékelése: I. Könyv Általános rendelkezések. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2017/2. klsz. 20–61.
- BALOGH-BÉKESI Nóra – POLLÁK Kitti – VÉRESY László – NASZLADI Georgina – ROTHERMEL Erika (2018): A jogorvoslat. In BOROS Anita – DARÁK Péter szerk. (2018): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest, NKE (elektronikus kiadvány). Forrás: https://akk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/%C3%81kr.%20tk._1.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 25.) 224–270.
- BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold (2013): Alapelvek és alapvető rendelkezések. In BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – KOVÁCS András György – ASZALÓS Dániel szerk.: *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*. Budapest, CompLex. 21–127.
- BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – KOVÁCS András György – ASZALÓS Dániel szerk. (2013): *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*. Budapest, CompLex.
- BARTA Attila (2017): Az Ákr. hatálya. In ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – PRIBULA László – VESZPRÉMI Bernadett: *Közigazgatási eljárások*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó. 58–62.
- BAUMGARTEN Nándor (1917): *Jogerő a közigazgatási eljárásban*. Budapest, Grill.
- BENDE-SZABÓ Gábor (2008): A végrehajtás. KILÉNYI Géza szerk.: *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*. Budapest, CompLex.
- BENDE-SZABÓ Gábor (2009): Jogorvoslat és döntés-felülvizsgálat. In KILÉNYI Géza szerk.: *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, CompLex. 346–348.
- BENEDEK Károly (1964): A polgári jog legfontosabb alapelvei. *Jogtudományi Közöny*, 19. évf. 12. sz. 630–636.
- BENKŐ Loránd főszerk. – KUBINYI László – PAPP László szerk. (1967–1984): *A magyar nyelv történeti-etimológiai szótára* II. H–O. Budapest, Akadémiai.
- BERÉNYI Sándor – MADARÁSZ Tibor – TOLDI Ferenc (1975): *Államigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, BM.
- BITSKEY Botond – TÖRÖK Bernát szerk. (2015): *Az alkotmányjogi panasz kézikönyve*. Budapest, HVG-ORAC.
- BÓDINÉ BELIZNAI Kinga (2017): Wlassics Gyula a Közigazgatási Bíróság élén (1906–1933). *Miskolci Jogi Szemle*, 12. évf. 2. sz. 105–123.
- Id. BOÉR Elek (1910): *A közigazgatási intézkedések jogereje*. Budapest, Grill.
- Id. BOÉR Elek (2017) [1907]: *Közigazgatási bíráskodás. Trócsányi László bevezető tanulmányával*. Budapest, Dialóg Campus. Államtudományi Klasszikusok 2.

- BONNIN, Charles-Jean Baptiste (1808): *De l'importance et de la nécessité d'un Code administratif*. Paris, Garnery.
- BORBÁS Beatrix (2014): Az immunitási tünetekről az állami kárfelelősség terén – az új Ptk. felsejülő fényeinek. *Magyar Jog*, 64. évf. 5. sz. 268–278.
- BOROS Anita (2006a): Bizonyítás az osztrák közigazgatási eljárásban. *Magyar Közigazgatás*, 56. évf. 9. sz. 531–541.
- BOROS Anita (2006b): Új jogintézmények a Ket. bizonyítási rendszerében. *Jogtudományi Közlöny*, 61. évf. 11. sz. 417–433.
- BOROS Anita (2008a): *Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban*. PhD-értekezés. Budapest, KRE ÁJK. Forrás: http://corvina.kre.hu:8080/phd/Boros_Anita090113.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 19.)
- BOROS Anita (2008b): Bizonyítás a német közigazgatási eljárásban. *Jogtudományi Közlöny*, 63. évf. 11. sz. 562–569.
- BOROS Anita (2010a): A Ket. és a Ket.-novella valamint az iparjogvédelmi eljárások viszonya. *Új Magyar Közigazgatás*, 4. évf. 5. sz. 10–22.
- BOROS Anita (2010b): A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 2011. január 1-jétől módosuló (legfontosabb) rendelkezései. *Új Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 12. sz. 5–8.
- BOROS Anita (2010c): Ausztria. In BOROS Anita: *Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban I. A közigazgatási bizonyítás elmélete. II. A közigazgatási bizonyítás gyakorlata*. Budapest, Magyar Közlöny. I. 97–106.
- BOROS Anita (2010d): *Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban I. A közigazgatási bizonyítás elmélete. II. A közigazgatási bizonyítás gyakorlata*. Budapest, Magyar Közlöny.
- BOROS Anita (2010e): Bizonyítás az Amerikai Egyesült Államok közigazgatásában. BOROS Anita: *Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban I. A közigazgatási bizonyítás elmélete. II. A közigazgatási bizonyítás gyakorlata*. Budapest, Magyar Közlöny. I. 140.
- BOROS Anita (2010f): Bizonyítás az angol jogrendszer közigazgatásában. In BOROS Anita: *Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban I. A közigazgatási bizonyítás elmélete. II. A közigazgatási bizonyítás gyakorlata*. Budapest, Magyar Közlöny. I. 136–137.
- BOROS Anita (2010g): *Bizonyítás Nyugat-Európa egyes államaiban*. In BOROS Anita: *Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban I. A közigazgatási bizonyítás elmélete. II. A közigazgatási bizonyítás gyakorlata*. Budapest, Magyar Közlöny. 116–117.
- BOROS Anita (2010h): Csehország. In BOROS Anita: *Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban I. A közigazgatási bizonyítás elmélete. II. A közigazgatási bizonyítás gyakorlata*. Budapest, Magyar Közlöny. 131.
- BOROS, Anita (2010i): Europeanization of Administrative Law with a View to Hungary. *The Romanian Review of European Governance Studies*, Vol. 2. No. 4. 19–36.
- BOROS Anita (2010j): Lengyelország. In BOROS Anita (2010): *Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban I. A közigazgatási bizonyítás elmélete. II. A közigazgatási bizonyítás gyakorlata*. Budapest, Magyar Közlöny.
- BOROS Anita (2010k): Nyitott kérdések, joghézagok, értelmezési problémák a hatályos közigazgatási eljárásjogi törvényben. *Önkormányzati Hírlevél*, 16. évf. 11–12. sz.
- BOROS Anita (2011a): A hatóság vizsgálatának terjedelme a tényállás tisztázása során – az okirati bizonyítás és az alapelvek kapcsolata. *Közigazgatás a gyakorlatban*, 1. évf. 10. sz.

- BOROS Anita (2011b): A közigazgatási jog és a közigazgatási eljárásjog európaizálódása. *Jogtudományi Közlöny*, 66. évf. 3. sz. 175–185.
- BOROS Anita (2011c): Az ügyféli minőség megállapítása a közigazgatási hatósági eljárásban. *Közigazgatás a gyakorlatban*, 1. évf. 5. sz. 3–4.
- BOROS Anita (2011d): Határozat avagy végzés? – Vagy egyik sem (II.). *Közigazgatás a gyakorlatban*, 1. évf. 4. sz. 8–9.
- BOROS Anita (2011e): Közigazgatási vagy közigazgatási hatósági ügy? *Közigazgatás a gyakorlatban*, 1. évf. 11. sz.
- BOROS Anita (2012a): A túlszabályozás csapdájában – A Ket. általános eljárásjogi kódex jelleének végnapjai. *Új Magyar Közigazgatás*, 5. évf. 3. sz. 2–15.
- BOROS Anita (2012b): *Közérthető közigazgatási hatósági eljárás*. Budapest, CompLex.
- BOROS Anita (2013a): *A közigazgatási hatósági eljárás kézikönyve*. Budapest, Menedzser Praxis.
- BOROS Anita (2013b): Az Európai Unió közigazgatási eljárásjoga – európai közigazgatási eljárásjog avagy europeanizálódás a közigazgatási eljárásjog területén (is)? *Jogtudományi Közlöny*, 68. évf. 12. sz. 611–621.
- BOROS Anita (2013c): *Közérthető közigazgatási hatósági eljárás*. Negyedik, átdolgozott kiadás. Budapest, Wolters Kluwer.
- BOROS Anita (2014a): A Ket. egyes rendelkezéseiről I. *Új Magyar Közigazgatás*, 10. évf. 3. sz. 56–60.
- BOROS Anita (2014b): *A közigazgatási hatósági eljárás kézikönyve*. Budapest, Menedzser Praxis.
- BOROS, Anita (2014c): Act on administrative proceedings. In PATYI, András – RIXER, Ádám – KOI, Gyula Eds.: *Hungarian Public Administration and Administrative Law*. Passau, Schenk Verlag. 419–445.
- BOROS Anita (2014d): Úton egy európai közigazgatási (eljárási) jog felé. *MTA Law Working Papers*, 1. évf. 58. sz. 7–8. Forrás: jog.tk.mta.hu (A letöltés dátuma: 2018. 04. 15.)
- BOROS Anita (2015): Közigazgatási eljárásjog Európában – közigazgatási eljárási alapelvek és eljárási jogosultságok. In GERENCSÉR Balázs – BERKES Lilla – VARGA Zs. András szerk.: *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései*. Budapest, Pázmány Press. 31–52.
- BOROS Anita (2016a): Javaslatok a közigazgatási hatósági eljárás (újra)szabályozásához. *Új Magyar Közigazgatás*, 9. évf. 4. sz. 1–11.
- BOROS Anita (2016b): Új elemek a közigazgatási hatósági eljárásban. *Új Magyar Közigazgatás*, 9. évf. 1. sz. 74–79.
- BOROS Anita (2017): A közigazgatási eljárásjog uniós szinten. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 5. évf. 2. klsz. 8–19.
- BOROS Anita (2018a): A közigazgatási eljárás és eljárásjog fogalma és rendszere. In BOROS Anita – DARÁK Péter szerk.: *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. (Elektronikus kiadvány.) Forrás: https://akk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/%C3%81kr.%20tk._1.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 25.) 10–27.
- BOROS Anita (2018b): A közigazgatási eljárásjog kialakulása. In BOROS Anita – DARÁK Péter szerk.: *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. (Elektronikus kiadvány.) Forrás: https://akk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/%C3%81kr.%20tk._1.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 25.) 14–18.
- BOROS Anita (2018c): A magyar közigazgatási eljárásjog harmadik generációs törvénye, az Ákr. I. *Új Magyar Közigazgatás*, 11. évf. 1. sz. 1–7.

- BOROS Anita (2018d): Az ügyintézési határidőre vonatkozó szabályok. In BOROS Anita – DARÁK Péter szerk.: *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. (Elektronikus kiadvány.) Forrás: https://akk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/%C3%81kr.%20tk._1.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 25.) 119–129.
- BOROS Anita (2018e): *Hatályba lépett a közigazgatási eljárás új kódexe az általános közigazgatási rendtartás – az Ákr. szabályai egyszerűen, közérthetően*. Forrás: www.keje.hu/letoltheto-cikkek/kozizgazgatasi-rendtartas-az-akr-szabalyai-egyszeruen-kozerthetoen/ (A letöltés dátuma: 2018. 06. 25.)
- BOROS Anita – DARÁK Péter szerk. (2018): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. (Elektronikus kiadvány.) Forrás: https://akk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/%C3%81kr.%20tk._1.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 25.)
- BOROS Anita – POLLÁK Kitti (2018): A hatóság döntései. In BOROS Anita – DARÁK Péter szerk.: *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. (Elektronikus kiadvány.) Forrás: https://akk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/%C3%81kr.%20tk._1.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 25.) 173–197.
- BRAIBANT, Guy (1985–1986): La procédure non contentieuse. In BRAIBANT, Guy: *Institutions administratives comparées*. III. *Les contrôles*. Paris, FNSP–IEPP. 325–364.
- BROWN, R. G. S. – STEEL, D. R. (1979): *The Administrative Process in Britain*. London, Methuen.
- BRYCE, James (1898): *The American Commonwealth* I–II. New York, MacMillan.
- Bundesverwaltungsgericht (2017): *Jahresbericht*. Forrás: www.bverwg.de/medien/pdf/jahresbericht_2017.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 07.)
- Cambridge Analytica: *miről szól a Facebook-botrány?* Forrás: <https://www.hwsz.hu/hirek/58575/facebook-scl-cambridge-analytica-pszichografikus-profilozas.html> (A letöltés dátuma: 2018. 06. 30.)
- CANE, Peter (1997): *An introduction to Administrative Law*. Oxford, Clarendon Press.
- CANE, Peter – McDONALD, Leighton (2008): *Principles of administrative law. Legal regulation of governance*. Sydney, OUP Australia and New Zealand.
- CHRONOWSKI Nóra (2017): A közigazgatási bírságolás észszerű határideje és a megfelelő ügyintézéshez való jog. *Közjogi Szemle*, 10. évf. 2. sz. 65–66.
- CONCHA Győző (1895–1905): *Politika I. Alkotmánytan*. II. *Közigazgatástan*. Budapest, Grill.
- CONCHA Győző (1932): A magyar közigazgatás és Némethy Károly. In MÁRTONFFY Károly szerk.: *Fejezetek a közjog és közigazgatási jog köréből. Némethy Károly születésének 70. évfordulója és a „Magyar Közigazgatás” félévszázados fennállása alkalmából* (Némethy-emlékkönyv). Budapest, Pallas. 5–6.
- CONCHA Győző (2005) [1927]: Van-e magyar társadalom? Nincs. In CONCHA Győző: *A konzervatív és a liberális elv*. Gödöllő–Máriabesnyő, Attraktor. 266–281.
- CSÉKA Ervin – NAGY Lajos (1972): A bizonyítás általános kérdései a büntetőeljárás törvényben. *Jogtudományi Közöny*, 27. évf. 9. sz. 422–427.
- CSERVÁK Csaba (2015a): A választási szervek szabályozása, különös tekintettel a Nemzeti Választási Bizottságra. In CSERNY Ákos szerk.: *Választási dilemmák. Tanulmányok az új választási eljárási törvény novumai és első megmérettetése tárgyában*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egység. 10–27.
- CSERVÁK Csaba (2015b): Az alapjogvédelem komplex intézményrendszere Magyarországon. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 3. sz. 13–28.

- CSIBA Tibor (2005): A megosztott hatáskör és a szakhatóság mint annak jogosultja. *Magyar Közigazgatás*, 55. évf. 7. sz. 398–404.
- CSIBA Tibor (2011): A szakhatóság közreműködésével kapcsolatos változások. *Közigazgatás a gyakorlatban*, 1. évf. 3. sz. 8.
- CSINK Lóránt (2014): *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Budapest, Pázmány Press. Jogtudományi Monográfiák 5. kötet.
- CSINK Lóránt – MAROSI Ildikó (2011): Eljárási jogok. In SCHANDA Balázs – BALOGH Zsolt szerk.: *Alkotmányjog – Alapjogok*. Budapest, PPKE JÁK.
- CSIZMADIA Andor – KARCSAY Sándor (1946): A közigazgatási eljárás. In CSIZMADIA Andor – KARCSAY Sándor: *Magyarország közigazgatása*. Budapest, Budapest Székesfőváros Irodalmi és Művészeti Intézete. 156–162.
- DANTESZ Péter (2005): A döntés. In LŐRINCZ Lajos szerk.: *Közigazgatási eljárásjog*. Budapest, HVG-ORAC.
- DANTESZ Péter (2009): A döntés. In LŐRINCZ Lajos szerk.: *Közigazgatási eljárásjog*. Második, átdolgozott kiadás. Budapest, HVG-ORAC.
- DÄNZER-KANTOF, Boris (2005): *Hétköznapi élet Napóleon korában*. Budapest, Corvina.
- DANWITZ, Thomas (1996): *Verwaltungsrechtliches System und europäische Integration*. Tübingen, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- DARÁK Péter (1994): A közigazgatás hallgatása elleni bírói jogvédelem. *Magyar Közigazgatás*, 44. évf. 6–7. sz. 419–427.
- DARÁK Péter (2005): Végrehajtás. In SZABÓ Lajos szerk.: *A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályai (Kommentár a jogalkalmazóknak az új törvényhez)*. Budapest, Unió. 375–460.
- DARÁK Péter (2007): *A magyar közigazgatási bíráskodás európai integrációja*. PhD-értekezés. Pécs, PTE ÁJK. Forrás: <https://pea.lib.pte.hu/handle/pea/17611> (A letöltés dátuma: 2018. 05. 03.)
- DARÁK Péter (2010): *A közigazgatási eljárások szabályait értelmező felsőbbbírói döntések 2005–2010*. Budapest, CompLex.
- DAVID, René – JAUFFRET-SPINOSI, Camille – GORÉ, Marie (2016): *Les grands systèmes de droit contemporaines*. Paris, Dalloz.
- DEBBASCH, Charles (1960): *Procédures administratives contentieuse et procédure civile. Étude de droit comparé interne I. La fixation du cadre de l'instance par les parties. L'instance en tant que limite*. Aix-en-Provence, La pensée universitaire.
- DETTERTBECK, Steffen (2018): *Allgemeines Verwaltungsrecht*. München, H.C. Beck. DOI: <https://doi.org/10.15358/9783800657193-325>
- DICEY, Albert Venn (1915): *Introduction to the study of law of constitution*. London, MacMillan.
- DODINA, Eugeniya (1999): (Ukrainian) general procedural codes in administrative law. In GALLIGAN, Denis J. – SMILOV, Daniel M.: *Administrative law in Central and Eastern Europe 1996–1998*. Budapest, CEU Press. 390–391.
- DONÁTH Róbert (1972): A hatáskörátruházás lehetőségei és korlátai. *Állam és Igazgatás*, 22. évf. 2. sz. 107–111.
- DORDEVIČ, Alexander (1999): (Croatian) general procedural codes and laws. In GALLIGAN, Denis J. – SMILOV, Daniel M.: *Administrative law in Central and Eastern Europe 1996–1998*. Budapest, CEU Press. 27–30.

