

VII. rész

A közigazgatási hatósági döntések szabályozási karakterisztikája (1957–2018)

1. A közigazgatási hatósági döntések dogmatikai és jogtörténeti alapjai

1.1. Döntéshozatal és döntés¹

A közigazgatási hatóság döntése eljárási jogi értelemben is többjelentésű fogalom, amelyet általánosan vagy valamennyi részletében külön-külön jogszabály ugyan nem határoz meg, viszont főbb tulajdonságait rendszerint előírja. Ha önálló törvény szabályozza a közigazgatási eljárást – mint több európai országban –, akkor sem csak egyetlen címszó rögzíti a döntés teljes értelmét, amely már a jogszabály elején elhelyezett alapelvekben megjelenhet, majd a továbbiakban máshol is előfordulhat. Ha jogszabályban olvasható a döntés vagy a döntéshozatal szó, akkor az *normatív fogalom*, ha ennek meghatározását is tartalmazza, akkor az *normatív meghatározás*. Egy normatív definíció *ipso iure* kötelező, mert jogszabályban foglalt. Magyarozatának lehetőségei, változatai megegyeznek a jogszabály értelmezésével. A jogszabályban előforduló (de ott nem meghatározott) fogalom magyarázata az előbbinél kevésbé kötött, bár korántsem tetszőleges. Egy jogi fogalmat – mint például közigazgatási hatóság döntése – *értelmezhet* bárki, vagyis például az állampolgár, az ügyvéd, a bíróság, a közigazgatási hatóság, a jogalkotó, továbbá a jogtudomány, s ezt meg is teszik, közismerten eltérő kötelező erővel. Feltételezve azt, hogy a változatok egységesülésében általánosan meggyőző vagy elfogadható vélemény keletkezhet, ami *dogmatikának* nevezhető, annak az alapvető tulajdonsága lehet, hogy nem kötelező, de várhatóan elfogadható.

A *dogmatikai* értelmezést vagy magyarázatot sokan a *jog tudományának* tulajdonítják, természetesen úgy, hogy művelői minden lehetséges észszerűséget figyelembe vesznek (például jogalanyok, jogalkalmazók, politikusok, szociológusok stb. véleményét) akár más országokból is, majd ezeket feldolgozva, rendszerezve alakítanak ki egységes, tantételszerű dogmatikát, amely nyugodt lélekkel tanítható az egyetemen egy tantárgy vezérfonalaként. Mindeddig a büntetőjognak és a magánjognak létezik impozáns dogmatikája, bár ezek eljárási jogi dogmatikája is elismerésre méltó. A dogmatika kidolgozását a törvénykönyvek

¹ Az 1.1. alfejezet Tamás András írása. Az alfejezet a következő munka átdolgozott és bővített változata: TAMÁS András (2012): A hatóság döntései. In PETRIK Ferenc szerk.: *A közigazgatási eljárás szabályai. Kommentár a gyakorlat számára*. 2. átdolgozott kiadás. 1. kötet. Budapest, HVG-ORAC. 290/78–290/95., 324/6–325.

kiadása nyilvánvalóan elősegíti. A közigazgatási anyagi jogot és az eljárást elég sok törvény rendezi nálunk is, ezek azonban nem törvénykönyvek. Legalább száz éve írnak arról, hogy a közigazgatási jognak nincs (megfelelő) dogmatikája, azt ki kellene dolgozni, s ugyanez a vélemény megtalálható az 1920-as évektől a közigazgatási eljárási jogról is, ez azonban túlzás. Létezik egy másik dogmatika is, amelyet a *kodifikátorok* alkalmaznak (és az egyetemen rendszerint nem tanítanak). Enélkül a hatályos jog – amely ma kizárólag jogalkotói hatáskörben alkotható – rendeltetésére alkalmasan létre sem hozható. Viszont nem szokta javítani a jog érvényesülését például az, ha a jogszabály szövegétől jelentősen eltér annak tudományos magyarázata.

A közigazgatási hatósági eljárásnak kezdettől lényeges kérdése a *hatósági döntéshozatal és a döntés*. A hatóság hatáskörét döntések meghozatalával gyakorolja. Ennek során jön létre a döntés. A *döntéshozatal* tevékenység vagy folyamat, a *döntés* szabályos elrendezettség, érvényes szabályozottság rendszerint egyes esetekre (*individuális norma*), tehát inkább állapot, és semmiképpen sem tevékenység vagy folyamat.²

E két fogalom változatait részletesen megjelölve és mindkettőt mintegy gyűjtőfogalomként *aktusnak* nevezve tudományos dogmatika készült, amely *aktustanként* szinte helyettesítette a közigazgatási eljárás általános szabályait. A polgári perjogban kezdettől létezik a *perbeli cselekmény* fogalma, ugyanakkor nem minden „cselekmény”. Nem perbeli cselekmény például az ítélet, az ítélethozatal viszont az. *Aktustan* a 19. század végétől létezett, amikor a közigazgatási eljárást összefüggő vagy egységes törvény a világon sehol sem szabályozta, az anyagi jog pedig lényegesen kevesebb szabályból állt, mint most. Jelentős szerepe volt a közigazgatási jogtudomány egységesítésében annak ellenére, hogy a közigazgatási *jogalkalmazói* aktusok megkülönböztetése vegyes; vagyis részben eljárási jogi, részben anyagi jogi alapú (nem említve az aktustannak a *jogalkotói* aktusokra³ vonatkozó magyarázatát, ami eleve nem hatósági jogalkalmazás). Két fő változata a francia és a német aktustan. (Franciaországnak ma sincs egységes, átfogó közigazgatási eljárási törvénye, Németorszáé 1976-ban készült.)

Magyarországon mindkét aktustan ismert volt a 20. század kezdetétől, de egyiket sem vette át a tudomány vagy az oktatás, bár az „aktus” kifejezés olykor előfordult szakmunkákban.⁴ Az aktustan tananyagként az 1970-es években jelent meg⁵ annak ellenére, hogy a hazai eljárási törvény (Et., Áe.) a fogalmat sem „aktus”, sem „cselekmény” alakban nem használta. Az újabb eljárási törvény szövegében 2004-ben viszont megjelent az „EU kötelező jogi

² Vesd össze ROTHERMEL Erika (2017): A hatóság döntései. In PETRIK Ferenc szerk.: *A közigazgatási eljárás szabályai. Kommentár a gyakorlat számára. I. kötet. Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC. 181–183.

³ Vesd össze PATYI András (2012c): A közigazgatási aktustan alapkérdései. In PATYI András – VARGA Zs. András (2012): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 220–222.

⁴ Például EGYED István (1947): *A magyar közigazgatási jog alaptanai*. Budapest, Szent István Társulat. 183.; TOLDI Ferenc (1965): *Államigazgatási rendelkezések megsemmisítése és megváltoztatása*. Budapest, KJK. 19., 146.

⁵ BERÉNYI Sándor – MADARÁSZ Tibor – TOLDI Ferenc (1975): *Államigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, BM. 308–345.

aktusa”,⁶ a jelenlegi szabályozásig hatályosan.⁷ Az Ákr.-ben aktus nincs, a közigazgatási rendtartás dogmatikai magyarázata pedig nyilvánvalóan nem aktusra alapítható. Figyelemre méltó kuriózum, hogy amikor nálunk az oktatásban az aktustan megjelent, már jogtörténet volt, a hatályos jog másról szólt (meg a jogtörténet is). Más a helyzet, ha az „aktus” jogszabályban foglalt fogalom, mint például a német eljárási törvényben.

Ha nem az aktuselmélettel magyarázzuk a hatóság hivatalos eljárását, egy másik módszer a *jogviszonyként* való tárgyalás. Ez a német aktustan klasszikusának, *Otto Mayernek* is kézenfekvő volt.⁸ A hatósági döntés, egyúttal az eljárás jogviszonyként való értelmezése különösen akkor nyilvánvaló, ha ezeket jogszabály ténylegesen rendezi, egyúttal feleslegessé téve másféle, joginak képzelt magyarázatokat.

A *jogviszonyelméleti* magyarázat a jogviszonyból indul ki. Ebben a jogalany jogosultsága és kötelessége alapvetően nem eljárási jogi, hanem anyagi jogi. El kell választani egymástól háromféle jogviszonyt: *anyagi jogi*, *eljárási jogi* és *szervezeti jogi* jogviszonyt. Az *anyagi jogi szabály* a jogviszonyban állók valamilyen magatartásáért vagy jogi helyzetért való felelősségteljes kötelezettségét, illetve jogosultságát írja elő. *Eljárási jogi szabályok* az iméntiek hatóság előtti, illetőleg általa való érvényesítési módját rendezik. *Szervezeti jogi szabályok* azok, amelyek előírják, hogy az eljárási jogi szabályokat mely hatóságok alkalmazhatják, azaz a közigazgatási anyagi jogviszonyok alanyai mely fórumokhoz fordulhatnak igényükkel, s azok milyen kötelességek és jogosultságok szerint teljesítik feladatukat. A szervezeti jogi szabályok egy része hagyományos értelmezés szerint úgynevezett „belső szabály”, amely a jogalkalmazó szervezet saját rendjét írja elő, ezért nem feltétlenül érinti közvetlenül az ügyfél helyzetét.

Szervezeti és eljárási szabályok együtt lehetnek érvényesek: az eljárás mindig szervezetteknek az eljárása is. Az eljárásra jogosult szervezet helyzetének meghatározása szervezeti jogi kérdés, elválaszthatatlanul eljárási jogi összefüggésétől. Eljárni jogérvényesen csak a hatóság feladat- és hatáskörében lehetséges. Az eljárásban az ügyfélnek is vannak önálló jogosultságai és kötelezettségei, amelyeket meghatározott cselekményekkel gyakorolhat. Az eljárási jog látszólag eleve magában foglalja a szervezeti jog kérdéseit is, ez mégsem feltétlenül van így. Az aktustan a közigazgatási szerv olyan cselekményeihez kötődik, amelyek az ügyfél jogait közvetlenül érintik, alapjában véve eljárási jogi alapon. A szervezeti jog ezzel már azért sem azonosítható, mert a hatáskört gyakorló hatóság közvetlenül nem az ügyfélnek tartozik eljárásáért jogi felelősséggel, hanem szervezeti felelősségnek. Ez érintheti az ügyfél jogait, a szervezeti jog eljárási jogi összefüggését. A jogviszonyként való magyarázat még eljárási jogi értelemben sem kizárólag az eljárási joghoz kapcsolt. A hatóság döntése *eljárási jogi* értelemben döntés, egyben *anyagi jogi* értelemben is az.

A döntéshozatal általános feltétele a *hatáskör és az illetékesség* gyakorlására való törvényes – azaz megfelelő jogszabályban meghatározott – feljogosítottság. Ez a felhatalmazás elvileg meghatározható lenne teljes felsorolással valamennyi hatóságnak, taxatíve *egyetlen* jogszabályban, a valóságban azonban eddig még nem adtak ki ilyen jogszabályt sehol. A hatósági jogalkalmazói hatáskör általános rendezése típusok felsorolása, vagy

⁶ Lásd például a Ket. 13. § (4) bekezdését.

⁷ Vessd össze PATYI András (2010b): Gondolatok a közigazgatási aktusfogalom egyes alkotmányjogi és dogmatikai elemeiről. In FAZEKAS Marianna – NAGY Marianna szerk.: *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*. Budapest, ELTE Eötvös. 331.

⁸ MAYER, Otto (1896): *Deutsches Verwaltungsrecht*. Bd. 2. Leipzig, Duncker & Humblot. 3–29.

inkább csak arról szól, hogy milyen jogszabállyal állapítható meg hatáskör. Ez nálunk most azt jelenti, hogy törvénnyel, kormányrendelettel, továbbá önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelettel jogosítható szervezet vagy szerv közigazgatási hatósági hatáskör gyakorlására (ugyanakkor az ügyfél kötelezettségei, illetve jogai miniszteri rendelettel is előírhatók).⁹

A közigazgatási hatóság a jogalany felelősségét vagy annak hiányát rendszerint anyagi jogi szabályok alapján állapíthatja meg. Ritkább eset, ha az kizárólag eljárási jogi szabályok szerint állapítható meg. Elméleti magyarázat szerint minden *jogviszonynak* van alanya, tárgya és tartalma. Alany az, akinek a jogilag értelmezhető viszonyban köteleessége vagy jogosultsága lehet. A jogviszony tárgya az alany köteleessége, illetve jogosultsága. A jogviszony tartalma az előbbi elemeket átfogva a jogi felelősség. Ez a jogviszony alanyának helytállási köteleessége kötelezettségeiért és jogosultságaiért, azaz a jogviszony tárgyaért. Mindegyikre hatályos jogi szabályozás irányadó. Hatósági eljárásban ezeket vizsgálják. A hatóság maga is jogviszony alanya, – szervezeti és eljárási jogi értelemben – azért felelős, ami a feladata. A hatóság anyagi jogi értelemben nem jogosult és nem kötelezett: épp ezért alkalmas érdektelen döntéshozatalra.

A *jogi felelősség* fogalma jogi „aktussal” nem helyettesíthető. Kötelezettség, illetve jogosultság nem cselekmény, nem aktus. Inkább jogilag meghatározott viszonyban beszámítható helyzet, állapot, feltétel és mérték. A kötelezettség teljesítése, jogosultság igényként érvényesítése természetesen értelmezhető cselekménynek, tettnek, „aktus”-nak. Feltételezhető az is, hogy általában a cselekvés a tettel azonosítható. Tehát, amit akaratként vizsgálunk anyagi jogi jogviszonyok megítélésében, azt többnyire a cselekvésből következtethetjük. Cselekvés és akarat végeredményben egybe is eshet. Anyagi jogi jogviszonyokban is bevezethető lehet az akarat- és tettazonosság. Az akarat külsődlegetesen észlelhető megnyilvánulása a cselekvés vagy cselekmény, amely egyszerűen aktusnak nevezhető. Ennek az egyszerűsítő leleménynek a polgári jogászok nem örülnének, a büntetőjogászok meg végképpen nem. A cselekménysorozat lehet egyféle, különféle akarat mellett: szándékosság és gondatlanság eltérő fokozatai szerint.

Anyagi jogi jogviszony megítélésében rendszerint a cselekmény lezajlása magában véve nem alkalmas a jogi minősítésre: akarat és cselekvés nem eleve ugyanazt jelenti. Mindazon anyagi jogi szabályozási területeken, ahol megkülönböztetik egymástól a felelősség *szándékos* és *gondatlan* változatát, helyettük egységes „aktusként” való értelmezés nem lehetséges.

A közigazgatási anyagi jogi jogviszonyok felelősségi alakja nagyon sok esetben ezen kívül áll: nem kell vizsgálni az akaratot (szándékosságot vagy gondatlanságot). Az anyagi jogi szabályozás objektív (eredmény-) felelősségre alapozott. Vagyis a jogi helytállás kötelezettsége valamilyen tényből adódik, közömbös a helytállással tartozó jogalany akarata és természetesen magatartása is. Az ilyen felelősség megállapításához szükségtelen vizsgálni a helytállással tartozó akaratát és cselekedetét: a bekövetkezett eredmény számít. A közigazgatási anyagi jog nagyobb része objektív (eredmény-) felelősséget ír elő.¹⁰ Ez kedvez az aktustani egyszerűsítésnek. A közigazgatási anyagi jog kizárólag jogi

⁹ Ákr. 9. §.

¹⁰ Vesd össze LÖVÉTEI István (2007): A közigazgatás felelősségi rendszere. In LÓRINCZ Lajos szerk.: *Közigazgatási jog*. Budapest, HVG-ORAC. 124–125.

aktusokként mégsem értelmezhető, mert azokban az esetekben, amelyekben a szándékosság és a gondatlanság megkülönböztetésének az eset megítélésében jelentősége lehet, nem oldható fel valamilyen egységes „cselekmény”-fogalomban. Ahol pedig objektív felelősség előírt, a cselekménynek nincs jelentősége: a tényleges helyzet, az alkalom és az okozati összefüggés számít. Vagyis az anyagi jog területén az „aktustan” szerinti értelmezés szinte leküzdhetetlen akadályokba ütközik. A jogi felelősség nem helyettesíthető, nem alakítható át aktustani megoldásokká.

Ehhez hasonló állapítható meg szervezeti jogi összefüggésekben is. Az aktustan képviselői egyébként tartózkodtak attól, hogy az anyagi jogot vagy a szervezeti jogot következetesen, teljes egészében jogi aktusokként írják le vagy dolgozzák fel. Az aktusok szerinti magyarázat főleg a közigazgatási eljárási jogban jellemző, de úgy, hogy az bizonyos anyagi jogi fogalmakat is felhasznál.

Végül idejétmúlt magyarázat az, hogy a közigazgatási hatóság – kiváltképpen a döntéshozatala során – *imperiumot* gyakorolna. Döntései jogilag kötöttek, továbbá bírósági jogorvoslati hatáskörben ellenőrzöttek, a legkevésbé járhat el „tetszése szerint”. „Aktusai” nem az *imperium* gyakorlásai, csak hatáskörben hozott jogszerű döntések lehetnek. Értelmezhető az *imperium* jogalkotásnak és jogalkalmazásnak is – ezt viszont *joghatóságnak* nevezik –, ám így egyáltalán nem pont csak a közigazgatásnak lényeges tulajdonsága, ugyanilyen *imperiumot* gyakorol a bíróság is, a modern perjogok viszont egyáltalán nem hivatkoznak rá.

A hatósági döntések az ügyfél jogilag beszámítható helyzetére vonatkoznak. Ami beszámítható, az anyagi jogi és eljárási jogi előírások szerint vehető figyelembe. A közigazgatási hatósági döntés általános tulajdonsága, hogy az anyagi jogi és eljárási jogi rendelkezések egysége. A Legfelsőbb Bíróság – jelenleg Kúria – Közigazgatási Kollégiuma jogegységi döntést hozó tanácsa több határozata indokolásában mutat rá arra, hogy a hatósági határozat anyagi jogi és eljárási jogi kérdések egysége: eljárási jog és anyagi jog elválaszthatatlanok egymástól.

A közigazgatási anyagi jog rendkívül összetett, szerteágazó jogszabályokba foglalt. Ellentétben például a büntetőjoggal vagy a polgári joggal – amelyek anyagi joga egyetlen törvénykönyvbe rendezett – a közigazgatási jogban azokhoz hasonlóan egységesített szabályozás nem létezik. A tényleges és elsődleges jogi rendezés az anyagi jogi szabályok előírása: az, hogy adott helyzetben kinek mit kell vagy nem kell tennie. Az eljárási jog az anyagi joghoz képest az igény érvényesítését rendezi. Ha az anyagi jog tárgykörében és felelősségi alakzatait illetően egyaránt sokféle, akkor legalább az eljárási jog lehetne egységes. Egységességének következetessége, feszessége mégsem olyan, mint például a büntetőjog és büntető eljárási jog kapcsolatában. Ott például szinte fölösleges kiemelni azt, hogy a döntés anyagi és eljárási jog egysége, mert az magától értetődő. Hasonló állapítható meg polgári jog és polgári perjog kapcsolatáról.

Közigazgatás és eljárási jog nem ugyanennek az összefüggésnek más tárgykörben való ismétlődése. Más az anyagi és az eljárási jog értelme. Az anyagi jog mindinkább *szakjog* és *szakigazgatásnak* megfelelő jog – amely sokféle –, az eljárási jog pedig ezt egységesítendő eljárási jogi általános és közös szabályozással. Egységes általános közigazgatási eljárás elvileg elképzelhető. A gyakorlat ezt részben keresztezi. Jól mutatta ezt az Et. és az Áe. szabályozása, amely az államigazgatási eljárás *általános* szabályait írta elő a *szubszidiaritás* elismerésével, s még inkább igazolta ezt a Ket., amely a külön eljárási szabályoknak

lényegesen nagyobb teret engedett. Az eljárás egységes szabályozása szempontjából a korábbihoz képest ez „redukciónak” is felfogható: a Ket. egységes eljárási szabályozást kevésbé valósított meg, mint az Áe. Más szempontból ugyanez „eredmény” a központosítás erőteljes előtérbe helyezésével szemben a sokféle „szakigazgatás” javára. Az eljárási jog egységesíthet, uniformizálhat, az mégsem lényegtelen, hogy anyagi jogi szabályok alapján hozható közigazgatási eljárásban döntés.

A *szubsztantív jog* az anyagi jog. Az eljárási jog (*procedurális jog*) az anyagi jogra alapozott igények érvényesítésének jogi rendje. A döntés lehetséges tartalma *általában véve* megjelölt a törvény hatályának megállapításával.¹¹

Az eljárási jogot és a hatósági döntést annak aktustani magyarázata is összpontosítja, vagy leegyszerűsíti az abban jelen lévő *eljárási hierarchikus kapcsolatra*. A magyarázat lényege az, hogy a hatóság közjogi jogviszonyban eleve többletjogosítvánnyal rendelkezik az ügyféllel szemben, vagyis az a jogviszony, amelyben a hatóság az ügyfélre kötelező döntést hoz, eleve közhatalmi hierarchikus viszony. A hatóság „aktusokat bocsát ki”, az ügyfél azoknak engedelmeskedni tartozik. A hatóság az államot testesítheti meg, tehát „parancsol” az ügyfélnek, a hatóság előírása az „állam akarata”.

Jogviszonyként értelmezve valamivel árnyaltabb a helyzet. Eljárási jogi szempontból hatóság és ügyfél kapcsolata csak hierarchikus lehet: kérelmező és döntéshozó vagy az ügyfél és a hivatalból eljáró hatóság nem azonos pozíció. Lehet „közelíteni” ezeket egymáshoz, azaz rontani a hierarchikus pozíciót, s nem feltétlenül eljárási jogi, de anyagi jogi szabályozással is. Eljárási jogi értelemben a hatóság határozata értelmezhető a hatóság akaratkijelentésének, amely természetesen joghatást vált ki az ügyfél jogi helyzetében. Alakilag a hatóság döntése a hatóság akaratának közlése az ügyféllel. Ám az „akaratot”, amely felismerhető, elsődlegesen a jogalkotó fejezi ki általánosan, vagyis jogszabályi alakban.

Kinek az akarata érvényesül a hatóság határozatában? Kézenfekvő, de nem vitathatatlan válasz az, hogy a hatóság akarata, amelyet *döntése* testesít meg.¹² Ez természetesen alakiség. A hatóság döntése mint a hatóság akarata azért nem magától értetődő. Például bányászati tevékenységet folytatni, építkezést végezni általában hatósági engedéllyel lehet. A hatóság engedélyt kérelemre ad ki, s nem hivatalból bármely ingatlantulajdonosnak. Az elvi magyarázatok egy része nem foglalkozik az „állami akarat” értelmezésével. Helyette a *közérdek*, a *közügy*, a *közfeladat* stb. szerepel, amit a jogalkotás és a jogalkalmazás, valamint a közigazgatás érvényesít.

Az anyagi jog szabályai írják elő azt, hogy a kérelmet igényként ki, milyen feltételek teljesítése mellett terjesztheti elő. *Anyagi jogi értelemben* a hatóság nem „ellenérdeklő fél”, kérelmező és hatóság között anyagi jogviszony nincs.

Megjegyezhető, hogy a döntés magyarázataként az irodalom szinte egységesen az *ügyfél jogának* keletkezéséről, megváltoztatásáról, megszüntetéséről tesz említést, feltehetően a polgári jog dogmatikája alapján. A közigazgatási anyagi jogi jogviszonyok jelentős része *aszimmetrikus* szerkezetű, a jogalany azokban kötelezett, jogi felelőssége rendszerint objektív, azaz eredményfelelősség. A közigazgatási határozatok tekintélyes része az ügyfél *alanyi köteletségét* írja elő. A közigazgatási döntés e tulajdonsága magyarázható úgy, hogy

¹¹ Ákr. 7–8. §.

¹² A bíró ítéletében a bíró akarata kifejezett? Bizonyos értelemben igen. Bizonyos értelemben nem, amit az is jelez, hogy a bíró ítéletét nem a maga, hanem a köztársaság nevében hozza/hozta.

az ügyfélnek jogában áll köteleességét teljesíteni. Mesterkélt elképzeléssel. Jogosultságot és kötelezettséget nem érdemes alternatív fogalomként kezelni, mert aki kötelezve van, annak nem áll jogában az, hogy kötelezettségét ne teljesítse. A közigazgatási határozatok nagy része alanyi kötelezés. Túlzás lenne ezt úgy érteni, hogy a kötelezés valamilyen jogosultság megszüntetése vagy korlátozása. A törvényből eredő (*ex lege*) kötelezés nem feltétlenül valamilyen jogosultság elvétele vagy korlátozása, akkor sem, ha az tiltó vagy megparancsoló jogszabályba foglalt.

Ügyfél és hatóság között *eljárási jogviszony* áll fenn, s az hierarchikus. Ha a hatóság azonos pozícióban lenne az ügyféllel, döntést nem hozhatna, legfeljebb szerződést köthetne vele. Ha *anyagi jogi értelemben* a hatóság nincs jogviszonyban az ügyféllel, akkor helyzete nem javul és nem romlik, ha a kérelemnek helyt ad, vagy elutasítja azt. Érdekkörén kívül áll döntése, szükségszerűen: ha érdekelt lenne, az ügyben nem járhatna el. A hatóság hatályos jogszabályt tartozik alkalmazni, az államot hatóságként képviseli. A bányahatóság vagy az építésügyi hatóság nem megalkotója sem a bányatörvénynek, sem az építésügyi törvénynek; nem „saját” szabályait alkalmazza, és az ügy elbírálásában érdekeltsége sem lehet. Csak jogalkalmazó.

Azok az elképzelések, amelyek „erőfölényt” feltételeznek a hatóság oldalán az ügyféllel szemben, nem az anyagi jogviszonyra, hanem az *eljárási jogviszonyra* összpontosítanak. Ugyanerre nem hivatkoznak akkor, ha az ügyben bíróság dönt. Pedig a bíróság is csak az anyagi és az eljárási szabályok megtartását vizsgálhatja. A hatóság mint jogalkalmazó – esetleg mint érdektelen „döntőbíró” – szerepe jelentősen függ attól, hogy az anyagi jog szabályai milyen részletességgel kidolgozottak. Százhusz évvel ezelőtt – az akkori anyagi jog kevésbé részletező rendelkezései miatt – a hatóság „erőfölénye”, vagyis lényegében diszkrecionális döntési lehetőségei folytán jelentős szempont lehetett. A mai időkben az anyagi jogi szabályozás egyre részletesebb. A jogalkotó részletező szabályozásával átformálhatja a hatósági jogalkalmazás és döntés határait, technikáját; a hatóság lehetőségei a jogi szabályozással éppúgy behatároltak, mint az ügyfélé.

A hatósági döntés tehát jogalkalmazás, és nem a hatóság elképzeléseinek, érdekeinek kifejezésre juttatása, amelyben a hatóság eljárási jogi helyzetéből adódóan „erőfölényt” alkalmazhat az ügyféllel szemben. Képzeltető a bírói működéshez hasonlatos tevékenységnek: a döntés meghozatalában az anyagi jogi és az eljárási jogi jogszerűség számít, más nem.

A szakirodalomban többen magyarázzák a hatósági döntést úgy, hogy az jogalkalmazásként *hasonlatos* a bírói döntéshez. Hasonlatként ez elfogadható: a hatósági döntés törvényessége, jogszerűsége az ügyben alkalmazott anyagi jogi és eljárási jogi szabályok jogszerű alkalmazásán nyugszik. A bírói eljárásnak valamivel több törvényes garanciája van, mint a közigazgatási hatóságok eljárásának, s adott még néhány sajátosság. Közigazgatási hatóság sokszor *hivatalból indíthat eljárást*: ezzel szemben bíróságok csak kérelemre (keresetlevél, vádirat, felülvizsgálati kérelem stb.) járnak el. A közigazgatási hatóságok gyakran maguk kezdeményezhetik az eljárás lefolytatását, ami látszólag azt igazolná, hogy akarataukat érvényesítik különféle ügyekben.

A hivatalból indítható közigazgatási eljárások is olyan jogviszonyokat érintenek, amelyekben a hatóság nem érdekelt, anyagi jogi értelemben nem jogalany. Az eljárási jogi jogviszony ebben az esetben sem lehet megtevesztő: érdekeltséget és hatáskört nem szükséges azonosítani. A hatóság a jogszabályok megtartása érdekében jár el, akár kérelemre,

akár hivatalból, feladatköre és hatásköre alapján, s nem érdekeltsége szerint. Valaminő általános értelemben lehet, hogy az államiságot, az állam akaratát, az állam hatalmát, érdekét érvényesíti. Ténylegesen és közvetlenül, azaz hatáskör szerint közigazgatási jogalkalmazást végez, egyes esetekben gondoskodik a jogszabályok megtartatásáról törvényes keretek között. Ezen túl gyakran szakmai kérdéseket kell figyelembe vennie, amelyek egyáltalán nem jogi természetűek (például építési engedélyezéskor statikai, bányászat engedélyezéséskor földtudományi szabályosságokat).

Ehhez jogilag rendezett szervezetrendszer áll rendelkezésre, amely főleg anyagi jogi kérdések eldöntésére meghatározott hatáskörben, meghatározott eljárási jogi műveletekkel hozhat döntést. *A döntés szabályossága* ellenőrizhető: anyagi jogi, eljárási jogi és szervezeti jogi értelemben akár együtt, akár külön-külön. Természetesen kérdés az, hogy a kifejezetten eljárási jogi jogviszonyban mit jelent a jogviszony tartalma, azaz a jogi felelősség, amely részletesen bemutatatható, kezdve azzal az általános kérdéssel, hogy az vétkességi (*szubjektív*) vagy eredmény- (*objektív*) felelősség.

Hasonló a szabályozás megoldása egy másik alapfogalom esetén; ez az eljárás, illetve döntéshozatal *tárgya*. Nevezhető közigazgatási hatósági ügynek, amelynek akár általános, akár részletes jelentését egyik eljárási törvény sem definiálta – s ez alkalmazásuknak egyáltalán nem képezte akadályát –, látszólag egy tautológiával jutva megoldáshoz (*cca.* így: közigazgatási ügy az az ügy, amelyben közigazgatási hatóság hozhat döntést), ami kétségtelenül igaz, de nem magyarázat. Nem sokat javít ezen az sem, ha a törvény előírja, hogy a hatóság ennek során alanyi jogot vagy kötelezettséget állapít meg, tényt vagy állapotot, adatot igazol, nyilvántartást vezet stb.¹³ Mindez végeredményben azt fejezi ki, hogy a hatóság *jogot alkalmaz* – és nem jogosult például jogalkotói vagy közpolitikai döntéshozatalra –, vagyis a közigazgatási hatóság döntései *jogalkalmazói döntések*. Ezekben meghatározó a hatályos jog szabálya, s nem az, hogy például mennyivel lenne olcsóbb, korszerűbb, szebb stb. a döntés nem jogi alapon vagy egy másféle jogi szabályozás által. Hatáskörében eljárva a hatóság nem hívhatja fel a figyelmet a jogszabályok hiányosságára, vitathatóságára, mint ahogyan helyességüket sem magyarázhatja, mert ezzel túllépné hatáskörét.

1.1.1. A hatósági döntés alakja

A hatóság döntése *anyagi jogi* értelemben és egyszerűsítve rendszerint anyagi jogi jogsultságot, illetve kötelezettséget állapít meg.

Eljárási jogi értelemben ugyanez eljárási alakhoz és döntésalakhoz köthető. Azonos értelemben lehet az *eljárási döntésforma* megjelölése is. Az előzőek szerint az eljárási jog magában vett értelme viszonylagos, mert az az anyagi jog nélkül szinte használhatatlan, az eljárási döntésformák észszerűsége az anyagi jognak való megfelelésén alapul. A közigazgatási hatóság kétféle jellegzetes alakú döntést hozhat: *határozatot* vagy *végzést*. A hatóság az ügy *érdemében* határozatot hoz, az eljárás során eldöntendő *minden más* kérdésben pedig *végzést*. Ezek a fő eljárási döntésformák.

Az első szabályozás sem megalkotásakor, sem módosított változataiban ezt a megkülönböztetést nem alkalmazta: az államigazgatási szerv döntésének egységes alakja

¹³ Ákr. 7. § (2) bekezdés.

a *határozat* volt. Az Et. hatálybalépése előtt a magyar közigazgatás eljárási gyakorlatában határozat és végzés egyaránt előfordult. Az 1957 előtti közigazgatási, illetve államigazgatási eljárás szabályozása nem volt egységes, bizonyos szakigazgatásokra kidolgozott, vagyis egy-egy igazgatási szakterület anyagi jogi szabályai mellett eljárási szabályok is voltak, más közigazgatási területeken az eljárás rendezése hiányzott.

Általános gyakorlatként – ha meghatározott igazgatási szakterületre érvényesek is eljárási jogi tartalmú előírások – szokásjogszerűen érvényesültek. „A polgári perrendtartás szabályait szokták általában irányadónak venni a közigazgatási eljárásban is, azok azonban – a két eljárás különbözősége miatt – a maguk teljességében nem alkalmasak a közigazgatási eljárás szabályozására.”¹⁴ Akkor *végzés* és *határozat* megkülönböztetése nyilván ezen a gyakorlaton alapult. Előzmények és minták a perjoghoz vezetnek, elsősorban a polgári perrendtartáshoz. A modern magyar polgári és a büntető perrendtartás közel fél-száz évvel előzi meg az államigazgatási eljárást egységesítő 1957-es szabályozást.¹⁵ Mind a polgári, mind a büntetőeljárás szabályai szerint kétségtelen az, hogy miről kell a bírónak *végzéssel* vagy *ítélettel* dönteni. Közigazgatási hatósági eljárásban természetesen „ítélet” nincs, annak helyén értelemszerűen a határozat áll. Ítélethez és végzéshez egyaránt különféle joghatások fűződhetnek, az azonban nem sok töprengésre ad okot, hogy milyen kérdésekben kell ítélettel vagy végzéssel dönteni büntető- és polgári ügyekben.¹⁶

A közigazgatási eljárásban ez külön értelmezést igényel, természetesen csak a határozat és végzés fogalmának újbóli bevezetésekor. A Ket.-tel való szabályozással az eljárási jog újra felfedezte azokat az evidenciákat, amelyek korábban és más jogterületen már megoldottak. A kétféle határozat elválasztása nyilvánvalóan az *érdemi* és az *egyéb eljárási* döntés kérdése.

Vagyis melyek azok a hatósági döntések, amelyek kizárólag eljárási jogi alapon indokolhatók, s melyek azok, amelyek indokolásához anyagi jogi szabály is szükséges? Ez ugyan észszerű megkülönböztetés, de önmagában az érdemi és az egyéb kérdések elkülönítésére mégsem alkalmas. Célszerű figyelembe venni azt, hogy anyagi jogi kötelezettség vagy jogosultság nélkül hatósági eljárásra nem kerülhet sor. Eljárásban ugyanis csak valamilyen anyagi jogi előírásra alapított igényt lehet érvényesíteni, valamilyen anyagi jogviszony tárgyát. Nincs „általában vett” eljárási jogi helyzet, pozíció, csak olyan létezik, amely valamely anyagi jogi helyzethez köthető, amely hatóságilag eldönthető. Ha nem áll fenn anyagi jogi kötelezettség vagy jogosítottság, a hatóságnak nincs miről dönteni. Mi „érdemi” döntés? Ennek minden elmélettől függetlenül az a gyakorlati jelentősége, hogy a bíróság *a határozatot peres eljárásban, a végzést nemperes eljárásban* vizsgálja felül.

Közigazgatási ügyekben a hazai bírói gyakorlat szerint megjelölhető a *nem érdemi* ügyek jegyzéke. A bírói gyakorlat ilyennek minősítette a hatóság eljárása során hozott olyan döntéseket, amelyeknek tárgya például a hatósági eljárás felfüggesztése, a fellebbezés elutasítása elkésettség miatt, a szakhatósági állásfoglalás, a közigazgatási határozat vissza-

¹⁴ LADIK Gusztáv (1941): *Tételes közigazgatási jogunk alaptanai*. Harmadik – teljesen átdolgozott – kiadás. Budapest, Attila Nyomda. 232. Hasonlóan például EGYED 1947; TOLDI 1965, 184.

¹⁵ A büntetőeljárási törvényt 1896-ban, a polgári perrendtartást 1911-ben alkotta az Országgyűlés (1896. évi XXXIII. törvénycikk a bünvádi perrendtartásról; 1911. évi I. törvénycikk a polgári perrendtartásról). Szakmai, illetve tudományos magyarázatuk például: BALOGH Jenő – EDVI ILLÉS Károly – VARGHA Ferenc (1897–1900): *A bünvádi perrendtartás magyarázata. I–IV. kötet*. Budapest, Grill; JANCsó György – MESZLÉNY Artur (1912–1915): *A magyar polgári perrendtartás rendszeres kézikönyve. I–II. kötet*. Budapest, Athenaeum.

¹⁶ Például a bíróság peren kívüli eljárásban ítéletet nem hoz, csak végzést.

vonására irányuló kérelem elutasítása stb. A bírói gyakorlat sajátos jogértelmezés, a jogértelmezések közül talán a legfontosabb. Konkrét ügyekben autentikus. Konkrét ügyektől elvonatkoztatva, *általánosan* bíróságokra kötelező érvényű (*jogegységi döntés*), de nem szisztematikus, amely a jogrendszer egységét változtathatná (erre a jogalkotásra jogosult szervek jogosítottak): a bíróságok joggyakorlatát, a jogalkalmazást változtathatja. Lényeges, hogy a bírói gyakorlat egységesen mit minősít *érdemi* és *egyéb* határozatnak, ám az ebből kialakuló fogalom nem „normatív” meghatározás (nem jogszabály), s nem rendszerezés céljából készül.

A Ket. nem sorolta fel külön az *érdemi* és a *minden más* határozatformákat.

Az *érdemi* és *minden más* döntés megkülönböztetése nagy körvonalakkal azonosítható a határozattal, illetőleg a végzéssel. A *határozat* olyan döntés, amely nemcsak eljárási jogi, hanem egyúttal *anyag*i jogi kérdéseket is elbírál. Elvileg eljárás tisztán eljárási jogi kérdésekről nem folyik. Az eljárásban szinte mindig anyagi jogot lehet érvényesíteni. Ennek során vannak önálló eljárási jogi kérdések, amelyek szorosan eljárási jogviszonyként, önállóan értelmezhetők és megítélhetők. Ezekhez kifejezetten eljárási jogviszony szerinti felelősség tartozik. Legtöbb esetben végzéssel intézhetők el. A hatóság *valamennyi döntése* – ettől függetlenül – *érdemi* és beszámítható. Ha az érdemi döntés az ügyet *lezáró döntés* lenne, úgy az lehet kizárólag anyagi jogra, kizárólag eljárási jogra, valamint mindkettőre alapozott. Lehet egyéb tulajdonsága is az *ügy érdemében* hozott döntésnek, például az, hogy a döntés *végrehajtása* elrendelhető. Így értve azok a döntések, amelyeknek a végrehajtása nem rendelhető el, nem érdemi döntések.

