

Bencsik András – Gyergyák Ferenc – Józsa Fábián – Kiss
Rebeka – Szekeres Antal – Turkovics István – Váczi Péter

IX. rész

A végrehajtás szabályozási karakterisztikája (1957–2018)

1. A közigazgatási hatósági végrehajtás dogmatikai és jogtörténeti alapjai¹

Ad a) „A jogalkalmazás célja nem az aktus kibocsátása, hanem az, hogy az aktus eredményre vezessen, a határozat realizálódjék.”²

A végrehajtási eljárás a közigazgatási eljárás önálló szakasza, amely biztosítja a végrehajtható határozatok gyakorlati érvényesülését, a döntésben foglalt rendelkezések megvalósulását. Nem szükségképpen eljárési szakasz, hiszen csupán azon államigazgatási eljárásokban kerül erre sor, ahol az ügyfél nem veti alá magát önként a határozat kötelezettséget megállapító rendelkezéseinek, illetve nem tűri annak megvalósítását, ezért a döntés előírásainak érvényesítéséhez állami kényszereszközök alkalmazására van szükség. A végrehajtás a jogérvényesítés speciális fajtája,³ amely végső eszközként (*ultima ratio*) biztosítja a közigazgatási szervek számára döntéseik érvényre juttatása érdekében az állami kényszer közvetlen alkalmazásának lehetőségét.⁴ Ezen eljárásban tehát az arra feljogosított szervek a jogszabályban meghatározott eljárési cselekmények fogatosításával gondoskodnak a végrehajtható határozatban megállapított kötelezettségek megvalósításáról. A közigazgatási határozattal megállapított pénzfizetési vagy egyéb magatartásra irányuló kötelezettség hatósági kényszereszközzel történő realizálása a kötelezett vagyoni jogainak vagy személyes szabadságának korlátozásában nyilvánul meg.⁵ Ekkor a közhatalom jelenlétének erősebb fokáról van szó, hiszen az állam kikényszeríti a jogszerű magatartást.⁶ A legális kényszer irányát tekintve vagy befolyásolja az ügyfél teljesítési készségét, rábírva a teljesítésre, vagy pedig helyettesíti azt azáltal, hogy a hatóság vagy az általa felhatalmazott személy valósítja meg a teljesítést. A végrehajtás kiemelkedő jelentőséggel bír, mivel

¹ A fejezet Váczi Péter, az Ad b) pontja Bencsik András írása.

² FEHÉR Zoltán – NÉMETH Gyula – PÉCSVÁRADY János (1992): *Eljárési jog a közigazgatásban*. Budapest, Uniós. 295.

³ LŐRINCZ Lajos (2007): *Közigazgatási jog*. Budapest, HVG-ORAC. 224.

⁴ SZALAI Éva (2001): A végrehajtási eljárás. In FICZERE Lajos szerk. (2001): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, Osiris. 476–482.

⁵ MADAI Sándor – MÓNUSNÉ KISS Katalin – PAPP-LADA Beáta (é. n.): *Kommentár a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényhez*. Forrás: <https://optijus.hu> (A letöltés dátuma: 2018. 04. 24.)

⁶ PATYI 2017, 50.



a közigazgatási anyagi jogban kifejeződő közérdek érvényre juttatásának végső garanciája.⁷ A végrehajtás hatékonysága mellett ugyanakkor egyúttal garantálni kell az azzal érintett személyek jogainak védelmét is, a közérdek mellett tehát felbukkan a magánérdek. Ahogyan *Concha Győző* utalt rá a múlt század elején: „a közigazgatás kényszerítő hatalmát bizonyos korlátok közé kell szorítani”, azaz pontosan meg kell határozni a végrehajtás módjait és eszközeit az állampolgárok jogainak biztosítása érdekében.⁸

Ad b) A végrehajtási eljárásra vonatkozó szabályozás karakterisztikája tekintetében egy fogalmi előkérdéssel indokolt indítani, közelebbről annak tisztázásával, hogy a legáltalánosabb értelemben felfogott végrehajtás nem azonosítható feltétlenül az Ákr. által szabályozott végrehajtási eljárás fogalmával. A végrehajtás alatt ugyanis – a legszélesebb spektrumú megközelítés szerint – a különböző aktusok érvényesülését, illetőleg érvényesítését értjük. Megjegyzendő ehhez kapcsolódóan, hogy a közigazgatásban ezekhez az aktusérvényesülésekhez nem feltétlenül kapcsolódik a közigazgatási szervek tényleges közreműködése, mivel sok esetben az érintettek önkéntes jogkövetése eredményezi a végrehajtást, ennél fogva az aktusérvényesítés eme módozatának nem elengedhetetlen velejárója az állami kényszer alkalmazása.

A hatósági eljáráshoz kötődő végrehajtási eljárás – ezzel szemben – a közigazgatási szervek bekapcsolódását nélkülözhetetlenné teszi, és az eljárás folyamatában lehetővé válik a kényszer alkalmazása is. Kiemelendő azonban az, hogy ennek értelemszerűen előfeltétele az érintettek részéről a kötelezettségek teljesítésének az elmulasztása, illetőleg a megtagadása. Mindezek alapulvételével a hatósági eljárás részeként végrehajtási eljárás a közigazgatási szerveknek azokat a cselekményeit értjük, amelyekkel a döntés kötelezettjét kényszerítik a döntésben foglaltaknak való engedelmességre.⁹ Látható tehát, hogy *a végrehajtási eljárás egyértelműen az aktusban rögzített kötelezettségek kikényszerítésére irányul, amely cél nagymértékben meghatározza a szabályozás karakterét is.*

Indokolt rögzíteni, hogy álláspontunk szerint – igazodva az Ákr. rendszeréhez – a végrehajtási eljárás annak ellenére része a hatósági eljárásnak, hogy a végrehajtási szabályok alapulvételével megvalósuló döntésérvényesítés atipikusnak tekinthető, és nem minden esetben része – a döntéshozatalt követően – a hatósági eljárásnak. A végrehajtási eljárás eshetőleg jellege alapvetően két indokra vezethető vissza. Egyrészt arra, hogy a hatóságok döntésébe foglalt kötelezettségeket az érdekeltek általában hatósági fellépés nélkül is teljesítik (önkéntes jogkövetés), másrészt pedig arra, hogy a közigazgatási szervek hatósági döntéseikhez sok esetben fogalmilag sem kapcsolódhat végrehajtás (például jogot megállapító vagy regisztratív jellegű döntés esetén).

Indokoltnak mutatkozik arra is rámutatni, hogy a hatósági eljárásban a végrehajtás viszonylagos önállósággal rendelkezik, ami lényegében abban jut kifejezésre, hogy megindítása és lefolytatása egyértelműen elhatárolható az elsőfokú, valamint a különböző jogorvoslati eljárásoktól, kézenfekvő ugyanakkor a jelzett eljárási szakaszokkal a kapcsolata: a végrehajtásnak előfeltétele a döntés, pontosabban a végrehajtható döntés kibocsátása. Az előzőek tételes jogi megerősítéseként értelmezhető az a rendelkezés, amely akként

⁷ PATYI 2017, 323.

⁸ CONCHA 1905, 105.

⁹ Vesd össze IVANCSICS–FÁBIÁN 2017, 240.

rendelkezik, hogy az Ákr. szabályait a végrehajtási eljárásban a végrehajtásra vonatkozó fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.¹⁰

Ad c) Érdemes említést tenni a végrehajtás szabályozásáról az Európa Tanács gyakorlatában is.

„A közigazgatási végrehajtás a közigazgatási aktusban pénzfizetésre vagy egyéb magatartásra kötelezett kötelezettsége, kötelezettségei teljesítésének kikényszerítése állami kényszer alkalmazásával, amennyiben a kötelezett önként nem teljesíti kötelezettségét, illetve kötelezettségeit teljesítési határidőn belül.”¹¹ A végrehajtás tehát a jogérvényesülés és jogérvényesítés, az önkéntes jogkövetés és a hatósági jogalkalmazás problematikájához kötődik, önkéntes jogkövetés hiányában ugyanis az államnak kell fellépnie a kötelezettség teljesítése érdekében. A közigazgatási végrehajtás esetén a kötelezettségek kikényszerítése elsősorban vagyoni végrehajtás útján történik, és csak kivételesen érintheti a kötelezett személyét.

Az Ákr. miniszteri indokolása is utalt azon külső körülményre, hogy az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése felkérésére a Miniszteri Bizottság 2007. június 20-án elfogadta a Jó közigazgatásról szóló CM/Rec(2007)7. számú ajánlását és függelékét, *A jó közigazgatás kódexét*, amelynek iránymutatásai általános európai követelményként jelentkeznek. Ezen jogi norma értelmében a közigazgatási hatóságok felelősek kell, hogy legyenek a hatáskörükbe tartozó döntések végrehajtásáért. Egy megfelelő közigazgatási vagy büntetőjogi szankció-rendszer megteremtése szükséges ahhoz, hogy a természetes személyek betartsák a közigazgatási hatóságok döntéseit. A közigazgatási szervezetnek észszerű időtartamot kell biztosítaniuk a természetes személyek számára a rájuk rótt kötelezettségek teljesítésére, a sürgős eseteket kivéve, ahol is megfelelően meg kell indokolniuk ezeket az okokat. A döntés végrehajtásának kikényszerítése csak a jog kifejezett előírása alapján történhet. A végrehajtással érintett természetes személyeket értesíteni kell az eljárásról és annak okairól. A végrehajtás során alkalmazott intézkedéseknek arányosnak kell lenniük.¹²

Az állampolgároknak a bírói és közigazgatási rendszerbe vetett bizalmának fenntartása elengedhetetlen, éppen ezért mind a közigazgatási hatóságoknak a természetes személyekre kötelezettséget róvó döntései, mind pedig a bíróságoknak a közigazgatási jog területén hozott, a természetes személyek számára jogosultságot megállapító határozatait végre kell hajtani. A közigazgatási szervek eljárása feltételezi, hogy döntéseiket a személyek eredményesen végrehajtják, az igazságszolgáltatás hatékonysága pedig megköveteli azt, hogy a közigazgatási jogi bírósági döntéseket végrehajtsák, különösen akkor, ha közigazgatási szerv a címzettjük. Ezen túlmenően a közigazgatási döntések végrehajtásakor tekintettel kell lenni a természetes személyek jogaira és jogos érdekeire.

¹⁰ Ákr. 131. § (1) bekezdés.

¹¹ Lásd GYURITA Erzsébet Rita (2009): A végrehajtás a hatósági eljárásban. In PATYI András szerk.: *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 464.

¹² *Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7. számú ajánlása a jó közigazgatásról* (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2007. június 20-án a Miniszteri Megbízottak 999. találkozóján.)

A fentiek alapján az Európa Tanács egy külön ajánlást dolgozott ki a bírói és közigazgatási döntéseknek a közigazgatási jog területén történő végrehajtásáról, amelynek lényege a következő:¹³

Az ajánlás első fejezete a *közigazgatási döntések végrehajtásának elveit* tartalmazza a természetes személyekre tekintettel. A tagállamoknak megfelelő jogi kereteket kell létrehozniuk annak biztosítása érdekében, hogy a természetes személyek betartsák a jogszerűen tudomásukra hozott közigazgatási döntéseket.¹⁴ Önkéntes jogkövetés hiányában azonban be kell lépnie az államnak a hatósági kényszerítés eszközeivel, amelyeknek meg kell felelniük az alábbi garanciáknak:

- *a kényszer a jog által kifejezetten biztosított;*
- *azon természetes személyek számára, akik terhére a döntést kikényszerítik, meg kell adni a lehetőséget arra, hogy észszerű időn belül eleget tegyenek a döntésnek, a megfelelően igazolt sürgős ügyeket kivéve;*
- *a kényszer alkalmazását és igazolását az érintett személy tudomására kell hozni;*
- *az alkalmazott kényszerítési eszközöknek a járulékos anyagi szankciókat is beleértve az egyenlőség elvére is tekintettel kell lenniük.*

*A természetes személyeknek lehetőséget kell adni arra, hogy jogaik és érdekeik védelme érdekében bíróság előtt támadják meg a végrehajtási eljárást. Másfelől ugyanakkor, ha a közigazgatási hatóság nem folytat le végrehajtási eljárást, úgy azok számára is meg kell adni a bírósághoz fordulás lehetőségét, akiknek a végre nem hajtott döntés jogát vagy jogos érdekét védi.*¹⁵

Az előző elv komplementereként értelmezhető az a követelmény, hogy ne csupán a természetes ügyfelek kötelezettsége legyen a közigazgatási döntések végrehajtása, hanem a közigazgatási hatóságokra nézve is állapíthat meg más szerv, nevezetesen a bíróság olyan kötelezettségeket, amelyek végrehajtását szintén biztosítani kell. Az ajánlás második fejezete éppen ezért a közigazgatási hatóságokat érintő bírósági döntések végrehajtásáról szól. Ennek értelmében a tagállamoknak biztosítaniuk kell azt, hogy a közigazgatási hatóságok észszerű időn belül végrehajtsák a bíróságok döntéseit. Abban az esetben, ha a közigazgatási szerv nem hajtja végre a bíróság döntését, megfelelő eljárást kell biztosítani a döntés végrehajtása érdekében kényszerítő jellegű bírság útján. A tagállamoknak biztosítaniuk kell azt is, hogy megállapítható legyen a közigazgatási hatóságok felelőssége abban az esetben, ha megtagadják vagy elhanyagolják a bírósági döntések végrehajtását. A bírói

¹³ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Rec (2003) 16 számú ajánlása a bírói és közigazgatási döntések közigazgatási jogi végrehajtásáról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2003. szeptember 9.-én a Miniszteri Megbízottak 851. találkozóján.)

¹⁴ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Rec (2003) 16 számú ajánlása a bírói és közigazgatási döntések közigazgatási jogi végrehajtásáról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2003. szeptember 9.-én a Miniszteri Megbízottak 851. találkozóján.) I/1. számú alapelv.

¹⁵ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Rec (2003) 16. számú ajánlása a bírói és közigazgatási döntések közigazgatási jogi végrehajtásáról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2003. szeptember 9.-én a Miniszteri Megbízottak 851. találkozóján.) I/2. számú alapelv.

döntés végrehajtásáért felelős köztisztviselőket a végrehajtás elmulasztása esetén szintén felelősségre lehet vonni egyénileg fegyelmi, polgári vagy büntetőeljárásban.¹⁶

A közigazgatási végrehajtás kérdését az Európa Tanács által a jogalkalmazás számára iránymutatásul kiadott Kézikönyvben is kifejtették, ahol megállapították: a természetes személyek – legyen szó akár a közigazgatási eljárásban részt vevő, akár azon kívüli személyekről – számára jogot keletkeztető vagy érdekeiket védő közigazgatási aktusokat észszerű időn belül végre kell hajtani. A közigazgatási hatóság ezirányú kötelezettségének elmulasztása bírói vagy egyéb felülvizsgálat tárgya kell, hogy legyen, továbbá kártérítési igényre is alapot kell, hogy adjon.¹⁷ A magyar jogi szabályozást szemlélve meg kell állapítanunk, hogy a végrehajtás kapcsán a jogalkotó a Ket.-ben nem határozott meg kifejezett alapelveket. A Ket. az eljárási alapelvek között a végrehajtásra vonatkozóan csupán a hivatalból történő eljárás elvét rögzítette,¹⁸ azonban sem itt, sem pedig a végrehajtási fejezetben belül nem tartalmazott egy koherens követelményrendszert, csupán elszórtan találhattunk néhány az ügyfél védelmét szolgáló szabályt, mint például a fokozatosság elvét a pénzfizetési kötelezettség végrehajtásakor.¹⁹ Természetesen a törvény szövegéből levezetve lehetséges bizonyos végrehajtási elvek kikristályosítása – mint például a vagyoni végrehajtás prioritása, a személyi végrehajtás kivételessége, a rendőri intézkedések célhoz kötöttsége és behatároltsága –, ahogyan arra a jogirodalom részéről történtek is kísérletek.²⁰ A probléma más megközelítésben is orvosolható lett volna, a Ket. ugyanis háttérjogszabályként a végrehajtási törvény rendelkezéseit tekintette irányadónak. Itt azonban ugyanabba a csapdába esünk, a Vht. ugyanis szintén nem tartalmazott alapvető fejezetet a végrehajtás vonatkozásában.

Az Ákr. e tekintetben a Ket.-hez hasonló szabályozási megoldást választott. Önálló alapelveket a végrehajtási fejezetben nem nevesít, a végrehajtás általános szabályai körében rögzíti ugyanakkor, hogy „e törvény rendelkezéseit a végrehajtási eljárásban az e fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni”, illetve „e törvény eltérő rendelkezése hiányában a Vht.-t kell alkalmazni”.²¹ A törvény alapvető első fejezetében kimondja, hogy a „közigazgatási hatósági eljárásokban – összhangban az Alaptörvény XXIV. és XXVIII. cikkével – az eljárás minden résztvevője a rá irányadó szabályoknak megfelelően és az eljárás minden szakaszában az e fejezetben meghatározott alapelvek és alapvető szabályok érvényre juttatásával jár el”,²² tehát az itt meghatározott elvek (jogszerűség, szakszerűség, az egyszerűség, az ügyféllel való együttműködés és a jóhiszeműség, törvény előtti egyenlőség és az egyenlő bánásmód követelménye, észszerű idő követelménye) a végrehajtási eljárásban is érvényesítendőek. Másrészt a jóhiszeműség elve és a bizalmi elv alatt a törvény az alapelvek között kifejezetten végrehajtásra nézve is fogalmaz meg követelményt: „Senkinek a magatartása nem irányulhat a hatóság megfélemlítésére vagy a döntéshozatal, illetve a vég-

¹⁶ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Rec (2003) 16. számú ajánlása a bírói és közigazgatási döntések közigazgatási jogi végrehajtásáról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2003. szeptember 9.-én a Miniszteri Megbízottak 851. találkozóján.) II/1. számú alapelv.

¹⁷ *Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons. A Handbook* (a továbbiakban: Kézikönyv). Directorate of Legal Affairs. Strasbourg, 1996. 21.

¹⁸ Lásd Ket. 3. § (2) bekezdés a) pont.

¹⁹ Lásd Ket. 129–131. §.

²⁰ KILÉNYI Géza szerk. (2008): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*. Budapest, CompLex. 574.

²¹ Ákr. 131. § (1) és (2) bekezdés.

²² Ákr. 1. §.

rehajtás indokolatlan késleltetésére.”²³ Ez utóbbi ugyanakkor az ügyfélre nézve fogalmaz meg követelményt, tehát nem a hatósági magatartás korlátozására irányuló garancia.²⁴

Az Alkotmánybíróság meghatározása szerint „a döntések teljesítése – akár jogszerű kényszerítés árán is – a jogállamisággal kapcsolatos alkotmányos értékekhez tartozik”.²⁵ Lényeges éppen ezért a teljesítés elmaradása esetén alkalmazandó végrehajtási eljárásra vonatkozó alkotmányos értékek, elvek még pontosabb garanciális meghatározása, amely téren az Ákr. hatálybalépésével előrelépés történt. A törvény alapelvi fejezetét vizsgálva elmondható, hogy bár nem törekedett teljességre, azért az eljárás általános jellemzőit megfelelően meghatározza. Az Alaptörvényre utalással tulajdonképpen valamennyi alapelv beleértendő, amelyet az Alkotmánybíróság kapcsolt az eljáráshoz: „a bírói és hatósági határozatok végrehajtását szolgáló eljárás olyan önálló eljárás, amely az alapeljáráshoz szervesen kapcsolódó eljárás [...] Éppen ezért a végrehajtási eljárás a sajátosságaiból fakadó eltérésekkel ugyan, de osztozik a bírósági, illetve hatósági eljárások garanciáiban is. Mindebből pedig a jogalkotóval szemben az az elvárás fakad, hogy a megfelelő eltérésekkel a végrehajtási jog szabályait is az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság, valamint az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében, illetve az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében meghatározott tisztességes eljárás követelményrendszerét kielégítő módon szükséges kialakítani.”²⁶

2. A közigazgatási hatósági végrehajtás jogintézményének szabályozástörténete

2.1. A közigazgatási hatósági végrehajtás jogi szabályozásának jellegzetességei az Et.-ben²⁷

Az Et. a IX. fejezetében mindössze nyolc szakaszban tartalmazta a közigazgatási végrehajtási eljárás szabályait, tehát ha dióhéjban is, de önálló fejezetet kapott a végrehajtás.

A fejezet elején az általános rendelkezések között határozták meg, hogy az államigazgatási eljárásban hozott határozat mely esetekben jogerős és végrehajtható, rögzítve, hogy az államigazgatási eljárásban hozott végrehajtható határozat rendelkezéseit a kötelezett teljesíteni, vagy azok végrehajtását tűrni köteles.²⁸ A végrehajtás elrendelésére főszabályként az ügyben első fokon eljáró államigazgatási szerv volt köteles, hivatalból vagy a jogosított kérelmére. Az állami kényszer alkalmazásának *ultima ratio* jellegét mutatja, hogy az államigazgatási szervnek a végrehajtás elrendelése előtt meg kellett kísérelnie, hogy a kötelezettet a határozat rendelkezéseinek teljesítésére vagy tűrésére rábírja.²⁹ A végrehajtás foganatosítása pénzkövetelés behajtására irányuló végrehajtás esetén az adóbehajtásra vonatkozó

²³ Ákr. 6. §. Hivatkozik rá: BOROS–DARÁK 2018.

²⁴ BALOGH-BÉKESI 2016, 12–17., 14.

²⁵ 46/1991. (IX. 10.) AB határozat. Hivatkozik rá: VÉRTESY László (2018): A végrehajtás. In FAZEKAS János (szerk.): *A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai az Ákr. szerint*. Budapest, NKE.

²⁶ 22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [18] pontja. Hivatkozik rá: BALOGH-BÉKESI 2016, 12–17., 14.

²⁷ Az alfejezet Józsa Fábián írása.

²⁸ Et. 72. §.

²⁹ Et. 73. §.

szabályok szerint történt. Az ingók kiadására, ingatlan birtokba adására vagy egyéb teljesítésre, illetőleg abbahagyásra vagy tűrésre vonatkozó végrehajtást az a járási jogú városi, fővárosi (városi) kerületi, községi államigazgatási szerv foganatosította, amelynek működési területén az ingó található, az ingatlan feküdt, illetőleg a kötelezett lakott. A végrehajtást foganatosító szerv vezetője a végrehajtható határozat alapján kiküldötteti személyi védelmére indokolt esetben az illetékes rendőri szerv vezetőjétől rendőri karhatalom kirendelését kérhette.³⁰

Ha a határozat az ügyfelet ingóság kiadására kötelezte, de az ingó nem volt a kötelezett birtokában, a jogosított kérhette az ingó pénzbeli egyenértékének a megállapítását. A pénzbeli egyenérték megállapítására a végrehajtást foganatosító szerv volt jogosult. A megállapítás határozattal történt, amely ellen fellebbezésnek volt helye. A pénzbeli egyenérték a pénzkövetelés behajtására vonatkozó szabályok szerint volt behajtható.³¹

Az államigazgatási szerv a teljesítést vagy szolgáltatást a kötelezett költségére és személyére elvégeztethette, ha az kötelezettségét nem vagy nem kellő mértékben teljesítette. Az államigazgatási szerv ilyen esetben elrendelhetette, hogy a kötelezett az előrelátható költségeket előlegezze. Az előlegezés, valamint a felmerült költségek összegszerű megállapítása tárgyában az államigazgatási szerv határozattal döntött, amely ellen fellebbezésnek volt helye.³² A teljesítésre kötelezés (ha az nem pénz fizetésére irányult), továbbá a szolgáltatásra, tűrésre vagy abbahagyásra kötelezés végrehajtása oly módon is biztosítható volt, hogy a végrehajtást elrendelő államigazgatási szerv a kötelezettet ezer forintig – községi szerv kétszáz forintig – terjedő bírság kiszabásával a kötelezettség teljesítésére szorította. A bírságot kiszabó határozat ellen fellebbezésnek volt helye. A bíróság kiszabása a határidő eredménytelen eltelte esetén ismételhető volt.³³

A törvény garanciális jelleggel szabályozta a jogorvoslat lehetőségét végrehajtási kifogás formájában. A végrehajtást elrendelő határozat ellen fellebbezésnek nem volt helye, az a személy azonban, akinek a jogát a végrehajtási eljárás sértette, a sérelemről szerzett értesüléstől számított három nap alatt kifogást terjeszthetett elő. A kifogás nem irányulhatott a végrehajtás alapjául szolgáló határozat rendelkezései ellen. A végrehajtási kifogás ügyében a végrehajtást foganatosító szerv főszabályként az ügy természetéhez képest azonnal, legkésőbb azonban nyolc napon belül határozattal döntött. A határozat ellen fellebbezésnek volt helye.³⁴ Az államigazgatási szerv vagy annak felettes szerve hivatalból vagy kérelemre egy ízben elrendelhetette a végrehajtható határozat végrehajtásának felfüggesztését, ha a rendelkezésre álló adatok alapján a határozat megváltoztatása vagy megsemmisítése volt várható, vagy ezt különleges méltánylást igénylő körülmény indokolta.³⁵

Az Áe. az Et.-hez képest terjedelmileg jelentősen kibővítette, szinte megduplázta a végrehajtási szabályokat. A törvény VIII. fejezete a korábbi szabályok pontosításán kívül új jogintézményeket is nevesített. Az Áe. számos olyan új rendelkezést tartalmazott, amelyek gyorsabb és hatékonyabb eljárást céloztak, hiszen az Et. példának okáért még nem tartalmazott határidőt sem az eljárás elrendelésére nézve.