- DOUGLAS, Roger – HEAD, Michael – YEE, Fui Ng – HYLAND, Margaret (2009): *Douglas and John's Administrative Law*. Sydney, Federation Press.
- DUCROCQ, Théophile (1897) [1862]: Préface. De l'absence de codification du droit administratif. Ses causes historiques disparues, et ses conséquences. In DUCROCQ, Théophile: *Cours de droit administratif et de législation française des finances avec introduction de droit constitutionnel et les principes du droit public* I. Paris, Fontemoing. V–XXXVI.
- DUCROCQ, Théophile (1897–1905): *Cours de droit administratif et de législation française des finances avec introduction de droit constitutionnel et les principes du droit public* I–VII. Paris, A. Fontemoing.
- DUDÁS Ferenc (1987): Az egyyemenetes ügyintézés a gyakorlatban. *Állam és Igazgatás*, 37. évf. 4. sz. 355–365.
- EGYED István (1947): *A magyar közigazgatási jog alaptanai*. Budapest, Szent István Társulat.
- EGYED István (2017) [1947]: Közigazgatási eljárás. In *A magyar közigazgatási jog alaptanai*. Koi Gyula és Patyi András bevezető tanulmányával. Államtudományi Klasszikusok 3. Budapest, Dialóg Campus. 183–193.
- EÖRSI Gyula (1975): *Összehasonlító polgári jog. Jogtípusok, jogcsoportok, és a jogfejlődés útjai*. Budapest, Akadémiai.
- EREKY István (1931): A közigazgatási aktusokra vonatkozó alaki szabályok. In EREKY István: *Közigazgatási jogi jegyzetek*. Szeged, Szent István Társulat szegedi kirendeltsége. 184–214.
- EREKY István (1939): *Közigazgatás és önkormányzat*. Budapest, MTA.
- European Centre for Disease Prevention and Control. Forrás: ecdc.europa.eu (A letöltés dátuma: 2018. 06. 30.)
- F. ROZSNYAI Krisztina (2010): *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban*. Budapest, ELTE Eötvös.
- FALCSIK Dezső (1897): *Közigazgatási bíráskodás. A magyar kir. közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikk magyarázata*. Eger, Érseki Lyceum Könyvnyomdája.
- FAZEKAS Marianna (2010): A hatósági szerződések néhány jogalkalmazási kérdése. In FAZEKAS Marianna – NAGY Marianna szerk.: *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*. Budapest, ELTE Eötvös. 73–88.
- FAZEKAS Marianna szerk. (2013): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész* III. Budapest, ELTE Eötvös.
- FAZEKAS Marianna (2017): Hatósági ügy – közigazgatási jogvita. *Jogtudományi Közöny*, 72. évf. 10. sz. 453–462.
- FEHÉR Zoltán (1994): A közigazgatási végrehajtás. In LÖRINCZ Lajos szerk.: *Eljárási jog a közigazgatásban*. Budapest, Unió. 293–338.
- FEHÉR Zoltán – NÉMETH Gyula – PÉCSVÁRADI János (1992): *Eljárási jog a közigazgatásban*. Budapest, Unió.
- FLEURIGEON, Marc (1806–1809): *Code administratif ou Recueil par ordre alphabétique de matières de toutes les lois nouvelles et anciennes relatives aux fonctions administratives et de police des préfets, sous-préfets, maires, adjoints... jusqu'au 1er Janvier 1806 – 1er avril 1809*. I–IV. A–E. Paris, Garnery–Valet.
- FONYÓ Gyula (1976a): Az államigazgatási eljárás korszerűsítése elé II. *Állam és Igazgatás*, 26. évf. 10. sz. 873–888.
- FONYÓ Gyula szerk. (1976b): *Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata*. Budapest, KJK.

- FONYÓ Gyula (1977a): A közérdekű bejelentések, javaslatok, panaszok intézése a tanácsokhoz I. *Állam és Igazgatás*, 27. évf. 7. sz. 577–589.
- FONYÓ Gyula (1977b): A közérdekű bejelentések, javaslatok, panaszok intézése a tanácsokhoz II. *Állam és Igazgatás*, 27. évf. 8. sz. 694–704.
- FONYÓ Gyula (1979): A tanácsi hatósági munka I. *Állam és Igazgatás*, 29. évf. 8. sz. 714–724.
- FONYÓ Gyula szerk. (1986): *Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata*. Budapest, KJK.
- FONYÓ Gyula – VARGA József (1964): *Az államigazgatási eljárás általános szabályai*. Budapest, KJK.
- FORGÁCS Anna (2012): Alapelvei bíráskodás a közigazgatási hatósági eljárásjogban. In FAZEKAS Mariann szerk.: *Jogi Tanulmányok*. Budapest, ELTE ÁJTK. 391–403.
- FORGÁCS, Anna (2015): Administrative rule-making based on the ReNEUAL Model Rules. In GERENCSÉR Balázs – BERKES Lilla – VARGA Zs. András: *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései. Current issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules)*. Budapest, Pázmány Press. 437–448.
- FORGÁCSNÉ OROSZ Valéria (2010): Egy tutor tapasztalatai, azaz a Ket.-novella a gyakorlatban. *Új Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 4. sz. 8–16.
- FORSTHOFF, Ernst (1938): *Die Verwaltung als Leistungsträger*. Stuttgart–Berlin, Kohlhammer.
- FÖLDI András – HAMZA Gábor (1996): *A római jog története és institúciói. Brósz Róbert és Pólay Elemér tankönyvének alapulvételével*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
- FRANQUEVILLE, Alfred Charles Ernest Franquet de (1893): *Le système judiciaire de la Grande Bretagne* I. *Organisation judiciaire*. II. *La procédure civile et criminelle*. Paris, Rothschild.
- GABRIEL, Oscar W. – KROPP, Sabine Hrsg. (2008): *Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt*. Berlin, VS Verlag. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-531-91075-8>
- GAJDUSCHEK György (2000): *A bürokrácia-fogalom értelmezése a társadalomtudományokban és ennek jelentősége a közigazgatási szervezetek sajátosságainak magyarázatában*. Doktori értekezés. Budapest, ELTE ÁJK Politikatudományi Doktori Iskola.
- GÁLDI László (1957): *Magyar szótárirodalom a felvilágosodás korában és a reformkorban*. Budapest, MTA.
- GARNER, Bryan A. Ed. (2004): *Black's Law Dictionary*. St. Paul (Min.), Thomson.
- GARNER, James Finn (1974): *Administrative law*. London, Butterworths.
- GÁSPÁR Jenő (2010): A Ket.-Novella és a jegyző hatósági munkája. *Jegyző és Közigazgatás*, 12. évf. 2. sz. Forrás: <https://jegyzo.hu/a-ket-novella-es-a-jegyzo-hatosagi-munkaja-20102/> (A letöltés dátuma: 2018. 05. 10.)
- GONOD, Pascale (2006): La codification de la procédure administrative. *Actualité Juridique Droit Administratif*, Vol. 51, No. 9. 489–492.
- GYERGYÁK Ferenc (2010): Gondolatok a Ket. egyes rendelkezéseinek gyakorlati alkalmazásáról. *Új Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 4. sz. 4–7.
- GYÖRFI Tamás (2001): A kormányzás. In KÉRI László szerk.: *Societas Politica. Fejezetek a politikai szociológia köréből*. Miskolc, Bíbor.
- GYURITA Erzsébet Rita (2009): A végrehajtás a hatósági eljárásban. In PATYI András szerk.: *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 575–622.
- GYURITA E. Rita (2012): Belső jogorvoslati eljárások kérelem alapján. In PATYI András szerk.: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 447–470.
- HAID Tibor (2010): A közigazgatási bíráskodás főbb modelljei. *Bolyai Szemle*, 19. évf. 1. sz. 147–166.

- HAJAS Barnabás (2016): Általános közigazgatási rendtartás – Ket. kontra Ákr. *Új Magyar Közigazgatás*, 9. évf. 4. sz. 18–25.
- HAJAS Barnabás (2017a): Alapelvek és a törvény hatálya. In PETRIK Ferenc szerk.: *Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC. 27–56.
- HAJAS Barnabás (2017b): Az Ákr. hatálya. *Jegyző és Közigazgatás*, 19. évf. 4. sz. Forrás: <https://jegyzo.hu/az-akr-hatalya/> (A letöltés dátuma. 2018. 05. 15.)
- HAJAS Barnabás (2017c): Újrago(mb/nd)olt hatósági eljárásjog: az általános közigazgatási eljárás. *Jogtudományi Közöny*, 72. évf. 6. sz. 292–302.
- HAJAS Barnabás – PÁTKAI Nándor (2015): *Az általános közigazgatási eljárási szabályok jelentősége a közigazgatási eljárási kódex újraszabályozása tükrében*. A XXIII. Országos Jegyző-Közigazgatási Konferencián 2015. szeptember 17-én elhangzott előadás szerkesztett anyaga. Forrás: www.kozszov.org.hu (A letöltés dátuma: 2017. 12. 14.) 14–20.
- HAJAS Barnabás – HUSZÁRNÉ OLÁH Éva – KALAS Tibor – KÁRPÁTI Magdolna – KURUCZ Krisztina – LAPSÁNSZKY András – MUDRÁNÉ LÁNG Erzsébet – PETRIK Ferenc – ROTHERMEL Erika – SUGÁR Tamás (2017): *Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata. A közigazgatási eljárás szabályai I*. Budapest, HVG-ORAC.
- HAJDÚ Zoltán (1989): Az 1956-os közigazgatási területbeosztási reform földrajzi kérdései. *Tér és Társadalom*, 3. évf. 4. sz. 43–62. DOI: <https://doi.org/10.17649/TET.3.4.149>
- HALÁSZ Iván (2011a): A Cseh Köztársaság közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer. 699–726.
- HALÁSZ Iván (2011b): Lengyelország közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer. 663–698.
- HALÁSZ Iván (2011c): Szlovénia közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer. 787–811.
- Halsbury's Laws of England*. Forrás: www.lexisnexis.co.uk (A letöltés dátuma: 2018. 06. 01.)
- HANSÁGI-HAYDN Nóra (2011): A Ket. jogorvoslati rendszerének alkalmazása az ingatlan-nyilvántartási eljárásban. *Res Immobiles*, 5. évf. 2. sz. 59–64. Forrás: www.resimmobiles.hu/docs/2011_3-4/07.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 04. 30.)
- HARDY Zoltán (1976): A hatáskör-gyakorlás átruházásának egyes kérdései. *Állam és Igazgatás*, 26. évf. 9. sz. 796–806.
- HARMATHY Attila (1983): *Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás*. Budapest, Akadémiai.
- HENDRYCH, Dušan et al. (2016): *Správní právo. Obecná část*. Praha, Beck.
- HOFFMAN István (2017): A közigazgatási szerv döntése. A döntések közzlése. In FAZEKAS Marianna szerk.: *Közigazgatási jog. Általános rész III*. Budapest, ELTE Eötvös. 264–274.
- Hogy is volt? Hat évvel ezelőtt történt a vörösiszap-katasztrófa*. (2016) Forrás: <https://fmc.hu/2016/10/04/hogy-is-volt-hat-evvel-ezelott-tortent-a-vorosizsap-katasztrofa/> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 03.)
- HOLLÓ András – SZOBOSZLAI György (1979): Az államigazgatási eljárás továbbfejlesztésének elméleti megalapozása. *Állam és Igazgatás*, 29. évf. 9. sz. 805–815.
- HORVÁTH M. Tamás (2005): *Közmenedzsment*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.

- How WeChat came to rule China?* Forrás: <https://www.theverge.com/2018/2/1/16721230/wechat-china-app-mini-programs-messaging-electronic-id-system> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 06.)
- IMRE Miklós – KRISTÓ Katalin (2011): Az Egyesült Királyság közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer. 94–158.
- IMREGH Géza (2009): A bírói igazságszolgáltatás tisztasága. *Magyar Jog*, 56. évf. 10. sz. 596–606.
- Institut français des Sciences Administratives (1969): *La recherche administratives en France*. Paris, Cujas–CNRS.
- IRRESBERGER, Karl (2004): Europäisierung der Verwaltungsverfahrenrecht. Länderbericht Österreich. In HILL, Hermann – PITSCHAS, Rainer Hrsg. (2004): *Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht. Beiträge der 70. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung vom 20. bis 22. März 2002 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*. Berlin, Duncker und Humblot. 41–56.
- IVANCSICS Imre (1994): A hatáskörmegosztás elméleti és gyakorlati problémái. *Magyar Közigazgatás*, 44. évf. 3. sz. 169–172.
- IVANCSICS Imre (2009a): A hatóság döntései. In KILÉNYI Géza szerk.: *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, CompLex. 265–311.
- IVANCSICS Imre (2009b): *A közigazgatási hatósági eljárás*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.
- IVANCSICS Imre – FÁBIÁN Adrián (2017): *Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- JAKAB András (2007): *A magyar jogrendszer szerkezete*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- JAKAB András et al. (2009): 32/A. § Az Alkotmánybíróság. In JAKAB András szerk.: *Az alkotmány kommentárja I*. Budapest, Századvég. 1100–1172.
- JANCSÓ György – MESZLÉNY Artur (1912–1915): *A magyar polgári perrendtartás rendszeres kézikönyve. I–II. kötet*. Budapest, Athenaeum.
- JÁSZI Viktor (1907): *A magyar közigazgatási jog alapvonalai I. Bevezetés. Szervek. A közszolgálat joga*. Debrecen, Hegedüs és Sándor.
- Jelentés a Kolontár melletti vörösiszap-tározó átszakadása miatt bekövetkezett környezeti katasztrófával kapcsolatos felelősség feltárását és a hasonló katasztrófák jövőbeni megakadályozását célzó országgyűlési vizsgálóbizottsága vizsgálatának eredményéről* (2011). Forrás: www.parlament.hu/irom39/04795/04795.pdf (A letöltés dátuma: 2011. 10. 27.)
- JENDROŰKA, Jan (1970): *Postępowanie administracyjne w kodyfikacjach europejskich państw socjalistycznych*. Warszawa, Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- JENEI György (2010): A kormányzati hatékonyság, teljesítőképesség és funkcióteljesítés. *Politikatudományi Szemle*, 19. évf. 3. sz. 7–25.
- Jó Állam Jelentés (2015). Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem. Forrás: <https://joallam-jelentes.uni-nke.hu/kiadvanyok/jo-allam-jelentes-2015/> (A letöltés dátuma: 2018. 05. 10.)
- Jó Állam Jelentés (2017). Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem. Forrás: <https://joallam-jelentes.uni-nke.hu/kiadvanyok/jo-allam-jelentes-2017/> (A letöltés dátuma: 2018. 05. 25.)
- JOSEPH, Philip A. (2001a): *Constitutional and Administrative Law in New Zealand*. Wellington, Brookers.