Határozat és végzés elkülöníthető és azonosítható mint eljárási döntésforma. Egy részük „atipikus” döntésnek nevezhető, mert a törvény sem nevezte határozatnak azt, hanem például *határozatnak kell tekinteni*.¹⁷ Ha a hatóság bizonyítványt, igazolást ad ki, ezen nyilvánvalóan nem tünteti fel a döntés típusát és formáját sem. Ha a kérelemnek nem ad helyt, erről alaki döntést kellett hozni, s az általános szabályként határozat.¹⁸ Hasonlóan érthető az a döntés is, amelyet a hatóság forma nélkül, „jogszerű hallgatással” hozott: önmagában a jogszerű hallgatás lehetne végzés vagy határozat is. A törvény szerint azonban ilyen esetben a hatóság az előírt határidőn belül nem hozott döntést, illetve nem adott ki állásfoglalást,¹⁹ azaz ez az eljárási mód csak határozathozatali kötelezettség esetén lehetséges. A kérelem elutasítása értelemszerűen határozattal történhetett.

A 2008-as Ket.-Novella kizárta az *atipikus* döntéseket, vagy minden eljárási módot döntésnek tartott. Miniszteri indokolása szerint „a törvény egyik koncepcionális újdonsága, hogy megszünteti a gyakorlatban kialakult, alkalmazott »udvarias levél« kategóriáját”.²⁰ Tehát nincs atipikus vagy formátlan eljárási mód: nincs értesítés, megbeszélés, szóbeli közlés, tájékoztatás, joggyakorlásról való kioktatás, értesítés, csak határozat és végzés létezik. A hatóság az ügyféllel a „döntésformák” alkalmazásával érintkezhet, holott az „érintkezés” nem mindig hatósági döntés.²¹ A törvény „koncepcionális újdonsága” nem

¹⁷ Ket. 82. § (2) bekezdés.

¹⁸ Ket. 82. § (3) bekezdés. Vesd össze az Ákr. 94. § (2) bekezdésével, amely már kifejezetten határozatnak nevezi az előbb felsoroltakat is.

¹⁹ Ket. 71. § (2) bekezdés.

²⁰ Vesd össze a Ket. korábbi Szakértői Bizottságának 9. sz. módszertani állásfoglalásával.

²¹ Vesd össze KILÉNYI Géza (2009b): Alapelvek és alapvető rendelkezések. In KILÉNYI Géza szerk.: *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, CompLex. 56.

győzte meg egy másik kommentár szerzőjét sem. A közigazgatási eljárásban a tárgyalási elv nem általános. A hatóság legtöbbször iratok alapján, tárgyalás nélkül dönt, a nem alakoszerű eljárási módok pedig az eljárás gyorsaságát szolgálják.²²

Többek szerint a Ket.-Novella *alapelvevé tette a határozat és végzés elválasztását* s minden másféle döntés kizárását.²³ A törvény alapelvei között elhelyezett előírás szerint „a közigazgatási hatóság a törvény keretei között felülvizsgálhatja mind a saját, mind a felügyeleti jogkörébe tartozó hatóság végzését és határozatát (a továbbiakban együtt: döntését), hivatalból intézkedhet a döntésének kijavításáról, kiegészítéséről, módosításáról és visszavonásáról”. A Ket.-Novella itt említette először a határozatot és a végzést. E kétféle döntésforma *megnevezése* azonban aligha alapelv.²⁴

Függetlenül attól, hogy ezzel a jogszabályszerkesztők, illetve a jogalkotó szándéka mi volt, ez a szabály nem azt mondta ki, hogy mi a döntés formája, azaz hogy az csak határozat vagy csak végzés lehet. Alapelveként a szabály értelme az lenne, hogy határozat és végzés egyaránt *felülvizsgálattal érinthető*, kijavítható, kiegészíthető és módosítható. Ez a *változtathatóságot* írta elő, alapelszerűen a döntés (határozat vagy végzés) *jogerejét* rendezte. Az előírtak jelentése az *alaki jogerő* szabálya s nem a döntésalak szabályozása. Bármely alakban hozott hatósági döntés később változtatható – határozat és végzés egyaránt –, mert azok jogereje nem *anyag*i jogi, hanem *alaki* jogi természetű; vagyis „végleges” a jelenlegi terminológiával. A szabályt tehát ma is tartalmazza a törvény.²⁵

A Ket. hatálybalépését követően konkrét ügyekben merült fel, hogy a bíróság milyen eljárást folytasson le, ha a hatóság az ügy érdemében végzés formájában hozta meg döntését, illetve eljárási kérdésben határozatot bocsátott ki. A Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiuma a 2006. évi konzultációs értekezleten 17. sorszám alatt kollégiumi véleményt²⁶ hozott arról, hogy a keresettel megtámadott döntés „átminősítésére”, azaz a határozat megjelölés végzésre való átjavítására a bíróságnak nincs jogszabályi lehetősége. Eszerint a peres vagy nemperes eljárási jelleget a közigazgatási szerv döntésének tényleges megnevezése határozza meg.

Ezt megváltoztatta – a Ket. 2008. évi módosítása után – az 1/2009. KJE határozat, amely szerint érdeminek minősül a közigazgatási hatóságnak az az egyedi, konkrét közigazgatási ügyben hozott döntése, amellyel az ügy tárgyát képező vitát végleg eldönti, a jogkérdést elbírálja. A közigazgatási hatóságnak az ügy érdemében hozott – azaz az ügyfél kérelmének helyt adó vagy azt érdemi vizsgálatot követően elutasító, az ügyfél részére kötelezettséget előíró, továbbá az ellenérdekű ügyfelek között létrejött egyezséget jóváhagyó – döntését határozati formában kell meghoznia. Határozat jellegű döntésnek minősül a hatósági bizonyítvány, hatósági igazolvány és hatósági nyilvántartásba történő bejegyzés is. A közigazgatási szervnek végzést kell hoznia azokban az esetekben, amikor ezt a Ket.

²² Vesd össze Józsa Fábián (2009): KET KÉRDEZZ – FELELEK. (A közigazgatási hatósági eljárásról és szolgáltatásról szóló törvény magyarázata.) Második, átdolgozott kiadás. Budapest, OPTEN Informatikai Kft. 267–268.

²³ Lásd a Ket. 3. § (2) bekezdését.

²⁴ A „továbbiakban együtt:” formula alkalmazása valójában egy jogszabályszerkesztési technikai kérdés, úgynevezett *rövid megjelölés*. Lásd a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 5. §-át.

²⁵ Ákr. 3. §, 115. §, 120. §.

²⁶ 1/2006. KK vélemény I.17. pont.

kifejezetten előírja, és ennek hiányában akkor is, ha eljárási természetű kérelmet bírál el, vagy ilyen jellegű kötelezettséget állapít meg.

A Ket. lehetőséget adott a határozaton és a végzésen kívüli egyéb formák alkalmazására, és a gyakorlatban is számos, úgynevezett egyéb formát alkalmaz a közigazgatási hatóság (például értesítés, tájékoztatás). Ezek az alapvetően az ügyfelek tájékoztatását szolgáló iratok közigazgatási döntést nem tartalmazhatnak.

Ha a hatóság az ügy érdemében végzést, az eljárás során felmerülő kérdésben pedig határozatot bocsát ki, a döntés elnevezése nem felel meg a tartalmának. A jogorvoslatok során a bíróság érdemi felülvizsgálati hatásköre és eljárási rendje azonban a hatósági döntés tartalmának megfelelő elnevezéséhez kapcsolódik. Ezért a bíróságnak minden esetben először arról kell döntenie, hogy egyáltalán van-e helye, ha igen, milyen (peres vagy nemperes) bírósági felülvizsgálatnak, és csak ezt követően kerülhet sor a közigazgatási döntés eljárási és anyagi jogi (tartalmi, érdemi) szempontból történő felülvizsgálatára, mégpedig a peres vagy nemperes eljárásra irányadó szabályok által behatárolt körben. A hatósági jogalkalmazás során előfordulhat, hogy a közigazgatási szerv döntést nem határozati vagy végzés formában, hanem tájékoztatásban, értesítésben bocsát ki, tévedése ugyanakkor az ügyfelet nem foszthatja meg a bírósági jogorvoslathoz fűződő alapvető jogától. Ezért a bíróság azt tartalmának megfelelő eljárásban felülvizsgálja.

1.1.2. A határozathozatal mellőzése és az egyezség jóváhagyása

A határozathozatal *kivételes* alakja, amikor *nem kell formális határozatot hozni*, s ez az ügy érdemét érinti. Ha jogszabályban meghatározott jogosultak pénzbeli ellátásának emeléséről mérlegelés nélkül dönt a hatóság jogszabály alapján,²⁷ nem kell határozatot hozni. E szabály költségsökkentő hatása nyilvánvaló, és a gyakorlatban is bevált.

Az *egyezség jóváhagyása* a hatósági döntések egyike. Az ellenérdekű ügyfelek között jöhet létre, és a megkövetelt feltételek fennállása esetén az egyezséget a közigazgatási hatóság jóváhagyja és határozatba foglalja.

Az egyezség sajátos jogintézmény, amely eljárási jogviszonyban jöhet létre, alapja azonban anyagi jogi kötelezettség, illetőleg jogosultság. Az ügy tárgya alanyi kötelezettség vagy jogosultság érvényesítése. Az egyezség egybehangzó kölcsönös akaratnyilvánítás arról, hogy az egyezséggel érintettek jogviszonya miképpen alakuljon. Hasonlósága a szerződéssel nyilvánvaló, akár közigazgatási hatósági eljárásban, akár polgári peres eljárásban keletkezik. Egyértelmű az is, hogy az egyezség eljárási jogi értelemben mégsem szerződés, mert azt hatóság döntésével jóváhagyja, vagyis az abban foglaltak – ellentétben a polgári jogi szerződéssel – minden további nélkül végrehajthatók.²⁸ A Pp. (és a Kp.) szerint a bíróság az egyezséget végzéssel hagyja jóvá, az Ákr. szerint pedig nem végzéssel, hanem „határozatba foglalja” azt.

Ennek feltétele, hogy az egyezség a közérdeknek és a jogszabályoknak megfelelően (ideértve az Alaptörvényt is).

²⁷ Korábban a Ket. 71. § (5) bekezdése alapján, jelenleg az Ákr. 80. § (4) bekezdése szerint.

²⁸ Lásd e körben a Legf. Bír. Gf.I.30.339/2002. számú ítélet megállapításait.

1.2. A közigazgatás hallgatása²⁹

A közigazgatási hatóság munkájának könnyítése, egyszerűsítése a 19. század végétől foglalkoztatta e szervezeteket. Törekvésük egyik eredménye annak az eljárási módnak a törvényes elismerése és bevezetése, először a francia közigazgatásba *silence de l'administration*, vagyis a közigazgatás hallgatása elnevezéssel, amely a 20. század kezdetétől több európai államban is elterjedt.³⁰ Lényege, hogy az ügyfél kérelmére indult ügyben, ha a hatóság törvényes határidőn belül nem hoz elutasító döntést – vagyis a kérelmezőnek semmit sem „válaszol” –, azt úgy kell érteni, hogy a kérelmezett jogosultság az ügyfelet megilleti; természetesen nem bármilyen ügyben, hanem csak akkor, ha az a jogszabály, amely a kérelmezett jogosultságot rendezi, az ilyen eljárást a hatóságnak megengedi, és az ügyben nincs ellenérdekű fél.

Dogmatikai értelemben részben eljárási jogi *jogosultság* az ügyfél oldalán, egyben *hatáskör* a hatóságnál. A közigazgatási hatóság törvényes határidőben köteles dönteni a kérelemről, a hatályos jogszabályoknak megfelelő tartalommal. A hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság tehát határidőben megvizsgálja a kérelmet, és ha az nem teljesíthető, akkor alakszerű, formális döntést hoz: elutasítja, visszautasítja, a kérelemtől eltérő tartalmú döntést hoz. A közigazgatás hallgatása *törvényi vélelem*,³¹ *alapvetően eljárási jogi* vélelem, amely más eljárásban nem fordul elő. Ez arra utal, hogy az *anyagi jog* által is meghatározott az alkalmazása. Az eljárás egyszerűsítése, racionalizálása e vélelem segítségével csak bizonyos tárgykörben lehetséges. Vagyis az ügyfél egyoldalú kérelme és az ellenérdekű fél hiánya sok esetben egyáltalán nem elegendő e szabályozás bevezetéséhez: meg kell jelölni a tárgyat vagy tárgykört is, hogy milyen ügyben alkalmazható. Ezért az igazgatás hallgatása nem általános, hanem esettípus szerinti *speciális eljárási mód*, eljárási jogi és anyagi jogi meghatározottsággal. Eljárási szabályai és anyagi jogi alapjai nem feltétlenül egyformák, helytől és időtől függően változnak. Megtörténhet az is, hogy meghatározott ügyekben a jog lehetővé teszi a döntést hallgatással, később pedig nem, vagy fordítva, újabb területekre vezeti be azt. Tárgykörök szerint sem örök érvényű megoldás. Franciaországban sem ugyanazokban a tárgykörökben alkalmazható jelenleg, mint száz évvel ezelőtt.

A közigazgatás, illetve a közigazgatási eljárás egyszerűsítésének lényegesen hatásosabb módszerei is vannak, mint a közigazgatás hallgatása. Így bármikor vizsgálható, hogy a szabályozás fenntartása észszerű-e, társadalmilag hasznos-e, csakugyan közérdekű-e stb., vagyis a jogi szabályozás csökkentése, megszüntetése (*dereguláció*) lényegesen hatásosabb lehet, bár kockázatai vagy veszélyei is erőteljesebbek.

Megjegyezhető, hogy más alapon is hozható „hallgatással” közigazgatási döntés, ha a hallgatás nem beleegyezést, hanem *elutasítást* jelent. A spanyol jog szerint, ha a közigazgatási hatóság valamely engedély iránti kérelemről határidőben nem hoz alaki döntést – vagyis hallgat, *el silencio administrativo* –, azt bizonyos esetekben elutasítotttnak kell tekinteni.

²⁹ Az 1.2. alfejezet Tamás András írása. Az alfejezet a következő munka átdolgozott és bővített változata: TAMÁS 2012, 290/96–292.

³⁰ A szabályozás kezdetéhez vesd össze DARÁK Péter (1994): A közigazgatás hallgatása elleni bírói jogvédelem. *Magyar Közigazgatás*, 44. évf. 6–7. sz. 419.

³¹ Vesd össze PAULOVSIC Anita (2000): Gondolatok a közigazgatási szerv hallgatásáról. *Jogtudományi Közlöny*, 55. évf. 3. sz. 88–89.; MATEO, Ramón Martín (1999): *Manual de derecho administrativo*. 20. ed. Madrid, Editorial Trivirum. 330–334.

Ha a határidő letelt, és az ügyfél nem kapott értesítést, már írhatja is a fellebbezését. Lehet, hogy megszokás kérdése az, hogy a hallgatás beleegyezés, vagy ellenkezőleg, elutasítás, mert különben dogmatikai magyarázatuk egyenértékű. Még abban az értelemben is, hogy az így keletkezett döntésről hogyan szerezhethet tudomást bárki, minthogy azt gyakorlatilag csak a kérelmező tudhatja. Egyáltalán nem mindegy, hogy milyen tárgykörben vezethető be. Nem mindegyik európai ország alkalmazza.

Magyarországon erre először tulajdonképpen a Ket. hatálybalépésével, 2005. november 1-jén került sor, kedvező irodalmi fogadtatással.³²

Akkor ezt úgy is értelmezték, hogy kimondottan „ügyfélbarát” megoldás, illetve a „szolgáltató közigazgatás” egyfajta megnyilvánulása. Az „ügyfélbarátság” ugyanis már akkor is divatos tulajdonság volt, és az is maradt mindeddig, bár legalább annyira „ügyintézőbarát” eljárás ez, mint amennyire ügyfélbarát. Ami a szolgáltató közigazgatást illeti, az még 1938-as elképzelés,³³ bár az nem kimondottan arról szól, hogy ha a közigazgatás egy beadvánnyal nem tesz semmit, csak hallgat, akkor ez egy szolgáltatás lenne. Egyébként ezt az ügyintézési módot a német közigazgatás akkor nem alkalmazta. Nálunk a Ket. megalkotásától ezt az eljárási módot akár szolgáltatásnak is el lehet nevezni, mert ugyan semmiben sem hasonlít a magánjogból (polgári jogból) ismert szolgáltatásokra, de nem is az; a hatóság „szolgáltatása” pedig éppen ilyen.

A *jogszerű hallgatás* megnevezés törvényszöveggként nem a Ket.-ben, hanem 2016-ban az Ákr.-ben jelent meg először, s ez nemcsak a szabályozás története, hanem dogmatikája szempontjából is számít. A hazai szakírók túlnyomó többsége 2004-től mindig a közigazgatás jogszerű hallgatásáról szól, látszólag hungarikumként. Azokban a jogrendszerekben ugyanis, amelyekben *silence de l'administration* létezik, sehol sem látják el a *jogszerű* vagy más jelzővel, noha a közigazgatási hatóságnak *jogcíme* van nyilvánvalóan adott tárgykörben a *hatáskörét* így gyakorolni. A hazai magyarázat abból áll, hogy létezik *jogszerűtlen hallgatás* is, amely másféle helyzet. Olyan mértékben *másféle*, hogy azt törvény vagy más jogszabály egyaránt *mulasztásnak* nevezi³⁴ a jogellenesség egyik megjelenéseként, és sohasem „jogszerűtlen” hallgatásnak a magyar jogban, más európai jogokkal egyezően. A hatóság hallgatása – ha azt a jogrendszer magában foglalja – egyébként csakugyan „jogszerű”, úgy szólván magától értetődő.

A „jogszerűtlen hallgatás” fogalom kialakításában feltehetően szerepe volt az Alkotmánybíróságnak, amely korábban foglalkozott az „államigazgatás hallgatása” vagy a „közigazgatási szervek hallgatása” problémájával. Az 1990-es években több határozata szól erről, amelyekből az állapítható meg, hogy mindegyik eset mulasztással megvalósuló alkotmányellenesség vagy a közigazgatási jog alkalmazásával, vagy a jogalkotással kapcsolatban.³⁵ Az ebben az értelemben használt „államigazgatás hallgatása” fogalomnak semmi köze nincs ahhoz, ami akkor csak külföldi jogrendszerekben hatályos jog (bár ilyenként egyáltalán nem volt újdonság). Ettől az alkotmánybíróági értelemben vett „hallgatástól”

³² „Ezzel az új megoldással a Ket. a jövő közigazgatásának vízióját vetíti elé.” DANTESZ Péter (2005): A döntés. In LŐRINCZ Lajos szerk.: *Közigazgatási eljárásjog*. Budapest, HVG-ORAC. 349.

³³ FORSTHOFF, Ernst (1938): *Die Verwaltung als Leistungsträger*. Stuttgart–Berlin, Kohlhammer. 6.

³⁴ A Ket.-ben ez kifejezetten „jogszabálysértő mulasztás”-ként is előfordult [115. § (1) bekezdés a) pont]; megismétli az Ákr. 121. § (1) bekezdés a) pontja.

³⁵ SÓLYOM László (2001): *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris. 354., 583., 720.

bizonyára elhatárolja a „jogszerű hallgatás” megnevezés, bár kétséges, hogy még mindig időszerű-e az, kiváltképp a törvény szövegébe foglalva.

Nem tartozik szorosan a tárgyhoz az, hogy a közigazgatás egyáltalán alkothat-e jogszabályt, s ha bizonyos elképzelés szerint a kormányzás is csak közigazgatás (államigazgatás), akkor a felhatalmazás ellenére elmulasztott rendeletkibocsátás elnevezése mulasztás helyett miért „jogszerűtlen hallgatás”. Az viszont idetartozik, hogy az Alkotmánybíróság látszólag figyelmen kívül hagyta azt, hogy az *igazgatás hallgatása* fogalom külföldi jogrendszerekben létező – ezért, ha úgy tetszik: „foglalt” – műszó. Tévedés ne essék, az Ákr. 80. §-ában használt, némiképp körülményeskedő „jogszerű hallgatás” megjelölés legfeljebb szokatlan nyelvi lelemény a törvényben, de nem komoly hiba. (Ennek nyomán nem kell a Btk.-ban szöveget módosítani például ott, ahol az áll, hogy „aki mást megöl”, azért, hogy ehelyett „aki mást jogszerűtlenül megöl” legyen.)

A kérelmezett jog gyakorlása megilleti az ügyfelet főszabályként *automatikus* döntéshozatali eljárásban, ha azt törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki,³⁶ *sommás* eljárásban, ha törvény vagy kormányrendelet így rendelkezik,³⁷ végül *teljes* eljárásban,³⁸ ha törvény vagy kormányrendelet így rendelkezik, továbbá nincs helye függő hatályú döntés meghozatalának, és az ügyben nincs ellenérdekű fél.³⁹

Elhatárolási kérdés, hogy a *szakhatóság közreműködésében* alkalmazható vélelem is ugyanez a jogintézmény lenne, vagy sem. Az Áe. szerint, ha a szakhatóság a megkeresésre 15 napon belül nem válaszolt, akkor hozzájárulását megadottnak kellett tekinteni.⁴⁰ Egy 2005-ös tankönyv⁴¹ szerint ez is hallgatással való döntés volt, „a hallgatás beleegyezés” elve alapján. Ez ugyan igaz, ám az Áe. az ügyfélnek nem adott jogot az általa kérelmezett jog gyakorlására. Amit az említett módon rendezett, az két hatóság egymással való eljárása, amelyben a megkereső hatóság a megkeresett szakhatóság hozzájárulását vélelmezhet.

A Ket. eredeti szabályozása szerint „hallgatással” nem keletkeztetett szakhatósági hozzájárulás, az ugyanis közvetlenül nem az ügyfél kérelmére, hanem az ügyben érdemi döntésre jogosult hatóság megkeresésére indul.⁴² Ha a szakhatóság a számára meghatározott ügyintézési határidőn belül nem nyilatkozott, az ügyben érdemi döntésre jogosult hatóság a szakhatóság felügyeleti szervéhez fordult.⁴³ A 2008-as Ket.-Novella a korábbi szabályt megváltoztatta: „ha a szakhatóság az előírt határidőn belül nem ad ki állásfoglalást, a hozzájárulást megadottnak kell tekinteni.”⁴⁴ Feltétele, hogy ezt *jogszabály lehetővé teszi*, azaz önmagában a Ket. szabálya csak eljárásként engedi meg, ha konkrét esetben *más* jogszabály is úgy rendelkezik.⁴⁵ A szakhatósági hozzájárulás lényege valamely *anyagijogi* kérdés jogszerű megítélése – amelyben az „érdemi” döntést hozó hatóság nem specialista – a hatáskörök és feladatkörök megosztottságának rendjében. Anyagi jogi jogviszonyról dönt, amely *eljárási jogi alapon nem helyettesíthető*, illetve rendesen nem bírálható felül az érdemi

³⁶ Ákr. 40. §.

³⁷ Ákr. 41. §.

³⁸ Ákr. 42. §.

³⁹ Ákr. 80. § (2) bekezdés.

⁴⁰ Áe. 21. § (2) bekezdés.

⁴¹ DANTESZ 2005, 349.

⁴² Ket. 44. § (2) bekezdés.

⁴³ Ket. 45. § (3) bekezdés.

⁴⁴ Ket. 71. § (2) bekezdés *b*) pont.

⁴⁵ Az ilyen értelmű szabályozásnak nyitott utat ott az említett (2) bekezdés *b*) pontja.

döntést hozó hatóság által. Egészen érdekes kérdés olyan szakhatóság esetében, amelynek többnyire nincs „másodfokú” vagy „harmadfokú” változata, azaz ha a szakhatóság tudományos vagy szakmai testület.⁴⁶ 2011 után ez sem volt igazi probléma. „Ha törvény vagy kormányrendelet a másodfokú eljárásban szakhatóságot nem jelöl ki, a hatóság maga dönt a fellebbezésnek a szakhatósági állásfoglalás ellen irányuló részében is.”⁴⁷ A szakhatóság „hozzájárulása”, „állásfoglalása” *eljárási jogi értelemben* határozat.⁴⁸ Érdemi *anyag* jogi kérdésekben való döntés helyettesítése *eljárási jogi* alapon előírt *vélelemmel* mindig kockázatos.

Továbbá a szakhatóság állásfoglalására is eljárási határidők irányadók. Gyakorlatilag ezt a határidőt viszonylag egyszerű megítélésű ügyekben a szakhatóság rendszerint képes megtartani. Ha a szakhatóság az előírt határidőn belül nem ad ki állásfoglalást, az többnyire „nem egyszerű megítélésű ügy”, azaz a szakhatóság állásfoglalása problematikus és lényeges a megkereső hatóság döntéséhez. Épp ilyen ügyekre eljárási vélelem bevezetése *nagyon sajátos*, azaz nem szokásos Európa országaiban. Végeredményben egy elintézési határidő kedvéért diszkreditálta a szakhatósági közreműködés rendszerét. Meg is változott a szabály: az Ákr. szerint nincs itt vélelem, viszont szabály az, hogy a szakhatóság kötelező megkeresése nélkül vagy a szakhatóság állásfoglalásának figyelmen kívül hagyásával hozott döntés semmis.⁴⁹

Végül nem hallgatással hozott döntés az ügyfél bejelentési kötelezettségének tudomásulvétele, már csak azért sem, mert itt semmilyen hatósági döntés nincs, és az ügyfélnek sem keletkezik jogosultsága vagy kötelezettsége.

1.3. A döntés felépítése, különös fajtái, közlése⁵⁰

1.3.1. A döntés felépítése

A közigazgatási jogi értelemben vett alakszerű döntés sokkal gazdagabb tartalmi elemek tekintetében, mint a szó szoros értelmében vett döntés. Ennek az az oka, hogy az alakszerű döntésnek *több jogi és nem jogi kíváncsúnak kell együttesen megfelelnie*, és nem csupán a döntésről informálnia: fontos, hogy tartalmazza és váltsa ki az adott joghatást, feleljen meg a jogállami követelményeknek, legyen az ügyfél számára érthető és világos, azaz segítse az önkéntes jogkövetés megvalósulását, legyen hiteles, hatósági és hivatalos „megjelenésű”, hogy csak a legfontosabbakat említsük.

Ezeknek az elvárásoknak tulajdonképpen minden alakszerű (tipikus) közigazgatási hatósági döntésnek meg kell felelnie. Másrészt a hatósági döntés – műfaját tekintve – *nem utasítás* vagy hatósági parancs, és nem kelthet ilyen látszatot sem. Az Ákr. alapján

⁴⁶ A 2008-as Ket.-Novellával módosított Ket. 44. § (2) bekezdés.

⁴⁷ A Ket. 104. § (2) bekezdésének 2011. január 1-jétől hatályos szövege.

⁴⁸ Ket. 44. §.

⁴⁹ Ákr. 123. §. Ugyanakkor utalni indokolt rá, hogy – tételes jogi szabály hiánya ellenére – az Ákr. javaslatának indokolása szerint a jogszerű hallgatás lehetőségének alkalmazása a szakhatósági állásfoglalás vonatkozásában is „megfelelően irányadó”.

⁵⁰ Az alfejezet Fábán Adrián írása.

a tradicionális, „alakszerű” döntésnek (határozatnak és végzésnek) *négy fő részét* különböztethetjük meg:

- A *fejrész* a döntés „azonosító része”, az ügyre és a döntésre vonatkozó alapvető információkat, megnevezéseket, adatokat, azonosító számokat tartalmazza.
- A *rendelkező rész* központi eleme a szűkebb értelemben vett döntés, a célzott érdemi joghatás megnevezése. A jogállami garanciák érvényesülésének tartalmi eleme pedig a jogorvoslati lehetőségekre való figyelmeztetés, amely szintén a rendelkező részben található. Nem elég a jogorvoslat lehetőségére figyelmeztetni az érintetteket, a jogorvoslat igénybevételével kapcsolatos pontos tájékoztatás fontos eleme a rendelkező résznek. Az illeték vagy igazgatási szolgáltatási díj megfizetéséről, továbbá az eljárási költség megállapításáról is dönteni kell. A kötelezettség teljesítésével kapcsolatos tájékoztatást szintén el kell juttatni az ügyfélhez és az eljárás egyéb résztvevőihöz.
- Az *indokolás* szintén garanciális jellegű tartalmi elem, alapvető rendeltetése a döntés ténybeli és jogi megalapozása. A gondosan megszerkesztett indokolás nemcsak tájékoztatást ad, információt nyújt, hanem – jobb esetben – meggyőző erővel is rendelkezik.⁵¹ Különösen szükség van erre, ha a határozat kötelezést tartalmaz, vagy kontradiktórius eljárás lefolytatására került sor. Igényként megfogalmazható, hogy az indokolás legyen teljes körű, a döntési folyamat minden lényeges részére terjedjen ki.⁵² A tényállás megállapítása mellett az indokolás másik fő eleme a döntés alapjául szolgáló jogszabályhelyekre történő pontos hivatkozás. A pontosság alatt az is értendő, hogy nem elég a jogszabály megjelölése (számának és címének indokolásba foglalása), hanem konkrétan meg kell jelölni a rendelkezést (szakaszt, bekezdést, pontot stb.). Nyilvánvaló, ha a hatóság a rendelkezését több jogszabályhelyre alapozza, a pontos hivatkozást mindegyik esetben el kell végezni. Mindig az „alajogszabályra” kell hivatkozni, még hozzá akként, hogy – eltérő jogszabályi rendelkezés hiányában – a határozat meghozatalának napján hatályos szöveget kell irányadónak tekinteni. (Hosszú ideje hatályban lévő jogszabályok esetén ugyanis a kiegészítő és módosító jogszabályok felsorolása rendkívül hosszú lenne, és áttekinthetlenné tenné a határozatot. Ma már mind manuális, mind elektronikus úton hozzáférhetők olyan jogszabálygyűjtemények, amelyek naprakész állapotban tartalmazzák az egyes jogszabályok hatályos szövegét.) Mivel az ügyfelek és az eljárás más résztvevői túlnyomórészt nem rendelkeznek jogi ismeretekkel, a lehetőséghez képest még a fontosabb jogszabályoknak a jogi szakirodalomban általánosan elfogadott rövidítését⁵³ is célszerű mellőzni, ellenkező esetben az in-

⁵¹ A meggyőző erő kiemelt jelentőségét hangsúlyozta mások mellett a közigazgatási jog kiváló szegedi professzora is már az Et. hatálya idején. Lásd MARTONYI János (1971): Az államigazgatási aktusok indokolása. *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae. Acta Juridica et Politica*, Tom. XVIII. Fasc. 2. 7.

⁵² A bírói gyakorlatban különösen jelentős kérdésként merülnek fel a mérlegelési jogkörben hozott döntések indokolásával kapcsolatban megfogalmazott elvárások. Lásd például VITÁL-EIGNER Beáta (2013): Mérlegen a mérlegelés. A mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatok felülvizsgálatának tapasztalatai. In LUKÁCS Zsuzsanna szerk.: *Tanulmányok a bírói joggyakorlatból (Fővárosi Ítéltábla Döntései, különszám)*. Budapest, HVG-ORAC. 126–130.

⁵³ Például Ptk., Mötv.

dokolás az érintettek számára érthetatlenné válik.⁵⁴ Önmagában a jogszabályhelyek pontos felsorolása az ügyfelek jelentős részének semminemű információt nem nyújt, erre tekintettel szükséges a jogszabályi rendelkezések közérthető, „magyarra fordított” szövegének az indokolásba foglalása.

- A *záró rész*. Ebben nélkülözhetetlen feltüntetni a döntéshozatal helyét és idejét, a hatáskör gyakorlójának nevét, hivatali beosztását, a kiadmányozó nevét, hivatali beosztását (ha nem azonos a hatáskör gyakorlójával), a döntés kiadmányozójának aláírását és a hatóság bélyegzőlenyomatát.

Az úgynevezett *egyszerűsített döntés*, valamint alkalmazásának széles körű lehetősége a gyakorlati szempontokat juttatja érvényre a hatósági döntéshozatalban. A törvényalkotó a feltételek megléte esetén az eljáró hatóságra bízta, hogy él-e ennek az egyszerűsítésnek a lehetőségével.

Az egyszerűsített döntés kibocsátásának előfeltétele, hogy a hatóság az ügyfél kérelmének teljes egészében helyt ad (azaz az ügyfél kérelmének megfelelően végződött az eljárás) és nincs ellenérdekű ügyfél (vagy a döntés az ellenérdekű ügyfél jogát vagy jogos érdekét nem érinti.)

Az egyszerűsítés azt is jelenti, hogy a hatóság a jogorvoslatról való tájékoztatást mellőzi, és az indokolás csak a döntést megalapozó jogszabályhelyek megjelölésére szorítkozik. Ez ebben az esetben – az ügyfél szempontjából – garanciális problémákat nem vet fel, hiszen a kérelmének megfelelően döntött a hatóság. Egyszerűsített döntés hozható az önállóan nem fellebbezhető végzésről és az egyezség jóváhagyásáról.

A hatóság döntést a következő formákban hozhat:

- A hatóság a döntést *külön okiratba* foglalja. Ez a leggyakrabban alkalmazott megoldás.
- A döntés *jegyzőkönyvbe* foglalását akkor célszerű alkalmazni, ha az ügyfél szóbeli kérelméről jegyzőkönyvet vettek fel.
- Ha a hatóság az ügyfél kérelmét azonnal teljesíti, elegendő lehet a döntést az ügyiratra feljegyezni.
- A hatóság döntését jogszabályban meghatározott adattartalommal az e célra *rendszerezített formátumban* adja ki (például hatósági bizonyítvány, hatósági igazolvány).

A hatósági eljárás és döntéshozatal egyik speciális megjelenési formája, ha az ügy elbírálása során szakhatóság megkeresésére is sor kerül. Ez a közreműködés tartalmát tekintve megosztott hatáskörgyakorlás, „együttműködés”.

A *szakhatósági állásfoglalás* tartalmára, amely lényegét tekintve döntés, és alapvetően határozza meg az ügy elbírálását, a határozat tartalmára vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni. A szakhatósági állásfoglalás tartalma (rendelkező része és indokolása) az érdemi döntés lényeges, nélkülözhetetlen eleme. Az állásfoglalás az ügyfél szempontjából lehet kedvező vagy kedvezőtlen. Az utóbbi esetben kiemelten fontos a meggyőző indokolás. A szakhatóság állásfoglalásának be nem szerzése vagy „kikerülése” a legsúlyosabb eljárási jogsértések közé tartozik.

⁵⁴ A rövidítés csak akkor fogadható el, ha az indokolásban többször kell hivatkozni ugyanarra a jogszabályra, s az első, még nem rövidített formában való hivatkozásnál feltüntetik, hogy a továbbiakban milyen rövidítéssel jelöli a határozat az adott jogszabályt.

1.3.2. A döntés különös fajtái

Az Ákr. – a Ket.-hez képest – fenntartja a döntés két fajtája közötti megkülönböztetést (*határozat és végzés*).⁵⁵

A törvény IV. Fejezete *A hatóság döntései* cím alatt a határozat és végzés mellett további két döntési típust sorol fel: az egyezség jóváhagyását és a hatósági szerződést. Az V. Fejezet további döntéstípusokat tartalmaz: a hatósági bizonyítvány, igazolvány és a hatósági nyilvántartásba történő bejegyzés, valamint ezek megtagadása határozat(nak minősül).

További nevesített döntések az Ákr.-ben:

- *Az ideiglenes intézkedés.*⁵⁶ Az ideiglenes intézkedés olyan döntés, amelyet a hatóság különleges helyzetben köteles megtenni. A rendkívüli viszonyok az általánostól eltérő eljárási szabályokat és azok alkalmazását teszik szükségessé.

A törvényhozó a rendkívüli helyzetben bekövetkező érdek- és értéksérelmekre tekintettel kivételt tesz a hatáskör gyakorlásának jog- és rendeltetésszerű gyakorlása alól. Az ideiglenes intézkedés megtételére egyaránt sor kerülhet a hivatalbóli és a fél kérelmére induló eljárásban. A hatóság fellépése azonban nem az eljárás módjához, hanem a törvényben meghatározott helyzethez kapcsolódik.

Az illetékes hatóság az ideiglenes intézkedés szükségességét felülvizsgálja, és megteszi a szükséges intézkedéseket. Amennyiben egyetért, vagy részben egyetért az intézkedéssel, azt érdemi döntéssel helyben hagyja. Az egyet nem értésről az Ákr. nem rendelkezik, jóllehet az intézkedés során az ügyfelet jog- és jogos érdeksérelem is érheti. Az ideiglenes intézkedés felülvizsgálatánál nem érvényesül a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme. Az ideiglenes jellegből következik, hogy erre nem lehet jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokat alapozni.

Az ideiglenes intézkedési köteletség előírásának a célja, hogy a hatóságok ne csak szemléltető legyenek a kárral vagy veszéllyel fenyegető helyzet bekövetkezésének, hanem tegyék meg a tőlük elvárható szükséges intézkedéseket. Az ideiglenes intézkedés elmulasztásából eredő károkért az azt mellőző hatóság – nézetünk szerint – felel. Az esetleg hibás ideiglenes intézkedésért azonban általában nem. E nézet mellett szól az a körülmény, hogy a hatóságokat visszatartaná az ideiglenes intézkedéstől, ha számolniuk kellene felelősségükkel olyan helyzetekben, amikor gyorsan és nem egyszer speciális szakértelem hiányában kell cselekedniük. Ilyenkor a hiba elkövetésének lehetősége jóval nagyobb, mint amikor normál ügyintézkedést végeznek. Természetesen a felelősség alóli mentesség nem terjed ki a szándékosan vagy súlyos gondatlansággal teljesített hibás ideiglenes intézkedésre.

- *A biztosítási intézkedés.*⁵⁷ Ha a határozatban megállapított, az eljárás tárgyát képező kötelezettség későbbi teljesítése veszélyben van, biztosítási intézkedésként – végzésben – a teljesítési határidő lejárta előtt elrendelhető pénzkövetelés biztosítása vagy meghatározott dolog zárlata vagy lefoglalása.

⁵⁵ Az Indokolás szerint „annak érdekében, hogy az ügyfelek és az eljárás egyéb résztvevői számára is egyértelmű legyen, hogy a hatóság nem pusztán udvariasságból levelez vele, és a neki küldött irat kihat az eljárásra, eljárásjogi helyzetre vagy végső soron az ügy érdemében hozott döntésre is, indokolt az eljárásvezető döntések végzési formájának fenntartása”.

⁵⁶ Ákr. 106. §.

⁵⁷ Ákr. 107. § (1)–(3) bekezdés.

- Az *ideiglenes biztosítási intézkedés*.⁵⁸ Ha alaposan feltételezhető, hogy a határozatban elrendelhető kötelezettség teljesítése veszélyben van, a hatóság a megtehető biztosítási intézkedéseket – ideiglenes biztosítási intézkedés formájában – három napon belül megteszi.
- A „*jogszerű hallgatással*” létrehozott *határozat*.⁵⁹ Az ügyfél kérelmére indult eljárásban, az Ákr.-ben meghatározott feltételek fennállása esetén nyílik erre lehetőség.
- Az *idézés*,⁶⁰ amely az eljárási döntések egyik speciális típusa.
- *Egyezsége* *jóváhagyó határozat*.⁶¹ Az ügyfelek az egyezségi kísérleten kívül is egyezsége juthatnak, amelynek ki kell terjednie minden lényeges körülményre. Az egyezés önmagában nem elég a benne foglalt joghatás kiváltásához, ehhez szükség van a hatóság általi jóváhagyásra, amely alakszerű határozattal történik.
- Az egyezés jóváhagyásának folyamatában a hatóság szerepe korántsem az asszisztálásra korlátozódik, hanem jogi kontrollt gyakorol az ügyfelek egyezsége felett. Távolról sem biztos, hogy a megállapodás nem ellentétes a közérdekkel, és minden tekintetben megfelel a jogi követelményeknek. A hatóság azonban a felek szándékát nem írhatja felül, és nem kreálhat az ellenérdekű ügyfelek akaratától eltérő, ám neki tetsző „egyezést”.
- Az EU belső piacán a (gazdasági) letelepedés és szolgáltatásnyújtás szabályozása megfelelő érvényesítése érdekében megalkotott, a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvény bevezette az úgynevezett *bejelentési modellt*, amely a hatósági eljárás döntéshozatali rendszerére is közvetlenül kihat.