³⁰ Et. 74. §.

³¹ Et. 75. §.

³² Et. 76. §.

³³ Et. 77. §.

³⁴ Et. 78. §.

³⁵ Et. 79. §.

Pontosították a végrehajtható határozatok körét, amelyek esetén a végrehajtás elrendelése továbbra is főszabályként az első fokon eljáró államigazgatási szerv hatáskörében maradt.³⁶

Részletesen meghatározták a pénzösszeg behajtására irányuló végrehajtást, beemelve a törvénybe a letiltás és az azonnali beszedési megbízás intézményét. Ha a határozat pénz megfizetését rendelte el, és a kötelezett magánszemély ezt nem teljesítette, az első fokon eljáró államigazgatási szerv felhívta a kötelezett munkáltatóját (a járandóságot folyósító szervet), hogy a határozatban megjelölt összeget a kötelezett munkabéréből, szövetkezeti vagy egyéb, időszakonként visszatérő járandóságából, illetőleg munkából eredő díjazásából, juttatásából, követeléséből (a továbbiakban: munkabéréből) vonja le és utalja át, illetőleg fizesse ki a jogosultnak.³⁷ Ha jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező más szervezet nem fizette meg a tartozását, az első fokon eljáró államigazgatási szerv felhívta a kötelezett bankszámláját vezető pénzintézetet, hogy az összeget a kötelezett számlájáról utalja át, illetőleg fizesse ki a jogosultnak. Ha mind a jogosult, mind a kötelezett gazdálkodó szervezet volt, a jogosult a követelését a teljesítési határidő eredménytelen letelte után – pénzintézet útján, az ott kezelt bankszámláról – azonnali beszedési megbízással érvényesíthette.³⁸

Meghatározott cselekmény elvégzésére vagy meghatározott magatartásra irányuló végrehajtás esetén a végrehajtást továbbra is az a legalsóbb fokú államigazgatási szerv fogantatosította, amelynek illetékességi területén a kötelezett lakása vagy székhelye, illetőleg az ingatlan volt.³⁹ Konkretizálták azonban a végrehajtás módjait: a végrehajtást fogantatosító államigazgatási szerv a meghatározott cselekményt a kötelezett költségére és veszélyére elvégeztethette, vagy feljogosíthatta a jogosultat, hogy a meghatározott cselekményt a kötelezett költségére és veszélyére elvégezze, illetőleg mással elvégeztesse; a jogosult kívánságára a kötelezettet a szolgáltatás pénzegyenértékének megfizetésére kötelezhette; a kötelezettel szemben bírságot szabhatott ki, amelynek összege tízezer forintig terjedhetett; illetve a rendőrség közreműködésével kényszeríthette ki a meghatározott cselekményt.⁴⁰ A törvény kifejezetten utalt a hatékonyság elvére e körben: az államigazgatási szerv a fent felsoroltak közül azt az intézkedést volt köteles megtenni, amely az ügy körülményeit figyelembe véve a leghatékonyabban biztosította a kötelezettség teljesítését.⁴¹

A törvény szabályozta a végrehajtás elévülését, rögzítve, hogy ha jogszabály másként nem rendelkezik, a határozat jogerőre emelkedésétől számított három év eltelte után nincs helye végrehajtásnak.⁴²

Új intézményként szerepeltek a kódexben a *biztosítási intézkedések*. Jogerős határozat alapján a teljesítési határidő letelte előtt, továbbá az olyan határozat alapján, amelyet megfellebbeztek, vagy amelyre nézve a fellebbezési határidő még nem járt le, az államigazgatási szerv elrendelhetette a pénzkövetelés biztosítását, illetőleg a meghatározott dolog zárlatát. Biztosítási intézkedést csak akkor lehetett elrendelni, ha valószínű, hogy a kötelezettség későbbi teljesítése veszélyben van. A biztosítási intézkedés végrehajtására megfelelően al-

³⁶ Áe. 77–78. §.

³⁷ Áe. 79. §.

³⁸ Áe. 80. §.

³⁹ Áe. 81. §.

⁴⁰ Áe. 82. §.

⁴¹ Áe. 83. §.

⁴² Áe. 86. §.

kalmazni kellett azokat a szabályokat, amelyek a kötelezettség teljesítésére irányuló végrehajtás esetén irányadók, munkabér azonban csak akkor tiltható le, ha a kötelezettnek más, végrehajtás alá vonható vagyontárgya nincs.⁴³

A végrehajtási eljárás során sérelmet szenvedett fél számára természetesen megmaradt a végrehajtási kifogás lehetősége.⁴⁴

Az Et. *Végrehajtási eljárás* című IX. fejezete meglehetősen szűkszavú volt, a kérdésnek mindössze nyolc paragrafust szentelve öt alcímben szabályozta a *hatósági végrehajtást*. Ugyanakkor a fejezet címe azt tükrözte, hogy a döntés végrehajtását a jogalkotó az államigazgatási eljárás általános szabályainak rendszerén belül az alapeljárástól, a fellebbezési eljárástól, az ügyészi óvás nyomán követendő reparációs eljárástól és a panaszeljárástól is relative elkülönülő, önálló sajátosságokkal rendelkező eljárásként (eljárési szakaszként) kezelte. A közigazgatási végrehajtás egységes törvényi szabályozásának indokaként a törvényjavaslatot előterjesztő miniszter felhozta, hogy az államigazgatási határozatok végrehajtásának szabályozása korábban rendkívül hiányos volt, csak egyes különleges eljárási szabályok tartalmaztak a végrehajtásra vonatkozó rendelkezéseket. Mivel – önkéntes teljesítés hiányában – a határozat végrehajtása jelenti a szerv kötelezettségét előíró döntésének gyakorlati megvalósítását, a javaslat megadja az eljáró szervnek és az ügyfélnek azokat az eszközöket, amelyek igénybevételével a végrehajtás biztosítható, ugyanakkor megszabja a végrehajtási eljárás során elkövetett jogsértések orvoslásának útját is.⁴⁵

A végrehajtási fejezet szerkezetileg az alábbi elemekből épült fel:

- a jogerő és a végrehajthatóság meghatározása (általános rendelkezések);
- a végrehajtás elrendelésének szabályozása;
- a végrehajtás foganatosítására vonatkozó rendelkezések;
- a végrehajtási eljárás során okozott jogsérelmek orvoslása;
- a végrehajtás felfüggesztése.

Ad a) *Az általános rendelkezések* alcím alatt a *végrehajtás jogi előfeltételeit* határozta meg a jogalkotó. Eszerint az államigazgatási eljárásban hozott elsőfokú határozat jogerős és végrehajtható volt, ha a határozat ellen határidőn belül (a határozat közlésétől számított tizenöt nap) fellebbezést nem terjesztettek elő, vagy ha a fellebbezést jogszabály kizárta. Végrehajtható az az elsőfokú határozat is, amelyet fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatónak nyilvánítottak. Noha a fellebbezésnek általános szabály szerint a végrehajtásra nézve halasztó hatálya volt, kivételt képeztek az általános szabály alól azok az esetek, amikor a *határozat azonnali végrehajtása* életveszély vagy közbiztonság okából feltétlenül szükséges volt, továbbá ha (külön) törvény, törvényerejű rendelet vagy minisztertanácsi rendelet ügyek meghatározott körében felhatalmazást adott arra, hogy fontos érdekből az eljáró hatóság az *azonnali végrehajthatóságot* elrendelje. Az azonnali végrehajthatóságról az ügy érdemét eldöntő határozatban kellett rendelkezni, és azt a hatóságnak meg kellett indokolnia (46. §). Ilyen esetben tehát a határozat jogerőre emelkedése nem volt előfeltétele a végrehajtásnak, vagyis a döntés már a jogerő beállta előtt is végrehajtható volt.

Ugyancsak jogerős és végrehajtható volt az ügyben másodfokon hozott határozat.

⁴³ Áe. 87. §.

⁴⁴ Áe. 88. §.

⁴⁵ A törvényjavaslat miniszteri indokolása. Részletes indokolás a IX. fejezethez.

A fentiekből kitűnik, hogy a jogalkotó a fellebbezésre tekintet nélküli (azonnali) végrehajtás kivételével nem tett különbséget a *jogerő beállta* és a *végrehajthatóság* között. E körben utalni kell arra, hogy azoknak a határozatoknak a tekintetében, amelyek valamely tevékenység gyakorlására nézve tiltó rendelkezést tartalmaztak, valamely gyakorolt tevékenység abbahagyására vagy tűrésére köteleztek, a különbségtétel nem is volt indokolt. Azokban a határozatokban azonban, amelyek tevékenység elvégzésére vagy pénzfizetésre vonatkozó kötelezést tartalmaztak, szükségképpen határidőt kellett szabni a teljesítésre. A határidő kezdő időpontja jellemzően a döntés jogerőre emelkedésének napja volt, ehhez képest a határidő lejártá csak ennél későbbi időpont lehetett. Ezért kifejezett törvényi rendelkezés hiányában is rá kell mutatnunk arra, hogy a végrehajthatóság tényleges beállásának időpontja rendszerint a teljesítésre előírt határidő eredménytelen elteltével esett egybe, és szükségképpen elvált a kötelezettséget előíró határozat jogerőre emelkedésétől. Hasonló a helyzet azokban az esetekben, amikor a hatóság az ügyfél kérelmére a már jogerős határozatban előírt kötelezettség részletekben történő teljesítését tette lehetővé, illetve az egészben történő teljesítésre halasztást adott.

Az általános rendelkezések között előírta még az Et., hogy az államigazgatási eljárásban hozott végrehajtható határozat rendelkezéseit a kötelezett teljesíteni vagy azok végrehajtását tűrni volt köteles.

Ad b) A végrehajtás elrendelése kapcsán kiemelendő, hogy a jogszabály eltérő rendelkezése hiányában a határozat végrehajtását az ügyben első fokon eljáró *államigazgatási szerv* határozatban rendelte el. Ha az eljárás hivatalból folyt, a hatóság a végrehajtás elrendeléséről is hivatalból gondoskodott, egyébként a jogosított kérelmére döntött az elrendelésről.

Az ügyfél kezdeményezésére indult eljárásban a *jogosított ügyfél* belátásától és akarat-elhatározásától függött, hogy a végrehajtási eljárás lefolytatását mikor kezdeményezi.⁴⁶ Az ügyfélnek a végrehajtás kezdeményezéséhez fűződő jogát a jogalkotó tehát nem kívánta időben korlátozni.

Ugyanakkor figyelemre méltó sajátossága a szabályozásnak az is, hogy a törvény a fentiekhez képest nem állapított meg határidőt a hatóság számára sem a *végrehajtás elrendelésére*. A rendelkezéshez fűzött miniszteri indokolás szerint, ha a jogosított kérelmére történt a végrehajtás elrendelése, „az eljárásnak erre a szakaszára is vonatkozik a határozatok meghozatalával kapcsolatos rendelkezés” [37. § (4) bekezdés – legfeljebb harminc nap, amely egy ízben legfeljebb harminc nappal meghosszabbítható]. „A hivatalból folyó eljárás esetében a végrehajtást azonnal vagy az adott ügy elintézésére vonatkozó jogszabályban megállapított határidőn belül kell elrendelni.”⁴⁷ Ez az érvelés részben pontatlan volt, hiszen nem utalt az érdemi határozat végrehajthatóvá válásának különböző eseteire, részben nem igazán volt meggyőző. Adott esetben túl szűk („azonnal”), más esetekben túl szélesen értelmezhető időkeretet biztosított a jogalkalmazó számára, ami akár az elrendelendő végrehajtás sikerét is veszélyeztethette. Ezért azt a körülményt, hogy a törvény a végrehajtás elrendelésére nézve nem állapított meg a kérelemre indult és a hivatalból indított eljárásra egyaránt alkalmazandó, az ügy érdemi elintézésére vonatkozó határidőnél rövidebb határidőt, a szabályozás

⁴⁶ FONYÓ Gyula – VARGA József (1964): *Az államigazgatási eljárás általános szabályai*. Budapest, KJK. 154–165., 157.

⁴⁷ Miniszteri indokolás, részletes indokolás a 73. §-hoz.

olyan hiányosságának tekinthetjük, amely mellett hiba volna szó nélkül elmenni. Ha ehhez a szabályozásnak a határozat végrehajthatóságára vonatkozó elnagyolt rendelkezéseit is hozzávesszük, akkor arra a következtetésre juthatunk, hogy adott ügyben nagyon nehéz lehetett megítélni a végrehajtás elrendelésének tényleges időpontjában azt, hogy a hatóság maradéktalanul eleget tett-e közfeladatai teljesítésére vonatkozó kötelezettségének, illetve esetleges késedelmével nem okozott-e utóbb már elháríthatatlan károkat.

A végrehajtás jogilag szabályozott *hatósági kényszercselekmények* sorozata. Ezért a végrehajtást és az ezzel együtt járó *kényszerintézkedések* alkalmazását lehetőség szerint meg kellett előzni, illetőleg el kellett kerülni. Ebből a megfontolásból írta elő a törvény azt, hogy az államigazgatási szervnek a végrehajtás elrendelése előtt meg kellett kísérelnie, hogy a kötelezettet a határozat rendelkezéseinek teljesítésére vagy tűrésére rábírja. Ez szóban vagy írásban történhetett. Az *előzetes figyelmeztetésben* a hatóság – ha a végrehajthatóvá vált határozat azt nem tartalmazta – a kötelezett önkéntes teljesítésének előmozdítása érdekében köteles volt őt a határozat teljesítésének módjáról, valamint a teljesítés elmaradása esetén az őt érő hátrányokról tájékoztatni. Ugyancsak tájékoztatni kellett a kötelezettet a végrehajtás foganatosítása során vele szemben igénybe vehető eszközökről.⁴⁸

Ad c) A végrehajtás elrendelésére az ügyben első fokon eljáró hatóság volt jogosult, azonban a végrehajtás foganatosítását más szerv is végezhetette. Ebben a kérdésben az előírt kötelezettség jellege volt az irányadó. A törvény ugyanis előírta, hogy az ingók kiadására, ingatlan birtokba adására vagy egyéb teljesítésre, illetőleg abbahagyásra vagy tűrésre vonatkozó végrehajtást az a járási jogú városi, fővárosi (városi) kerületi, községi államigazgatási szerv foganatosítsa, amelynek működési területén az ingó volt található, az ingatlan feküdt, illetőleg a kötelezett lakott. Ha a foganatosításra nem a végrehajtást elrendelő államigazgatási szerv volt illetékes, az illetékes szervet meg kellett keresnie a foganatosítás érdekében. A törvény megkeresésre vonatkozó szabályai értelmében a megkeresett szerv a megkeresésnek tizenöt napon belül köteles volt eleget tenni [9. § (1) bekezdés], vagyis a végrehajtást foganatosító szervnek a megkeresés hozzá történt megérkezését követő tizenöt napon belül a foganatosítási cselekményeket folyamatba kellett tennie.

A *végrehajtási cselekmények* eredményes és biztonságos lefolytatása érdekében a törvény lehetővé tette, hogy a végrehajtást foganatosító szerv vezetője a végrehajtható határozat alapján kiküldöttjei (a foganatosítást végző tisztviselő, becsüs stb.) személyi védelmére indokolt esetben az illetékes rendőri szerv vezetőjétől *rendőri karhatalom* kirendelését kérje. A rendőrség által kirendelt karhatalom kizárólag a foganatosítást végző személyek védelmét szolgáló intézkedést tehetett, a végrehajtás foganatosításában nem vett részt.⁴⁹

Pénzkövetelés behajtása tekintetében a törvény kimondta, hogy azt – ha jogszabály másként nem rendelkezik – az adóbehajtásra vonatkozó szabályok szerint kell foganatosítani.

Ezeket a szabályokat az Et.-vel egy napon hatályba lépett, az adók kivetéséről és beszedéséről szóló 57/1957. (IX. 6.) Korm. rendelet, valamint a végrehajtására kiadott, azonos című 32/1957. (IX. 30.) PM rendelet tartalmazta. A kormányrendelet meghatározta az adók

⁴⁸ Vessd össze Miniszteri indokolás, részletes indokolás a 73. §-hoz. Lásd még: PÁKAY Barnabás (1959): A végrehajtási eljárás. In TOLDI Ferenc – PÁKAY Barnabás (1959): *Az államigazgatási eljárás általános szabályai*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 299–317., 304.

⁴⁹ Miniszteri indokolás, részletes indokolás a 74. §-hoz.

módjára behajtandó köztartozásokat, közöttük nevesítve például az államigazgatási szervek által megállapított bírságokat, a tanács által megállapított díjakat, a társadalombiztosítási követeléseket, a kisajátítási eljárás alkalmával a csereingatlan értékében mutatkozó különbözeti összegeket stb., valamint minden olyan tartozást, amelynek adók módjára való behajtását valamely jogszabály elrendeli, kimondva, hogy ezek adóbehajtás szempontjából az adókkal esnek egy tekintet alá, és így adók módjára kell őket behajtani.

A végrehajtható határozatban előírt pénzfizetési kötelezettség végrehajtása során a teljesítésre való felhívást követően a fizetendő összeg biztosítására a kötelezett (adóügyi kifejezéssel: hátralékos) vagyonának „zálogolása” szolgált, amelynek eredményessége érdekében a kormányrendelet kimondta, hogy a hátralékosnak az ország területén bárhol és bárkinél található vagyonát zálogolás alá lehetett venni. Ez a jogosultság a fellelt pénzüsszeg és más ingóságok esetén lefoglalást tett lehetővé. Lehetőséget biztosított a jogszabály a hátralékos harmadik személlyel szemben fennálló követelésének, munkabérének és egyéb járandóságainak a lefoglalására (letiltására) is. Amennyiben a lefoglalt ingóságok, letiltott bérek és járulékok a pénzfizetési kötelezettség mértékét nem érték el, és a hátralékosnak ingatlan vagyona volt, az előírt pénzfizetési kötelezettség foganatosítását az ingatlan vagyon végrehajtás alá vonásával lehetett teljesíteni. Az ingatlan-végrehajtás megindítása céljából első lépésként a foganatosító szervnek az ingatlan fekvése szerint illetékes telekkönyvi hatóságot kellett megkeresnie a végrehajtási jog feljegyzése végett.

Meghatározott ingóság kiadására vezetett végrehajtás esetén, ha az ingó nem volt a kötelezett birtokában, a törvény lehetővé tette a jogosult kérelmére az ingó dolog pénzbeli egyenértékének megállapítását. A *pénzbeli egyenérték* a pénzkövetelés behajtására vonatkozó szabályok szerint volt behajtható.

Arra az esetre, ha a kötelezett az előírt kötelezettséget nem vagy nem a kellő mértékben teljesítette, a törvény úgy rendelkezett, hogy a végrehajtást foganatosító szerv a teljesítést vagy a szolgáltatást a kötelezett költségére és veszélyére elvégeztethette, és a kötelezettet az előre látható költségek megelőlegezésére kötelezhette.

A nem pénzfizetésre irányuló teljesítési kötelezettség teljesítése, továbbá a szolgáltatásra, tűrésre vagy abbahagyásra kötelezés érvényesítése érdekében az Et. lehetővé tette, hogy a végrehajtást elrendelő hatóság a kötelezettre pénzbírságot (*végrehajtási bírság*) szabjon ki. A bírság megfizetésére előírt határidő eredménytelen elteltével a bírságot a hatóság ismételtelen kiszabhatta.

A törvény kizárta a *végrehajtást elrendelő határozat* ellen a *fellebbezés* lehetőségét. Ez ugyanis a foganatosítás indokolatlan késedelmét idézte volna elő. Ugyanakkor a végrehajtás foganatosításának időszakában a kötelezettet, a jogosítottat vagy más, a végrehajtásban érdekelt személyt ért jogsérelmek elhárítása érdekében számos *jogorvoslati lehetőséget* biztosított. Ezek között találkozunk a fellebbezéssel és a végrehajtási eljárás speciális jogintézményének számító *végrehajtási kifogással*.

A végrehajtási eljárásban a fellebbezés a kötelezettet, illetve a jogosítottat a törvényben konkrétan meghatározott határozatokkal szemben megillető jogorvoslati forma azzal, hogy a végrehajtási bírságról rendelkező határozattal szemben nyilvánvalóan csak annak címettje, azaz a kötelezett élhetett fellebbezéssel.

A kötelezett és a jogosított is fellebbezhetett a végrehajtást foganatosító szervnek az ingó dolog pénzbeli egyenértékéről rendelkező határozatával, továbbá a kötelezett költségére és kockázatára elvégeztetett szolgáltatás stb. előlegezéséről és a felmerülő költségek

összegekről megállapításáról rendelkező határozatával szemben. A kötelezettet illette meg a fellebbezés joga a végrehajtást elrendelő szervnek a végrehajtási bírságot kiszabó határozata ellen. Bárki fellebbezhetett az általa benyújtott végrehajtási kifogást elutasító határozattal szemben.

A végrehajtási eljárás során előterjesztett fellebbezés benyújtásának határideje, felterjesztése, felettes szerv általi elbírálása, valamint halasztó hatálya tekintetében a fellebbezésre vonatkozó általános szabályok voltak az irányadók.

A végrehajtási kifogás a fellebbezéstől markánsan elkülönülő jogintézmény volt, amely kifejezetten a végrehajtás folyamatában (fogatosítása során) előidézett jogsérelem orvoslására szolgált. Az Et. vonatkozó rendelkezése szerint végrehajtási kifogással bárki élhetett, akinek jogát a végrehajtási eljárás sérti, a sérelemről szerzett értesülést követő három napon belül. A jogsérelmet a fogatosító szerv intézkedése, vagy épp ellenkezőleg, jogsértő mulasztása is előidézhette. A törvény kimondta, hogy a kifogás nem irányulhatott a végrehajtás alapjául szolgáló határozat rendelkezései ellen. S bár a normaszöveg arra nézve kifejezett rendelkezést nem tartalmazott, a kérdés tanulmányozása során a szerzők egyetértettek abban, hogy a kifogás a végrehajtást elrendelő határozat ellen sem irányulhatott.⁵⁰

A végrehajtási kifogásnak nem volt *halasztó hatálya*. A végrehajtási kifogás ugyanis a végrehajtás folyamatában már elkövetett, illetve megvalósult jogsértések utólagos orvoslásának eszköze. Nem volt *átszármaztató hatálya* sem: a kifogást a fogatosítást végző szerv bírálta el az előterjesztését követően lehetőség szerint azonnal, de legkésőbb nyolc napon belül. A kifogás benyújtására és elintézésére megállapított rövid határidő volt hivatva biztosítani a törvényes állapot mielőbbi helyreállítását. A végrehajtási kifogásról határozatban kellett dönten. A határozat ellen, ahogy erre már utaltunk, az érintett fellebbezést terjeszthetett elő.

