

*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 tanácsúhoz 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 Bírósága 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 ügynevezett 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 megőrzi.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 Áe. 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 Áe.-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 adat-szolgáltatás 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 valóságosága 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, önállóságban 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-teendoje-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 kiemelési 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, szövegűség, 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 belső 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, amellyről 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 előterjesztetni, 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 hivatalból 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 hivatalból 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 elhúzódsát eredményezheti, nemcsak parttalanná 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 (kiegészítését, megismétlését), 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.

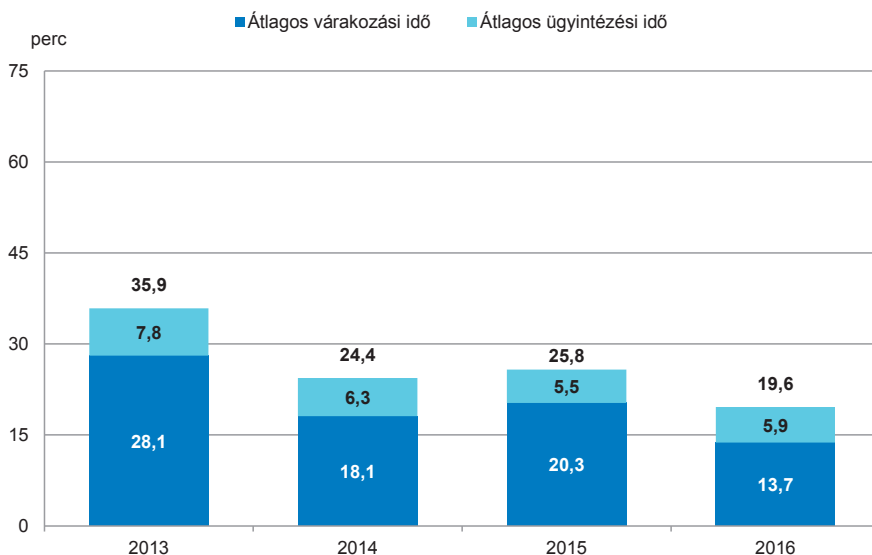
⁴⁷⁹ A fejezet Boros Anita, a kérdőívek értékeléséről szóló Ad b) pont Szólik Eszter írása.

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.

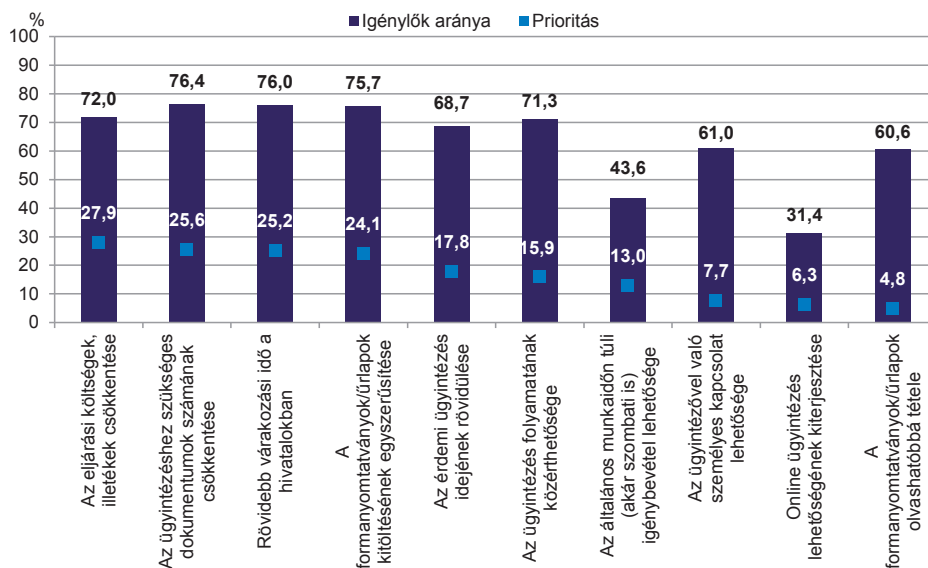
⁴⁸³ A közigazgatási bürokráciacsökkentést érintő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CXXVII. törvény alapján bevezetett módosítás.

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 huszonnégyszeres 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.

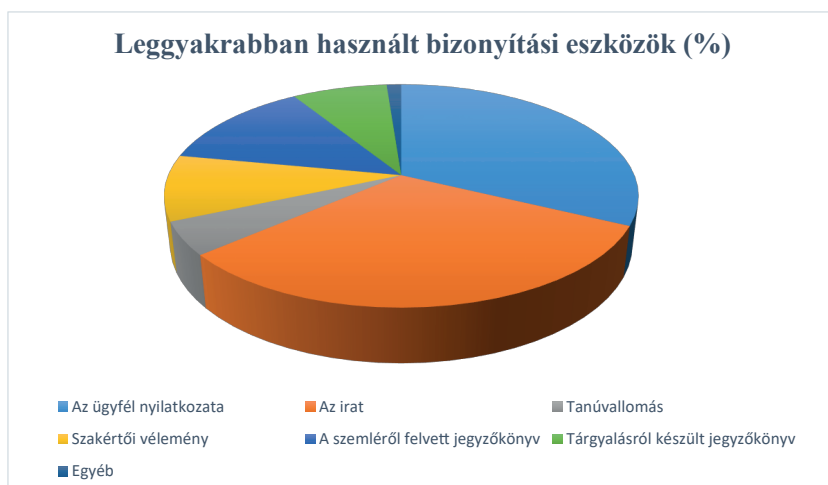
Fontos emellett arra is utalnunk, hogy valamennyi kódex *konzekvensen igyekezett érvényre juttatni az ügyféli jogok érvényesülésének garanciális szabályait*. Az Et. a maga nemében és korában az ügyféli jogok normatív szabályozásában hiánypótló volt. Ehhez az ügyféli jogcsohorhoz tett hozzá még a Ket. 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:



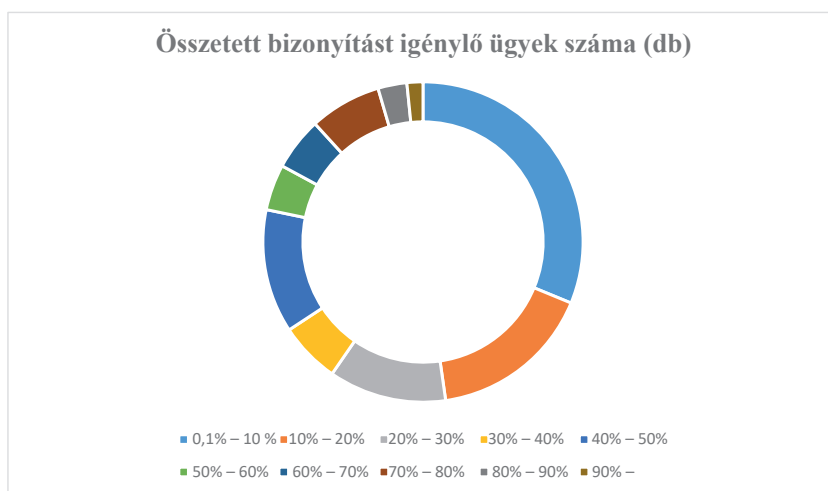
10. ábra

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.