1.3.3. A döntés közlése

A döntés közlése alapvetően (nem jogi szempontból) egy praktikus, de nagyon lényeges intézkedés: a döntés érintettjei, mindenekelőtt az ügyfél megfelelő módon, ténylegesen értesüljön arról, hogy számára a hatóság milyen jogot vagy milyen kötelezettséget állapított meg.

A döntés közlésének a jogi jelentősége pedig az, hogy a hatósági aktus *joghatásainak beállta* általában a döntés közléséhez kapcsolódik, illetve lényeges határidők számítása a közlés időpontjában kezdődik (például a jogorvoslati lehetőségek igénybevétele). Könnyen felismerhető, hogy a szabályozásnak az ügyfelek szempontjából garanciális jelentősége van.

A közlés felelősségvonzata a hatóságra nehezedik, a hatóságnak kell adott esetben bizonyítania, hogy a közlés (a kézbesítés) szabályszerűen megtörtént-e, illetve eljárása a jogi szabályozásnak minden tekintetben megfelelt. Az ügyfél részéről döntő jelentősége van annak, hogy vajon miért hiúsult meg vagy miért késett a döntés tartalmának megismerése (például az irat kézhezvétele). Lehet, hogy ebben az ügyfél vétlen, de az is előfordulhat, hogy szándékosan törekszik kitérni a döntés átvétele elől.

⁵⁸ Ákr. 107. § (4)–(5) bekezdés.

⁵⁹ Ákr. 80. § (2)–(3) bekezdés.

⁶⁰ Ákr. 58–60. §.

⁶¹ Ákr. 83. §.

A döntéshez csak akkor kötődik joghatás, ha az érintett a döntés tartalmáról *szabályszerűen értesül*. „Az ügyfél tekintetében egy nem közölt, tehát egy nem ismert határozat – még abban az esetben is, ha azon szerepel a kiadmányozásra jogosult aláírása, a pecsét, és postázásra vár – nem válthat és nem is vált ki joghatást.”⁶²

A hatósági döntések közlésének számos fajtája lehet, tekintettel arra, hogy a törvényhozó nem akarja indokolatlanul megkötni a hatóság kezét: olyan közlési módot használjon a törvényi „kínálatból”, amely a legeredményesebb lehet adott körülmények között. Ezek közül kiemelendő *a hirdetményi, az elektronikus és a postai úton történő közlés*.

A hirdetményi közlés lehetősége szigorúan szabályozott, csak különleges feltételek mellett alkalmazható (például az ügyfél lakóhelye ismeretlen). Az elektronikus úton történő közlés térnyerésének kedvez a jogi szabályozás, hiszen az elektronikus ügyintézés terjedéséhez ez is kapcsolódik.

Ha írásbeli a kapcsolattartás, a hatóság a döntést hivatalos iratként vagy írásbelinek minősülő elektronikus úton kézbesíti. Ha jogszabály nem zárja ki, a határozatot és végzést a fentebb meghatározott érintettekkel szóban is lehet közölni. Ennek megtörténtét és időpontját az iratra rá kell vezetni, és az érintettel is alá kell íratni. Ha a jogosult kéri, a hatóság írásban is megküldi a döntést. A törvény lehetővé teszi, hogy meghatározott esetekben a hatóság a döntés közlésekor eltérjen az általános szabályoktól (például életveszéllyel, súlyos kárral fenyegető helyzetben).

A postai úton történő közlés (a kézbesítés) hatékony és napjainkban is (még?) tipikusnak mondható közlési forma. A döntés kézbesítése nem csupán egy a postai szolgáltatások közül, hanem a *hatósági eljárás szerves része*. Ennek tudható be a viszonylag terjedelmes szabályozás, továbbá az is, hogy a döntés közlésére vonatkozó normák között kézbesítési szabályok is találhatók.

A döntés közlésének szabályozása körében az időpontok és időtartamok meghatározása különösen fontos. Az általános szabály szerint az írásban vagy szóban közölt döntés szempontjából a közlés időpontja az a nap, amelyen a döntést közzétették. Ahhoz, hogy a hirdetmény vagy közhírré tétel útján való közlés rendeltetésének meg tudjon felelni, az is szükséges, hogy a közlés célba juttatásához megfelelő határidő rendelkezésre álljon.

Az Ákr. a *közlés szabályait* a döntések eltérő sajátosságaira tekintettel, a döntés formái alapján részben kettébontja. A határozatot a hatóság az ügyféllel, az ügyben eljáró szakhatósággal, továbbá azzal közli, akire nézve az rendelkezést tartalmaz. A végzést a hatóság azzal közli, akinek jogát vagy jogos érdekét érinti, vagy akire nézve az rendelkezést tartalmaz.

Az ügyfél tehát nem kap meg minden végzést. Ez nem is indokolt, például az eljárás egyéb résztvevőjét érintő végzést sürgősség nélkül minden esetben az ügyféllel is közölni. Figyelemmel azonban az ügyféli jogok gyakorlására, ha az ügyféllel nem közzétették, a végzésről kérésére a hatóság egy ízben, külön díj vagy illeték felszámolása nélkül másolatot állít ki.

Az úgynevezett *kézbesítési vélelem* (és ennek beállta) szintén praktikus szempontokat érvényesít: mivel a közléshez lényeges joghatások társulnak, amelyek beállta nélkül az érdemi joghatás megvalósulása is bizonytalan.

⁶² Legf. Bír. Kfv.V.39.252/2010. számú ítélet. A bírói gyakorlat világosan utal rá, hogy szabályszerűen nem közölt döntés adott ügyfél vonatkozásában jogerőssé nem válhat, abból jogok és kötelezettségek nem származhatnak, ellene a jogorvoslati határidő sem nyílik meg. Lásd például: Legf. Bír. Kfv.V.35.044/2009. számú ítélet, Legf. Bír. Kfv.III.37.584/2009. számú ítélet, Kúria Kfv.V.35.297/2017. számú ítélet.

Ezzel a jogi konstrukcióval – adott feltételek fennállása esetén – akkor is a szabályszerű közlés joghatásai állnak be, ha a közlés lényegi eleme, tehát a döntés tartalmának címzett (ügyfél) általi megismerése vagy dokumentálhatóan nem történt meg, vagy teljesen bizonytalan (előbbi esetben a döntés közöltnek tekintése egyértelműen jogi fikció⁶³).

Hogy a kézbesítési vélelem beálltához vezető helyzetnek az okai az ügyfél érdekkörében vagy azon kívül merültek fel, a következmények szempontjából gyakorlatilag másodlagos. Ez is mutatja, hogy a kézbesítési vélelem intézménye az *opportunitás és a praktikus* szempontjait engedi érvényre jutni a közlés garanciális elemei helyett – kivételesen és szigorú korlátok között.

1.4. A jogerő (véglegesség). A döntés kisebb jelentőségű hibáinak orvoslása⁶⁴

1.4.1. A jogerő (véglegesség)

Az Ákr. az elnevezésen változtat: a közigazgatási hatósági eljárás szabályozásából kivonja a *jogerő* megjelölést, helyette a *véglegességet* vezeti be. A hatóság döntése végleges, ha azt a hatóság már – a törvényben meghatározott kivételekkel – nem változtathatja meg.⁶⁵ E szabály miniszteri indokolása szerint: „Osztva a német közigazgatás-tudomány egyöntetű álláspontját, amely különbséget tesz a bíróság döntéséhez kapcsolódó jogerő (Rechtskraft) és a közigazgatási hatósági döntéshez kapcsolódó ún. Bestandskraft között, a törvény szakít a közigazgatási jogerő fogalmával. Az anyagi jogerő (tehát a döntés megtámadhatatlansága és megváltoztathatatlansága) ugyanis kizárólag a bíróság döntéséhez kapcsolódhat.” Ehhez fűzhető, hogy mindeddig is pontosan így volt, ezért nevezték a közigazgatási jogerőt *alaki jogerőnek* több mint száz éve. Továbbá, azért a bíróság bármely döntéséhez sem kapcsolódik anyagi jogerő; mi több, a bíróság legtöbb döntése alaki jogerejű.⁶⁶

Az kétségtelen, hogy a hazai szakirodalomban eddig fel sem merült az alaki jogerő más műszóval való felváltása, így túl sokan nem osztották a német közigazgatás-tudomány egyöntetű álláspontját úgynevezett *Bestandskraft*-ügyben, amely magyarul véglegességet jelent ezek szerint. Ezzel természetesen a jogi fogalmak közül nem tűnik el az alaki jogerő, mert a bíróságnak továbbra is léteznek alaki jogerejű döntései, nem csak anyagi jogerejűek, viszont az a hatóság, amely szinte kizárólag alaki jogerejű döntéseket hozhat, most már „végleges” elnevezéssel dönt. (Az elnevezés igazán találó, mert ez a véglegesség addig tart, amíg azt a hatóság meg nem változtatja; ezért lehet, hogy a „véglegesség” még találabb lenne az anyagi jogerő elnevezésére, természetesen bírói ítéletekre, és nem közigazgatási határozatokra.⁶⁷)

⁶³ A „vélelem” kifejezést az Ákr. és a Kp. már nem is alkalmazza, a Pp. pedig kifejezetten *kézbesítési fikcióról* szól.

⁶⁴ Az 1.4. alfejezet Tamás András írása. Az alfejezet a következő munka átdolgozott és bővített változata: TAMÁS 2012, 319–324/3., 356–358.

⁶⁵ Ákr. 82. § (1) bekezdés.

⁶⁶ Lásd például e körben a Kúria Kfv.V.35.452/2012/6. számú ítélet megállapításait.

⁶⁷ Az indokolás szerint „a jogerő jelenleg is két (alaki és anyagi) értelemben jelenik meg a közigazgatási eljárásban, amely tudományos fogalom lévén nehezen érthető mind az ügyfelek, mind az ügyintézők számára.” Ebből aligha vitatható, hogy a „véglegesség” – lehet nem tudományos fogalom, ám kérdés, hogy milyen könnyen érthető.

A *jogerő* vagy jogerősség a jogalkalmazói döntés *érvényességét* jelöli; a jogalkalmazói döntésnek lényeges tulajdonsága vagy meghatározó tulajdonságainak egyike. A jogalkalmazói eljárásnak a szabályossága, szabályba foglalása alapvetően eljárási jogi kérdés. Tartalmának megjelölése lehetséges *jogszabályok* alapján, a jogalkalmazói *gyakorlat* figyelembevételével, továbbá az *elmélet* vagy jogtudomány idetartozó tantételei szerint.

Jogszabály nem mindig szokta meghatározásba foglalni azt, hogy mi a jogerő általánosan kötelező jelentéstartalma. A jogerő vagy jogerősség normatív fogalom, ha jogszabály szövegében előfordul. A jogerő normatív fogalom volt például a Ket. szabályrendszerében, mert ez a kifejezés sokszor olvasható abban, ám különféle összefüggésekben, vonatkozásokban, de egyszer sem definícióként, egyöntetű meghatározásként. Esettípusonként szólt arról, hogy mikor jogerős, és mikor nem az egy jogalkalmazói döntés, valamint arról, hogy annak milyen jogi következményei lehetnek.

A *jogalkalmazói gyakorlat* arra törekszik, hogy úgy járjon el, ahogyan azt jogszabályok írják elő. Nem alkotja, de alkalmazza a hatályos – jogalkotó által létrehozott – (pozitív) jogot. Gyakorlatában megmutatkozik, hogy a hatályos jogot mennyiben lehet következetesen alkalmazni, vagy mennyiben nem, de semmiképpen sem célja vagy rendeltetése a hatályos jog kifogásolása, kritikája. Mértékadó lehetne önmagában például abból a szempontból, hogy egy jogszabály ténylegesen helyes-e, kifogástalanul alkalmazható-e, vagy sem, de ez mégsem itt összpontosul, hanem egy harmadik pozíciónál, a jogtudománynál, kritikusan pedig a politikusoknál.

A *jog tudománya* vagy elméleti művelése nem jogi gyakorlat: nem jogalkotás és nem jogalkalmazás. A joggyakorlat e két területe – jogalkotás és jogalkalmazás – az elmélet számára vizsgálati tárgy. Megmagyarázhatja a jogalkotás és a jogalkalmazás elméleti helyességét vagy helytelenségét, más elméletekkel vitázhat, vagy elfogadhatja azok érveit; lehet megnyerő vagy hatástalan a jogi gyakorlatban. Sokféle vagy sokszínű „jogerő”-magyarázatra az elmélet vagy tudomány területén lehet számítani, közülük azonban egyik sem kötelező. A jogerőről az elmélet (vagy tudomány)⁶⁸ rendszerint azon az alapon foglal állást különféleképpen, hogy a jogalkalmazói döntés jogerejét *eljárási jogi* vagy *anyagi jogi* jogintézménynek tekinti, illetve e kettő *együttesének*. Ez utóbbi változatban sem mindegy, hogy mennyiben és miben lehet a jogerősség eljárási jogi, illetőleg anyagi jogi tulajdonság.

Nyilvánvaló, hogy a jogerő a tételes jog és annak jogalkalmazói gyakorlata számára abban az értelemben kérdés, hogy egy döntéssel mit lehet tenni, az elmélet számára pedig úgy is, hogy szabályozását miért észszerű elfogadni vagy megváltoztatni. A jogalkalmazói döntés érvényességének és érvényesíthetőségének kérdése különösen azóta foglalkoztatja a jogalkotást, a jogalkalmazást és az elméletet, amióta a jogalkalmazói eljárás részletes szabályozása létezik. Vagyis az eljárási jog önálló megjelenése óta. Ténylegesen a magánjogi (polgári jogi) és a büntetőjogi eljárás szabályozása jelent meg előbb, mint a közigazgatási eljárásé, többnyire színvonalas és részletes törvénykönyvekbe foglalva.

Ezek a perrendtartások a döntés jogerősségét főleg a *bírói ítéletre* figyelemmel rendezték. Az ítéletről ma is feltételezhető, hogy az a legmagasabb színvonalú bírói teljesítmény, amelynek megfelelő garanciái vannak. Így például az ítélelhozatal tárgyalás előzi

⁶⁸ Vesd össze például MAGYARY Zoltán (1942c): *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a 20. század államában, a magyar közigazgatás szervezete és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 612–622.

meg; azt *kontradiktórius* eljárásban hozzák. A jogerő témájához elsősorban az ítéletek megfellebbezhetősége illik, vagyis az, hogy az ítélet érvényességét eleve befolyásolja a fellebbezés lehetősége. A bíróság a per során természetesen egy másik döntésformát is alkalmaz, ez a végzés. Ennek érvényessége is meghatározható a jogerő fogalmával, ám nyilvánvalóan nem mindig megegyezően az ítélet jogerejével. Végül a bíróság *peren kívül* is eljár. Ebben az eljárásban nem ítélettel, hanem végzéssel dönt: nemperes eljárásban ítéletet hozni nem lehet. A perben és a peren kívüli eljárásban hozott végzések jogerőssége nem feltétlenül minden tekintetben azonos. A bírói döntések jellegzetessége továbbá, hogy a fellebbezést is bíróság dönti el; bármely jogorvoslat a bírói eljárásban vizsgálható.

A *jogerő* bizonyos értelemben a magánjogi jogvita (per) „végleges” eldöntése, befejezettsége. A jogerős ítélet ellen többnyire lehet még további – rendkívüli – jogorvoslattal élni, például perújítással, ám az egy újabb kérdés; az eljárás feltétele egy jogerős ítélet. A jogerő intézménye rendszerint arra alapított, hogy egyszer minden jogvitát le kell zárni, nem lehetnek örök időkre vitatható ügyek, és ez csakugyan megoldható.⁶⁹ Az ítélet lényeges eleme, hogy mi történt (*tényállás*), továbbá az arra irányadó jogszabály szerint mi legyen (*ítélet rendelkezése*). Az ítélet feltételei elvileg adottak, mert a bíró legtöbb ügyben már megtörtént esetet vizsgál, s rendszerint az egyidejűleg hatályos jogszabályt alkalmazza; annak megfelelően rendelkezik. Egy polgári jogi perben érvényesített alanyi jog (igény) közvetlenül az anyagi jogra alapozott, ezt bírálja el a bíró; tényeket és jogokat. Mindkettő egyaránt tisztázott ítéletében, amely kifejezetten az eljárásban érvényesített jogosultságra, illetve kötelezettségre vonatkozik. Vagyis *jogilag* számításba vehető (releváns) tényállás és az ahhoz tartozó alanyi jog, amelyek együtt érvényesek. Azonos érdekeltek, peres felek között azonos tényállású ügyben az arra irányadó jogszabályok alapján hozott (elsőfokú) ítélet jogerős, ha azt az érintettek elfogadják, nem vitatják, fellebbezési jogukkal nem élnek. A másodfokú (vagy további fokú) bíróság döntésének jogereje ettől annyiban eltérő, hogy további fellebbezés megengedett-e, vagy sem. Ha a fellebbviteli bíróság döntése nem fellebbezhető, az *nyomban* jogerős.

A jogerős ítélet tehát nem fellebbezhető, nem vitatható, nem lehet megváltoztatni, rendelkezéseit érvényesnek kell tekinteni, és végrehajtható. Tartalmát pedig helytállónak, igaznak kell tekinteni (*res iudicata pro veritate habetur*), ezért újabb ítéletnek nincs helye (*ne bis in idem*).

Némi egyszerűsítéssel ez lenne a bírói ítélet jogerejének jellegzetessége. A téma irodalma terjedelmes, alapos, nálunk is, legalább 120 éve.⁷⁰

A jogalkalmazói – akár a bírói – döntések jogereje nem egyforma, ezért olykor a jogszabályok vagy inkább a szakirodalom változataikat megkülönbözteti egymástól: így használatos például alaki jogerő, anyagi jogerő, relatív és abszolút jogerő,⁷¹ pozitív és negatív jogerő stb. megjelölés is. Az alaki és anyagi jogerőről nagyon leegyszerűsítve az állítható, hogy az *anyagi jogerő* a bírói-jogalkalmazói döntés megtámadhatatlansága, végérvényessége rendes eljárásban. A felek egymás ellen ugyanazon jog iránt újabb pert nem indíthatnak, az elbírált jogot egymással szemben nem tehetik vitássá (*ne bis in idem*), eltekintve itt a rendkívüli eljárásoktól. A bírói *ítéletek túlnyomó többsége* anyagi jogerejű. Egy gyer-

⁶⁹ Vessd össze BAUMGARTEN 1917, 35–36.

⁷⁰ Klasszikus magyarázata például Plósz Sándor vagy Magyary Géza műveiben olvasható.

⁷¹ Lásd a klasszikusoknál például KRISZTICS 1915, 43–44.; TOMCSÁNYI Móric (1916): *Jogerő a közigazgatási jogban*. Budapest, Franklin Társulat. 10.

mektartásdíjat megállapító ítélet viszont nem zárja ki az újabb eljárást és ítélethozatalt; ebben az esetben az ítélet nem anyagi jogerejű, hanem *alaki jogerejű*. Hasonló például a közös tulajdon használatáról hozott ítélet is. Az alaki jogerő – meghatározott esetben – lehetővé teszi az újabb eljárást és érdemi döntéshozatalt. Továbbá a bíróság végzései legtöbbször alaki jogerejűek. Egyszerűsítve ez azt jelenti, hogy ugyanabban a tárgyban újabb végzés hozható, vagy az alkalom megszűnte folytán a végzés (előírása) már nem számít.

A perjog szabályai és tudománya már szinte minden kérdést rendezett, illetve feltett a jogerővel összefüggésben, amikor az egész probléma új megvilágításba került, természetesen a közigazgatási eljárásjog egységesítésekor.

A 19. század végén Európában egyre több országban létesült *közigazgatási bíróság*, amely közigazgatási döntések bírói felülvizsgálatát látja el, s egyre kevesebb országban tartozott ez az általános hatáskörű bírósághoz. Ugyanakkor vált időszerűvé a közigazgatási eljárás részletes, illetve átfogó szabályozása is. Ennek első, mintaértékű megoldása az osztrák közigazgatási eljárási törvény 1925-ből, amely módosításokkal jelenleg is hatályos. Akkor már jól ismert a bírói eljárás teljes problematikája, a büntető- és a magánjogi perjog törvénykönyvbe foglalt, rendszeres szabályozása, több országban legalább százéves gyakorlattal. Ezek mintaértékűek a közigazgatási eljárás szabályozása számára.

Nyilvánvaló azonban az is, hogy a közigazgatási eljárás célja, értelme, rendeltetése, feltételei nem egybevágók a bírói eljárással. Nem lehetnek szabályaik azonosak, de még eljárási jogi intézményeik sem feltétlenül. Jellegzetesség, hogy a bírói eljárás a *bírósági szervezeten belüli* működés, amelyből nincs kilépés: az elsőfokú bíróság döntését kizárólag a másodfokú, a harmadfokú stb. bíróság ítélteti meg (attól függően, hogy a fellebbezés elbírálásának szervezetrendszere hány fokon szervezett). A közigazgatási döntések jogorvoslata viszont *kilép* a közigazgatás szervezetrendszeréből, ha a közigazgatási döntés bíróság előtt megtámadható. Márpedig ez kétségtelen mondjuk az osztrák közigazgatási eljárási törvény megalkotásakor, mert ott épp ötven éve létezett akkor közigazgatási bíróság.

A bírói ítéletet tárgyalás előzi meg. A közigazgatási eljárásban az ügyek túlnyomó többségében nem kell tárgyalást tartani. További sajátosság, hogy a bírói eljárás *kérelemre* indul (keresetlevél, vádirat stb.), a közigazgatási eljárás pedig nagyon gyakran *hivatalból*. Az eljárásban érvényesítendő igény nem magánjogi, hanem közjogi természetű többnyire. Inkább kötődik kormányzati manőverekhez és közérdekhez, mint magánjogi privát érdekekhez. Lehet ezekről „örök időkre” dönteni, ha célok, érdekek, jogszabályok folytonosan változnak?

Az elméleti gondolkodók „segítenek” a megoldás érdekében, és történetesen épp Ausztriában. A jogi pozitivizmus leleménye a 20. század első harmadában a jog lépcsőzetes felépítésének kifejtése *Kelsen* és *Merkel* teóriájában. Eszerint minden jogalkotás jogalkalmazás és fordítva; különbségük fokozatbeli a joglépcsőn elfoglalt helyük alapján. A hatóság egyedi ügyben hozott döntése egyedi jogalkotás, mint a bíróság ítélete is. Érvényességüket mindig egy magasabb szintű jogszabályból nyerik. Minden jogalkotás egyúttal jogalkalmazás, érvényességét egyik a másiktól nyeri.

Ez a magyarázat eredeti, rendkívül szellemes, alapjában véve mégis csak teória.⁷² Kifejezetten jogerő ügyében *Merkel* hiteles, aki önálló értekezést írt erről közigazgatási

⁷² A magyar szakirodalom egykorúan vitatta, élen *Moór Gyulával*.

jogászként, s nem általánosságokkal foglalkozó teoretikusként.⁷³ A „jogerősség” eszerint nemcsak a bírói ítélet vagy egyéb bírói döntés tulajdonsága, hanem általánosan alkalmazható fogalom, minden „jogi aktusra”, azaz szerződésre, ítéletre, hatósági döntésre (amelyek individuális normák) és a jogszabályokra is. Ebben az értelemben a „hatályos” és a „jogerős” szinonima, vagyis a jogerősség normatulajdonság, mert a jogalkalmazói döntés is norma, és egyaránt az érvényességet jelöli.⁷⁴

Teóriáktól függetlenül: a jogalkotás nem jogalkalmazás, és a jogalkalmazás nem jogalkotás. A hatalmi ágak elválasztásával a polgári állam állítólag épp ennek kizárására törekszik. Ebben kétféle jogi tevékenység létezik (amely közvetlenül a jogra irányul); jogalkotás és jogalkalmazás, egyúttal kétféle döntés: jogalkotói és jogalkalmazói. Ezek nem cserélhetők fel, és nem helyettesíthetők egymással. A hozzájuk tartozó fogalmi megjelölés (terminológia) sem tetszőleges, bár ténylegesen elvéthető. A *jogszabály érvényessége* nem egyezik meg a *jogalkalmazói döntések érvényességével*.

A jogszabály érvényességét nem lehet „jogerősséggel” jellemezni. Nincs jogerős jogszabály. Érvényes a jogszabály, ha azt a megalkotásához hatáskörrel rendelkező szabályos eljárásban jogszabályalakban megalkotta, kihirdette és hatálybalépéséről rendelkezett. Jogszabály lehet érvényes, valamint hatályos, ha elrendeli alkalmazása kezdetének időpontját. Lehet továbbá érvénytelen, ha hatályon kívül helyezik, vagy egyes rendelkezéseit megsemmisítik. A hatályos jogszabályhoz tartozó vélelem annak általános *ismertsége*, mintegy jogismerési kötelezettség. Bármely jogalkalmazói döntést viszont az ismerhet, akire tartozik, de ez nem vélelem, hanem ténykérdés. „Jogerős jogszabály” azonban nem létezik. Jogerős ugyanis csak egyedi, *jogalkalmazói döntés* lehet, amely ellen rendszerint törvényes jogorvoslati lehetőség biztosított. A jogalkalmazó döntése nem lehet addig jogerős, amíg ellene fellebbezési jog érvényesíthető.

Vagyis a jogalkotói döntés eleve különbözik a jogalkalmazóitól, ha az a kérdés, hogy azt ki hozhatja, milyen eljárási szabályok szerint, milyen eljárásban, milyen formában, s az kire érvényes vagy kötelező, s az kifogásolható-e. A jogszabály érvényességét érvényes létrejötté és alkalmazásának tényleges kötelezettsége (hatálya) fejezi ki. Egy jogszabály tehát sohasem „jogerős”, mert a jogerő a jogalkalmazói döntések tulajdonsága. Ugyanígy bármely jogalkalmazói döntés sem lehet „hatályos”, mert az csak jogszabály tulajdonsága lehet. Nyelvi, logikai és dogmatikai értelemben egyaránt.

Jogszabályban azonban minden leírható, ha van, aki azt hatáskörében eljárva hajlandó kiadni. A Ket.-ben „hatályos végzésről”,⁷⁵ „eljárási cselekmény hatálytalanságáról”⁷⁶

⁷³ MERKL, Adolf (1923): *Die Lehre von der Rechtskraft entwickelt aus dem Rechtsbegriff*. Leipzig–Wien, Franz Deuticke. Vesd össze még TOLDI Ferenc (1956): Az államigazgatási szervek aktusainak jogereje. *Jogtudományi Közöny*, 11. évf. 1. sz. 41.

⁷⁴ Miért érdemes ezt említeni? Elvégre hol van már Kelsen és Merkl? Úgy tűnik, hogy szellemében itt van. Már ahol. A nálunk használatos közigazgatási tankönyvekben a jogerősség kérdése technikai ismertetés. Elméleti magyarázat egyben található. [VARGA Zs. András (2007): Jogerő és végrehajthatóság a hatósági eljárásban. In PATYI András szerk.: *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest, Dialóg Campus. Lásd különösen 545–553.] A szerző elméletileg a Kelsen–Merkl-konceptió alapján áll, bár érdekes módon Merklre külön nem hivatkozik. Elfogadható, hogy a közigazgatási határozat jogereje „alaki jogerő”. A magyarázatból azonban az is következne, hogy ezen túl nincs is másféle jogerő. Mert jogi norma és jogalkalmazói érdemi döntés egyaránt jogerős lehet, ha annak érvényességét ezzel, illetve ebben az értelemben fejezzük ki.

⁷⁵ Ket. 16. § (4) bekezdés.

⁷⁶ Ket. 32. § (8) bekezdés.

szerezhettünk tudomást. A problémát megszüntette az Ákr. azzal a megoldással, hogy mellőzi a „hatályos” vagy „jogerős” megjelölést; a döntés egyik sem, azaz „végleges”.⁷⁷ A közigazgatási döntés (akár végzés, akár határozat) alapján véve – vagyis szinte mindenkor – alaki jogerejű lehet. A Ket. úgy rendelkezett, hogy a kérelmet a hatóság érdemi vizsgálat nélkül elutasítja, ha a hatóság a kérelmet érdemben már elbírált, és változatlan tényállás és jogi szabályozás mellett ugyanazon jog érvényesítésére irányuló újabb kérelmet nyújtottak be, és újrafelvételnek nincs helye, feltéve, hogy a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítását jogszabály nem zárja ki.⁷⁸ Ebből *a contrario* következik, hogy nem utasítható el (vissza) a kérelem, ha a tényállás nem változatlan, illetve a jogi szabályozás nem változatlan. Tehát ha egy döntés jogerőssége ahhoz köthető, hogy mi történt (tényállás), és annak jog szerint mi a minősítése, akkor közigazgatási ügyben akár egyik, akár másik, akár mindkettő alapja lehet újabb döntéshozatalnak. Ha az ügyben hozott jogerős döntés után a döntés alapjául szolgáló tények lényegesen megváltoznak, vagy időközben az esetre irányadó jogi szabályozás megváltozott, s az hatással lehet a felek vagy az ügyfél jogi helyzetére, új döntéshozatal lehetséges vagy szükséges. A körülmények jelentős változása vagy az azokra irányadó új – a korábbtól eltérő tartalmú – jogi szabályozás alapja lehet ugyanabban az ügyben újabb döntés meghozatalának.⁷⁹ Nem érvényesül az újabb eljárás kizárása (*ne bis in idem*); ellenkezőleg, emiatt épp újabb eljárás és újabb döntés lehet indokolt. Az eljárás a korábbi döntéshez képest annak alaki jogerején alapul. Mivel ez általános a közigazgatási ügyekben, ezért a közigazgatási eljárásban hozható érdemi döntés alapozó szabálya – bármely bírói ítélettel ellentétben – a változtathatóság, az alaki jogerejű döntés, azaz végleges döntés. Ennek jellegzetessége, hogy *végrehajtható*.⁸⁰

1.4.2. A döntés kisebb jelentőségű hibáinak orvoslása saját hatáskörben

A döntés kijavítása, kicserélése és kiegészítése ismert és jellegzetes művelet a közigazgatási eljárási jogban. A Ket. megalkotásakor ezt a törvény *jogorvoslatként* szabályozta. A 2008-as Ket.-Novella szerint a közigazgatási döntés kijavítása, kiegészítése, kicserélése *nem jogorvoslat*. E módosító törvény indokolása szerint „a Ket. helytelenül a jogorvoslati és döntés-felülvizsgálati eszközök között szabályozta a kijavítás és kiegészítés jogintézményeit, holott ezek nem minősülnek jogorvoslati eszköznek”.

A miniszteri indokolásából megtudható továbbá, hogy már a 22/1995. (III. 31.) AB határozat részletesen elemezte a jogorvoslathoz való jog tartalmát. Ebben a határozatban az Alkotmánybíróság többek között megállapította, hogy a jogorvoslat fogalmi eleme az, hogy a döntés jogot vagy jogos érdeket sért, ahhoz van joga a személynek, hogy állítsa

⁷⁷ Lásd például: Ákr. 35. § (3) bekezdés, 89. § (4) bekezdés, 114. § és 132. §.

⁷⁸ Ket. 30. § e) pont. Az Ákr. 46. § (1) bekezdés b) pontja lényegileg hasonlóan rendelkezik, amikor kimondja, hogy a hatóság a kérelmet visszautasítja, ha az ugyanazon jog érvényesítésére irányuló kérelmet a bíróság vagy a hatóság érdemben már elbírált, és a kérelem tartalma, valamint az irányadó jogi szabályozás nem változott. (Az *anyag* jogerőt és annak hatásait egyébként a hatályos Pp. nevesíti 360. §-ában, a Kp. pedig a 96. §-ában.)

⁷⁹ Lásd e kérdéskör kapcsán például a Kúria Kfv.VI.35.101/2016/10. számú, felülvizsgálati ügyben hozott ítéletét, valamint az ennek kapcsán benyújtott alkotmányjogi panasz alapján született 3133/2017. (VI. 8.) AB határozatot, amely a jogerőnek a közigazgatásban való értelmezésével kapcsolatos megállapításokat is tartalmaz.

⁸⁰ Ákr. 132. §.

a döntés jogos érdeket vagy jogot sértő voltát. Az orvoslási eszköz, amelynek nem feltétele az ilyen állítás, alkotmányjogi értelemben nem jogorvoslat; a *döntés* ellen lehet jogorvoslattal élni. Az Alkotmánybíróság korábban is kizárta az igazolási kérelmet a jogorvoslati eszközök köréből, mert az nem a sérelmes döntés felülvizsgálatára és a döntésre közvetlenül visszaható újabb határozat hozatalára irányul, hanem valamely perbeli cselekmény következményének elhárítására szolgál.

Az indokolásban említett okfejtés a Ket. előkészítése során is *ismert volt*. Lehetséges, hogy azok a jogtudományi vélemények, tantételek is, amelyek szerint *döntés kijavítása, kiegészítése vagy kicserélése fogalmilag nem „jogorvoslat”*.

Az Alkotmánybíróság 87/2008. (VI. 18.) AB határozatában ismét foglalkozott a jogorvoslati jog alkotmányos tartalmával, s azt állapította meg, hogy tartalma szerint a jogorvoslatihoz való jog az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségének biztosítását jelenti. Ebből is következik, hogy a *jogorvoslat* fogalmilag másik, magasabb fórum eljárása. Aki *saját tévedését* javítja ki, nem más fórum döntésének hibáját javítja ki. Vagyis a Ket. figyelemre méltó, korábbi újítása – amely szerint a hibás szövegű döntés kijavítása jogorvoslat lenne – hatálybalépése után alig három évvel megdőlt; az téves elképzelés volt akkor is, ha annak valamilyen önálló „filozófiája” (?) lett volna a Ket. megalkotói részéről. (Persze filozofálás helyett célszerű lett volna a polgári perrendtartás megfelelő részének elolvasása.) Kijavítás nem érintheti a határozat érdemi részét, azaz nem változtathatja az ügyfél jogait vagy kötelezettségeit.⁸¹ A döntés kijavításának kérhetőségéről sem a Ket., sem az Ákr. nem rendelkezett határidő megjelölésével. Rendelkezés hiányában az tehát bármikor előterjeszthető. A kijavításról rendelkező döntés ellen – akár határozat, akár végzés – jogorvoslatnak a Ket. szerint *nem volt* helye.

A döntés *kiegészítését* a Ket. 81/B. §-a szabályozta arra az esettípusra, ha a hatóság az ügy érdeméhez tartozó kérdésben *nem döntött*, vagy döntéséből jogszabállyal előírt kötelező tartalmi elem *hiányzott*. A *kiegészítés* ellen – akár határozat, akár végzés – jogorvoslatnak volt helye ugyanúgy, mint az eredeti döntés ellen. A döntés kiegészítése jóhiszeműen szerzett jogokat nem sérthetett (nem érinthetett), továbbá arra a döntés jogerőre emelkedésétől számított egy éven belül kerülhetett sor.

Mindezek után egy „elméletileg vagy filozófiájában” letisztult szabályt állapít meg az Ákr. 90. §-a (a döntés kijavítása) és 91. §-a (a döntés kiegészítése), amely újdonságként akkor is a hatóság kötelessége, ha arra az ügyfél hívja föl a figyelmét. Az itt szabályozott döntéshozatal nem jelentéktelen a gyakorlatban, ugyanakkor aligha tartható komoly elvi kérdésnek, aminek bármilyen „filozófiája” lehetne. Inkább e csaknem jelentéktelen probléma eddigi magyarázatai azt tehetik kérdésessé, hogy a *jogorvoslat* fogalma, amely többféleképp is elképzelhető és magyarázható, egyáltalán nélkülözhetetlen-e, azaz alaki gyűjtőfogalomként

⁸¹ Lásd a Legf. Bír. Kfv.7.967/2010/6. számú, felülvizsgálati eljárásban hozott ítéletet. Ehhez hasonlóan egy másik ügyben a bíróság kimondta, hogy nem tekinthető kijavításnak a határozat rendelkező részét érdemben érintő kiegészítés, lásd: Kúria Kfv.V.35.430/2014. számú ítélet. Ugyanakkor viszont pusztán névelírás miatt kijavíthatónak (és nem hatáskör hiányában hozott, semmis döntésnek) minősült az a közigazgatási határozat, amelyben helyes fejrész és kiadmányozói aláírás mellett a hatáskör gyakorlójának nevét tévesen tüntették fel. Lásd: Kúria Kfv.VI.35.030/2013/6. számú, felülvizsgálati ügyben hozott ítélet.

fenn kell-e tartani. Egyelőre – helyeselhetően – a döntés kijavítása vagy kiegészítése tárgyában hozott döntés ellen ugyanolyan jogorvoslatnak van helye, mint az eredeti döntés ellen volt.⁸²

1.5. A hatósági szerződés⁸³

A *hatósági szerződés* a közigazgatási szerződés egyik sajátos vagy különleges alakja. A közigazgatási szerződések is egy általánosabb körbe sorolhatók: a *közszerződésekhez* vagy *közjogi szerződésekhez*. A „közjogi szerződést”, illetve „köszerződést” jogszabály nem definiálja, ám az ebbe a körbe sorolható egyik különleges változatot – a hatósági szerződést – eljárásjogi szempontból először a Ket. rendezte. A közszerződés vagy közjogi szerződés valamennyi alakja elsősorban *anyagi jogi kérdés*. A hazai tankönyveken kívül néhány munkát indokolt említeni⁸⁴ (s az ezekben hivatkozott irodalmat). A külföldi irodalom bőséges, nemcsak a francia és német, a spanyol, angol, osztrák és skandináv szerzők munkái is tanulságosak.

A *közjogi* vagy *köszerződés* fogalmilag szerződés. A *szerződés* (*contractus*) általános értelemben jogilag beszámítható érdekegyeztetési technika. *Szerződés* valamely jogviszony rendezése, amelyet a szerződő felek kölcsönösen megegyező (egybehangzó) szerződési akaratnyilvánítása hoz létre (egyetértés – konszenzus), amely a szerződés részeszeit, a szerződő feleket kötelezi, jogosítja, vagy egyaránt kötelezi és jogosítja. Szerződés jogviszonyban keletkezik és jogviszonyt rendez. A szerződéssel a felek viszonya egyedileg rendezett, amelyre a szerződés kikötései irányadók. A szerződésben a jogviszony *alanya*, *tárgya* és *tartalma* egyaránt a szerződéssel meghatározott: a konszenzus mindhárom elemre kifejezett. Létrejöttének általános feltétele a hatályos jog (jogrendszer) abban az értelemben, hogy az rendelkezik arról, hogy *ki* lehet jogviszony alanya, *mi* lehet jogviszonynak tárgya (milyen kötelezettség, illetve jogosultság), továbbá a jogviszony tárgyára nézve a jogalanyoknak milyen *helytállási* kötelezettségük (*felelősségük*) állhat fenn. A szerződés előfeltételezi a jogviszony említett mindhárom elemének a tényleges meglétét. Szerződést az köthet, aki önálló jogalanyiséggel rendelkezik, a szerződés tárgyát képező kötelezettséget, illetve jogosultságot legalább elvileg teljesítheti, s ha azt vállalta, de nem teljesítené, az rajta számonkérhető, felelőssége megállapítható, vagyis magatartása (cselekvése vagy mulasztása) *jogilag beszámítható*. Tegyük fel, hogy ez bármely szerződés általános dogmatikai jelentése.