Ad d) Az Et. lehetővé tette a végrehajtási eljárás hivatalból vagy kérelemre történő *felfüggesztését*. Erre akkor kerülhetett sor, ha a rendelkezésre álló adatok alapján a végrehajtható határozat megváltoztatása vagy megsemmisítése volt várható, vagy ha azt különleges méltánylást érdemlő körülmény (a kötelezett betegsége, távolléte stb.) indokolta. A felfüggesztés időtartama nem haladhatta meg a harminc napot. Noha a normaszöveg ebben a tekintetben nem nyújtott eligazítást, a szabályok elemzése során Pákay Barnabás arra a következtetésre jutott, hogy a felfüggesztésről a végrehajtást elrendelő szerv vagy felettes hatósága dönthetett. (A végrehajtást fogatosító szervet tehát ez a jogosultság nem illette meg, abban legfeljebb kezdeményező szerepet játszhatott).⁵¹ A *végrehajtás felfüggesztéséről*, illetve az erre irányuló kérelem elutasításáról rendelkező határozat ellen a törvény fellebbezést nem tett lehetővé.

Az Et. nagy érdeme, hogy megteremtette a hatósági határozatok végrehajtásának általánosan érvényesülő, egységes jogi feltételrendszerét. Szabályozásának szerkezete hosszú távra képes volt meghatározni a későbbi eljárásjogi kodifikációk irányát, egyes jogintézményei több-kevesebb módosítással a mai napig hatályban vannak. A maga korában a jogalkotó figyelemre méltó törekvése volt, hogy a kötelezett teljesítésre való felhívásának előírásával, illetve teljesítésre szorításának végrehajtási bírság útján való lehetővé tételével megkísérelte

⁵⁰ Lásd FONYÓ–VARGA 1964, 154–165., 163.; PÁKAY 1959, 299–317., 314.

⁵¹ PÁKAY 1959, 299–317., 316.

megelőzni, illetve elkerülhetővé tenni az állami kényszerítő intézkedések közvetlen alkalmazását, és ezzel párhuzamosan a hatékony közfeladat-ellátás és a hatékony jogvédelem egyensúlyát igyekezett elérni.

A szabályozásnak azonban számos hiányosságára is rá kell mutatnunk. Ilyen a jogerő és a végrehajthatóság tekintetében a szabályozás elnagyoltsága, egyes határidők (végrehajtás elrendelése) rögzítésének hiánya. Külön kiemelendő, hogy a törvény nem szabályozta az elévülést, holott ezt a bírósági végrehajtásról rendelkező, akkor hatályban volt törvényerejű rendelet és a pénzfizetési kötelezettségek végrehajtására általa alkalmazni rendelt kormányrendelet is tartalmazta.⁵² Nem kielégítő az eljárás felfüggesztésének szabályozása, ami annak jogcímeit illeti, s végül hiányoznak a normaszövegből a végrehajtási eljárás megszüntetésére vonatkozó előírások.

2.2. A közigazgatási hatósági végrehajtás jogi szabályozásának jellegzetességei az Áe.-ben⁵³

Az 1981. évi I. törvény hatálybalépéséig a végrehajtási eljárás szabályai csak egyszer módosultak, a változás a végrehajtási bírság kiszabható összegének felső határát érintette.⁵⁴ Az Áe.-ben a végrehajtásra vonatkozó szabályok a VIII. fejezetben kaptak helyet, s a fejezet címe is megváltozott végrehajtási eljárásról végrehajtásra. Ezen túlmenően a törvény rögzítette, hogy rendelkezéseit a végrehajtási eljárásban az e fejezetben szabályozott eltérésekkel kell alkalmazni. Ez azt jelentette egyrészt, hogy a végrehajtás során is alkalmazni kellett az Áe. különböző fejezeteiben foglalt rendelkezéseket (például az eljárás megindítása, zárás, a végrehajtás módját meghatározó határozat alakja és tartalma stb.), másrészt az általánosan irányadó szabályok mellett hangsúlyossá váltak a végrehajtási fejezetben foglalt eltérések, amelyek a végrehajtás sajátos jellegéből erednek.⁵⁵

Az Áe. *végrehajtható határozatok* alcím alatt jórészt érintetlenül hagyta az Et. korábbi szabályait, majd rögzítette, hogy amennyiben az államigazgatási szerv az előírt kötelezettség teljesítésére határidőt vagy határnapot állapított meg, a határozat csak annak letelte után hajtható végre. Ez a kiegészítő rendelkezés korrigálta a korábbi szabályozási anomáliát, és elválasztotta a jogerőtől a végrehajthatóságot. Egy további rendelkezés pedig lehetővé tette, hogy a határozatot hozó szerv indokolt esetben a *teljesítési határidőt* meghosszabbítsa, vagy a teljesítésre későbbi határnapot állapíthasson meg, kivéve, ha jogszabály másként rendelkezett.

A végrehajtás elrendelésére vonatkozó szabályok körében – kiegészítve a korábbi rendelkezéseket – az Áe. kimondta, hogy a végrehajtás elrendelésére jogosult államigazgatási szerv hivatalból lefolytatott eljárás esetén, ha annak feltételei fennálltak, köteles volt a végrehajtást hivatalból haladéktalanul elrendelni, egyébként azt a jogosult kérelmére tizenöt napon belül kellett megtennie. Ezzel a végrehajtás elrendelésére vonatkozó konkrét határidők épültek be a törvény szabályozásába, amelyek nyilvánvalóvá tették, hogy

⁵² 1955. évi 21. törvényerejű rendelet a bírósági végrehajtásról 48. §; 57/1957. (IX. 6.) Korm. rendelet 29. §.

⁵³ A 2.2. alfejezet Józsa Fábán írása.

⁵⁴ 1972. évi 30. törvényerejű rendelet 4. §.

⁵⁵ VIDA István (1981): Végrehajtás. In RAFT Miklós szerk.: *Az eljárási törvényről*. Budapest, Táncsics. 119–139., 119.

a végrehajtási szakaszban megteendő intézkedések és az általános ügyintézési határidő nem hozhatók kapcsolatba egymással.

A végrehajtás foganatosítása körében az Áe. külön, részletes szabályokat rögzített a pénzösszeg behajtására, meghatározott cselekmény végrehajtására és meghatározott ingóság kiadására, hangsúlyossá téve a végrehajtás tárgyához igazodóan az alkalmazandó jogi eszközök különbözőségét.

A jogerős és végrehajtható döntésben előírt pénzfizetési kötelezettség végrehajtására vonatkozó szabályok jelentősen átalakultak. A pénzösszeg behajtására a *közvetlen letiltás* szolgált, amelyet magánszemély kötelezett esetén a munkáltatójához, illetve a járandóságát folyósító szervhez intézett hatósági felhívás nyomán az ott meghatározott összegben a munkáltató (járandóságot folyósító szerv) köteles volt a kötelezett munkabéréből vagy az azzal egy tekintet alá eső más rendszeres járandóságából levonni és a végrehajtást foganatosító hatóságnak vagy az általa megjelölt jogosítottnak átutalni, illetve kifizetni.

Amennyiben a magánszemély kötelezettel szemben közvetlen letiltásra nem volt lehetőség, vagy az nem vezetett, illetve aránytalanul hosszú idő múlva vezethetett volna csak eredményre, a kötelezett munkabére mellett az egyéb vagyontárgyait (ingóságok, ingatlan, illetve harmadik személlyel szemben fennálló követelés) is végrehajtás alá kellett vonni. Ilyenkor a végrehajtást az *adóhatóság* foganatosította az adóigazgatási eljárás szabályai szerint.

Ha a kötelezett jogi személy (jogi személyiség nélküli szervezet) volt, vele szemben az előírt *pénzfizetési kötelezettség behajtása* érdekében az ügyben első fokon eljáró államigazgatási szerv a kötelezett bankszámláját vezető *pénzintézethez átutalási felhívást* intézett, amelynek a pénzintézet köteles volt eleget tenni. Ha mind a jogosult, mind a kötelezett *gazdálkodó szervezet* volt, a törvény felhatalmazta a jogosultat arra, hogy követelését a teljesítési határidő eredménytelen eltelte után a kötelezett bankszámláját vezető pénzintézetnél *azonnali beszédési megbízással* érvényesítse.

A meghatározott cselekmény végrehajtására vonatkozó szabályok körében az Áe. kisebb módosításokkal megismételte a foganatosítást végző szervre vonatkozó, az Et. szabályai körében már megismert rendelkezéseket. Kiegészítette azonban ezeket azzal, hogy a *végrehajtás módjáról* a foganatosító szerv határoz. Ehhez képest a végrehajtást foganatosító szerv

- a meghatározott cselekményt a kötelezett költségére és veszélyére elvégeztethette;
- felhatalmazhatta a jogosultat, hogy a cselekményt a kötelezett költségére és veszélyére elvégezze, illetve mással elvégeztesse;
- ezzel összefüggésben a kötelezettet az előreláthatólag *felmerülő költség előlegezésére* kötelezhette;
- a jogosult kérésére a kötelezettet az előírt szolgáltatás *pénzgyenértékének* megfizetésére kötelezhette;
- a kötelezettel szemben *bírságot* szabhatott ki;
- rendőrség közreműködésével kényszeríthette ki a meghatározott cselekményt.

A fenti intézkedésekkel összefüggésben a törvény rögzítette, hogy ha a kötelezett jogi személy (jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet), a bírságot a szervezet nevében intézkedésre köteles személlyel, ennek hiányában a szervezet vezetőjével szemben kellett kiszabni. Vagyis bírsággal csak természetes személy volt sújtható. További jelentős

változás, hogy míg az Et. szabályai szerint a *rendőri karhatalom igénybevétele* csak arra szolgált, hogy az államigazgatási szerv foganatosítást végző kiküldöttjének a személyi biztonságát szavatolja, addig az új szabályok értelmében a rendőrség tevékenyen volt köteles közreműködni a végrehajtásban. Ennek során igénybe vehette mindazokat a *kényszerítő intézkedéseket* (eszközöket), amelyeket a rá vonatkozó jogszabályi rendelkezések állapítottak meg. A törvény rögzítette még, hogy a végrehajtást foganatosító szerv a felsorolt intézkedések közül azt köteles volt megtenni, amely az ügy körülményeit figyelembe véve a *leghatékonyabban biztosította* a kötelezettség teljesítését. Ez a szabály azt a követelményt támasztotta a végrehajtás során eljáró szervvel szemben, hogy ne mechanikusan alkalmazza a törvény által lehetővé tett intézkedéseket, hanem az eset, illetve a kötelezett körülményeinek gondos mérlegelése alapján válassza ki azt, amelyiket a leginkább megfelelőnek találja. Az intézkedésről a foganatosító szerv határozatban döntött. Ezek közül a *költségviselésre*, a pénzgyenérték és a bírság megfizetésére kötelező határozattal szemben a törvény fellebbezést tett lehetővé.

A meghatározott ingóság kiadására vonatkozó rendelkezések szerint a végrehajtás foganatosítása során az államigazgatási szerv a helyszínen jelen lévő jogosultnak az ingóságot átadta, vagy az ingóságnak a jogosulthoz való szállítása iránt intézkedett. Ha a kötelezett az ingóság kiadását megtagadta, a szerv a rendőrség közreműködésével a végrehajtást azonnal foganatosította. Ha a meghatározott ingóság nem volt meg, a jogosult kérhette a hatóságtól az ingóság pénzgyenértékének határozatban való megállapítását. A végrehajtás ezt követően a pénzösszeg behajtása iránt folyt.

Az Áe. apróbb módosításokkal átvette az Et.-nek a *végrehajtás felfüggesztésére* vonatkozó rendelkezéseit. Az új normaszövegből kimaradt az az előírás, hogy a felfüggesztésre csak egyszer kerülhet sor, illetve megengedőbbé vált a szabályozás a felfüggesztés időkorlátját illetően, amennyiben az Áe. a „legfeljebb harminc napra” helyett az „általában legfeljebb harminc napra” meghatározást alkalmazta. Ezzel a *felfüggesztést elrendelő szerv* számára a törvény lehetővé tette, hogy indokolt esetben harminc napnál hosszabb időtartamot határozzon meg. Ugyanakkor az új szabályozásban egyértelművé vált, hogy a végrehajtás felfüggesztéséről mind a végrehajtást elrendelő, mind az azt foganatosító szerv dönthetett csakúgy, mint felettes hatóságaik.

A régi szabályozás súlyos hiányosságát pótolta az Áe., amikor rendelkezett a végrehajtáshoz való jog *elévüléséről*. Eszerint, ha jogszabály másként nem rendelkezett, az ügydöntő határozat jogerőre emelkedését követő három év eltelte után már nem volt helye végrehajtásnak. Az a kiegészítő rendelkezés azonban, amely szerint a végrehajtás elévülését bármely végrehajtási cselekmény megszakította, az elévülés tényleges bekövetkezését adott ügyben bizonytalan időre kitolta.

Az Áe. a végrehajtási fejezet szabályai közé – jogszabályszerkesztési szempontból nehezen indokolható módon – beiktatta a *biztosítási intézkedésekre* vonatkozó rendelkezéseket. Két biztosítási intézkedést nevesített: a *pénzkövetelés biztosítását* és *meghatározott dolog zárlatát*. Biztosítási intézkedést a jogerős (de még nem végrehajtható), illetve olyan határozatban előírt kötelezettség majdani érvényesíthetősége érdekében tehetett a hatóság, amelynek a fellebbezési ideje még nem járt le, illetve fellebbezés folytán a jogerőre emelkedés időpontja bizonytalanná vált, feltéve, hogy a hatóság a kötelezettség majdani teljesítését veszélyeztetve látta. A *biztosítási intézkedés célja* volt, hogy a kötelezett fennálló vagyoni helyzetét a határozat végrehajtásáig fenntartsa, és ezáltal a későbbi végrehajtás

eredményességét biztosítsa. A *biztosítási intézkedés elrendelése* tehát nem volt azonos a végrehajtás elrendelésével, a biztosítási intézkedést a hatóság nem a végrehajtási eljárásban, hanem az eljárásnak egy korábbi időszakában tette meg.⁵⁶ A biztosítási intézkedés a határozatban előírt kötelezettség mértékéig a kötelezett tulajdonosi jogainak átmeneti korlátozását valósította meg, végrehajtására azokat a szabályokat kellett alkalmazni, amelyek a kötelezettség teljesítésére irányuló végrehajtás esetén voltak irányadók, azzal, hogy munkabér e célból csak akkor volt letiltható, ha a kötelezettnek más, végrehajtás alá vonható vagyontárgya nem volt. A biztosítási intézkedés elrendeléséről hozott határozat ellen fellebbezésnek nem volt helye.

Az Et. végrehajtási kifogásra vonatkozó rendelkezéseit az Áe. kisebb változtatásokkal vette át. Egyrészt a *jogsérelem megállapítására* immár a *jogos érdek sérelme* is alapot szolgáltatathatott, másrészt pontosan meghatározta a normaszöveg azt, hogy a kifogást a végrehajtást foganatosító szervnél lehet előterjeszteni, s végül, mint szükségtelent, elhagyta azt a kitétele, hogy a végrehajtási kifogás nem irányulhat a végrehajtás alapjául szolgáló határozat rendelkezései ellen.

Az Áe.-vel módosított és egységes szerkezetbe foglalt eljárási normarendszer több mint huszonhárom évig volt hatályban. Ez alatt az időszak alatt a végrehajtási fejezet rendelkezéseit egy törvényerejű rendelet és négy törvény módosította, összesen tizenegy ponton.⁵⁷ A tizenegy szabálmódosulás közül tíz a rendszerváltozás utáni időszakra esett. A módosítások közül a legjelentősebbet 1991-ben hajtotta végre a jogalkotó, amikor kimondta, hogy a *jogerős határozat* végrehajtható, kivéve, ha a *bíróági felülvizsgálata* kérhető. Ez a rendelkezés azt jelentette, hogy a keresetlevél határidőben – azaz a jogerős határozat közlésétől számított harminc napon belül – történő benyújtása a *végrehajtásra halasztó hatályúvá* vált csakúgy, mint ahogy a fellebbezés előterjesztése halasztó hatállyal bírt a jogerőre emelkedésre. A többi törvénymódosítás a végrehajtás foganatosítására vonatkozó szabályokon hajtott végre kisebb-nagyobb módosításokat, illetve a biztosítási intézkedésekre vonatkozó rendelkezéseket érintette.

Összefoglalva megállapíthatjuk, hogy az Áe. végrehajtási szabályozása jelentős előre lépést valósított meg az Et.-ben foglalt szabályokhoz képest. A végrehajtás jogintézményei jelentős fejlődésen estek át, és szabályaik rögzültek. Az Áe. képes volt kitölteni azokat a hézagokat, amelyeket a korábbi szabályozás meghagyott, pontosította a fogalmakat és az egyes végrehajtási módozatok egymáshoz való kapcsolódását. Fenntartotta és cizellálta a végrehajtás során keletkezett jogsérelmek orvoslásának jogi fórumrendszerét. Ezzel – álláspontunk szerint – képessé vált arra, hogy a politikai rendszerváltozás korszakán átívelve a demokratikus jogállam közigazgatási szerveit is alkalmassá tegye a hatékony fellépésre a hatósági végrehajtás során.

⁵⁶ FEHÉR Zoltán (1994): A közigazgatási végrehajtás. In LŐRINCZ Lajos szerk. (1994): *Eljárási jog a közigazgatásban*. Budapest, Unió. 293–338., 332.

⁵⁷ 1987. évi 14. tvr. 5. §; 1991. évi XXVI. törvény 5. §; 1992. évi II. törvény 61. § (3) bekezdés; 1997. évi LIV. törvény 61. §; 2000. évi CXIII. törvény 284. §; 2000. évi CXXXVI. törvény 170. §.

2.3. A közigazgatási hatósági végrehajtás jogi szabályozásának jellegzetességei a Ket.-ben⁵⁸

A Ket. többéves előkészítő munka eredményeként valósult meg, alapvetően fenntartva az Et. által bevezetett szabályozási modellt a „megőrizve meghaladás” jegyében készült,⁵⁹ figyelembe véve az Et. megalkotása óta eltelt időszakban bekövetkezett változásokat is. Ezt tükrözi a Ket. *Végrehajtás* című VIII. Fejezete is, amely az Áe. *Végrehajtás* című VIII. Fejezetének 13 szakaszával (76–88. §) szemben részletesebben, 29 szakaszban (124–152. §) szabályozta hatálybalépésekor a közigazgatási hatósági végrehajtási eljárás általános szabályait. Az új törvényi szabályozás is megőrizte azonban az Áe. szabályozási koncepcióját, amely szerint a végrehajtási eljárás az alap- és jogorvoslati eljárástól elkülönülő, önálló sajátosságokkal rendelkező eljárási szakasz, amelyben az arra feljogosított szervek a jogszabályban meghatározott eljárási cselekmények fogantatásával gondoskodnak a végrehajtható határozatban megállapított kötelezettségek megvalósításáról.⁶⁰ „A végrehajtás elnevezés alatt összefoglalt eljárási cselekménysorozat egyben a közigazgatási hatósági eljárás harmadik, relatíve önálló szakaszát is jelenti, amely azonban az eljárásnak nem mindig része, nem szükségképpen velejárója. Csak akkor következik be, ha arra törvényes igény van, csak akkor lehet vele élni, ha a rá vonatkozó törvényes feltételek adottak.”⁶¹

A végrehajtási eljárás bővebb szabályozásának általános indokaként a törvényjavaslat indokolása a végrehajtás hatékonyságának nem megnyugtató voltát jelölte meg: „a döntések egy része papíron marad, vagy csupán hosszú évek múlva realizálódik. Ez részben szabályozási hiányosságokra, részben a végrehajtás hatékony szervezetrendszerének kialakulatlanságára vezethető vissza.”⁶² Ezért a Ket. – az Áe. jól bevált rendelkezéseit „megőrizve” – korábban nem szabályozott jogintézményeket is bevezetett.

A végrehajtási fejezet az alábbi elemekből épül fel:

- *általános végrehajtási eljárási szabályok;*
- *végrehajtható döntések;*
- *a végrehajtás elrendelése;*
- *a végrehajtás fogantatása;*
- *pénzfizetési kötelezettség végrehajtása;*
- *késedelmi pótlék;*
- *meghatározott cselekmény végrehajtása;*
- *meghatározott ingóság kiadása;*
- *külföldi határozat végrehajtása;*
- *magyar közigazgatási hatóság döntésének külföldön történő végrehajtása;*
- *a végrehajtás felfüggesztése;*
- *a végrehajtás megszüntetése;*
- *biztosítási intézkedések;*
- *végrehajtási kifogás.*

⁵⁸ Az alfejezet Gyergyák Ferenc írása.

⁵⁹ Ket. indokolása, Általános indokolás V. pontja.

⁶⁰ Ket. indokolása, Részletes indokolás a 124. §-hoz.

⁶¹ Józsa 2009, 441.

⁶² Ket. indokolása, Általános indokolás V. pontja.

Ad a) *Általános végrehajtási eljárási szabályok*: a közigazgatási hatósági eljárás hatékonyságát nagymértékben meghatározza a hatósági döntések végrehajtása.⁶³ A Ket. közigazgatási hatósági *végrehajtási eljárás céljaként* határozta meg, hogy a hatósági eljárásban a Ket.-ben meghatározott feltételek fennállása esetén állami kényszerrel is el kell érni, hogy a *közigazgatási hatóság* döntésével pénzfizetésre vagy egyéb magatartásra kötelezett ügyfél e kötelezettségének eleget tegyen [124. § (1) bekezdés].

Az állami kényszer hatósági kényszercselekményt jelent, amelynek során a hatóság a közigazgatási határozattal megállapított pénzfizetési vagy egyéb magatartásra irányuló kötelezettség teljesítését a kötelezett vagyoni jogainak vagy személyes szabadságának korlátozásával éri el [124. § (2) bekezdés]. A végrehajtási eljárásban a személyes szabadság korlátozására is szükség lehet, ha a kötelezettség teljesítését a kötelezett ellenállása akadályozza, vagy olyan kötelezettségnek nem tesz eleget, amelyet személyesen csak ő tehet meg. A személy elleni, különösen a fizikai ellenállás leküzdésére szolgáló kényszercselekmény alkalmazása rendészeti feladat, ezért erre – a *végrehajtást foganatosító hatóság* megkeresésére – kizárólag a rendőrség jogosult. A közigazgatási határozat végrehajtásához azonban nincs szükség a rendőrségi eszköztár teljes felvonultatására, ezért a Ket. tételesen meghatározta, hogy a közigazgatási végrehajtásban közreműködő rendőr a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényben szabályozott intézkedések és kényszerítő eszközök közül melyeket alkalmazhatta [124. § (3)–(4) bekezdés].

A Ket. 124. §-át a Ket. átfogó reformja során 2009. október 1-jével hatályon kívül helyezte a 2008. évi Ket.-Novella.⁶⁴ A meghatározott cselekmény végrehajtásánál a végrehajtást foganatosító szerv számára a kikényszerítésnél továbbra is lehetőség volt a rendőrség közreműködésére.

A közigazgatási végrehajtás szabályait kellett alkalmazni

- a hatóság döntésében megállapított;
- a hatóság által jóváhagyott egyezségben vállalt;
- a hatósági szerződésben vállalt, illetve a szerződés megszegése esetén a szerződés alapján az ügyfél által igénybe vett támogatás és egyéb kedvezmény visszatérítése iránti;
- a jogsegély keretében a külföldi hatóság hatósági ügyben hozott határozatában foglalt

kötelezettség érvényesítésére, ha annak önkéntes teljesítése elmaradt.

A Ket. rendezte a végrehajtási szabályoknak az eljárásjog egészében elfoglalt helyét, amikor kimondta, hogy a Ket. rendelkezéseit a végrehajtási eljárásban is alkalmazni kell a végrehajtásról szóló VIII. Fejezetben foglalt eltérésekkel. Ha az ügy érdemében hozott határozat jogerőssé vált, és az abban megállapított kötelezettség tovább már nem volt vitatható, a Ket.-ben meghatározottak alapján végrehajthatóvá vált. Ebből következően az érdemi döntéshez kapcsolódó rendes *jogorvoslati eszközök* a végrehajtási eljárásban hozott végzésekkel szemben – ha a Ket. másként nem rendelkezik – már nem voltak igénybe vehetők.

A Ket. 2008. évi átfogó reformja során a törvényalkotó egyértelműen rendezte a Ket. és a Vht. egymáshoz való viszonyát, amikor a Ket. eltérő rendelkezése hiányában

⁶³ BOROS Anita (2014b): *A közigazgatási hatósági eljárás kézikönyve*. Budapest, Menedzser Praxis. 228.