- JOSEPH, Philip A. (2001b): Judicial Review of Administrative and Executive Actions. In JOSEPH, Philip A.: *Constitutional and Administrative Law in New Zealand*. Wellington, Brookers.
- JÓZSA FÁBIÁN (2009): *KET KÉRDEZZ – FELELEK. (A közigazgatási hatósági eljárásról és szolgáltatásról szóló törvény magyarázata.)* Második, átdolgozott kiadás. Budapest, OPTEN Informatikai Kft.
- JÓZSA Zoltán (2015): A jó közigazgatás alapelvei és a Ket. – Jog, igazgatás, kultúra. In GERENCSÉR Balázs – BERKES Lilla – VARGA Zs. András szerk.: *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései*. Budapest, Pázmány Press. 67–70.
- KAPA Mátyás (2013): Végrehajtás. In BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – KOVÁCS András György – ASZALÓS Dániel szerk.: *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*. Budapest, CompLex. 925.
- KARA Pál (1999): Javaslat az önkormányzati és államigazgatási feladat- és hatáskörök felülvizsgálatára. *Magyar Közigazgatás*, 49. évf. 1–2. sz. 2–7.
- KARA Pál – MÉSZÁROS József (1996): A hatósági tevékenységről. *Magyar Közigazgatás*, 46. évf. 5. sz. 257–261.
- Katasztrófatípusok – Járványok*. Forrás: www.katasztrofavedelem.hu (A letöltés dátuma: 2018. 06. 30.)
- KENGYEL Miklós (2005a): *A polgári perbeli bizonyítás gyakorlati kézikönyve*. Budapest, KJK.
- KENGYEL Miklós (2005b): *Bizonyítás a polgári perben*. Budapest, KJK.
- KEREKES Zsuzsa (1998): Az ombudsman intézménye az Európai Unióban és Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, 7. évf. 1. sz. 137–148.
- KERTÉSZ Márton (1972): Törvényesség, hatósági munka alakulása a tanácstörvény nyomán Békés megyében. *Állam és Igazgatás*, 22. évf. 7. sz. 650–657.
- KILÉNYI Géza (1970): *Az államigazgatási eljárás alapelvei*. Budapest, KJK.
- KILÉNYI Géza (1977): Az 1957. évi IV. törvényről. *Állam és Igazgatás*, 27. évf. 3. sz. 277–278.
- KILÉNYI Géza (1980a): Az államigazgatási eljárás szabályainak korszerűsítése. *Állam és Igazgatás*, 30. évf. 8. sz. 714–729.
- KILÉNYI Géza (1980b): Az államigazgatási eljárásban ügyfélként résztvevő államigazgatási szerv. *Állam és Igazgatás*, 30. évf. 6. sz. 537–542.
- KILÉNYI Géza (1981): Az illetékességi terület fogalma. Az ügyintézési határidő kezdete és vége. Az ügyfél értesítése egy eljárási cselekményeknél. *Állam és Igazgatás*, 31. évf. 12. sz. 1132–1134.
- KILÉNYI Géza (1982a): A határozat formája. A döntés felülvizsgálata jogszerű hallgatás esetén. *Állam és Igazgatás*, 32. évf. 2. sz. 189–192.
- KILÉNYI Géza (1982b): Az államigazgatási szerv kizárása az eljárásból. A végrehajtás elévülésének megszakítása. A bírósági felülvizsgálat körébe tartozó államigazgatási határozatok. *Állam és Igazgatás*, 32. évf. 8. sz. 757–759.
- KILÉNYI Géza szerk. (1991): *Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai (Kísérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására, 1988–1990)*. Budapest, Államtudományi Kutatóközpont.
- KILÉNYI Géza (2000): A közigazgatási eljárásjog átfogó tudományos elemzése. *Magyar Közigazgatás*, 50. évf. 3. sz. 129–156.
- KILÉNYI Géza (2002): A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciója. *Magyar Közigazgatás*, 52. évf. 1. sz. 1–24.
- KILÉNYI Géza szerk. (2005a): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, KJK-KERSZÖV.

- KILÉNYI Géza (2005b): Alapelvek és alapvető rendelkezések. In KILÉNYI Géza szerk.: *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, KJK-KERSZÖV. 33–83.
- KILÉNYI Géza (2005c): Az elsőfokú eljárás. In KILÉNYI Géza szerk.: *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, KJK-KERSZÖV. 115–197.
- KILÉNYI Géza (2005d): Bevezetés. A Ket. szabályozási előzményei és céljai. In KILÉNYI Géza szerk.: *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, KJK-KERSZÖV. 15–29.
- KILÉNYI Géza (2006): A Ket.-ről a jogalkotás és a jogalkalmazás tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 56. évf. 1. sz. 1–16.
- KILÉNYI Géza szerk. (2008): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*. Budapest, CompLex.
- KILÉNYI Géza szerk. (2009a): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, CompLex.
- KILÉNYI Géza (2009b): Alapelvek és alapvető rendelkezések. In KILÉNYI Géza szerk.: *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, CompLex. 35–85.
- KILÉNYI Géza (2009c): Az elsőfokú eljárás. In KILÉNYI Géza szerk.: *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, CompLex. 153–263.
- KILÉNYI Géza (2011a): A Ket. átfogó felülvizsgálata elé II. *Új Magyar Közigazgatás*, 4. évf. 3. sz. 53–59.
- KILÉNYI Géza (2011b): Visszatekintés a közigazgatási eljárásjog hányattatásaira. *Közjogi Szemle*, 4. évf. 1. sz. 14–24.
- KILÉNYI Géza – MÉSZÁROS József – MIHÁLY Lajos – TOLDI Ferenc – VÁGÓ László (1976): Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata. In FONYÓ Gyula szerk.: *Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata*. Budapest, KJK.
- KILÉNYI Géza – VIDA István – ZSUFFA István (1986): *Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata*. Budapest, KJK.
- Kínában a QR-kódos fizetés a trend. Forrás: <https://www.hwsz.hu/hirek/57332/kina-qr-kod-mobilfizetes-keszpenzmentes-wechat-wallet-alipay.html> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 06.)
- KINGDOM, John (2005): Britain. In CHANDLER, J. A.: *Comparative Public Administration*. London – New York, Routledge. 14–49.
- KMETY Károly (1907): *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest, Politzer.
- KNACK, Hans Joachim – HENNEKE, Hans-Günter (2014): *Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar*. Köln, Carl Heymanns Verlag.
- KOI Gyula (2011a): Észtország közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer. 871–891.
- KOI Gyula (2011b): Lettország közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer. 893–913.
- KOI Gyula (2011c): Litvánia közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer. 915–937.
- KOI Gyula (2011d): Luxemburg közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer. 291–313.

- KOI Gyula (2014): *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kameralisztika időszakától a Magyar-iskola koráig*. Budapest, Nemzeti Közszerológati és Tankönyv Kiadó.
- KOI Gyula (2017): A Magyar Tudományos Akadémia szabályozása. Múlt és jelen kérdései. In JAKAB András – KÖRTVÉLYESI Zsolt szerk.: *A Magyar Tudományos Akadémia helyzete és reformlehetőségei*. Budapest, Osiris. 50–117.
- KOI, Gyula (2018): 'Upscale stranger.' The Administrative Law as a Phenomenon in the Anglo-Saxon Legal and Political Thought. In MOLNÁR, Károly Attila – PAP, Milán Eds.: *State and Equality*. Budapest, Thomas Molnar Institute for Advanced Studies – Dialóg Campus. 117–128.
- KOPÁNYI Mihály (1993): *Mikroökonómia*. Budapest, Műszaki Könyvkiadó.
- KOPP, Ferdinand Otto – RAMSAUER, Ulrich (2003): *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar*. München, C. H. Beck.
- KOROM Mihály (1977): A közérdekű bejelentésekről és panaszokról szóló törvény. *Magyar Jog*, 24. évf. 4. sz. 273–278.
- KOVÁCS András (2007a): A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény és a különös eljárási szabályok viszonyrendszere. *Magyar Jog*, 54. évf. 5. sz. 283–293.
- KOVÁCS András (2007b): Közigazgatási szervek közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. /Ket./ törvény hatálya alá nem tartozó egyes eljárásai 1. *Magyar Jog*, 54. évf. 7. sz. 395–403.
- KOVÁCS Ferenc (1964): *A magyar jogi terminológia kialakulása*. Budapest, Akadémiai.
- Közös Európai Menekültügyi Rendszer. Forrás: https://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-665_hu.htm (A letöltés dátuma: 2018. 08. 02.)
- KRISZTICS Sándor (1915): *A jogerő hatásai és érvényesülésének korlátai a közigazgatásban*. Budapest, Pfeiffer.
- KUCSKO-STADLMAYER, Gabriele (2010): *Európai Ombudsman-intézmények*. Budapest, ELTE.
- KURUCZ Krisztina (2017): Az ügyintézési határidő és a határidő számítása. In PETRIK Ferenc szerk.: *A közigazgatási eljárás szabályai I. Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC. 126–131.
- KÜNNECKE, Martina (2010): *Tradition and change in Administrative Law. An Anglo-German comparison*. Berlin, Springer.
- LADIK Gusztáv (1941): *Tételes közigazgatási jogunk aseptanai*. Harmadik – teljesen átdolgozott – kiadás. Budapest, Attila Nyomda.
- LANGROD, Georges (1956): La procédure administrative. *Revue internationale des Sciences Administratives*, Vol. 22, No. 3. 5–94.
- LAPSÁNSZKY András (2009): *A hírközlés közszolgáltatási-közigazgatási rendszerének fejlődése és szerkezeti reformja*. Budapest, HVG-ORAC.
- LAYA, Alexandre (1845): *Droit anglais ou résumé de la législation anglaise sous la forme de codes politique et administratif; civil; de procédure civile et d'instruction criminelle; de commerce; pénal, suivi d'un dictionnaire de termes légaux, techniques et historiques, et d'un table analytique. Extraits, analyses ou traduits des commentateurs anglais: Blackstone, Story, Bailey, John Wade (auteur du Cabinet Lawyer), des statuts du parlement I–II*. Paris, C. H. Lambert.

- LŐRINCZ Lajos (1974): A szovjet igazgatástudomány helyzete és fejlődése. *Állam- és Jogtudomány*, 17. évf. 2. sz. 201–229.
- LŐRINCZ Lajos szerk. (2000): *Eljárási jog a közigazgatásban*. Budapest, Unió.
- LŐRINCZ Lajos (2005a): *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-ORAC.
- LŐRINCZ Lajos szerk. (2005b): *Közigazgatási eljárásjog*. Budapest, HVG-ORAC.
- LŐRINCZ Lajos szerk. (2007): *Közigazgatási jog*. Budapest, HVG-ORAC.
- LŐRINCZ Lajos (2011): Franciaország közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer. 243–269.
- LÖVÉTEI István (2000a): A közigazgatási eljárás és eljárásjog Angliában és az Egyesült Államokban. In LŐRINCZ Lajos szerk.: *Eljárási jog a közigazgatásban*. Budapest, Unió. 26–29.
- LÖVÉTEI István (2000b): A közigazgatási eljárás és eljárásjog Franciaországban. In LŐRINCZ Lajos szerk.: *Eljárási jog a közigazgatásban*. Budapest, Unió. 29–30.
- LÖVÉTEI István (2000c): A közigazgatási eljárásjog kialakulása, történeti fejlődése, alapvető jellege. In LŐRINCZ Lajos szerk.: *Eljárási jog a közigazgatásban*. Budapest, Unió.
- LÖVÉTEI István (2003): A közigazgatási eljárásjog fejlődése Magyarországon. In LŐRINCZ Lajos szerk.: *Eljárási jog a közigazgatásban*. Budapest, Unió. 33–42.
- LÖVÉTEI István (2005): A nem jogvita közigazgatási eljárásjog. In LŐRINCZ Lajos szerk.: *Közigazgatási eljárásjog*. Budapest, HVG-ORAC. 37–39.
- LÖVÉTEI István (2007): A közigazgatás felelősségi rendszere. In LŐRINCZ Lajos szerk.: *Közigazgatási jog*. Budapest, HVG-ORAC. 118–253.
- LUKÁCS György (1894): A hatásköri vita. In LUKÁCS György: *A francia közigazgatás szervezete*. Budapest, Lampel–Wodianer. 99–102.
- MADAI Sándor – MÓNUSNÉ KISS Katalin – PAPP-LADA Beáta (é. n.): *Kommentár a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényhez*. Forrás: <https://optijus.hu> (A letöltés dátuma: 2018. 04. 24.)
- MADARÁSZ Tibor (1987): *Közigazgatás és jog*. Budapest, KJK.
- Magyar Közigazgatás szerkesztősége (1895): *Közigazgatási elvi határozatok egyetemes gyűjteménye* I. Állampolgárság, országgyűlési képviselőválasztói jogosultság, hatáskör, törvényhatóság, község II. Gyámügy, közrendészet, népoktatás, katonaiügy, közgazdaságtan. III. Pénzügy. Budapest, Pallas.
- Magyarország Alkotmányának szabályozási elvei, 1989. január 30. Igazságügyi Minisztérium, Budapest, géppel írt tisztázat fénymásolata. Országgyűlési Irattár és Levéltár, Országgyűlési Irományok, 1985–1990. országgyűlési ciklus, 141–200. jelzetű kötet. Az MSZMP Központi Bizottsága 1989. február 20–21-én megtartott ülése jegyzőkönyvének 2. sz. függeléke (1989). In Soós László et al. (1993): *A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei*. I. Budapest, Magyar Országos Levéltár. 209–277.
- MAGYARY Zoltán (1934): *Amerikai államélet. A közigazgatás útja az Észak-Amerikai Egyesült Államokban*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- MAGYARY Zoltán (1942a): A közigazgatási eljárás. In MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a 20. század államában, a magyar közigazgatás szervezete és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 592–624.

- MAGYARY Zoltán (1942b): Előszó. In VALLÓ József (1942): *Törvénytervezet az Általános Közigazgatási Rendtartásról indokolással*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet. 7–9.
- MAGYARY Zoltán (1942c): *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a 20. század államában, a magyar közigazgatás szervezete és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- MÁRFFY Ede (1927a): A közigazgatási hatóságok előtti eljárás. In MÁRFFY Ede: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog I. Magyar közigazgatási jog*. Budapest, Athenaeum. 243–254.
- MÁRFFY Ede (1927b): A közigazgatási végrehajtás. In MÁRFFY Ede: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog I. Magyar közigazgatási jog*. Budapest, Athenaeum. 255–259.
- MÁRKUS Dezső (1903): Jog [címszó]. In MÁRKUS Dezső: *Magyar jogi lexikon IV. Halászygyűű – Kitionich*. Budapest, Pallas. 433.
- MARTONYI János (1957): Az államigazgatási eljárást szabályozó törvényünk néhány rendelkezéséről. *Magyar Jog*, 4. évf. 8. sz. 202–203.
- MARTONYI János (1971): Az államigazgatási aktusok indokolása. *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae. Acta Juridica et Politica*, Tom. XVIII. Fasc. 2. 1–24.
- MÁTHÉ Gábor (1982): *A magyar burzsoá igazságszolgáltatási szervezet kialakulása 1867–1875*. Budapest, Akadémiai.
- MÁTYÁS Ferenc (2016): *Átalakul a közigazgatási eljárás*. Forrás: <https://jogaszvilag.hu/szakma/atalakul-a-kozigazgatasi-eljaras/> (A letöltés dátuma: 2018. 05. 15.)
- MAYER, Otto (1896): *Deutsches Verwaltungsrecht*. Bd. 2. Leipzig, Duncker & Humblot.
- MERKL, Adolf (1923): *Die Lehre von der Rechtskraft entwickelt aus dem Rechtsbegriff*. Leipzig–Wien, Franz Deuticke.
- MEZEY Gyula (2013): A közigazgatási teljesítmény- és minőségmenedzsment néhány összefüggése. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2013/3. sz. 103–110.
- MÉSZÁROS József (1972): Az eljárási törvény korszerűsítésének néhány kérdése. *Állam és Igazgatás*, 22. évf. 2. sz. 171–178.
- MÉSZÁROS József (1978a): Felülvizsgálati kérelem elbírálása. *Állam és Igazgatás*, 28. évf. 1. sz. 95–97.
- MÉSZÁROS József (1978b): Határozatban megszabott teljesítési határidő megváltoztathatósága. Szemletárggyal rendelkező személy megidézése szemlére. *Állam és Igazgatás*, 26. évf. 4. sz. 370–371.
- MÉSZÁROS József (1985): Az 1981. évi I. tv. szerinti értesítés. Államigazgatási határozat megsemmisítése az ügyfél rosszhiszemű jogszerzésekor. *Állam és Igazgatás*, 35. évf. 7. sz. 657–659.
- Mi az adatvédelmi hatóság?* Forrás: https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/reform/what-are-data-protection-authorities-dpas_hu (A letöltés dátuma: 2018. 07. 18.)
- Migration and health: key issues*. Forrás: www.euro.who.int/en/health-topics/health-determinants/migration-and-health/migrant-health-in-the-european-region/migration-and-health-key-issues (A letöltés dátuma: 2018. 07. 22.)
- MOLNÁR István (1985): A hatósági munka színvonalát befolyásoló tényezők. *Állam és Igazgatás*, 35. évf. 10. sz. 928–935.
- MÓNUS Lajos (1979): Ki a hatóság: a miniszter és (vagy) a minisztérium? *Állam és Igazgatás*, 29. évf. 11. sz. 970–976.
- MUDRÁNÉ LÁNG Erzsébet (2017): A bíróság határozatai. In PETRIK Ferenc szerk.: *A közigazgatási perrendtartás magyarázata. A közigazgatási eljárás szabályai II*. Budapest, HVG-ORAC. 303–332.