A szerződés hagyományos és jellegzetes jogintézmény a *magánjogban* és a nemzetközi jogban. A hazai jogi gondolkodás a szerződés fogalmát szinte kizárólag annak civiljogi jelentéséhez társítja, azaz a szerződés polgári jogi fogalmából indul ki.

⁸² Lehet, hogy elátkozott szabályozási tárgy ez. Az Ákr. 91. § (5) bekezdése tartalmilag kifogástalan. Nyelvileg azonban – laikus számára – a rébusz szintjén álló kijelentés: „A kiegészítést közölni kell azzal, akivel a kiegészített döntést közölték.”

⁸³ Az 1.5. alfejezet Tamás András írása. Az alfejezet a következő munka átdolgozott és bővített változata: TAMÁS 2012, 326–338.

⁸⁴ HARMATHY Attila (1983): *Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás*. Budapest, Akadémiai; ÁDÁM Antal (2004): A közjogi szerződésekről. *Jura*, 10. évf. 1. sz. 5–17.; PETRIK Ferenc (2005): A közigazgatási aktus alakváltozása, a közszerződés. *Magyar Közigazgatás*, 55. évf. 5. sz. 267–275.; HORVÁTH M. Tamás (2005): *Közmenedzsment*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus; LAPSÁNSZKY András (2009): *A hírközlés közszolgáltatási-közigazgatási rendszerének fejlődése és szerkezeti reformja*. Budapest, HVG-ORAC.

A szerződés azonban *közjogi* alapintézmény is. Elterjedt vélemény nálunk, hogy a közjogban növekszik a szerződés jelentősége, s az a magánjog térhódítása: a közjog „magánjogiasodik”, esetleg „kontraktualizálódik”. Ez részben igaz, mégsem változtat azon, hogy a szerződés nem idegen újszerűség a közjogban, legfeljebb felhasználási lehetőségei bővülnek.

A nemzetközi közjogi szerződések sem újdonságok, s aligha vélhetők nem közjogi szerződésnek. Mégis azokban a polgári jog alapelvei olykor csak erős fantáziával ismerhetők fel. Ebből nem következik az, hogy a közjogi szerződéseknek alapmodellje a nemzetközi szerződés lenne. Érv lehet mégis ahhoz, hogy a közjogi vagy közszerződések nem feltétlenül olyanok, mint a polgári jogi szerződések. Ha így állunk, akkor a közjogi szerződéseknek nem a magánjog vagy polgári jog a mértéke.

A 19. századi *német* vagy *a magyar* 20. századi közjogi gondolkodás hajlamos a szerződést eleve magánjogi (vagyonjogi) intézménynek vélni, amely a közjogtól idegen: a közjog az állam „impériumát” gyakorolja, parancsol, és nem egyezkedik.

A közigazgatás német változatú aktustana közhatalmi többletet feltételezett a közigazgatási szerv oldalán, amely elvész, ha közigazgatási szerv egyezséget vagy szerződést köt ügyfelével, kiváltképp, ha ragaszkodunk a szerződés civiljogi értelméhez. *Francia* vagy *angol* felfogásban a szerződésnek nem eleve kiindulása a magánérdeket rendező polgári jog, bár eléggé eltérnek egymástól. A klasszikus francia elgondolás lényeges különbséget tulajdonít köz- és magánérdek éles megkülönböztetésének; a közigazgatás alapelve *a közérdek* érvényesítése magánérdek ellenében is. A jogügylet mint jogi aktus (*acte juridique*) közszerződés (*contrat administratif*) esetén is olyan, amelyre mindig, illetve főleg a közjog szabályai irányadók, s nem magánjogiak. (Ilyen anyagi jogi szabályoknak azonban létezniük kell.) Egy szerződés akkor közigazgatási szerződés, ha abban speciális igazgatási szabályok érvényesíthetők. Hatóság szerződhet másik hatósággal vagy magán-személyekkel, ám e szerződésben *közigazgatási szabályok* kifejezettek, érvényesülnek.

Bizonyos szempontból ennek ellentéte az *angol* változat, mert a *common law* nemcsak „magánjog”, de „közjog” is. Szerződés ebben is létezik, mindkét értelemben. A szerződés a *csere* ügyleteinek egyik közvetítője (magánjog), másfelől *kormányzati* vagy szabályozási technika (közjog), s mindkét értelemben az állam működéséhez tartozik. A *common law* szerint jogok és köteleességek egyformán ítéltetők, akár magánosról, akár „közjogi jogalanyról” kell dönten. A klasszikus francia felfogás előbbre helyezi a *közérdeket* a jogos magánérdeknél, az angol pedig nem. Közös vonásuk, hogy ezeket *szerződéssel* is lehet rendezni. Mindkét jogrendszerben erről hatályos jogszabályok rendelkeznek. A francia közszerződések szabályai nem egészen olyanok, mint a polgári jogéi. Angol változatban még olyanok is lehetnek, ám az angoloknak nincs polgári törvénykönyvük. Fel sem merül, hogy a szerződés fogalmát eleve a civiljogból kellene eredeztetni.

Közszerződés vagy *közjogi szerződés*? Az előbbi a *közérdekre*, az utóbbi a *közjogra* utal. A nemzetközi közjogi szerződések nyilvánvalóan közjogi szerződések, de azokat nem nevezik közszerződésnek, mert ezek a *belső* jog intézményei. Európai uniós tagságunktól ez nem lehet határozott választóvonal. A *belső* jogot kiegészítik uniós szabályok.⁸⁵

⁸⁵ Az Európai Unióról szóló Szerződés vagy közösségi irányelvek, mint például korábban a 93/37. irányelv a köz-művekről, a 93/36. irányelv a közbeszerzésről, a 92/50. irányelv a közszolgáltatásokról, a 93/38. irányelv a közüzemekről.

Az uniós szabályozás érinti a fogyasztói szerződéseket is, például a fogyasztói szerződések tisztességtelen kikötéseiről szóló irányelv kötelezi a tagállamokat, hogy olyan jogszabályokat alkossanak, amelyek bírósági hatáskörben lehetővé teszik a fogyasztói szerződések e szempontból való felülvizsgálatát függetlenül attól, hogy a szolgáltató köz- vagy magántulajdon alapján működik.

Közszerződésnek az egyik *alanya* jogképességgel rendelkező közszervezet, azaz közjogi jogi személy lehet. A többi jogalany lehet ugyanilyen, s másféle is: tehát magánjogi jogi személy vagy bárki, aki ügyfél lehet. A jogviszony tárgya olyan kötelezettség vagy jogosultság, amelynek gyakorlása közvetlenül közérdekhez köthető. A jogviszony *tárgya* (kötelezettség vagy jogosultság) jogszabály alapján közjogi jogi személy működésének érdekkörébe tartozik, s annak érvényesítése – a jogosultság, illetve kötelezettség jogviszonyban való gyakorlása – a közjogi jogi személynek jogi kötelezettsége. A jogviszony *tartalma* – a jogi felelősség – átfogja a jogviszony két másik szerkezeti elemét (jogviszony *alanya* és *tárgya*); a jogviszony *alanya* azért tartozik jogi felelősséggel, ami a jogviszonynak a *tárgya*. E három elem együttes megléte az alapja a közszerződésnek.

Gyakorlatilag minden közszerződést *írásba* foglalnak. Szóbeli megállapodással nem jön létre közszerződés. A közszerződéseknek rendszerint kötött szerződés alakjuk van: korántsem „atipikus” vagy „formátlan” szerződések. Az, hogy kormányzati-művelési szempontból mi közügy, nem szabadon mérlegelhető, diszkrecionális szempont jogi értelemben. A közszerződések formalizált szerződésfajták: rendezésük eleve elvárt a jogállamiság eszméje szerint. A közszerződések ugyanis vagy közvetlenül a *közügyon* hasznosításával, felhasználásával kapcsolatosak, vagy valamely *közérdekű* kormányzati *művelet*, manőver teljesítését segítik elő. Mindkét eset feltételezi e szerződések *nyilvánosságát*, áttekinthetőségét, akár „üzleti” vagy „magántitok”-mentességét.

A közszerződés tehát általában bárki számára megismerhető (*transzparens*), ellenében a magánjogi szerződésekkel. A közérdekűség a közérdeklődéssel, a nyilvánossággal is összefügg.

Az egyik típus vagy gyűjtőfogalom a *közügyon* birtoklása, használata, az azzal való rendelkezés: tehát a *tulajdonosi jog* gyakorlása. Köztulajdon eladása, bérlete, használatba adása, továbbá ennek gyarapítása közbeszerzéssel egyaránt az adásvétel vagy csereszerződések ügyleti típusába tartozik. E körben rendszerint nem az ügylet típusa, hanem a jogszabályban megállapított értékhatár minősít abban az értelemben, hogy mi magánjogi szerződés, és mi közszerződés. A közérdek vagyoni jogi kérdésekben értékhatárhoz is igazítható.

S ez mindenkor tételes jogi kérdés. (Nem közszerződés, ha állami szerv leselejtezett irodai felszereléseit kiárusítja, a tulajdonában álló ingatlanokat bérbeadással hasznosítja, vagy kifizeti az általa használt ingatlan közszolgáltatási számláit: ám külön *jogszabály alapján*, például értékhatár megjelölésével ezek is lehetnek „közszerződések”. Ugyanez lehet irányadó az állam javára biztosított eredeti tulajdonszerzés, az elkobzásból adódó tulajdonosi jogosítványok esetében is.) E körbe tartozik az állami *koncesszió*, amely meghatározott tulajdonosi jogok átengedését rendezi, továbbá részben a kisajátítás is.

Ez a szerződési kör jogilag szabályozott, előzményei, hagyományai akár évszázadokra visszavezethetők (például a koncesszió s előképe, az „árrenda”, a közbeszerzés és elődje, a hadi és udvari, majd közszállítások stb.). A szerződési feltételek meghatározása, a versenyeztetés, a fő- és mellékkötelezettségek rendezése közjogi szempontokat sajátosan érvényesít, szinte mindig önállóan, azaz eltérve a magánjogi szabályoktól. Jelenleg is sza-

bályozott jogterület: más kérdés, hogy mennyiben egységes, és a szabályozás megfelelő-e (vagyis alkalmas-e a közérdek érvényesítésére, lehetőség szerint kizárja-e az egyoldalú kivételezést, a korrupciót, a köztulajdonossal szemben a másik szerződő felet nem hozza-e megalázóan méltánytalan helyzetbe, illetve mennyiben ad lehetőséget a köztulajdonosi jog gyakorlójának félrevezetésére stb.).

A közszerződések másik típusa a *kormányzati irányítási technika* eszközeként nevezhető meg. Ezúttal kormány, önkormányzat, közigazgatási szerv nem tulajdonosi (tulajdonkezelői) joga alapján lehet közszerződés alanya, hanem állami feladatköre, végeredményben közcélú hatásköre alapján. Nem tulajdonosi érdekkörből, de hatásköri érdekből szerződhet. Hatáskörének gyakorlásában – mai feltevés szerint – legalább elvileg eredményesebb lehet a megegyezés, mint a hatósági jogalkalmazás, továbbá általános szabályozás helyett a szerződéssel való rendezés. Ez abban az esetben lehetséges, ha a *hatályos jog* lehetővé teszi az *egyedi* szabályozást, a jogszabálytól való eltérést. Valamely közigazgatási jogviszony *szerződéssel* rendezése ugyanis egyedi szabályozás a hatályos jogszabályokhoz képest. Sokféle változata létezik; szolgáltatás ellátására, szolgálat működtetésére vagy szervezet kialakítására irányuló szerződések.

Az egészségbiztosítás vagy szociális igazgatás bizonyos tárgykörei *szolgáltatások* ellátásaként lehetnek közszerződés tárgyai. *Szervezet* kialakítására irányuló szerződés például az önkormányzatok társulása.

A hatósági szerződés – mint a közigazgatási szerződések egyike – Magyarországon a Ket. megalkotásától létezik. A hatósági szerződés eljárási joga akkor új jogintézmény volt a magyar jogban: arról sem az Et./Áe., sem azt megelőzően a korábbi jog nem rendelkezett. Szoros értelemben előzménye nincs. A hazai szakirodalomban – külföldi megoldások ismertetéseként – az utóbbi nyolcvan évben található meg, s egyáltalán nem részletes tárgyalásban. Elnevezése különféle: például közigazgatási szerződés, közjogi szerződés, közérdekű szerződés. Magyarázata is többféle. A Ket.-ben szabályozott *hatósági szerződés* fogalma minden további nélkül nem azonosítható a külföldi jogrendszerekben található megoldásokkal. E szerződéseknek huzamos gyakorlata továbbá tankönyvekben és szakirodalomban tárgyalt általános elmélete – például a francia és spanyol jogban – ismeretes. Erről legfeljebb azt érdemes említeni, hogy nem egészen az a lényegük, mint ami erről a Ket. miniszteri indoklásából kitűnt, s amit a Ket. előírt.

A hatósági szerződés lényege szerint nem magánjogi, hanem különleges szerződés. A szerződés szabályai alapvetően anyagi jogi, és nem eljárási jogi szabályok. Szerződéseket elsődlegesen az anyagi jog rendezhet. Ezek hiányát eljárási jogi szabályokkal pótolni nem lehet. Ha az anyagi jogi szabályok hiánytalanul adottak a hatályos jogban, akkor vehető számításba az, hogy eljárási jogi érvényesítésük milyen eljárási jogi eszközökkel segíthető elő. Jelenleg a magyar közigazgatási anyagi jog szabályai nem kifejezetten úgy előírtak, hogy bármelyiket minden további nélkül hatósági szerződésekbe is lehetne foglalni: azok többnyire hatósági döntések hozatalára – és nem szerződések létrehozatalára – alkalmasak.

Ha ugyanazt a döntést lehet meghozni például határozattal vagy hatósági szerződéssel, akkor e megkülönböztetésnek valós alapja nincs, legfeljebb stílárius kérdés. Ha jogszabály lehetővé (kötelezővé) teszi, a hatáskörébe tartozó ügynek a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében a hatóság határozathozatal helyett az ügyféllel hatósági szerződést köthet. Az első fokon eljáró hatóság azonban akkor is a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezésre köteles törekedni, ha határozatot hoz, s nem szerző-

dést köt. Ettől függetlenül – az ügyfél szempontjából – más szabályok alapján oktatási kötelezettsége áll fenn, az pedig, hogy az ügyet a közérdeknek megfelelően kell rendeznie, mindenkor evidencia. Ténylegesen az a szabály, hogy az ügyféllel hatósági szerződést akkor lehet kötni, ha azt *jogszabály lehetővé teszi vagy kifejezetten előírja*.

A szerződés – amely kötelezettség vállalása a szerződő felek részéről – az anyagi jog által meghatározott keretekben lehetséges. Az ügyfél hatósági szerződésben olyan kötelezettséget is vállalhat, amelyre a hatóság határozattal *nem* kötelezhetné. Ez a törvény szavai szerint *többletkötelezettség*. Ügyfélként itt természetesen nem csak állampolgárra, azaz természetes személyre kell gondolni. Az ügyfél szerződésszegése e „többletkötelezettségre” is kiterjed, vagyis azokra külön kötelezettsége áll fenn a szerződés alapján: „saját szerződésszegése esetére a többletkötelezettség tekintetében” a hatósági szerződésben aláveti magát a szerződésszegés megállapított jogkövetkezményének.⁸⁶ Ez azt jelenti, hogy ha az ügyfél a szerződésben foglaltakat megszegi, a szerződés végső esetben jogerős (végleges) és végrehajtható határozatnak minősül, és a hatóság – az addigi teljesítések figyelembevételével – hivatalból intézkedik a végrehajtás megindítása iránt.

Vagyis az ügyfél – kifejezetten jogszabályban meghatározott esetben – hatósági határozathozatal helyett hatósági szerződést köthet az ügyben eljáró elsőfokú hatósággal, amelyben *a maga szerződésszegését* külön *szankcionáltathatja*.⁸⁷ Ha az ügyfélnek nincs „többletkötelezettsége”, pozíciójából a hatósági szerződés elfogadása, forszírozása fölösleges: ügyében a hatóság különben határozatot hoz. A jogszabályban megengedett esetben – amikor hatósági szerződés megkötésére egyáltalán sor kerülhet –, az ügyfél választása „altruizmusa”, a *többletkötelezettség* vállalása kerül előtérbe. Altruizmusról azonban szerződésben rendszerint szó sem lehet. Az a bizonyos „többletkötelezettség” egyben többletjogosultságot is jelent az ügyfél oldalán, amelynek van olyan jelentése is, hogy annak teljesítése magánvagyon vagy közvagyon érint-e. A törvény ezzel sajátosan nyit széles teret a hatósági szerződéseknek. A szerződésnek tartalmaznia kell a szakhatósági állásfoglalásban foglalt kikötéseket is.⁸⁸

Az *ügyfél szerződésszegése esetén* a hatósági szerződés végrehajtható okirat lehet, míg a *hatóság szerződésszegése esetén* nem az; az ügyfél a hatósági szerződés alapján közvetlenül végrehajtást egyáltalán nem kérhet: jogát szabályozott eljárásban bíróságon érvényesítheti, harminnapos határidőn belül. A határidőt a hatóság szerződésszegésének az ügyfél tudomására jutásától kell számítani. A tudomásszerzés után az ügyfél tartozik a hatóságot vállalt kötelezettségének teljesítésére felszólítani, s ha az eredménytelen, – a harminnapos határidőn belül – érvényesítheti igényét. A korábbi Pp. alapján a keresetlevelet az elsőfokú közigazgatási határozatot hozó szervnél kellett, a Kp. szerint közigazgatási szerződéssel kapcsolatos jogvitában a bíróságnál kell benyújtani. A harminnapos határidő nem záros (*prekluzív*) határidő, tehát igazolási kérelemnek ebben az esetben is helye lehet (mind a hatósági eljárási törvények, mind a perrendtartások szerint). A bíróság az ügyben alapvetően a jogszerűséget vizsgálhatja. Nyilvánvalóan nem hoz létre a felek között új szerződést, hanem azt állapítja meg, hogy szerződésszegés történt-e, vagy sem.⁸⁹

⁸⁶ Ket. 76. § (3) bekezdés, Ákr. 92. § (3) bekezdés.

⁸⁷ Vess össze FAZEKAS Marianna (2010): A hatósági szerződések néhány jogalkalmazási kérdése. In FAZEKAS Marianna – NAGY Marianna szerk.: *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*. Budapest, ELTE Eötvös. 85–86.

⁸⁸ Ákr. 92. § (2) bekezdés.

⁸⁹ Részletesen lásd a Kp. 94. § (1) bekezdését.

Az eddigiek a jogintézmény általános tulajdonságait érintették. Kitűnt, hogy szerződés-szegés esetén nem ugyanaz a helyzet, ha az az ügyfél, illetve a hatóság oldalán beszámítható; *a szerződő felek pozíciója eleve nem egyforma.*

A hatósági szerződés ténylegesen *egyenlőtlen szerződés*. Nem értékarányos (*aszi-nallagmatikus*), mert kötelezettséget csak az ügyfél vállal – ez valamiképp szolgáltatás –, amellyel szemben a hatóságnak nincs ellenszolgáltatása, legfeljebb az, hogy nem hoz kötelező határozatot, ha az ügyfél hatósági szerződést köt vele, és ezt teljesíti, s nem a hatóságnak, hanem a „köznek”. Ezzel kiváltja azt a kötelezettségét, amelynek teljesítésére a hatóság egyébként tartozik őt kötelezni. Ez még tetézett azzal, hogy mindez „az ügyfél szempontjából is előnyös rendezés”.⁹⁰

Mind a hatóságot, mind az ügyfelet megilleti szerződésük módosításának kezdeményezése; ebben egyenrangúak. A hatósági szerződés olyan ügyben jöhet létre, amelyben azt jogszabály megengedi, eljárási jogi értelemben pedig a hatóság szerződés hiányában döntést hozhatna. Szerződés a felek kölcsönös, egybehangzó akaratával bármikor módosítható, illetve megszüntethető. Hatósági szerződést azonban csak akkor lehet módosítani, ha jelentős új tény merült fel, vagy a szerződéskötéskor fennálló körülmények lényegesen megváltoztak.⁹¹ Ebből a szempontból mindegy, hogy azt ki kezdeményezi; lényeges, ha a módosításban nem tudnak egymással megegyezni, bármelyikük kérheti a szerződés módosítását a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságtól. Ha a bíróság a kereseti kérelemnek (ellenkérelemnek) helyt ad, módosítja a szerződést, s ezzel mintegy új szerződést hoz létre a felek között.

A közigazgatási határozatok véglegessége (alaki jogereje) miatt a hatóság jelentős új tény felmerülése vagy *a körülmények lényeges megváltozása* miatt egyébként új határozatot hozhat. Kérdés lehet, hogy abban az esetben is lehetséges-e ez, ha az ügyben hatósági szerződést kötött. Azaz ha a hatóság egy ügyben hatósági szerződést kötött, akkor a továbbiakban ugyanebben az ügyben csak e szerződés keretei között járhat-e el, vagy abban további érdemi döntéseket is hozhat?

Az egyik lehetséges megoldás szerint a hatósági szerződés kötésével a továbbiakban is a szerződéses út lesz általános. Másik megoldás szerint a szerződés szigorúan csak arra irányadó, amiről a szerződés rendelkezik. Az utóbbi megoldás vélhető megfelelőnek, ám ebben az esetben kétségtelenül furcsa az, hogy a szerződő hatóság szerződő partnerét ugyanabban az ügyben, s természetesen más vonatkozásokban kötelezi mint hatóság, mert a szerződő felek egyenlősége csak bizonyos határok között a felek egyenlősége; azaz egyenlőtlenség.

Az igény érvényesítésére adott *határidő* megjelölése sajátos. Ha a hatóság nem teljesíti a szerződésben foglaltakat, az ügyfél az erről való tudomásszerzéstől számított harminc napon belül fordulhat bírósághoz.⁹²

A Ket.-ben, majd az Ákr.-ben nem szabályozott kérdésekben a hatósági szerződésre a Ptk.-nak a szerződésekre vonatkozó általános szabályait kell megfelelően alkalmazni. Hogy a „megfelelően” mit jelent, nem nyilvánvaló; a bírói gyakorlat kérdése.

⁹⁰ Ákr. 92. § (1) bekezdés.

⁹¹ Ákr. 93. § (1) bekezdés.

⁹² Ákr. 93. § (4) bekezdés.

1.6. A hatósági bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartásba történő bejegyzés⁹³

1.6.1. Hatósági bizonyítvány és hatósági igazolvány

A közigazgatási aktusok között – több szempontból is – atipikusként tartjuk számon a *hatósági bizonyítványt* és a *hatósági igazolványt*. Mindkettő jogszabályi felhatalmazással rendelkező hatóságtól származhat ugyan, de – ellentétben a tipikus aktusokkal – jellemzően nem keletkeztetnek az ügyfél számára jogot vagy kötelezettséget (joghatást), hanem valamely – az ügyfélhez köthető, jogilag releváns – adat, tény vagy állapot (körülmény, élethelyzet stb.) fennállásának igazolására szolgálnak.⁹⁴ Manapság a modern nemzeti közigazgatások mindegyike használja ezeket a jogintézményeket, amelyek eredete (például munkakönyv, személyazonosító igazolvány, útlevél) a 19. század eleji Franciaországig nyúlik vissza.⁹⁵

A tipikus közigazgatási aktusok (döntések) indoka a közigazgatási hatóság feladat- és hatásköreinek ellátásában keresendő, míg a hatósági bizonyítvány és hatósági igazolványok kiadásának egyik oka a praktikusság: egyrészt általuk az ügyfél könnyen igazolhatja egy olyan adat, tény fennállását, ami más hatósági relációban őt joghoz juttathatja vagy kötelezettségtől „mentheti meg”. Másrészt az állami (nem csak közigazgatási!) szerveknek is megkönnyíti a feladatellátását, hiszen bemutatásuk esetén könnyen juthat – hiteles forrásból – az állami szerv olyan információkhoz, amelyeket egyébként csak hosszadalmasabb, körülményesebb, drágább úton szerezhetne meg.

A hatósági bizonyítvány és a hatósági igazolvány atipikus tartalmát illetően legtöbb esetben nem keletkeztetnek (*konstituálnak*) jogot vagy kötelezettséget az ügyfél számára, hanem megállapítják (*deklarálják*) valamilyen jogilag releváns tény, adat, állapot fennállását. Mindkettő tartalma egyébként jogilag kötött: míg a hatósági bizonyítványok tartalmát a jogszabály negatív taxációval határozza meg, addig a hatósági igazolványok tartalmi elemei pozitív taxáció eredménye.

A hatósági bizonyítvány és a hatósági igazolvány atipikus formáját illetően is nem követik az alakszerű döntések felépítését, szerkezetét, megjelenési formáik egyébként is roppant változatosak. A hatósági bizonyítványok megjelenése olykor kevésbé kötött, uniformizált, míg a hatósági igazolványok külalakja szigorúan kötött, esetleg speciális formájú, manapság gyakran nem is papíralapú.⁹⁶

A hatósági bizonyítványt és a hatósági igazolványt az alábbiak szerint különíthetjük el egymástól:

⁹³ Az alfejezet Fábián Adrián írása.

⁹⁴ IVANCSICS Imre – FÁBIÁN Adrián (2017): *Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 142.

⁹⁵ Lásd például DÄNZER-KANTOF, Boris (2005): *Hétköznapi élet Napóleon korában*. Budapest, Corvina. 96., 138.

⁹⁶ Az Európai Unió Tanácsának felmérése alapján az elektronikus személyi igazolvány költségkhatékonyabb és kényelmesebb a papíralapú dokumentumokhoz képest, továbbá egyre nagyobb népszerűségnek örvend a közösségi, a vásárlási és a banki tranzakciókat lebonyolító weboldalakon. Lásd: European Commission: *Electronic identification, signatures and trust services: Questions & Answers (MEMO)*. Forrás: https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-403_en.htm (A letöltés dátuma: 2018. 05. 30.)

- a hatósági bizonyítvány és a hatósági igazolvány kiadásának minden esetben van jogszabályi alapja, a hatóság rendelkezik vagy általános, vagy különös jogszabályi felhatalmazással a kibocsátásra;
- míg a hatósági bizonyítvány adatok egyszeri, adott hivatalos eljárásban való felhasználására szolgál, addig a hatósági igazolvány adatok rendszeres, folyamatos, visszatérő, előre meg nem határozott esetben történő igazolására készül;
- hatósági bizonyítvány kiadását az ügyfél kéri (annak kiadása neki áll érdekében, és ezért valószínűsíti a hatóság előtt annak kiadása szükségességét);
- a hatósági igazolvány kibocsátása felmerülhet az ügyfél érdekkörén belül és azon kívül is, ebből az következik, hogy a hatósági igazolványt kérelemre (például útlevél) és hivatalból (például TAJ-kártya) is ki lehet állítani, de gyakran előfordul, hogy a kérelemmel az ügyfél tulajdonképpen valamilyen későbbi – esetleges – kötelezettségének teljesítését szeretné biztosítani (például az ügyfél kéri személyazonosító igazolvány kiadását, mert arra számít, hogy személyazonosságának igazolására hatóság felhívhatja, és ehhez az igazolványra szüksége lesz, és tisztában van vele, hogy annak hiányában negatív jogkövetkezményekkel is járhat);
ad a) a hatósági bizonyítvány és a hatósági igazolvány egyaránt (közhiteles) közokirat, vagyis az azokban rögzített tényeket és adatokat – az ellenkező bizonyításig – mindenki köteles elfogadni, a jogorvoslati jog speciálisan alakul e jogintézmények tekintetében;
ad b) a hatóság a bizonyítvány kiállítása előtt tisztázza a tényállást.⁹⁷

A hatósági bizonyítvány az egyik leggyakrabban kiállított hatósági okirat. A hatóságok szinte felsorolhatatlanul sokféle hatósági bizonyítványt állítanak ki. Ezért általános tartalmi követelmények meghatározása elvégezhetetlen jogalkotási feladat. Az is előfordul, hogy a különös szabályozás sem határozza meg pontosan a tartalmi kritériumokat.

Minden jogszabály rendelkezhet hatósági bizonyítvány intézményesítéséről. A hatósági bizonyítványból sem jog, sem kötelezettség nem származik, azonban jog vagy jogos érdek érvényesítéséhez az ügyfél felhasználhatja. Kiállítása során bizonyítási eljárás lefolytatható. Kijavításra és kiegészítésre (kicserélésre) is sor kerülhet. A fentiekből is következően a hatóság csak a rendelkezésére álló adatról állíthat ki igazolást. Az ügyfél nyilatkozata alapján tehát nem lehet kiállítani hatósági bizonyítványt. Más kérdés, ha jogszabály nem zárja ki, az ügyfél nyilatkozata pótolhatja a hiányzó bizonyítékot, amennyiben annak beszerzése nem lehetséges. A hatósági igazolvány – ahogy erre korábban már utaltunk – a benne szereplő adatok és/vagy jogok rendszeres, esetleg folyamatos igazolására szolgál. A rendszeresség a hatósági igazolvány érvényességének időtartama alatt a szükségeshez képest többszöri felhasználást jelent.

Ezzel szemben a hatósági bizonyítvány felhasználására általában rövid időtartamon belül kerül sor, felhasználása nagyon gyakran csak egy alkalomra korlátozódik. További különbség közöttük az is, hogy a hatósági bizonyítvány csak adatot tartalmaz, a hatósági

⁹⁷ A gyakorlatban több problémát felvet a bizonyítvány tartalmának értelmezése, az tehát, hogy a bizonyítvány alapján milyen tény, állapot vagy adat valóságát kell vélelmezni. Ez különösen akkor lehet kérdéses, amikor az ügyfél tanúk meghallgatását kezdeményezi. Ugyanis ilyenkor a közigazgatási hatóság nem a tanúk által elmondott tények valóságát igazolja, hanem csupán azt, hogy a tanúk milyen tartalmú nyilatkozatot tettek. Lásd: ZSUFFA István (1981): Új intézmények az eljárási törvényben. *Állam és Igazgatás*, 29. évf. 7. sz. 608.

igazolvány a benne foglalt adatok mellett az ügyfél jogainak az igazolására is szolgál. A hatósági igazolvány intézményesítéséről is minden jogszabályban lehet rendelkezni. A jogszabályoknak azonban pontosan meg kell határozniuk az igazolvány adattartalmát.

Hatósági igazolványt csak hatóság állíthat ki. Küllemre a hatósági igazolványra hasonlító igazolványt számos munkáltató, civil szervezet, sportegyesület stb. rendszeresít. Ezek a dokumentumok azonban hatósági igazolványként nem használhatók.

A hatósági igazolványban előforduló elírások, pontatlanságok kijavítására, illetve tartalmi elem pótlására hivatalból, illetve az ügyfél kérelmére egyaránt lehetőség van. Technikailag a legjobb megoldás a kicserélés. Az ügyfél jogorvoslattal megtámadhatja a hatósági igazolvány kiadásának megtagadásáról szóló határozatot, továbbá az igazolvány adattartalmát.

A mai viszonyok között a természetes személyek és a kisebb-nagyobb társadalmi/civil szervezetek adatok gyűjtése és feldolgozása, valamint nyilvántartások nélkül alkalmatlanok lennének a funkcionálásra. Létfontosságú tehát a szükséges dokumentumok rendelkezésre állása. Ezek egy része hatósági eljárási részvételt igényel. A hatósági teendők meghatározása elsődlegesen alaptörvényi penzum. Kiemelkedő jogalkotási feladat egyrészt annak eldöntése, hogy meddig terjeszkedhet az állam, másrészt a biztonsági garanciák kiépítése. Ennek egyik eleme a hatóságivá nyilvánított bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartás eljárási normáinak a megalkotása.

1.6.2. Hatósági nyilvántartás, hatósági nyilvántartásba való bejegyzés

A hatósági bizonyítvány, igazolvány kibocsátása, a hatósági nyilvántartásba való bejegyzés speciális eljárás keretében történik, de a közigazgatási eljárás egyébként lényeges eleme, a tényállás tisztázása ezekben az ügyekben sem hiányozhat. Ha a tényállás tisztázásához bizonyításra van szükség, akkor az eljáró hatóságnak ez iránt hivatalból kell intézkednie: mivel a hatósági bizonyítvány kiadása tény, állapot, egyéb adat igazolására történik, így indokolt lehet bizonyítás lefolytatására.⁹⁸

A „hatósági nyilvántartással kapcsolatos eljárás” fogalmát az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem indokolt tágan értelmezni. Adatnak a nyilvántartásba az ügyfél által történő be nem jelentése miatti bírságolás (vagy felhívás) ugyanis már nem a nyilvántartásba vételi eljárás, illetve nem a nyilvántartás-vezetés része, hanem hatósági ellenőrzési eljárás.⁹⁹

A hatósági nyilvántartás „jogszabályokban meghatározott esetben és adattartalommal” természetes személyek, szervezetek (függetlenül attól, hogy jogi személyiséggel rendelkeznek-e, vagy sem), továbbá dolgok (például ingatlan, gépjármű) adatait tartalmazza. A hatóságok tevékenységi körüktől függően számos munkájuk végzéséhez szükséges nyilvántartást vezetnek (például a köztisztviselőkről, az előforduló ügytípusokról). Ezeknek azonban csak egy része *közhiteles* hatósági nyilvántartás: azok, amelyek az ügyfelekre vonatkozó adatokat (lényegében személyes adatokat) tartalmaznak.

Bár a nem hatósági jellegű nyilvántartások vezetésére is vonatkoznak jogszabályi előírások (például adatvédelmi szabályok), ezeket a hatóság nem közhatalmi jogkörében

⁹⁸ Vessd össze Legf. Bír. Kfv.II.39.638/2003. számú ítélet.

⁹⁹ 12/2011. (III. 23.) AB határozat.

eljárva vezeti. Nem tartoznak a hatósági nyilvántartások közé – többek között – a közigazgatási (belső) nyilvántartások, a különféle várólisták, a választásra jogosultak névjegyzéke, a bűnügyi nyilvántartások.¹⁰⁰

A hatóság akkor vezet naprakész, jogszabályban meghatározott tartalmú hatósági nyilvántartást, ha a bejegyzés (módosítás vagy törlés) az ügyfél jogait és kötelezettségeit keletkezteti, módosítja vagy megváltoztatja, a nyilvántartás vezetésének célja a benne foglalt adatok közhitelű igazolása.

A hatósági nyilvántartások közhitelesként működnek, a bennük foglalt adatokat a törvény erejénél fogva az ellenkező bizonyításáig hitelesen tanúsítják.¹⁰¹ Kizárólag az a nyilvántartás minősül hatósági nyilvántartásnak, amely nyilvántartás közhiteles, azaz a hatóság által vezetett. A közhitelességre az ágazati szabályozás általában utal, de a hatósági „minőség” nem ennek függvénye. A közhitelesség tehát a hatósági nyilvántartásokhoz fűződő jogi alapelv. Ennek lényege pedig az, hogy vélelem fűződik a közhiteles nyilvántartásba bejegyzett adat fennállásához, a hozzá kapcsolódó jogosultsághoz, illetve a törölt adat fenn nem állásához.¹⁰²

A hatósági nyilvántartás adattartalmának meghatározása jogi kérdés. A nyilvántartás vezetésére jogi felhatalmazással rendelkező hatóság (ebben az esetben adatkezelő) kizárólag olyan adatokat jegyezhet be, törölhet vagy módosíthat a nyilvántartásban, amit jogszabály kifejezetten megenged, előír. A nyilvántartás adattartalmának meghatározása során természetesen sokféle szempontot, követelményt kell figyelembe venni (például az információs önrendelkezési jog érvényesülése, adatkezelés szükségessége, arányossága).

A hatósági nyilvántartásba történő bejegyzés, törlés, módosítás tulajdonképpen *a döntés*. A hatósági nyilvántartásba történő bejegyzés (törlés, módosítás) lehet *konstitutív* (az ügyfélnek jogot keletkeztet, megszüntet vagy módosít) vagy *deklaratív* hatályú (a benne foglalt adatok fennállását igazolja).¹⁰³

A hatósági nyilvántartások egyik kulcsproblémája a hozzáférhetőség és a felhasználhatóság lehetővé tétele, illetve korlátozása. Megkülönböztetünk nyitott, részben nyitott és zárt nyilvántartásokat. Nyitottnak minősül például az ingatlan-nyilvántartás, amelyhez bárki az érintettség igazolása nélkül hozzáférhet. Részben nyitott a gépjárművekről vezetett nyilvántartás, amelynek adataihoz meghatározott szervek juthatnak hozzá (például rendőrség, biztosítótársaságok). Végül léteznek közérdekből vagy adatvédelmi okból zárttá minősített hatósági nyilvántartások (például egészségügyi ellátások körében).

¹⁰⁰ Lásd KOPP, Ferdinand Otto – RAMSAUER, Ulrich (2003): *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar*. München, C. H. Beck. 509.

¹⁰¹ Lásd a Kúria Kfv.I.35.497/2012/8. szám alatt, felülvizsgálati ügyben hozott ítéletét.

¹⁰² Lásd 144/2008. (XI. 26.) AB határozat.

¹⁰³ A Kúria felülvizsgálati eljárásban hozott határozatával kimondta, hogy a deklaratív jellegű hatósági nyilvántartásba történő bejegyzésnek (törlésnek) nincs időbeli korlátja, és ennek kapcsán a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme sem érvényesül. Az adott esetben ugyanis a bányatelki jogosultság gyakorolhatósága külön közigazgatási határozaton alapult, a nyilvántartás ezt pusztán tanúsította. Lásd a Kúria Kfv.III.38.143/2014. számú ítéletét.

2. A közigazgatási hatósági döntések szabályozástörténete¹⁰⁴

2.1. A döntésre (határozatra) vonatkozó szabályozás jellegzetességei az Et.-ben és az Áe.-ben

2.1.1. Az Et. szabályozása¹⁰⁵

Az Et. egyik legfontosabb szabálya az volt, hogy – szemben a korábbi jogból ismert gyakorlattal – az államigazgatási hatóságok döntéseit egységes elnevezéssel *határozatnak* nevezte el. Ezzel tehát egységes formában rendelte megjelölni mind az ügy érdemében, mind az eljárás során döntést igénylő (egyéb, eljárási) kérdésekben meghozandó döntést.¹⁰⁶ Ezt fejezte ki már az Et. IV. fejezetének címe is: *Az államigazgatási szerv határozata*.