⁶⁴ 131. § 54. pont.

a végrehajtási eljárásban a Vht. rendelkezéseit rendelte el alkalmazni, meghatározva azt is, hogy a Vht. mely szabályai nem alkalmazhatóak a közigazgatási hatósági végrehajtási eljárásban.⁶⁵

A Ket.-ben szabályozott végrehajtáshoz képest sajátos, szinte minden szempontból elkülönülő szakterületet képezett az adóvégrehajtás, amelyre egyáltalán nem vonatkoztak (nem alkalmazhatóak) a Ket. végrehajtási normái. Az adóvégrehajtás szabályait a régi Art. VII. Fejezete állapította meg. Közös viszont a két végrehajtási szakterületben, hogy mind a Ket., mind a régi Art. végrehajtási szabályai között jelen voltak a Vht. jogi normái is, amelyek meghatározott végrehajtási cselekmények esetében szubszidiárius jelleggel voltak alkalmazandók.⁶⁶

A 2011. évi Ket.-Novella⁶⁷ átfogóan módosította a végrehajtási eljárásról szóló VIII. Fejezetet, több ponton az eljárási cselekmények logikájának kedvezőbb rendelkezések beépítésével.

Ab b) *A végrehajtás feltételrendszere*: a hatósági döntés végrehajtásának konjunktív előfeltételei voltak, hogy ha az ügyfélre vagy az eljárás egyéb résztvevőjére pénzfizetésre, valamely tevékenységre vagy attól való tartózkodásra irányuló kötelezettséget megállapító döntés akkor volt végrehajtható, ha az

- jogerőre emelkedett, vagy fellebbezésre tekintet nélküli végrehajtását, biztosítási intézkedésként való alkalmazását rendelték el,
- a kötelezettség teljesítésére megállapított határidő elmúlt, és a kötelezettséget nem teljesítették és
- a végrehajtáshoz való jog nem évült el.

E hármas feltételrendszer minden elemének együttesen kellett teljesülnie, ha bármelyik feltétel hiányzott, a döntés nem volt végrehajtható.

Az előfeltételek esetében két lényeges változás volt a Ket.-ben az Áe. szabályozásához képest:

- Az Áe. szerint a jogerős határozat nem volt végrehajtható, ha a bírósági felülvizsgálata volt kérhető. A Ket. szerint az alaki jogerővel bíró közigazgatási döntés végrehajtható volt, a keresetlevél benyújtásának a döntés végrehajtására nem volt halasztó hatálya, azonban az ügyfél a keresetlevélben a döntés felfüggesztését kérhette [Ket. 110. § (1) bekezdés].
- Az Áe. 86. §-a szerint, ha jogszabály másként nem rendelkezett, a határozat jogerőre emelkedésétől számított három év eltelte után nem volt helye végrehajtásnak, és a végrehajtás elévülését bármely végrehajtási cselekmény megszakította. Az Áe. nem szabott időkorlátot, hogy az elévülési időn belül mikor kell a hatóságnak az első végrehajtási cselekményt megtennie. Következésképpen a három év a gyakorlatban akár több évtizedet is eredményezhetett, mire ténylegesen elévült a végrehajtáshoz való jog. Ezzel a megoldással szakított a Ket., a végrehajtás elrendelésére határidőt (bővebben lásd 3. pontban) és a végrehajtáshoz való jog elévülésére kettős időhatárt állapított meg. A végrehajtáshoz való jog általános elévülési ideje öt év volt,

⁶⁵ 2008. évi Ket.-Novella 91. §.

⁶⁶ BENDE-SZABÓ Gábor (2008): A végrehajtás. In KILÉNYI Géza szerk.: *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*. Budapest, CompLex. 572.

⁶⁷ 2011. évi Ket.-Novella 46. § (45) bekezdése.

jogszabály ennél rövidebb időtartamot is megállapíthatott. Az elévülést bármely végrehajtási cselekmény megszakította, és az elévülési idő újrakezdődött. A döntés jogerőre emelkedésétől számított tíz év elteltével azonban a határozat nem volt végrehajtható (abszolút időhatár). Az elévülést a hatóságnak hivatalból kellett figyelembe vennie.⁶⁸ Az abszolút időhatáron túl a közigazgatási döntés végrehajtás útján már nem volt érvényesíthető, de ez nem zárta ki, hogy a kötelezett önként teljesítsen.

A Ket. hatálybalépésekor fenti hármas feltételrendszer nem szabályozta azoknak a döntéseknek a teljesítési határidejét, amikor a döntés nem tevőleges magatartásra, hanem nemleges magatartásra kötelezett. Ezt a kodifikációs hiányt – a kialakult jogalkalmazói gyakorlatot követve – a törvényalkotó a 2008. évi Ket.-Novellában⁶⁹ orvosolta. A nemleges magatartásra (tűrésre, cselekvéstől, magatartástól való tartózkodásra) kötelező döntés sajátossága volt, hogy végrehajtásához a Ket. szerint nem volt szükséges a teljesítési határidő eltelte. Ilyenkor ugyanis a kötelezés egyfajta állapot folyamatos fenntartásával volt teljesíthető. Az ilyen kötelezettség esetén az előírt állapot megsértése esetén bármikor helye lehetett végrehajtási cselekménynek. A Ket. maga állított fel időbeli korlátot ilyen jellegű kötelezettségek kikényszeríthetőségéhez, a nemleges magatartás kikényszerítése érdekében végrehajtási eljárás csak a végrehajtáshoz való jog elévülési idején belül⁷⁰ volt indítható.⁷¹

A 2008. évi Ket.-Novella – kodifikációs hiányt pótolva – nevesítette azt is, hogy a közigazgatási végrehajtás általános előfeltételeire vonatkozó rendelkezéseket megfelelően alkalmazni kellett a hatóság által jóváhagyott egyezségben vállalt és a hatósági szerződésből eredő kötelezettségekre is.⁷²

Ad c) A végrehajtási eljárás alapvetően három, egymástól elkülöníthető szakaszra volt osztható: 1. a végrehajtás megindítása, 2. a végrehajtás fogatosítása és 3. a végrehajtás megszüntetése vagy megszűnése.⁷³

A Ket. a *végrehajtás elrendelésére* vonatkozóan részletesebb szabályozást tartalmazott az Áe. szűkszavú – kétmondatos – szabályozásánál.

A végrehajtás elrendelésének célja volt a végrehajtási eljárás megindítása, és hogy erről mind a végrehajtást fogatosító szerv, mind a kötelezett, illetve a végrehajtást kérő időben értesüljön, tekintve, hogy a végrehajtás fogatosításához külön alakzerű végzésre nem volt szükség. Ezért a Ket. meghatározta, hogy a végrehajtás elrendeléséről szóló végzést kikkel kellett közölni. Ezzel az aktussal nyílt meg a törvényes lehetőség a kötelezett jogainak a teljesítés érdekében történő korlátozására.

Ha az első fokon eljáró közigazgatási hatóság az ügyfél kése delmét állapította meg, hivatalból indult eljárás esetén öt napon belül hivatalból intézkedett a végrehajtás

⁶⁸ DARÁK Péter (2005): Végrehajtás. In SZABÓ Lajos szerk.: *A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályai (Komentár a jogalkalmazóknak az új törvényhez)*. Budapest, Unió. 455.

⁶⁹ 2008. évi Ket.-Novella 92. §.

⁷⁰ 2008. évi Ket.-Novella 92. §-ával megállapított Ket. 127. § (1) bekezdés *b*) pontja, majd 2012. február 1-jétől a 2011. évi Ket.-Novella 46. § (45) bekezdésével megállapított Ket. 126. § (1) bekezdés *b*) pontja.

⁷¹ KAPA Mátyás (2013): Végrehajtás. In BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – KOVÁCS András György – ASZALÓS Dániel szerk.: *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*. Budapest, CompLex. 925.

⁷² 2008. évi Ket.-Novella 92. §-ával megállapított Ket. 127. § (2) bekezdése, majd 2012. február 1-jétől a 2011. évi Ket.-Novella 46. § (45) bekezdésével megállapított Ket. 126. § (2) bekezdése.

⁷³ BOROS 2014b, 232.

elrendeléséről. A döntés végrehajtását – főszabályként, ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezett⁷⁴ – az első fokon eljáró hatóság rendelte el. A főszabálytól való eltérés lehetőségét a 2008. évi Ket.-Novella megszüntette.⁷⁵

Kérelemre indult eljárásban a jogosult az első fokon eljáró hatóságnál kezdeményezhette a végrehajtás megindítását, amelynek elrendelésére ebben az esetben is öt nap állt a hatóság rendelkezésére.

A végrehajtást végzéssel kellett elrendelni, kivéve, ha a hatóság a döntés fellebbezésre tekintet nélküli végrehajtását rendelte el. Ebben az esetben a végrehajtás elrendelése külön aktust nem igényelt, arról a döntést tartalmazó határozatban vagy végzésben kellett rendelkezni.

A végrehajtás elrendelése továbbra sem szüntette meg az ügyfél teljesítési kötelezettségét, és nem zárta el az ügyfelet a határidő utáni önkéntes – számára kevésbé hátrányos – teljesítés lehetőségétől.

A Ket. – az Áe.-től eltérően – jogorvoslati jogot biztosított: végrehajtás elrendelése végrehajtási kifogással volt megtámadható, ha a kötelezett igazolta, hogy a kötelezettségét a végzés közlésekor már teljesítette, és ebben az esetben a kifogásnak halasztó hatálya volt.⁷⁶ A jogorvoslati jognak ezt a szabályozását a 2008. évi Ket.-Novella megszüntette, és a végrehajtási kifogást a végrehajtási eljárásban alkalmazható általános jogorvoslati szabályok szerint lehetett benyújtani.⁷⁷

A jogorvoslati lehetőséget illetően – figyelemmel arra, hogy új jogintézményként a hatósági döntés egyik formájaként megjelent a hatósági szerződés – új szabályozási elem volt a Ket.-ben, hogy a hatósági szerződésben foglalt kötelezettség megszegése esetén a végrehajtást elrendelő végzéssel szemben – a végrehajtás elrendelésének jogszerűségét bíróság előtt vitathatóvá téve – az ügyfél a közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz a végrehajtásra halasztó hatályú keresettel fordulhatott.

A Ket. – az Áe. ez irányú kodifikációs hiányosságát pótolva – meghatározta továbbá a végrehajtást elrendelő végzés speciális tartalmi elemeit, továbbá hogy a sikeres végrehajtás érdekében a végrehajtó szolgálatot milyen információkkal és dokumentumokkal kellett ellátni.

A 2008. évi Ket.-Novella⁷⁸ újraszabályozta a végrehajtás elrendelésének rendjét. A végrehajtást elrendelő döntés nem volt kiiktatható mint a hatósági eljárás egy új szakaszának kezdő eleme, ha azonban a végrehajtás foganatosításáról rendelkező hatóság és a végrehajtást foganatosító szerv egybeesett, akkor már az első végrehajtási cselekmény foganatosításáról szóló végzés töltötte be a végrehajtás foganatosításáról rendelkező döntés szerepét, egyedül ez ellen nyújthatott be fellebbezést az arra jogosult. A végrehajtás foganatosításáról szóló végzés ellen a Ket. a továbbiakban is önálló fellebbezést biztosított, és a fellebbezési okokat sem korlátozta, de a 2008. évi Ket.-Novella nyomatékosította, hogy a fellebbezésnek megalapozottnak kellett lennie. A fellebbezésnek nem volt halasztó hatálya, a végzésben

⁷⁴ Az Áe. 78. § (1) bekezdése alapján bármely jogszabály rendelkezhetett eltéréssel. A Ket. szűkítette az eltéréssel rendelkezhető jogszabályok körét, kormányrendeletnél alacsonyabb szintű jogszabályok esetében az eltéréssel történő rendelkezés lehetőségét kizárta.

⁷⁵ 2008. évi Ket.-Novella 94. §-ával megállapított Ket. 129. § (1) bekezdése.

⁷⁶ Ket. 130. § (3) bekezdés.

⁷⁷ 2008. évi Ket.-Novella 112. §-ával megállapított Ket. 152. § (2) bekezdése.

⁷⁸ Ket. 94. §.

foglalt végrehajtási cselekmény foganatosításának, a végrehajtás megkezdésének sem volt akadály.

A 2011. évi Ket.-Novella szakított a végrehajtás elrendelése külön előírásának kötelezettségével. A végrehajtás elrendelése helyett a közigazgatási hatóság a hatósági ellenőrzés eredményét tartalmazó vagy a rendelkezésre álló adatok alapján hozott végzés közlésével indította meg a végrehajtást, ezt követően vagy megkezdte a végrehajtás foganatosítását, vagy a bírósági végrehajtóval kötött szerződés alapján átadta az ügyet végrehajtásra.

Ad d) *A végrehajtás foganatosítása*: a végrehajtás volt a közigazgatási eljárás „leggyengébb láncszeme”. A végrehajtási eljárás eredményességének előmozdítása érdekében ezért is dolgozták ki a kodifikációs eljárás során a Ket. 131. §-ában a végrehajtó szolgálat jogintézményének bevezetését. A végrehajtást – végrehajtás foganatosítására létrehozott önkormányzati hatósági társulás, illetve törvény és kormányrendelet eltérő rendelkezése kivételével – a fővárosi és megyei közigazgatási hivatal vezetőjének irányítása alatt, a törvény által az erre kijelölt, kistérségi székhely településeken működő, önálló feladatkörű közigazgatási végrehajtó szolgálat foganatosította volna.

Az ehhez szükséges pénzügyi, tárgyi és személyi feltételek megteremtése miatt a törvényalkotó e rendelkezés hatálybalépését 2008. január 1-jével határozta meg.⁷⁹ Addig átmeneti szabályként a törvényalkotó úgy rendelkezett, hogy a Ket. 131. § (1) bekezdésének hatálybalépéséig a végrehajtást az első fokon eljáró hatóság foganatosította, illetve az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóságok által jogerősen és végrehajthatóan megállapított bírságok (építésügyi, építésfelügyeleti, eljárási) adók módjára behajtandó köztartozásnak minősültek, amelyet minden esetben az építésügyi hatóság megkeresésére az illetékes állami adóhatóság hajtott be.⁸⁰ A törvényalkotó a Ket. 131. § (1) bekezdése hatálybalépésének idejét a 2008. január 1-jéről határozatlan időre kitolta, amikor a hatálybaléptető rendelkezést 2008. január 1-jével úgy módosította, hogy e rendelkezés hatálybalépéséről külön törvény rendelkezik.⁸¹ Majd a 2008. évi Ket.-Novella e rendelkezést is hatályon kívül helyezte, és – a Ket. egyik jelentős és jó újítását, a végrehajtó szolgálat jogintézményének bevezetését elvetve – 2009. november 1-jétől főszabállyá vált az elsőfokú hatóság általi foganatosítás, amellyől kormányrendelet állapíthatott meg eltérő rendelkezést, továbbá a végrehajtást foganatosító szerv a végrehajtásra önálló bírósági végrehajtóval szerződést köthetett, a végrehajtás során azonban csak a végrehajtást elrendelő hatóság volt jogosult végzést hozni.⁸²

A 2008. évi Ket.-Novella – a kodifikációs hiányosságokat orvosolva – kiegészítette a végrehajtás foganatosításával kapcsolatos törvényi szabályozást.⁸³ A végrehajtást elrendelő hatóság az önkéntes teljesítés elmaradásának megállapításától számított öt napon belül – a törvényben meghatározott tartalmi elemekkel rendelkező – végzéssel döntött a végrehajtás foganatosításáról. A végzést közölte a jogosulttal, a kötelezettel és a végrehajtást foganatosító szervvel. A végzés a végrehajtást foganatosító szervvel való közlést

⁷⁹ Ket. 173. § (3) bekezdés.

⁸⁰ 2005. évi LXXXIII. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról 334. § (1) bekezdés.

⁸¹ 2007. évi CXLVI. törvény a Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról 21. §.

⁸² 2008. évi Ket.-Novella 95. § és 131. § 74. pont.

⁸³ 2008. évi Ket.-Novella 94. §-ával megállapított Ket. 129. § (2)–(6) bekezdés.

követő napon vált jogerőssé. Ha a *végrehajtást elrendelő hatóság* és a végrehajtást fogantató szerv azonos volt, a végrehajtás fogantatóításáról nem kellett külön végzést hozni, hanem a fogantatóítást az önkéntes teljesítés elmaradását követő öt munkanapon belül meg kellett kezdeni.

A végrehajtás fogantatóításáról rendelkező végzés ellen önálló fellebbezésnek volt helye. A hatósági szerződésben foglalt kötelezettség megszegése esetén a végrehajtást elrendelő végzessel szemben az ügyfél a közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz a végrehajtásra halasztó hatályú keresettel fordulhatott.

Ad e) *Pénzfizetési kötelezettség végrehajtása*: a pénzfizetési kötelezettség végrehajtásánál a törvényalkotó az Áe. szabályozásából ismert munkabérből és pénzügyi számlán kezelt összegből történő végrehajtást fenntartotta, de a fogantatóítási sorrend vonatkozásában változtatott. Elsődlegessé tette a kötelezett szabad rendelkezése alatt álló, pénzügyi intézetnél kezelt összegből azonnali beszédési megbízás útján történő végrehajtást, és ha ez természetes személy esetében nem vezetett eredményre, akkor a kötelezett terhére *munkabérből történő letiltással* élhetett a végrehajtást fogantatóító hatóság.

Ha a végrehajtást fogantatóító szerv nem ismerte a kötelezett pénzforgalmi bank-számláját, és az a cégnyilvántartásból sem volt megállapítható, akkor megkereste az állami adóhatóságot a számlaszám közlésére, és felhívta a pénzügyi intézményt a kötelezett nála kezelt pénzösszegének végrehajtás alá vonásához szükséges adatok közlésére.

A pénzügyi intézmény az azonnali beszédési megbízásnak, a munkáltató a munkabérből történő letiltásnak köteles volt eleget tenni. A Ket. új szabályként bevezette a pénzfizetési kötelezettség végrehajtása iránti eljárásban a mögöttes felelősség jogintézményét. Ha a pénzügyi intézmény vagy a munkáltató a megbízást vagy a letiltást rendelkezésre álló fedezet ellenére nem teljesítette, a végrehajtást fogantatóító szerv végzessel kötelezhette a pénzügyi intézményt a megbízásban, a munkáltatót a letiltásban feltüntetett összeg megfizetésére, továbbá a pénzügyi intézet vagy munkáltató felelős munkatársát, vagy ha az nem volt megállapítható, a pénzügyi intézmény vagy munkáltató vezetőjét *eljárási bírsággal* is sújthatta.

Ha a kötelezett bizonyította, hogy a teljesítés elmaradása neki nem róható fel, és az egy összegben történő teljesítésre nem volt képes, illetve az számára aránytalan nehézséget jelentett, a Ket. – az Áe.-ben lévő kodifikációs hiányt pótolva – fizetési halasztást vagy részletfizetést maximum egy év időtartamra engedélyezhetett, ha azt jogszabály nem tiltotta, és ahhoz a végrehajtást elrendelő hatóság előzetesen hozzájárult. Ez alatt az időtartam alatt a végrehajtáshoz való jog elévülési ideje nyugszik.

Az Áe.-ből továbbélő szabály, hogy ha az azonnali beszédési megbízás, munkabérből történő letiltás nem vezetett vagy aránytalanul hosszú idő múlva vezetett volna eredményre, a kötelezett bármely lefoglalható vagyontárgya végrehajtás alá volt vonható. Az Áe. szabályozásához képest új eszköz volt a végrehajtási eljárásban, hogy ha az ingatlan-végrehajtás elrendelésének nem volt helye, és a kötelezett egyéb vagyonára vezetett végrehajtás is eredménytelen volt, a kötelezett ingatlanát *jelzálogjoggal* lehetett megterhelni.

A pénzfizetési kötelezettség végrehajtása során a Ket.-ben nem szabályozott kérdésekben a Vht. szabályait kellett alkalmazni.

Ad f) *Késedelmi pótlék*: új elem volt a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai között, az Áe. erre vonatkozó szabályozást nem tartalmazott. A törvényalkotó a késedelmi pótlék intézményének bevezetésével a határidőre történő önkéntes teljesítésben való érdekeltséget teremtette meg. „A késedelmi pótlék tehát nem más, mint a közigazgatási végrehajtás alapjául szolgáló hatósági aktusban (határozat, végzés, egyezség, hatósági szerződés) előírt pénzfizetési kötelezettség határidőben történő teljesítése elmulasztásának objektív jogkövetkezménye.”⁸⁴ A késedelmi pótléket az esedékesség időpontjától a pénzfizetési kötelezettségek után kellett felszámolni mindaddig, amíg – a végrehajtás felfüggesztésének időtartama kivételével – a követelés teljesítése vagy behajtása meg nem történt. A késedelmi pótlék összege minden naptári nap után a felszámítás időpontjában érvényes jegybanki alapkamat kétszeresének 365-öd része volt.

A 2008. évi Ket.-Novella – a jogosultra vonatkozó kodifikációs hiányt pótolva – szabályozta, hogy a késedelmi pótlék azt illeti, akinek javára a végrehajtható döntés alapján a fizetési kötelezettséget teljesíteni kellett.⁸⁵ A késedelmi pótlék tehát „olyan pénzügyi szankció, amelynek kettős funkciója van: egyrészt erősíti a kötelezett határidőre történő önkéntes teljesítésében való érdekeltségét, másrészt egyfajta káráltalány jelleggel kompenzálja a késedelem nyomán a jogosultat ért hátrányokat”.⁸⁶

A 2008. évi Ket.-Novella⁸⁷ változtatott a késedelmi pótlék meghatározásának módján is, nem a már felmerült késedelmi pótlék összegét, hanem mértékét kellett meghatározni, mivel a késedelmi pótlék összege a teljesítésig folyamatosan emelkedett, annak pontos megállapítására a végrehajtást elrendelő hatóságnak nem volt lehetősége.

Ad g) *Meghatározott cselekmény végrehajtása*: a Ket. szinte változatlan formában átemelte az Áe. szabályait a végrehajtás módjáról és a költségek megelőlegezéséről (lásd bővebben II. fejezet 1. alfejezet 8. pontjában). Többletszabály volt, hogy a végrehajtás módjáról a végrehajtást fogatosító szerv a végrehajtási módok közül – amelyek között nincs sorrendiség – a kötelezettség teljesítését leghatékonyabban biztosítót mérlegeléssel választva végzéssel határozott. A költség viselésére, a pénzegyenérték és az eljárási bírság megfizetésére kötelező végzés ellen fellebbezésnek volt helye.⁸⁸

Ha a végrehajtás során eljárási bírság kiszabására került sor, ennek összege meghaladhatta az eljárási bírság általános felső határát. Ha a meghatározott cselekmény elvégzéséhez szükséges költségek egy százaléka az eljárási bírság felső határánál nagyobb összeg volt, a végrehajtási eljárásban kiszabható eljárási bírság felső határa a teljesítési költség egy százalékáig terjedhetett. Az eljárási bírságot kiszabó végzésben a kötelezett részére újabb teljesítési határidőt is meg kellett állapítani.

Az eljárási bírság ismételten kiszabható volt, ha a kötelezett a meghatározott cselekményt a bírságot kiszabó végzésben megállapított újabb határidő alatt nem teljesítette, továbbá ha a meghatározott magatartásra vonatkozó rendelkezést ismételten megszegte.

A 2008. évi Ket.-Novella a kötelezett számára kedvezőtlenebb szabályt állapított meg arra az esetre, ha a teljesítés elmaradása a kötelezettnek felróható volt, mivel a végrehajtást

⁸⁴ KAPA 2013, 946.

⁸⁵ 2008. évi Ket.-Novella 100. §.

⁸⁶ KAPA 2013, 946.

⁸⁷ 2008. évi Ket.-Novella 94. §.

⁸⁸ Ket. 142. §.

foganatosító szervnek az eljárási bírság kiszabásánál nem kellett vizsgálnia a kötelezett vagyoni helyzetét és jövedelmi viszonyait.⁸⁹

Ad h) *Meghatározott ingóság kiadása*: a Ket. szinte változatlan formában átemelte az Áe. szabályait a végrehajtás módjáról és a költségek megelőlegezéséről (lásd bővebben II. fejezet 1. alfejezet 8. pontjában). Többletszabály volt, hogy a Ket. hatósági tanú jelentését írta elő, ha a kötelezett a helyszíni eljárásban nem volt jelen, és a lefoglalásra a lakás vagy helyiség felnyitásával került sor.