- NÁBRÁDI András – PETŐ Károly (2009): A különböző szintű hatékonysági mutatók. In *Tartamkísérletek a mezőgazdaság szolgálatában*. Debrecen, Debreceni Egyetem Kutató Központja.
- NAGY Marianna (2014): *A közigazgatási jogi norma, a közigazgatási jogviszony, a közigazgatási jogi szankció*. Budapest, NKE Vezető- és Továbbképzési Intézet. Forrás: <http://m.ludita.uni-nke.hu/repozitorium/bitstream/handle/11410/10457/Teljes%20sz%C3%B6veg?sequence=1&isAllowed=y> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 26.)
- NAGY Tibor Gyula (1971): A döntéselőkészítés néhány kérdése a hatósági jogalkalmazó tevékenységben. *Állam és Igazgatás*, 21. évf. 5. sz. 422–435.
- NĚMEC, Vladimír (1978): Padesát let vývoje kodifikací obecného správního řízení v Československu. In *Právněhistorické studie XXII*. Praha, Akademie.
- NÉMETHY Károly (1897): *A közigazgatási bíráskodási törvény magyarázata*. Budapest, Pesti Nyomda.
- NÉMETHY Károly összeáll. (1903): *A közigazgatási eljárás egyszerűsítése I. Az egyszerűsítési törvény és a kézbesítési utasítás magyarázata. II. Az ügyviteli szabályok magyarázata*. Budapest, Pesti Könyvnyomda.
- NEUDÖRFLER Éva (2005): Jogorvoslat az osztrák közigazgatási eljárásban. *Magyar Jog*, 52. évf. 7. sz. 443–448.
- NEUMEYER, Karl (1910–1936): *Internationales Verwaltungsrecht I–III. Innere Verwaltung. IV/1–2. Allgemeiner Theil*. Berlin–München–Zürich, Verlag Schweitzer.
- OECD (2007): *Hogyan korszerűsítsük a közigazgatást? A követendő út*. LŐRINCZ Lajos szerk.-lekt. – KINCSES László – KOI Gyula – LINDER Viktória ford. [Budapest–Párizs], OECD-MTA Jogtudományi Intézet.
- OLÁH Éva – ROTHERMEL Erika (2011): A Ket. 23. §-a ürügyén a közigazgatási bírság részletfizetési kedvezményéről. *Közigazgatás a gyakorlatban*, 1. évf. 7–8. sz. 3.
- Outbreak Communication*. Forrás: <https://www.who.int/ihr/publications/outbreak-communication-guide/en/> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 18.)
- OWEN, Barry (2005): France. In CHANDLER, J. A.: *Comparative Public Administration*. London – New York, Routledge. 50–74.
- PÁKAY Barnabás (1959): A végrehajtási eljárás. In TOLDI Ferenc – PÁKAY Barnabás (1959): *Az államigazgatási eljárás általános szabályai*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 299–317.
- PAN, Guoping – MA, Limin (2010): *China's Laws*. Beijing, China International Press.
- PANAJOTH Gyula (1911): *Bizonyítás a magyar közigazgatási eljárásban*. Budapest, Athenaeum.
- PATYI András (2002): *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*. Budapest, Logod Bt.
- PATYI András szerk. (2005): *A közigazgatási hatósági eljárások joga*. Győr, Universitas-Győr.
- PATYI András (2006): *Az eljárásjogi szabályozás és kodifikáció európai áttekintése (összehasonlító közigazgatási eljárásjog)*. Forrás: https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12478/file/Kozigazgatás_európai_integrációja.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 06.) 12.
- PATYI András (2007a): A közigazgatási eljárásjog Angliában. In PATYI András szerk.: *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest, Dialóg Campus. 690–695.
- PATYI András (2007b): A közigazgatási eljárásjog Franciaországban. In PATYI András szerk.: *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest, Dialóg Campus. 699–703.

- PATYI András (2007c): A közigazgatási hatósági eljárás mai rendjének kialakulása Magyarországon – vázlat. In PATYI András szerk.: *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest, Dialóg Campus. 36–50
- PATYI András (2007d): A „visegrádi” országok eljárásjoga (Csehország, Szlovákia, Lengyelország). In PATYI András szerk.: *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest, Dialóg Campus. 704–711.
- PATYI András (2007e): Az Egyesült Államok szövetségi eljárásjogi kódexe (APA) és az ausztrál Közigazgatási jogi törvény. In PATYI András szerk.: *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest, Dialóg Campus. 696–698.
- PATYI András szerk. (2007f): *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest, Dialóg Campus.
- PATYI András (2009a): A közigazgatási hatósági eljárás mai rendjének kialakulása Magyarországon. In PATYI András szerk.: *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 44–57.
- PATYI András (2009b): Az általános és különös eljárási szabályok viszonya. In PATYI András szerk.: *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 527–528.
- PATYI András szerk. (2009c): *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- PATYI András (2010a): A közigazgatási bíráskodás alkotmányos háttérének eredete és jelentése. In BALOGH Elemér – HOMOKI-NAGY Márta szerk.: *Emlékkönyv Dr. Ruzsoly József egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, SZTE ÁJK. 653–670.
- PATYI András (2010b): Gondolatok a közigazgatási aktusfogalom egyes alkotmányjogi és dogmatikai elemeiről. In FAZEKAS Marianna – NAGY Marianna szerk.: *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*. Budapest, ELTE Eötvös. 329–350.
- PATYI András (2011a): *Közigazgatás – Alkotmány – Bíráskodás*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft.
- PATYI András (2011b): Közigazgatási bíráskodás de constitutione ferenda. In VARGA Zs. András – FRÖHLICH Johanna szerk.: *Közérdekvédelem – A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője*. Budapest, PPKÉ JÁK. 33–55.
- PATYI, András (2011c): *Protecting the Constitution. The Characteristics of Constitutional and Judicial Review of Hungary 1990–2010*. Passau, Schenk Verlag.
- PATYI András (2012a): A bírósági felülvizsgálat és a közigazgatási per alapjai a hatósági eljárásjogban. In PATYI András (szerk.): *A hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 459–500.
- PATYI András (2012b): A hatósági eljárási jogviszony fogalma és tárgya: A hatósági ügy. In PATYI András szerk.: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 63–104.
- PATYI András (2012c): A közigazgatási aktustan alapkérdései. In PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 197–227.
- PATYI András (2012d): A közigazgatási hatósági eljárás meghatározása és elhatárolása más eljárásoktól. In PATYI András szerk.: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest, Dialóg Campus. 30.
- PATYI András (2012e): Az eljárás és az eljárásjog fogalma, a hatósági eljárás szabályozásának története. In PATYI András (szerk.): *A hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 21–50.

- PATYI András (2017): *A közigazgatási működés jogi alapjai. A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai II.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus. Forrás: http://akfi-dl.uni-nke.hu/pdf_kiadvanyok/WEB_Paty_Andras_II_A_kozigazgatasi_mukodesjogi_alapjai_1.pdf 180. (A letöltés dátuma: 2018. 07. 20.)
- PATYI András – BOROS Anita (2012): Az ügyfélre és más eljárási szereplőkre vonatkozó általános szabályok. In PATYI András szerk.: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 199–252.
- PATYI András – BOROS Anita szerk. (2017): A közigazgatási eljárásjog az Európai Unióban. *Pro Publico Bono Magyar Közigazgatás*, 5. évf. 2. klsz. 1–264.
- PATYI András – KÖBLÖS Adél (2016): A közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapjai. *Pro Publico Bono*, 2016/3. sz. 8–29.
- PATYI András – SZALAY Péter – VARGA Zs. András (2011): Magyarország alkotmányának szabályozási elvei. Szakértői változat. *Pázmány Law Working Papers*, 2. évf. 31. sz. 1–24. Forrás: www.plwp.eu/evfolyamok/2011/107-2011-31 (A letöltés dátuma: 2016. 01. 04.)
- PATYI András – VARGA Zs. András (2012): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszérében).* Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- PAULOVICS Anita (2000): Gondolatok a közigazgatási szerv hallgatásáról. *Jogtudományi Közöny*, 55. évf. 3. sz. 82–89.
- PAULOVICS Anita (2009): Jogorvoslat és jogerő a magyar közigazgatási eljárásjogban. *Jogtudományi Közöny*, 64. évf. 9. sz. 357–368.
- PAULOVICS Anita (2012): Adalékok a közigazgatási jogorvoslatok történetéhez. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Politico-Juridica*, 30. évf. 1. sz. 115–124.
- PETRIK Ferenc (2005): A közigazgatási aktus alakváltozása, a közszerződés. *Magyar Közigazgatás*, 55. évf. 5. sz. 267–275.
- PETRIK Ferenc szerk. (2012): *A közigazgatási eljárás szabályai. Kommentár a gyakorlat számára.* 2. átdolgozott kiadás. 1. kötet. Budapest, HVG-ORAC.
- PETRIK Ferenc szerk. (2017a): *A közigazgatási eljárás szabályai. Kommentár a gyakorlat számára. I. kötet. Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata.* Budapest, HVG-ORAC.
- PETRIK Ferenc szerk. (2017b): *A közigazgatási eljárás szabályai. Kommentár a gyakorlat számára. II. kötet. A közigazgatási perrendtartás magyarázata.* Budapest, HVG-ORAC.
- POLGÁR Ferenc (1976): Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata margójára. *Állam és Igazgatás*, 26. évf. 11. sz. 982–989.
- POLLÁK Kitti (2016): Ket. „francia módra” – az új francia közigazgatási eljárási kódex. *Eljárásjogi Szemle*, 2. évf. 3. sz. 26–31.
- POLLÁK Kitti (2017): Történeti vázlat a francia eljárásjogi kodifikáció mérföldköveiről. *Eljárásjogi Szemle*, 3. évf. 1. sz. 43–48.
- POMÁZI Miklós (2006): Hogyan hasznosíthatók más hatósági eljárásokban az adóztatás rendhagyó jogintézményeinek tapasztalatai? *Magyar Közigazgatás*, 56. évf. 10. sz. 603–614.
- POMÁZI Miklós (2011): A kizárás kérdése a gyakorlatban. *Közigazgatás a gyakorlatban*, 1. évf. 4. sz. 10–12.
- POMÁZI Miklós (2011): A tájékoztatási kötelezettség terjedelme a kérelem előterjesztésekor. *Közigazgatás a gyakorlatban*, 1. évf. 2. sz.
- PUKY Endre (1941): A Szent Korona Tana és a közigazgatási bíráskodás. (Puky Endrének, a m. kir. Közigazgatási Bíróság elnökének az 1941. évi január hó 13. napján a m. kir.

- Közigazgatási Bíróság évnyitó teljes ülésén tartott beszéde). *Magyar Közigazgatás*, 59. évf. 3. sz. 16–20.
- PUSZTAI László (1970): A szemle helye a bizonyítás tanában. *Jogtudományi Közlöny*, 25. évf. 7. sz. 346–353.
- QUADROS, Terry: *Global Perspectives of Public Administration: Public Sector Health Care Research*. Forrás: <https://patimes.org/global-perspectives-public-administration-public-sector-health-care-research/> (A letöltés dátuma: 2018. 05. 12.)
- QUINTANILLA-NAVARRO, Myriam (2007): *El derecho de Audiencia en la doctrina legal del Consejo de Estado*. Madrid, Dyckinson.
- RÉCSI Emil (1854–1855): *Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint különös tekintettel Magyarországra* I. Az összes közigazgatási szervezet és az államszolgálati viszonyok rendszeres előadása. (1854) II. A politikai és rendőri közigazgatás ügyei. (1854) III. Rendőri közigazgatás (vége). Közoktatási ügyek. (1854) IV. Földművelési, ipar-, kereskedelmi és közlekedési ügyek; tökéletes betűsoros tárgymutatóval az egész munka tartalmáról. (1855) Pest, Heckenast Gusztáv – Scheiber Nyomda.
- Részletes jelentés az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának előkészítéséről* (2015). Forrás: <https://www.kormany.hu/download/c/c8/50000/20150514%20Jelentés%20az%20általános%20közigazgatási%20rendtartás%20koncepciójáról.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 05. 10.)
- RIXER Ádám (2011): Az állam felelősségének egyes kérdései. *De Iurisprudencia et Iure Publico*, 5. évf. 1. sz. 124–147.
- ROMZAY Richárd (1946): *A gyámügyi gyakorlati igazgatás. Mintalapok, jogszabályok*. (s. l.) (s. n.)
- ROTHERMEL Erika (2017): A hatóság döntései. In PETRIK Ferenc szerk.: *A közigazgatási eljárás szabályai. Kommentár a gyakorlat számára. I. kötet. Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC. 181–216.
- ROZSNYAI Krisztina (2013): A hatékony jogvédelem biztosítása a közigazgatási bíráskodásban. *Acta Humana – Emberi jogi közlemények*, 1. évf. 1. sz. 117–130.
- SABJANICS István (2015a): A közigazgatási eljárás az Egyesült Királyságban. In GERENCSÉR Balázs Szabolcs szerk.: *Összehasonlító és európai uniós közigazgatási jog. Közigazgatási jog IV*. Budapest, Pázmány Press. 83–85.
- SABJANICS István (2015b): *A közigazgatási eljárás Franciaországban*. In GERENCSÉR Balázs Szabolcs szerk.: *Összehasonlító és európai uniós közigazgatási jog. Közigazgatási jog IV*. Budapest, Pázmány Press. 86–87.
- SÁFRÁN József (2018): A muszlim migráció okozta eltolódások a magyar nemzetbiztonsági szolgálatoknál. *Hadtudományi Szemle*, 11. évf. 1. sz. 108–123.
- SÁRKÖZY Tamás (2001): Jogképesség, illetve jogalanyiség az embertöbbségek – csoportok – szervezetek körében. *Jogtudományi Közlöny*, 56. évf. 1. sz. 1–10.
- SCHWARTZ, Rémy (2004): Le code de l'administration. *Actualité Juridique Droit Administratif*, Vol. 49, No. 34. 1860–1862.
- SCHWARZE, Jürgen (2005): *Europäisches Verwaltungsrecht*. Baden Baden, Nomos.
- SERES András (1968): A bírósági tanúkihallgatás taktikájáról. *Jogtudományi Közlöny*, 23. évf. 1. sz. 39–47.
- SIGMOND Andor (1904): *A közigazgatási eljárás vezérfonala*. Budapest, Athenaeum.

- SILVA, Vasco Pereira da (2011): Functions and purposes of the Administrative Procedure. New problems, and new solutions. In DUARTE, David – SILVA, Vasco Pereira da: *Lisbon Meeting on Administrative Procedure. Functions and purposes of the Administrative Procedure*. Lisbon, Institute for Legal and Political Sciences. 69–80.
- SIMON István szerk. (2012): *Pénzügyi jog* II. Budapest, Osiris.
- SIPOS Katalin (2011a): Bulgária közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer. 859–862.
- SIPOS Katalin (2011b): Románia közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer. 811–841.
- SKULOVA, Soňa (2017): *Správní právo procesní*. Praha, Eurolex.
- SOBIHRAD, Jozef (2004): *Správny poriadok. Komentár*. Bratislava, Iura Edition.
- SÓLYOM László (2001): *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris.
- SOMODY Bernadette (2010): *Az ombudsman típusú jogvédelem*. Budapest, ELTE.
- STIPTA István (2015): A közigazgatási bíráskodás történeti modelljei. *Jogtörténeti Szemle*, 17. évf. 3. sz. 40–47.
- STOTT, David – FELIX, Alexandra (1999): *Principles of administrative law*. London, Cavendish.
- STRAUSS, Peter – RAKOFF, Todd – FARINA, Cynthia – METZGER, Gilian (2011): *Gellhorn and Byse's Administrative Law. Cases and Comments*. New York, Foundation Press.
- SVOBODA, Jaromír (2004): *Slovník slovenského práva*. Bratislava, Poradca podnikatela.
- SZABÓ Krisztián (2016): Tanúvédelem a közigazgatási eljárásban és a szabálysértési jogban. *Eljárásjogi Szemle*, 2016/3. sz. 19–25.
- SZABÓ Lajos (2008): Jogalkalmazói reflexiók a Ket. módosításához. *Új Magyar Közigazgatás*, 1. évf. 2. sz. 39–45.
- SZABÓ Lajos (2010a): Kérdések-válaszok a Ket. alkalmazása köréből. *Új Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 4. sz. 59–63.
- SZABÓ Lajos (2010b): Kérdések-válaszok a Ket. alkalmazása köréből. *Új Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 6–7. sz. 91–96.
- SZABÓ Máté (2012): Alkotmánybíráskodás és ombudsmani tevékenység – az Alaptörvény szabályozása alapján kialakult gyakorlat első lépései. *Alkotmánybírási Szemle*, 2012/2. sz.
- SZALAI Éva (2001): A végrehajtási eljárás. In FICZERE Lajos szerk. (2001): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, Osiris. 476–482.
- SZAMEL Katalin (2011a): A közigazgatás működésének meghatározó trendjei. (Az eljárási jog és az e-government szabályozottsága.) In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer. 59–82.
- SZAMEL Katalin (2011b): Ausztria közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer. 519–546.
- SZAMEL Lajos (1957): Megjegyzések az államigazgatási eljárási törvényhez. *Jogtudományi Közlöny*, 12. évf. 4–6. sz. 138–139.
- SZAMEL Lajos (1973): Az államigazgatási hatáskörök teljeskörű feltérképezése. *Állam és Igazgatás*, 23. évf. 6. sz. 489–498.