Az Et. már rendelkezett az úgynevezett *határozat jellegű okiratokról* is, hiszen kimondta, hogy ha az eljárás valamilyen tény vagy állapot igazolására irányul, az arról kiállított okirat határozat jellegű. Ehhez hasonlóan határozatnak kellett tekinteni azt az iratot is, amelyben az államigazgatási szerv az ügyfél részére úgy állapított meg jogot vagy kötelezettséget, hogy erről külön alakszerű határozatot nem hozott (például az adóívet, a fizetési meghagyást, bizonyos engedélyeket stb.).¹⁰⁷

Igen jelentős – már az adott korban garanciális – szabálynak tekinthető, hogy az Et. kimondta: a szerv az érdemi határozatban az ügyben előterjesztett *összes kérelemről* dönteni köteles.¹⁰⁸

Az Et. a IV. fejezetben rendelkezett az elintézési (mai szóval: ügyintézési) határidőről is, amely – kérelemre indult eljárás esetén – 30 nap volt, és egyszer 30 nappal volt meghosszabbítható. A meghosszabbításról azonban – garanciális szabályként – az ügyfelet egyidejűleg értesíteni kellett. Ha az eljárás felfüggesztésére került sor, ez az elintézési határidőt megszakította.¹⁰⁹ A hivatalból induló eljárásokra ekkor a törvény határidőt még nem tartalmazott.¹¹⁰

Az Et. az írásban közölt határozatok formai követelményei közt négy elemet sorolt fel:

- Az első elemnek megnevezést nem adott (mai kifejezéssel *fejrésznek*, *bevezető résznek* vagy *azonosító résznek* nevezhetnénk), ez tartalmazta az eljáró államigaz-

¹⁰⁴ A fejezet Szilvássy György Péter írása.

¹⁰⁵ Jelen alponban az Et. kihirdetésekor szöveget vettük figyelembe, a hivatkozott jogszabályhelyek ehhez igazodnak.

¹⁰⁶ Et. 37. § (1) bekezdés. Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy már az egykorú szakirodalomban is voltak e megoldásnak kritikusai, akik például a végzések fenntartását indokoltnak tartották volna. Lásd például SZAMEL Lajos (1957): Megjegyzések az államigazgatási eljárási törvényhez. *Jogtudományi Közlöny*, 12. évf. 4–6. sz. 138–139.

¹⁰⁷ Et. 37. § (2) bekezdés.

¹⁰⁸ Et. 37. § (3) bekezdés.

¹⁰⁹ Et. 37. § (4) bekezdés.

¹¹⁰ A törvényjavaslathoz fűzött indokolás így fogalmazott: „Az a körülmény, hogy a javaslat a hivatalból indított vagy folytatott eljárások tekintetében a határozat meghozatalára nem állapít meg határidőt, nem érinti az eljáró szervnek az egyébként is fennálló azt a kötelezettségét, hogy az ilyen ügyekben a jogszabályokban meghatározott határidőn belül, vagy tételes rendelkezés hiányában az ügy elintézésére szükséges legrövidebb idő alatt hozzon határozatot.”

gatási szerv megjelölését, az ügyfél nevét és lakóhelyét, az ügy számának, tárgyának és ügyintézőjének megjelölését.¹¹¹

- A második elem a *rendelkező rész*, amelyben az esetleges eljárási költségekre vonatkozó rendelkezés, a fellebbezés lehetőségére, a bírói út esetleges igénybevételére, a benyújtás helyére és határidejére vonatkozó figyelmeztetés szerepelt.¹¹²
- A harmadik elem az *indokolás*, amelyben „röviden elő kell adni a megállapított tényállást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat, meg kell jelölni azokat a jogszabályokat, amelyek alapján az államigazgatási szerv a döntést hozta”. Fel kellett sorolni továbbá az ügyfél által felajánlott, de mellőzött bizonyítást és a mellőzés indokait is.¹¹³
- A negyedik elemnek ugyancsak nem volt törvényi megnevezése, itt kellett feltüntetni a határozat hozatalának helyét és idejét, a határozat aláírójának nevét, hivatali állását és az államigazgatási szerv bélyegzőlenyomatát (mai szóval *záradék*, *záró rész*, *utolsó rész* vagy *hitelesítő rész*).

A törvény leszögezte azt is, hogy ha a határozat kötelezést tartalmaz, a teljesítésre napokban megállapított határidőt kell szabni; emellett úgy rendelkezett, hogy a határozatban részletekben történő teljesítést is meg lehet állapítani.¹¹⁴ Ez nyilvánvalóan a határozat rendelkező részéhez tartozott. Érdekes módon azt, hogy „a határozat rendelkező részének röviden

¹¹¹ Et. 38. § a) pont.

¹¹² Et. 38. § b) pont. A Legfelsőbb Bíróság egy 1978-as döntésében kimondta, hogy ha a bíróság előtt megtámadható jogerős államigazgatási határozat nem tartalmazza a bírósági út igénybevételének a lehetőségére vonatkozó figyelmeztetést, az érdekelt fél által a keresetlevél előterjesztésére nyitva álló 30 napos határidőn belül – akár valamely államigazgatási szervnél – előterjesztett jogorvoslati célú beadványt keresetlevélnek kell minősíteni, s azt az érintett államigazgatási szerv köteles átadni az illetékes bírósághoz. Lásd a Legf. Bír. P.törv.V.20.406/1978. számú ítéletet.

Egy, már az Áe. hatálya alatt hozott döntésben pedig a bíróság azt mondta ki, hogy a közigazgatási határozat hiába tartalmazza – tévesen – a bírósági felülvizsgálat lehetőségét, ha az érintett határozat nem érdemi határozat. Ilyen határozat ellen bírósági felülvizsgálatnak nincs helye. Lásd: Legf. Bír. Kf.I.27.923/1996. számú ítélet.

¹¹³ Et. 38. § c) pont, illetve 39. §. Egy, már az Áe. hatálya alatt hozott eseti döntésben a bíróság megállapította, hogy eljárási szabálysértésnek minősül, ha a határozat indokolásából kitűnően a bizonyítékok mérlegelése hibás, illetve nem tűnik ki az ügyfél által felajánlott bizonyítás mellőzésének indoka. Lásd a Baranya Megyei Bíróság 3.Pf.20.291/1994. számú ítéletét. Ugyancsak törvénytértő, ha a határozat indokolása sem tényállást, sem az alkalmazott jogszabályokat nem tartalmazza, lásd a Baranya Megyei Bíróság 2.Pf.20.346/1991. számú ítéletét. Médiahatósági ügyekben a bíróság többször is utalt arra, hogy törvénytértő, ha a hatóság nem vagy nem megfelelően tesz eleget az indokolási kötelezettségnek, lásd például a Legf. Bír. Kf.II.37.407/2002. számú ítéletet, a Legf. Bír. Kf.III.37.779/2002. számú ítéletet, a Legf. Bír. Kf.IV.37.291/2004. számú ítéletet. A határozat hatályon kívül helyezését megalapozó lényeges eljárási szabálysértésnek bizonyult az is, amikor az indokolás nem tartalmazta a kérelem elutasításához vezető bizonyítékokat, lásd: Legf. Bír. Kf.III.35.075/1999. számú ítéletet.

Egy másik esetben viszont a bíróság kimondta, hogy a társadalombiztosítási ügyben hozott határozat akkor is megfelel az Áe. rendelkezéseinek, ha a visszafizetési kötelezettségről nem a rendelkező részben, hanem az indokolásban rendelkezett. Lásd a Legf. Bír. M.törv.II.10.243/1989. számú ítéletet.

Egy esetben a bíróság „általános jogelv”-nek minősítette azt, hogy a határozat rendelkező részének és indokolásának összhangban kell lennie. A rendelkező részben megállapított döntés alapja a tényállás, ha az hiányos és megalapozatlan, az abból levont következtetések sem lehetnek megfelelőek. Önmagában tehát kizárólag az indokolás vonatkozásában új eljárás nem rendelhető el. Lásd a Legf. Bír. Kfv.I.35.534/1999. számú ítéletet.

¹¹⁴ Et. 40. §.

és félreérthetetlenül kell tartalmaznia az eljáró államigazgatási szerv döntését”, csak az Et. indokolása tartalmazta.

A teljesítési határidőt az államigazgatási szerv egyébként „fontos okból” utóbb megváltoztathatta (kivéve, ha a határidőt jogszabály írta elő).¹¹⁵

Az Et. részletesen szabályozta a határozatok közlésének rendjét is. Elsődlegesen, garanciális jelleggel kimondta, hogy a határozatot az ügyfelekkel írásban kell közölni abban az esetben is, ha azt a határozathozatalnál jelen levőknek szóval kihirdették.¹¹⁶

Ha külön jogszabály azt elrendelte, a közlés „közzszemléretétel” (mai szóval: *hirdetményi közlés*) útján történt.¹¹⁷

Az Et. szerint a közlés napjának a határozat átvételének (kézbesítésének) napját kellett tekinteni. „Közzszemléretétel” esetén a közlés napja a közzszemlére tett irat levételének napja volt. Ezt a napot – a kifüggesztés napjával együtt – a kifüggesztett iraton fel kellett tüntetni.¹¹⁸

A törvény ugyanakkor a kötelező írásbeli közlés követelménye alól bizonyos kivételeket is teremtett.

- A határozatot nem kellett írásban közölni, ha a határozatot az ügyfél előtt „szóval kihirdették”, az ügyfél *az írásbeli közlésről külön lemondott*, és „az ügy természete” ezt egyébként megengedte. Ilyen esetben az Et. alapján elégséges volt a határozat „lényegét” az iraton rögzíteni, a közlés tényét azonban az ügyfél aláírásával „igazoltatni” kellett. Ebben az esetben a közlés napjának a kihirdetés napját kellett tekinteni.¹¹⁹
- A határozatot akkor sem kellett írásban közölni, ha az államigazgatási szerv a kérelmet *azonnal teljesítette*, és az ügy intézésére vonatkozó szabályok szerint elegendő volt a teljesítést az iratra feljegyezni vagy a nyilvántartásba bevezetni. A közlés napjának ebben az esetben azt a napot kellett tekinteni, amikor az államigazgatási szerv a határozatot az ügyfél tudomására hozta.¹²⁰

Az Et. a IV. fejezetben rendelkezett a döntés kisebb jelentőségű hibáinak orvoslásáról, azaz a határozat kijavításáról és kiegészítéséről.

Kijavításra (kicserélésre) név, szám vagy számítási hiba, továbbá más hasonló elírás esetén volt lehetőség, „szükséghez képest az ügyfél meghallgatása után”.¹²¹ Kiegészítés – hivatalból vagy kérelemre történő – elrendelésére akkor kerülhetett sor, ha a szerv az ügy érdeméhez tartozó valamely *lényeges* kérdésben vagy az eljárási költségekről nem határozott. A kiegészítés ugyanakkor a határozat egyéb rendelkezéseit nem érinthette.¹²²

Az indokolás szerint a kijavítás is történhetett az ügyfél kezdeményezésére vagy éppen hivatalból.

¹¹⁵ Et. 44. §. Az indokolás szerint erre akár hivatalból, akár kérelemre sor kerülhetett.

¹¹⁶ Et. 41. § (1) bekezdés.

¹¹⁷ Et. 41. § (1) bekezdés.

¹¹⁸ Et. 41. § (2) bekezdés.

¹¹⁹ Et. 41. § (3) bekezdés.

¹²⁰ Et. 41. § (4) bekezdés.

¹²¹ Et. 42. § (1) bekezdés.

¹²² Et. 42. § (2) bekezdés.

Az Et. szabályai szerint a kijavítást és a kiegészítést az „alaphatározat” irattári példányára és lehetőség szerint kiadmányaira is fel kellett jegyezni, és az „alaphatározatra” előírt módon az ügyfelekkel is közölni kellett. A törvény külön kimondta, hogy a kiegészítő határozat ellen fellebbezésnek van helye (mivel – az indokolás alapján – kiegészítés esetén a kiegészítő határozatot „új határozatnak kell tekinteni”).¹²³

Végül említést érdemel, hogy – ekkor még – a IV. fejezet tartalmazta a határozat módosításának és visszavonásának, azaz a jogsértő határozat saját hatáskörben történő orvoslásának az eseteit.¹²⁴

A határozat különös fajtái körében kell utalni arra, hogy már az Et. ismerte az ideiglenes (államigazgatási) intézkedés,¹²⁵ az idézés,¹²⁶ valamint a határozatba foglalt, jóváhagyott (illetve jóváhagyást tartalmazó záradékkal ellátott) egyezség eseteit is.¹²⁷

Az Et. hatálybalépését követő módosításai a határozattal foglalkozó rendelkezéseket nem érintették.

2.1.2. Az Áe. szabályozása¹²⁸

Az Áe. a határozatra vonatkozóan is végrehajtott bizonyos strukturális módosításokat, illetve tovább szélesítette az ügyfelekre vonatkozó garanciális rendelkezések körét. A döntésfajták egységes elnevezését ugyanakkor fenntartotta, és a határozatra vonatkozó rendelkezések az Áe.-ben is a IV. fejezetbe kerültek. Viszont a határozat jellegű okiratok már önálló, az V. számú fejezetben nyertek elhelyezést.

Az elintézési határidő szabályozását az Áe. már az alapeljárási szabályok körébe helyezte át, a 30 napos határidőt pedig egyértelműen kiterjesztette a hivatalból indult eljárásokra is.¹²⁹ Az eljárás felfüggesztésével kapcsolatban a törvény úgy fogalmazott, hogy annak tartama az elintézési határidőkbe *nem számít be*.¹³⁰

A határozat négy fő formai eleme megmaradt, ugyanakkor az Áe. bizonyos mértékű bővítést is elrendelt e körben. Így például a rendelkező részben első helyen említette az államigazgatási szerv *döntését*, az indokolásban pedig – tekintettel a szakhatósági eljárás bevezetésére – megjelent az eljárás szakhatóságok megnevezése is.¹³¹ Érdekes módon azonban azt, hogy a „szakhatóság jogszabályon alapuló kikötéseit a határozat rendelkező részébe fel kell venni”, kizárólag a törvényjavaslat indokolásában olvashatjuk.

Az Áe. egyik legnagyobb jelentőségű újítása volt, hogy lehetővé tette a – mai kifejezéssel – *jogszerű hallgatást*, igaz, ekkor még csak külön jogszabály engedélye esetére. A törvény szabályai szerint kérelemre indult eljárásban – jogszabályban meghatározott esetben – a kérelemnek helyt adó határozathoz fűződő jogkövetkezményeket kellett alkal-

¹²³ Et. 42. § (4) bekezdés.

¹²⁴ Et. 43. §.

¹²⁵ Et. 7. § (2) bekezdés.

¹²⁶ Et. 18–20. §.

¹²⁷ Et. 33. §.

¹²⁸ Jelen alponthoz az Áe. kihirdetésekor szöveget vettük figyelembe, a hivatkozott jogszabályhelyek ehhez igazodnak. Az alpont végén a hivatkozások a módosításokat követő szövegre vonatkoznak.

¹²⁹ Áe. 15. § (1) bekezdés.

¹³⁰ Áe. 37. § (2) bekezdés.

¹³¹ Áe. 43. § (1) bekezdés b)–c) pont.

mazni akkor is, ha az államigazgatási szerv az előírt határidőn belül a kérelem teljesítését nem tagadta meg.¹³²

Ugyancsak jelentős újítás volt – a gyakorlati igények alapján – az *egyszerűsített határozat* és a – mai kifejezéssel úgynevezett – *nem alakszerű határozat* bevezetése.

Az egyszerűsített határozat esetei:

- ha a kérelemnek első fokon helyt adtak, és nem volt ellenérdekű ügyfél; valamint ha a határozat egyezséget tartalmazott vagy hagyott jóvá, az indokolás mellőzhető volt;
- ha a kérelemnek első fokon helyt adtak, a jogorvoslatról való tájékoztatás mellőzhető volt.¹³³

A határozatot főszabály szerint *külön íven* kellett megszövegezni, ugyanakkor nem volt kizárt jegyzőkönyvbe foglalása vagy az ügyiratra történő feljegyzése sem. Ez utóbbi esetekben a határozatból a fejrész és a záró rész mellőzhető volt, amennyiben az adatok az iratból egyébként kitűntek. Külön íven kellett megszövegezni a határozatot akkor, ha:

- azt kézbesítés útján közölték, vagy
- ha az ügyfél kérelmére a (szóban) kihirdetett határozatot neki megküldték.¹³⁴

Az Áe. a fentiek mellett kimondta: jogszabály elrendelheti azt is, hogy a szerv a döntését az erre a célra rendszeresített okiraton (például úrlapon) adja ki.¹³⁵

Az Áe. a döntés közlése körében fenntartotta az írásbeli (postai) módot: a *kézbesítést*. A jelen lévő ügyfél esetében azonban a „helyszíni” *kihirdetés* is lehetséges volt.¹³⁶ Ha jogszabály elrendelte, a közlés *közszemlére (közhirre) tétel* útján történt;¹³⁷ köz-, életveszély, illetve jelentős vagy helyrehozhatatlan kár veszélye esetében ugyanakkor a közlés távközlési eszköz (például telefon, telex, rádió) útján is foganatosítható volt. Ez esetben a közlés időpontját az iratra kellett feljegyezni.¹³⁸

Az Et.-hez hasonlóan az Áe. sem adott kötelező szabályt a már kiadmányozott határozat közlésének időtartamára vonatkozóan.¹³⁹

¹³² Áe. 42. § (2) bekezdés. A Legfelsőbb Bíróság egy vámeljárásban például megállapította, hogy mivel a vámhivatal az ügyfél elszámolási kérelmét – a jogszabályban megadott határidőn belül – nem utasította el alakszerű határozattal, az irányadó vámjogszabályok alapján úgy kellett tekinteni, hogy az elszámolást elfogadta. Lásd a Legf. Bír. Kf.III.29.127/1999. számú ítéletet.

¹³³ Áe. 43. § (2) bekezdés.

¹³⁴ Áe. 43. § (3)–(4) bekezdés.

¹³⁵ Áe. 43. § (5) bekezdés.

¹³⁶ Áe. 45. § (1) bekezdés.

¹³⁷ Áe. 45. § (2) bekezdés.

¹³⁸ Áe. 45. § (3) bekezdés. A törvényben felsorolt eseteken túlmenően azonban határozatnak telefax útján történő közlése a bíróság megállapítása szerint nem volt szabályszerű kézbesítésnek tekinthető, lásd a Legf. Bír. Pf.V.20.237/1997. számú ítéletet.

¹³⁹ A törvényjavaslat indokolása annyit szögezett le, hogy: „Az eljáró államigazgatási szerv a határozatot az ügyfelekkel minél előbb köteles közölni, ezért a leíráshoz és a postázáshoz csak a legrövidebb idő vehető igénybe.” Ilyen garanciális jellegű szabály ugyanakkor a törvény szövegébe nem került be. (Igaz, később sem: a Ket. szövegében is csak 2009-ben bukkant fel az a szabály, amely szerint az ügyintézési határidőn belül kell gondoskodni a döntés közléséről is [33. § (1) bekezdés]. Hasonló szabályt az Ákr. is tartalmaz [50. § (4) bekezdés].)

A határozatot – a fent előírt közlés mellett – meg kellett küldeni, vagy arról tájékoztatást kellett adni a jogszabályban meghatározott szervnek vagy személynek, valamint az ügyben eljáró szakhatóságnak is.¹⁴⁰

A törvény szerint, ha a határozatot szóban közölték (kihirdették), a kihirdetést jegyzőkönyvbe kellett foglalni. Fontos garanciális szabály volt az Áe.-ben is, hogy az ügyfél kérése esetén számára a kihirdetett határozatot nyolc napon belül meg kellett küldeni.¹⁴¹

Az Áe. pontosan meghatározta azt is, mely napot kellett a közlés napjának tekinteni (a kézbesítés, a kihirdetés, a közszemlére tett irat levétele, a távközlési eszköz útján történő közlés napja). A közszemlére tett iraton mind a kifüggesztés, mind pedig a levétel napját fel kellett tüntetni.¹⁴²

A kijavítás és a kiegészítés körében az Áe. egy fontos garanciális újítást hozott: kimondta, hogy nincs helye a határozat kiegészítésének akkor, ha az *jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot sértene*.¹⁴³

Az Áe. a határozat módosítását és visszavonását egyértelműen jogorvoslatnak tekintette, így arról a VII. fejezetben rendelkezett.¹⁴⁴

A törvény jelentősen bővítette a határozat jellegű okiratokra vonatkozó rendelkezéseket, olyannyira, hogy azokat külön fejezet alá rendezte. Egyértelműen nevesítette és különválasztotta a hatósági bizonyítványt a hatósági igazolványtól. Kimondta, hogy az államigazgatási szerv által valamely tény vagy állapot igazolására kiállított okiratot, a tény vagy állapot más hasonló módon történő igazolását, valamint a hatósági nyilvántartásba történt

¹⁴⁰ Áe. 45. § (4) bekezdés.

¹⁴¹ Áe. 46. §.

¹⁴² Áe. 47. §.

¹⁴³ Áe. 48. § (4) bekezdés. A törvény a kijavítás vonatkozásában továbbra sem határozott meg határidőt, ennek hiányát a bíróság is megerősítette, amikor kimondta, hogy a határozat kijavítása bármikor, határidő nélkül lehetséges: Legf. Bír. Kfv.III.37.600/2008. számú ítélet. Egy másik ügyben a bíróság kimondta, hogy az egyezséget jóváhagyó határozat kijavításának akkor sincs helye, ha a felek egyezségében téves adat szerepel, ilyenkor legfeljebb új egyezség megkötésére és jóváhagyásra történő benyújtására van lehetőség: Legf. Bír. Kfv.III.27.539/1995. számú ítélet.

A Legfelsőbb Bíróság egy ügyben megállapította, hogy ha a határozatban az ügyfél számára megállapított jogosultság korlátozása módosítással történik, ami érinti a határozat egyéb rendelkezéseit is, nem hozható kiegészítő döntés, kizárólag saját hatáskörben történő módosítás. Lásd: Legf. Bír. Kfv.III.37.879/2003. számú ítélet.

Egy másik ügyben a bíróság kimondta, hogy a határozat kiegészítésének a jóhiszemű megszerzés önmagában nem jelenti korlátját, mert a szerzett jogokat gyakorolni is kell. Lásd: Veszprém Megyei Bíróság Kf.20.553/1992. számú ítélet.

¹⁴⁴ Áe. 61. §.

bejegyzést *határozatnak kell tekinteni*.¹⁴⁵ Akkor pedig, ha a szerv a hatósági bizonyítvány, igazolvány kiadását vagy a hatósági nyilvántartásba való bejegyzést (módosítást, törlést) megtagadta, erről külön köteles volt határozatot hozni.¹⁴⁶ A törvény tételesen felsorolta azokat az eseteket is, amikor a hatósági bizonyítvány kiadását meg kellett tagadni.¹⁴⁷

Említést érdemel végül, hogy az Áe. bővítette a határozat különös fajtáinak körét is. Az ideiglenes intézkedés,¹⁴⁸ az idézés¹⁴⁹ és az egyezség¹⁵⁰ mellett – mint említettük – bevezette a jogszerű hallgatással „meghozott” határozat, valamint a szakhatósági állásfoglalás jogintézményét is. Ez utóbbira ugyancsak vonatkozott a jogszerű hallgatás lehetősége (tehát – elvileg – ha a szakhatóság nem nyilatkozott, hozzájárulását megadottnak kellett tekinteni), ráadásul itt külön jogszabály engedélyét a törvény nem is várta el.¹⁵¹

Az Áe. hatálybalépése után számos módosításon ment keresztül, értelemszerűen különösen a rendszerváltást követően. A határozatra vonatkozó szabályok körében a következő két jelentősebb módosítás említése indokolt:

¹⁴⁵ Áe. 49. § (2) bekezdés. A bíróság egy ügyben megállapította, hogy jogszabály szerint vezetékjognak az ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzése határozaton is alapulhat. Adott ügyben a bejegyzés hatósági bizonyítványon alapult, és mivel a bizonyítványt határozatnak kellett tekinteni, a bejegyzés jogszerű volt. Lásd: Legf. Bír. Kfv.III.37.175/2005. számú ítélet.

A Fővárosi Ítéltábla lényeges megállapításokat tett a hatósági bizonyítvány természetéről, az Áe. rendszerében elfoglalt helyéről egy egyedi ügyben (Fővárosi Ítéltábla 2.Kf.27.250/2009/4. számú ítélet):

„... a hatósági bizonyítvány olyan közokirat, amelyet a hatóság tény, állapot vagy egyéb adat igazolására ad ki. Ez a törvényi megfogalmazás egyben a hatósági bizonyítvány tartalmi korlátját is jelenti; egyrészt az nem irányulhat az ügyfél anyagi jogi jogviszonyait befolyásoló jog vagy kötelezettség megállapítására, másrészt a hatósági bizonyítvány nem foglalhat magában jogkérdésben való hatósági állásfoglalást. A hatósági bizonyítvány tehát regisztratív aktus, amelynek jellemző sajátossága, hogy – döntés hiányában – rendelkező részt nem tartalmaz. A hatósági bizonyítvány kiadása mindig konkrét felhasználási célhoz kötött. Az ügyfélnek tehát pontosan meg kell jelölnie, hogy azt milyen célból, mely szerv által folytatott hatósági, vagy igazságszolgáltatási eljárásban kívánja felhasználni. A hatósági bizonyítványból tehát nem keletkezik anyagi jogviszony, az anyagi jogviszony azzal keletkezik, hogy az ügyfél a hatósági bizonyítványt valamely más eljárásban felhasználja. A hatósági bizonyítványt ezért csak a kérelmező ügyfél részére kell kiadni, azt mással az Áe. 50. §-ának (3) bekezdése alapján akkor sem kell közölni, ha annak tartalma más személy jogát, jogos érdekét is érintheti.

Az Áe. 49. §-ának (2) bekezdése kimondja, hogy a tény vagy állapot igazolására kiállított okiratot hatósági határozatnak kell tekinteni. Ez azt jelenti, hogy a hatósági bizonyítványokkal úgy kell eljárni, mintha azok döntések lennének, ám ténylegesen nem döntések. Ebből az is következik, hogy – a hatósági határozathoz hasonlóan – a hatósági bizonyítvány hibái is korrigálhatók; kijavítható illetve kicserélhető, kiegészíthető, de saját hatáskörben módosítható és vissza is vonható. Figyelemmel azonban arra, hogy az Áe. 49. §-ának (1) bekezdése szerint e törvény rendelkezéseit az e (V.) fejezet szerinti eljárásban az itt szabályozott eltérésekkel kell alkalmazni, az V. fejezetben szabályozott, hatósági bizonyítványra vonatkozó 50–51. § rendelkezései pedig ezen eszközök alkalmazásával kapcsolatban eltérő szabályokat nem adnak, ezért megállapítható, hogy a hatósági bizonyítvány módosítására és visszavonására is csak akkor kerülhet sor, ha az Áe. 61. §-ában meghatározott valamennyi feltétel maradéktalanul teljesül.”

¹⁴⁶ Áe. 49. § (3) bekezdés.

¹⁴⁷ Áe. 51. § (2) bekezdés.

¹⁴⁸ Áe. 7. § (2) bekezdés.

¹⁴⁹ Áe. 22–24. §.

¹⁵⁰ Áe. 38. §. Nagyon érdekes, hogy mind az Et., mind az Áe. indokolása elképzelhetőnek tartotta, hogy egyezség az ügyfél és az államigazgatási szerv közt jöjjön létre. Nem kizárt, hogy ez az elméleti jogintézmény a későbbi hatósági szerződés alapja lehetett.

¹⁵¹ Áe. 21. § (2) bekezdés.

- 2001-ben az elektronikus aláírásról szóló törvény¹⁵² olyan módon módosította az Áe. vonatkozó szabályait, amely előírta, hogy jogszabály lehetővé tegye a határozat elektronikus dokumentumba foglalását, valamint elektronikus dokumentumban történő kézbesítését.¹⁵³
- 2004-ben, már nem sokkal az Áe. hatályvesztése előtt – az Alkotmánybíróság határozata¹⁵⁴ nyomán – a törvényalkotó megalkotta a *kézbesítési vélelemre*,¹⁵⁵ illetve *annak megdöntésére* vonatkozó törvényi feltételek részletes szabályait.¹⁵⁶

2.2. A döntésre vonatkozó szabályozás jellegzetességei a Ket.-ben¹⁵⁷

2.2.1. A Ket. kihirdetett törvénytövege

A Ket. eredeti tövege a döntések vonatkozásában számos újítást, és az Áe.-hez képest sokkal részletezőbb szabályozást vezetett be. A Ket. – részben visszatérve még az Et. előtti időkhöz, részben átvéve a perjogokban ismert szabályozást – formailag is megkülönböztette egymástól az érdemi és a nem érdemi (eljárási) döntéseket. A kétféle döntés elnevezése – részben hasonlóan a polgári és a büntetőperben alkalmazott fogalmakhoz – *határozat* és *végzés* lett.¹⁵⁸ Ugyancsak kiemelkedő jelentősége volt a döntés egy különleges, új fajtájának: a *hatósági szerződés* bevezetésének.

A Ket. az eljárási alelvek körét is az Áe.-hez képest lényegesen szélesebben határozta meg.¹⁵⁹ Az elsőként kihirdetett tövegben már itt megjelent több szabály a döntések kapcsán:

- a hatóság a döntését valósághű tényállásra alapozza;¹⁶⁰
- a hatóság a törvény keretei közt felülvizsgálhatja mind a saját, mind a felügyeleti jogkörébe tartozó hatóság határozatát;¹⁶¹
- a hatóság hivatalból intézkedhet döntésének kijavításáról, kiegészítéséről, módosításáról és visszavonásáról;¹⁶²

¹⁵² 2001. évi XXXV. törvény az elektronikus aláírásról.

¹⁵³ Áe. 43. § (5) bekezdés, valamint 45. § (1) bekezdés.

¹⁵⁴ 46/2003. (X. 16.) AB határozat, megerősítette a 296/B/2010. AB határozat.

¹⁵⁵ Az eljárásjogi dogmatika újabb fogalmai alapján már kézbesítési fikcióról és azzal kapcsolatos kifogás előterjesztéséről beszélhetünk. Lásd az Ákr. 86. §-át vagy a hatályos Pp. 137. §-át.

¹⁵⁶ 2004. évi LXV. törvény a hivatalos iratok kézbesítésére vonatkozó szabályokat tartalmazó egyes törvények módosításáról, illetve a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény jogharmonizációs célú módosításáról. E törvény módosította az Áe. 47. §-át, valamint állapította meg az új 47/A. § szabályait.

¹⁵⁷ Az alfejezetben elsőként a Ket. kihirdetett tövegének jogszabályhelyeire hivatkozunk. Ezt követően mindig a jelzett módosításokat követően hatályos szövegváltozatra vonatkoznak a hivatkozások.

¹⁵⁸ Az ítélet szót csak a perjogok alkalmazzák.

¹⁵⁹ Ezek egy jelentős része nemzetközi jogi dokumentumokon alapult, sőt később több alapelv bekerült az Alaptörvény XXIV. cikkébe is.

¹⁶⁰ Ket. 2. § (3) bekezdés.

¹⁶¹ Ket. 3. § (2) bekezdés c) pont. A törvény első szövegváltozatában még nem volt teljesen következetes a döntések és azon belül a határozatok megkülönböztetése, ez az alapelv például nyilvánvalóan a végzésekre is kiterjedt. Olykor az Et.-ből és az Áe.-ből ismert „érdemi határozat” kifejezés is felbukkant még a törvényben [például 20. § (3) bekezdés, 33. §] az esetlegesen indokolt „érdemi döntés” kifejezés helyett.

¹⁶² Ket. 3. § (2) bekezdés d) pont.

- az ügyfeleket megilleti a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog;¹⁶³
- a hatóság a döntését az ügyfelekkel közli.¹⁶⁴

A Ket. a döntésekkel kapcsolatos szabályokat – hasonlóan elődeihez – a IV. Fejezetben helyezte el. A kétféle döntés megkülönböztetését olyan módon fogalmazta meg, hogy a hatóság *az ügy érdemében* határozatot hoz, *az eljárás során eldöntendő egyéb kérdésekben* pedig végzést bocsát ki.¹⁶⁵ A törvény megőrizte a jogszerű hallgatás¹⁶⁶ lehetőségét (jogszabály rendelkezése esetén),¹⁶⁷ illetve az egyszerűsített határozat¹⁶⁸ formáját is.

Annak érdekében, hogy az egyszeri jogalkotói döntéssel több millió polgárt érintő hatósági döntések kezelhetővé váljanak, a törvény azt is kimondta: jogszabály lehetővé teheti, hogy a hatóság mellőzze a határozathozatalt, ha az eljárás pénzbeli ellátás (például nyugdíj) jogszabályban meghatározott mértékre történő emelésére irányul. Ez a szabály azonban egyedi hatósági ügyben indult eljárásra nem volt alkalmazható,¹⁶⁹ ezáltal az ügyfél egyénileg benyújtott kérelmének elintézése (vagy például jogorvoslati jogának esetleges érvényesíthetősége) nem volt megkerülhető.

A Ket. megőrizte a *döntések alaki értelemben vett „négyes” felosztását*, jóllehet a szöveg itt is csak a rendelkező részt és az indokolást nevesítette külön.¹⁷⁰ Ki kell emelni, hogy a döntés egyes elemeinek felsorolása igen részletes lett, számos olyan szerkezeti elem megemlékezésével, amelyek az ügyfelek szempontjából garanciális jelentőségűnek tekinthetők (ideértve például a jogorvoslati tájékoztatást, a költségtérítést, az eljárási költségek viselését, mérlegelés vagy méltányosság alkalmazása esetén a döntés szempontjait,¹⁷¹ a lefoglalás indokait és így tovább).¹⁷² A rendelkező részbe a szakhatóság megnevezését és állásfoglalását, az indokolásba

¹⁶³ Ket. 4. § (1) bekezdés.

¹⁶⁴ Ket. 5. § (4) bekezdés.

¹⁶⁵ Ket. 71. § (1) bekezdés.

¹⁶⁶ Más szóval „implicit” vagy „ráutaló magatartással hozott” döntés. A szakhatóság közreműködése körében azonban a jogszerű hallgatás lehetősége ekkor megszűnt, mulasztás esetén a szakhatóság felügyeleti szervéhez kellett fordulni [45. § (3) bekezdés]. A törvényjavaslat indokolása szerint ennek oka az volt, hogy a gyakorlatban a döntést hozó hatóságok nem vállalva a túlzott szakmai kockázatokat, a határidő túllépése ellenére is bevárták a szakhatóság állásfoglalását. Lásd még részletesen: KILÉNYI Géza (2005c): Az elsőfokú eljárás. In KILÉNYI Géza szerk.: *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, KJK-KERSZÖV. 150–151. (A jogfejlődés folytán ez a „kockázat” utóbb vélhetőleg elhárult, lásd később az elv „megfordulását”).

¹⁶⁷ Ket. 71. § (2) bekezdés. A külön jogszabály engedélyének nélkülözhetetlen szükségességét egy eseti legfelsőbb bírósági döntés is kiemelte, lásd: Legf. Bír. Kfv.IV.39.328/2007/5. számú ítélete.

¹⁶⁸ Ket. 71. § (3) bekezdés.

¹⁶⁹ Ket. 71. § (5) bekezdés.

¹⁷⁰ A megfelelő indokolási kötelezettség megsértését a bírói gyakorlat a Ket. hatálya alatt is súlyos törvénysértésként értékelte. Lásd például a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 9.K.27.467/2015. számú ítéletet, a Legf. Bír. Kfv.V.35.538/2009. számú ítéletet, a Kúria Kfv.V.35.640/2011. számú ítéletet, a Kúria Kfv.II.38.050/2014/8. számú ítéletet, a Kúria Kfv.II.37.810/2015. számú ítéletet, a Kúria Kfv.V.35.213/2017/5. számú ítéletet vagy a Kúria Kfv.IV.37.666/2017. számú ítéletet.

Hasonlóképpen jogszabálysértőnek bizonyult, ha a rendelkező rész nem tartalmazott egyértelmű, követhető, végrehajtható döntést, ha abból a kötelezett személye egyértelműen nem volt megállapítható. Lásd például a Kúria Kfv.III.37.666/2012/27. számú ítéletet és a Kúria Kfv.III.37.825/2015. számú ítéletet.

¹⁷¹ Ez a rendelkezés – egyebek mellett – a jogorvoslati eljárások körében a döntés érdemi felülvizsgálhatóságát is szolgálta.

¹⁷² Ket. 72. § (1) bekezdés.

pedig a szakhatósági állásfoglalás indokolását is be kellett építeni.¹⁷³ A törvény több esetben fenntartotta az egyszerűsített (például indokolást, jogorvoslati tájékoztatást mellőző) döntés meghozatalának lehetőségét¹⁷⁴ csakúgy, mint a nem alakszerű döntési formákat.¹⁷⁵

Említést érdemel az is, hogy garanciális okok miatt a törvény külön kiemelte a védett adatok és a zártan kezelendő adatok figyelembevételét a döntés megszövegezése során.¹⁷⁶ A kötelezést tartalmazó döntésekben a teljesítési határidő, határnap megállapítására, illetve a kötelezés teljesítésével összefüggő méltányossági lehetőségekre a törvény ugyancsak részletesen kitért.¹⁷⁷

A Ket. a *döntés közlésének* szabályait is jelentősen bővítette. Meghatározta, hogy a döntéseket az eljárás mely alanyaival kell kötelezően közölni.¹⁷⁸ A közlés módjainál a törvény már nem jelölte meg a postai úton történő közlés (kézbesítés) kötelező jellegét, ezzel szemben a postai út mellett további öt lehetséges közlési módot sorolt fel.¹⁷⁹ Az Áe. hatályvesztése előtti szabályaihoz hasonlóan rendezte a kézbesítési vélelem és annak megdöntése szabályrendszerét.¹⁸⁰

A Ket. a hirdetményi úton történő közlés szabályait már nem kizárólag egy utaló szabállyal, hanem részletesen rendezte.¹⁸¹ Törvény elrendelhetette a jogerős határozat úgynevezett nyilvános közzétételét is.¹⁸² Alapos megfogalmazást nyert a kézbesítési meghatalmazott és ügygondnok jogállására, feladataira vonatkozó, valamint a szóbeli vagy egyéb módon történő közlés lehetőségeivel kapcsolatos szabálytömeg is.¹⁸³

A törvény a határozat jellegű okiratok szabályozását az V. Fejezetben végezte el. A szabályok itt is némileg bővültek, ugyanakkor az Áe. által megalapozott szabályozási koncepció változatlan maradt (a bizonyítvány, igazolvány kiadását, a nyilvántartásba történt bejegyzést *határozatnak kellett tekinteni*, a kiadás vagy bejegyzés megtagadásáról pedig *határozatot kellett hozni*). Új szabályként jelent meg többek közt, hogy a törvény megfogalmazta: a bizonyítvány (igazolvány) ellen az esetleges ellenérdekű ügyfél nem élhet fellebbezéssel, de az okirat felhasználása során (tehát abban a másik eljárásban, amelyben a már kiadott okiratot az ügyfél fel kívánja használni) bizonyíthatja, hogy a tartalma valótlan.¹⁸⁴

A döntés különös fajtáinak szabályozása körében a törvény ugyancsak számos bővítést végzett el.

¹⁷³ Ezt a szabályt a Ket. – a 2008-as novella hatálybalépéséig – a szakhatóság közreműködésével kapcsolatos rendelkezések közt is megfogalmazta [45. § (1) bekezdés].

¹⁷⁴ Ket. 72. § (4)–(6) bekezdés.

¹⁷⁵ Ket. 73. § (2)–(4) bekezdés.

¹⁷⁶ Ket. 73. § (1) bekezdés.