A 2008. évi Ket.-Novella⁹⁰ a Ket. fenti rendelkezéseit hatályon kívül helyezte, és helyébe új szabályként úgy rendelkezett, hogy a végrehajtást foganatosító szerv a fizetési kedvezmény szabályainak megfelelő alkalmazásával halasztást engedhetett a kötelezettnek a teljesítésre.

Ad i) *Külföldi hatósági határozat hazai végrehajtása*: az Áe. nem tartalmazott szabályozást *külföldi hatósági határozat hazai végrehajtására*, illetve *magyar hatósági határozat külföldi végrehajtására*. Ez e tárgyú kodifikáció szükségességét a társadalmi, politikai változások indokolták.

A külföldi határozat végrehajtására belföldön a magyar jog, a magyar közigazgatási határozat külföldön történő végrehajtására a külföldi állam, illetve a nemzetközi szervezet joga alapján került sor, vagyis a közigazgatási eljárás végrehajtási szakaszában a joghatóság kölcsönös átengedése valósult meg.

Az eljárás során alkalmazandó szabályok törvényen, nemzetközi szerződésen vagy viszonyosságon alapultak. A törvényben foglalt rendelkezések tehát szubszidiárius jellegűek, csak az említett jogforrások, illetve a kodifikált nemzetközi jogot helyettesítő viszonyossági szabályok hiányában érvényesülnek.⁹¹

A külföldi határozat végrehajtására irányuló megkeresések befogadására és intézésének előkészítésével járó speciális tennivalók ellátására egy központi ügyintézésre felhatalmazott hatóságot volt indokolt kijelölni. A Ket. 146. § (1) bekezdése a külföldi határozat végrehajtására vonatkozó megkeresést a fővárosi végrehajtó szolgálathoz rendelte megküldeni. A 146. § (1) bekezdése – a 131. § (1) bekezdésével azonos módon – azonban nem lépett hatályba (lásd a 4. pontban), azzal a különbséggel, hogy a 2008. évi Ket.-Novellába⁹² a fővárosi végrehajtó szolgálat helyett a „kormányrendeletben kijelölt hatóság” szabályozás került, és a kijelölt hatóság vizsgálta meg, hogy a végrehajtani kért külföldi hatósági határozat a magyar jog szerint végrehajtható-e. Ha a külföldi határozat végrehajtható volt, a megkeresést a végrehajtás foganatosítása céljából meg kellett küldeni a végrehajtás foganatosítására hatáskörrel rendelkező illetékes szervhez.

Amennyiben a megkeresés a magyar jog szerint bírósági hatáskörbe tartozó kötelezettség végrehajtására irányult, a megkeresést a kijelölt hatóságnak a hatáskörrel rendelkező illetékes bírósághoz kellett áttenni.

⁸⁹ 2008. évi Ket.-Novella 101. §.

⁹⁰ 2008. évi Ket.-Novella 103. §.

⁹¹ Ket. indokolása, Részletes indokolás a 144–147. §-hoz.

⁹² 2008. évi Ket.-Novella 106. § (1) bekezdés.

Ha a magyar jog szerint hatáskörrel rendelkező hatóság nem volt, és a bíróság hatásköre sem volt megállapítható, a kijelölt hatóság a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter állásfoglalását kérte, és az állásfoglalásban meghatározott hatósághoz tette át a megkeresést.

Ad j) *Magyar hatósági határozat külföldi végrehajtása*: a Ket. alapján, ha az Európai Unió jogi aktusa vagy nemzetközi szerződés másként nem rendelkezett, illetve a viszonyossági gyakorlatból más nem következett, a magyar határozat külföldön történő végrehajtására hatáskörrel rendelkező külföldi szervet a végrehajtás elrendelésére jogosult közigazgatási szerv közvetlenül kereste meg.

A 2008. évi Ket.-Novella⁹³ az uniós jog oldaláról szűkítette, a hazai jog oldaláról tágitotta a figyelembe veendő normatív szabályok körét: ha az Európai Unió általános hatályú, közvetlenül alkalmazandó kötelező jogi aktusa vagy törvény másként nem rendelkezett, vagy a viszonyossági gyakorlatból más nem következett, a magyar határozat külföldön történő végrehajtására hatáskörrel rendelkező külföldi szervet a végrehajtás elrendelésére jogosult közigazgatási szerv közvetlenül kereste meg.

Ha a hatáskörrel rendelkező külföldi hatóság nem volt ismert, a külpolitikáért felelős miniszter működött közre a megkeresés továbbításában.

Ad k) *A végrehajtás felfüggesztése*: az Áe. szikár szabályozása alapján hivatalból vagy kérelemre lehetett határozattal elrendelni legfeljebb 30 napra a végrehajtás felfüggesztését, ha határozat 1. megváltoztatása vagy 2. megsemmisítése volt várható, vagy 3. a felfüggesztést különös méltánylást érdemlő körülmény indokolta.

A Ket. e szabályozást átemelte, de további szabályozást tartalmazott a végrehajtás felfüggesztésére, ha a végrehajtás alá vont vagyontárgyat a bírósági végrehajtás során már lefoglalták, továbbá ha azzal kapcsolatban igényper volt folyamatban. A végrehajtás felfüggesztését különös méltánylást érdemlő körülmény is indokoltta. Továbbá a Ket. megkülönböztette, hogy mely esetekben volt kötelező, és mely esetekben volt lehetőség a végrehajtás felfüggesztésére.

A Ket. alapján a végrehajtás felfüggesztését elrendelő végzéssel szemben fellebbezésnek volt helye.

Az Áe. kodifikációs hiányosságát pótolva új, garanciális rendelkezés volt, hogy a végrehajtás felfüggesztését haladéktalanul meg kellett szüntetni, ha az arra okot adó körülmény megszűnt, és erről mind a kötelezettet, mind a kérelmezőt értesíteni kellett. A végrehajtás felfüggesztésével a végrehajtás folyamata megszakadt. Tartama alatt a végrehajtás szünetelt, és további végrehajtási cselekmény nem volt végezhető, és késedelmi pótlék nem volt felszámítható.

A 2011. évi Ket.-Novella a végrehajtás felfüggesztésére vonatkozó rendelkezések közül kivette azt a szabályt, amely szerint a felfüggesztés alatt újabb végrehajtási cselekmény nem volt foganasítható, mivel ez a rendelkezés egyrészt egyértelműen következett a felfüggesztés általános szabályaiból, másrészt pedig ily módon kétség nélkül érvényesült a végrehajtás esetén is az, hogy a felfüggesztési ok megszüntetésére irányuló eljárási cselekmények hatályosan elvégezhetők.⁹⁴

⁹³ 2008. évi Ket.-Novella 107. §.

⁹⁴ 2011. évi Ket.-Novella indokolása, Részletes indokolás a 46. §-hoz.

Ad l) *A végrehajtás megszüntetése*: az Áe. a végrehajtás megszüntetésére vonatkozó szabályozást nem tartalmazott. A Ket. tételesen szabályozza, hogy a végrehajtást mely esetekben és milyen eljárási rendben kellett megszüntetni, ha a végrehajtási eljárást a kötelezettség teljesítése nélkül kellett lezárni. A végrehajtást megszüntető végzéssel szemben fellebbezésnek volt helye.

A 2008. évi Ket.-Novella alapján a végrehajtás megszüntetésének új esete volt, amikor a közigazgatási hatóság a jogutódlásra tekintettel utólag hosszabbította meg a teljesítési határidőt. A jogutód belépése esetén a végrehajtást meg kellett szüntetni, így a jogutód számára újra megnyílt az önkéntes teljesítésre adott határidő, és csak ennek eredménytelen elteltét követően volt helye a végrehajtás jogutóddal szembeni elrendelésének. De a már végrehajtás alá vont vagyon biztosítása érdekében biztosítási intézkedés volt elrendelhető.

Ad m) *Biztosítási intézkedések*: a biztosítási intézkedés célja, hogy a teljesítés veszélyeztettsége esetén előzetesen, már a döntés jogerőre emelkedése vagy a végrehajtás elrendelése előtt garantálja az eredményes végrehajtást azáltal, hogy megakadályozza a kötelezettség fedezetéül szolgáló meglévő pénzösszeg, vagyontárgy vagy meghatározott dolog végrehajtás előli elvonását.

A Ket. az Áe. biztosítási intézkedésekre vonatkozó szabályozásán nem változtatott, azt átemelte az új szabályozásba. Egyetlen novum, hogy a Ket. rendelkezett arról, hogy öt napon belül meg kellett szüntetni a biztosítási intézkedést, ha annak feltételei már nem álltak fenn.

A 2008. évi Ket.-Novella – korrigálva a szabályozás kodifikációs hiányosságait – összehangolta a Vht. és a Ket. által szabályozott biztosítási intézkedés szabályait.

Ad n) *Jogorvoslat a végrehajtási eljárásban*: a Ket. megőrizte az Áe. jogorvoslati szabályozási koncepcióját, amely alapján, ha a végrehajtási eljárásban nem volt helye fellebbezésnek, akkor a sérelmezett intézkedés ellen végrehajtási kifogással lehetett élni. Ugyanakkor a Ket. bővítette a jogosult személyi kört (azon túl, akinek jogát vagy jogos érdekét sérti a végrehajtás, a kötelezett és a jogosult is jogosulttá vált végrehajtási kifogás benyújtására) és a jogorvoslati kérelem benyújtására nyitva álló határidőt (három helyett nyolc nap) is.

A 2008. évi Ket.-Novella⁹⁵ újraszabályozta a végrehajtás jogorvoslati rendszerét. A végrehajtást elrendelő hatóság döntése ellen fellebbezésnek kizárólag a Ket. szerint önállóan fellebbezhető végzések közé tartozó döntések ellen volt helye [Ket. 98. § (3) bekezdés]. A végrehajtást foganatosító szerv döntése, intézkedése és az intézkedés elmulasztása ellen végrehajtási kifogásnak volt helye. Ha törvény eltérően nem rendelkezett, a fellebbezésnek és a kifogásnak a döntés végrehajtására nem volt halasztó hatálya. A fellebbezés előterjesztésére a Ket. jogorvoslati fejezetében foglalt szabályok voltak irányadók, a kifogás előterjesztésére viszont a 2008. évi Ket.-Novella egy szubjektív és egy objektív határidőt⁹⁶ is meghatározott, mivel a végrehajtást foganatosító szerv jogsértő vagy érdeksértő intézkedései, mulasztásai nem minden esetben jelentek meg döntés formájában, így közlés hiányában helyesebb a javasolt modellt követni.

⁹⁵ 2008. évi Ket.-Novella 112. §.

⁹⁶ A végrehajtási kifogást az intézkedésről való tudomásszerzést vagy az akadály megszűnését követő öt munkanapon belül, de legkésőbb az intézkedéstől számított három hónapon belül lehet előterjeszteni.

A végrehajtási kifogást és a fellebbezést – főszabályként – a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság bírálta el. Kivétel, amikor a végrehajtási kifogást

- a végrehajtást elrendelő közigazgatási hatóság döntései elleni fellebbezés elbírálására jogosult közigazgatási hatóság bírálta el, ha a végrehajtást bírósági végrehajtó foganatosította;
- ha azt az önálló bírósági végrehajtót megillető díjazással kapcsolatos, a végrehajtó székhelye szerint illetékes járásbíróság bírálta el.⁹⁷

Összességében elmondható, hogy a Ket.-ben a végrehajtási eljárás során általános jogorvoslati kérelem volt a végrehajtási kifogás, és csak igen szűk körben engedte a fellebbezést jogorvoslati eszközként.

A Ket. eljárási normarendszere több mint tizenkét évig volt hatályban. Ez alatt az időszak alatt a végrehajtási fejezet rendelkezéseit többször módosították, a két jelentős módosítás a 2008. évi és a 2011. évi Ket.-Novellák voltak. A Ket. végrehajtási szabályai kodifikációs szempontból lényegesen cizelláltabbak voltak az Áe. vonatkozó szabályainál, de a joggyakorlat felvetett olyan kérdéseket (végrehajtás nyugvása, szünetelése, késedelmi pótlék számítása, késedelmi pótlék jogosultja, jelzálogjog stb.), amelyekre a törvényalkotó újabb kodifikáció (jellemzően a 2008. évi és a 2011. évi Ket.-Novellák) adta meg a választ a pontosító, illetve hiányzó szabályozást pótló törvényi rendelkezések megalkotásával.

Ki kell emelni még a Ket. végrehajtási jogintézményei közül a végrehajtó szolgálatra vonatkozó szabályozást, amelyet a törvényalkotó kodifikált, de hatálybaléptetését elhalasztotta, majd a 2008. évi Ket.-Novellával elvetette. Ezzel a hatósági végrehajtás mint „leggyengébb láncszem” megerősítésének egyik leghatékonyabb eszközét nem vezették be a végrehajtás jogintézményei közé, ami álláspontunk szerint hiba volt.

Összefoglalva megállapíthatjuk, hogy a Ket. végrehajtási szabályozása jelentős előrelépést valósított meg. A végrehajtás jogintézményei jelentős fejlődésen estek át, és szabályaik rögzültek. A Ket. képes volt kitölteni azokat a hézagokat, amelyeket a korábbi szabályozás meghagyott, pontosította a fogalmakat és az egyes végrehajtási módozatok egymáshoz való kapcsolódását. Fenntartotta és cizellálta a végrehajtás során keletkezett jogsérelmek orvoslásának jogi fórumrendszerét. Ezzel képessé vált arra, hogy – a végrehajtó szolgálat bevezetésének elmaradása ellenére is – alkalmasabbá tegye a hatékony fellépést a közigazgatási hatósági végrehajtás során, de a jogalkalmazói gyakorlat azt igazolta, hogy a végrehajtási eljárás hatékonyságával kapcsolatos kívánt célt nem sikerült maradéktalanul elérni.

2.4. A közigazgatási hatósági végrehajtás jogi szabályozásának jellegzetességei az Ákr.-ben⁹⁸

„[A] jogszabályok szövege áttekinthetetlenné vált és az abban való eligazodás alig lehetséges” – írta Magyary Zoltán már 1931-ben.

Ha a Ket. alkalmazásának utolsó éveiben kellett volna közérthető, lényegre törő „helyzetjelentést adni”, akkor ennek a gondolatnak az idézése telitalálat lenne.

⁹⁷ BOROS 2014b, 248.

⁹⁸ Az alfejezet Szekeres Antal írása.

Jogosan merült fel szakmai berkekben az a kritika, hogy a Ket. a túlszabályozottság „csapdájába esett”,⁹⁹ emellett szinte egyetlen rendelkezése sem maradt módosítás(ok)tól érintetlenül. Mielőtt azonban a koncepcionális változtatásokon is sokszor átesett, ügyviteli jellegű rendelkezésekkel teletűzdelt jogszabálynak felrójuk rendelkezései nehézkes alkalmazhatóságát, és az inkoherecia „vádjával” illetjük, látnunk kell, hogy a felgyorsult társadalmi és technológiai fejlődés, valamint az egymást váltó kormányok eltérő szemlélete miatt nem tudott a hatósági eljárások kiérlelődött törvényi alapjává válni. A Ket. gyakran változó rendelkezései mellett egy dolog mégis változatlan maradt. Az ügyfelek közül mindig vannak, akik a hatóság döntéseivel szembehelyezkednek, az önkéntes jogkövetés mellőzését választják. Könnyen belátható tehát: az államnak hatékony eszközökre van szüksége, hogy cselekvését megvalósító közigazgatása képes legyen a jogszabályokat realizálni, a meghozott döntéseket a valóságban végrehajtani.¹⁰⁰ Ezen eszköztár egyik elemeként a végrehajtási eljárás a közigazgatási szervek számára *ultima ratióként* biztosított lehetőség az állami akarat esetleges legitim kényszerrel történő realizálására,¹⁰¹ ami viszont tagadhatatlanul az egyén életviszonyába történő nagy fokú beavatkozás. Átfogó társadalmi jelentősége miatt a közigazgatási hatósági végrehajtás jogi szabályozása kiemelt figyelmet érdemel.

Az Ákr.-rel a jogalkotó – a jogszabály általános indokolása szerint – az ügyfelek jogait és jogos érdekeit garantáló, magas színvonalú, korszerű, az eljárások gyors lezárását és az időszerűséget biztosító, hatékony, átlátható és kiszámítható működéséhez szükséges hatósági eljárásjogi kereteket kívánt létrehozni.¹⁰²

A továbbiakban arra teszünk kísérletet, hogy – a tételes jogi rendelkezéseken túl – bemutassuk, hogy az Ákr. milyen célok mentén fogalmazta meg a közigazgatási hatósági végrehajtásra vonatkozó szabályokat, ezek köre mennyiben és miként változott, valamint szólunk a jogalkotó által alkalmazott kodifikációs megoldásokról is.

A közigazgatási hatósági eljárásjog új szabályozásának kialakítása egyfajta deregulációs folyamatként is leírható, amellyel a jogalkotó alapvető célja a szabályozás egyszerűbbé tétele, közérthetőségének és tömörségének megteremtése volt.¹⁰³ Ezen törekvés mellett ugyanakkor a végrehajtásra vonatkozó rendelkezések megalkotásakor egyéb követelményeket is szükséges volt szem előtt tartani, amelyek a jogintézmény sajátos rendeltetéséből fakadnak.

Az Alkotmánybíróság 22/2013. (VII. 19.) AB határozatának – a végrehajtás jogintézményét érintő – releváns ténymegállapítása, hogy a hatósági határozatokban előírtak törvényes kikényszerítése érdekében alkalmazható *végrehajtási jog* bizonytalansága vagy erőtlensége egyúttal a *hatósági döntések* tekintélyének erodálásához, jogbizonytalansághoz, illetve a végrehajtást kérő alapjogainak sérelméhez vezethet. A *jogbiztonság* érvényesülése szempontjából elvitathatatlan fontosságú tehát, hogy a végrehajtás hatékony, eredményes és időszerű legyen.¹⁰⁴ Hasonlóan fogalmazott a grémium 46/1991. (IX. 10.) AB határozatában, amelyben rávilágít, hogy a *végrehajtási rendszer* gyengesége és könnyű

⁹⁹ BOROS 2012a, 2–15.

¹⁰⁰ ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett (2016): *Magyar közigazgatási jog – Általános Rész* 2. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó. 149.

¹⁰¹ BOROS–DARÁK 2018, 282.

¹⁰² Indokolás. Forrás: www.parlament.hu/irom40/12233/12233.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 16.)

¹⁰³ Indokolás Forrás: www.parlament.hu/irom40/12233/12233.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 16.)

¹⁰⁴ 22/2013. (VII. 19.) AB határozat.

kijátszhatósága jogbizonytalansághoz, a jogtudat romlásához és a jogállamiság sérelméhez vezet. Felhívja a figyelmet továbbá, hogy az ilyen veszély leküzdése mind állampolgári, mind társadalmi, mind pedig állami szempontból alkotmányos érdek. A döntésben emellett egy másik, elvi jelentőségű tételre mutat rá a taláros testület, amikor úgy fogalmaz: „a végrehajtási eljárásban már nem a mindenkit megillető alkotmányos személyi jogokat kell elvont módon védeni, hanem az »ártatlanságában« a megelőző eljárás során megcáfolt jogsértővel szemben kell konkrét törvényes kényszerítő eszközöket alkalmazni.”¹⁰⁵

A közigazgatási hatósági végrehajtás szabályainak megalkotásakor kiemelten fontos cél volt a végrehajtások eredményességének növelése. A szakma ebbéli kívánalmát több ízben is megfogalmazta, valamint a probléma okaként hangsúlyozta, hogy a végrehajtások tényleges fogatosítása a kapacitás vagy szakismeret hiánya okán, esetleg a magas költségekre hivatkozással marad el tipikusan.¹⁰⁶ Egyszerű, de annál fontosabb összefüggés, hogy a *végrehajtás elmaradása* oka fogyottá teszi a végrehajtási eljárást szükségképpen megelőző *alapeljárást*, valamint az esetlegesen megelőző jogorvoslati eljárást is ezek valamennyi költségeivel együtt.

Összegezve tehát a jogalkotónak az Ákr. végrehajtásra vonatkozó rendelkezéseinek megalkotásakor figyelemmel kellett arra lennie, hogy az egyszerűsítés jegyében, kellő egyensúlyokat és garanciákat tartalmazó, a végrehajtás valamennyi szereplőjének jogait, jogos érdekeit megfelelően érvényesítő jogalkotási terméket „hívjon életre”, amely egyúttal alkalmas a közigazgatási hatósági végrehajtások eredményességének növelésére is.

A végrehajtási eljárás továbbra is a közigazgatási hatósági eljárás elkülönült, esetleges szakaszaként definiálható, amelynek keretében az erre feljogosított hatóság a *végleges döntésben* megállapított és a kötelezett által nem teljesített kötelezettség kikényszerítéséről gondoskodik jogszabályban meghatározott cselekmények fogatosításával. A végrehajtási eljárás célja, hogy a hatóság a végleges döntésben meghatározott kötelezést realizálja az ügyfél általi megvalósítás kikényszerítésével vagy az ügyfél helyett történő megvalósítással. A végrehajtási eljárás szereplői: a végrehajtást elrendelő hatóság, a végrehajtást fogatosító szerv, a *kötelezett* és a *jogosult*.

Az Ákr. végrehajtásra vonatkozó szabályainak kezdetén rögzíti az alkalmazandó jogot az alábbiak szerint. A 131. § (1) bekezdése értelmében a XI. fejezet az általános eljárási szabályokhoz képest állapít meg végrehajtás-specifikus rendelkezéseket, míg a (2) bekezdésből kitűnik, hogy a jogalkotó – a szakma javaslatait akceptálva – nem fogadott el a hatósági döntések végrehajtására vonatkozó átfogó, saját szabályozást, hanem azt „átterelte” a Vht. rendszerébe. A későbbiekben még szó lesz arról, hogy a végrehajtás fogatosítását illetően koncepcionális változtatás ment végbe, itt csupán utalnék arra a szabályra, hogy ha a végrehajtást az *állami adóhatóság* fogatosítja, eljárására az Ákr. végrehajtásra vonatkozó rendelkezéseit nem kell alkalmazni.

A részletező, minden lehetséges eset tételes leszabályozását megkísérülő gyakorlat révén – bár a Ket. hatálybalépését követően időről időre bővült a végrehajtható döntések köre – a jogalkalmazó mégis sokszor elbizonytalanodott a konkrét döntés végrehajthatóságát illetően. Ezen megoldás kudarcából okulva az Ákr. – taxatív felsorolás

¹⁰⁵ 46/1991. (IX. 10.) AB határozat.

¹⁰⁶ BOROS 2016a, 11. valamint HAJAS–PÁTKAI 2015, 14–20., 20.

helyett – egy tizennégy szavas generálklauzulát tartalmaz, miszerint: ha a kötelezett a hatóság végleges döntésében foglalt kötelezésnek nem tett eleget, az végrehajtható.¹⁰⁷

Ez az egyszerű rendelkezés lefedi a korábbi jogszabályban meghatározott eseteket, továbbá világosan következnek belőle a *végrehajthatóság konjunktív feltételei*, vagyis hogy:

- a döntés kötelezettséget állapít meg;
- a kötelezettséget nem teljesítették;
- a döntés végleges, vagy a hatóság a döntést azonnal végrehajthatónak nyilvánította;
- a végrehajtáshoz való jog még nem évült el.

Természetesen az Ákr. hatálybalépése után is fogalmilag kizárt az ügyfél számára jogot megállapító döntés állami kényszerrel történő végrehajtása.

A kötelezett teljesítésének elmaradása mindazt a cselekvést vagy mulasztást jelenti, amellyel a döntés rendelkező részében meghatározott kötelezettséget megszegi, az eredményt tekintve indifferens, hogy az *önkéntes teljesítés* milyen okból marad el.