- SZAMEL Lajos (1983): Jogalanyiség az államigazgatási hatósági jogviszonyban. *Állam és Igazgatás*, 33. évf. 7. sz. 591–602.
- SZAMEL Lajos (1987): Az államigazgatási eljárási jog alkotmányos szabályozása. *Állam és Igazgatás*, 37. évf. 6. sz. 487–491.
- SZÉKELY János (1979): A szakértő eljárási helyzete. *Magyar Jog*, 26. évf. 9. sz. 824–829.
- Szervezetirányítás: Felügyelet és ellenőrzés* (2014). Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem Vezető- és Továbbképzési Intézet. 6. Forrás: <http://m.ludita.uni-nke.hu/repozitorium/bitstream/handle/11410/10425/Teljes%20szöveg%21?sequence=1&isAllowed=y> (A letöltés dátuma: 2018. 05. 19.)
- SZITÁS Jenő (1939): *Közigazgatási eljárás*. Budapest, [Állami Nyomda]. A korszerű közszerzői útja 9.
- SZONTAGH Vilmos (2017) [1948]: A közigazgatás működése. In SZONTAGH Vilmos: *A közigazgatási jogtudomány tankönyve I. Jogtudományos alapvetés. Patyi András és Koi Gyula bevezető tanulmányával*. Budapest, Dialóg Campus. Államtudományi Klasszikusok 4. 86–114.
- SZÜCS István (1972): Az államigazgatási ügyek fajtái – eljárástípusok. *Állam és Igazgatás*, 22. évf. 9. sz. 808–819.
- SZÜCS István (1976): *Az államigazgatási hatósági eljárás főbb elméleti kérdései*. Budapest, KJK.
- TALLOS József (1969): A jogsegélyszervezeteknek a tanácsi szervezetet érintő rendelkezései. *Állam és Igazgatás*, 19. évf. 2. sz. 122–132.
- TAMÁS András (1997a): A közigazgatási aktusokról. In TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat. 342–344.
- TAMÁS András (1997b): *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat.
- TAMÁS András (2010a): A közigazgatási aktusok és jogviszonyok tana. In TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat. 414–439.
- TAMÁS András (2010b): A közigazgatást ellenőrző egyes szervezeti formákról. In RIXER Ádám szerk.: *Studia in honorem Lajos Lőrincz*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. De iuris peritorum 6. 145–157.
- TAMÁS András (2011): Svédország közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer. 549–574.
- TAMÁS András (2012): A hatóság döntései. In PETRIK Ferenc szerk.: *A közigazgatási eljárás szabályai. Kommentár a gyakorlat számára*. 2. átdolgozott kiadás. 1. kötet. Budapest, HVG-ORAC. 290/78–358.
- TAMÁS Andrásné – HÁRSFALVI Rezsőné – KOMÁROMI Gábor összeáll. (1988): *Hatályos jogszabályok gyűjteménye 1945–1987 I. Törvények, országgyűlési határozatok, törvényerejű rendeletek, elnöki tanácsi határozatok*. Budapest, KJK.
- TÉGLÁSI András – GÁVA Krisztián – BOROS Anita (2018): *Általános közigazgatási ismeretek II. modul: Jogalkotási és jogalkalmazási ismeretek*. Budapest, NKE. Forrás: https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/tankonyv2018_2_modul.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 06. 20.)
- Thayer's Expanded Greek Definition Electronic Database* (2011). Forrás: www.studylight.org (A letöltés dátuma: 2018. 07. 05.)
- The EUROPHYT network*. Forrás: https://ec.europa.eu/food/plant/plant_health_biosecurity/europhyt/network_en (A letöltés dátuma: 2018. 06. 30.)

- TILK Péter (2001): Az államigazgatási alapeljárás néhány problematikus kérdése. *Magyar Közigazgatás*, 51. évf. 3. sz. 151–159.
- TILK Péter (2005): Joghatóság, hatáskör, illetékesség az új közigazgatási eljárási törvény szabályai alapján. *Magyar Közigazgatás*, 55. évf. 11. sz. 678–689.
- TILK Péter (2006): A hatóság döntései és a hatósági szerződés az új eljárási törvény alapján. *Magyar Jog*, 53. évf. 2 sz.
- TOLCSVAI NAGY Gábor (2008): *Idegen szavak szótára*. Budapest, Osiris.
- TOLDI Ferenc (1956): Az államigazgatási szervek aktusainak jogereje. *Jogtudományi Közlöny*, 11. évf. 1. sz. 35–47.
- TOLDI Ferenc (1958): Az államigazgatási eljárási törvény hatálybalépéséhez. *Jogtudományi Közlöny*, 13. évf. 1–2. sz. 62–65.
- TOLDI Ferenc (1959a): Az igazolás intézménye az államigazgatási eljárásban. *Magyar Jog*, 9. évf. 4. sz. 118–122.
- TOLDI Ferenc (1959b): Határozat végrehajtásának felfüggesztése ügyészi óvás után. A fellebbezési határidő számításáról és az elintézési határidő elmulasztásáról. *Állam és Igazgatás*, 9. évf. 6. sz. 485–486.
- TOLDI Ferenc (1963a): Az államigazgatási eljárási kódex hatálya nem magyar jogi személyek államigazgatási ügyeiben. *Állam és Igazgatás*, 13. évf. 1. sz. 74.
- TOLDI Ferenc (1963b): Az államigazgatási határozat kihirdetésének jogi hatása... *Állam és Igazgatás*, 13. évf. 6. sz. 476.
- TOLDI Ferenc (1964): Iratbetekintési jog az államigazgatási eljárás során. *Állam és Igazgatás*, 14. évf. 8. sz. 766.
- TOLDI Ferenc (1965): *Államigazgatási rendelkezések megsemmisítése és megváltoztatása*. Budapest, KJK.
- TOLDI Ferenc összeáll. (1968): *A szocialista országok általános államigazgatási törvényei I–II*. Budapest, Tanácsakadémia – MTA ÁJI Jogösszehasonlító Osztály.
- TOLDI Ferenc (1980): Államigazgatási eljárás [címszó]. In SZABÓ Imre szerk.: *Állam- és Jogtudományi Enciklopédia* I. Budapest, Akadémiai.
- TOLDI Ferenc bev. – RÁCZ Lajos szerk. (1978): *Az európai népi demokratikus országok általános államigazgatási törvényei*. Budapest, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet.
- TOMCSÁNYI Móric (1916): *Jogerő a közigazgatási jogban*. Budapest, Franklin Társulat.
- TOMCSÁNYI Móric (2017) [1926]: A közigazgatási eljárásról általában. In *A magyar közigazgatási jog alapintézményei. Patyi András és Koi Gyula bevezető tanulmányával*. Budapest, Dialóg Campus. Államtudományi Klasszikusok 5. 56–180.
- TORMA András (2015): Az uniós jogalkotási hatáskörök típusai. In KALAS Tibor – TORMA András szerk.: *Európai közigazgatás*. Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó.
- TÓTH Kincső (2012): Az elsőfokú eljárás. In PETRIK Ferenc szerk.: *A közigazgatási eljárás szabályai. Kommentár a gyakorlat számára*. 2. átdolgozott kiadás. 1. kötet. Budapest, HVG-ORAC. 143–290.
- TREMMEL Flórián (2006): *Bizonyítékok a büntető eljárásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- TRÓCSÁNYI László (2012): Alaptanok. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG-ORAC. 19–75.
- TRÓCSÁNYI László (2017): Új lapok egy régi történethez. Bevezető tanulmány Boér Elek Közigazgatási bíráskodás című kötetének reprint kiadásához. In BOÉR Elek (2017) [1907]:

- Közigazgatási bíráskodás. Tanulmányok a közigazgatási jog köréből.* Államtudományi Klasszikusok 2. I–XXIV.
- TURKOVICS István (2012a): A jogorvoslathoz való jog, az Alkotmányban és az Alaptörvényben. *Magyar Közigazgatás*, 62. évf. 2. sz. 22–27.
- TURKOVICS István (2012b): *A közigazgatási eljárás jogorvoslati rendszere Magyarországon.* Doktori értekezés. Forrás: http://midra.uni-miskolc.hu/JaDoX_Portlets/documents/document_13123_section_5251.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 19.)
- TURKOVICS István (2017): A hatósági jogorvoslatok fejlődésének története. *Miskolci Jogi Szemle*, 12. évf. 1. klsz. 125–132.
- TURKOVICS István – PAULOVIKCS Anita (2014a): *Közigazgatási hatósági eljárás alapelvei.* Budapest, NKE.
- TURKOVICS István – PAULOVIKCS Anita (2014b): *Közigazgatási hatósági jogviszony.* Budapest, NKE Vezető- és Továbbképzési Intézet. Forrás: <http://m.ludita.uni-nke.hu/repozitorium/bitstream/handle/11410/10508/Teljes%20sz%C3%B6veg?sequence=1&isAllowed=y> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 26.)
- VADÁL Ildikó (2006): *A közigazgatási jog kodifikációja.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- VÁGÓ László (1970): A panasz elbírálása az államigazgatási szerv által (Jogalkalmazás kérdései). *Állam és Igazgatás*, 20. évf. 5. sz. 476–478.
- VALLÓ József (1937): *Közigazgatási eljárás. A közigazgatási eljárás célja, természete, alapelvei, és eddigi tételes jogi szabályozása; a közigazgatási eljárás törvényi szabályozásának előkészítése.* Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.
- VALLÓ József (1940a): Az általános közigazgatási rendtartás és a különös eljárási jogszabályok viszonya. In KISS István szerk.: *Dolgozatok a közigazgatási reform köréből. Magyar Zoltán egyetemi tanársága és a Magyar Közigazgatás-tudományi Intézet alapítása tíz éves évfordulójára.* Budapest, Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó. 108–142.
- VALLÓ József (1940b): Megjegyzések a közigazgatási rendtartás tervezetéhez. *Közigazgatás-tudomány*, 3. évf. 1. sz. 71–88.
- VALLÓ József (1942): *Törvénytervezet az Általános Közigazgatási Rendtartásról indokolással.* Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.
- VARGA József (1963): Ötéves az eljárási törvény. *Állam és Igazgatás*, 11. évf. 2. sz. 131–141.
- VARGA József (1967): Az 1957. évi IV. törvény szerint a 30 napos elintézési határidő a kisajátítási kérelem és mellékletei beérkezésétől számítandó. *Állam és Igazgatás*, 17. évf. 1. sz. 92–93.
- VARGA Zs. András (2004): *Ombudsmanok Magyarországon.* Budapest, Rejtjel.
- VARGA Zs. András (2007): Jogerő és végrehajthatóság a hatósági eljárásban. PATYI András szerk.: *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog.* Budapest, Dialóg Campus. 545–553.
- VARGA Zs. András (2009): A jogorvoslati jog és a Ket. jogorvoslati rendszere. In PATYI András szerk.: *Közigazgatási hatósági eljárásjog.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 111–120.
- VARGA Zs. András (2012a): A semmisség a közigazgatási hatósági eljárásjogban. In PATYI András szerk.: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 376–391.
- VARGA Zs. András (2012b): Az alkotmányosság követelménye és az eljárás alapelvei. In PATYI András szerk.: *Közigazgatási hatósági eljárásjog.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- VARGA Zs. András (2013): A jogrendszer és a jogalkalmazás határozatlansága és nem-teljessége. *Jogtudományi Közlöny*, 68. évf. 3. sz. 109–119.

- VARGA Zs. András (2014): Tünődések a Ket. hatályának dogmatikai alapjairól. *Magyar Jog*, 61. évf. 6. sz. 321–328.
- VASVÁRY Ferenc (1902): Közigazgatási eljárás. In VASVÁRY Ferenc: *A magyar közigazgatás központi alapszerve. Bevezetéssel a magyar közigazgatási jogtudományba*. Budapest, Politzer. 111–144.
- VEREBICS János (2004): Jogfejlődésünk és az információs társadalom. *Gazdaság és Jog*, 12. évf. 3. sz. 3–11.
- VÉRTESY, László (2013): The Model State Administrative Procedure Act in the USA. *De Iurisprudencia et Iure Publico*, 7. évf. 3. sz. 155–156. Forrás: www.dieip.hu (A letöltés dátuma: 2018. 06. 05.)
- VÉRTESY László (2018a): A hatáskör és illetékesség szabályai. In BOROS Anita – DARÁK Péter szerk.: *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. (Elektronikus kiadvány.) Forrás: https://akk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/%C3%81kr.%20tk._1.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 25.) 47–64.
- VÉRTESY László (2018b): A kizárás. In BOROS Anita – DARÁK Péter szerk.: *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. (Elektronikus kiadvány.) Forrás: https://akk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/%C3%81kr.%20tk._1.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 25.) 71–75.
- VÉRTESY László (2018c): A megkeresés. In BOROS Anita – DARÁK Péter szerk.: *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. (Elektronikus kiadvány.) Forrás: https://akk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/%C3%81kr.%20tk._1.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 25.) 75–77.
- VIALETES, Maud – BARROIS DE SARIGNY, Cécile (2014): Le projet d'un code des relations entre le public et les administration. *Actualité Juridique de Droit Administratif*, Vol. 69, No. 7. 402–405.
- VIALETES, Maud – BARROIS DE SARIGNY, Cécile (2016): La fabrique d'un code. *Revue Française de Droit Administratif*, Vol. 17, No. 1. 4–8.
- VICZIÁN István (1912): *A magyar közigazgatási eljárás alapvonalai*. Budapest, Pallas.
- VIDA István (1981): Végrehajtás. In RAFT Miklós szerk.: *Az eljárási törvényről*. Budapest, Táncsics. 119–139.
- VINCZE Attila (2009): Egy félreértett alkotmánybíróági hatáskörrel: a hatásköri összeütközés megszüntetése. *Közjogi Szemle*, 2. évf. 4. sz. 14–19.
- VINNAI Edina (2017): Tolmácsolás a jogi eljárásban. *Miskolci Jogi Szemle*, 12. évf. klsz. 134–135. Forrás: www.mjsz.uni-miskolc.hu (A letöltés dátuma: 2018. 05. 19.)
- VIROZSIL Antal (1852): *Juris publici regni Hungariae specimen tertium jus administrationis vel regiminis publici quod secundum avitam constitutionem hoc in regno usque ad a. 1848 viguit, ordine scientifico exhibens*. Buda, Egyetemi Nyomda.
- VISEGRÁDY Antal (1997): A jog hatékonyságának kérdései a német és az osztrák jogtudományban. *Jogtudományi Közlemény*, 52. évf. 1. sz. 27–33.
- VITÁL-EIGNER Beáta (2013): Mérlegen a mérlegelés. A mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatok felülvizsgálatának tapasztalatai. In LUKÁCS Zsuzsanna szerk.: *Tanulmányok a bírói joggyakorlatból (Fővárosi Ítéltábla Döntései, különszám)*. Budapest, HVG-ORAC. 126–130.
- VIVIEN, Alexandre François (1845): *Études administratives*. Paris, Guillaumin.
- Vorreiter im e-government. Forrás: <https://www.digital.austria.gv.at/citizen-card-concept> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 02.)