¹⁷⁷ Ket. 74. § (1)–(4) bekezdés.

¹⁷⁸ Ket. 78. § (1)–(4) bekezdés.

¹⁷⁹ Ket. 78. § (5) bekezdés.

¹⁸⁰ Ket. 79. §.

¹⁸¹ Ket. 80. §.

¹⁸² Ket. 81. § (8) bekezdés.

¹⁸³ Ket. 81. § (1)–(7) bekezdés.

¹⁸⁴ Ket. 83. § (5) bekezdés.

Az *ideiglenes intézkedés* kapcsán egyértelművé tette, hogy arról végzést kell hozni,¹⁸⁵ és e végzés indokolásában ismertetni kell az intézkedés szükségességét és célszerűségét megalapozó tényeket és körülményeket.¹⁸⁶

A végrehajtás eredményességét megalapozó – egyébként már az Áe. által is ismert¹⁸⁷ – *biztosítási intézkedés* esetében a törvény ugyancsak a végzési formát rendelte el.¹⁸⁸ A megjelenésre kötelező *idézés* esetében viszont ekkor még kötelező formát nem adott meg.¹⁸⁹ A *szakhatóság állásfoglalásának* négy formáját különböztette meg: a hozzájárulást, a hozzájárulás megtagadását, valamint az egyedi szakhatósági előírást és feltételt.¹⁹⁰ Amint fentebb láthattuk, az állásfoglalás bár sajátos és nélkülözhetetlen döntésnek tekinthető, végső soron a határozatba fog „beépülni” (a törvény az állásfoglalás elleni külön fellebbezést nem is engedte meg¹⁹¹).

A Ket. két különös fajtájú döntésnek olyan jelentőséget tulajdonított, hogy azoknak a IV. Fejezetben belül önálló alcímeket szentelt. Az egyik ilyen az *egyezség jóváhagyása* volt, amely valójában az eredményes egyezségi kísérlet „eredményének” határozatba foglalása és jóváhagyása volt.¹⁹² Ily módon ez formailag nem, de tartalmát illetően tekinthető sajátos döntésnek. Az indokolás ekkor már viszont hangsúlyozta, hogy egyezség *ellenérdekű ügyfelek közt* jöhet létre – a hatóság és az ügyfél esetleges megegyezését a törvény új formában rendezte.

A Ket. jelentős újítása volt a *hatósági szerződés* bevezetése.¹⁹³

A törvény jogszabály engedélyéhez kötötte a hatósági szerződés megkötésének lehetőségét (ez sokáig gátjává vált az elterjedésének).¹⁹⁴ Leszögezte, hogy hatósági szerződést kötni *határozathozatal helyett* lehet, a szerződés *az ügyfél és a hatóság közt* jöhet létre, kizárólag írásos formában. Harmadik személyek esetleges érintettsége esetén – garanciális okokból – a szerződés megkötése előtt a személy írásos hozzájárulását is be kellett szerezni. Helye volt a szerződés esetleges módosításának is.¹⁹⁵

A törvény figyelemmel volt arra is, hogy a hatósági-közjogi jogviszonyok a hatósági szerződés szabályozásánál sem „tűnnek el” teljesen. Ennek megfelelően eltérően szabályozta a szerződésszegő magatartás következményeit:

- ha az ügyfél szegte meg a szerződésben foglaltakat, a szerződés jogerős és végrehajtható határozatnak minősült, és a hatóság elrendelhetette a végrehajtási eljárást;
- ha a szerződésben foglaltakat a hatóság nem teljesítette, az ügyfél bírósághoz fordulhatott.¹⁹⁶

¹⁸⁵ Ket. 22. § (4) bekezdés.

¹⁸⁶ Ket. 72. § (3) bekezdés. Ez a szabály szintén garanciális jellegűnek tekinthető, hiszen a joghatóság/hatáskör/illetékesség hiányában meghozott döntés fokozottan rejti magában az esetleges visszaélés lehetőségét.

¹⁸⁷ Áe. 87. §.

¹⁸⁸ Ket. 151. § (1) bekezdés.

¹⁸⁹ Ket. 46–48. §.

¹⁹⁰ Ket. 45. § (1) bekezdés.

¹⁹¹ Ket. 45. § (2) bekezdés.

¹⁹² Ket. 75. §.

¹⁹³ A közszerződések, közjogi szerződések nyugati államokban már régóta jól ismert jogintézményét kívánta a jogalkotó a magyar hatósági eljárás szabályai közé „becsempészní”. Lásd: KILÉNYI 2005d, 28–29.

¹⁹⁴ Lásd még kritikusan KILÉNYI Géza (2011a): A Ket. átfogó felülvizsgálat elé II. *Új Magyar Közigazgatás*, 4. évf. 4. sz. 49.

¹⁹⁵ Ket. 76–77. §.

¹⁹⁶ Ket. 77. § (2)–(3) bekezdés.

A törvényben nem szabályozott kérdésekben a hatósági szerződésre alapvetően a magánjogi szabályozás, a Ptk. volt alkalmazandó.¹⁹⁷

Mint ismert, a Ket. a hatálya alatt számos, olykor igen nagy terjedelmű, novelláris jellegű módosítást is megért. Ezek körében a döntésekkel kapcsolatos fontosabb módosításokat kívánjuk áttekinteni – korántsem a teljesség igényével.

A Ket.-Novella¹⁹⁸ a Ket. szinte minden rendelkezését módosította. Az alapelvek körében – helyesen – pontosította a szöveget annyiban, hogy a döntés felülvizsgálatának lehetősége a határozatok mellett a végzésekre is kiterjedt.¹⁹⁹ Az idézésről – formája vonatkozásában – egyértelművé tette, hogy az végzésben jelenik meg.²⁰⁰

A *szakhatósági állásfoglalás* kapcsán a módosítás után a Ket. kimondta, hogy annak tartalmára – bizonyos kivételekkel – a határozat tartalmára vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.²⁰¹

A IV. Fejezetben egy látszólag csekély, ám koncepcionálisan jelentős változás állt be. Az átfogó módosítás előtt a végzések kapcsán a törvényben az szerepelt, hogy a hatóság *az eljárás során eldöntendő egyéb kérdésekben* végzést bocsát ki; a módosítás után pedig az, hogy a hatóság *az eljárás során felmerült minden más kérdésben* végzést bocsát ki.²⁰² Az „eldöntendő” és a „minden más” kérdés között igen nagy a különbség – ez, mint erre a módosító törvény javaslatának indokolása is rámutatott, azt is célozta, hogy a korábbi gyakorlat szerinti „udvarias levél” kategóriáját megszüntessék.²⁰³

A módosítás nyomán a jogszerű hallgatás lehetősége – külön jogszabály engedélye alapján – újra kiterjedhetett a *szakhatóság állásfoglalására* is.²⁰⁴ A döntésre vonatkozó szabályok közé került az *automatizált egyedi döntésre* vonatkozó formai rendelkezés is. Az ilyen

¹⁹⁷ Ket. 77. § (4) bekezdés.

¹⁹⁸ 2008. évi CXI. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról.

¹⁹⁹ Lásd a Ket. akkori 3. § (2) bekezdés c) pontját.

²⁰⁰ Lásd a Ket. akkori 46. § (5) bekezdését.

²⁰¹ Lásd a Ket. akkori 44. § (6) bekezdését. A kivételek körében két „többletelem” és egy „hiányzó elem” jelent meg, ugyanis a törvény új szabályai szerint az állásfoglalás:

- a) kötelezően tartalmazta a szakhatóság megnevezését és a szakhatóság ügyintézőjének nevét is (a „fejrészben”),
- b) rendelkező része kötelezően tartalmazta a szakhatósági hozzájárulást, az egyedi szakhatósági előírást, feltételt vagy a hozzájárulás megtagadását (lényegében a szakhatóság döntését), ugyanakkor
- c) nem kellett, hogy tartalmazza az eljárási költségek viseléséről szóló döntést.

²⁰² Lásd a Ket. akkori 71. § (1) bekezdését. Ezt a módosítást sokan, így különösen Kilényi Géza, a Ket. korábbi kodifikációs bizottságának elnöke, indokolatlannak tartották, úgy ítélve meg, hogy a „szolgáltató” és „ügyfél-barát” közigazgatás helyett ez a szabály ismét a hatósági túlsúlyt, fölényt hangsúlyozza („még arról is végzést kell hozni, ha a hatóság fogadja az ügyfél köszönését”). Hangsúlyozták ugyanakkor, hogy a IV. Fejezet csak a döntésekre vonatkozatható, így ha a hatóság nem hoz döntést (például értesít), nem szükséges végzést sem kibocsátania. Lásd például KILÉNYI 2011a, 53–54.; KILÉNYI Géza (2011b): Visszatekintés a közigazgatási eljárásjog hányattatásaira. *Közjogi Szemle*, 4. évf. 1. sz. 20. Hasonlóan: BOROS 2013a, 161.; BOROS 2013c, 185. Volt ugyanakkor olyan vélemény is, amely helyeselte és ügyféli garanciának tekintette az új szabályt, lásd például SZABÓ 2008, 41.

²⁰³ Ez egyébként – a módosító törvény javaslatának indokolása szerint is – kifejezetten a Ket. korábbi Szakértői Bizottságának 9. sz. állásfoglalására adott reakció volt, ahol a Bizottság tételesen felsorolta, mikor kell/java-solt végzést hozni, és mikor elegendő „az udvarias hangnem használatának inkább kedvező hivatalos levél” megküldése.

²⁰⁴ Lásd a Ket. 71. § (2) bekezdés b) pontját.

döntésen a kiadmányozásra jogosult aláírása és a hatóság bélyegzőlenyomata is informatikai eszközzel volt rögzíthető.²⁰⁵

A Ket.-Novella pontosította és némiképp bővítette a döntés formai követelményeire vonatkozó rendelkezéseket is, ideértve a döntésnek mind a négy szerkezeti elemét. Bekerült például mind a rendelkező részbe, mind az indokolásba az az elem, amely az ügyfélnek járó, az ügyintézési határidő túllépése miatt fizetendő összegre vonatkozott.²⁰⁶

Ugyancsak pontosabb szabályozást kapott a védett adatokkal és az adatok zárt kezelésével kapcsolatos rendelkezések köre.²⁰⁷ Emellett a módosítás létrehozta az *egy dokumentumba foglalt* (egybefoglalt) *döntés* kategóriáját is, amelynek lényege, hogy a határozat és a végzés, vagy több határozat és végzés is egy dokumentumba foglalható. Ilyen esetben is elrendelte azonban a törvény, hogy a döntések rendelkező részét és indokolását döntésenként önállóan kell megszövegezni.²⁰⁸ Az egybefoglalt döntés különleges esete lett, amikor a hatóság az előtte folyamatban lévő több eljárást egyesíthette, és ennek megfelelően foglalhatta egybe a döntéseit. Az egyesítés esetén azonban az egyes ügyekben irányadó ügyintézési határidők közül a legkorábban lejárató határidő vált irányadóvá.²⁰⁹

A módosítás – párhuzamosan a méltányossági eljárás mint különleges jogorvoslat megszüntetésével – lényegesen bővítette a hatóság által megállapítható fizetési kedvezmények körét.²¹⁰

Az egyezség jóváhagyására vonatkozó szabályok körében jelentős újítást hozott, hogy egy sajátos, jogorvoslati jellegű intézmény került be a törvénybe: az egyezségben részt vevő bármelyik ügyfél kérelmére (a jogerőtől számított egy éven belül) a hatóság visszavonta az egyezséget jóváhagyó határozatot, és lefolytatta az eljárást.²¹¹

²⁰⁵ A Ket. akkor hatályos 71. § (7) bekezdése. Korábban ez a rendelkezés az elektronikus ügyintézésre vonatkozó szabályok közt szerepelt [162. § (9) bekezdés], de a definitív jellegű meghatározás nélkül. Ilyen döntés volt például egyes közlekedési szabályszegések kapcsán a bírságkiszedés tárgyában hozott határozat.

²⁰⁶ A Ket. akkor hatályos 72. § (1) bekezdésének *d)* pont *dc)* alpontja, valamint *e)* pont *ee)* alpontja. Az ügyintézési határidő túllépésének a hatóságot érintő szankciója a 33/A. §-ba került be.

²⁰⁷ A Ket. akkor hatályos 73. § (1) bekezdése.

²⁰⁸ A Ket. akkor hatályos 73. § (3) bekezdése.

²⁰⁹ 33/B. §. Az egyébként az idő- és költségtakarékosság érdekében bevezetett rendelkezések alkalmazására a határidőre vonatkozó szabály vélhetőleg nem gyakorolt kedvező hatást. Lásd KILÉNYI Géza (2009c): Az elsőfokú eljárás. In KILÉNYI Géza szerk.: *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, CompLex. 174–175.; TÓTH 2012, 193.

²¹⁰ A Ket. akkor hatályos 74. §-a.

²¹¹ A Ket. akkor hatályos 75. § (2) bekezdése. A módosító törvény javaslatának indokolása szerint, mivel az egyezséget jóváhagyó határozat ellen sem a fellebbezés, sem a bírósági felülvizsgálat nem volt lehetséges, és ez a felek autonómiájának túlságosan széles korlátja volt, szükségessé vált egy ilyesfajta sajátos lehetőség megadása az ügyfelek részére. Ez a megoldás azonban nem aratott osztatlan sikert. Ivancsics Imre például aggasztónak tartotta, hogy a jogerőre emelkedett határozat jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokat keletkeztetett, amelyek rendezése – akár több hónappal a jogerőt követően – komoly nehézségekkel járhatott. Lásd IVANCSICS Imre (2009a): A hatóság döntései. In KILÉNYI Géza szerk.: *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, CompLex. 291–292.; IVANCSICS Imre (2009b): *A közigazgatási hatósági eljárás*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 175–176. Más szerzők még tovább mentek, és egyenesen úgy látták, a megoldás a *jogbiztonságot sértő* helyzetet teremt. Lásd például DANTESZ Péter (2009): A döntés. In LÖRINCZ Lajos szerk.: *Közigazgatási eljárásjog*. Második, átdolgozott kiadás. Budapest, HVG-ORAC. 271.; JÓZSA 2009, 288–289.

Úgy tűnik, nagyjából egy évvel később ez utóbbi véleményekkel már a jogalkotó is egyetértett, hiszen a 75. § (2) bekezdését – az indokolás szerint mint a jogbiztonságot súlyosan sértő megoldást – egészében hatályon kívül helyezték (lásd később).

A Ket.-Novella jelentősen újrászabályozta a döntés közlésével összefüggő szabályokat is. A közlési módok tételes felsorolása helyett a törvény már csak visszautalt arra az új törvényi fejezetre, amely a hatóság és az ügyfél közti kapcsolattartási módokat szabályozta.²¹² Garanciális jellegű szabályként jelent meg, hogy a törvény – főszabály szerint – tiltotta a határozat és az önállóan fellebbezhető végzés telefax útján történő közlését.²¹³ A módosítás ugyanakkor lehetővé tette az ügyfél (vagy más érintett személy) rövid szöveges üzenetben, telefonon vagy elektronikus levélben történő értesítését a döntéshozatal tényéről, valamint a döntés személyes átvételének lehetőségéről.²¹⁴

Némiképp bővültek a hirdetményi közlésre,²¹⁵ és jelentősen a döntések nyilvános közzétételére vonatkozó szabályok is. A nyilvánosan közzéteendő határozatok körét a Ket. részletesen felsorolta, e körben különös tekintettel olyan ügyekre, ahol jelentős számú ügyfél vett részt az eljárásban.²¹⁶

A törvény a döntés kijavítására és kiegészítésére vonatkozó szabályokat a jogorvoslatok köréből a döntésekről szóló fejezetbe helyezte át.²¹⁷ Az indokolás szerint ezek nem tekinthetők jogorvoslati eszköznek, indokolt volt tehát visszatérni e szempontból az Áe. szabályozási szerkezetéhez.

A határozat jellegű okiratok kapcsán a módosított törvény kimondta, hogy az ezekkel kapcsolatos eljárásokban az eljárás megindításáról az ügyfelet nem kell értesíteni.²¹⁸ Az indokolás szerint ez a rendelkezés a hatóságokat sújtó, garanciális jelleggel nem rendelkező, felesleges adminisztratív terhek csökkentését szolgálta.

A döntés különös fajtái körében újként jelent meg az *ideiglenes biztosítási intézkedés*. Ez a jogintézmény lényegében – az eljárás végrehajtási szakaszához képest – „előbbre hozta” a kötelezettségek teljesítésének biztosítására vonatkozó tulajdonkorlátozás lehetőségét. A törvénynek a biztosítási intézkedésre vonatkozó utaló szabálya miatt az ideiglenes biztosítási intézkedést is végzés formájában kellett kiadni.²¹⁹

A kormányhivatalokkal összefüggő 2010-es új szabályozás²²⁰ a Ket. szövegét ismét számos szakasz esetében módosította. A döntéseket érintően alapvető változások ugyanakkor nem történtek (így például a „dokumentum” szavak helyére több helyen „okirat” került). Az alapelvek körében egy indokolt pontosítás történt: a hatóság a döntését az *érintettekkel* közli (korábban a törvény csak az ügyfelekre utalt e körben).²²¹ Hatályát veszítette az a szabály, amely korábban lehetővé tette az egyezséget jóváhagyó határozatnak bármelyik ügyfél kérelmére történő, egy éven belüli visszavonását. Bővült az ügyfél – kérelemre

²¹² A Ket. akkor hatályos 78. § (4) bekezdése.

²¹³ A Ket. akkor hatályos 78. § (5) bekezdése.

²¹⁴ A Ket. akkor hatályos 78. § (8) bekezdése.

²¹⁵ A hirdetményi közlés vonatkozásában az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként állapította meg, hogy a Ket. 29. § (4) bekezdés b) pontja szerinti értesítésmellőzés és a 80. § (1) bekezdés d) pontja szerinti hirdetményi közlés ismert ügyfelek esetében együttesen nem alkalmazható [10/2017. (V. 5.) AB határozat].

²¹⁶ A Ket. akkor hatályos 80/A. §-a.

²¹⁷ A Ket. akkor hatályos 81/A–81/B. §-a.

²¹⁸ A Ket. akkor hatályos 82. § (5) bekezdése.

²¹⁹ A Ket. akkor hatályos 29/A. § (1) bekezdése.

²²⁰ 2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról.

²²¹ A Ket. akkor hatályos 5. § (4) bekezdése.

történő – e-mailos értesíthetőségének köre.²²² A Ket. szövege a módosítást követően kizárta az idézés elleni önálló jogorvoslat lehetőségét.²²³ Az új szabályok vonatkoztak a kisebb jelentőségű hibák orvoslásával összefüggő rendelkezésekre is: a törvény kimondta, hogy a kijavítást és a kiegészítést közölni kell azzal, akivel az „eredeti” döntést is közölték.²²⁴

A Ket. egy további 2010-es módosítása²²⁵ kötelezővé tette, hogy a hatóság a határozat rendelkező részében bírósági felülvizsgálat lehetősége esetén a *tárgyalás tartása iránti kérelem* lehetőségéről is tájékoztatást nyújtson.²²⁶

A Ket. következő, 2011-es módosítása²²⁷ egy – látszólag – igen jelentős módosítást hozott a döntések témája szempontjából, mégpedig azt, hogy a IV. Fejezetben *önálló alcímet* szentelt a *jogerővel* kapcsolatos szabályoknak (*A hatósági döntések jogereje*).²²⁸ Valójában azonban alapvetően csak „áthelyezésre” került sor, hiszen a jogerővel kapcsolatos rendelkezések korábban a végrehajtással összefüggő szabályok első szakaszai közt szerepeltek.²²⁹ Az „új” szakasz tételesen felsorolta, hogy az első fokon hozott döntés mikor (milyen esetekben és mely időpontokban) válik jogerőssé, rámutatott az esetleges másodfokú eljárásokkal fennálló összefüggésekre, valamint említést tett a „részleges” jogerőről („részjogerőről”) is.²³⁰

A módosítás a törvénybe egy másik új alcímet is beillesztett *Kapcsolattartás hirdetményi úton* címmel. E körben törvény vagy kormányrendelet lehetővé tehetette, hogy ha az eljárás jelentős számú (főszabály szerint több mint ötven) ügyfelet érint, a hatóság az ügyféllel hirdetményi úton tartson kapcsolatot. Nem tartozhatott ugyanakkor ebbe a körbe az eljárás megindításáról szóló értesítés, valamint az eljárás során a személyesen az ügyfélnek szóló (például eljárási bírságot kiszabó) végzés. A törvény ugyanakkor – garanciális okokból – azt is lehetővé tette, hogy az ügyfél kérelmére a hatóság ilyen „sokügyfeles” ügyekben is az írásbeli kapcsolattartás egyéb formájának alkalmazásával (például postai úton)²³¹ közölje az ügyféllel a döntését.²³²

A módosítás a hatósági szerződést is érintette, amennyiben annak minimális kötelező tartalmi elemeit felsorolta.²³³ Ezenfelül az ügyfél szerződésszegése esetére a törvény

²²² A Ket. akkor hatályos 78/A. §-a.

²²³ A Ket. akkor hatályos 46. § (6) bekezdése. A módosító törvény javaslatának indokolása szerint ez az ügy elhúzására adott alkalmat. „Az idézés címzettjei – elsősorban, ha az idézésre nem kívántak valamilyen okból megjelenni – gyakran vitássá tették az idézés szükségességét vagy azt, hogy az idézés a személyükre vonatkozik. Ezt a hivatkozást általában kiegészítették azzal, hogy az idézésben rögzített adatok alapján az ügyről nincs tudomásuk, így az idézésre nem is kívánnak megjelenni vagy az idézés »visszavonását« kéri.” TÖRH 2012, 267.

²²⁴ A Ket. akkor hatályos 81/A. § (4) bekezdése és 81/B. § (5) bekezdése.

²²⁵ 2010. évi CLXXXIII. törvény egyes törvényeknek a bíróságok hatékony működését és a bírósági eljárások gyorsítását szolgáló módosításáról.

²²⁶ Ket. 72. § (1) bekezdés d) pont da) alpont.

²²⁷ 2011. évi CLXXIV. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról.

²²⁸ A Ket. akkor hatályos 73/A. §-a.

²²⁹ A módosítást megelőzően a 128. §-ban.

²³⁰ A Ket. akkor hatályos 73/A. § (6) bekezdése.

²³¹ Lásd a Ket. akkor hatályos 28/A. § (1) bekezdés a) pontját.

²³² A Ket. akkor hatályos 28/D. §-a.

²³³ A Ket. akkor hatályos 76. § (2a) bekezdése.

mérlegelési lehetőséget adott a hatóságnak a tekintetben, hogy hivatalból megindítja-e eljárását, vagy intézkedik a végrehajtás megindítása iránt, vagy a hatósági szerződés módosítását kezdeményezi.²³⁴

A hirdetményi közlés kapcsán kiemelés érdemel az a módosítás, amely világossá tette, hogy a kapcsolódó határidők számításánál a hirdetménynek a *hatóság* hirdetőtábláján való kifüggesztését kell alapul venni,²³⁵ nem jöhetett tehát figyelembe az az időtartam, amely esetleges más szerveknél (például önkormányzati hivatalokban) a kifüggesztésig eltelhet.

Az elektronikus ügyintézés szinte teljes újrászabályozása körében a módosítás számos Ket.-beli rendelkezést megváltoztatott. Így többek közt előírta, hogy ha a technikai lehetőségek adottak, a hatóság papíralapú kapcsolattartás esetén is elektronikusan hozza meg a döntését.²³⁶ Ebben az esetben a hatóságnak a nem elektronikusan kézbesítendő iratokat az elektronikus döntésről készített hiteles papíralapú másolatként kellett kézbesítenie.²³⁷ Új szakaszban rendelkezett a törvény az elektronikus nyilatkozatok kézbesítettségének eseteiről,²³⁸ valamint a kézbesítési szolgáltatásról is.²³⁹

Kiemelt jelentősége van annak a módosításnak is, amely – 2014. január 1-től – „megfordította” a jogszerű hallgatás alkalmazásának lehetőségét. Azaz, míg korábban a jogszerű hallgatással „hozott” határozat vagy szakhatósági állásfoglalás lehetőségét jogszabálynak meg kellett engednie, a módosítás hatálybalépése után ez *főszabállyá vált*, és csak törvény vagy kormányrendelet zárhatta ki.²⁴⁰

A Ket. egyik, az elektronikus ügyintézással kapcsolatos módosító törvény²⁴¹ által elvégzett 2013-as módosítása pontosította a közlés szabályait. A kiegészített rendelkezés kimondta, hogy a hatóság a döntést *írásbeli kapcsolattartás esetén* hivatalos iratként vagy *írásbelinek minősülő elektronikus úton* kézbesíti.²⁴²

Ugyancsak 2013-ban módosult a Ket. az úgynevezett *közhiteles hatósági nyilvántartásokkal* kapcsolatos új szabályozások körében.²⁴³ A Ket. hatósági nyilvántartásra vonatkozó szabályait több változás is érintette, azok lényegesen bővültek.

A Ket. a módosítás után kimondta, hogy a hatóság a *törvényben meghatározott adatokról közhiteles hatósági nyilvántartást* vezet. Kimondta továbbá, hogy a törvény hatósági nyilvántartásra vonatkozó rendelkezései tekintetében hatósági nyilvántartás alatt *közhiteles hatósági nyilvántartást* kell érteni.²⁴⁴ Ebből következően – a módosító törvény javaslatának indokolása szerint – a hatóságok által kezelt „egyéb” nyilvántartások ezt követően már nem

²³⁴ A Ket. akkor hatályos 77. § (2) bekezdése.

²³⁵ A Ket. akkor hatályos 80. § (5) bekezdése.

²³⁶ A Ket. akkor hatályos 71. § (7) bekezdése. Ez a mondat került a korábbi *automatizált egyedi döntésre* vonatkozó szabályozás helyére.

²³⁷ A Ket. akkor hatályos 78. § (4) bekezdése.

²³⁸ A Ket. akkor hatályos 79/A. §-a.

²³⁹ A Ket. akkor hatályos 165. §-a. A kézbesítési szolgáltatás az úgynevezett szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások egyik válfaja volt.

²⁴⁰ A Ket. akkor hatályos 71. § (2) bekezdése. A Kúria rámutatott egy egyedi ügyben, hogy az építési engedélyhez kötött tevékenységeknél a főszabály nem érvényesül, mivel az épített környezet kialakításáról és védelméről szóló törvény kivételt teremt alóla. Lásd: Kúria Kfv.VI.37.525/2016/5. számú ítélet.

²⁴¹ 2013. évi LXXXI. törvény egyes, az elektronikus ügyintézással kapcsolatos törvények módosításáról.

²⁴² A Ket. akkor hatályos 78. § (5) bekezdése.

²⁴³ 2013. évi LXXXIV. törvény egyes törvényeknek a közigazgatási hatósági eljárásokkal, az egyes közhiteles hatósági nyilvántartásokkal összefüggő, valamint egyéb törvények módosításáról.

²⁴⁴ A Ket. akkor hatályos 86. § (1) bekezdése.

minősültek hatósági nyilvántartásnak, így vezetésük sem minősült hatósági ügynek (így végső soron ezeket kivették a törvény tárgyi hatálya alól).

A közhitelesség következményeként a nyilvántartásban szereplő adatok kapcsán több részletszabály is a törvénybe került. Így például az, hogy a hatósági nyilvántartás közhitelessége alapján az ellenkező bizonyításáig vélelmezni kellett annak jóhiszeműségét, aki a hatósági nyilvántartásban szereplő adatokban bízva szerzett jogot. Az ellenkező bizonyításáig a hatósági nyilvántartásba bejegyzett adatról vélelmezni kellett, hogy az fennáll, a hatósági nyilvántartásból törölt adatról pedig azt, hogy nem áll fenn. Az új szabályok szerint senki sem hivatkozhatott arra, hogy a hatósági nyilvántartásba bejegyzett adatot nem ismeri, kivéve, ha a hatósági nyilvántartásba bejegyzett adat személyes adatnak vagy törvény által védett titoknak minősült, és megismerhetőségének törvényi feltételei nem álltak fenn.²⁴⁵

Az új törvényi szabályok e körben kifejezetten elmozdultak a *kötött bizonyítási rendszer* felé is. A Ket. kimondta ugyanis, hogy a hatósági nyilvántartásba való bejegyzésre, valamint az onnan való törlésre irányuló eljárás során a hatóság csak *jogszabályban e célból meghatározott bizonyítási eszközt* használhat fel.²⁴⁶

A kormányablakok kialakításával összefüggő, viszonylag nagyobb terjedelmű 2013-as törvénymódosítás²⁴⁷ érintette a Ket. hatósági bizonyítvánnyal kapcsolatos szabályait is. A korábbi rendelkezés úgy fogalmazott, hogy az ügyfél kérelmére a hatóság tény, állapot vagy egyéb adat igazolására hatósági bizonyítványt ad ki. Az új szabály szerint ugyanakkor a hatóság *a jogszabályban meghatározott esetekben*, valamint az *egyébként hatáskörébe tartozó eljáráshoz kapcsolódóan* az ügyfél kérelmére tény, állapot vagy egyéb adat igazolására adhatott ki hatósági bizonyítványt. A törvény azt is kimondta, hogy a hatósági bizonyítványra vonatkozó szabályait kell alkalmazni a hatóság által kiadott *minden olyan okiratra*, amelyet jogszabály nem hatósági bizonyítványként nevesít, de a hatósági bizonyítvány Ket.-ben meghatározott feltételeinek megfelel.²⁴⁸ E körben tehát nem az okirat elnevezését, hanem tartalmát kellett vizsgálni.

Az új Ptk. hatálybalépésével összefüggő módosítás volt,²⁴⁹ hogy az ideiglenes intézkedés lehetséges okai bővültek: elháríthatatlan kár vagy veszély mellett a személyiségi jogok elháríthatatlan sérelme is indokot szolgáltatathatott az alkalmazására.²⁵⁰

A fentieket követően 2015-ben sor került egy újabb, nagyobb jelentőségű módosításra a közigazgatási bürokráciacsökkentési folyamat keretében.²⁵¹ Az eljárás egyszerűsítése és gyorsítása jelszavával ekkor került be a törvénybe a *sommás eljárás* és a *függő hatályú döntés* jogintézménye. A módosító törvény javaslatának indokolása szerint a függő hatályú döntés a jogszerű hallgatásra épülő (azt „továbbfejlesztő”) új jogintézmény, amely átveheti

²⁴⁵ A Ket. akkor hatályos 86. § (1a) bekezdése.

²⁴⁶ A Ket. akkor hatályos 86. § (1b) bekezdése. A szabad és kötött bizonyítás elméleti kérdéseire lásd például Boros 2010d, I. 49–52.

²⁴⁷ 2013. évi CCXVIII. törvény a kormányablakok kialakításával, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő egyes törvények módosításáról.

²⁴⁸ A Ket. akkor hatályos 83. § (1) bekezdése.

²⁴⁹ 2013. évi CCLII. törvény egyes törvényeknek az új Polgári Törvénykönyv hatálybalépésével összefüggő módosításáról.

²⁵⁰ A Ket. akkor hatályos 22. § (3) bekezdése.

²⁵¹ 2015. évi CLXXXVI. törvény a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról.

az eljárás megindításáról szóló értesítés helyét,²⁵² és biztosítja az ügyfél számára a hallgatás esetére a kérelmezett jogosultság gyakorlását.

A függő hatályú döntés kizárólag kérelemre induló eljárásban volt kibocsátható, és pedig a kérelem beérkezésétől számított nyolc napon belül. Tartalma (bizonyos kivételekkel):

- a hatóság részéről illeték-, díjvisszafizetési (ennek hiányában konkrét összeg, tízezer forint megfizetésére vonatkozó) kötelezettség megteremtése az ügyfél „javára”;
- annak kimondása, hogy az ügyfél mentesül az eljárási költségek megfizetése alól; valamint
- arról történő rendelkezés, hogy a kérelmezett jog gyakorlása az ügyfelet megilleti.

A „függő hatály” azt jelentette, hogy a döntéshez csak akkor kapcsolódtak joghatások, ha a hatóság nem hozta meg *két hónapon belül* az érdemi döntést (és nem szüntette meg az eljárást).²⁵³

A függő hatályú döntés meghozatalát a hatóság mellőzte, ha nyolc napon belül érdemi (vagy az eljárás megakasztásával kapcsolatos) döntést hozott, vagy ha az ügyintézési határidő legalább két hónap (hatvan nap) volt. A függő hatályú döntés alakjára vonatkozóan a határozatra vonatkozó szabályokat kellett alkalmazni a rendelkező rész és az indokolás bizonyos elemeinek mellőzhetősége mellett.²⁵⁴

Függő hatályú döntés meghozatala esetén a törvény az eljárás megindításáról szóló értesítés mellőzését tette lehetővé.²⁵⁵

A közigazgatási bürokráciacsökkentési program folyamatában még 2016-ban is több módosítás történt a Ket. szövegében. Az első módosító törvény²⁵⁶ bővítette a függő hatályú döntéssel kapcsolatos szabályokat, jelesül az eljárás felfüggesztésével kapcsolatban. Ennek keretében kimondta, hogy a felfüggesztő döntést megelőzően hozott függő hatályú döntéshez joghatás nem kapcsolódik, illetve hogy a felfüggesztés vagy függőben tartás időtartamának végét követő nyolcadik napig kell (adott esetben „új”) függő hatályú döntést hozni.²⁵⁷ A rendelkezések indoka – a módosító törvény javaslatának indokolása szerint – az volt, hogy a hatóság számára a függő hatályú döntés kapcsán a törvény által megszabott „objektív” két hónapos határidő eredménytelen eltelte ne essen a hatóság terhére akkor, ha rajta kívül álló okból (a felfüggesztésre tekintettel) az érdemi (vagy az eljárást megszüntető) döntést nem tudja két hónapon belül meghozni.

²⁵² Az indokolás szerint, mivel a függő hatályú döntés a korábbi értesítés helyét veheti át, nem növeli a hatóság adminisztratív terhét. Ez azonban csak részben volt igaz. Az értesítést ugyanis éppen a kérelmet benyújtó ügyfél számára nem volt kötelező „kiadni”, csak ha külön kérte [Ket. 29. § (9) bekezdése].

²⁵³ Ha viszont az adott döntéseket a hatóság meghozta, a függő hatályú döntés jogi hatást nem váltott ki. Ha jogszabályok mellett egyedi jogalkalmazói döntésekre is irányadó a fogalom, akkor bizonyára mondható, hogy ilyen esetben a függő hatályú döntés „nem lépett hatályba”. Mindazonáltal a törvény ismerte a függő hatályú döntés jogerőre emelkedését is [Ket. 71/A. § (8) bekezdése].

²⁵⁴ A Ket. akkor hatályos 71/A. §-a. Mivel a törvény itt is a „döntés” kifejezést alkalmazta, nem volt kizárt függő hatályú végzés meghozatala sem.

²⁵⁵ A Ket. akkor hatályos 29. § (3a) bekezdése.

²⁵⁶ 2016. évi XXXII. törvény a közigazgatási bürokráciacsökkentés keretében egyes adminisztratív kötelezettségek megszüntetésével összefüggő törvénymódosításokról.

²⁵⁷ A Ket. akkor hatályos 71/A. § (4)–(4a) bekezdése.

Az Eüsztv. kapcsán is történt Ket.-módosítás.²⁵⁸ Ez részben hatályon kívül helyezte a vonatkozó témakörben a Ket.-ben szereplő azon szabályokat, amelyeket ezt követően az Eüsztv.-ben szabályozott, részben összhangba hozta a Ket. és az új törvény fogalomhasználatát, részben elavult szabályok deregulációját végezte el (például a *telefaxra* vonatkozó rendelkezések kikerültek a Ket.-ből). A módosítás során egészében újraszabályozták a Ket. X. Fejezetét, amely kétszakasznyira szűkült,²⁵⁹ így a kézbesítési szolgáltatásra vonatkozó rendelkezések is hatályukat veszítették.

Témánk szempontjából az utolsó, jelentős 2016-os módosító törvény²⁶⁰ bevezette a Ket.-ben az úgynevezett *automatikus döntéshozatal* lehetőségét, amely esetében az ügyintézési határidő *egy nap* lett. Automatikus döntéshozatalnak csak külön jogszabály (törvény vagy kormányrendelet) engedélye alapján volt helye akkor, ha a hatóság részére már a kérelem benyújtásakor minden adat rendelkezésre állt, a döntéshozatal mérlegelést nem igényelt, és az ügyben nem volt ellenérdeklő ügyfél. Ugyanakkor a törvény ezt a döntéshozatali (eljárási) módot hivatalbóli eljárásban is megengedte; kizárta viszont másodfokú eljárásban, illetve a határozat módosítása vagy visszavonása esetén.²⁶¹

A módosító törvény javaslatának indokolása szerint ezen eljárási szabályok alapját is az Eüsztv. képezte. Ez a döntéshozatali forma nem igényel emberi „beavatkozást” az ügy egyszerű megítélése, illetve az ügymenet automatizált jellege miatt (például közlekedéssel kapcsolatos közigazgatási bírságok kiszabása).²⁶²

Ez a módosítás több ponton érintette a döntés közlésével kapcsolatos szabályokat is, így például bővítette a kézbesítési vélelem lehetséges eseteit,²⁶³ míg szűkítette a hirdetményi közlés lehetséges okait²⁶⁴ és a hirdetmény kifüggesztésének/közzétételének helyszíneit (kizárólag a hatóság hirdetőtáblájára és honlapjára).²⁶⁵

További lehetséges módosító törvények elfogadásának gátat vetett a Ket. hatályvesztése és az Ákr. hatálybalépése 2018. január 1-jétől.

2.3. A döntésre vonatkozó szabályozás jellegzetességei az Ákr.-ben²⁶⁶

Az Ákr. vonatkozásában mondhatjuk, hogy talán a hagyománytisztelőt is vezette a jogalkotót: a döntésre vonatkozó szabályok ismét a IV., a határozat jellegű okiratokra vonatkozó

²⁵⁸ 2016. évi CXXI. törvény az egységes elektronikus ügyintézési rendszer kialakításához szükséges egyes törvények módosításáról.

²⁵⁹ A Ket. akkor hatályos 160–161. §-a.

²⁶⁰ 2016. évi CXXVII. törvény a közigazgatási bürokráciacsökkentést érintő egyes törvények módosításáról.

²⁶¹ A Ket. akkor hatályos 29. § (1d)–(1e) bekezdése.

²⁶² Érdekes elméleti kérdés lehet persze ilyen esetben, hogy jogalkalmazás-e még az, ha ember helyett gép „dönt”, kizárva a mérlegelés és az egyediesítés (de különösen a méltányosság gyakorlásának) minden formáját. (Bár ezt bizonyára „mérlegelte” már a jogalkotó is, amikor mindezen lehetőségek alkalmazását a jogszabályban kizárta, vagy egyszerűen csak „nem tette lehetővé”)

²⁶³ A Ket. akkor hatályos 79. § (2) bekezdése.

²⁶⁴ A Ket. akkor hatályos 80. § (1) bekezdés a) pontja.

²⁶⁵ A Ket. akkor hatályos 80. § (4) bekezdése.