Az Ákr. szakított a közigazgatási döntésekhez korábban kapcsolódó alaki jogerő fogalmával, helyette a *hatósági döntés véglegessége* terminológiát használja. Ez a fogalom – a jogszabály 82. §-ához fűzött indokolás szerint – kifejezésre juttatja, hogy a végleges döntés a hatósági eljárás befejezése, azt már a hatóság nem módosíthatja, abból jogok és kötelezettségek fakadnak.¹⁰⁸

A végrehajthatóság negyedik – negatív – feltételének lényege, hogy törvényben meghatározott időmúlást követően a kötelezettség teljesítését végrehajtással már nem lehet kikényszeríteni. Az elévülés az állami kényszer biztosításának határidejét szabályozza, azonban a teljesítés jogalapját nem „oltja ki”, tehát nincs akadálya, hogy a kötelezett a későbbiekben önként eleget tegyen kötelezettségének.¹⁰⁹ Az *általános elévülési idő* a teljesítési határidő utolsó napjától számított három év, amelyet bármely végrehajtási cselekmény megszakít, és ezzel az *elévülési idő számítása* újra előről kezdődik.

Nyugszik az elévülés a végrehajtás felfüggesztésének időtartama alatt, fizetési kedvezmény és a pénzfizetési kötelezettség folyamatos végrehajtásának időtartama alatt, amelyek nem számítanak bele az elévülési időbe.

Az elévülés abszolút időkorlátja hat év, amelynek leteltét követően a határozat nem hajtható végre. Az Ákr. a végrehajtás elévülésének mind szubjektív, mind objektív időtartamát csökkentette, aminek indoka a végrehajtási eljárásban részt vevő szervek aktívabb fellépésre való ösztönzése volt.

Az Ákr. a szabályozás szintjén is markánsan elválasztja a végrehajtási eljárás e két szakaszát.

A végrehajtás elrendelésén a hatóságnak a végrehajtási eljárást megindító döntését értjük.¹¹⁰

Az Ákr. hatálybalépése előtti szabályozás időről időre változott a végrehajtás elrendelésének előírását illetően. A Ket. eredeti vonatkozó rendelkezését első ízben a 2008. évi CXI. törvény módosította, majd a végrehajtás elrendelésének jogintézményét a 2011. évi CLXXIV. törvény iktatta ki a jogszabályból. A hatósági döntés végrehajtásának foganatosítását jellem-

¹⁰⁷ Ákr. 132. §.

¹⁰⁸ Indokolás. Forrás: www.parlament.hu/irom40/12233/12233.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 17.)

¹⁰⁹ LÓRINCZ 2005a, 411.

¹¹⁰ FEHÉR–NÉMETH–PÉCSVÁRADI 1992, 300.

zően lefolytató elsőfokú hatóság intézkedett a *végrehajtás megindítása* iránt, ami az első végrehajtási cselekmény elrendelésével, azaz a fogatosítás tényleges megkezdésével történt.¹¹¹ (A végrehajtás megindításáról végzés csak akkor született, ha a fogatosítást nem az elsőfokú hatóság végezte.)

Ezzel a logikával szakított az Ákr., és a végrehajtás elrendelése intézményének alkalmazásával átvette a Vht. tagolását. A végrehajtást – törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában – minden esetben külön döntéssel kell elrendelni.¹¹² A végrehajtás elrendelése történhet hivatalból (a döntés végrehajthatóságától számított öt napon belül), valamint kérelemre (a jogosult végrehajtás elrendelésére irányuló kérelmének beérkezésétől számított öt napon belül). A végrehajtást a döntést hozó hatóság, másodfokú döntés esetén pedig az elsőfokú hatóság rendeli el. A *végrehajtás elrendeléséről szóló végzést* a hatóság közli a jogosulttal, a kötelezettel, és ha van, akkor a végrehajtást fogatosító szervvel.¹¹³

A végrehajtás fogatosításán a *végrehajtható döntés kikényszerítése* érdekében megtett eljárási cselekményeket értjük.¹¹⁴ A Ket. saját végrehajtó szolgálat kialakítására törekvő sikertelenségén túllépve az Ákr. koncepcionálisan új alapokra helyezi a végrehajtás fogatosításának szabályait. A vonatkozó jogszabályi rendelkezések alapján a végrehajtás fogatosítása során általános végrehajtást fogatosító szervként az állami adóhatóság jár el, adott azonban az eltérő szabályozás lehetősége (törvényben, kormányrendeletben, valamint önkormányzati hatósági ügyben a helyi önkormányzat rendeletében). A koncepcionális változáshoz igazodóan elfogadták az adóhatóság által fogatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvényt (a továbbiakban Avt.) is. A Vht. ezen jogszabálynak is háttérjogszabályként szolgál, az Avt. csak annyiban állapít meg az általánostól eltérő részletszabályokat, amennyiben ez – tekintettel a *közigazgatási végrehajtás* szabályaira és a szervezetrendszerből fakadó eltérésekre – valóban indokolt.¹¹⁵

A Vht. háttérjogszabály jellege a *végrehajtás módjai* vonatkozásában érzékelhető leginkább, hiszen – eltérően a Ket. szabályaitól – az Ákr.-ben a *pénzfizetési kötelezettség*, *ingóvégrehajtás*, *ingatlan-végrehajtás*, valamint meghatározott cselekmények végrehajtása vonatkozásában nem találunk még csak kiegészítő szabályokat sem. Minden ilyen ügyben a Vht. rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.

A végrehajtási eljárás felfüggesztésének célja – a folyamat időleges megszakításával – az eljárás felesleges vagy eredménytelen folytatásának megelőzése. A végrehajtás felfüggesztését a végrehajtást elrendelő hatóság vagy a *másodfokú hatóság* rendeli el. A végrehajtást fogatosító szerv a tudomására jutott felfüggesztési okokról kötelezően értesíti a végrehajtást elrendelő hatóságot.

Az Ákr. a végrehajtás felfüggesztésének két esetkörét különbözteti meg: az *imperatív felfüggesztési okokat* a jogszabály 136. §-ának (2) bekezdése tartalmazza, a *fakultatív megszüntetés lehetőségéről* pedig ugyanezen szakasz (4) bekezdése rendelkezik.

¹¹¹ Ket. 127. § (3)–(4) bekezdés.

¹¹² HAJAS Barnabás – HUSZÁRNÉ OLÁH Éva – KALAS Tibor – KÁRPÁTI Magdolna – KURUCZ Krisztina – LAPSÁNSZKY András – MUDRÁNÉ LÁNG Erzsébet – PETRIK Ferenc – ROTHERMEL Erika – SUGÁR Tamás (2017): *Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata. A közigazgatási eljárás szabályai I.* Budapest, HVG-ORAC. 321.

¹¹³ Ákr. 133. §.

¹¹⁴ BERÉNYI–NAGY–ROZSNYAI–SZALAI 2013, III. 242.

¹¹⁵ Az Ávt. Indokolása. Forrás: www.uj.jogtar.hu (A letöltés dátuma: 2018. 05. 17.)

A végrehajtás felfüggesztésének kötelező eseteiben mérlegelési lehetőség nincs, így – a Vht.-ban felsorolt eseteken túl – hivatalból fel kell függeszteni a végrehajtást, ha

- a végrehajtás alá vont vagyontárggyal kapcsolatos igényper van folyamatban, vagy a vagyontárgyat a bírósági végrehajtó más követelés végrehajtása érdekében korábban lefoglalta, feltéve, hogy más lefoglalható vagyontárgy nincs;
- kézbesítettnek tekintettséggel szembeni kifogást terjesztettek elő, és az abban előadott tények és körülmények a kifogás elfogadását valószínűsítik;
- a kötelezett meghalt vagy megszűnt (a jogutódlás tárgyában hozott végzés véglegessé válásáig);
- azt az ügyész a végrehajtható döntés elleni *ügyési felhívásban* indítványozza;
- a végrehajtás folytatása életveszéllyel vagy helyrehozhatatlan kárral járna, vagy az közegészségügyi vagy közbiztonsági okból szükséges, vagy
- azt jogszabály elrendeli.¹¹⁶

A végrehajtás mérlegelés alapján történő felfüggesztése továbbra is kivételes lehetőség, amelyre – a kötelezett kérelmére – csak a végrehajtást elrendelő hatóság jogosult az alábbi feltételek együttes fennállása esetén:

- a kötelezettnek méltányolható körülményeket¹¹⁷ kell igazolnia;
- ezen körülményeknek okozati összefüggésben kell állniuk a felfüggesztéssel;
- a kötelezettet nem sújtották még eljárásí bírsággal a végrehajtási eljárás során, tehát kötelezettségét önhibájából még nem szegte meg.¹¹⁸ Az Ákr. 6. §-ának (2) bekezdése szerint ugyanis senkinek a magatartása nem irányulhat a végrehajtás indokolatlan késleltetésére.

A végrehajtás felfüggesztése ideiglenes jellegű, ha az arra okot adó körülmény megszűnt, akkor a végrehajtást folytatni kell, amiről a végrehajtást elrendelő hatóság dönt.

A végrehajtási eljárás a *kötelezettség teljesítésével ipso iure* megszűnik, azonban vannak olyan esetek, amikor a végrehajtás megszüntetéséről a hatóságnak kell külön végzésben rendelkezni. A végrehajtást megszüntető hatóság csak a végrehajtást elrendelő hatóság lehet, a végrehajtást fogatosító nem. A végrehajtás megszüntetésére alapot adó okokat részletesen a Vht. rendelkezései tartalmazzák, ezeket az Ákr. csupán néhány sajátos, de a közigazgatási végrehajtásban általánosan előforduló esettel bővíti. Ennek megfelelően hivatalból kell megszüntetni a végrehajtást, ha a további végrehajtási cselekményektől eredmény nem várható. A végrehajtás megszüntetését kérheti a jogosult, azonban ez mások jogait nem sértheti. A kötelezett kérelmére pedig akkor kell megszüntetni az eljárást, ha a követelés elévült.

Össztársadalmi érdek egy jogállamban a végrehajtások eredményességének fokozása.

A jogalkotó erre a jelzett igényre reagálva és a szakma javaslatára felülvizsgálta a végrehajtási eljárások tekintetében kapacitással és gyakorlattal rendelkező szervek bevonásának lehetőségét is, és döntött arról, hogy az *általános végrehajtást fogatosító*

¹¹⁶ Ákr. 136. § (2) bekezdés.

¹¹⁷ A Vht. 48. §-ának (5) bekezdése szerint a felfüggesztésre okot adó, méltányolható körülmények körében kiemelten értékelendő például az adós által tartásra szoruló személyek száma vagy a végrehajtási eljárás során bekövetkezett és az adóst is sújtó természeti katasztrófa.

¹¹⁸ Ákr. 136. § (4) bekezdés.

szervként az állami adóhatóságot jelöli ki. A koncepcionális változásokhoz sikerült megfelelően hozzáigazítani a jogszabályi környezetet is. A végrehajtások eredményességét illetően következtetések nyilvánvalóan a konkrét gyakorlati tapasztalatokból szűrhetők majd le, de a legfontosabb célok megvalósulása már a vonatkozó jogszabályi rendelkezések áttekintését követően is megállapítható.

A jogalkotó által alkalmazott kodifikációs megoldások egységes rendszerbe foglalása révén megtörtént egy lényegesen egyszerűbb, terjedelmében és tartalmában is tömörebb, valóban általános jelleget öltő eljárási kódex életre hívása, amelynek nagy erénye a közérthetőség. Nem tartalmaz kazuisztikus szabályokat, az abban való eligazodás immár lehetséges. Nem okoz különösebb jogértelmezési nehézséget a kötelezett számára annak felismerése, hogy a végleges döntésben foglalt kötelezettség megszegését a hatóság felépése fogja követni.

3. A közigazgatási hatósági végrehajtási szabályok a hatályos szabályozás és joggyakorlat tükrében¹¹⁹

A végrehajtási eljárás – az előzőekben írtaknak megfelelően – *legális kényszer* alkalmazását jelenti a hatóság részéről a kötelezettség címzettjével szemben a végrehajtható hatósági döntésben foglaltak realizálása érdekében. Ez elsődlegesen a kötelezett vagyoni jogainak korlátozásában, kivételesen személy elleni kényszer alkalmazásában nyilvánul meg, s az alábbi kötelezettségek teljesítésének kikényszerítésére irányulhat:

- pénzfizetési kötelezettség teljesítése (vagyoni kényszer);
- meghatározott cselekmény megvalósítása (személy elleni kényszer);
- biztosítási intézkedés végrehajtása (vagyoni és személy elleni kényszer).

Az Ákr. törvény tehát nem tartalmaz a hatósági döntések végrehajtására vonatkozó átfogó szabályozást, hanem az általános eljárási szabályokhoz és a Vht.-hez képest állapít meg speciális rendelkezéseket.

A történeti hűség kedvéért kiemeljük, hogy már korábban a Ket. is alkalmazni rendelte a Vht.-t, igaz, annak csak egyes részeit (nem volt alkalmazható a 9. §, a II. fejezet, a III. fejezet több szakasza, és a XI–XX. fejezet), egyebekben pedig viszonylag terjedelmes részlet-szabályokat állapított meg a végrehajtási eljárás teljes folyamatára. Ehhez képest koncepcionális változ(tat)ás körvonalazódik a hatályos normaszövegben, mivel az Ákr. – a törvény XI. fejezetében szereplő, a Vht.-hez képest speciális szabályok megalkotásán túl – a teljes Vht. alkalmazását rendeli el, értelemszerű elnevezésbeli különbségekkel (bírószék helyett végrehajtást elrendelő szerv, végrehajtó helyett végrehajtást foganatosító szerv, végrehajtható okirat helyett végrehajtható döntés, adós helyett kötelezett, végrehajtói letéti számla helyett a végrehajtást foganatosító szerv számla).

A fentiekben túl a Vht. ingó és ingatlan elektronikus árverésére vonatkozó rendelkezéseit akkor kell alkalmazni, ha önálló bírósági végrehajtó foganatosítja a végrehajtást. A Vht. szabályainak kötelező alkalmazása mellett – ahogy erre már fentebb is utaltunk – a végrehajtás

¹¹⁹ A 3. alfejezet bevezető része, valamint a 3.1–3.2. alfejezet Bencsik András, a 3.3–3.4. alfejezet Turkovics István írása.

során alkalmazni kell az Ákr. rendelkezéseit is a végrehajtásról szóló fejezetben szereplő eltérésekkel. Ennek hátterében annak jogalkotó által történő felismerése áll, hogy az Ákr.-ben számos olyan jogintézmény található, amelyek feltétel nélküli érvényesülést követelnek (például alapelvek, ügyfelek jogai, jogorvoslathoz való jog, jogutódlás stb.), ugyanakkor olyan rendelkezések is előfordulnak, amelyek értelmezhetetlenek a végrehajtási eljárásban (például a tényállás tisztázása, hatósági szerződés stb.).

Fentiek alapján megállapítható, hogy a végrehajtási eljárás lefolytatásakor az Ákr. által kiépített szisztéma szerint egy egymással általános-különös relációban lévő, többretegű (Ákr. XI. fejezet – Vht. – Ákr. többi fejezete) joganyagrendszer kell alkalmazni. Ezt a komplex rendszert teszi még összetettebbé az Avt., amelynek 1. § (2) bekezdése akként rendelkezik, hogy „[t]örvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben helyi önkormányzati rendelet eltérő rendelkezése hiányában e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni arra a végrehajtásra, amelyet az *általános közigazgatási rendtartás* alapján az állami adó- és vámhatóság foganasít”.

3.1. A közigazgatási hatósági döntések végrehajthatósága

A végrehajtási eljárás megindításának lényegi előkérdése a végrehajtás tárgya, közelebbről annak tisztázása, hogy egyáltalán mely (milyen) hatósági aktusokkal szemben van (lehet) helye végrehajtás elrendelésének. Történeti nézőpontból vizsgálva az Ákr. szabályozását kiemelhető, hogy érdemi változás nem történt, a normaszöveg azonban – a jogalkalmazást megkönnyítendő – egyértelműsíti a végrehajthatóság kérdéskörét. A Ket. korábban kísérletet tett arra, hogy tételesen felsorolja azokat a hatósági döntéseket, amelyek végrehajtás alapjául szolgálhattak, bár indokoltnak mutatkozik azt is kiemelni, hogy azok központi elemei azonosak voltak.¹²⁰ Az Ákr. egy tömör mondatban meghatározza a végrehajthatóság három együttes feltételét, nevezetesen a kötelezettség megállapítását, a véglegességet¹²¹ és a teljesítés elmaradását.

A végrehajthatóság negyedik (negatív) feltételét is e fejezetben, de nem e szakaszban találjuk, ami a végrehajthatóság elévülése, mivel az elévült kötelezést nem lehet kikényszeríteni. A törvény tehát egy generálklauzulát határoz meg, amely szerint a végrehajtás feltétele, hogy a kötelezett a hatóság végleges döntésének nem tesz eleget. A megfogalmazás célja, hogy könnyen érthető, egyszerű módon közelítse meg a korábban tételesen felsorolt eseteket.

A végrehajthatóság első feltétele az olyan döntés, ami az ügyfélre vagy az eljárás más résztvevőjére tevésben (pénzfizetés, meghatározott cselekmény elvégzése, magatartás tanúsítása), vagy éppen tevékenységtől való tartózkodásban, türésben megnyilvánuló *kötelezettséget* állapít meg. Ebből eredően nem hajthatók végre:

- a tények, jogok fennállását pusztán megállapító és nyilvántartás vezetésével összefüggő úgynevezett regisztratív döntések (hatósági bizonyítvány, hatósági igazolvány, hatósági nyilvántartás);

¹²⁰ A Ket. 126. §-a taxatív utalt a (különböző) kötelezettséget tartalmazó döntés, az egyezséget jóváhagyó határozat és a hatósági szerződés végrehajthatóságára.

¹²¹ Ákr. 82. §.

- általánosságban a jogot biztosító, jogosító döntések (tipikusan a hatósági engedélyek), mivel e döntések csupán lehetőséget biztosítanak az ügyfélnek, amellyel ő nem köteles élni.

A hatóság döntései közül a határozat mint az ügy érdemében hozott döntés tartalmazhat elsősorban kötelezést, amely elsődlegesen az ellenérdekű felek között zajló eljárásokban vagy a hivatalból induló eljárásokban fordul elő tipikusan. Előfordulhat azonban olyan engedélyező határozat is, amely kötelezést is tartalmaz, amit kizárólag a jog gyakorlásával összefüggésben kell teljesíteni (például különféle a joggyakorlás során keletkező okiratok benyújtása).

A határozat melletti, kötelezést tartalmazó további döntési forma a végzés mint nem az ügy érdemét érintő, hanem az eljárás során felmerült bármely más eldöntendő kérdésben hozott egyedi hatósági (közhatalmi) aktus. A végrehajtási eljárás témaköre szempontjából példaként lehet említeni ebben a körben az eljárási bírságot kiszabó végzést vagy az eljárási költségekről rendelkező végzést.

Bár formailag határozatban történik az ellenérdekű ügyfelek közötti, egyezséggel záruló eljárások legalizált lezárása, mégis éppen az egyezés jelentősége okán célszerű különválasztva megemlíteni. Az egyezés is kötelezettsége(ke)t ró a felekre azzal a – hatóság általi kötelezéshez képest – jelentős eltéréssel, hogy annak tartalmát (a jogszabályi keretek között) a felek közösen alakították ki. Az egyezés e jellemzője s annak hatóság általi jóváhagyása¹²² a végrehajthatóság joghatásával ruházza fel az egyezséget. Érdemes megemlíteni, hogy éppen az egyezés alapját képező felek közötti konszenzus miatt az egyezéseket általában teljesíteni szokták, így a végrehajtásra nem kerül sor.

Végezetül végrehajtás alapjául szolgálhat az ügyfél és a hatóság között megkötött hatósági szerződés is, amely bár nem ölt határozati formát, mégis annak döntéspótló jellegére tekintettel kötelező eleme a feleket érintő kötelezettségek meghatározása. A szerződésben foglaltak megszegése esetén a hatóság intézkedik a szerződésszegés szerződésben vállalt jogkövetkezményének kikényszerítése iránt, és ha szükséges, megindítja a végrehajtást.¹²³ E jogkövetkezmények kikényszerítése tekintetében a hatóság ugyanúgy jár el, mintha egy határozat írta volna elő az adott kötelezettséget.

Az Ákr. 82. §-a alapján a hatóság döntése akkor válik véglegessé, ha azt a hatóság – az Ákr. keretei között – már nem változtathatja meg. A *döntések véglegessége* tekintetében különbséget kell tenni a fellebbezéssel támadható és a fellebbezés keretében meg nem támadható döntések között. A fellebbezéssel nem támadható döntések esetén a közléssel áll be a véglegesség, míg fellebbezéssel támadható döntések esetén akkor beszélünk véglegességről, ha

- ellene nem fellebbeztek, és a fellebbezési határidő letelt;
- a fellebbezésről lemondtak, vagy a fellebbezést visszavonták; vagy
- a másodfokú hatóság az elsőfokú hatóság döntését helybenhagyta (ekkor a másodfokú döntés közlésével válik a döntés véglegessé).

A fellebbezésről lemondás vagy a fellebbezés visszavonása esetén véglegessé válik a döntés

¹²² Ákr. 83. §.

¹²³ Ákr. 93. § (3) bekezdés.

- az elsőfokú döntés közlésekor, ha az ügyfél a kérelem teljesítése esetére már a döntés közlése előtt lemondott a fellebbezésről, és az ügyben nincs ellenérdeklő ügyfél;
- az utolsóként kézhez kapott lemondás vagy visszavonás hatósághoz való megérkezésének napján, ha a fellebbezési határidő tartama alatt valamennyi fellebbezésre jogosult lemond a fellebbezésről, vagy visszavonja fellebbezését.¹²⁴

Az Ákr. a fentiekben túl akként rendelkezik, hogy az elsőfokú döntés fellebbezéssel nem érintett rendelkezései véglegessé válnak, ha csak az eljárás egyéb résztvevője fellebbezett a döntés rá vonatkozó rendelkezése ellen, vagy kizárólag a döntés egyes rendelkezései ellen nyújtottak be fellebbezést, és az ügy jellegéből adódóan a fellebbezés elbírálása nem hat ki a fellebbezéssel meg nem támadott rendelkezésekre.

A teljesítési határidő – az azonnali végrehajthatóság elrendelését leszámítva – a döntés véglegessé válásának napjától kezdődik, vagyis a véglegesség és a végrehajthatóság általában nem azonos időpontban áll be. A teljesítési határidő alatt a kötelezett bármikor teljesítheti önkéntesen a kötelezettséget, végrehajtásra tehát csak a döntésben rögzített határidő eredménytelen elteltét követően van lehetőség. A gyakorlatban felvetődő kérdések tekintetében kiemelendő, hogy előfordulhat olyan eset, amikor egy döntésben többféle kötelezettség szerepel eltérő teljesítési határidővel. Ilyenkor a különböző kötelezettségek végrehajthatósága is különböző időpontokban áll be.

A véglegesség és a végrehajthatóság alapvetően két ponton válhat el egymástól: szükséges szólni a végleges, de nem végrehajtható (például jogot megállapító) döntések, valamint a végrehajtható, de (még) nem végleges (tudniillik azonnal végrehajthatónak nyilvánított) döntések között. Itt szükséges megemlíteni a hatóság döntéseinek azonnali végrehajthatóságáról,¹²⁵ amelyet a hatóság akkor rendelhet el, ha:

- életveszéllyel, súlyos kárral vagy a személyiségi jogok jelentős sérelmével fenyegető helyzet megelőzése, elhárítása vagy káros következményeinek enyhítése miatt szükséges;
- nemzetbiztonsági, honvédelmi vagy közbiztonsági érdekből, illetve a közérdek védelme miatt szükséges;
- a döntés valakinek a tartásáról vagy gondozásáról rendelkezik; vagy
- a hatósági nyilvántartásba történő haladéktalan bejegyzést törvény írja elő.

Valamennyi jogágban kiemelt szerephez jut az idő múlása mint jogi tény. A közigazgatási eljárásjogban ez akként jelenik meg, hogy az elévülés alapján, meghatározott idő elteltét követően a hatósági döntés tekintetében az állam (tudniillik a közigazgatás) elveszíti jogát a döntésben foglalt kötelezettség teljesítésének állami kényszerrel történő realizálására. Az elévülés a végrehajtási eljárásban kifogással érvényesíthető.¹²⁶

Az elévüléssel kapcsolatban azonban szükséges kiemelni, hogy az idő múlása a követelés jogalapját nem érinti, így csak a kötelezettség állami kényszerrel történő kikényszeríthetőségének megszűnését jelenti, de nem zárja ki az önkéntes teljesítés lehetőségét, vagyis az elévülést követően a kötelezett továbbra is teljesíthet.