- WADE, William – FORSYTH, Christopher (2000): *Administrative Law*. Oxford, Oxford University Press.
- WALINE, Marcel (1963): *Droit administratif*. Paris, Sirey.
- WANG, Minzan – ZHANG, Shangzhuo (1983): *Xingzhengfa gaiyao*. Beijing, Publishing House of Law.
- WANG, Wei (2017): Le rôle contentieux administratif en Chine: un régulateur des pouvoirs publics. In PERROUD, Thomas et al. eds. (2017): *Mélanges en l'honneur du professeur Gérard Marcou*. Paris, Institut de recherche juridique de la Sorbonne. 1049–1060.
- WENNERGREN, Bernard (1968): *La défense des citoyens dans les procédures administratives. Rapport de rapporteur général*. Dublin, XIV-ème Congrès internationale des Sciences Administratives.
- WIELINGER, Gerhart (2001): *Einführung in das österreichische Verwaltungsverfahrenrecht*. Graz, Leykam.
- WCLASSICS Gyula (1912): *Reformjavaslat a közigazgatási bíráskodásról. Különlenyomat a Jogállam 1911. XI. évi füzetéből*. Budapest, Franklin.
- ZIEKOW, Jan (2013): *Verwaltungsverfahrensgesetz*. Stuttgart, Kohlhammer.
- ZILLER, Jacques (1993): Les codification de la procédure administrative non contentieuse. In ZILLER, Jacques: *Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*. Paris, Montchrestien. 297–300.
- ZILLER, Jacques (2011): *Is a law of administrative procedure for the Union institutions necessary? Introductory remarks and prospects*. In Workshop on EU Administrative Law: State of play and future prospects (León – Spain). Briefing Notes. Forrás: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/divers/join/2011/453215/IPOL-JURI_DV\(2011\)453215_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/divers/join/2011/453215/IPOL-JURI_DV(2011)453215_EN.pdf) (Letöltés dátuma: 2019. 10. 16.)
- ZSOLDOS Ignác (1842): *A szolgabírói hivatal I. Törvénykezési rész. II. Közrendtartási rész*. Pápa, Pápai Református Kollégium.
- ZSUFFA István (1981): Új intézmények az eljárási törvényben. *Állam és Igazgatás*, 29. évf. 7. sz. 603–611.

Tárgymutató

1/1999. Közigazgatási jogegységi
határozat 73

1/2004. Közigazgatási jogegységi
határozat 73

2/2004. Közigazgatási jogegységi
határozat 73

A

abszolút jog 94

actio popularis 359

adatok zártan kezelése 162

administrative collateral estoppel 42

adóbírság 121

adóhatóság 397

adóhatósági határozat 348

adós 424

aggálytalan szakvélemény 225

akaratkijelentés 240

aktus 236

alaki jog 58

alaki jogerő 245, 256

alaki követelmények megsértése 346

alakszerű bizonyítás 220

alakszerű határozat 254, 273

alapeljárás 143, 413

alapeljárási szabályok 469

alapeljárási szakasz 135

alapelv 284

alapelvek 464

alapelvek rendeltetése 95

Alapjogi Charta 52

alapkarakterisztika 13

Alkotmánybíróság 109

alkotmányjogi panasz 328

Allgemeines

Verwaltungsverfahrensgesetz 19

anyagi jog 93

anyagi jogerő 256

anyagi jogi érdek 301

anyagi jogi jogsérelem orvoslása 334

anyagi jogi kérdés 249

anyagi jogi szabály 459

anyagi jogszabálysértés 345

anyanyelv használata 117

anyanyelv használatának szabályai 144

aszinallagmatikus 268

atipikus döntések 244

automatikus döntéshozatal 166, 173, 291

automatikus döntéshozatali eljárás 173, 228,
249

automatizált egyedi döntés 284

Autoszkóp 449

AVG 19

az állampolgárokat a közigazgatással
szemben megillető jogokról szóló
törvény (Relative aux droits des
citoyens dans leurs relations avec les
administrations) 28

az érdemi jellegű jogszabálysértés 344

azonnali beszédési megbízás 397

azonnali megjelenésre szóló idézés 200

azonnali végrehajthatóság 294, 391

azonosító rész 251

Á

állam hatékony belső működésének
szempontja 437

állami adóhatóság 413, 424

államigazgatási eljárás 458

államigazgatási határozat bírósági
felülvizsgálata 325

államigazgatási szerv 392, 460

államigazgatási szervek felelősségének
elve 98

államigazgatási szervek önállósága 98

államigazgatási ügy 72

állami kényszer 383

általános elévülési idő 414

általános és különös eljárási szabályok
egymáshoz való viszonya 469

általános illetékességi okok 140
általános közigazgatási rendtartás 418
általános végrehajtási eljárási szabályok 400
általános végrehajtást foganatosító szerv 417
árverés 426
átszármaztató hatály 395
áttétel 142
átutalási felhívás 397

B

beadvány 145
belföldi jogsegély 158
belföldi jogsegély helyett megkeresés 172
belső jogorvoslat 332
belső meggyőződés 219
bíróság döntési jogkörének korlátja 222
bírószági döntés indokolási kötelezettsége 118
bírószági felülvizsgálat 320, 399
bírószági végrehajtás 426
bírság 397, 426
bizalmi elv 105, 106
bizonyítás 223
bizonyítás automatikus megfordulása 222
bizonyítás időbeli korlátai 222
bizonyítási eljárás 226
bizonyítási eljárásban való
közreműködés 203
bizonyítási érdek 221
bizonyítási kötelezettség 221, 348
bizonyítási teher 221, 348
bizonyítatlanság jogkövetkezménye 348
bizonyíték 220
bizonyítékok mérlegelése 218, 221
bizonyítékok ügyféllel való ismertetése 210
biztonságosság 437
biztosítási (ideiglenes biztosítási)
intézkedés 296
biztosítási intézkedés 254, 283, 390, 398,
410, 422
biztosítási intézkedés célja 398
biztosítási intézkedés elrendelése 399
büntetőeljárás 225

C

Cégradar 449
Citizen Card 454

collateral estoppel 42
CRPA 23

D

deklaratív 272
dogmatikai értelmezés 235
döntések nyilvános közzététele 286
döntések pontos tartalmi és formai
részelemei 464
döntések véglegessége 419
döntési hatáskör átháramlása (devolutio) 346
döntés kijavítása, kicserélése és
kiegészítése 261
döntés kijavítására és kiegészítésére 286
döntéskorrigálási lehetőség 347
döntés közlése 254, 286, 294
döntés módosítása 33
döntvényjog 59
drón 451

E

egybefoglalt döntés 285
egyéb iratok 207
egyenlő bánásmód 105
egyenlőtlen szerződés 268
egyezség 203, 276
egyezséget jóváhagyó határozat 254, 296
egyezség jóváhagyása 246, 253, 283
egylépéses aktus 59
egységes határidő 349
egységes jogorvoslati eljárás 342
egyszerű eljárás 59, 226
egyszerűség elve 104
egyszerűsített döntés 252, 293
egyszerűsített határozat 277, 281
egyszerűsített per 333
együtműködés 126
együtműködés elve 104, 106
elbírálási tilalommal érintett jogorvoslati
forumok köre 346
elektronikus okirat 207
elektronikus úton történő közlés 255
elektronikus ügyintézés 173, 180, 288
elévülés 335, 398, 421, 463
elévülési idő számítása 414
elfoglalt 225

elintézési határidő 273
 eljárás akadályozásának következményei 211
 eljárás egyéb résztvevője 106
 eljárás felfüggesztése 149, 167
 eljárási alapelvek 94
 eljárási bírság 211, 406, 424
 eljárási hierarchikus kapcsolat 240
 eljárási jog 93, 94
 eljárási jogszabálysértés 334, 345
 eljárási jogviszony 241
 eljárási kényszer 344, 345
 eljárási képesség 78
 eljárási költség 466
 eljárási kötelezettség 139, 171, 344
 eljárásjogi jogintézmények 345
 eljárásjogi korlátok 344
 eljárás lényeges szabályainak megszégése 336
 eljárás megindítása 144, 160
 eljárás megszüntetése 150, 168
 eljárás rövidítésének eszközei 177
 ellenérdekű ügyfél 283, 342
 ellenszakértő 202
 előkérdés 176
 előzetes beleegyezés 302
 előzetes figyelmeztetés 393
 el silencio administrativo 247
 elsődleges törvényi feltétel 348
 elsőfokú eljárás 464
 eltérő karakterelemek 13
 eredményesség 98, 436
 Ermittlungsverfahren 32
 esetleges jogorvoslati kérelem 348
 estoppel 42
 etimológia 11
 Európai Csalás Elleni Hivatal 225
 európai közigazgatási eljárás 53
 EUROPHYT-Outbreaks 452
 e-Ügyfél családtámogatási ügyekben 449
 e-Ügyintézés nyugdíjügyekben 449
 ex lege ügyféli kör 464
 ex lege ügyfélkategória 76
 ex officio 303

É

érdekképviselői szervek
 ügyfélképessége 72, 77

érdemi döntés 243
 érdemi ellenkérelem előterjesztése 346
 érdemi felülvizsgálat 346
 értékbecslés 425
 értesítés 160, 200, 246
 érvényesség 257

F

fakultatív megszüntetés lehetősége 415
 fejrész 251
 felelősség 238
 felfüggesztés 176, 273
 felfüggesztést elrendelő szerv 398
 feljegyzés 211
 fellebbezés 33, 319, 324, 326, 337, 394
 fellebbezési eljárás 337
 fellebbezésre jogosult 338
 fellebbezésről leválasztott
 döntés-felülvizsgálat fogalmi köre 343
 fellebbezéssel megtámadott határozatban
 foglalt jogok 348
 felmerülő költség előlegezése 397
 feltételeken devolutív (átszármaztató)
 hatályú jogorvoslat 340
 felügyelet 321
 felügyeleti eljárás 350
 felügyeleti intézkedés 325
 felügyeleti szerv 329, 350
 felügyelhető 437
 felülvizsgálati kérelem 323, 324
 fizetési kötelezettség 178, 335
 foganatosítási cselekmények 393
 Fogyasztóvédelem alkalmazás 449
 fogyatékosági támogatás 224
 fokozatosság elve 139
 fokozott védelem alatt állók 172
 francia Államtanács 26
 függő hatályú döntés 175, 178, 187, 249, 289,
 297

G

garanciális jelentőség 182, 254, 281, 366
 garanciális követelmény 344
 gazdálkodó szervezet 397
 germán modell 31
 good governance 107

Gy

gyermekkorú tanú 216

H

halasztó hatály 339, 395
 hallgatással összefüggő szabályozás 156
 hatály 461
 hatályos jogszabályok 222
 határidő elmulasztásának igazolása 150
 határidők és számításuk 165
 határidők túllépése 149
 határidő számításának szabályai 149
 határozat 242, 273, 292, 462
 határozat azonnali végrehajtása 391
 határozat és végzés 245
 határozathozatali és szankcióalkalmazási
 határidő elmulasztása 120
 határozat indokolása 118
 határozat jellegű okirat 273
 határozat módosítása és visszavonása 324
 határozat-végzés 298
 hatáskör 136, 154, 460
 hatáskör-átruházás 139, 155
 hatáskörelvonás 138, 155
 hatáskörelvonás tilalma 75, 181
 hatáskör és illetékesség 181, 191
 hatásköri és illetékességi vita 158, 171
 hatásköri, illetékességi összeütközés 141
 hatásosság 437
 hatékony jogorvoslat 225
 hatékonyság 313, 426, 435, 441
 hatékonyság elve 102, 105
 hatékonyság mérésére szolgáló
 statisztika 446
 hatékonyság priorizálása 443
 hatóság 464
 hatóság döntéskorrigálási kötelezettsége 347
 hatóság hallgatása 182
 hatósági bizonyítvány 253, 269, 271, 289,
 295, 461
 hatósági döntés 241, 412
 hatósági döntések jogereje 287
 hatósági döntés véglegessége 414
 hatósági ellenőrzés 450, 461
 hatósági fórumrendszer 138, 231
 hatósági igazolvány 269

hatósági kataszter 468
 hatósági kényszerselekmények 393
 hatósági közvetítő 153, 163
 hatósági mérlegelés 344
 hatóság indokolási kötelezettsége 118
 hatósági nyilvántartás 253
 hatósági nyilvántartásba való bejegyzés 271
 hatósági nyilvántartás közhitelessége 348
 hatósági szerződés 253, 263, 266, 280, 283,
 287, 296, 300, 465
 hatósági ügy 80
 hatósági végrehajtás 391
 hatóság jogellenes hallgatása 155
 hatóság kártérítési felelőssége 178
 Helyes Hivatali Magatartás Európai
 Kódexe 52
 hézagpótló és a kiegészítő eljárási
 normák 460
 hiányos bizonyítás 217
 hiánypótlás 173, 186
 hiánypótlási felhívás 162
 hirdetmény 255
 hirdetményi közlés 255, 275, 286, 288
 hivatalból bizonyítás 224
 hivatalból induló eljárás 274
 hivatalból induló jogorvoslati formák 323
 hivatalból induló jogorvoslat 331
 hivatalból induló jogorvoslati eljárás 372
 hivatalból indult eljárás 176
 hivatalbóliség 102, 204, 292
 hivatalbóliség elve 99, 105, 126
 hivatalból, saját hatáskörben történő
 döntéskorrigálás 341

I

ideális közigazgatási eljárási kódex 23
 ideiglenes biztosítási intézkedés 254, 286
 ideiglenes intézkedés 143, 157, 253, 276, 283,
 289, 296
 idézés 199, 254, 276, 283, 298
 igazgatás 59
 igazolás 150, 168
 igazolási kérelem 262
 igazolvány 253
 igazságügyi szakértői vélemény 224
 illetékesség 140, 157, 171
 illetékesség elve 60

illetékességi területen kívüli eljárás 143, 158
 imperatív felfüggesztési okok 415
 imperium 239
 indokolás 251, 274, 293
 indokolási kötelezettség 220
 ingatlan-nyilvántartás közhitelességéhez
 fűződő társadalmi érdek 344
 ingatlan-végrehajtás 415, 426
 ingófoglalás 425
 ingóvégrehajtás 415
 interdependenciák 441
 Internal Market Information System 453
 intra vires elv 42
 iparjogvédelmi eljárás 82
 ipso iure 235
 irat 206
 iratbetekintés 151, 169, 172
 iratbetekintési jog 127
 iratbetekintés szabályai 201, 207
 iratokkal való bizonyítás 201

I

írásbeli bizonyítás 47
 írásbelinek minősülő elektronikus út 255,
 288

J

járálekos közigazgatási cselekmény 333
 járványügyi katasztrófák 452
 jegyzőkönyv 146, 163, 211, 226, 252
 jelentős egyszerűsítés 343
 jellegadó tulajdonság 12
 jelzálogjog 406
 Jó Állam 107
 Jó Állam Jelentés 439
 jogalkotói szándék 344
 jogállamiság 107, 459
 jogbiztonság 120, 412, 427, 462
 jogbiztonság elve 344
 jogerő 256, 258, 287, 294
 jogerő beállta 392
 jogerőre még nem emelkedett döntés 348
 jogerős határozat 399
 jogértelmezés 345, 346
 jogértelmezési kérdés 347
 jogérvényesítés 383
 jogfejlesztő szerep 337

jogfolytonosság 347
 joghatóság 153, 154
 joghatóság, hatáskör, illetékesség
 vizsgálata 157
 jogi fogalmak 13
 jogi jelenségek (kifejezések) 13
 jogi jellegzetesség 342
 jogi lehetőség 344
 jogi mérlegelés és a bizonyítékok
 értékelése 219
 jogintézmény 13
 jogi szakirodalom által elfogadott
 jogértelmezés 346
 jogkövetkezmény 121
 jogorvoslási forma 342
 jogorvoslat 462
 jogorvoslathoz való jog 103, 313, 325
 jogorvoslati beadvány 345
 jogorvoslati eljárás 326
 jogorvoslati eszközök 401
 jogorvoslati forma 337
 jogorvoslati jelleggel összefüggő jogalkotói
 felfogás változása 342
 jogorvoslati lehetőség 394
 jogorvoslati lehetőség igénybevételére
 biztosított törvényi határidő 345
 jogorvoslati rendszer 371
 jogos érdek sérelme 399
 jogosított ügyfél 392
 jogosult 413
 jogsegély 158
 jogsérelem megállapítása 399
 jogszabályi környezet 441
 jogszabályokhoz való kötöttség 461
 jogszabálysértéssel megszerzett
 bizonyíték 213
 jogszerű hallgatás 70, 244, 249, 250, 277,
 279, 281, 284, 288, 292, 298, 306, 491,
 526
 jogszerű hallgatással létrehozott
 határozat 254
 jogszerűség elve 104
 jogszerűtlen hallgatás 248
 jogutódlás 79
 jog- vagy érdeksérelem 323, 339
 jogviszony 69, 237
 joggyakorlás időtartama 349

joggyakorlat-elemzés 219
jóhiszemű eljárás 106
jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jog 101, 253, 278
jóhiszemű közreműködés 100, 102
jóhiszeműség elve 105, 128
jó közigazgatás 438, 478
jó közigazgatás kódexe 385
judicial review 38