²⁶⁶ Az alfejezetben az Ákr. eredetileg kihirdetett szövegének jogszabályhelyeire hivatkozunk. A kézirat lezárásáig bekövetkezett szövegváltozások a döntésekre vonatkozó rendelkezéseket érdemben nem érintették.

pedig az V. Fejezetbe kerültek. (Sajnos az is hagyományos, hogy a törvény szövegét már hatálybalépését megelőzően is megváltoztatják.)

Megállapítható az is, hogy a döntéseket érintően koncepcionális, nagy jelentőségű változtatásokat a jogalkotó nem (itt sem) határozott el. Az alábbiakban – hasonlóan a korábbi alfejezetekhez – a törvénynek a döntésekkel kapcsolatos rendelkezéseit a teljesség igénye nélkül kívánjuk ismertetni.

Az Ákr. a *hivatalbóltság nevesített alapelve* körében – a Ket.-hez hasonlóan – leszögezi, hogy a hatóság a törvény keretei között felülvizsgálhatja a saját és a felügyelete alá tartozó hatóság döntését és eljárását.²⁶⁷

Indokolt ugyanakkor arra is utalni, hogy az Ákr. 1. §-ában úgynevezett merev hivatkozást²⁶⁸ alkalmaz az Alaptörvény XXIV. cikkére, amely a tisztességes eljárásnak a közigazgatás terepében történő alkalmazását követeli meg.²⁶⁹ E körben különösen kiemelendő, hogy az Alaptörvény kimondja: a hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek *döntéseiket indokolni*.²⁷⁰ Ezt a követelményt tehát a közigazgatási eljárás egyik alkotmányos alapelveként is tekinthetjük.

Az Ákr. megőrzi a döntés kétféle formáját, a *határozatot* és a *végzést*. A határozat – amint korábban is – az ügy érdemében hozott döntés. A végzésre azonban – talán kikerülve a korábbi törvényi megfogalmazások körüli vitát – a törvény mindössze annyit mond: „az eljárás során hozott egyéb döntések, végzések”.²⁷¹

A törvény ugyancsak megőrzi – és konkrétan nevesíti – a *jogszerű hallgatás*²⁷² lehetőségét is: „Az ügyfelet megilleti a kérelmezett jog gyakorlása, ha a hatóság az ügyintézési határidőn belül mellőzi a határozathozatalt (jogszerű hallgatás).” Elméletileg a jogintézmény alkalmazható mind az automatikus, mind a sommás, mind pedig a teljes eljárásban. Ugyanakkor, míg az automatikus döntéshozatali eljárásban a jogszerű hallgatás *főszabállyá vált* (ha törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki), a másik két eljárási fajta esetében törvény vagy kormányrendelet engedélye szükséges hozzá.²⁷³

A jogszerű hallgatásnál – amint a korábbi eljárási törvények hatálya alatt is – szükséges az ügyfél joggyakorlási jogosultságát valamilyen módon megjeleníteni (dokumentálni), így a törvény kimondja, hogy jogszerű hallgatás esetén a hatóság a megszerzett jogot rávezeti

²⁶⁷ Ákr. 3. §.

²⁶⁸ Lásd: a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 17. § (2) bekezdés, 18. § és 21. § (1) bekezdés.

²⁶⁹ A cikk jórészt az EU Alapjogi Chartája 41. cikkének átvétele (*A megfelelő ügyintézéshez való jog*).

²⁷⁰ Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés 2. mondat.

²⁷¹ Ákr. 80. § (1) bekezdés. A törvényjavaslat indoklása szerint annak érdekében, hogy az ügyfelek és az eljárás egyéb résztvevői számára is egyértelmű legyen, hogy a hatóság nem pusztán udvariasságból levelez vele, és a neki küldött irat kihathat az eljárására, eljárásjogi helyzetére vagy végső soron az ügy érdemében hozott döntésre is, indokolt az eljárásvezető döntések végzési formájának fenntartása. Ennek kapcsán viszont a végzések jelentős része kapcsán a törvény lehetővé teszi az egyszerűsített döntéshozatali formát. Nem tiltja ugyanakkor az Ákr. sem annak lehetőségét, hogy a döntést valóban nem igénylő kérdésekben a hatóság megőrizze az „udvarias levél” alkalmazásának lehetőségét. (Az indokolás szerint: „ha a hatóság nem tudja közlendőjének tételes jogszabályi alapját meghatározni, még [...] egyszerűsített döntést sem kell hoznia.”)

Lásd még ehhez: ROTHERMEL 2017, 182–183.

²⁷² Lásd ehhez a kötet 2. sz. mellékletét: Függelék a hallgatás útján létrejött döntésekről.

²⁷³ Ákr. 80. § (2) bekezdés.

a kérelemre és annak az ügyfél birtokában levő másolati példányára, vagy a hatóságnál levő példányról az ügyfél részére másolatot ad ki.²⁷⁴

Az Ákr. fenntartja a „tömegesen” meghozandó, jogszabályon alapuló (pénzbeli ellátások mérlegelés nélküli emelésére vonatkozó) döntések esetében a határozathozatal mellőzésének lehetőségét is.²⁷⁵

A törvényi szabályok jelentősen egyszerűsítették (rövidítették) a *döntés tartalmi egy- séégeinek* felsorolását.²⁷⁶ Az Ákr. szerint a döntés tartalmazza:

- az eljáró hatóság, az ügyfelek és az ügy azonosításához szükséges minden adatot (nem nevesített elem, megfelel a *fejrésznek*);
- a *rendelkező részt* a hatóság döntésével, a szakhatóság állásfoglalásával, a jogorvoslat igénybevételével kapcsolatos tájékoztatással és a felmerült eljárási költséggel;
- a megállapított tényállásra, a bizonyítékokra, a szakhatósági állásfoglalás indoklására, a mérlegelés és a döntés indokaira, valamint az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölésére is kiterjedő *indokolást*.²⁷⁷

A törvény erről már nem rendelkezik – tekinthető pusztán „ügyviteli” szabálynak –, ugyanakkor vélhetőleg vitathatatlanul szükséges ezután is a döntés megszokott negyedik eleme, a hitelesítésre alkalmas *záró rész* megszerkesztése is.²⁷⁸ A döntéshozatal helye és ideje, a hatáskör (kiadmányozási jogkör) gyakorlójának feltüntetése bizonyára a jövőben is elengedhetetlen feltétele lesz a döntés hitelességének.²⁷⁹

Az Ákr. jelentősen bővíti az *egyszerűsített döntések* alkalmazási körét is. E körben a döntés rendelkező részéből kimaradhat a jogorvoslatról való tájékoztatás, az indokolásban pedig elegendő a döntést megalapozó jogszabályhelyek megjelölése. Egyszerűsített *határozat* akkor hozható, ha a hatóság a kérelemnek teljes egészében helyt ad, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél (vagy az ilyen ügyfél jogát, jogos érdekét a döntés nem érinti), illetve ha a hatóság az *egyezséget* hagyja jóvá.²⁸⁰ Az egyszerűsített döntés hatókörének igazi „kiterjesztése” a *végzéseket* érinti, ugyanis a törvény szerint az önállóan nem fellebbezhető végzések mindegyike meghozható egyszerűsített formában (a jogorvoslati – azaz az önálló jogorvoslat lehetőségének hiányáról szóló – tájékoztatás azonban ilyenkor nem mellőzhető).²⁸¹

²⁷⁴ Ákr. 80. § (3) bekezdés. Lásd még ROTHERMEL 2017, 186., valamint HOFFMAN István (2017): A közigazgatási szerv döntése. A döntések közzlése. In FAZEKAS Marianna szerk.: *Közigazgatási jog. Általános rész III.* Budapest, ELTE Eötvös. 267.

²⁷⁵ Ákr. 80. § (4) bekezdés. Érdekes ugyanakkor, hogy itt az „egyedi” döntést valójában a jogalkotó hozta meg.

²⁷⁶ Az indokolás szerint a Ket. rendelkezéseiben szereplő „többszámú”, „többszámú” ügyviteli jellegűek voltak, ezeket az Ákr. nem kívánta „átvenni”. Kérdés, hogy a „többszámú” helyes feltüntetése, megszerkesztése fog-e a jövőben gondot okozni, vagy azt már minden ügyintéző „rutinból” ismeri és helyesen alkalmazza. Lásd ROTHERMEL 2017, 191.

²⁷⁷ Ákr. 81. § (1) bekezdés.

²⁷⁸ Lásd HOFFMAN 2017, 265.

Megjegyezhető az is: az úgynevezett *kézbírási záradék*, amely jellemzően a döntések legvégén helyezkedik el, az eljárási törvények szerkesztőinek figyelmét mindeddig nem keltette fel, jóllehet igen nagy a jelentősége, hiszen arról nyújt információt, hogy a hatóság kik számára tekintette kötelezőnek döntése közzlését.

²⁷⁹ A korábban megszokott, tinta alkalmazásával történő aláírás és bélyegzőlenyomat ugyanakkor az elektronikus hitelesítés térhódításával az ügyek egyre jelentősebb részénél visszaszorulóban van.

²⁸⁰ Ákr. 83. §.

²⁸¹ Ákr. 81. § (2)–(3) bekezdés.

A döntés „megjelenési formái” hagyományosan a külön okiratban (korábbi kifejezéssel: külön íven) megszövegezett (alakszerű) döntés, a jegyzőkönyvbe foglalt vagy az ügyiratra feljegyzett (nem alakszerű) döntés. Operatív szempontból megengedett törvényi „könynyítés”, hogy azonnali eljárási cselekményt igénylő ügyben a döntés *előzetes* írásba foglalása mellőzhető, és az az ügyféllel szóban is közölhető. Azonban – garanciális okból – ilyenkor is irányadó, hogy a hatóság a döntést utólag köteles írásba foglalni és közölni.²⁸²

Az Ákr. koncepcionális fogalmi újítása, hogy a korábban közkeletűen ismert és alkalmazott – lényegében évszázados²⁸³ – *jogerő* fogalmát a *véglegesség* fogalmával váltja fel. Végleges a hatósági döntés, ha azt a hatóság már nem változtathatja meg – a törvényben foglalt kivételekkel. A véglegesség a döntés közlésével áll be.²⁸⁴

A jogerőt felváltó véglegesség kapcsán visszautalunk az e témáról részletesen szóló korábbi alfejezetre. Nem megismételve az ott leírtakat, indokolt hangsúlyozni: a törvény tartalmilag nem változtatott a jogerő jellegzetességein. A hatósági döntés *alaki* jogereje megmaradt, de a döntés módosítással és visszavonással éppúgy megváltozhat, mint a felügyelet rendjén.²⁸⁵ Az „e törvényben meghatározott kivételek” tehát széles körben megmaradtak.²⁸⁶

A véglegesség esetei – amint korábban is – a fellebbezés megengedhetőségével, illetve kizártságával állnak szoros összefüggésben.

Az Ákr. abban is szakít a hagyományokkal, hogy az *azonnali végrehajthatóság* lehetőségét a döntésekre vonatkozó fejezetben helyezi el. Az Et.-től a Ket.-ig korábban ez a kérdés mindig a fellebbezésre vonatkozó alcímben szerepelt, hiszen az azonnali (előzetes) végrehajthatóság a fellebbezésnek a döntés végrehajthatóságára vonatkozó halasztó hatályát zárta ki.²⁸⁷ A törvényjavaslat indokolása egyébként ugyancsak a fellebbezéssel köti össze a jogintézményt csakúgy, mint maga a törvény szövege is, hiszen a fellebbezés szabályozásánál külön szól a halasztó hatály és az azonnali végrehajthatóság kérdéséről.²⁸⁸ Ettől függetlenül, úgy tűnik, a jogalkotó az azonnali végrehajthatóság kérdését látszólag a jogorvoslat intézményétől elválasztotta.

A *döntés közlésének szabályait* az Ákr. is viszonylag részletesen rendezi. A vonatkozó elnevezések között két jelentős változást alkalmaz.

²⁸² Ákr. 81. § (4)–(5) bekezdés.

²⁸³ Lásd például a klasszikusok közül: id. BOÉR 1910; KRISZTICS 1915, 108.; TOMCSÁNYI 1916, 10.; BAUMGARTEN 1917, 35–36. De – sokan mások mellett – a témakörrel a magyar közigazgatás-tudomány egyik legnagyobb alakja is foglalkozott. Lásd MAGYARY 1942c, különösen 620–622.

²⁸⁴ Ákr. 82. § (1) bekezdés. Lásd ehhez: BOROS Anita – POLLÁK Kitti (2018): A hatóság döntései. In BOROS–DARÁK 2018, 183.

²⁸⁵ Ákr. 120–121. §. Említhető még az ügyészi felhívás/fellépés, a semmisség jogintézménye is, és így tovább.

²⁸⁶ Van olyan kúriai bírói álláspont is, amely nem feltétlenül osztja maradéktalanul az indokolásban foglalt érvrendszert. „Álláspontunk szerint a jogerő mint kifejezés nem idegen az egyszerű állampolgártól sem, a problémát a tartalom elvont jellege jelentheti. A jogkereső állampolgár azonban aligha mélyed el az alaki jogerő kontra véglegesség kérdésében, mindössze a jogkövetkezmények, a jogérvényesítés lehetősége érdekeli.” Lásd ROTHERMEL 2017, 194.

²⁸⁷ Az Et. és az Áe. idején egyébként a bírósági felülvizsgálat kezdeményezése is halasztó hatályú volt. A korábbi törvényi szabályozás alapján a hatóság ebben az esetben is rendelkezhetett határozatának azonnali végrehajtásáról, ennek felfüggesztését a keresetlevélben lehetett kérni. A Ket. hatálya alatt a bíróságtól általában véve lehetett kérni a végrehajtás felfüggesztését.

²⁸⁸ Ákr. 117. §. Az Ákr. egyébként a Ket. koncepcióját vette át a fellebbezés halasztó hatálya tekintetében. A Kp. pedig azt mondja ki, hogy a keresetlevél benyújtása „a közigazgatási cselekmény hatályosulására” nem jár halasztó hatállyal (hacsak törvény eltérően nem rendelkezik) – lásd a törvény 39. § (6) bekezdését.

Egyfelől a törvény megszünteti a *kézbesítési vélelem* fogalmának alkalmazását. A törvényjavaslat indokolása szerint a szakmai és tudományos kifogások alapján a korábban kézbesítési vélelemnek nevezett jogintézmény elnevezése téves, hiszen az adott törvényi tényállások megvalósulása esetén a kézbesítés (közlés) biztosan *nem* történt meg. A vélelem lehetséges vagy valószínű tény valósként történő elfogadása (megdönthető vélelem esetében tulajdonképp a bizonyítási teher megfordítása) a jogalkalmazásban. Ezzel szemben a bizonyosan valótlán tény valósként történő elfogadása valójában *fikció*, így a helyes elnevezés ez esetben *kézbesítési fikció*. Ezt a fogalmat ugyanakkor az Ákr. (és a Kp.) nem, csak a hatályos Pp. alkalmazza.²⁸⁹

Mivel továbbá fikció „megdöntéséről” fogalmilag nem lehet szó (mindenképp valótlán a valósnak elfogadott tény), a kézbesítési fikció alkalmazása esetén úgynevezett *kifogás* nyújtható be.²⁹⁰

A másik elnevezésbeli változás a nyilvánosságra hozott döntések egyik esetére vonatkozik: a hirdetményi közlés²⁹¹ mellett úgynevezett *közhírré tétel*²⁹² említ az Ákr. A közhírré tétel jórészt megfeleltethető a Ket.-ben megismert *közzététel* jogintézményének, jóllehet bizonyos mértékben a törvény átstrukturálta ezt a közlési módot (a hirdetményi közléssel együtt). A kétféle közlési mód közti alapvető különbség, hogy a hirdetmény magát a döntést *nem tartalmazza*, a közlemény viszont annak rendelkező részét egészében, indokolását pedig kivonatos formában megismerhetővé teszi.²⁹³

A döntés kisebb jelentőségű hibáinak saját hatáskörben történő orvoslását az Ákr.-ben sem a jogorvoslatok, hanem a döntésre vonatkozó fejezet szabályrendszerében helyezte el a jogalkotó. A törvényjavaslat indokolása kiemeli, hogy kijavítás és kiegészítés *kérelemre* is történhet (a törvénytörvény ezt explicite nem tartalmazza). A vonatkozó szabályrendszer körében egy jelentős változás történt: a Ket. korábbi tiltó szabályával szemben az Ákr. ki mondja, hogy a döntés kijavítással érintett része ellen jogorvoslatnak *van helye*.²⁹⁴

A továbbiakban a döntés különös típusait, a „nevesített” döntésekre vonatkozó főbb szabályokat tekintjük át:

Ad a) Az Ákr. V. Fejezetének vonatkozásában is igazán tetten érhető az egyszerűsége, tömörségre történő törekvés, hiszen a Ket.-ben megismert szabályoknak csak töredéke került át az új törvénybe. Jelentős változásnak tekinthető, hogy a „határozatnak kell tekinteni” több évtizedes formulát új szövegváltozat váltotta fel: „A hatósági bizonyítvány, igazolvány,

²⁸⁹ Lásd a Pp. 137. §-át.

²⁹⁰ Ákr. 86. § (2) bekezdés. Ettől függetlenül akad olyan jogszabály, amely megvalósította a „fából vaskarikát”, és a kézbesítési fikció megdöntésére irányuló kérelem előterjesztésére ad lehetőséget. Lásd például a 31/2015. (VI. 16.) BM rendelet 93/B. §-át. A fikció „megdönthetőségének” dogmatikai alapjai még kidolgozásra várnak; addig valószínűsíthető, hogy nem a fikciót kell megdönteni, hanem a fikció alapján beálló jogkövetkezmények alóli mentesülés lenne a kifogást benyújtó személy célja. Ilyen módon e kifogás leginkább az igazolási kérelemmel rokonítható. (Ami e körben vélelem lehet, az vagy a kézbesítés szabályszerűsége, vagy az átvétel – nem vitatott – hiánya esetén az önhiba. A kifogásban ugyanis ezekre vonatkozóan terjeszthető elő „ellenbizonyítás.”) Erre egyébként a törvény is egyértelműen utal [Ákr. 86. § (5) bekezdés].

²⁹¹ Ákr. 88. §.

²⁹² Ákr. 89. §.

²⁹³ Ákr. 89. § (1) bekezdés a) pont.

²⁹⁴ Ákr. 90. § (3) bekezdés.

valamint a hatósági nyilvántartásba történt bejegyzés határozat.”²⁹⁵ Ez elképzelhetően változást hozhat mind a határozat jellegű okiratok szerkezeti felépítését, mind a velük kapcsolatos jogorvoslati lehetőségeket illetően.²⁹⁶

Ugyancsak jelentősebb változásnak tekinthető, hogy a törvény egyértelműen különválasztja a hatósági nyilvántartások két (konstitutív és deklaratív) válfaját.²⁹⁷

Ad b) Az Ákr. egyik jelentős újítása, hogy önálló (szám szerint a VIII.) Fejezetbe foglalja az úgynevezett „egyes hatósági intézkedéseket”, azaz az ideiglenes intézkedést,²⁹⁸ a biztosítási (ideiglenes biztosítási) intézkedést,²⁹⁹ valamint a *zár alá vételt* és a *lefoglalást*.³⁰⁰ Eltérő törvényi szabály hiányában mindezekről végzést kell hozni, tehát továbbra is tekinthetők a végzések különös fajtáinak is.

A jogintézmények tartalma alapvetően nem változott a Ket.-hez képest. Az elnevezések körében ugyanakkor kiemelés érdemel, hogy adott dolognak a tényállás tisztázása érdekében a birtokos rendelkezése alóli elvonását a törvény zár alá vételnek nevezi, a lefoglalás kifejezés csak arra az esetre maradt meg, ha a dolog kivételesen mégis a birtokos őrizetében marad.³⁰¹

Ad c) A törvényjavaslat indokolása az egyezséget jóváhagyó határozat kapcsán három jelentős változásra hívja fel a figyelmet. Az egyik az, hogy a jogalkotó a korábbi tiltó rendelkezések köréből a közérdek, illetve mások joga vagy jogos érdeke sérelmére történő hivatkozást feleslegesnek ítélte és elhagyta, figyelemmel arra, hogy a jogszabályoknak megfelelő egyezség esetében ezeknek a tilalmaknak mintegy „automatikusan” érvényre kell jutniuk. A másik változás, hogy az egyezségnek kifejezetten meg kell felelnie az Alaptörvénynek is. (Az Alaptörvény bizonyos rendelkezéseinek megsértésére akár közvetlenül is hivatkozni lehet.) A harmadik jelentős – garanciális jellegűnek tekintett – változás pedig az, hogy egyezség nemcsak eredményes egyezségi kísérlet eredményeként jöhet létre, hanem az ügyfelek egyébként is köthetnek egyezséget egymással.³⁰²

Ad d) A *hatósági szerződés*³⁰³ vonatkozásában a helyzet a többi jogintézményhez hasonló: a Ket.-hez képest a szabályok csak némileg változtak, jórészt egyszerűsödtek. Kiemelhető,

²⁹⁵ Ákr. 94. § (2) bekezdés.

²⁹⁶ Különös módon a törvényjavaslat indokolása ezt a jelentős változást nem mutatja be: a „régí” fogalomhasználatot alkalmazza („a hatósági bizonyítvány, igazolvány, valamint a hatósági nyilvántartásba történő bejegyzés továbbra is határozatnak minősül”).

Elképzelhető, hogy a „határozat jellegű okirat” kifejezés is változtatásra szorul, hiszen a törvény szerint az érintett okiratok most már a határozat különös fajtáinak minősíthetők.

²⁹⁷ Ákr. 97. § (1) bekezdés.

²⁹⁸ Ákr. 106. §.

²⁹⁹ Ákr. 107. §.

³⁰⁰ Ákr. 108–110. §.

³⁰¹ Ákr. 108. § (1) bekezdés.

³⁰² Ákr. 83. §.

³⁰³ Lásd ehhez a kötet 1. sz. mellékletét: Függelék a hatósági szerződésekről.

hogy az Ákr. kimondja, jogszabály nemcsak lehetővé, hanem *kötelezővé is teheti*³⁰⁴ hatósági szerződés megkötését. Emellett a törvény egyértelműen „besorolja” dogmatikai szempontból a hatósági szerződést a *közigazgatási szerződések* közé.³⁰⁵

Az Ákr. nem szűkíti le a szerződéskötés lehetőségét az elsőfokú hatóságra, ezek alapján tehát – elméletileg – nem kizárt például jogorvoslati eljárásban sem. Fontos, garanciális jellegű módosítás az is, hogy a szerződést a hatóság az érintett (szerződést kötő) ügyfélen kívüli többi ügyféllel is közli, akik tizenöt napon belül kezdeményezhetik a hatóságnál a szerződés módosítását. Ha a módosításra nem kerül sor, a nem szerződő ügyfél harminc napon belül megtámadhatja a szerződést a közigazgatási bíróság előtt.³⁰⁶ E határidők láthatóan igazodnak a fellebbezési és a közigazgatási per indítására nyitva álló határidőkhöz.

Említést érdemel még, hogy az Ákr. a hatósági szerződésre vonatkozó háttérszabályozást két lépcsőben határozza meg. A törvényben nem szabályozott kérdésekben a hatósági szerződésre:

- a szerződést szabályozó (ágazati) jogszabály rendelkezéseit; és ennek hiányában
- a Ptk. szerződésekre vonatkozó *általános* szabályait kell alkalmazni.³⁰⁷

Ad e) *A függő hatályú döntésre* vonatkozó szabályanyag az Ákr.-ben már nem a döntésekre vonatkozó fejezetben, hanem a *kérelemre induló eljárások* szabályai közt található meg. Egyebekben a rendelkezések túlnyomó részben megegyeznek a Ket.-ben található szabálytömeggel. Jelentős különbség azonban, hogy olyan ügyekben, ahol jogszabály hatósági szerződés megkötését teszi lehetővé vagy kötelezővé, a függő hatályú döntésbe nem kell belefoglalni azt a döntési elemet, amely szerint a kérelmezett jog gyakorlása az ügyfelet megilleti.³⁰⁸ A törvényjavaslat indokolása rámutat, hogy szerződés egyoldalú aktussal nem jöhet létre, és feltételezi a szerződő felek megegyezését, azaz a szerződés tartalmát nem adhatja pusztán az a kérelem, amit az eljárás megindítását kezdeményező ügyfél benyújtott.

Ugyancsak változtatott az Ákr. azon az időtartamon, amelynek elteltével a függő hatályú döntés joghatásai beállnak: a korábbi hatvannapos határidő helyett *az ügyintézési határidő* az irányadó.³⁰⁹ Ezzel összefüggésben megszüntette azt a korlátot is, amely a két hónapot (hatvan napot) meghaladó ügyintézési határidő esetére a függő hatályú döntés meghozatalának mellőzését írta elő.

³⁰⁴ Azonban ha jogszabály írja elő kötelezően a hatósági szerződés megkötését, ez a szerződéskötés szabadságát mindenképpen relativizálja. Lásd ROTHERMEL 2017, 213. A hatályos szabályozás szerint ilyen témakör lehet egyes foglalkoztatást elősegítő támogatások nyújtása vagy a közterület filmforgatási célú felhasználása. Lásd bővebben: HOFFMAN 2017, 268.

³⁰⁵ Ákr. 92. § (1) bekezdés. A törvényjavaslat indokolása ugyanakkor rámutat, hogy nem cél a köz(igazgatási) szerződések általános, átfogó rendezése terén mutatkozó hiány kiküszöbölése, így a pusztá „megállapításon” kívül definitív jellegű elemeket az Ákr. nem tartalmaz. Ezzel szemben a közigazgatási szerződés fogalmát a Kp. meghatározza, a következőképpen: a magyar közigazgatási szervek között közfeladat ellátására kötött szerződés vagy megállapodás, továbbá az a szerződés, amelyet törvény vagy kormányrendelet annak minősít [Kp. 4. § (7) bekezdés 2. pont]. Lásd még MUDRÁNÉ LÁNG Erzsébet (2017): A bíróság határozatai. In PETRIK Ferenc szerk.: *A közigazgatási perrendtartás magyarázata. A közigazgatási eljárás szabályai II.* Budapest, HVG-ORAC. 328.

³⁰⁶ Ákr. 92. § (4) bekezdés.

³⁰⁷ Ákr. 93. § (5) bekezdés.

³⁰⁸ Ákr. 43. § (3) bekezdés e) pont. Bár a törvény szóhasználata („nem kell alkalmazni”) elméletileg nem zárja ki az adott elemnek a függő hatályú döntésbe foglalását.

³⁰⁹ Ákr. 43. § (4) bekezdés.

A jogalkotó a fentiek mellett úgy döntött, hogy bizonyos nemzetgazdasági szempontból kiemelt, stratégiai jelentőségűnek tekinthető ügyekben is kizárja a függő hatályú döntés alkalmazását. Így ha a hatósági döntés meghozatala központi államigazgatási szerv (vezetője) – ide nem értve a központi hivatalt – vagy a Magyar Nemzeti Bank hatáskörébe tartozik, vagy ha az ügy tárgya honvédelmi, katonai, nemzetbiztonsági célú építmény, függő hatályú döntést a hatóság nem hozhat.³¹⁰

Mivel az Ákr. a függő hatályú döntés alakjára vonatkozóan rendelkezést nem tartalmaz, az nyilvánvalóan továbbra is lehet határozat vagy végzés, és ettől függően irányadók rá a döntésre általában vonatkozó rendelkezések.

Ad f) Röviden említhető, hogy az *idézés* és a *szakhatósági állásfoglalás* körében – jelen fejezetünk tárgyát illetően – a szabályok egyszerűsítésén túl érdemi változás nem történt. Ez utóbbi vonatkozásában ugyanakkor még kiemelés érdemel, hogy – habár a törvény ezt tételesen nem mondja ki – a jogszerű hallgatás lehetősége a szakhatósági állásfoglalás vonatkozásában is irányadó.³¹¹

3. A közigazgatási hatósági döntések a hatályos szabályozás és joggyakorlat tükrében³¹²

Az Ákr. hatálybalépése óta eltelt viszonylag rövid idő érdemi jogalkalmazói gyakorlat kialakítására még nem volt alkalmas, azonban ahogyan arra már a korábbiakban utaltunk, ez nem jelenti azt, hogy a korábbi eljárási törvények hatálya alatt született jelentős jogalkalmazói döntések ne volnának felhasználhatók a hatályos szabályozás elemzésére. Ennek megfelelően az alábbiakban a közigazgatási hatósági döntésekre vonatkozó néhány fontosabb határozat bemutatására kerül sor a levonható tapasztalatok hasznosítása érdekében.

Az Et. és az Áe. szabályozási modelljében a hatóság minden döntése *határozat* volt, a Ket. visszaállította a *határozat-végzés* dichotómiát. Jóllehet a törvény – absztrakt módon – meghatározta, mikor kell határozatot, és mikor végzést hozni, ez a hatóságok gyakorlatában korántsem mindig volt könnyen eldönthető, sőt a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálata során sem volt sokáig egyöntetű, hogy a bíróság a téves formában meghozott döntés felülvizsgálatát célzó eljárásban miként hozzon döntést (vagy akár az, hogy egyáltalán perben vagy nemperes eljárásban végezze el a kontrolltevékenységét). A „széttartó” bírói gyakorlat miatt – amint erre már korábban is utaltunk – a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiuma egy 2006. évi konzultációs értekezletén véleményt alakított ki, amely szerint a Ket. előírásainak meg nem felelő döntési forma alkalmazásának jogkövetkezménye csak a bíróság *érdemi döntésében* vonható le, azaz lényegében

³¹⁰ Ákr. 43. § (8) bekezdés.

³¹¹ Erre az indokolás is felhívja a figyelmet, oka az Ákr. 55. § (2) bekezdésébe foglalt utaló szabály. Érdekes lehet még megemlíteni, hogy az indokolásban a jogalkotó jelzi: az utóbbi időben a szakhatósági modell visszaszorulóban van, a kodifikációs folyamat során még a megszüntetése is felmerült. Végül alapvetően az ágazati szabályozásra bízva, a modell fenntartásának lehetősége megmaradt, és ha a szakhatóság bevonása kötelező, állásfoglalásának figyelmen kívül hagyása továbbra is az érdemi döntés semmisségét eredményezi [Ákr. 123. § (1) bekezdés b) pont].

³¹² A fejezet szerzője Szilvássy György Péter.

a döntés – akár téves – elnevezése határozza meg a bírósági felülvizsgálat eljárási formáját. Ezt ezután a bírói gyakorlat igyekezett megerősíteni.³¹³

Ezt követően azonban az az aggály merült fel, hogy vajon ilyen gyakorlat mellett érvényesülhet-e maradéktalanul a közigazgatási döntések *érdemi* bírói kontrollja, az ügyfél jogorvoslati joga. Így a Legfelsőbb Bíróság közigazgatási jogegységi határozatával³¹⁴ új álláspontra helyezkedett, és kimondta, hogy a bírónak elsőként a támadott döntés tartalmát kell megvizsgálnia, és ez alapján kell meghatározni, hogy a döntés felülvizsgálatának peres vagy nemperes eljárásban van-e helye. A továbbiakban tehát nem tartották irányadónak azt a szempontot, hogy mi a döntés *elnevezése* – annak elsődleges tartalmi vizsgálata egyfajta „előkérdése” lett a döntés mikénti felülbírálatának. Az ezt követő bírói gyakorlat a jogegységi határozatra – azóta is – figyelemmel van.³¹⁵

A döntés közlésének kiemelkedő jelentőségére a Legfelsőbb Bíróság hívta fel a figyelmet, amikor megfogalmazta:

„... egy határozathoz csak akkor fűződik joghatás, ha arról az érintett, a kötelezett, a szankcióval sújtott – szabályszerűen – értesül. A határozatot ugyanis a hatóság nem saját magának, hanem a vele alá-, fölérendeltségi közigazgatási jogviszonyban álló ügyfél javára vagy terhére hozza meg, az ügyfél számára állapít meg jogot, ír elő kötelezettséget, ró ki szankciót. Az ügyfél tekintetében egy nem közölt, tehát egy nem ismert határozat – még abban az esetben is, ha azon szerepel a kiadmányozásra jogosult aláírása, a pecsét, és postázásra vár – nem válthat és nem is vált ki joghatást. [...] az az elsőfokú, bírságot kiszabó, ügyféllel szemben szankciót alkalmazó határozat, amit a hatóság nem bocsát ki, illetve, amit az ügyféllel nem közöl, nem tekinthető joghatást kiváltó, bírságot kiszabó határozatnak.”³¹⁶

E körben emlékeztethetünk arra is, hogy a Ket. 2009-től kimondta, hogy a hatóságnak az ügyintézési határidőn belül kell gondoskodnia a döntés közléséről is.³¹⁷ Ezt a szabályt az Ákr. is alkalmazza.

A Legfelsőbb Bíróság egy – felülvizsgálati ügyben hozott – eseti döntésében mutatott rá, hogy *a közigazgatási hatóság tájékoztató levele nem minősül hatósági döntésnek* sem formáját, sem tartalmát tekintve, az alapján jóhiszemű megszerzés nem lehetséges. Az adott ügyben az illetékhivatal tévesen tájékoztatta az ügyfelet arról, hogy illetékbeíratással kapcsolatos bejelentésének megszerzésére eleget tett, majd utóbb jelentős mértékű pótlólagos illeték megfizetésére kötelezte. Az első fokon eljáró bíróság álláspontjával szemben a Legfelsőbb

³¹³ Lásd például a Legf. Bír. Kfv.II.39.206/2007. számú ítéletet vagy a Legf. Bír. Kfv.II.39.234/2007. számú ítéletet.

³¹⁴ 1/2009. számú KJE határozat.

³¹⁵ Lásd például a Legf. Bír. Kfv.III.37.136/2010. számú ítéletet, amelyben a bíróság kimondta, hogy az ügyféli státusz elismeréséről hozott döntés nem érdemi döntés (a konkrét ügyben a hatóság végzés helyett tévesen határozatban döntött róla), így kizárólag nemperes eljárásban van helye bírósági felülvizsgálatának.

A Legf. Bír. Kfv.III.37.235/2009. számú ítélet pedig hatályon kívül helyezte az elsőfokú bíróság határozatát, mivel az nem érdemi döntést határozatként bírált el.

³¹⁶ Legf. Bír. Kfv.V.39.252/2010. számú ítélet. Az adott ügyben a pénznyerő automatákat üzemeltető ügyfélre az állami adóhatóság szabott ki jelentős anyagi jogi bírságot, azonban azt a jogsértést követő hat hónap elteltével kézbesítette. Az akkor hatályos jogszabályok szerint hat hónapon túl bírság kiszabására már nem volt lehetőség. A legfőbb bírói fórum világossá tette, hogy a döntés „meghozatala” még nem alkalmas a szándékolt jogi hatások kiváltására, ahhoz szükséges a *döntés közlése* is, azaz az, hogy annak tartalma az ügyfél tudomására jusson.

³¹⁷ Egyebekben utalhatunk rá, hogy a Ket. Szakértői Bizottságának 6. sz. állásfoglalása ezt a követelményt már nem sokkal a Ket. hatálybalépése után megfogalmazta.

Bíróság a téves tájékoztatást nyújtó levelet úgy értékelte, hogy az joghatást nem válthatott ki, a mulasztást nem tette jogszerűvé, az illetékhivatal által alkalmazott szankciót ezért jogszerűnek találta.³¹⁸

Ennek kapcsán indokolt utalni arra, hogy a 2008-as Ket.-Novella után a törvény a végzési formát széles körben alkalmazandóvá tette, és ettől a hatályos szabályok (és a törvényjavaslat indokolása) alapján az Ákr. sem kíván eltérni.

Hosszú ideig jelentett problémát – valamennyi eljárásjog területén – az, hogy a döntések címzettjei a döntések által szándékolt jogi hatások kiváltását úgy próbálták elkerülni vagy késleltetni, hogy a hivatalos iratként részükre megküldött küldeményt nem vették át. Ennek következtében az eljárási törvények bevezették az – akkor – *kézbessítési vélelemnek* nevezett jogintézményt, ezzel lehetővé téve, hogy a szabályszerűen át nem vett döntéshez is éppúgy kapcsolódjanak a joghatások, mint ha azokat átvették volna. Nem szabályozta azonban a jogalkotó annak lehetőségét, hogy a vélelmet az iratot önhibájukon kívül át nem vevők megdönthessék.

A problémát észlelve – indítványok nyomán – az Alkotmánybíróság a 46/2003. (X. 16.) AB határozatában alkotmányellenes mulasztást állapított meg, és felhívta a jogalkotót jogalkotási feladatának elvégzésére. Hivatkozott arra, hogy az eljárások során a hatékonyság és gyorsaság, valamint a küldemények címzettjeinek jogai ellentétbe kerülhetnek; ugyanakkor a jogbiztonság sérelmére vezethet, ha a jogalkotó csak az egyik vagy csak a másik szempontnak egyoldalúan biztosít elsőbbséget. Nem vitatta ugyanakkor a kézbessítési vélelem létének alkotmányosságát. Az Országgyűlés a kérdést 2004-ben rendezte, megteremtve a kézbessítési vélelem megdöntésének – valamennyi eljárási törvényben megjelenő – lehetőségét. Így az ezzel összefüggő szabályok bekerültek az Áe.-be, majd a Ket.-be és az Ákr.-be is (jóllehet az Ákr., mint erre korábban utaltunk, már csak kézbessítési *fikció* elleni kifogást ismer, a vélelem szót vagy annak megdöntését már nem alkalmazza).

Mint erre már több ízben utaltunk, a Ket. és az Ákr. a *hatósági szerződések* vonatkozásában – viszonylag szűkszavúan – a Ptk. szerződésekre vonatkozó általános szabályait rendeli „megfelelően” alkalmazni. A bírói gyakorlatban a Kúria néhány ügyben már igyekezett szempontokat megadni a hatósági és a polgári jogi szerződések elhatárolásához.³¹⁹ Az alábbiakban ezek közül mutatunk be néhány példát.

A bírói gyakorlatban az egyik leginkább problematikus kérdés a *pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos szerződések* megítélése volt, mert ezekben (is) egyaránt jelentkeznek közjogi és magánjogi elemek. A Kúria közös polgári-közigazgatási joggyakorlat-elemző csoportjának tapasztalatai alapján az érintett két kollégium 2012-ben véleményt tett közzé az ezzel kapcsolatos kérdések megítélése tárgyában.³²⁰ A vélemény szerint a per polgári vagy közigazgatási jellege vonatkozásában annak van elsődleges jelentősége, hogy a támogatási jogviszony vonatkozásában valamely szervezet részére jogszabály tételes rendelkezése biztosít-e *közigazgatási hatósági jogkört*. Önmagában tehát annak nincs meghatározó jelentősége, hogy a jogviszonyban a közjogi vagy a magánjogi elemek állnak-e túlsúlyban; ha a jogviszonyban álló szervezet részére jogszabály közigazgatási hatáskört kifejezetten nem biztosít, a jogvita elbírálására a polgári bíróságnak van hatásköre. A Kúria hangsúlyozta azt

³¹⁸ Legf. Bír. Kfv.II.39.301/2007/4.. számú ítélet.

³¹⁹ Az elméleti előzmények körében az államigazgatási és a polgári jogi jogviszonyok kapcsolódásaira, elhatárolására nézve lásd például MADARÁSZ Tibor (1987): *Közigazgatás és jog*. Budapest, KJK. 369–371.