¹²⁴ Ákr. 82. § (3) bekezdés.

¹²⁵ Ákr. 84. §.

¹²⁶ Ákr. 137. § b) pont.

Az Ákr. értelmében a közigazgatási eljárásban a végrehajtáshoz való jog főszabály szerinti elévülési ideje 3 év, de ennél törvény vagy kormányrendelet rövidebb elévülési időt is megállapíthat, amelyet a teljesítési határidő utolsó napjától kezdődően kell számítani.¹²⁷

Az elévülés joghatásával összefüggésben indokolt szólni arról, hogy ezt a 3 éves határidőt bármely végrehajtási cselekmény megszakítja, aminek hatására a határidő újra-kezdődik. Annak érdekében azonban, hogy a kötelezettet ne lehessen indokolatlanul hosszú ideig bizonytalan helyzetben tartani, továbbá a hatóságok munkaterhének racionális keretek közötti tartása, valamint a jobbiztonság és a közigazgatás működésének kiszámíthatósága érdekében az Ákr. – a Ket.-hez hasonlóan ugyancsak – megállapít egy végső, objektív, 6 éves jogvesztő határidőt is, amelyet követően már semmilyen körülmények között nem lehet állami kényszerrel eljárni a kötelezettség végrehajtása érdekében. Az összehasonlító szempont érvényesítése keretében megjegyzendő, hogy az Ákr. rövidített a Ket.-ben szereplő 5, illetve 10 éves elévülési határidőkhöz.

Az Ákr. meghatározza az elévülés nyugvásának esetköreit is, ami alatt olyan eseteket kell érteni, amelyek időtartama nem számít be az elévülés időtartamába, tehát meghosszabbítja azt, ezek:

- a végrehajtás felfüggesztésének;
- a végrehajtási eljárásban engedélyezett fizetési kedvezmény; és
- a pénzfizetési kötelezettség folyamatos végrehajtásának időtartama.

Az elévülés beálltakor a hatóság mint a végrehajtást elrendelő szerv végrehajtást megszüntető végzést hoz, amelyet megküld a végrehajtást foganatosító szervnek. A végrehajtás megszüntetése tárgyában hozott döntés nem minősül a végrehajtás elévülését megszakító eljárási cselekménynek. Annak az lesz a következménye, hogy az ilyen módon az állami kényszer igénybevehetőségének elvesztése nyomán behajthatatlanná vált pénztartozást törölni kell, és (ha történt ilyen) intézkedni kell a végrehajtás során bejegyzett végrehajtási jog vagy jelzálogjog törlése iránt is. Az elévülést nem szükséges végzésben megállapítani, de annak következményéről – a végrehajtási eljárás megszüntetéséről – ellenben külön döntésben szükséges rendelkezni az elrendelő hatóság részéről.

3.2. A végrehajtás elrendelése

Az Ákr. és annak a végrehajtási eljárás tekintetben háttérjogszabályát alkotó Vht. szerint a végrehajtás két szakaszra osztható, az első a végrehajtás elrendelése, míg második a végrehajtás foganatosítása, amely értelemszerűen időben követi az elrendelést.

A végrehajtás elrendelésének célja a végrehajtási eljárás megindítása. Ezzel nyílik meg a lehetőség végső soron a kötelezett jogainak korlátozására. Az első szakaszt a Vht. szerint végrehajtható okirat kiállításával kell elrendelni, ami az Ákr. és a Vht. szóhasználatát összeegyeztető Ákr. 131. § (3) bekezdése alapján – a közigazgatási eljárásokban – végrehajtható döntést jelent. A végrehajtható döntés meglétén túl az Ákr. – a végrehajtást elrendelő és azt

¹²⁷ Ákr. 138. § (1) bekezdés.

foganatosító szerv különválása miatt – megköveteli külön végrehajtást elrendelő döntés (végzés) meghozatalát is a hatóságtól.

A második szakaszban pedig sor kerül a végrehajtható döntésben előírt kötelezettség tényleges kikényszerítésére. Az Ákr. elvi élel deklarálja, hogy a végrehajtást – törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában – a döntést hozó hatóság, másodfokú döntés esetén pedig az elsőfokú hatóság rendeli el. Fontos, hogy a végrehajtás elrendelése továbbra sem szünteti meg a kötelezett teljesítési kötelezettségét, azaz önként is teljesíthet.

A végrehajtás elrendelésére hivatalból vagy kérelem alapján kerül sor. A kérelem alapján induló és végig ily módon zajló eljárás esetén pedig kizárólag az ügyfél kérelmére indítható meg a végrehajtás.

Függetlenül a végrehajtás megindításának módjától az elrendelő hatóságnak minden esetben meg kell vizsgálnia, hogy fennállnak-e a végrehajthatóság előfeltételei a kérdéses döntés tekintetében, amit a rendelkezésre álló iratok, objektív ismérvek alapján lehet eldönteni.

A végrehajtás megindítása előtt a hatóságnak meg kell állapítani, hogy a végrehajtható döntésben elrendelt kötelezettséget határidőre részben-egészben nem teljesítették, vagy nem az előírásoknak megfelelően történt a teljesítés.

Az Ákr. rendelkezése alapján a hatóságnak az általánosanál rövidebb időköz áll rendelkezésére, mivel a döntés végrehajthatóságától, illetve a végrehajtás elrendelésére irányuló kérelem beérkezésétől számított öt napon belül kell elrendelnie a végrehajtást, ami különösen olyan esetekben rövid időtartam, ha a rendelkezésre álló adatokból nem lehet egyértelműen megállapítani a teljesítés megtörténtét.

A szükséges adatok hiányában a hatóság hatósági ellenőrzés keretében győződhet meg a teljesítés elmaradásáról, mivel az Ákr. 99. §-a értelmében a hatóság hatósági ellenőrzés keretében ellenőrzi a végrehajtható döntésben foglaltak teljesítését.

A végrehajtás elrendeléséről a hatóságnak tehát külön végzésben kell döntenie, amit értelemszerűen közölni kell a kötelezettel, a jogosulttal és a végrehajtást foganatosító szervvel is. Az Ákr. e döntés tekintetében nem nevesít speciális tartalmi elemeket, így annak az Ákr. 81. §-ában foglaltakat kell tartalmaznia. E végzés ellen a Vht. 213. §-a alapján fellebbezésnek van helye, ami nem bír a végrehajtásra halasztó hatállyal.

3.3. A biztosítási intézkedések

A biztosítási intézkedések kettős szerepet töltenek be a hatósági eljárásokban. Mindkét szerepük szoros kapcsolatban áll a végrehajtással.¹²⁸ A biztosítási intézkedések egyrészt arra hivatottak, hogy önkéntes teljesítésre szorítsák az ügyfelet. Alkalmazásukkal a hatóság olyan helyzetet teremt, amelyben az ügyfélnek már nem áll érdekében az önkéntes teljesítés kötelezettsége alól kihúznia magát. Ezzel tulajdonképpen prevenciót érvényesít a hatóság, amely eredményeként a végrehajtási eljárásra nem kerül sor. Az eljárás tehát gyorsan, eredményesen befejezhető. Ebből a szempontból megállapítható, hogy a végrehajtás elrendelésének

¹²⁸ A biztosítási intézkedések nem a végrehajtási eljárás szakaszához tartoznak, jellegüket tekintve jellemzően az alapeljárásban, esetlegesen a jogorvoslati eljárásban alkalmazandók. A jogszabályok a rájuk vonatkozó rendelkezéseket is az alapeljárás szabályai között tárgyalják. Air. 82–83. §; Ákr. 107. §.

szükségessége kapcsolatban van a biztosítási intézkedés eredményességével. Nem valószínű ugyanis, hogy az ügyfél egy számára hátrányosabb végrehajtási eljárást választ az önkéntes teljesítés helyett, ha a kötelezettség teljesítése alól kibújni úgysem tud. Másrészt a biztosítási intézkedés alkalmazásával a későbbi végrehajtás eredményessége fokozható, hiszen gyakorlatilag a *végrehajtás tárgyát* képező vagyontárgy kerül ki az ügyfél rendelkezése alól. Azaz ha a biztosítási intézkedés alkalmazása ellenére végrehajtásra kerül sor, az biztos, hogy a végrehajtás a legrosszabb esetben is, de részben eredményre vezet. A biztosítási intézkedés tehát a végrehajtási eljárást megelőző eljárási cselekmény. Alkalmazásának akkor van helye, ha az eljárás eredményes lefolytatása veszélybe kerül. Veszély alatt azt kell érteni, amikor valószínűsíthető, hogy az önkéntes teljesítés elmarad, és a végrehajtási eljárás várhatóan már nem vezethet eredményre. Ennek eldöntésére a hatóságnak viszonylag széles mérlegelési joga biztosított. Annak megítélése, hogy a biztosítási intézkedés alkalmazásának a feltételei adottak-e, kényes kérdés. Egy zárt számla egy vállalkozásnak akár a megszűnését is eredményezheti, tehát a biztosítási intézkedés az ügyféli oldalon komoly kockázati tényezőt jelenthet, vagy egy természetes személyt is igen nehéz helyzetbe hozhat. A *teljesítés veszélyeztetése* alapulhat objektív körülményeken, például amikor az ügyfél gazdasági helyzetének alakulása valószínűsíti a teljesítés elmaradását, ilyenkor egyszerűbb az elrendelés okának megítélése. A veszélyeztetés alapját szubjektív okok is képezhetik, amelyek leginkább az ügyfél magatartásához kötődnek. Az ilyen esetekben kényesebb a veszélyeztetettség megítélése. Felmerülhet kérdésként, hogy az ügyfél eljárásban tanúsított magatartása vagy az ügyfél korábban más eljárásokban, vagy a gazdasági magánéletben tanúsított magatartása milyen megítélést érdemel. Ennek eldöntésében a hatóságnak – álláspontunk szerint – elsősorban azt kell mérlegelnie, hogy mi okoz nagyobb hátrányt, ha a hatósági eljárás eshetőlegesen nem lesz eredményes, vagy ha a kötelezett ügyfél érdeke esetlegesen indokolatlanul szenved sérelmet. A biztosítási intézkedést a hatóság végzésben rendeli el, amellyel szemben önálló fellebbezésnek van helye.¹²⁹ Ennek keretében az ügyfél kifogásolhatja az elrendelés alapját, ezáltal csökkenthető annak a veszélye, hogy a hatóság helytelenül mérlegel az elrendelés kapcsán.

3.4. A végrehajtás fogatosítása

A végrehajtás tárgykörében elsődleges kérdés, hogy mely hatóság lesz a végrehajtási cselekmények fogatosítója. Ebben a tárgykörben alapvető változások következtek be a jogi szabályozás területén. Általános végrehajtást fogatosító szervként az állami adóhatóságot jelöli ki a jogalkotó.¹³⁰ Világosan látható az a jogalkotói szándék, amely szerint a jövőben egy olyan szervezet végezze a hatósági döntések végrehajtását, amely mind a személyi állományát, mind a tárgyi feltételeit tekintve a leghatékonyabban képes a végrehajtási cselekmények ellátására.¹³¹ A végrehajtás tárgyát tekintve kétféle lehet: pénzüsszegre irányuló vagy valamilyen meghatározott cselekmény elvégzésére irányuló végrehajtás.

¹²⁹ Air. 113. § (3) bekezdés a) pont; Ákr. 116. § (3) bekezdés a) pont.

¹³⁰ Ákr. 134. § (1) bekezdés.

¹³¹ Ezen koncepció jelenik meg az 1077/2018. (III. 13.) Korm. határozatban, amely értelmében a jövőben a központi költségvetést illető kötelezettségek végrehajtása során kizárólag az állami adóhatóság válik jogosulttá a teljesítések megtörténtének ellenőrzésére.

A végrehajtási eljárások döntő hányada valamilyen *pénzkövetelés végrehajtására* irányul. Mivel a pénzkövetelésre irányuló végrehajtási cselekmények jelentős részét korábban is az állami adóhatóság végezte, értelemszerű a jogalkotói törekvés. A végrehajtási eljárások másik csoportját a meghatározott cselekmények elvégzésére vagy meghatározott magatartás tanúsítására, tűrésére való kötelezések jelentik. A jellemzője ezeknek az ügyeknek, hogy az eljárás során pénzfizetési kötelezettség is keletkezik, hiszen a kikényszerítés általános eszköze ezen esetekben az eljárási bírság kiszabása. Ezáltal tulajdonképpen könnyen átalakulhat az eljárás pénzkövetelésre irányuló végrehajtássá, amelyben a legkompetensebb szerv az említettek miatt az állami adóhatóság. Tehát a meghatározott magatartás tanúsítása tárgyában folytatott végrehajtások ellátását is indokolt az állami adóhatóság hatáskörébe utalni. Az állami adóhatóság mellett a törvény lehetőséget teremt a hatóságok számára, hogy végrehajtási cselekmények elvégzésére *önálló bírósági végrehajtóval* szerződést kössenek.¹³² Ilyen esetekben azonban az önálló bírósági végrehajtó gyakorlatilag csak a végrehajtási cselekmények elvégzésére válik jogosulttá, hiszen döntést a végrehajtási eljárásban nem hozhat, arra csak a végrehajtást elrendelő szerv lesz jogosult.

A végrehajtás eredményességét alapvetően az határozza meg, hogy az eljáró szerveknek milyen eszközök állnak rendelkezésükre a döntés realizálása érdekében. A jogszabályi környezet ebben a tárgyban akkor lesz megfelelő, ha a jogi keretek között elképzelhető legszélesebb eszközrendszer alkalmazását biztosítja. Minél nagyobb mozgásteret enged a jogalkotó a végrehajtást foganatosító hatóságnak, annál valószínűbb, hogy a végrehajtás eredményre vezet. Ezzel szemben a végrehajtási eljárással kapcsolatosan is felmerül egy másik jogállami igény is. Ez a *kötelezett jogainak védelme*. Nem szorul különösebb magyarázatra, hogy milyen társadalmi következményekre vezetne, ha egy közlekedési bírság behajtása az érintett család havi megélhetését veszélyeztetné. Ez a kettős követelmény, a végrehajtás hatékonyságának igénye és a kötelezett jogainak védelme rendkívül nehéz feladat elé állítja a jogalkotót a végrehajtási eszközrendszer, valamint annak alkalmazására vonatkozó szabályok megalkotásában. Ezen túlmenően szükségszerű a végrehajtási eszközök végrehajtás tárgyához való igazítása is. Mint azt említettük, a végrehajtás tárgyat tekintve kétféle lehet: meghatározott pénzüsszegre vagy meghatározott magatartás tanúsítására irányuló. Értelemszerű, hogy a tárgybéli különbség azt eredményezi, hogy kétféle eszközrendszer kialakítása szükséges. Az Ákr. hatálybalépése változást eredményezett a szabályozás területén. A korábbi hatósági eljárási törvénnyel szemben a végrehajtás foganatosítása tárgyában csak a foganatosító szervre vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz. A változás eredményeként a végrehajtás foganatosítása tárgykörébe tartozó eljárási cselekményeket az Avt. tartalmazza azzal, hogy háttérjogszabályként a Vht. alkalmazását rendeli el.¹³³ Az Avt. általános érvennyel mondja ki, hogy a végrehajtási eszközök közül a végrehajtást foganatosító azon eszközt kell, hogy alkalmazza, amellyel a végrehajtás célja a leghatékonyabban elérhető, ugyanakkor az *adós* oldalán a legkisebb korlátozást eredményezi.¹³⁴ Ezáltal tehát a törvényi keretek között a hatóság szabad belátása szerint választhatja meg a cselekményei alkalmazásának sorrendjét. Ennek az újításnak a pénzkövetelésre irányuló

¹³² Ákr. 134. § (2) bekezdés.

¹³³ Avt. 3. §. Megjegyzendő, hogy a Vht. háttérjogszabályként is funkcionáló a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény rendelkezései a hatósági végrehajtásokban nem alkalmazhatóak, helyette az Ákr., Art., Air. szabályainak értelemszerű alkalmazása szükséges.

¹³⁴ Avt. 6. §.

végrehajtásokban van jelentősége. A korábbi hatósági eljárásokban a pénzkövetelésre irányuló végrehajtás esetén az eljáró szervnek egy relatíve kötött sorrend szerint volt csak lehetősége a végrehajtási eszközöket alkalmazni.¹³⁵ A pénzüsszegre irányuló végrehajtás akkor vezethet eredményre, ha a hatóságnak lehetősége van a kötelezett mindennemű vagyonára végrehajtási cselekményt alkalmazni. A hatóságnak lehetősége van pénzügyi intézménynél kezeltösszegre, rendszeres jövedelemre, ingóságra, követelésre, valamint ingatlanra végrehajtási foglalási cselekményt végezni. Ezáltal gyakorlatilag a jogszabály biztosította az adós mindennemű vagyonára kiterjeszthető végrehajtás megteremtését. A gyakorlatban a hatóságnak az a legideálisabb, ha vagy a jövedelemre, vagy a kötelezett pénzügyi intézménynél vezetett, szabad felhasználású vagyonára vezethet foglalást. Tulajdonképpen ez a legegyszerűbben kivitelezhető cselekmény, hiszen a követelés teljesítését gyakorlatilag a munkáltató, valamint a pénzforgalmi szolgáltató eszközli. A végrehajtást fogantatosító ezen esetekben gyakorlatilag „csak” adminisztratív feladatokat végez. A rendszeres jövedelem mértékéről, a végrehajtás szempontjából releváns, a jövedelmet terhelő körülményekről a munkáltató köteles a hatóságot tájékoztatni.¹³⁶ Ezzel szemben az *ingófoglalás* már aktívabb eljárást igényel a hatóság oldalán. Gyakorlatilag a hatékony ingófoglalásnak előfeltétele helyszíni eljárás lefolytatása, amely adott esetben több helyszínt is jelenthet, ami nyilvánvalóan időigényes. Ennek alkalmazásával elsősorban az adós ingó vagyonának a feltérképezése, leltározása a cél. Ez az esetek jelentős részében nem könnyű feladat, hiszen az eljáró szervnek kell azt valószínűsíteni, hogy az adós birtokában lévő vagyontárgy egyben az adós tulajdonát is képezi, tehát végrehajtás alá vonható. Az ingóságok többségénél ez csak ügyféli nyilatkozatok alapján lehetséges, amelyek valós tartalma az eljárás ebben a szakaszában különösen megkérdőjelezhető. Ezért szerencsés, ha olyan ingóság képezi az eljárás tárgyát, amely tekintetében a tulajdoni viszonyok egyértelműbben igazolhatók, ilyenek például a gépjárművek. Tovább nehezítheti az eljárást az adós ügyfél magatartása, amely nem ritkán kényszercselekmények alkalmazását váltja ki.¹³⁷ Az ingó vagyon feltérképezését követően a hatóság jegyzőkönyvben rögzíti a feltérképezett ingó vagyont.¹³⁸ Az eljáró hatóságnak lehetősége van a jegyzőkönyv szerint lefoglalt ingó vagyont a kötelezett rendelkezése alól kivonni és azonnal elszállítani, aminek költségét a kötelezett viseli.¹³⁹ Fontos megjegyezni, hogy az elszállításnak nem jogi előfeltétele a *zár alá vétel* feltételeinek fennállása.¹⁴⁰

Az ingóvégrehajtás következő fázisa a lefoglalt ingóság értékesítése. Ezzel kapcsolatosan a hatóságnak értékbecslést kell végeznie, amely már a lefoglalásnál is irányadó. A becsérték egyrészt arra szolgál, hogy a lefoglalás a pénztartozás arányában történjen, másrészt alapul szolgálhat az értékesítés során is.¹⁴¹ Az ingóság értékesítése a jogszabályban

¹³⁵ Ket. 129. §, 131. § (1)–(3) bekezdés.

¹³⁶ Avt. 41. § (2) bekezdés.

¹³⁷ Az alkalmazható kényszercselekményeket a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény tartalmazza, amelyek között szerepel többek között a testi kényszer alkalmazásának lehetősége, vegyi eszköz, sokkoló eszköz, rendőrbot vagy más eszköz alkalmazásának lehetősége is.

¹³⁸ Vht. 88. § – foglalási jegyzőkönyv.

¹³⁹ Avt. 46. § (1) bekezdés.

¹⁴⁰ Vht. 105. § értelmében a zár alá vételnek előfeltétele annak valószínűsítése, hogy az adós az ingóság tekintetében fennálló megőrzési kötelezettségének nem tesz eleget.

¹⁴¹ Kúria 11.471/2012 sz. döntés; Vht. 140. § (1) bekezdés.

meghatározott helyszíneken, *árverés* formájában valósul meg.¹⁴² Ugyancsak nehezebb a jövedelemre vagy pénzügyi megtakarításra vezetett végrehajtási cselekményeknél az ingatlan-végrehajtás. Az ingatlan-végrehajtás az ingófogalasnál gyakran azért célszerűbb – legalábbis eljárástechnikai szempontból –, mert az ingatlan kapcsán fennálló jogok az ingatlan-nyilvántartáson keresztül jól feltérképezhetők. Nem a hatóságnak kell tehát azt eldönteni, sokszor bizonyítani, hogy a lefoglalt vagyontárgy kinek a tulajdona. Az ingatlan-végrehajtás esetén a végrehajtó hatóság az ingatlanügyi hatóságot megkeresi, amely soron kívül végrehajtási jogot jegyez be az ingatlan-nyilvántartásba az érintett ingatlanra vonatkozóan.¹⁴³ Ha esetleg az ingatlan-végrehajtásnak nincs helye, vagy az ingatlan értékesítése más jelzálogjoga okán az ingatlan-végrehajtás eredményét veszélyezteti, a hatóság jelzálogjogot jegyeztethet be az érintett ingatlan tekintetében, amely a végrehajtás során gyakorlatilag biztosítékként is szolgálhat. Ha ugyanis a végrehajtási jogot bejegyzik, a jelzálogjogosult követelése lejárttá válik, az ingatlan értékesítése bírósági végrehajtással történik meg, így könnyen elképzelhető, hogy az abból befolyt összegből a hatóság számlájára semmi sem kerül. Célszerű lehet ilyenkor tehát a végrehajtási jog helyett a jelzálogjog bejegyzését alkalmazni. Ez a szabály mindenesetre a hatóság mozgásterének bővítését teszi lehetővé egy konkrét ügy kapcsán, amitől a hatékonyság javulása várható. Az ingatlan értékesítése jellemzően árverésen történik. Az árverés idejéről – ingó és ingatlanra folytatott árverésről egyaránt – hirdetményt tesz közzé a hatóság. A meghatározott cselekményre irányuló végrehajtás esetében az adóhatóság jellemzően más hatóság megkeresése alapján jár el. Ilyenkor első lépésként a hatóság felhívja a kötelezettet a meghatározott cselekmény önkéntes teljesítésére, és ezzel egyidejűleg eljárási bírság kiszabását helyezi kilátásba. Ha a kötelezett nem teljesít, a hatóság dönt a kilátásba helyezett bírság kiszabásáról. A *bírságot* ismételten is kiszabhatja, jogi személy esetében a jogi személy mellett egyidejűleg a vezető tisztségviselőt is sújthatja. A bírság kiszabásának alternatívájaként, amennyiben az lehetséges, a hatóság a cselekményt hivatásos állományú tagján keresztül elvégeztetheti. A költségeket ilyen esetben a kötelezett viseli. Ha a meghatározott cselekmény elvégzéséhez olyan hatósági engedély vagy speciális szakértelem, eszköz szükséges, amellyel a hatóság nem rendelkezik, közreműködő szervezetet vesz igénybe. A felmerült költségeket természetesen ilyenkor is a kötelezett viseli. A meghatározott cselekmények végrehajtása során gyakorta komolyabb összegek megelőlegezésén múlik a végrehajtás eredményessége. Például épületek elbontása esetében. A hatóságnak komolyan mérlegelnie szükséges, hogy érdemes-e egyáltalán a cselekményt elvégeztetni, hiszen reális annak a veszélye, hogy a „befektetett” összeg soha nem térül meg.

Összességében elmondható, hogy a jog a legszélesebb eszközrendszert biztosítja a végrehajtási eljárásban. A *hatékonyság* követelményének a jogszabályok tehát gyakorlatilag eleget tesznek. Az ügyfél jogainak védelme oldaláról megvizsgálva az eszközrendszert a következőket állapíthatjuk meg. Gyakorlatilag minden egyes végrehajtási eszköz alkalmazásánál megjelenik a kötelezett ügyfél jogainak védelme. A meghatározott jövedelemre irányuló végrehajtás esetében a végrehajtás alapját csak az úgynevezett tiszta jövedelem képezi, amely az azt terhelő levonások után marad. Az így végrehajtás alá vonható jövedelem

¹⁴² Avt. 60. §.

¹⁴³ Az ingatlanfogalás esetén kérdésként merülhet fel, hogy az ingatlan mely alkotóelemei képezik a végrehajtás tárgyát, erre nézve iránymutatásul szolgálhat a Kúria. 7.266/2013 számú ítélete.

is csak meghatározott mértékben vonható végrehajtás alá.¹⁴⁴ Továbbá a kötelezett védelme érdekében mentes a végrehajtás alól a jövedelemnek az öregségi nyugdíj értékét meg nem haladó része. Ingóvégrehajtás esetén a törvény garanciális jelleggel meghatározza azon ingóságok körét, amelyek mentesülnek a végrehajtás alól.¹⁴⁵ Az ingóságok értékesítése során az adós meghatározhatja az ingóságok értékesítésének sorrendjét, ezáltal a számára szükséges ingóságok mentesülhetnek az árverés alól,¹⁴⁶ természetesen, ha a kielégítés az összes ingóság értékesítése előtt bekövetkezik. Természetes személyek esetében összefoglalóan azt lehet mondani, hogy a hétköznapi életvitelhez feltétlenül szükséges vagyontárgyak élveznek mentességet. Ezáltal is védi a törvény a kötelezettet az ellehetetlenülés bekövetkeztétől. Ingatlan-végrehajtás esetében általános garancia a lakhatásra szolgáló ingatlan védelme.¹⁴⁷ Másrészt az ingatlan árverése folyamán csak meghatározott értéken lehetséges az ingatlan értékesítése, ami kifejezetten a kötelezett érdekeinek védelmét szolgálja.¹⁴⁸ Meghatározott cselekmény végrehajtása esetében a fokozatosság kötelezttvédelmi eszköz, hiszen főszabály szerint először csak felhívást kap az a kötelezett, hogy a meghatározott cselekményt teljesítse. Összességében megállapítható, hogy a végrehajtás szabályozásában mindkét elvárás, a hatékonyságot és a kötelezetti védelmet is megfelelő hangsúllyal szabályozzák a jogszabályok.

A hatósági eljárás végrehajtási szakaszában is lehetőség van az eljárás felfüggesztésére. Ez lehetséges mind kérelemre, mind hivatalból.¹⁴⁹ Az eljárás felfüggesztésére vonatkozó szabályok annak függvényében alakulnak, hogy mi alapján indult végrehajtási eljárás. Ha a végrehajtási eljárásra azért kerül sor, mert az Ákr. alapján hozott döntésben foglaltaknak nem tett eleget a kötelezett, és ezért a végrehajtást elrendelő hatóság megkereséssel fordult a végrehajtást fogantatosító állami adóhatósághoz, a végrehajtás felfüggesztésére a végrehajtást elrendelő hatóság lesz jogosult az Ákr. szabályai szerint.¹⁵⁰ Ha a végrehajtás az állami adóhatóság saját jogán indul, a felfüggesztésre az Avt. szabályait kell alkalmazni.¹⁵¹ A felfüggesztés szabályai jellemzően a kötelezett érdekeinek védelmét szolgálják még akkor is, ha hivatalból történik az elrendelése.

A végrehajtási eljárásban is alapvető követelmény az eljárás végleges lezárásának az igénye. Ezt az időpontot egy hatósági döntéssel, végzéssel határozzák meg. Ezzel gyakorlatilag a hatóság a jogbiztonság követelményét elégíti ki. A jogrendszer működésével szemben alapvető követelmény, hogy minden eljárást lehetőleg minél hamarabb véglegesen lezárjanak. Ennek megfelelően a végrehajtás megszüntetése is történhet kérelemre és hivatalból is. A végrehajtás megszüntetésére alapvetően kétféle körülmény vezethet. Az egyik, hogy az eljárás elérte a célját, és a kötelezettséget teljesítette a kötelezett. A másik esetben a végrehajtás folytatásához valamely okból állami érdek már nem fűződik.¹⁵²

¹⁴⁴ Vht. 61. §.

¹⁴⁵ Vht. 90–96. §.

¹⁴⁶ Avt. 65. § (1) bekezdés.

¹⁴⁷ Avt. 52. §.

¹⁴⁸ Avt. 78. § (2) bekezdés; 84. §.

¹⁴⁹ A felfüggesztést elrendelő végzés tekintetében irányadó lehet a Legfelsőbb Bíróság 6.278/2011. számú ítélete.

¹⁵⁰ Ákr. 136. § – ebben az esetben a Vht. szabályait is megfelelően alkalmazni szükséges.

¹⁵¹ Avt. 15. §.

¹⁵² Ákr. 137. §; Avt. 18. §.

4. Konklúzió: a közigazgatási hatósági végrehajtási szabályok karakterisztikája¹⁵³

Ad a) A közigazgatási hatósági végrehajtási eljárás általános szabályainak normatív szabályozása az elmúlt hatvanegy év alatt folyamatos fejlődésen ment át, megpróbálva megfelelni az adott időszak társadalmi-gazdasági és jogalkalmazói elvárásainak, a rendszerváltást követően a jogállami szabályozás követelményeinek és az eljárásban érintett szervek és személyek jogaival és kötelezettségeivel kapcsolatos garanciális szabályozás iránti elvárásoknak. Ezt jól mutatja a végrehajtási eljárás szabályozásának mindenkorai terjedelme is: az Et. IX. Fejezetében – önálló fejezetet kapva – mindössze nyolc szakaszban tartalmazta a hatósági végrehajtási eljárás szabályait, az Áe. VIII. Fejezete már terjedelmileg jelentősen kibővítette a végrehajtási szabályokat, és a korábbi szabályok pontosításán kívül új jogintézményeket is nevesített, majd a Ket. újraszabályozva a közigazgatási hatósági eljárást, tovább bővítette azt, – az Áe. bevált rendelkezéseit átemelve – több lényeges változást hozott, és további új jogintézményeket vezetett be. Az Ákr. a jogalkalmazás során felmerült hiányzó szabályozás korrekcióján, a szükséges kodifikáción túl azonban az általános eljárási szabályok köréből kivette azokat a szabályokat, amelyek a Vht. szabályozási rendszerében szerepelnek, így az Ákr. már nem tartalmaz átfogó saját szabályozást, hanem csak az általános eljárási szabályokhoz és a jogorvoslati rendszerhez igazítva a Vht.-hez képest állapít meg speciális rendelkezéseket.

Mindazonáltal a törvényi szabályozás, az Et., az Áe., a Ket. és az Ákr. megtartotta azt a szabályozási koncepciót, amely szerint a végrehajtási eljárás az alapeljárástól és a jogorvoslati eljárástól elkülönülő, önálló sajátosságokkal rendelkező eljárási szakasz, amelyben az arra feljogosított szervek a jogszabályban meghatározott eljárási cselekmények fogantatásával állami kényszer alkalmazásával realizálják a végrehajtható közigazgatási döntésben megállapított kötelezettségek teljesülését. A közigazgatási hatósági eljárás hatékonyságát ugyanis nagymértékben meghatározza a hatósági döntések végrehajtása. Ezt mutatja az is, hogy a jogalkotó eljárási törvényről eljárási törvényre az elévülési idő változtatásával, mértékének csökkentésével a végrehajtási eljárásban közreműködő szerveket aktívabb és hatékonyabb eljárási cselekményekre kívánja ösztönözni. Mindezt úgy, hogy eleget tesz annak a jogállami követelménynek, hogy a végrehajtható döntésben megállapított kötelezettség teljesítése kikényszerítésének rögzített időkorlátja is legyen.

Ugyancsak az eljárási törvényeken átívelő jogalkotói szándék, hogy a hatósági végrehajtási eljárás célja a hatósági eljárásban: a törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén állami kényszerrel is el kell érni, hogy a hatóság döntésével pénzfizetésre vagy egyéb magatartásra kötelezett ügyfél e kötelezettségének eleget tegyen, továbbá a végrehajtási eljárás nem zárja ki, hogy a kötelezett az eljárás időtartama alatt önkéntesen is teljesíthessen. E jogalkotói szándék háttere, hogy a hatósági döntésekben előírtak törvényes kikényszerítése érdekében alkalmazható végrehajtási jog bizonytalansága vagy erőtlensége a hatósági döntések tekintélyének erodálásához, jogbizonytalansághoz, továbbá a végrehajtást kérő alapjogainak sérelméhez vezethet.

Ugyanakkor azt is meg kell állapítanunk, hogy míg az Et. és az Áe. szabályai egységes koncepciók mentén lettek hatálybalépésük után esetenként korrigálva, ugyanez a Ket.-re már

¹⁵³ A fejezet Ad a) pontja Gyergyák Ferenc, Ad b) pontja Kiss Rebeka írása.

nem mondható el, többször esett át koncepciók változtatásokon. Azonban e változtatások alapvetően nem a végrehajtásra vonatkozó szabályozást érintették. (Az Ákr. esetében – jelenleg még a hatálybalépése óta eltelt relatíve kevés idő miatt – még nem is kerülhetett sor koncepcionális módosításra.)

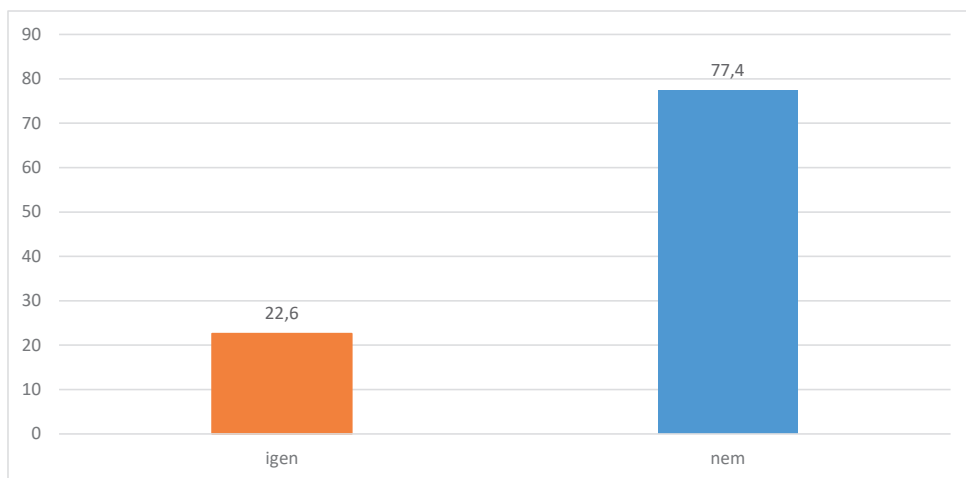
Mint ahogy korábban az Áe. és a Ket. szabályrendszerében sem csak az eljárási törvények vonatkoztak a végrehajtási eljárásban az eljárásban alkalmazható jogintézményekre, az egyes eljárási cselekményekre, az Ákr. is megőrizte e szabályozási megoldást. A végrehajtás továbbra is több jogágot érintő terület, amelynek a közigazgatási hatósági végrehajtás annak egyik részeként értelmezhető. Ennek eredményeként a közigazgatási hatósági végrehajtható döntések esetében a végrehajtási eljárásban egyidejűleg több jogszabály (Ákr., Vht., Art., Avt.) rendelkezéseinek alkalmazására is sor kerülhet. E megoldással a jogalkotói szándék az, hogy a közigazgatási hatósági általános eljárási szabályok a végrehajtásra vonatkozóan csak olyan szabályokat állapítsanak meg, amelyek a Vht.-tól való eltérést igénylik, és így a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozóan a Vht. háttérjogszabályként funkcionál.

A Ket.-tel bevezetni szándékozott, de végül is meg nem valósult végrehajtó szolgálat helyett a végrehajtási eljárások hatékonyságának és eredményességének növelését a jogalkotó úgy kívánta megoldani az Ákr.-rel érintett eljárásokban, hogy általános végrehajtást foganatosító szervként az Ákr. 134. § (1) bekezdése alapján az állami adóhatóságot jelölje ki. Ezzel a jogalkotó egy olyan szervezetre bízta a hatósági döntések végrehajtását, amely mind a személyi állományát, mind a tárgyi feltételeit tekintve a korábbi megoldásokkal szemben hatékonyabban képes a végrehajtási cselekmények ellátására. Az Ákr. hatálybalépése óta eltelt – a kézirat lezárásáig – közel fél év időtartam még nem elegendő ahhoz, hogy e megoldás eredményességéről megalapozott véleményt nyilváníthassanak a szerzők. Annyi azonban ezen időszak alatt is érzékelhető volt, hogy a jogalkalmazók körében még jelentős jogbizonytalanság van abban, hogy milyen esetekben és milyen eljárási rendben kell az állami adóhatósághoz fordulniuk a végrehajtás foganatosítása érdekében.

Ad b) A kérdőívben a IX. részhez feltett három kérdés arra irányult, hogy választ kapjunk arra, hogy az Ákr. végrehajtásra vonatkozó szabályai valóban megfelelnek-e az Indokolásban meghatározott célkitűzéseknek.

Az első kérdésre beérkezett válaszok arányából kitűnik, hogy a válaszadók jelentős többsége munkája során nem lát el feladatokat a végrehajtási eljárásokban.

A válaszok megoszlásának aránya a következőképpen alakult:

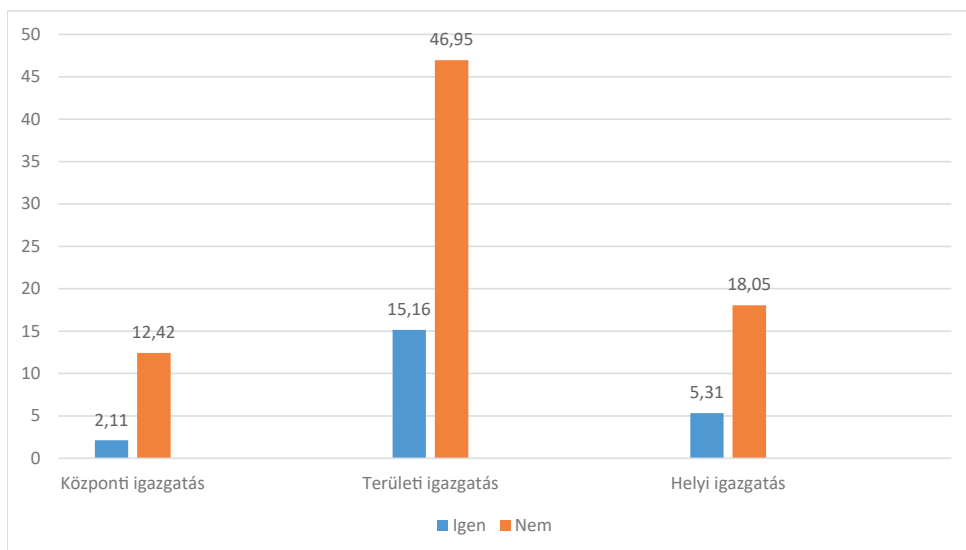


28. ábra

A felmérés kérdése: Munkája során van Önnek feladata végrehajtási eljárásokban? (%)

Forrás: a szerző szerkesztése

A fentiek alapján megállapítható, hogy az ügyintézőknek viszonylag kevés a feladatuk a végrehajtási eljárással kapcsolatban, ami főként az eljárási szakasz rendeltetéséből, nem szükségképpen voltából fakad.



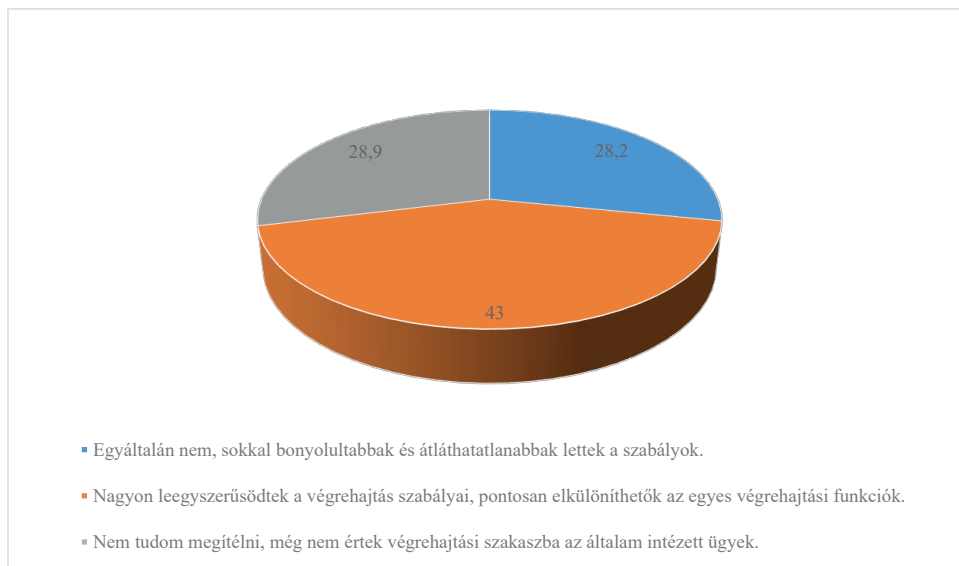
29. ábra

A felmérés kérdése: Munkája során van Önnek feladata végrehajtási eljárásokban? (%)

Forrás: a szerző szerkesztése

Magát a kérdést állapotfelmérő jelleggel tettük fel, és nem az Ákr. szabályozási módjának hatékonyságára irányult.

A kérdőívben feltett második kérdés arra irányult, hogy összességében átláthatóak-e a végrehajtás szabályai a jelenlegi szabályozás szerint.



30. ábra

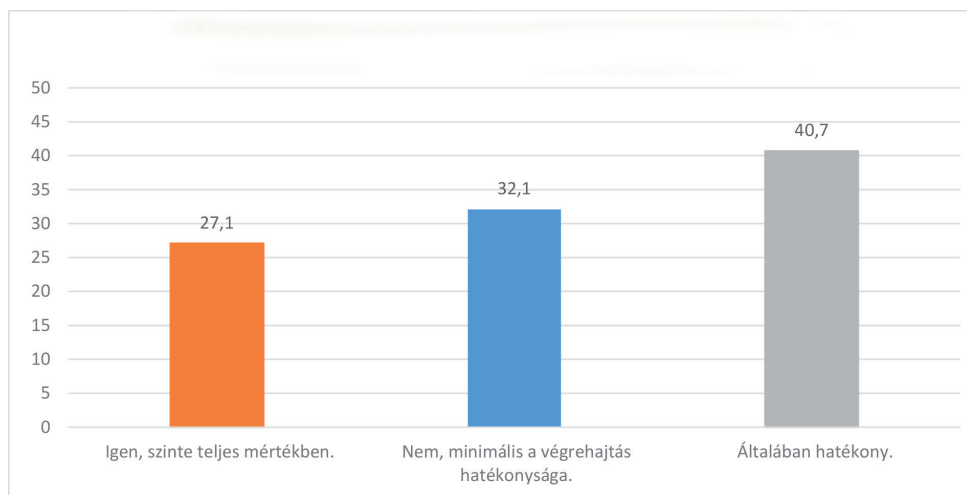
A felmérés kérdése: Átláthatóak-e a végrehajtás jelenlegi szabályai (%)

Forrás: a szerző szerkesztése

A válaszokból kitűnik, hogy az Ákr. valóban le tudta egyszerűsíteni és átláthatóbbá tudta tenni a végrehajtási eljárást azzal, hogy a már említett módon nem tartalmaz a hatósági döntések végrehajtására vonatkozó átfogó, saját szabályozást, hanem az általános eljárási szabályokhoz és a Vht.-hez képest állapít meg végrehajtás-specifikus rendelkezéseket.

Összességében elmondható az, hogy a végrehajtásra vonatkozó szabályok az Ákr.-ben letisztultak, világosak és érthetőek.

A végrehajtáshoz kapcsolódó harmadik kérdéssel arra kerestük a választ, hogy a tisztviselők szerint tudja-e a hatóság érvényesíteni az állami igényt.



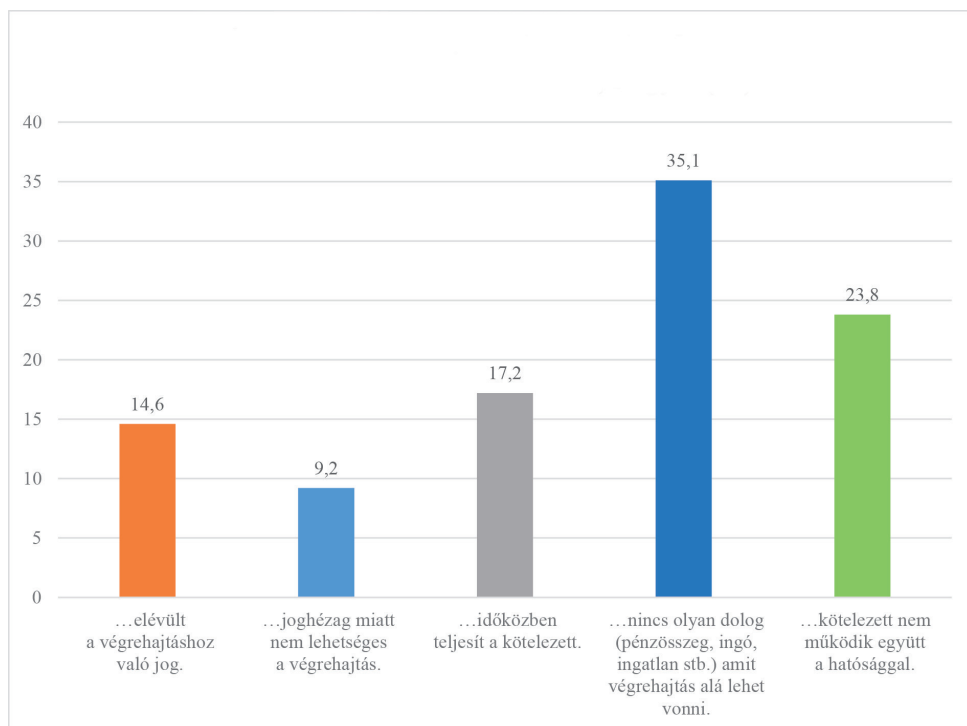
31. ábra

A felmérés kérdése: Ön szerint hatékony az állami végrehajtás? (%)

Forrás: a szerző szerkesztése

A válaszadók 27,1%-a szerint hatékony az állami végrehajtás. Egyértelműen látszik a végrehajtással kapcsolatban feltett kérdésekre érkező válaszokból, hogy a tisztviselők sikeres és többnyire előnyös megoldásnak találják az Ákr. újítását, amellyel a NAV-ot jelöli ki a törvény a végrehajtás általános fogatosítójaként.

A válaszlehetőségek közül a harmadik lehetőség megjelölése esetén lehetőség volt a hatékonyság hiányának hátterében álló probléma vagy problémák megjelölésére is.



32. ábra

A felmérés kérdése: Általában hatékony az állami végrehajtás, ha nem arra vezethető vissza, hogy... (%)

Forrás: a szerző szerkesztése

Fontos kiemelni azt, hogy ebben az esetben *alapvetően hatékonynak* vélik a válaszadók *az állami végrehajtást*, így nem hasonlítható össze az itt kiválasztható öt probléma azokkal az okokkal, amelyek azt támasztják alá, hogy nem tudja a hatóság az állami igényt érvényesíteni.

A végrehajtási eljáráshoz kapcsolódó válaszok kiértékelése kapcsán megállapítható, hogy az Ákr. átfogóan alkalmazható, rövidebb és átláthatóbb közigazgatási eljárásrendet teremtett meg a végrehajtási eljárás vonatkozásában. Azonban azzal, hogy az Ákr. kizárólag az általános szabályokat állapítja meg, nem elég csupán az Ákr. végrehajtási eljárásra vonatkozó rendelkezéseit áthatóan ismerni, hanem feltétlenül fontos, hogy az ügyintézők tisztában legyenek minden olyan ágazati szabályozóval, amelyek eljárásaik során a végrehajtási eljáráshoz kapcsolódnak.