K

kapcsolattartás 160, 172, 255, 288
kapcsolattartás hirdetményi úton 287
kapcsolódó eljárás 179, 188
karakterisztika 459
karakterizáló jelleg 12
karaktervariáns 13
kártérítési felelősség 182
kasszációs jogkör 341
kényszerintézkedés 225, 393
kényszerítő intézkedés 398
képviselő 146, 163
kérdéses ágazati eljárás 73
kérelem 145, 160, 161, 172, 173, 206, 273
kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítása 162
kérelemhez csatolandó dokumentumok 184
kérelemhez kötöttség elve 224
kérelemmel való rendelkezés 185
kérelemre induló jogorvoslat 330
kérelemre induló jogorvoslati eljárás 371
kérelemre induló jogorvoslati formák 323
kérelemre indult eljárás 273
kérelem visszautasítása 173, 185
kérelem visszavonása 144
kereseti kérelem 224
kereset kiterjesztése 222
keresettel támadott döntés 347
kereshetőségi jog 89
késedelem 223
késedelmi pótlék 121, 400, 407
Ket.-Novella 75
kézbesítés 255, 277
kézbesítés hibája 335
kézbesítési fikció 295
kézbesítési fikció elleni kifogás 300
kézbesítési vélelem 256, 280, 291, 295, 300

kiadmányozás 116, 181
kiadmányozási (aláírási) jog 140
kicserélés 276
kiegészítés 275
kifogás 295
kihirdetés 277
kijavítás 275, 295
kimentés 224
kisajátítás 136
kiskorú 224
kiskorúak fokozott eljárási védelme 103
kiskorúak fokozott védelmére vonatkozó alapelv 102
kivett eljárások 74, 81
kizárás 147, 164, 172, 186
kizárási ok 147, 164
kódszótár 112
kógens 303
kompozit kódex 29
konstitutív 272
kontradiktórius jelleg 342
korlátozottan cselekvőképes vagy cselekvőképtelen ügyfél 103
kormányzat 107
költséghatékony 447
költségviselés 398
környezetszennyezés 450
kötelezett 413
kötelezetti védelem 427
kötelezett jogainak védelme 424
kötelezettség 418
kötelezettséget megállapító döntés 348
kötelezettség teljesítése 416
kötött jogorvoslati rend 322
közbenső eljárási cselekmények 176
közérdeken alapuló kényszerítő indok 180
közérdekű javaslat és bejelentés 321
köz hírré tétel 255, 295
köz hiteles hatósági nyilvántartás 272, 288
köz hitelesség 272
Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 440
közigazgatás feletti kontroll 313
közigazgatás hallgatása 247
közigazgatási bíráskodás 333
közigazgatási cselekmény 220

közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálata 327
 közigazgatási döntések végrehajtásának elvei 386
 közigazgatási döntés-felülvizsgálati eljárás 326
 közigazgatási eljárás bizonyítási rendszere 197
 közigazgatási eljárási kódex 16
 közigazgatási eljárásjog 458
 közigazgatási eljárás szabályainak megsértése 334
 közigazgatási határozat meghozatala 116
 közigazgatási hatóság 75, 401
 közigazgatási hatóság döntése 235
 közigazgatási hatósági eljárási jogviszony 86
 közigazgatási jelentés 226
 közigazgatási jogviszony 69
 közigazgatási jogvita 86, 333
 közigazgatási judikatúra 63
 közigazgatási kódex 14
 közigazgatási per 25, 34, 220, 221, 327, 332, 333, 338, 497
 közigazgatási per folyamatban léte 347
 közigazgatási rendtartás 60
 közigazgatási szerv hallgatása 149
 közigazgatási szerződés 266
 közigazgatási ügy 459
 közigazgatási végrehajtás 415
 közigazgatástan 59
 közjogi szerződés 263, 264
 közlés 275
 közmeghallgatás 210
 közterhek viselése 121
 közvetett bizonyítékok 213
 közvetlen érintettség 89
 közvetlen letiltás 397
 közszemlére tétel 277
 közszerződés 263, 264
 külföldi határozat végrehajtása 400
 külföldi hatósági határozat hazai végrehajtása 408
 külföldön kiállított közokirat 206
 különös eljárási szabályok 460
 külső jogorvoslat 332

L

lefoglalás 205, 296
 legális kényszer 417
 legalitás/jogszerűség elve 116
 legitimatio ad personam et causam 60
 lezáró döntés 244
 lézerszkennerteknológia 451

M

magyar hatósági határozat külföldi végrehajtása 408, 409
 magyar közigazgatási hatóság döntésének külföldön történő végrehajtása 400
 másodfokú hatóság 415
 megelőzés elve 141
 megelőző eljárás 220, 221, 223
 megfelelő ügyintézés 52, 53, 54, 189
 meghatározott cselekményre irányuló végrehajtás 426
 meghatározott cselekmény végrehajtása 400
 meghatározott dolog zárlata 398
 meghatározott ingóság kiadása 394, 400
 megkeresés 140, 158, 393
 megsemmisítés joga 341
 megváltoztatás joga 341
 méltányossági jogkörben hozott határozat 336
 menekültügyi eljárás 454
 menekültügyi eljárásokról szóló új uniós irányelv 455
 mérlegelés 101
 mérlegelési jogkörben hozott döntések 345
 mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat 336
 mulasztás 248
 munkabérből történő letiltás 406

N

nagyon sajátos 250
 natural justice 39
 ne bis in idem 258
 nem alakszerű határozat 277
 nem egyszerű megítélésű ügy 250
 német modell 31
 nem magyar nyelven kiállított okirat 206
 nemperes eljárás 333

nemzetgazdasági szempontból kiemelt
jelentőségű beruházás 83
nemzetközi jogsegély 159
nyelvészeti módszer 11
nyelvhasználat 97
nyilatkozattétel és a jogorvoslat joga 100
nyilatkozattételi jog 106
nyitott és zárt nyilvántartások 273
nyomozati eljárás 225

O

objektív felelősség 303
objektív jogvédelem 371
okirati bizonyíték 225
OkmányApp 449

Ö

önálló bírósági végrehajtó 424
önálló közigazgatási bíróság 31
önkéntes teljesítés 414
önkormányzati hatósági ügy 73
önkorrekciós mechanizmus 341
összetett közigazgatási eljárás 59

P

panasz 321
parttalan felülvizsgálati lehetőség 347
pénzbeli egyenérték 394
pénzegyenérték 397
pénzfizetési kötelezettség 415, 424
pénzfizetési kötelezettség behajtása 397
pénzfizetési kötelezettség végrehajtása 400
pénzintézet 397
pénzkövetelés behajtása 393
pénzkövetelés biztosítása 398
pénzkövetelés végrehajtása 424
pénzösszegre irányuló vagy valamilyen
meghatározott cselekmény elvégzésére
irányuló végrehajtás 423
perbeli bizonyítás 217
perelhúzás 222
prioritási sorrend 132
privilegizált eljárás 83
procedurális közigazgatási jog 14
procédure administrative contentieuse 26

R

reformatórius jogkör 327, 341
rendelkező rész 251, 274, 293
rendeltetésszerű hatáskörgyakorlás 104, 124
rendeltetésszerű joggyakorlás 101, 122
rendőri karhatalom 393
rendőri karhatalom igénybevétele 398
rendszerzés 116
ReNEUAL 438
res iudicata 42, 60
részjogerő 287
rosszhiszeműség 106
rosszhiszeműség bizonyítása 348

S

semmisség 116, 224, 323, 366, 462
semmisségi ok 366
sokügyfeles eljárás 144, 160
sommás eljárás 173, 176, 178, 187, 227, 229,
289
speciális döntéskorrigálási eljárás 347
speciális jogorvoslati eljárások 345
statutory procedures 42

Sz

szabad bizonyítás elve 220, 225
szabad bizonyítási rendszer 465
szabályozási karakterisztika 11, 14
szabályozási koncepció 344
szabályozási összhang 345
szabályozás kiegyensúlyozottsága 345
szakértő 209
szakértői bizonyítás 202, 218
szakértői vélemény 202
szakhatóság 277
szakhatósági állásfoglalás 218, 252, 283, 298
szakhatósági közreműködés 170, 179, 249
szakkérdésekben folytatott bizonyítás 218
szakszempont 218
szakszerűség 115, 125
szakszerűség elve 104
szankció 120, 121, 127, 166, 301
személyiségi jogsérelem 182
szemle 202, 208
szervi hatály 70, 75
szerződés 263

szerződésszegés 287
szerzői jogi eljárás 82
szokásjogi szabályozás 60
szubjektív jogvédelem 334, 371
szubszidiaritás 74, 81
szubsztantív jog 240
szükségtelen bizonyítás 224
szünetelés 177

T

tájékoztatás 246
tájékoztatáshoz való jog 100, 106
tájékoztatási kötelezettség 102
támogató 164
tanú 207
tanúbizonyítás 202
tanúmeghallgatás szabályai 208
tanúsító szervezetek 162
tanúvallomás 215
tárgyalás 203, 210
tárgyi hatály 32, 72
teljes eljárás 173, 174, 190, 229
teljesítési határidő 396, 420
teljesítés veszélyeztetése 423
teljesítmény 435
teljesítménymérés 436
tényállás 220, 222
tényállás döntéshozatalhoz szükséges
mértékű tisztázatlansága 345
tényállás tisztázása 198, 204
tényállás tisztázása és a bizonyítási
eljárás 465
tényállástisztázás elmulasztása 217
ténylegesség 313
tisztességes eljárás 120
tisztességes eljárás elve 118
tisztességes eljáráshoz való jog 94
tisztességes ügyintézés 102
tisztességes ügyintézéshez való jog 103
titkos eszközök és módszerek 225
tolmács 203, 209
több kérelmi elem 184
többletkötelezettség 267
törvény előtti egyenlőség 99
törvény erejénél fogva fennálló
jogosultság 349
törvényesség 97, 101, 459

törvényesség, demokratizmus és
humanizmus 99
törvényi előfeltételek (korlátok) együttes
fennállása 345
törvényi rendelkezésen belüli összhang 344
törvényi szabályozás 344
túlszabályozás 442

U

ultra vires 39
Untersuchungsgrundsatz 32

Ú

új bizonyíték 231
új eljárástípusok 187
újonnan felmerülő kihívások 450
újrafelvételi kérelem 328
új típusú bizonyítandó tények 231

Ü

ügyek észszerű határidőn belül való
elbírálása 119
ügyek mielőbbi végleges lezárása 341
ügyek tisztességes intézéséhez való alapvető
jog 111
ügyészi felhívás 157, 416
ügyészi intézkedések 325
ügyészi óvás 321
ügyfél 71, 76, 461
ügyfél bejelentési kötelezettségének
tudomásulvétele 250
ügyfélegyenlőség elve 100
ügyfelek meghallgatása 200
ügyfelek részvétele ügyeik intézésében 97
ügyfél eljárás megindulásáról szóló
értesítése 144
ügyféli jogok érvényesülésének garanciális
szabálya 231
ügyféli kör eljárás megindulásáról
való szabályszerű értesítésének
elmaradása 182
ügyfél joga 240
ügyfélközpontúság 441, 447
ügyfél nyilatkozata 205, 214
ügyfél tisztességes eljáráshoz való joga 112
ügyintézési határidő 120, 148, 174, 179, 470

ügyintézési határidő és a tisztességes
eljáráshoz való jog 166
ügyintézési rendelkezés 207
ügy iratainak továbbítása 222
ügyviteli szabály 58

V

védírat 222
végleges döntés 261, 413
véglegesség 256, 294
véglegessé nem vált döntés 348
végrehajtás elmaradása 413
végrehajtás elrendelése 392, 421
végrehajtás elrendeléséről szóló végzés 415
végrehajtás felfüggesztése 395, 398, 409,
421, 427
végrehajtás feltételrendszere 402
végrehajtás foganatosítása 393, 405
végrehajtási bírság 394
végrehajtási cselekmények 393
végrehajtási eljárás 34, 383, 463
végrehajtási eljárásban felszámított
munkadíj 113
végrehajtási eljárás célja 401
végrehajtási eljárás felfüggesztése 114
végrehajtási jog 412
végrehajtási kifogás 394, 400
végrehajtási rendszer 412
végrehajtás jogi előfeltételei 391

végrehajtás megindítása 415
végrehajtás megszüntetése 400, 410, 427
végrehajtás módja 397, 415
végrehajtásra halasztó hatály 399
végrehajtás során felmerült költség 113
végrehajtás tárgya 423
végrehajtást elrendelő határozat 394
végrehajtást elrendelő hatóság 406
végrehajtást foganatosító hatóság 401
végrehajtást foganatosító szerv 393
végrehajtható döntés 422
végrehajtható döntés kikényszerítése 415
végrehajtható határozatok 396
végrehajthatóság 392
végrehajthatóság konjunktív feltételei 414
végrehajtó szolgálat 405, 411, 429
végzés 242, 245, 280, 292
Verwaltungsgerichtsordnung 31
Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz 31
VwVfG 21

W

webes ügysegéd-alkalmazás 449
WeChat 453

Z

zár alá vétel 296, 425
záró rész 252, 293

Rövidítések jegyzéke

2008. évi Ket.-Novella	2008. évi CXI. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról
2011. évi Ket.-Novella	2011. évi CLXXIV. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról
AB határozat	Alkotmánybírósági határozat
Abtv.	2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról
ADA	Loi sur l'accès au documents administratifs, a közigazgatási dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló törvény (1978)
Áe.	1981. évi I. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről
Áe. reg.	Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1981. évi I. törvény hatálybalépéséről és egyes jogszabályok módosításáról szóló 1981. évi 25. tvr.
Air.	2017. évi CLI. törvény az adóigazgatási rendtartásról
Ákr.	2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról
Ákr. Indokolás	T/12233. számú törvényjavaslat az általános közigazgatási rendtartásról
Áktb.	1896. évi XXVI. törvénycikk a magyar királyi közigazgatási bíróságról
ALA	Administrative Law Act, az ausztrál közigazgatási törvény (1978)
Alaptörvény	Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
ALR	Allgemeines Landrecht für die Preussischen Staaten, Poroszország általános jogszabályai (1794)
ang.	angol
APA (Federal)	Administrative Procedure Act, az Amerikai Egyesült Államok szövetségi közigazgatási eljárási kerettörvénye (1946)
Art.	2003. évi XCII. törvény az adózás rendjéről
Art.	2017. évi CL. törvény az adózás rendjéről
AVG	Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz, az 1925. évi 274. számú osztrák közigazgatási eljárási törvény (1925)
Avt.	2017. évi CLIII. törvény az adóhatóság által fogyanatosítandó végrehajtási eljárásokról
bev.	a bevezetőt, előszót írta
BPA II.	a második spanyol közigazgatási eljárási törvény (1958)

BPA III.	a harmadik spanyol közigazgatási eljárási törvény (1992)
BPA IV.	a negyedik spanyol közigazgatási eljárási törvény (1999)
BPA	Ley de bases de procedimientos administrativa, a spanyol közigazgatási eljárási kerettörvény (1889)
Bszi.	2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról
B-VG	Bundesverfassungsgesetz, az osztrák alkotmány
Calvin v Carr (1980) AC 574 (PC)	
CBg. I.	a régi bolgár közigazgatási eljárási törvény (1970)
CBg. II.	a bolgár közigazgatási eljárási törvény (2006)
CCHf	a svájci közigazgatási eljárásról szóló szövetségi törvény (1968)
CCn.	a Kínai Népköztársaság közigazgatási eljárási törvénye (1989)
CCro.	a horvát 53. számú közigazgatási eljárási törvény (1991)
CDk.	a dán közigazgatási eljárási törvény (1985)
CdLux.	a luxemburgi állami és községi adminisztráció alá tartozó ügyek esetében követendő eljárásokról szóló nagyhercegi rendelet (1979)
CÉr.	Sur la réorganisation de Conseil d'État, a francia Államtanács újjászervezéséről szóló törvény (1872)
CFin.	a finn közigazgatási eljárási 598. számú törvény (1982)
CIt.	az olasz közigazgatási eljárási törvény (1990/1991)
CLA	Code de l'administration (1995), a francia közigazgatási törvény tervezete (1995)
CLith.	a litván közigazgatási eljárási törvény (1999)
CLt.	a lett közigazgatási eljárási törvény (2001)
CLux.	a luxemburgi nem bírói útra tartozó közigazgatási eljárásokról szóló (keret)törvény (1978)
CMex.	a mexikói közigazgatási eljárásról szóló szövetségi törvény (1995)
CNor. I.	a régi norvég közigazgatási eljárási törvény (1967)
CNor. II.	az új norvég közigazgatási eljárási törvény (1970)
CPl.	a régi lengyel 341. számú közigazgatási eljárási törvény (1928)
CPlv.	a régi lengyel 342. számú közigazgatási végrehajtási törvény (1928)
CRok.	a dél-koreai közigazgatási eljárási törvény (1996)
CRom.	a román 554. számú közigazgatási eljárási törvény (2004)
CRPA	Code des relations entre le public et l'administration, a francia közigazgatási eljárási kódex (2016)
CUkr.	a régi ukrán közigazgatási anyagi jogi és eljárási törvény (1927)
CYu. I.	az első jugoszláv közigazgatási eljárási törvény (1928)
CYu. II.	a második jugoszláv közigazgatási eljárási törvény (1930)
CYu. III.	a harmadik jugoszláv közigazgatási eljárási törvény (1956)
CYu. IV.	a negyedik jugoszláv közigazgatási eljárási törvény (1965)
CYu. V.	az ötödik jugoszláv közigazgatási eljárási törvény (1978)
CCs. II.	a cseh 500. számú közigazgatási eljárási törvény (2004)