³²⁰ 1/2012. (XII. 10.) KMK-PK vélemény a pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos perek hatásköri kérdéseiről.

is, hogy önmagában a támogatási szerződésben szereplő közjogi elemek a megállapodást nem teszik hatósági szerződéssé, az arra vonatkozó szabályozás csak akkor alkalmazható, ha a felek – a hatósági szerződés alapvető tartalmának megfelelően – *közigazgatási határozat helyett* kötöttek ilyen tartalmú szerződést.³²¹

Eseti ügyben a Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy ha kógens törvényi rendelkezést sért meg az ügyfél, nem köthető vele olyan hatósági szerződés, amelyben a hatóság meghatározza a követendő jogkövető magatartást. Az adott ügyben az ügyfél fogyasztóvédelmi szabályok megsértése miatt kiszabott bírságot kifogásolt, és a szankció helyett hatósági szerződés megkötését igényelte volna. A Legfelsőbb Bíróság leszögezte, hogy *hatósági szerződés alkalmazásának akkor lehet helye, ha az elkövetett jogsértés összetett, illetve olyan jellegű, amely jogi mérlegelést is igényel*, és e mérlegelés keretében határozzák meg a jövőbeni jogkövető magatartás konkrét módját, mikéntjét, illetve annak kritériumait.³²²

Egy fogyasztóvédelmi ügyben (dohánytermékekkel összefüggő gazdasági reklámtévékenység kapcsán) a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság a hatósági szerződés érvénytelenségének megállapítására irányuló kereset alapján az ügyet a polgári ügyekben eljáró bíróság hatáskörébe utalta. A felperes civil szervezet azt kifogásolta, hogy az alperes vállalkozással a hatóság hatósági szerződést kötött ahelyett, hogy határozatban bírsággal sújtotta volna, és ezért a civil szervezet a szerződéskötési eljárásban nem tudta ügyféli jogait gyakorolni, mert üzleti titokra történő hivatkozás miatt a szerződés tartalmát nem ismerhette meg. Megítélése szerint a szerződés érvényességéhez az ő írásos hozzájárulásának beszerzésére lett volna szükség.³²³ A Kúria felülvizsgálati eljárásban megállapította, hogy a felperes valójában az ügyféli minőségében őt megillető jogok gyakorolhatóságát szerette volna a per kezdeményezésével kikényszeríteni. Elismerte a Kúria, hogy szabályozatlan az, hogy az adott ügyszámhoz hasonló esetekben a civil szervezetet milyen ügyféli jogok illetik meg, e körben azonban a polgári bíróság döntéshozatali hatáskörrel nem rendelkezett. Megállapította ugyanakkor azt is, hogy mind a Ptk., mind a Ket. alapján nyilvánvaló, hogy a kívülálló harmadik személy csak olyan személy lehet, aki/amely *a hatósági szerződésnek nem alanya*, az adott hatósági eljárásban nem vett részt, abban ügyféli jogokat nem gyakorolt. Emellett a Kúria leszögezte, hogy a hozzájárulás jogát a Ket. olyan kívülálló harmadik személyeknek biztosította, akik bár nem részesei az eljárásnak, olyan *anyagi jogi érdekekkel* rendelkeznek, amelyet a megkötött hatósági szerződés sérthet. A későbbi jogviták elkerülése érdekében a Ket. ezért írta elő a velük történő megegyezést. A felperes civil szervezet a tevékenységével érintett fogyasztók érdekeit általánosságban volt jogosult védeni, az egyes

³²¹ A Kúria egy felülvizsgálati ügyben például megállapította egy agrár-vidékfejlesztési támogatási szerződés kapcsán, hogy az, bár tartalmát tekintve „közszerződés”, nem a Ket. szerinti hatósági szerződés, így a szerződéstől való elállás jogszerűsége közigazgatási perben nem, kizárólag polgári perben volt felülvizsgálható. (Ebben a döntésben ugyanakkor a kollégiumi véleményre nem hivatkozott.) Lásd a Kúria Kfv.IV.35.689/2013. számú ítéletét.

Egy másik felülvizsgálati ügyben a Kúria – a kollégiumi véleményre is hivatkozva – úgy ítélte meg egy támogatási szerződés kapcsán, hogy a pályázattal és annak lebonyolításával kapcsolatos kérdések közigazgatási útra tartoznak, míg a támogatási összeg visszakövetelése – az azt megelőző szerződésszegés megítélésével együtt – polgári anyagi jogi kérdés, ezért annak elbírálása az általános hatáskörű bíróság eljárására tartozik. A hatáskör megítélésénél tehát a *vitatott szerződési tartalom és az arra vonatkozóan jogszabályban meghatározott fórum* az irányadó. Lásd a Kúria Pfv.I.21.927/2016. számú ítéletét.

³²² Legf. Bír. Kfv.III.37.956/2009/5. számú ítélet.

³²³ Ket. 76. § (5) bekezdés.

konkrét fogyasztókat a fennálló anyagi jogi érdekeltségükre tekintettel megillető jogokat a saját nevében a Ket. alapján nem gyakorolhatta.³²⁴

Adott ügyben az ügyfél hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás támogatása iránti kérelmet terjesztett elő, amely alapján vele a hatóság hatósági szerződést kötött, és jelentős mértékű céltámogatásban részesítette. Az ügyfél azonban a szerződésben vállalt kötelezettségeit nem teljesítette, így a támogatást tőle a hatóság határozatban visszakövetelte. Az ügyfél – felperes – a perben azt állította, hogy a támogatás tekintetében kötött szerződés nem hatósági, hanem polgári jogi szerződésnek minősül. Az eljárás felülvizsgálati szakaszában a Kúria a szerződést hatósági szerződésnek minősítette, és megállapította, hogy a hatósági szerződés jogintézményének lényegére vonatkozik, hogy a szokásosan hatósági kötelezés nyomán érvényesülő jogkövetkezmények az ügyfél szabadon kinyilvánított *előzetes beleegyezésével* nyernek alkalmazást. Történik ez valamilyen előny elnyerése érdekében, mint amilyen például a támogatás. Ha tehát a hatósági szerződés feltételei fennállnak, megvan az akaratmegnyilvánulás, akkor a szerződési tartalom *szervesült része* az alávétel³²⁵ az adott esetben konkrét jogkövetkezmények alkalmazásának.³²⁶

4. Konklúzió: a közigazgatási hatósági döntések szabályozási karakterisztikája³²⁷

Ad a) Általános vagy egységes közigazgatási eljárási törvényben a közigazgatási *hatósági döntés* szabályai eljárási jogi értelemben magyarázhatók egyfelől a *döntéshozatal* jellegzetességeivel, másfelől a *döntés* tartalmával. Ez lehet az említettek tulajdonságainak bemutatása vagy ezen túl összehasonlítás a bírói eljárással, elsősorban a polgári perrendtartás megfelelő részeivel; a szakirodalomban mindez többnyire együtt a szokásos dogmatikai értelmezés.

Ez az összekapcsolhatóság szinte magától adódik, például abból, hogy amikor elkészült a világ első önálló közigazgatási eljárási törvénye Ausztriában 1925-ben, ugyanott már huzamosabb ideje létezett polgári perrendtartás meg büntető perrend. Ugyanez volt a helyzet Spanyolországban is, ahol még 1899-ben döntöttek a közigazgatási eljárás megalkotásáról, majd abból 1958-ban lett törvény. A bírói eljárásnak nálunk is jól kidolgozott törvénykönyvei voltak hatályban hosszabb gyakorlattal, amikor az első általános államigazgatási (közigazgatási) eljárási törvényt kiadták. Amikor a közigazgatási hatósági eljárás – azon belül a közigazgatási hatósági döntések – szabályozása megvalósul, nyilvánvaló, hogy ehhez értelemszerűen modell a bírói döntés, és az is, hogy itt az nem másolható. E szabályozással viszont a bírói eljárás átalakítása is felmerül, ha az a közigazgatási hatósági döntések jogorvoslati fóruma, akár önálló közigazgatási bírósággént, akár az általános hatáskörű bíróság közigazgatási ügyekben eljáró szervezeti egységként.

A közigazgatási ügyben hozott hatósági döntés jogorvoslata lehet magasabb szintű közigazgatási hatóság hatáskörében vagy bírói hatáskörben. A bírói döntéshozatallal, illetve

³²⁴ Kúria Pfv. 20.024/2015/6. számú ítélet.

³²⁵ Tudniillik a Ket. 76. § (3) bekezdésében, illetve jelenleg az Ákr. 92. § (3) bekezdésében szabályozott többlet-kötelezettség-vállalás.

³²⁶ Kúria Kfv.IV.37.782/2016/3. számú, felülvizsgálati ügyben hozott ítélet.

³²⁷ A fejezet Tamás András, a kérdőív értékelésről szóló rész, Ad b) pont Menyhárt Zsolt írása.

a bírói döntéssel való egybevetés evidens és szükséges. A *döntéshozatal* mint eljárási mód *bíróági eljárásban* sem egyforma bármely ügyben. *Peres ügyben* általános a tárgyalás, a szóbeliség, a kontradiktórius eljárás, *peren kívüli ügyekben* pedig rendszerint ezek hiánya. A bíróság sok peren kívüli ügyben is eljár, gyakran bírósági titkár ügyintézőkkel. A bíróság egyes európai országokban – korábban nálunk is – valójában közigazgatási ügyeket is intéz (például ingatlan-nyilvántartás, hajólagstrom, cégnyilvántartás bizonyos formái, védjegylagstrom, végrehajtás bizonyos köre stb.), amelyekben nem a peres eljárás szabályait, hanem a peren kívülieket alkalmazza. Ezekben nem ítéletet, hanem végzést hoz. Bírósági eljáráshoz – akár peres, akár peren kívüli ügyintézésű – kérelem szükséges, azaz a bíróság jellegzetesen nem hivatalból jár el. A per *kérelemre* (általában keresetlevél) indul, amelyhez rendszerint a bíróság kötve van, azon nem terjeszkedhet túl, mert azzal hatáskörét lépné túl. Idetartozik az is, hogy ha a peres felek kölcsönösen kérik a per megszüntetését, annak a bíróság helyt ad. Ez elképzelhetetlen egy közigazgatási hatósági ügyben, ha a hatóság megítélése szerint épp az eljárás lefolytatása törvényesen indokolt. Vagyis a polgári perben a peres felek jogszerű magánérdekeiket érvényesítik igényként, aminek megfelleltethetősége rendszerint kifogástalanul megítélhető az anyagi jog szabályai alapján és az eljárási jog szerinti bizonyítottsággal, bizonyítási teherrel, elismerő nyilatkozattal, szabad bizonyítással stb. A bíróság a tárgyaláson többnyire *jogvitát* dönt el, magánjogi alapon, ennek megfelelő bizonyítási eljárásban.

Ettől eltérően a *közigazgatási hatósági eljárás* mint döntéshozatali mód legtöbb esetben, azaz tipikusan *nem jogvita*. Lehetséges, hogy az ügyfél azt képzei, hogy legjobb, ha mindent vitat, de ez súlyos tévedés. A közigazgatási hatósági eljárások egy része az ügyfél kérelmére indulhat, ezek részben olyan ügyek, amelyeket hatóság nem is indíthatna. Az ügyek más része ténylegesen a hatóság által, hivatalból (*ex officio*) indított ügy. Többnyire valamely hatályos jogszabály megtartása a tárgya, nem feltétlenül valakinek a jogos magánérdeke, a jogszabály megtartása ezúttal jogos közérdekre utal. A közigazgatás anyagi jogi szabályai ugyanis többnyire feltétlenül érvényes (*kógens*), alanyi *kötelezést* tartalmazó szabályok, rendszerint *objektív felelősség* mellett, amelyek alapján viszonylag egyszerű érdemi döntést hozni. Jelentős részük egyáltalán nem igényel olyan alapos és tárgyalásos eljárást, mint a magánjogi jogvita ügyek eldöntése. Ráadásul az eljárás tárgykörei szerint jelentős részében *szakhatósági ügy* vagy eljárás. Ezekben a szabályokban a jogi előírás alapja gyakran valamilyen természettudományos, műszaki tudományi stb. szabályosság magatartási szabállyá tétele; vagyis a szabály alapja ellen bizonyításnak helye nem lehet, legfeljebb a szabály módosítható vagy kiegészítendő, természetesen egyáltalán nem a közigazgatási hatósági eljárásban.

A két döntésforma – *határozat és végzés* – megkülönböztetésének alapvetően a *bíróági felülvizsgálat* szempontjából van jelentősége. A bíróság jogorvoslati eljárásban a közigazgatási döntéseket a jogszerűség szempontjából bírálja el. A bíróság nem közigazgatási, nem kormányzati és nem törvényhozói hatáskörű – azaz ezekről független – szervezet; eljárásában az ügyfél és a hatóság eljárási jogi értelemben egymással főképp mellérendelt helyzetben vannak, a bírósággal viszont hierarchikus pozícióban, annak alárendelve. A bírósági jogorvoslat nem a hatósági ügy folytatása, elmélyítése, bizonyítékokkal való kiegészítése vagy a lehető legjobb döntés meghozatala, hanem valami más: a meghozott döntés jogszerűségének vizsgálata. Ez tehát nem a hatósági döntés optimalizálása (ha erre a bíróság alkalmas lenne, akkor egyszerűbb lenne a hatáskört a bírósághoz rendelni).

A bíróság a maga módszerét alkalmazza a jogorvoslat során, vagyis a *jognak megfelelést vizsgálja*. A hatósági döntés jogszerűsége vagy jogszerűtlensége más vizsgálattal tisztázható például *anyagi jogi*, vagy *eljárási jogi* kérdésben, vagy akár *érdemi és minden más* kérdésben. Ha a bíróság igen sok vagy bármely közigazgatási tárgykörben eljárhat, egyáltalán nem mindegy az, hogy milyen hatósági döntést hogyan vizsgál. Ha a bírói vizsgálat kivételes, néhány ügytípusra korlátozott, nincs jelentősége a határozat formájának. Például 1957-ben, majd lényegében a Ket. megalkotásáig nem akadályozta sem a bíróság, sem a közigazgatás működését az, hogy az utóbbi kizárólag határozatokat hozott. Ugyanez viszont már nem volt fenntartható a bírósági hatáskör lényeges kiterjesztése után. Változott az ügyfélkör is; az Áe. hatályossága idején ügyfél többnyire az állampolgár volt. A Ket. a *határozat és végzés* megkülönböztetést úgy vezette be, hogy ezek fogalmát *általánosan* jelezte, majd a *részletező* szabályrészekben meg is nevezte, hogy mikor kell például végzést hozni. Az *explikatív* és *determinatív* fogalommegjelölés ellenére kezdetben nem alakult ki egységes gyakorlat. Tényleges pontosításában a *bírói gyakorlat* szerepe ismert. Elvileg az első megoldásforma (Et., majd Áe.) egyszerű és működőképes volt, alapvetően a bírói jogorvoslat rendkívül szűkített tárgyköre miatt. E hatáskör kiterjesztésétől viszont a határozat és végzés megkülönböztetése szinte magától értetődő. Dogmatikailag aligha merőben új intézmény, inkább csak alkalmazás, átvétel a polgári perjogból, bár kétségtelenül eljárás jogi dogmatikai kérdés.

A hatósági döntések tartalmuk alapján nagyon sok szempontból eltérnek egymástól. Nagyon sok döntés nem jogvitát dönt el ellenérdekű felek között. Önmagában ebből következik, hogy a döntés megszövegezése és indokolása az ügyek tárgya szerint nagyon eltérő, különösen a szakigazgatási ügyekben. A döntéshez sokszor egyáltalán nem tartozik jogvita, tárgyalás, ellenérdekű felek stb.; a hatóság jogalkalmazása előíró szabály esetén „bürokratikus”, amelyben az ügyfél akarata, az alanyi oldal eleve nem számít, viszont nyilvánvaló hasznosság (*evidens utilitas*) mint közérdek többnyire igen. Ezen az alapon nehezen értelmezhető például a „szerzett jogok védelme” a mindenkori közérdek ellenében, mert ez inkább magánjogi intézmény, s ott is magánszemélyek egymással való viszonyában számít. A polgári jognak és a közigazgatási jognak nincs közös dogmatikája, s nem túl szerencsés polgári anyagi jogi szabályt a közigazgatási eljárás jogba átültetni [vesd össze az Ákr. 123. § (2)–(3) bekezdésének szabályaival].

A hatósági döntésnek és a közigazgatási eljárás jognak egyaránt sajátos tényezője az *ügyek intézése* mint jogszabály-alkalmazás és mint *ügyek vitele* (egyaránt indulhat hivatalból), *hivatali működésnek* is érteve. A jelenlegi eljárás szabályozás (Ákr.) nem kelti a látszatát sem annak, mint ha a közigazgatási hatósági eljárásnak az alapformája a tárgyalás, illetve a jogvita lenne. Dogmatikailag is tisztázott a törvényben az *automatikus*, a *sommás* és a *teljes eljárás*. A jelenleg hatályos eljárás törvény jellegzetessége továbbá, hogy igen sok ügyrend jellegű szabályt foglal magában, bár kevesebbet, mint elődje, a Ket. Tény, hogy ez egy folyamatként is értelmezhető. Kezdetben az *1901. évi XX. törvénycikk (a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről)* csak a jogorvoslati rendet egységesítette. Akkor a döntéseket kézzel írták, vagy írógéppel. Az Et. kiadásakor a hatóság írógépet használt, az ügyfél többnyire nem. *1970-től* az írógép magától értetődő, a telefon és a telefax is. Az *1990-es* években a *számítógép* rohamos terjedése megalapozza az eljárás ügyintézés új technikáját a hatóságnál, majd hamarosan elvárás lesz az ügyféltől is. A Ket. szerint a hatósági döntés közzlése már nem kötelezően postai úton történhet, mert további öt új közzlési

mód lehetséges. Az *elektronikus dokumentumba* foglalt határozat 2001-től létezik, a telefax pedig, úgy tűnik, 2015-ben végképp kikerült a közigazgatási ügyintézésből.

Az utóbbi tíz-tizenöt évben az eljárási jogi szabályok feltűnően sokszor és többféleképp növekszenek ügyviteli adminisztratív szabályokkal, olykor egymástól alig elválaszthatóan. Így például automatikus döntéshozatalban 2016-tól számítógép „dönt”, egynapos ügyintézési határidővel. Mindez azonban sokkal inkább pusztán technikai rendezettség, mint dogmatikailag értelmezhető eljárási jogi szabályozottság.

Ad b) A lakosság és a közigazgatási szervek kapcsolatát jelentősen befolyásolja a hatósági munka végzésének színvonala. Az állampolgárok túlnyomó többsége egyéni problémáinak, ügyeinek intézésén keresztül alakít ki kapcsolatot, és mond véleményt a közigazgatási szervek munkájáról. Ez a speciális kapcsolat pedig a közhatalmi jogosítványokkal felruházott szerv döntése – a hatósági döntés – által realizálódik. Ebből kifolyólag speciálisan a hatósági döntésre és a hatósági eljárás döntés-előkészítő szakaszára irányuló kérdéseket is feltettünk a felmérésben részt vevő ügyintézőknek.

A véleményfelmérés kérdéseinek kialakításánál törekedtünk az ügyintézői attitűd és a háttér feltérképezésére, hogy minél mélyebben lássuk a fennálló nehézségek okait, és lehetséges megoldási javaslatokat is meg tudjunk fogalmazni a hatósági döntések kapcsán. Ezért kértük, hogy a leggyakrabban használt jogszabályokat is nevezzék meg a közigazgatásban dolgozó kollégák. Messzemenően figyelembe vettük az építő kritikát, a pozitív hangvételű hozzászólásokat is.

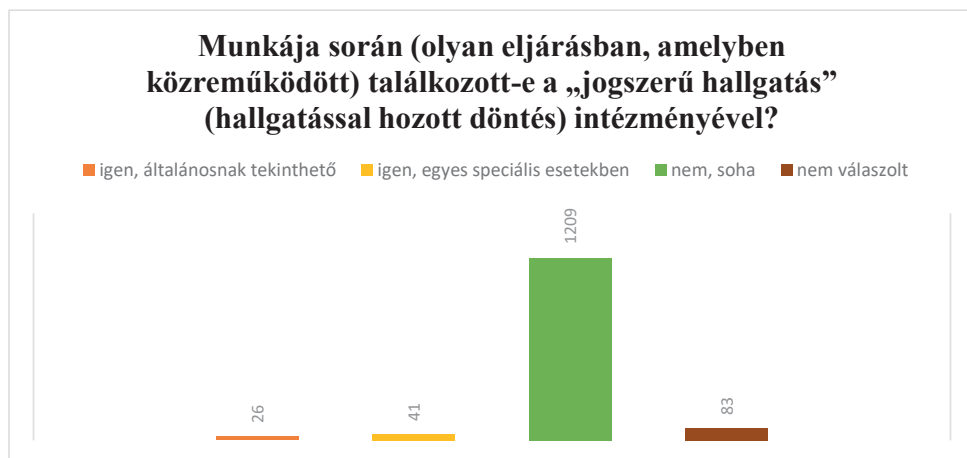
Az ügyintézők, akik közigazgatási ügyeket intéznek napi szinten, természetesen a Ket.-ről történő átállást bizonyos értelemben kihívásként élték meg, hiszen egy több mint egy évtizede hatályban és alkalmazásban lévő eljárási rendszer helyett érkezett az Ákr.

Ezért is örömdetes tény, hogy a kérdőívet kitöltők között többen is vállalkoztak arra, hogy összehasonlítsák a kérdések apropóján vagy bizonyos saját szempontok alapján a Ket.-et és az Ákr.-t. Néhányan hangot adtak azon aggodalmuknak például, miszerint dilemmát okoz a megismételt eljárásnál, hogy az Ákr.-ből kikerült az a Ket.-es szabály, hogy a másodfokú hatóság döntése köti az elsőfokú hatóságot. Ugyanakkor többen úgy érzik, hogy sokkal nehezebben tudják a másodfokú eljárásokban a korábban jogszabályilag egyértelmű indokolást megtenni és a bíróság felé megalapozott tényállású ügyet továbbítani.

Emellett sokan fejezték ki pozitív véleményüket az Ákr.-rel és a bevezetett változtatásokkal kapcsolatban.

A hatósági ellenőrzések kapcsán megosztott vélemények szerint a hatósági ellenőrzés 60 nap alatt nem zárható le, szükséges a hivatalbóli eljárás ügyintézési határidejének hatálya alól kivenni.

Oszlopdiagramon ábrázolva az alábbi eredményeket vetíthetjük ki:



13. ábra

*A jogszerű hallgatás intézménye**Forrás: a szerző szerkesztése*

A beérkezett adatok alapján kijelenthetjük, hogy az ügyintézők többsége még nem találkozott a hallgatással hozott döntés intézményével. Arra kértük az ügyintézőket, hogy nevezzék meg azokat a jogszabályokat (törvényeket, kormányrendeleteket), ahol jellemzően előfordult a hallgatással hozott döntés. A 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet (a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről), továbbá a 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet (a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról)³²⁸ volt az a két jogszabály, amely karakterisztikájában a jogszerű hallgatással vagy más néven hallgatással hozott döntési formát öltött. Az egyik megjegyzés reflektált egy a szakhatóságok jogszerű hallgatása során lehetséges problémára. A szakhatóság hallgatásakor szükséges teendők és eljárások egyesítése nincs az Ákr.-be belefoglalva, pedig – véli a válaszadó – környezetvédelmi szempontból esetleg indokolt lehet, különösen adott helyen több engedélyköteles tevékenység esetén.

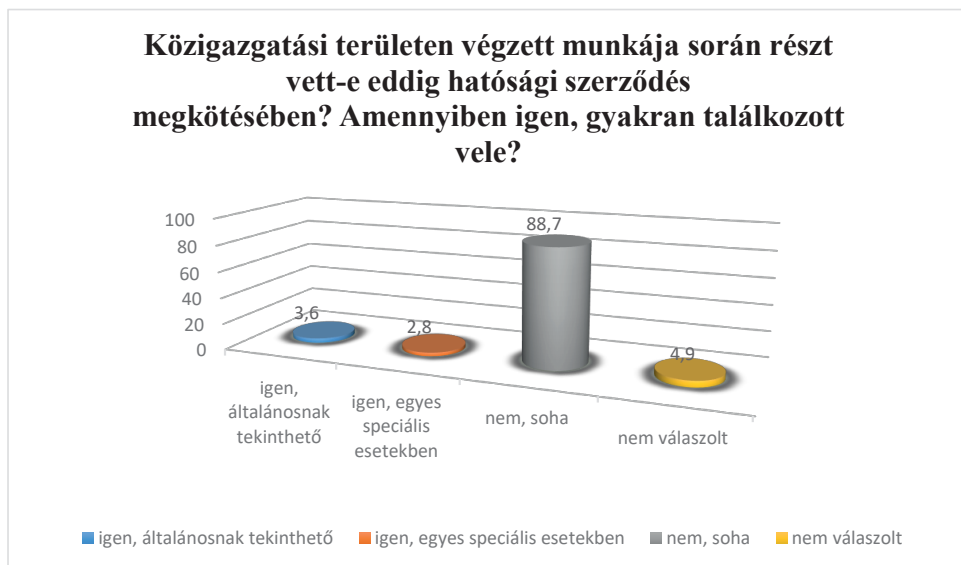
Kereszt táblában elemezve a beérkezett válaszokat megállapítható, hogy a területi igazgatásban dolgozók – összevetve a központi és helyi igazgatás szintjén dolgozókkal – nagyobb esetszámban találkoznak a jogszerű hallgatással hozott döntéssel, feltehetően az ilyen ügytípusok száma is meghaladja a központi és a lokális adminisztrációban tapasztaltakat. Ez korrelációt mutat a területi szintű államigazgatási szervek – jelesül a kormányhivatalok és járási hivatalok – ügyviteli berendezkedésével.

A 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 10/A. §-a szerinti úgynevezett *tudomásulvételi eljárásokban* az Ákr. szerinti jogszerű hallgatásnak van helye. Példaként hozta az egyik kérdőíves válaszadó a használatbavételhez szükséges tudomásulvételi eljárást – hozzátéve, hogy a nagyberuházások engedélyezési eljárásaiban szükséges szakhatósági közreműködésre

³²⁸ A nevezett Korm. rendelet természetesen elválaszthatatlanul kapcsolódik a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvényhez.

tekintettel erre még nem volt példa –, de egyébként kérelemre hatósági bizonyítványt szükséges kiállítani, így az ügyintézással járó bürokrácia nem feltétlenül kevesebb. A másik ilyen eset az úgynevezett veszélyhelyzet esetén végzett építési tevékenység tudomásulvételi eljárása – tekintettel arra, hogy az ügyfelet megilleti az ügyének állásáról való tájékozódás joga –, a tudomásulvétel esetén arról írásban tájékoztatni kell a bejelentőt.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a kérdőívet kitöltők több mint fele nyilatkozott úgy, hogy nem jelent neki soha problémát az érdemi és nem érdemi döntések elhatárolása. Különösen szignifikáns a különbség területi szinten, ahol az ügyintézők kétharmada számára nem jelent semmiféle nehézséget a határozat és a végzés meghozatala.



14. ábra

Hatósági szerződés

Forrás: a szerző szerkesztése

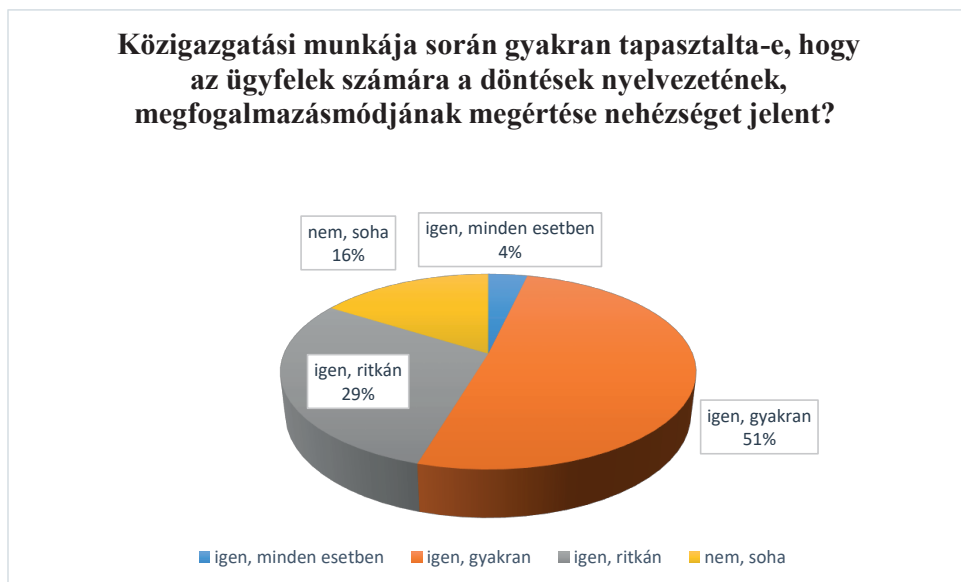
A felmérés rámutatott, hogy az ügyintézők hatósági szerződéssel többségében nem dolgoztak, valóban partikulárisan fordul elő a közigazgatási gyakorlatban, ahogyan ezt előre is gondoltuk a felmérés elvégzése előtt.

Azonban néhány ügýtípusnál a jogszabályi előírás a hatósági szerződés alkalmazását részesíti előnyben. Az 1991. évi IV. törvény (a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról, a továbbiakban: Flt.) 21. § (1) bekezdése kimondja, hogy „az e törvényben, valamint a felhatalmazása alapján kiadott jogszabályban meghatározott, foglalkoztatást elősegítő támogatások nyújtása esetén a támogatásban részesülővel hatósági szerződést kell kötni”. Az ügyintézők többen is megjegyezték, hogy az Flt. e joghelye alapján az Flt. és végrehajtási rendeletei által szabályozott valamennyi foglalkoztatást elősegítő támogatás nyújtása esetén a támogatásban részesülővel hatósági szerződést kell kötni, azaz a döntést nem közigazgatási határozat tartalmazza. A közigazgatás pénzügyi folyamatainál is meg-

jegyezték, hogy nem minden esetben célszerű a hatósági ellenőrzés szabályait alkalmazni. Az ilyen jellegű hatósági ellenőrzéseknél sokan úgy vélik, nem tartható a 60 napos határidő a számviteli elszámolások sajátosságai miatt. Akadt olyan vélemény is, miszerint a hatósági szerződéssel végződő ügyek esetében teljesen értelmezhetetlen a függő hatályú döntés (bár valószínűleg ez a gyakorlatban nem is jellemző).

A fentiek alapján kijelenthető, hogy a hatósági szerződés továbbra is atipikus formája az érdemi döntéshozatalnak, az ügyintézők többsége nem találkozik vele munkája során, azonban bizonyos területeken – jellemzően (köz)foglalkoztatás esetén – leegyszerűsíti a munkafolyamatot, ezért szükséges a jogintézmény törvényi megtartása.

A döntések „nyelvezetének” érthetőségére is rákérdeztünk, hiszen fontos, hogy az állampolgárok ne csak tudomásul vegyék, hanem értsék is a közigazgatás által kibocsátott döntéseket. *A válaszokból arra az eredményre jutottunk, hogy a hivatali munkatársak praxisuk során továbbra is úgy ítélik meg, hogy a döntések érthetősége – különös tekintettel a függő hatályú döntésekre – nem mindig biztosított, nem világos az ügyfelek számára, a megfogalmazás módja és nyelvezete nehézséget okoz nekik.*



15. ábra

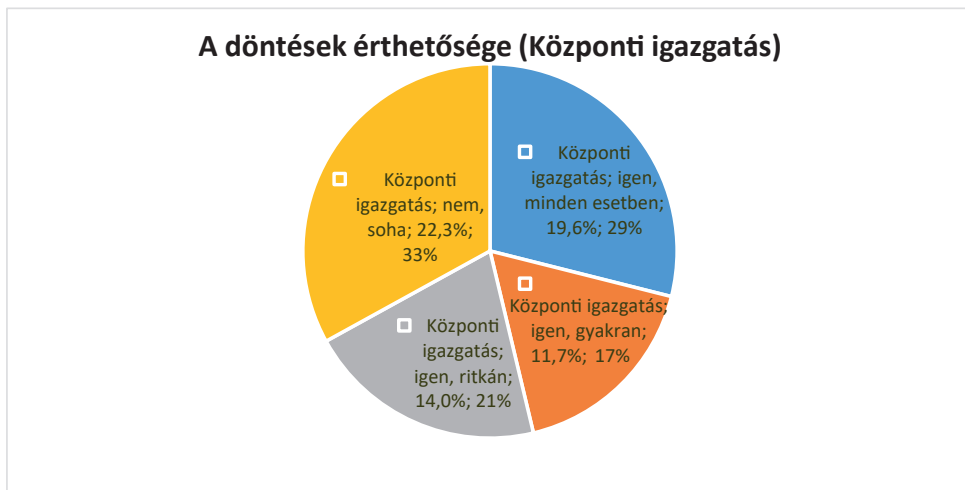
A közigazgatási döntések érthetősége

Forrás: a szerző szerkesztése

Az Ákr. szövegéről néhányan kritikaként megemlítették, hogy helyenként túlbonyolított, a laikusok számára nehezen érthető a nyelvezete. A már említett függő hatályú döntéseknél sokan úgy vélték, hogy az ügyfelek egyáltalán nem értik, és a hivatal számára is jelentős többletterheként azonosították. Kifejezetten megvizsgáltuk a kutatásban ezért, hogy a függő hatályú döntések esetén mit tapasztaltak az ügyek intézése során. A kapott eredmények alapján az alátámasztható, hogy a függő hatályú döntések esetében alig 2% nem tapasztalt

problémát, tehát az *ügyintézők döntő többsége találkozott a függő hatályú döntések megértésének problematikájával*.

Ha kiragadjuk a központi igazgatási szintet, akkor az ügyintézői állásfoglalások afelel mutatnak, hogy *az ügyfelek értik a döntések nyelvezetét, megfogalmazásmódját*.

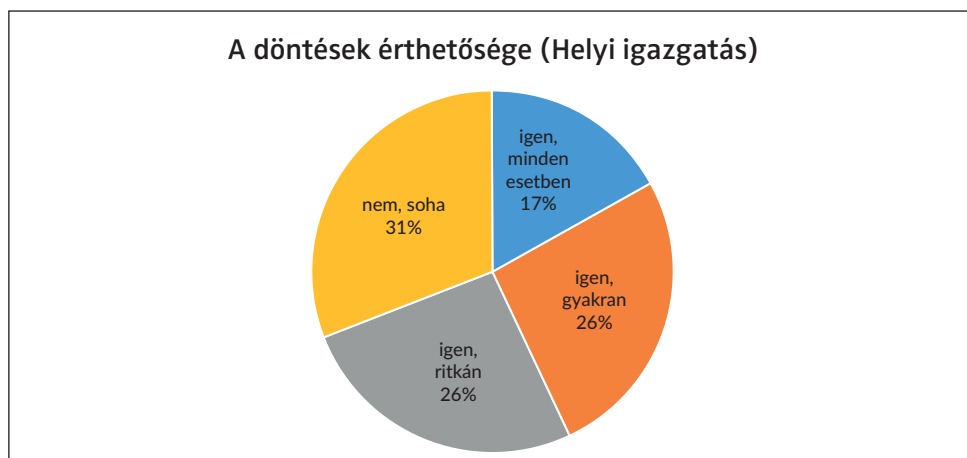


16. ábra

A döntések érthetősége a központi igazgatás tapasztalatai alapján

Forrás: a szerző szerkesztése

Ha a helyi (önkormányzati) szintet vesszük górcső alá, azt az eredményt kapjuk – ami a fenti kördiagramon is jól kivehető –, hogy a hivatali dolgozók több mint fele érzi azt, hogy az ügyfelek számára a döntések érthetőségével kapcsolatban nehézségek jelentkezhetnek. De tény, hogy 31% nem tapasztalt erre vonatkozó problémát. Természetesen nem hagyhatjuk számításán kívül, hogy egy adott ügytípus milyensége döntően meghatározhatja annak érthetőségét, ez nagyban függ az ügy bonyolultságától. Mindazonáltal a minőségi jogalkotás nem tűzhet ki kisebb célt, mint valamennyi jogszabályi és jogi rendelkezés közérthető nyelvezetben történő megfogalmazását.



17. ábra

A döntések érthetősége a helyi igazgatás tapasztalatai alapján

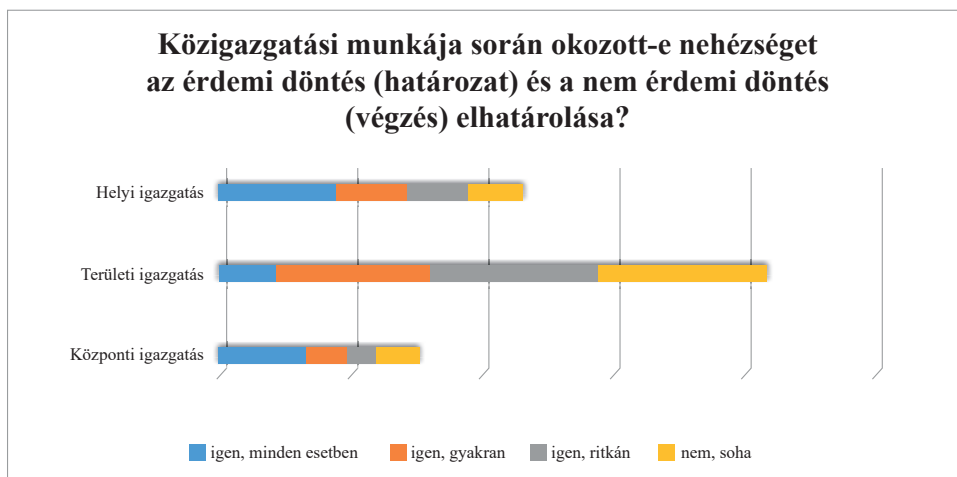
Forrás: a szerző szerkesztése

A beérkezett adatokat összesítve azt mondhatjuk, hogy *a határozat és a végzés elhatárolása a többségnek (51,5%) nem okozott nehézséget* az Ákr. hatálybalépése előtt, és nem okoz a 2018. január 1-jei hatálybalépést követően sem. 41%-a a kérdésre választ adóknak érzi úgy, hogy kisebb-nagyobb mértékben, változó rendszerességgel nehézséget tapasztal a határozat és a végzés közötti különbségtételben. Lehetséges anomáliaként említették, hogy továbbra sem egyértelmű az Ákr. alapján, hogy a hiánypótlási felhívást végzéssel vagy hivatalos levéllel kell-e megküldeni az ügyfél számára. Ennek feloldására az ügyintézők többen abban látnák a megoldást, ha a hiánypótláskérés „jogi státusza” tisztázódna, tehát az, hogy a hatóság nem érdemi (eljárásjogi) döntésének minősül-e, vagy sem.

A kérdés kereszttáblás vizsgálata során a közigazgatási szintek arányát tekintve a területi közigazgatás ügyintézőinek percepciója alapján azt látjuk, hogy nekik okoz a legkevésbé problémát az érdemi és nem érdemi döntések elhatárolása.

A leginkább problematikus a helyi önkormányzati szint, ahol az ügyintézők nagyobb arányban érzékelték problémaként azt, hogy a döntéseket határozat vagy végzés formájában szükséges-e meghozniuk a jogalkalmazás során.

Az alábbi ábra a fent leírtakat szemlélteti:



18. ábra

Az érdemi és nem érdemi döntések elhatárolása

Forrás: a szerző szerkesztése