CCs. I.	a csehszlovák (jelenleg: szlovák) 71. számú közigazgatási eljárási törvény (1967)
cseh.	cseh
CSve.	a svéd 291. számú közigazgatási eljárási törvény (1971)
DCRA	Relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, törvény az állampolgárokat a közigazgatással szemben megillető jogokról (2000)
Egysztv.	1901. évi XX. törvény a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről
et al.	és más egyéb (szerzők)
Et.	1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól
Étv.	1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről
EU	Európai Unió
EUB	Európai Unió Bírósága
évf.	évfolyam
EVG	Gesamte Rechtsvorschrift für Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen, az osztrák hatályba lépett törvény a közigazgatási törvényekhez (2008)
fr.	francia
gör.	görög
Gygtv.	1877. évi XX. törvénycikk a gyámsági és gondnoksági ügyek rendezéséről
Inyvtv.	1997. évi CXLI. törvény az ingatlan-nyilvántartásról
JA	Judicature Acts, az angol bíraskodásról szóló törvények (1873/1875)
Ju.	4600/1901. ME rendelet a jogorvoslati utasításról
Kbt.	2003. évi CXXIX. törvény a közbeszerzésekről
Kbut.	130 000/1902. BM számú körrendelet a kézbesítési utasítás kibocsátása tárgyában
Ket.	2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
Ket.-Novella	2008. évi CXI. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról
kiad.	kiadta
KJE határozat	közigazgatási jogegységi határozat
Kkt.	közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény
kl.sz.	különszám
KMK vélemény	a Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiumának véleménye
Knp.	2005. évi XVII. törvény a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásban alkalmazandó szabályokról
Kp.	2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról

KPA	Kodeks Postepowania Administracyjnego (1960), az 1960. évi 30. törvény a lengyel közigazgatási eljárásról
KPAv.	O Postepowania egzekucyjnym w administracji, az 1966. évi 24. törvény a lengyel közigazgatási végrehajtásról (1966)
Kpt.	1992. évi XXXII. törvény az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról
Kr.	1929. évi XXX. törvénycikk a közigazgatás rendezéséről
Krmk.	1933. évi XVI. törvénycikk a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvény módosítása és kiegészítése
ld.	lásd
lekt.	lektorálta
len.	lengyel
lj.	lábjegyzet
LPFI	La protection des libertés publiques dans l'utilisation des fichiers, a szabadságjogok védelméről a számítástechnikai adatállományok (fájlok) alkalmazása során /Franciaország/ (1978)
MAA	La motivation des actes administratives, a közigazgatási aktusokkal kapcsolatos elvekkel foglalkozó szabályozás /Franciaország/ (1979)
magy.	magyar
Mötv.	2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
MSPA	Model State Administrative Procedure Act, az USA állami igazgatási eljárási modelltörvénykönyve (1948)
ném.	német
ógör.	ógörög
OKL	Országos Törvény- és Kormánylap, a Bach-rendszer hivatalos lapja
or.	orosz
OTÉK	253/1997 (XII. 20.) Korm. rendelet az országos településrendezési és építési követelményekről
Ötv.	1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
PACAP	Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (2015), 2015. évi 39. törvény a spanyol közigazgatási eljárásról
Pktb.	1883. évi XLIII. törvénycikk a pénzügyi közigazgatási bíróságról
pl.	például
Pntv.	1954. évi I. törvény a lakossági panaszok intézéséről
Pp.	1952. évi III. törvény / 2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról
Ptk.	1959. évi IV. törvény / 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
RAU	Concernant les relations entre les administrations et les usagers, a felhasználók és a közigazgatás közötti kapcsolatról szóló francia rendelet (1983)

RCsv. I.	a csehszlovák közigazgatási eljárásról szóló 8. számú kormányrendelet (1928)
RCsv. II.	a csehszlovák közigazgatási ügyekben való eljárásról szóló 20. számú második kormányrendelet (1955)
RCsv. III.	a csehszlovák közigazgatási eljárásról szóló 91. számú harmadik kormányrendelet (1960)
régi Art.	az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény
régi Pp.	a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény
ReNEUAL Model Rules	az Európai Unió közigazgatási eljárási modelltörvénykönyve (2011)
RFDUV	Orosz Föderáció Fegyveres Erőinek Fegyelmi Szabályzata (1993)
RFTK	Orosz Föderáció Munkajogi Kódexe (2001)
RFUPS	elnöki rendelet az Orosz Föderáció belső közigazgatási szervei személyzetének helyzetéről (1992)
RFZGS	az Orosz Föderáció közszolgálati törvénye (1995)
RFZP	az Orosz Föderáció ügyészégi törvénye (1995)
röv.	röviden, rövidítve
Rtv.	1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről
sp.	spanyol
sz.	szám
szerk.	szerkesztette
társszerk.	társszerkesztő
Thtv. I.	1870. évi XLII. törvénycikk a köztörvényhatóságok rendezéséről
Thtv. II.	1886. évi XXI. törvénycikk a törvényhatóságokról
TIA	Tribunals and Inquiries Act, az igazgatási döntőbizottságokról és a közmeghallgatásról szóló angol törvény (1957)
tkp.	tulajdonképpen
tv.	törvény
tvr.	törvényerejű rendelet
ún.	ügynevezett
Üsz.	124 000/1902. BM számú körrendelet az ügyviteli szabályok kibocsátása tárgyában
v	versus, kontra
Vhr.	45/1996. (III. 25.) Korm. rendelet. a vámjogról, a vámeljárásról, valamint a vámigazgatásról szóló 1995. évi C. törvény végrehajtásáról
Vht.	1994. évi LIII. törvény a bírósági végrehajtásról
vj.	végjegyzet
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung, a német közigazgatási bírósági rendtartás (1960)
VwGVG	Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz, az osztrák közigazgatási bírósági eljárási törvény (2013)
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz, a német (NSZK) közigazgatási eljárási törvény (1976)

Mellékletek

1. melléklet

Függelék a hatósági szerződésekről

A hatályos jog vonatkozásában az alábbiakban néhány jogszabályhelyet sorolunk fel azon esetek közül, amikor lehetséges vagy kötelező *hatósági szerződés* megkötése:

1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról – 21. § (1) bekezdés
1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról – 92/K. § (8) bekezdés
1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól – 12. § (8) bekezdés
1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet kialakításáról és védelméről – 29. § (3) bekezdés
1997. évi LXXX. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről – 34. §
1997. évi CLV. törvény a fogyasztóvédelemről – 47. § (6) bekezdés
1999. évi LXXXIV. törvény a közúti közlekedési nyilvántartásról – 33/A. § (2) bekezdés
2001. évi XLVI. törvény a konzuli védelemről – 5. § (3) bekezdés
2001. évi CVIII. törvény az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről – 16/D. § (1) bekezdés
2003. évi C. törvény az elektronikus hírközlésről – 41. §, 49. § (3) bekezdés
2004. évi II. törvény a mozgóképéről – 19/O. §, 35. § (1) bekezdés
2007. évi XVII. törvény a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről – 55. § (6) bekezdés
2007. évi LXXIV. törvény a műsorterjesztés és a digitális átállás szabályairól – 43/K. § (1) bekezdés
2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról – 22. § (2) bekezdés, 41. § (1) bekezdés, 48. § (1) bekezdés, 63. §, 68. § (3) bekezdés, 70. § (10) bekezdés, 160. §
2011. évi CCIX. törvény a víziközmű-szolgáltatásról – 55. § (8) bekezdés
2012. évi CLIX. törvény a postai szolgáltatásokról – 67. § (3) bekezdés, 71. §
2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról – 95. § (1) bekezdés
2014. évi LXXXIII. törvény az egységes elektronikus kártya-kibocsátási keretrendszerrel – 13. § (1) bekezdés
- 39/1998. (III. 4.) Korm. rendelet a munkabajárással összefüggő terhek csökkentését célzó támogatásokról, valamint a munkaerő-toborzás támogatásáról – 7. § (5a) bekezdés
- 332/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet a határátkelőhely és az ideiglenes határátkelőhely megnyitásáról és működtetéséről, valamint a határátlépési pontról – 13. § (2) bekezdés

- 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról – 6/A. § (3) bekezdés, 7. § (8)–(9) bekezdés, 7/A. § (5) bekezdés
- 327/2012. (XI. 16.) Korm. rendelet a megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztató munkáltatók akkreditációjáról, valamint a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásához nyújtható költségvetési támogatásokról – 32. § (1) bekezdés
- 369/2013. (X. 24.) Korm. rendelet a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok hatósági nyilvántartásáról és ellenőrzéséről – 40. § (1) bekezdés g) pont gc) alpont, 41. § (2) bekezdés b) pont, 46. § (1) bekezdés b) pont
- 509/2017. (XII. 29.) Korm. rendelet a nemzetközi forgalom számára ideiglenesen megnyitott repülőtéren közlekedő légi járművek határforgalmi ellenőrzésével, a nemzetközi forgalomban közlekedő vasúti és vízi járművek menet közbeni ellenőrzésével, valamint a munkavégzés céljából határátkelőhelyen kívül történő határátlépéssel kapcsolatos kiegészítő eljárási rendelkezésekről – 3. § (2) bekezdés
- 30/2000. (IX. 15.) GM rendelet a munkaerőpiaci szolgáltatásokról, valamint az azokhoz kapcsolódóan nyújtható támogatásokról – 24. § (2) bekezdés, 28. §
- 140/2009. (X. 29.) FVM rendelet a gabona és rizs intervenciójáról – 5. § (2b)–(3) bekezdés
- 95/2012. (VIII. 30.) VM rendelet az erdei vasutak üzemeltetésének csekély összegű (de minimis) támogatásáról – 6. §

2. melléklet

Függelék a hallgatás útján létrejött döntésekről

A hatályos jog vonatkozásában az alábbiakban néhány jogszabályhelyet sorolunk fel azon esetek közül, amikor lehetséges a közigazgatási hatóság vagy a szakhatóság (jogszerű) *hallgatással hozott döntése* (állásfoglalása):

1988. évi I. törvény a közúti közlekedésről – 36. § (4) bekezdés, 39. § (6) bekezdés, 42/A. § (2a) bekezdés
1993. évi XLVIII. törvény a bányászatról – 43/B. § (7) bekezdés
1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról – 80/B. § (7) bekezdés
1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet kialakításáról és védelméről – 53/E. § (2) bekezdés
1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről – 159. § (7) bekezdés
2001. évi LXIV. törvény a kulturális örökség védelméről – 65. § (3) bekezdés
2001. évi C. törvény a külföldi bizonyítványok és oklevelek elismeréséről – 41. § (8) bekezdés, 60/H. § (5) bekezdés
2001. évi CXX. törvény a tőkepiacról – 70. § (2) bekezdés
2004. évi I. törvény a sportról – 61/A. § (1) bekezdés
2004. évi II. törvény a mozgóképről – 35. § (4), (6), (8) bekezdés
2005. évi XCV. törvény az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerekről és egyéb, a gyógyszerpiacot szabályozó törvények módosításáról – 10. § (2) bekezdés
2005. évi CLXXXIII. törvény a vasúti közlekedésről – 85/A. § (1) bekezdés, 85/D. § (1) bekezdés, 85/F. § (2) bekezdés
2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról – 87/A. § (4) bekezdés
2007. évi CXXXVIII. törvény a befektetési vállalkozásokról és az árutőzsdei szolgáltatókról, valamint az általuk végezhető tevékenységek szabályairól – 39. § (1) bekezdés
2009. évi LXII. törvény a kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról – 56. § (7) bekezdés, 56/B. § (3) bekezdés
2009. évi LXXVI. törvény a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól – 14. §
2013. évi CXXII. törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról – 58. § (4) bekezdés
2013. évi CCXXXVII. törvény a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról – 244. § (2) bekezdés
2015. évi CXVI. törvény az egyes fővárosi fejlesztési beruházások gyorsításáról és egyszerűsítéséről – 2. § (2) bekezdés
2016. évi CLVI. törvény a turisztikai térségek fejlesztésének állami feladatairól – 8. § (3) bekezdés
- 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról – 47. § (2) bekezdés, 126/D. § (2) bekezdés, 159. § (5) bekezdés, 160. § (5) bekezdés

- 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról – 39. § (1) bekezdés
- 4/1998. (I. 16.) Korm. rendelet a magyar légtér igénybeviteléről – 3. § (4b) bekezdés
- 382/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet a villamosenergia-ipari építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokról – 26/B. §, 34/A. § (1) bekezdés
- 46/2008. (XII. 30.) Korm. rendelet a fás szárú növények védelméről – 6. § (4) bekezdés
- 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról – 10/A. §, 54. § (7) bekezdés, 55. §
- 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről – 26/B. § (4) bekezdés
- 316/2013. (VIII. 28.) Korm. rendelet a biocid termékek engedélyezésének és forgalomba hozatalának egyes szabályairól – 8. § (3) bekezdés, 12. § (2) bekezdés, 14. § (3) bekezdés, 20. § (3) bekezdés
- 448/2017. (XII. 27.) Korm. rendelet az emberi felhasználásra kerülő gyógyszerek egyedi rendelkezésének és felhasználásának engedélyezéséről – 2. § (7) bekezdés
- 68/2018. (IV. 9.) Korm. rendelet a kulturális örökség védelmével kapcsolatos szabályokról – 68. § (1) bekezdés, 70. § (1) bekezdés, 81. § (1), (4) bekezdés

Egyes esetekben a jogszabály ugyanakkor kifejezetten *kizárja a jogszerű hallgatás lehetőségét*, így többek közt:

2000. évi C. törvény a számvitelről – 151. § (14) bekezdés
2016. évi XXIX. törvény az igazságügyi szakértőkről – 9. § (6) bekezdés
2017. évi LXXVIII. törvény az ügyvédi tevékenységről – 173. § (7) bekezdés
- 173/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet a polgári célú pirotechnikai tevékenységekről – 85/B. § (3) bekezdés
- 253/2004. (VIII. 31.) Korm. rendelet a fegyverekről és lőszerekről – 3. §

Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft.

www.ludovika.hu

1089 Budapest, Orczy út 1.

Telefon: (30) 426 6116

E-mail: kiado@uni-nke.hu

A kiadásért felel: Koltányi Gergely ügyvezető igazgató

Felelős szerkesztő: Karácsony Fanni

Olvasószerkesztő: Biró Csilla

Korrektor: Pokorádi Zsófia

Tördelőszerkesztő: Stubnya Tibor

Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.

Felelős vezető: Orgován Katalin vezérigazgató

DOI: https://doi.org/10.36250/00773_00

ISBN 978-963-531-107-1 (nyomtatott)

ISBN 978-963-531-108-8 (pdf)

ISBN 978-963-531-109-5 (epub)

A *Kilényi Géza Egyetemi Kutatóműhely* 2018-ban alakult azzal a céllal, hogy tudományos szervezeti kereteket biztosítson a tágabb értelemben vett közigazgatási eljárás vizsgálatának. A Kutatóműhely arra keresi a választ, hogy milyen formában, milyen eszközökkel tud az állam a működésén, az eljárásain keresztül hatékonyabbá, szakszerűbbé válni.

A kutatás első szegmense *A klasszikus közigazgatási hatósági eljárás és eljárásjog az állami (köz)feladat-ellátás rendszerében* címet viseli, elsődleges célja pedig a közigazgatási hatósági eljárásrend vizsgálata szabályozási oldalról a hazai közigazgatási hatósági eljárás(jog) karakterisztikájának meghatározása érdekében. Ennek eredményeit foglalja össze ez a kötet, amely összesen tizenegy részben dolgozza fel a hazai közigazgatási hatósági eljárásjog szabályozásának legfontosabb etapjait, a kapcsolódó joggyakorlat fejlődését, felölelve a legjellegzetesebb karakterisztikai jegyeket.

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt keretében jelent meg.

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE