

Közigazgatási szakvizsga



Hetedik, hatályosított kiadás

ÁLTALÁNOS KÖZIGAZGATÁSI ISMERETEK

II. modul: Jogalkotási
és jogalkalmazási ismeretek



A Nemzeti Közzolgálati Egyetem kiadványa.



Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2021

A tananyagot megalapozó tanulmány megalkotásában közreműködött:

Dr. Gyergyák Ferenc
Dr. Bende-Szabó Gábor

Szerzők:

1–2. fejezet: Dr. Téglási András
3. fejezet: Dr. Gáva Krisztián
4–5. fejezet: Dr. Boros Anita

Szakmai lektorok:

1–2. fejezet: Dr. Balogh-Békési Nóra
3. fejezet: Dr. Salgó László
4–5. fejezet: Dr. Belányi Márta

A hatályosítást 2021-ben végezte:

Fazekas János

A hatályosítás szakmai lektora:

Dr. Vitál-Eigner Beáta

Hetedik, az Alaptörvény értékeivel kiegészített kiadás

Az Alaptörvény értékeit tartalmazó szövegdoz szerzői:

Dr. Gáva Krisztián
Dr. Smuk Péter
Dr. Téglási András

A kézirat lezárásának dátuma:

2021. február 01.

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

TARTALOM

1. A JOGALKOTÁS TARTALMI KÉRDÉSEI	5
1.1. TÁRSADALMI NORMÁK – ERKÖLCSI NORMÁK – JOGI NORMÁK	5
1.1.1. A TÁRSADALMI NORMÁK	5
1.1.2. AZ ERKÖLCSI NORMÁK	6
1.1.3. A JOGI NORMÁK	6
2. MAGYARORSZÁG JOGFORRÁSI RENDSZERE	9
2.1. MAGYARORSZÁG BELSŐ JOGFORRÁSI RENDSZERE	10
2.1.1. AZ ALAPTÖRVÉNY ÉS AZ ALAPTÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSA	10
2.1.2. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI	11
2.1.3. A JOGSZABÁLYOK	13
2.1.4. A KÚRIA ÁLTAL ALKOTOTT KÖTELEZŐ JOGFORRÁSOK	18
2.1.5. A BELSŐ JOG TOVÁBBI, SAJÁTOS FORRÁSAI	19
2.1.6. A KÖZJOGI SZERVEZETSZABÁLYOZÓ ESZKÖZÖK	21
2.2. A NEMZETKÖZI JOG	23
2.3. AZ EURÓPAI UNIÓ JOGA	24
2.4. A JOGALKOTÁSRÓL SZÓLÓ 2010. ÉVI CXXX. TÖRVÉNY (JAT.) LEGFONTOSABB RENDELKEZÉSEI	25
2.4.1. A JOGSZABÁLYOK ÉRVÉNYESSÉGE	25
2.4.2. A JOGSZABÁLYOK HATÁLYA	27
2.4.3. A JOGSZABÁLYALKOTÁS ALAPVETŐ KÖVETELMÉNYEI AZ ALKOTMÁNY- BÍRÓSÁG GYAKORLATA ÉS A JOGALKOTÁSI TÖRVÉNY ALAPJÁN	30
2.4.4. A JOGSZABÁLYOK MÓDOSÍTÁSÁRA VONATKOZÓ LEGFONTOSABB RENDELKEZÉSEK ÉS A SZABÁLYOZÁSI ÁTMENET	32
3. A JOGALKOTÁSI ELJÁRÁS ÉS JOGSZABÁLYSZERKESZTÉSI ISMERETEK	34
3.1. A JOGALKOTÁSI ELJÁRÁS	34
3.1.1. A JOGALKOTÁS TERVEZÉSE, A JOGSZABÁLYTERVEZET ELKÉSZÍTÉSE	34
3.1.2. A JOGSZABÁLYTERVEZETEK VÉLEMÉNYEZÉSÉRE VONATKOZÓ ÁLTALÁNOS SZABÁLYOK	36
3.1.3. A KORMÁNY DÖNTÉSEINEK ELŐKÉSZÍTÉSE	37
3.1.4. A JOGSZABÁLYOK KIHIRDETÉSE, A HIVATALOS LAP	41
3.2. A JOGSZABÁLYOK HATÁLYOSULÁSÁNAK VIZSGÁLATA	43
3.3. A DEREGULÁCIÓ – A JOGRENDSZER FOLYAMATOS FELÜLVIZSGÁLATA	44
3.4. JOGSZABÁLYSZERKESZTÉSI ISMERETEK	45
3.4.1. ÁLTALÁNOS KÖVETELMÉNYEK	45
3.4.2. A JOGSZABÁLY MEGJELÖLÉSE, HIVATKOZÁSOK	46
3.4.3. A JOGSZABÁLY TAGOLÁSA	49
4. ÁLTALÁNOS JOGALKALMAZÁSI ISMERETEK	57
4.1. A JOGALKALMAZÓ TEVÉKENYSÉG FAJTÁI	57
4.2. A JOGALKALMAZÁS SZERVEI	58
4.3. A JOGALKALMAZÁS FOLYAMATA	58

5. A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁS	60
5.1. A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁS ÉS ELJÁRÁSJOG FOGALMA, ALAPINTÉZMÉNYEI	60
5.1.1. A KÖZIGAZGATÁSI (HATÓSÁGI) ELJÁRÁS RENDSZERTANI JELLEMZŐI	60
5.1.2. A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁS ÉS ELJÁRÁSJOG FOGALMA	62
5.2. AZ ÁLTALÁNOS KÖZIGAZGATÁSI RENDTARTÁSRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY, ANNAK ALAPELVEI ÉS HATÁLYA	63
5.2.1. AZ ÁKR. MEGALKOTÁSÁNAK ELŐZMÉNYEI	63
5.2.2. AZ ÁKR. ALAPELVEI	67
5.2.3. AZ ÁKR. HATÁLYA	73
5.3. ALAPVETŐ RENDELKEZÉSEK AZ ÁKR.-BEN	77
5.3.1. A HATÁSKÖR, ILLETÉKESSÉG SZABÁLYAI	77
5.3.2. A KIZÁRÁS SZABÁLYAI	80
5.3.3. A KAPCSOLATTARTÁS SZABÁLYAI ÉS AZ ADATKEZELÉS	82
5.3.4. A KISKORÚ, A CSELEKVŐKÉPTLEN ÉS A CSELEKVŐKÉPESSÉGÉBEN RÉSZLEGESEN KORLÁTOZOTT NAGYKORÚ, VALAMINT A FOGYATÉKOSSÁGGAL ÉLŐ SZEMÉLY ELJÁRÁSI VÉDELME	83
5.3.5. A NYELVHASZNÁLAT SZABÁLYAI	85
5.3.6. A KÉPVISELET SZABÁLYAI	86
5.4. A KÉRELEMRE INDULÓ HATÓSÁGI ELJÁRÁS SZABÁLYAI	88
5.4.1. A KÉRELEMRE VONATKOZÓ SZABÁLYOK	88
5.4.2. A SOMMÁS ELJÁRÁS ÉS A TELJES ELJÁRÁS	93
5.4.3. AZ ELJÁRÁS FELFÜGGESZTÉSE, SZÜNETELÉSE, MEGSZÜNTETÉSE	95
5.4.4. AZ ÜGYINTÉZÉSI HATÁRIDŐ ÉS A HATÁRIDŐ SZÁMÍTÁSA	96
5.4.5. A SZAKHATÓSÁG KÖZREMŰKÖDÉSE	98
5.4.6. A TÉNYÁLLÁS TISZTÁZÁSA ÉS A BIZONYÍTÁS	101
5.5. A HATÓSÁG DÖNTÉSEI	112
5.5.1. A HATÁROZAT ÉS A VÉGZÉS	113
5.5.2. A HATÓSÁG DÖNTÉSÉNEK VÉGLEGESSÉGE	115
5.5.3. AZ EGYEZSÉG JÓVÁHAGYÁSA ÉS AZ AZONNALI VÉGREHAJTHATÓSÁG	116
5.5.4. A DÖNTÉS KÖZLÉSE	116
5.5.5. A DÖNTÉS KIJAVÍTÁSA ÉS KIEGÉSZÍTÉSE	119
5.5.6. A HATÓSÁGI SZERZŐDÉS	119
5.6. HATÓSÁGI BIZONYÍTVÁNY, IGAZOLVÁNY ÉS NYILVÁNTARTÁS	121
5.7. A HATÓSÁGI ELLENŐRZÉS	124
5.8. A HIVATALBÓLI ELJÁRÁS ÉS EGYES HATÓSÁGI INTÉZKEDÉSEK KÜLÖNÖS SZABÁLYAI	127
5.9. JOGORVOSLATOK A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁSBAN	131
5.9.1. A KÉRELEMRE INDULÓ JOGORVOSLATOK	133
5.9.2. A HIVATALBÓL INDULÓ JOGORVOSLATOK	142
5.10. AZ ELJÁRÁSI KÖLTSÉG	145
5.11. A VÉGREHAJTÁS	147

1. A JOGALKOTÁS TARTALMI KÉRDÉSEI¹

1.1. TÁRSADALMI NORMÁK – ERKÖLCSI NORMÁK – JOGI NORMÁK

1.1.1. A TÁRSADALMI NORMÁK

Amióta létezik társadalmi együttélés, azóta szabályozzák **normák (magatartási szabályok)**. Minden közösségnek vannak olyan társadalmi normái, magatartási szabályai, amelyek egy bizonyos magatartást előírnak, megengednek, illetőleg megtiltanak az adott közösség tagjai számára, és amelyek be nem tartását a közösség szankcionálja.

A **társadalmi normák** egy adott közösség egységének megteremtése érdekében az alábbi funkciókat töltik be:

- magatartásmintát nyújtanak a társadalom tagjai számára, előírják, hogy adott esetben mi a követendő magatartás;
- közreműködnek a társadalom tagjai között keletkezett konfliktusok rendezésében;
- lehetővé teszik mások magatartásának az értékelését;
- lehetővé teszik mások magatartásának a kiszámíthatóságát; a normába foglalt magatartás így kalkulálhatóvá válik.

Ahhoz, hogy a társadalmi norma ezt a közösségteremtő feladatát teljesíteni tudja, alapvetően **három elem** megléte szükséges:

1. a magatartás megjelölése;
2. a magatartás normatív minősítése, vagyis tilossá, kötelezővé vagy megengedetté nyilvánítása;
3. a következmények előírása, amely valamely előírás követését honoráló előny kilátásba helyezésében, vagy szankció (büntetés) meghatározásában ölthet testet.

A társadalmi normák legfontosabb **sajátosságai**:

- *magatartásmintát* tartalmaznak, így befolyásolják az emberek viselkedését;
- *tartós időbeli érvényesség*: ismétlődő helyzetben ismétlődő magatartásra köteleznek;
- *általánosság*: általánosan megfogalmazott és általánosan követendő előírásokat, magatartásmintákat jelentenek;
- formai elemük a *szankció*; vagyis a normasértés esetére kilátásba helyezett, a normasértő személy számára hátrányos következmény előírása.

¹ Az 1. fejezet a következő kiadvány alapján készült: *Közigazgatási szakvizsga. Általános közigazgatási ismeretek. II. modul: Jogalkotási és jogalkalmazási ismeretek*. A tananyagot megalapozó tanulmány megalkotásában közreműködött: dr. Gyergyák Ferenc, dr. Bende-Szabó Gábor. A tananyag hatályosításában közreműködött: dr. Gyergyák Ferenc, Szöllősiné dr. Csepeli Ágota, dr. Seereiner Imre Alfonz, dr. Borbás Beatrix, Szmétana György Tibor, dr. Szabó Zsuzsanna, dr. Boros Anita, dr. Balla Zoltán, Nemzeti Közszerológiai és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2014.

1.1.2. AZ ERKÖLCSI NORMÁK

A társadalmi normák sajátos csoportját képezik az erkölcsi normák, amelyek szintén a társadalmi viszonyokat szabályozzák.

Az erkölcsi kényszer súlya, szigora általában enyhébb a jogi kényszeréhez képest. A kényszerszerű alkalmazó tényező szempontjából az erkölcs túlnyomórészt nem formális, azaz érvényesítéséről nem valamilyen társadalmi szervezet gondoskodik. Tipikus megnyilvánulási formája a megvetés, a közvélemény elítélő állásfoglalása, rosszzallása. Az erkölcs normái a megfogalmazás pontosságára, a követelmények általánosságára és egységessége tekintetében messze a jogi normák mögött maradnak.

Az emberek, embercsoportok közötti viszonyokat nem szabályozzák minden területen és minden részletükben jogi szabályok, minthogy számos területen indokolatlannak mutatkozik a társadalmi viszonyok alakulásába való állami beavatkozás. Számos olyan területe van a társadalmi együttélésnek, ahol a jogi és erkölcsi norma helyenként egymást kiegészítő módon, helyenként párhuzamosan, megint máshelyütt egymással ellentétesen szabályoz. Ezek az eltérések egy közösségen belül egymással kölcsönhatásra lépve erősíthetők, illetve gyengíthetők a jog és az erkölcs által diktált magatartási szabályok érvényesülését.

Abban az esetben, ha a társadalmi és erkölcsi normák nem elegendők ahhoz, hogy valamely magatartás tanúsítását vagy az attól való tartózkodást biztosíthassák, szükségképpen felmerül az állami-közhatalmi kényszer által garantált jogi szabályozás iránti igény. Az ehhez tapadó kényszer és szankció markáns biztosítékaivá lesznek ilyenkor annak, hogy a kötelezett jogkövető magatartást tanúsítson.

1.1.3. A JOGI NORMÁK

A jogi normák – mint a társadalmi normák egy csoportja – az állam megjelenésével jöhettek létre, és a társadalmi normák általános kategóriájához képest rendelkeznek bizonyos csak rájuk **jellemző sajátosságokkal**:

- *Csak jogalkotási hatáskörrel felruházott állami szervek alkotják.* A jogi normák keletkezése mindig állami, közhatalmi szervekhez kötődik, azokat az állam, illetőleg a közhatalom bocsátja ki vagy ismeri el.
- Szigorúan meghatározott *eljárási rendben jönnek létre*, amelynek betartása a jogi norma érvényességének feltétele.
- *A társadalom minden tagja számára kötelezőek.* A jogon kívüli magatartási szabályok (társadalmi, erkölcsi normák) ezzel szemben a társadalomban differenciáltan érvényesülnek, és betartásuk is többnyire az emberek önkéntes akaratelhatározásán alapul.
- Érvényesülésüket végső soron az állam kényszerítő ereje biztosítja, megsértésük esetén *állami kényszer* biztosítja a hozzájuk fűzött szankciókat, akár az állami erőszakos szervek (pl. rendőrség) fizikai erőszak-alkalmazása mellett.



Az Alaptörvény és a jogszabályok érvényre juttatása érdekében kényszer alkalmazására az állam jogosult [C) cikk (3) bekezdés].

Demokratikus és alkotmányos rendszerekben az erőszak a társadalmi folyamatokban nem kaphat szerepet, noha szociológiai tény, hogy az erőszak (bűnözéssel, terrorizmussal, háborúval kapcsolatos) formái léteznek. Az állami autoritás a társadalom és egyes tagjainak védelme érdekében, továbbá a jogrendszer (szankcióinak) hatékonysága érdekében végső soron kényszeralkalmazására is feljogosított. A szuverén közhatalom lényege, hogy a joghatállyal bíró szabályok (jogalkalmazói döntések és azok végrehajtása útján való) érvényesülését ki tudja kényszeríteni. Ez az egyetlen kényszer, amely legálisnak tekinthető, és amelynek monopóliumával csak az állam bírhat, más társadalmi csoport (maffia, stb.) nem. Max Weber szavaival élve: „az üzemmént működő politikai intézményt államnak nevezzük, ha és amennyiben igazgatási csoportja a rend érvényre juttatásában eredményesen alkalmazza a legitim fizikai kényszer monopóliumát”.

Korábbi alkotmányunk explicit módon nem tartalmazta ezt a szabályt, csak a jogállamiság fogalmi elemeként volt értelmezhető.

A jogi norma fogalmát a következők szerint határozhatjuk meg.

A **jog**:

- a személyek (jogalanyok) viselkedésére vonatkozó,
- az állam által alkotott, de legalább az állam által elismert és
- az állam által végső soron kikényszerített,
- kötelező
- magatartási szabályok összessége.²

A fogalmi elemek értelmezése keretében kiemeljük, hogy *állam* vagy *közhatalom* alatt a szóban forgó állam mindenkor alkotmányos berendezkedésében a közhatalmi szerveket értjük, a *magatartási szabály általánossága* pedig azt jelenti, hogy a jogi normák az emberek egy kisebb-nagyobb csoportjára nézve – és a csoporton belül megkülönböztetés nélkül mindenkire nézve – általános normaként szabályoznak.

A szabályozás mindig *absztrakt módon valósul meg* – ez azt jelenti, hogy a jogalkotó általában törekszik a tipikus, az együttélés során gyakorta előforduló élethelyzetek, típusmagatartások szabályozására.

A **jogi normák** szerkezetükre nézve **három elemből állnak**:

1. tényállás (hipotézis),
2. rendelkezés (diszpozíció),
3. joghátrány (szankció).

1. Az első szerkezeti elem a **hipotézis** vagy feltétel. Ez az elem egy olyan tényállást jelöl, amely bekövetkezése esetén a jogalkotó egy meghatározott magatartást ír elő vagy tilt meg. A magatartás pontos, részletes körbeírása fontos feladata a hipotézisnek. Jó példa erre a „Ne ölj!” erkölcsi norma és a büntetőjogi tényállás összehasonlítása, hiszen az „Aki mást megöl...” megfogalmazás sokkal pontosabb meghatározást tesz lehetővé a jogalkotó számára, ti. az ehhez köthető további részek is fontosak: „...bűncselekményt követ el” (ez a magatartás *minősítése*) és „...szabadságvesztéssel büntethető” (ez a *szankció*).
2. A jogi norma második szerkezeti eleme a **diszpozíció**, a rendelkezés, amely tartalmazza azt a magatartást, amelyet a jogalkotó a hipotézisben körülírt tényállás megvalósulása esetére ír elő.

² Patyi András, Varga Zs. András: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*, Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2012, 85–86.

Amennyiben tehát megvalósul a hipotézis, úgy a diszpozícióban előírtakat kell, illetőleg lehet, vagy akár tilos alkalmazni. Ez alapján a rendelkező rész három típusba sorolható:

- **pozitív parancs:** ebben az esetben a jogi norma címzettjének valamilyen aktív, tevőleges magatartást kell kifejeznie;
- **negatív parancs:** a jogi norma címzettje számára valamilyen tiltást, tartózkodást ír elő;
- **a felhatalmazást** tartalmazó rész lehetőséget biztosít a jogalanyoknak.

A parancsoló, illetve tiltó rendelkezés összefoglalóan kényszerítő, azaz kógens, míg a megengedő diszpozitív jellegű. A diszpozitív jellegű szabályok esetén tehát el lehet térni a jogszabály rendelkező részében foglaltaktól, vagyis a diszpozitív szabályokat akkor kell alkalmazni, ha a jogalanyok – konszenzussal – attól eltérő rendelkezésben nem állapodnak meg.

3. A harmadik elem a jogkövetkezmény, a **szankció**, amely alapvetően a hipotézisben és a diszpozícióban körülírt magatartáshoz rendelt állami magatartást jelöli.

A szankció alapvetően háromféle lehet:

- **vagyoni szankció:** a jogsértő vagyonával szemben alkalmazott hátrány,
- **személyi szankció:** a jogsértő személyével szemben alkalmazott hátrány,
- **érvénytelenségi szankció:** a jogszabállyal ellentétes magatartás nem jár a kívánt joghatással.

2. MAGYARORSZÁG JOGFORRÁSI RENDSZERE³

A jogforrások egyrészt azt határozzák meg, hogy a jogi rendelkezések honnan erednek, mely testületek és szervek alkotják meg ezeket (pl. az Országgyűlés vagy a Kormány), másrészt hogy honnan ismerhetők meg ezek a rendelkezések.⁴ Azaz a jogforrások egyrészt normákat kibocsátó döntési formák,⁵ másrészt a jogalkotó hatáskört és annak gyakorlását, a jogalkotási eljárást, a jogalkotó ténytet is jelentik.^{6,7} Ez alapján megkülönböztethetünk **belső (anyag)** jogforrást, amely a normát létrehozó jogalkotó szervet jelenti, és **külső (alaki)** jogforrást, vagyis az alkotott norma megjelenési formáját.⁷

A **belső jogforrás** tehát azt a személyt vagy szervezetet jelenti, aki/amely egy meghatározott formát öltő jogi normát jogosult kiadni.⁸ (Így például Magyarországon belső jogforrásnak tekintjük az állampolgárokra kötelező magatartási szabályt előíró szerveket, úgymint az Országgyűlés, a Kormány, a Magyar Nemzeti Bank elnöke, a Kormány tagjai, az önálló szabályozó szerv vezetője és a helyi önkormányzat képviselő-testülete.)

A **külső jogforrás** az a tárgyasult forma, amely érzékelhetővé, ezáltal felfoghatóvá teszi a magatartási szabályokat (normákat).⁹

A magyar jogrendszer három jogrend forrásaiból épül fel:

1. a hazai, belső (magyar) jog,
2. a nemzetközi jog,
3. az Európai Unió jogrendje.

Kérdés, hogy a három jogrend hogyan viszonyul egymáshoz. A **nemzetközi jogrend** Magyarországon is hatályos része a transzformáció révén beépül a hazai jogrendbe.¹⁰ Ugyanez mondható el az **Európai Unió elsődleges jogforrásairól**. Az **Európai Unió másodlagos jogforrásai** önálló, a belső (hazai) joggal nem keveredő jogrendet alkotnak, és a belső (hazai) jogrend fölött állnak.¹¹

A továbbiakban ezt a három jogrendet ismertetjük külön-külön.

³ A 2. fejezet a következő kiadvány alapján készült: *Közigazgatási szakvizsga. Általános közigazgatási ismeretek. II. modul...*, i. m. Cserny Ákos, Téglási András: *A jogforrási rendszer elemei, közjogi szervezetszabályozó eszközök*, Nemzeti Közszerológati Egyetem Vezető- és Továbbképzési Intézet, Budapest, 2014.

⁴ Pokol Béla: *Jogi alaptan*, Rejtjel, Budapest, 2000, 46.

⁵ Pokol Béla: *Jogi alaptan*, Rejtjel, Budapest, 2000, 47.

⁶ 121/2009. (XII. 17.) AB határozat.

⁷ 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [155].

⁸ Patyi András, Varga Zs. András: i. m., 86.

⁹ Patyi András, Varga Zs. András: i. m. 87.

¹⁰ Patyi András, Varga Zs. András: i. m. 99.

¹¹ Uo.

2.1. MAGYARORSZÁG BELSŐ JOGFORRÁSI RENDSZERE

Magyarország belső jogforrási rendszere zárt rendszert alkot és **hierarchikus** rendbe rendeződik. Ezen belül meg kell különböztetni a „**jogforrási hierarchiát**” és a „**jogszabályi hierarchiát**”.

A **jogforrási hierarchia** szélesebb kategória, mint a jogszabályok hierarchiája. A jogforrási hierarchia az adott állam összes jogforrásának egymáshoz való viszonyát igyekszik meghatározni.

A **jogszabályok hierarchiája** csak a jogalkotó szervek által alkotott jogszabályok közötti viszonyt rendezi. A jogszabályi hierarchia lényege, hogy a hierarchia alacsonyabb szintjén álló jogszabály nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal. A jogalkotás számára ez azért fontos, mert egy adott jogszabály megalkotásánál tartalmi szempontból *figyelembe kell venni az éppen születő jogszabálynál magasabb szintű normák tartalmát, mert az alacsonyabb rendű szabály nem lehet azzal ellentétes tartalmú.* Amennyiben ilyen eset előfordul, az a jogszabály érvénytelenségéhez vezet. (A jogszabályok érvényességéről lásd a 2.1.3.5. részt.)

A magyar jogrendben a **jogforrások élén az Alaptörvény áll.** Az Alaptörvény a jogrendszer alapjaként önálló, sajátos jogforrásnak minősül, önmagát nem tekinti jogszabálynak. Az Alaptörvény – saját magáról, mind a jogrendszer alapjáról – kimondja, hogy az Alaptörvény helyezkedik el az egész jogrendszer élén, lévén, hogy *egy jogszabály sem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.*¹²

A jogforrások közül a **jogszabályok hierarchikus** viszonyát az **Alaptörvény** állapítja meg, amikor rögzíti, hogy mely jogszabály nem lehet ellentétes egyes más jogszabályokkal.¹³

Ennek alapján a magyar jogszabályok között a **következő hierarchia érvényesül** (felülről lefelé haladva):

- törvények,
- a Kormány rendelete, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete,
- a Kormány tagjainak rendelete,
- az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendeletei,
- a helyi önkormányzat rendelete.

2.1.1. AZ ALAPTÖRVÉNY ÉS AZ ALAPTÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSA

Az államban a jog elsődleges forrása az **alkotmány**,¹⁴ amely a hatályos jogrendszerünkben nem más, mint a 2012. január 1. óta hatályban lévő **Magyarország Alaptörvénye**. Az Alaptörvényt tehát Magyarország írott (kartális) alkotmányának tekintjük.

Az alkotmányozó az „Alaptörvény” elnevezéssel a jogrendszer alapját képező kartális alkotmányra kívánt utalni, megkülönböztetve ezt az „alkotmány” szó eredeti, magyar jogi hagyomány szerint fogalmától, az ún. történeti alkotmánytól. Az alkotmányozó tehát az Alaptörvény elnevezéssel azt akarta hangsúlyozni, hogy ez az Alaptörvény az ezeréves történettel rendelkező magyar történeti alkotmányunknak csak egy része, hiszen a történeti alkotmányunk több dokumentumból, szokásból áll(t) össze, míg az „Alaptörvény” elnevezés csak a szűkebb, kartális alkotmányra utal.¹⁵

¹² Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) T) cikk (3) bekezdés.

¹³ Petrétei József: *Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények*, Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2013, 116.

¹⁴ Rácz Attila: *Alapvető jogok és jogforrások*, Magyar Közigazgatás, 1999/10, 546–549.

¹⁵ A kartális és történeti alkotmány elhatárolásáról lásd: Cserny Ákos – Téglási András: *Az alkotmány fogalma = Alkotmány-jog*, szerk. Cserny Ákos, Nemzeti Közszerződési és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013, 19–21.



Felhívjuk a figyelmet arra, hogy a történeti alkotmánynak jelentősége lehet a jogalkalmazás során. Az Alaptörvény értelmezésére irányuló tevékenység tartalmi meghatározását célzó R) cikk (3) bekezdés ugyanis értékként tételezi az alaptörvényi rendelkezések célorientált értelmezését; az egyébként preambulumbként szereplő, szimbolikus és patetikus, nem normatív jellegű és további értékekkel, értéktételezésekkel telített Nemzeti hitvallás értelmezési keretjellegét; továbbá a történeti alkotmánynak a hatályos jog számára releváns vívmányait. Ez utóbbi tekintetében az Alkotmánybíróság megfogalmazása szerint a következő értéket emelte át az alkotmányozó a jogtörténetből: „A magyar történeti alkotmány konszolidált értelmezésének minimumához tartozik annak elfogadása, hogy a XIX. században végbement polgári átalakulást konstituáló törvények a történeti alkotmány részét képezik. E törvények teremtették meg [...] azt a szilárd jogintézményi alapot, amelyre a modern jogállam épül. Amikor tehát az Alaptörvény mintegy ablakot nyit közjogunk történeti dimenziójára, ráirányítja a figyelmet azokra az intézménytörténeti előzményekre, amelyek nélkül mai közjogi viszonyaink és általában jogi kultúránk gyökér nélküliek lennének.” [33/2012. (VII. 17.) AB hat.]

Az **Alaptörvény tartalmát** tekintve rögzíti az állami folyamatok rendjét, meghatározza az állami szervek szabályozását, felhatalmazását és cselekvésük kereteit, valamint biztosítja az állami funkciók jogszerű gyakorlását. Az Alaptörvény – és általában az alkotmány mint alaptörvény – feladata, hogy megállapítsa az államhatalom szervezetének alapvető sémáját mindenkre nézve kötelező jelleggel.

Az **Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja**. Az Alaptörvény a jogrendszer csúcán helyezkedik el, minden más jogszabály az Alaptörvényből ered, és azzal nem lehet ellentétes.¹⁶

Az Alaptörvényben és az Alaptörvényt módosító törvényekben bármilyen tárgykört, bármilyen tartalommal, bármilyen részletességgel lehet szabályozni.

Az alkotmány egyik alapvető funkciója a jogrendszer működésének szabályozása.¹⁷ Az alkotmány a jogrendszer működéséről és a jogalkotásról kevés, de alapvető rendelkezést tartalmaz, elsősorban a jogforrások meghatározását.¹⁸ A **jogforrások szabályozása kizárólag az alkotmány/Alaptörvény feladata**, a jogszabályok kötelező erejének jogi forrása az alkotmány/Alaptörvény.¹⁹

Az Alaptörvény elfogadásához és módosításához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

2.1.2. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve: az Alkotmánybíróság megvizsgálja és határozatával megsemmisíti az alaptörvény-ellenesnek talált jogszabályokat és közjogi szervezetszabályozó eszközöket. Az Alkotmánybíróság formálisan tehát nem jogalkotó szerv, ugyanakkor jogszabály-megsemmisítő hatásköre miatt egyfajta „negatív jogalkotást” végez. Az Alaptörvény szabályainak értelmezésére Magyarországon végső soron az Alkotmánybíróság jogosult, ezért az alkotmányi rendelkezések tartalmának megállapításakor igen jelentős az Alkotmánybíróság szerepe.

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény szerint az Alkotmánybíróság az alábbi, jogalkotással összefüggő hatásköröket gyakorolja:

¹⁶ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) T) cikk (3) bekezdés.

¹⁷ 121/2009. (XII. 17.) AB határozat.

¹⁸ Uo.

¹⁹ Uo.

- 1) Előzetes normakontroll eljárás: az Alkotmánybíróság az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseivel összhangban a már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény rendelkezéseinek összhangját vizsgálja az Alaptörvénnyel.
- 2) Utólagos normakontroll eljárás: a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata.
- 3) Bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás iránt: ha a bírónak az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek az alaptörvény-ellenességét észleli, vagy azt az Alkotmánybíróság már megállapította, kezdeményezi a jogszabály, vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását.
- 4) Az alkotmányjogi panasz elbírálása: alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be és jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette.
- 5) Nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata: a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata kérelemre vagy indítványra.
- 6) Az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálata: az Országgyűlés népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító határozatát az Alkotmánybíróság az elrendelés vagy elutasítás Alaptörvénnyel való összhangja és törvényessége tekintetében bárki indítványára harminc napon belül felülvizsgálja.
- 7) A jogi személyiséggel rendelkező vallási közösség alaptörvény-ellenes működésével összefüggő vélemény: Az Alkotmánybíróság a jogi személyiséggel rendelkező vallási közösség alaptörvény-ellenes működésére vonatkozóan a bevett egyház esetén a Kormány; a vallási egyesület, a nyilvántartásba vett egyház és a bejegyzett egyház esetén a bíróság indítványa alapján elvi véleményt nyilvánít.
- 8) Alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület felosztatásával összefüggő vélemény: az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testületének alaptörvény-ellenes működésére vonatkozóan a Kormány indítványa alapján elvi véleményt nyilvánít.
- 9) A köztársasági elnök tisztségétől való megfosztása: az Alaptörvény 13. cikke alapján a köztársasági elnök tisztségétől való megfosztására irányuló eljárásban az Alkotmánybíróság az Országgyűlés határozatában részletesen megindokolt, az Alaptörvény, illetve más törvény köztársasági elnöki tisztség gyakorlásával összefüggésben történő szándékos megsértésére, illetve szándékos bűncselekmény elkövetésére vonatkozó indítványa alapján jár el, az eljárást soron kívül folytatja le.
- 10) A hatásköri összeütközés feloldása: ha a bíróságok és a közigazgatási hatóságok kivételével az állami szervek, illetve állami és önkormányzati szervek között hatásköri összeütközés merül fel, az érintett szerv az Alkotmánybíróságnál indítványozhatja a hatásköri összeütközés Alaptörvény értelmezése alapján történő megszüntetését. Ilyen esetben az Alkotmánybíróság dönt arról, hogy a felmerült vitában mely szervnek van hatásköre, és kijelöli az eljárásra kötelezett szervet.
- 11) Az önkormányzati rendelet, a közjogi szervezetszabályozó eszközök és jogegységi határozatok vizsgálata.
- 12) Az Alaptörvény értelmezése.
- 13) Az Alkotmánybíróság határozatainak jogkövetkezményeivel összefüggő hatáskörök.

Az Alkotmánybíróság döntése fő szabály szerint (ha az Alkotmánybíróságról szóló törvény eltérően nem rendelkezik) mindenkre kötelező, ellene jogorvoslatnak nincs helye.

Az Alkotmánybíróság határozatai tehát nem tekinthetők jogalkotói jogforrásnak, viszont olyan **kitüntetett jogalkalmazói döntésnek**, amely alapján **az általános magatartási szabályokat hordozó jogforrások** közé sorolandók.²⁰ Az Alkotmánybíróság határozatai az alaptörvény-ellenes jogi normát megsemmisítik, azaz mindenkre kötelező erővel (erga omnes) törlik a jogrendből.²¹

Az Alkotmánybíróság határozatai ezen túlmenően **alkotmányos követelményeket**, a jogalkotókat és a jogalkalmazókat is kötelező értelmezési tartományokat és alapelveket is meghatároznak, amelyek figyelmen kívül hagyása az így alkotott jogi norma vagy meghozott bírói döntés megsemmisítésével jár.²²

Ezen túl azonban az Alkotmánybíróság bizonyos állami szervek indítványára absztrakt módon és hivatalosan is értelmezheti az Alaptörvényt. Ezek az **alkotmányértelmező határozatok** formálisan is mindenkre kötelezők.

2.1.3. A JOGSZABÁLYOK

Egy adott államban a **jogrendszert az adott időpontban adott területen hatályban lévő jogi normák összessége adja**. A jogi normáknak az egyik alcsoportját alkotják a **jogszabályok**. (A jogszabályok mellett sajátos normák a közjogi szervezetszabályozó eszközök, ezekről később lesz szó, lásd a 2.1.6. részt.)

A **jogszabály** olyan általánosan kötelező magatartási szabály, amelyet a jogalkotó hatáskörrel rendelkező szervek kifejezetten azzal a céllal alkotnak, hogy a jövőre nézve, absztrakt módon szabályozzák a társadalmi viszonyokat.

A jogszabályokat az különbözteti meg a közjogi szervezetszabályozó eszközöktől, hogy formálisan is mindenkre kötelezők, nem csupán egy meghatározott címzetti körre nézve.

Az Alaptörvény kimondja, hogy általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg.

Az Alaptörvény szerint a **jogszabályok nem lehetnek ellentétesek az Alaptörvénnyel**.



Az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdése az Alaptörvény jogrendszerben elfoglalt helyét, autoritását biztosítja. Az Alaptörvényt védi azáltal, hogy nem engedi, hogy más szabályok attól eltérjenek. A rendelkezés záróköve az Alkotmánybíróság eljárása és adott esetben norma-megsemmisítési jogköre.

A jogszabályok kiterjedésükre, kibocsátójukra és a szabályozás terjedelmére nézve többfélék lehetnek. Az Alaptörvény tételesen felsorolja a jogszabályokat: ilyen a **törvény**, a **kormányrendelet**, a **miniszterelnöki rendelet**, a **miniszteri rendelet**, a **Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete**, az **önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete**, valamint az **önkormányzati rendelet**. (Ebből a felsorolásból is látszik, hogy az Alaptörvény nem tekinthető jogszabálynak, mivel magát nem sorolja fel a jogszabályok között. Az Alaptörvény nemcsak megalkotása, hanem jogforrási

²⁰ Patyi András, Varga Zs. András: *i. m.*, 97.

²¹ Uo.

²² Uo.

rendszerben betöltött szerepe alapján is kivételes státuszúnak tekinthető.²³) Jogszámba **továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete is.**

A jogszabályok közé tartozó jogforrásokat az Alaptörvény **hierarchikus** rendszerbe állítja az alapján, hogy melyik jogszabály melyik jogszabállyal nem lehet ellentétes. A következőkben ezeket tekintjük át részletesen.

2.1.3.1. A törvények

A jogszabályok hierarchiájának élén a **törvények** találhatók. Törvény nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel, az abba ütköző törvényt az Alkotmánybíróság – a jogosult indítványára – megsemmisíti, vagy olyan alkotmányos követelményt ír elő, amelynek a későbbi törvényalkotás során történő negligálása a törvényi rendelkezés megsemmisítését vonja maga után.

Az **Országgyűlés univerzális törvényhozó hatáskörrel** rendelkezik. Ennek értelmében törvénnyel bármilyen tárgykört, bármilyen tartalommal, bármilyen részletességgel lehet szabályozni. Normatív tartalom nélkül, szimbolikus tartalmat is törvénybe foglalhat.²⁴ Az Országgyűlés jogalkotó hatásköre más jogalkotók irányába nyitott: szabályozási tárgyakat vonhat el más szervektől, törvénybe emelhet korábban rendeleti szintű szabályozást.²⁵

A törvény rendelkezései nem ütközhetnek az Alaptörvénybe, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján pedig törvény alapvető jogot csak más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozhat.

Az Alaptörvény szerint az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Az alapvető jogok alkotmányos szint alatti szabályozása tehát több más tárgykör mellett **kifejezett (fenntartott) törvényhozási tárgykör**, azaz olyan tárgykör, amelynek szabályozása – legalább a legmagasabb szinten – az Országgyűlés számára van fenntartva, de a törvények végrehajtására rendelet is kiadható.²⁶

A kifejezett törvényhozási tárgykörök mellett léteznek ún. **kizárólagos törvényhozási tárgykörök** is, vagyis azok a tárgykörök, amelyeket minden részletükben törvénnyel kell szabályozni. A kizárólagos törvényhozási tárgykörben alkotott törvényekhez végrehajtási rendelet nem kapcsolódhat. A magyar jogban kizárólagos törvényhozási tárgykör például a bűncselekményeknek és azok büntetésének meghatározása.

Az Országgyűlés törvényt – határozatképesség esetén – a jelen lévő képviselők többségének, az Alaptörvényben meghatározott tárgykörökben pedig a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatával alkothat. Ez utóbbiakat nevezi az Alaptörvény sarkalatos törvénynek. A **sarkalatos törvény** olyan törvény, amelynek *elfogadásához és módosításához a – határozatképes számban – jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.* Azt kizárólag az Alaptörvény határozza meg, hogy mely tárgykörökben kell a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával törvényt alkotni. Egy törvény magában foglalhat sarkalatos és nem

²³ Kurunczi Gábor: *A jogalkotás rendje, jogforrások, érvényesség, hatályosság = Alkotmányjog*, szerk. Csink Lóránt, Novissima Kiadó, Budapest, 2014, 119.

²⁴ Smuk Péter: *Jogforrások = Alkotmányjog I. Alkotmányos fogalmak és eljárások*, szerk. Smuk Péter Universitas-Győr, Győr, 2015, 102.

²⁵ Uo.

²⁶ Rácz Attila: *Alapvető jogok...*, i. m. 546–549.

sarkalatos szabályozási tárgykört is.^{27, 28} Ezért az egyes törvények ún. **sarkalatossági záradékban** deklarálják, hogy a törvény vagy egyes rendelkezései az Alaptörvény mely rendelkezése alapján minősülnek sarkalatosnak.

A sarkalatos törvények csupán eljárási szempontból különböznek az egyéb törvényektől, a sarkalatos törvény a jogszabályi hierarchiában nem áll a többi törvény felett, minden törvény egyenrangú.²⁹ Ugyanakkor sarkalatos törvényt nem lehet módosítani vagy hatályon kívül helyezni egyszerű törvénnyel.³⁰

2.1.3.2. A törvényerejű rendeletek és a „törvény erejével bíró” rendeletek

I. A törvényerejű rendeletek (tvr.)

A **törvényerejű rendelet** elnevezéssel olyan, nem az Országgyűlés által alkotott jogszabályt illetek, amellyel törvényt lehetett pótolni, módosítani, hatályon kívül helyezni vagy végrehajtásában felfüggeszteni, ugyanakkor az alkotmányt nem változtathatta meg. 1949 és 1989 között a leglényegesebb életviszonyokat – törvényi szabályozás hiányában – a törvényerejű rendeletek rendezték,³¹ amelyeket a Népköztársaság Elnöki Tanácsa (a továbbiakban: NET) bocsátott ki. Mivel a NET 1989-ben megszűnt, azóta törvényerejű rendelet elnevezéssel már nem alkotnak jogszabályt. Azonban számos 1989 előtt megalkotott törvényerejű rendelet – főleg nemzetközi szerződéseket kihirdető jogszabályként – ma is hatályban van,³² mivel ezeket nem helyezték hatályon kívül: ezek a törvénnyel egy szinten helyezkednek el a jogszabályi hierarchiában, csak törvénnyel módosíthatók vagy helyezhetők hatályon kívül.³³

II. A „törvény erejével bíró” rendeletek (rendkívüli jogforrások)

Nem törvényerejű rendelet (tvr.) elnevezéssel, de hatályos jogrendszerünkben is sor kerülhet **„törvény erejével bíró” rendelet** kibocsátására **különleges jogrend** idején.³⁴ Az ilyen típusú rendelettel – amely tehát formálisan (a megnevezését tekintve) rendelet, de tartalmilag a törvény erejével bír – felfüggeszthető a törvények alkalmazása, és a törvényi rendelkezésektől el lehet térni. A tvr. tehát a törvénnyel egy szinten áll a jogszabályi hierarchiában.

Ezeket nevezhetjük **rendkívüli jogforrásoknak** is, ugyanis a megalkotásukra való felhatalmazás csak az Alaptörvényben különleges jogrendként megjelölt szituációkra vonatkozik, és az Alaptörvény e minősített időszakok helyzetekből adódó problémák megoldására kíván hatékony szabályozási lehetőséget biztosítani rendeleti kormányzás lehetővé tételével.³⁵

Az Alaptörvény a **különleges jogrend 6 típusát** különbözteti meg: rendkívüli állapot, szükségállapot, megelőző védelmi helyzet, váratlan támadás, veszélyhelyzet és terrorveszélyhelyzet.

²⁷ Smuk Péter: *Jogforrások*, i. m., 103.

²⁸ 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet a jogszabályszerkesztésről 87/A–C. §; Smuk Péter: *Jogforrások*, i. m., 103.

²⁹ Petrétei József: *Magyarország alkotmányjoga I.*, i. m., 136.

³⁰ Uo.

³¹ Papp Imre, Sári János: *A jogforrások = Alkotmánytan I.*, szerk. Kukorelli István, Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 88.

³² Csink Lóránt, Rixer Ádám: *Alkotmányjog és közigazgatási jog*, Novissima Kiadó, Budapest, 2006, 159.

³³ Petrétei József: *Magyarország jogforrási rendszerének alapjai*, Kodifikáció, 2013/2, 38

³⁴ Csink Lóránt, Rixer Ádám: i. m., 160.

³⁵ Petrétei József: *Magyarország jogforrásai*, i. m., 57.

- Rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács rendeletet adhat ki. A Honvédelmi Tanács rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.
- Szükségállapot idején a köztársasági elnök rendeletet adhat ki.
- A Kormány veszélyhelyzet, megelőző védelmi helyzet, valamint váratlan támadás idején rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.



A társadalom, az állam és az alkotmányos berendezkedés védelme érdekében egyes különleges helyzetekben az állami szervek a rendes jogrendtől eltérő szabályok alapján képesek csak hatékony (gyors és érdeemi) választ, reakciót adni a veszélyeztető helyzetekre vagy már megkezdődött eseményekre. A különleges jogrendet az Alkotmány (19/A–E. §) és az Alaptörvény (48–54. cikkek) annak érdekében szabályozzák, hogy a különleges helyzetekre az állam hatékony választ tudjon adni, az alkotmány pedig ne kerüljön felfüggesztésre ezen időszakban sem, továbbá az állam működése mielőbb visszatérjen a rendes jogrend keretei közé. Az Alaptörvény ezen célokkal és e keretek között a különleges jogrend hat fajtáját szabályozza (rendkívüli állapot, szükségállapot, megelőző védelmi helyzet, terrorveszélyhelyzet, váratlan támadás, veszélyhelyzet).

Terrorveszélyhelyzet bevezetése (51/A. cikk)

Az Alaptörvény hatodik módosításával és az európai biztonságpolitikai helyzettel összefüggésben jelent meg az alkotmányozó azon döntése az Alaptörvényben, amely az eddigiekhez képest új, speciális különleges jogrendi esetet állapít meg. A fokozatosság elve alapján a Magyar Honvédséget a terrorveszélyhelyzet idején fel lehet használni, de csak akkor, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő.

2.1.3.3. A központi rendeletek

A jogszabályok hierarchiájában a törvényeket a **központi rendeletek** követik, amelyek közül

- a **kormányrendelet** törvénnyel nem lehet ellentétes;
- a **Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete** törvénnyel nem lehet ellentétes;
- a **miniszterelnöki és a miniszteri rendelet** törvénnyel, kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes;
- az **önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete** törvénnyel, kormányrendelettel, miniszterelnöki rendelettel, miniszteri rendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes.

A központi rendelet tehát nem az Országgyűlés által alkotott, mindenkre kötelező jogszabály, amelyen belül megkülönböztetünk **autonóm** (eredeti) és **végrehajtási** (származékos) rendeleteket. **Autonómnak** nevezzük azt a rendeletet, amely a legmagasabb szinten szabályozza az adott életviszonyt (tehát törvény arról nem rendelkezik), és **végrehajtásinak** azt, amelynek megalkotásához felhatalmazásra van szükség. Végrehajtási rendelet csak törvényben vagy autonóm rendeletben adott felhatalmazás alapján adható ki, éspedig olyan felhatalmazás alapján, amely meghatározza a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit.³⁶ *A felhatalmazás jogosultja a jogi szabályozásra másnak további felhatalmazást nem adhat: ez a szubdelegálás tilalma.*

A Kormány feladatkörében eljárva kiadhat autonóm rendeletet is, tehát olyan rendeletet, amely a legmagasabb szinten szabályozza a társadalmi viszonyokat azzal, hogy nyilvánvalóan nem alkothat

³⁶ Lásd 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról 5. § (1) bekezdés.

ilyen rendeletet kizárólagos és kifejezett törvényhozási tárgykörökben, továbbá olyan tárgykörökben, amelyeket törvény korábban már szabályozott.

A Kormány magasabb szintű jogszabályok végrehajtására kiadhat **végrehajtási (részletező)** rendeletet is. A Kormány tagjai (miniszterelnök, illetve miniszter) viszont csak végrehajtási rendelet megalkotására jogosultak. A miniszterelnök ugyanakkor egy esetben jogosult eredeti jogalkotási jogkörben rendeletet kibocsátani, ti. a miniszter-helyettesek kinevezése esetén

A Magyar Nemzeti Bank elnöke törvényben kapott felhatalmazás alapján, sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörében³⁷ rendeletet ad ki, amely a kormányrendelettel egy szinten helyezkedik el a jogszabályok hierarchiájában. A Magyar Nemzeti Bank elnökét rendelet kiadásában az általa rendeletben kijelölt alelnök helyettesíti.

Az Alaptörvény alapján az Országgyűlés sarkalatos törvényben a végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására **önálló szabályozó szerveket** hozhat létre. A törvények jelenleg két önálló szabályozó szervet nevesítenek: a **Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság**, valamint a **Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal**. Az **önálló szabályozó szervek vezetői** törvényben kapott felhatalmazás alapján, sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörükben rendeletet adhatnak ki.

2.1.3.4. A helyi rendeletek

Mivel számos jogilag rendezendő kérdés lokális jellegű, nem lehet és nem is célszerű minden témakört központilag szabályozni.³⁸ Ezek hatékony megoldása érdekében az Alaptörvény az önkormányzatokat – azok képviselő-testületét, illetőleg közgyűlését – is felruházza a rendeletalkotás jogával, kimondva, hogy *a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében a törvény keretei között rendeletet alkot*.

Az önkormányzati rendelet mindenkire kötelező jogszabály, de csak a helyi önkormányzat közigazgatási területén belül. A helyi önkormányzat *feladatkörében eljárva, törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére (autonóm), illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján (végrehajtási) rendeletet alkot*. Helyi önkormányzat nem adhat ki autonóm rendeletet olyan tárgykörben, amelyet törvény vagy legmagasabb szinten a Kormány korábban már szabályozott. Az önkormányzati rendelet más – magasabb szintű – jogszabállyal nem lehet ellentétes.

Az önkormányzatoknak a rendeletalkotás során ugyanakkor nemcsak az Alaptörvényre, az alkotmánybírói határozatokra és a többi magasabb szintű jogszabályra kell tekintettel lenniük (hogy azzal ellentétes szabályt ne alkossanak), hanem a Kúria önkormányzati határozataira is. (A Kúria önkormányzati határozatairól lásd a 2.1.4.2. pontot.) Ha ugyanis valamelyik önkormányzat olyan tartalmú rendeletet alkot, amellyel azonos tartalmú – akár más önkormányzat által alkotott – rendeletet a Kúria már egyszer megsemmisített, számítani kell arra, hogy azt a Kúria ugyanúgy meg fogja semmisíteni, már csak abból kiindulva is, hogy a Kúria hasonló ügyeket a korábban alkalmazott elvei szerint ítélt meg.

A helyi önkormányzat a rendeletet annak kihirdetését követően haladéktalanul köteles megküldeni az illetékes fővárosi/megyei kormányhivatalnak. Ha a fővárosi/megyei kormányhivatal az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely rendelkezését jogszabálysértőnek találja, kezdeményezheti a bíróságnál az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát. A fővárosi/megyei kormányhivatal kezdeményezheti a bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló rendeletalkotási

³⁷ Lásd 2011. évi CCVIII. törvény a Magyar Nemzeti Bankról.

³⁸ Csink Lóránt, Rixer Ádám: *i. m.*, 161.

vagy határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítását is. Ha a helyi önkormányzat a rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettségének a bíróság által a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig nem tesz eleget, a bíróság a fővárosi/megyei kormányhivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet vagy önkormányzati határozatot a helyi önkormányzat nevében az illetékes fővárosi/megyei kormányhivatal vezetője alkossa meg.³⁹



Míg az Alkotmány a Kormány hatáskörei között csak megemlíti a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzést [35. § (1) bekezdés d.)], addig az Alaptörvény a törvényességi felügyelet fordulatot használja, és erre részletesebb szabályozást kínál. Az Alaptörvény a megyei/fővárosi kormányhivatalt jelöli ki a törvényességi felügyeletet ellátó szervnek, és rögzíti a rendeletalkotást követő vagy a rendeletalkotás elmulasztása esetén esedékes eljárást. Ennek újdonsága, hogy lehetővé teszi a rendeletalkotás pótlását – bírósági közreműködéssel – a kormányhivatal vezetője részéről.

Erre ritkán kerül sor, ám mégis fontos azért, mert a helyi közhatalom gyakorlásának mulasztására kíván a lakosok érdekében orvoslást adni.

2.1.4. A KÚRIA ÁLTAL ALKOTOTT KÖTELEZŐ JOGFORRÁSOK

A Kúria mint a legfőbb bírósági szerv – a többi bírósági szervhez hasonlóan – **igazságszolgáltatási tevékenységet** lát el. Jogszabály, vagyis általánosan, minden polgárra kötelező magatartási szabályok alkotására nem jogosult.

Az Alaptörvény azonban olyan aktusok kibocsátására jogosítja fel a Kúriát, amelyek ugyan nem jogszabályok (vagyis a polgárok és szervezeteik számára nem közvetlenül kötelező magatartási szabályok), de olyan **kitüntetett jogalkalmazói jogforrások**, amelyeket a jogalkalmazó szervezeteknek, így a közigazgatási szervezeteknek is, jogalkalmazó tevékenységük során figyelembe kell venniük. Az Alaptörvény szerint ugyanis a Kúria az igazságszolgáltatási tevékenysége mellett köteles biztosítani a bíróságok jogalkalmazásának egységét, ennek érdekében **a bíróságokra kötelező jogegységi határozatot** hozhat. Ezen kívül *a bíróság dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről*. A bírósági szervezetről szóló törvény ezt az Alaptörvényben szereplő kitételt leszűkíti, amikor csak a Kúriát jogosítja fel arra, hogy az önkormányzati rendeleket – más, magasabb szintű jogszabályba ütközése esetén – ún. **önkormányzati határozatával** megsemmisítse.⁴⁰

2.1.4.1. A jogegységi határozat

A Kúria a bíróságokra **kötelező jogegységi határozatot** hozhat jogegységi eljárás keretében, ha

- a joggyakorlat továbbfejlesztése vagy az egységes ítélkezési gyakorlat biztosítása érdekében elvi kérdésben jogegységi határozat meghozatala, korábban meghozott jogegységi határozat megváltoztatása vagy hatályon kívül helyezése szükséges,
- a Kúria valamely ítélkező tanácsa jogkérdésben el kíván térni a Kúria Bírósági Határozatok Gyűjteményében közzétett határozatától.

³⁹ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 32. cikk (5) bekezdés.

⁴⁰ Lásd a 2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról 24. § (1) bek. f) pontját.

Ugyan *a jogegységi határozat nem jogszabály*, azonban olyan norma, normatív tartalmú előírás, amelynek alkotmányossági vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak hatásköre van.⁴¹

A Kúria jogegységi határozata közvetlenül a bíróságok jogalkalmazásának egységét biztosítja. Tekintettel arra, hogy a jogegységi határozat az adott jogi norma kötelező értelmezését mondja ki, a bíróságokra közvetlenül kötelező, így végső soron *normatív erejű*. Egy *jogszabályi rendelkezést* tehát *mindig az azt értelmező jogegységi határozattal együtt kell alkalmazni és értelmezni* (amennyiben ilyen jogegységi határozat létezik). A jogegységi határozat mindaddig az adott jogi rendelkezés kötelező értelmezését adja, amíg a jogszabály – változatlan szöveggel – hatályban van, vagy az Alkotmánybíróság a jogegységi határozatot meg nem semmisíti.⁴²

2.1.4.2. A Kúria önkormányzati határozata

A Kúria öt bíróból álló, ún. önkormányzati tanácsa dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről. Az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló (nemperes) eljárást kezdeményezheti:

- a helyi önkormányzat felett törvényességi felügyeleti jogot gyakorló fővárosi/megyei kormányhivatal;
- az alapvető jogok biztosa (ombudsman);
- a bíró, amennyiben az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során önkormányzati rendelet olyan rendelkezését kell alkalmaznia, amelynek más jogszabályba ütközését észleli. Ilyenkor a bíróság az előtte folyó eljárást felfüggeszti és kezdeményezi az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló eljárást.

A Kúria az önkormányzati rendelet vitatott rendelkezésével szoros összefüggésben álló rendelkezésének más jogszabályba ütközését is vizsgálhatja, – az azonnali jogvédelemre vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazásával – kérelemre vagy hivatalból pedig elrendelheti az önkormányzati rendelet alkalmazásának ideiglenes tilalmát is.

Ha a Kúria megállapítja, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak valamely rendelkezése más jogszabályba ütközik:

- az önkormányzati rendeletet vagy annak rendelkezését megsemmisíti,
- az eljárás megindítását követően hatályon kívül helyezett önkormányzati rendelet vagy rendelkezése más jogszabályba ütközését állapítja meg vagy
- kimondja, hogy a kihirdetett, de még hatályba nem lépett önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése nem lép hatályba.
- a Kúria elrendeli határozatának a hivatalos lapban való közzétételét.

2.1.5. A BELSŐ JOG TOVÁBBI, SAJÁTOS FORRÁSAI

Az eddig ismertetett jogforrások mellett nem hagyhatók figyelmen kívül a magyar jogrendszer olyan egyéb, sajátos jellegű forrásai, amelyek ugyan nem kifejezetten a jogalkotás termékei (nem jogszabályként vagy közjogi szervezetszabályozó eszközként jelennek meg), ám az állam jogalkalmazó szervei előtti jogérvényesítés során mégis meghatározó szerepet töltenek be.

⁴¹ 42/2005. (XI. 14.) AB határozat; 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról 37. § (2) bekezdés.

⁴² A Kúria jogegységi határozatait a <http://www.lb.hu/hu/jogegysegi-hatarozatok> honlapon találhatók meg.

2.1.5.1. A bírói esetjog (precedensjog)

A jogok érvényesülésében jelentős szerepe van a jogalkalmazói, különösen a bírói gyakorlatnak, a **precedenseknek** is. Még akkor is, ha ezek Magyarországon **új magatartási szabályt nem állapíthatnak meg**, csupán a jogszabályok keretein belül biztosíthatják azok helyes, illetve egységes értelmezését. A későbbi jogalkalmazói gyakorlatra hazánkban formálisan általában nem kötelezők, de a jogorvoslatok mechanizmusa révén az alkalmazásuk a természetes és jogi személyekre is kiható érvénnyel kikényszeríthető.

A több, egységes irányba mutató döntés egy-egy jogi dilemmára mint bírói gyakorlat szilárdul meg, és ezt a későbbi, hasonló ügyekben a bírácoknak figyelembe kell venniük a szokásjogi rögzítettség szerint.^{43,44} Az Alkotmánybíróság is elismerte a „bírói jogalkotást” mint olyat, megerősítve, hogy mindaddig, amíg az kizárólag a jogszabályok értelmezésén alapul (amíg a bírói-ítélkezési hatalom nem veszi át alapvetően és közvetlenül a jogalkotás funkcióját), nem kerül ellentétbe a hatalommegosztás elvével.

2.1.5.2. Az egységes jogértelmezést segítő, nem kötelező jogforrások tekintetében az alábbiak emeljük ki:

a) Kollégiumi vélemény, joggyakorlat-elemzés:

A **Kúria** Alaptörvényben meghatározott egyik feladata – az igazságszolgáltatás mellett – a bírósági jogalkalmazás egységének biztosítása.⁴⁵ A **jogalkalmazás egységének** fogalma az azonos tárgyú bírósági döntések tartalmának egymáshoz való viszonyát fejezi ki: ha a bíróságok azonos jogi kérdéseket azonos módon döntenek el, akkor jogegységről, ha viszont azonos jogi kérdésben egymástól eltérően döntenek, akkor annak hiányáról beszélhetünk.⁴⁶ Az ítélezés egysége alatt tehát azt értjük, hogy a bíróságok a jogszabályokat ugyanolyan esetekben ugyanúgy alkalmazzák, vagyis ugyanannak a jogi normának az egyes bírósági határozatok ugyanazt a jelentést tulajdonítják.⁴⁷ A Kúria a jogegység biztosítására irányuló feladatának ellátása körében a jogegységi határozatok meghozatala mellett **joggyakorlat-elemzést folytat** jogerősen befejezett ügyekben. Tekintettel azonban arra, hogy a jogegység biztosítása nem azonosítható a jogegységi eljárással, így az nem a Kúria kizárólagos feladata, az ítéltábláknak és a megyei törvényszékeknek kollégiumi véleménynyilvánításaik révén önálló szerepük van a jogegység – illetékességi területükön történő – biztosításában.⁴⁸ A **kollégium** (amely egy meghatározott ügyszakba beosztott bírák testülete) az egységes ítélezési gyakorlat biztosítása érdekében figyelemmel kíséri a bíróságok gyakorlatát, és **véleményt nyilvánít** a vitás jogalkalmazási kérdésekben, valamint a joggyakorlat-elemző csoport vezetőjének felkérésére közreműködik a joggyakorlat-elemző munkában. Tehát a

⁴³ Pokol Béla: *i. m.*, 54.

⁴⁴ 42/2004. (XI. 9.) AB határozat. A magyar bíróságok döntéseinek anonimizált változatai egy kereshető adatbázisban fellelhetők a bíróságok hivatalos honlapján: www.birosag.hu/ugyfelkapcsolati-portal/anonim-hatarozatok-tara.

⁴⁵ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 25. cikk (3) bekezdés.

⁴⁶ Kőrös András, Wellmann György: Javaslatok a jogegység biztosítása fórum- és eszközrendszerének az átalakítására, *Magyar Jog*, 2011/5., 257–265.

⁴⁷ Uo.

⁴⁸ Kőrös András, Wellmann György: Javaslatok a jogegység biztosítása fórum- és eszközrendszerének az átalakítására, *Magyar Jog*, 2011/5., 257–265.

kollégiumi vélemény az adott ügyszakba beosztott valamennyi bíró által meghozott testületi döntés.⁴⁹ A kollégiumi vélemény – amelyet az adott bíróság honlapján közzétesznek – a jogegységi eszköztár olyan meghatározó eleme, amelyet nemcsak a Kúria, hanem az ítélőtáblák és a megyei törvényszékek kollégiumai is alkalmazhatnak.⁵⁰

b) A Nemzeti Választási Bizottság iránymutatásai:

A Nemzeti Választási Bizottság a választással kapcsolatos *jogszabályok egységes értelmezése érdekében* a választási szervek számára iránymutatást adhat ki. Az **iránymutatás kötelező jogi hatással nem rendelkezik**, kizárólag iránymutató jellegű, ellene jogorvoslatnak helye nincs.⁵¹

2.1.5.3. A szokásjog

A korai középkori államokban a jog még a mindennapi szokásokba ágyazódva létezett, és csak az utazó királyi bírák és a városokban bíraskodó városi megbízottak döntéseiből volt látható, hogy mi a jog.⁵² A magyar jogrendszer jogforrásai között is hosszú évszázadokon keresztül meghatározó szerepet játszott a szokás.⁵³ Ugyan a szokásjog (elsősorban annak íratlan formája miatt) a belső jog viszonylatában visszaszorulóban van (szemben például a nemzetközi gazdasági kapcsolatok jogával, ahol kiemelkedő szerepe van a kereskedelmi szokásoknak), a parlamenti jog egyes területein, a büntető vagy a polgári jog területén, korlátozott mértékben bár, de továbbra is érvényesül. (Például a foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetés bűncselekményi tényállását az valósítja meg, aki az adott foglalkozás szakmai szokásaitól eltér és ezáltal mások életét, testi épségét vagy egészségét gondatlanságból közvetlen veszélynek teszi ki.)

2.1.6. A KÖZJOGI SZERVEZETSZABÁLYOZÓ ESZKÖZÖK

A jogszabályok mellett sajátos normák a közjogi szervezetszabályozó eszközök. A korábbi jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (rég. Jat.) szerint az állami irányítás „egyéb” (nem jogszabályba foglalt normatív) jogi eszközei körébe tartozott a (normatív) határozat, (normatív) utasítás,⁵⁴ a statisztikai közlemény és a jogi iránymutatás, amelyek az állam központi szervei által kibocsátható, az alárendelt szervekre jogokat megállapító és kötelezettségeket tartalmazó jogi szabályok voltak.

Az Alkotmánybíróság régi Jat.-ot megsemmisítő 121/2009. (XII. 17.) AB határozatának meghatározó pontja volt az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek áttekinthetlenségére vonatkozó megállapítás.⁵⁵ Ennek hatására a Jat. ezen jogi eszközök körét jelentősen szűkítette azzal, hogy kizárólag normatív határozat és normatív utasítás kibocsátását teszi lehetővé, amelyeket összefoglalóan közjogi szervezetszabályozó eszköznek nevez.⁵⁶ A normatív határozat és a normatív utasítás jellege

⁴⁹ Uo.

⁵⁰ Uo.

⁵¹ Az iránymutatásokat a választások hivatalos honlapján teszik közzé, Lásd: www.valasztas.hu/hu/nvb/19/19_12.html.

⁵² Pokol Béla: *i. m.*, 34.

⁵³ Papp Imre, Sári János: *i. m.*, 107.

⁵⁴ A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény nem illette normatív jelzővel a határozatot és az utasítást sem, azt a jogirodalom tette hozzá.

⁵⁵ Bodnár Eszter, Módos Mátyás: A jogalkotás normatív kereteinek változásai az új jogalkotási törvény elfogadása óta, *Kodifikáció*, 2012/1., 38.

⁵⁶ Uo.

és tartalma lényegében változatlan maradt. Megszűntek a statisztikai közlemények, de az új Jat. nem érinti a hatálybalépése előtt kiadott közlemények hatályát. A jogi iránymutatások 2012. január 1-jével hatályukat veszítették, illetve visszavontnak minősülnek.

A jogszabályokat az különbözteti meg a közjogi szervezetszabályozó eszközöktől, hogy míg a jogszabályok formálisan mindenkre kötelezőek, addig a **közjogi szervezetszabályozó eszközök általánosan kötelező magatartási szabályt nem állapíthatnak meg, csupán egy meghatározott címzett körre – a szabályozó szerv saját, illetve a vezetése, irányítása vagy felügyelete alá tartozó szerveire – nézve bírnak kötelező erővel.** Ebből következik, hogy míg a jogszabályokat – ahhoz, hogy érvényesen létrejöjjenek – „kihirdetik”, addig a közjogi szervezetszabályozó eszközöket „közzéteszik”. Főszabály szerint valamennyi közjogi szervezetszabályozó eszközt, amely nem tartalmaz minősített adatot, a Magyar Közlönyben közzé kell tenni. Kivételt jelentenek az önkormányzati körbe tartozó közjogi szervezetszabályozó eszközök, így a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetőjének normatív utasítása, a helyi önkormányzat képviselő-testületének és a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testületének normatív határozata, valamint a polgármester és a jegyző normatív utasítása.

A közjogi szervezetszabályozó eszköz egyetlen jogszabállyal sem lehet ellentétes. A közjogi szervezetszabályozó eszközben jogszabály rendelkezése nem ismételhető meg. A közjogi szervezetszabályozó eszközökre vonatkozó rendelkezések nem érintik a kibocsátásukra jogosultak – más jogszabályon alapuló – egyedi határozat meghozatalára vagy egyedi utasítás adására vonatkozó jogát. Állami szerv vagy köztisztviselő tevékenységét és működését szabályozó – törvény alapján kiadható – más jogi eszköz jogszabállyal és közjogi szervezetszabályozó eszközzel nem lehet ellentétes.

2.1.6.1. A normatív határozat

A Jat. szerint normatív határozatot **adhat ki:**

- az Országgyűlés,
- a Kormány és más testületi központi államigazgatási szerv,
- az Alkotmánybíróság,
- a Költségvetési Tanács.

Ezek tárgya kizárólag a kibocsátó szerv

- saját szervezete és működése,
- tevékenysége, valamint
- cselekvési programja lehet.

Emellett normatív határozatot **alkothat** még a **helyi önkormányzat képviselő-testülete**, amely a saját és az általa irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését szabályozhatja e jogforrásban.⁵⁷

A különbségtétel indoka az, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testületének – az Alaptörvényből eredően – *saját szervezetét és működését nem normatív határozatban, hanem rendeletben kell szabályoznia.*⁵⁸ A szervezeti és működési szabályzat ugyanis nem a képviselő-testület belső ügye, hanem a helyi közhatalom gyakorlásának alapvető dokumentuma,⁵⁹ így tehát az önkormányzat csak ezen a tárgykörön kívüli esetekben adhat ki normatív határozatot.⁶⁰

⁵⁷ Bodnár Eszter, Módos Mátyás: *A jogalkotás normatív kereteinek változásai az új jogalkotási törvény elfogadása óta*, Kodifikáció, 2012/1., 38.

⁵⁸ Uo.

⁵⁹ Uo.

⁶⁰ Uo.

A **nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete** normatív határozatban szabályozhatja a saját és az általa irányított szervek szervezetét és működését, tevékenységét, valamint cselekvési programját.

2.1.6.2. A normatív utasítás

Normatív utasítás **kibocsátására jogosult:**

- köztársasági elnök,
- miniszterelnök,
- a központi államigazgatási szerv vezetője (a Kormány és más testületi államigazgatási szerv kivételével),
- az Országos Bírósági Hivatal elnöke,
- a legfőbb ügyész,
- az alapvető jogok biztosa,
- a Magyar Nemzeti Bank elnöke,
- az Állami Számvevőszék elnöke,
- a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője, valamint
- a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke és a jegyző.

Az utasítás szabályozási tárgya a kibocsátó szerv vezetése, az irányítása vagy a felügyelete alá tartozó szervek szervezete és működése, valamint tevékenysége lehet.^{61 62}

Az Országgyűlés, a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság, az alapvető jogok biztosa, az önálló szabályozó szerv, valamint a minisztérium hivatali szervezetének vezetője kizárólag törvényben meghatározott tárgykörben tudnak – a szerv állományába tartozó személyekre kötelező – normatív utasítást kibocsátani.⁶² Tipikus ilyen tárgykörök például a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényben meghatározottak.⁶³ Egy közszolgálati szabályzat kibocsátásával indokolatlan ugyanis a minisztert terhelni, azt megteheti helyette a közigazgatási államtitkár, de hasonló a helyzet az alapvető jogok biztosának hivatalát illetően, ahol az ombudsman helyett így a főtitkár a szabályozási jogkör címzettje.⁶⁴

2.2. A NEMZETKÖZI JOG

A **nemzetközi jog** a nemzetközi közösség tagjai – döntő mértékben az államok – közötti kapcsolatokat, viszonyokat szabályozó jogi normák rendszere.⁶⁵ A nemzetközi jog tehát „azoknak a magatartási szabályoknak az összessége, amelyek a nemzetközi jog alanyai közötti kapcsolatokat rendezik”.⁶⁶

⁶¹ Uo.

⁶² Bodnár Eszter, Módos Mátyás: *A jogalkotás normatív kereteinek változásai az új jogalkotási törvény elfogadása óta*, Kodifikáció, 2012/1., 38.

⁶³ Uo.

⁶⁴ Uo.

⁶⁵ Bruhács János: *Nemzetközi jog*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 1998, 17., idézi: Petrétei József: *Magyar Alkotmányjog I.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2002, 171.

⁶⁶ *Jogi lexikon*, 440., idézi: Petrétei József: *Magyar Alkotmányjog I.*, i. m.

A nemzetközi jog **forrásai**:

- a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai,
- a nemzetközi jog más forrásai.

A nemzetközi jog **általánosan elismert szabályai** esetében a transzformációt az Alaptörvény Q) cikke végzi el,⁶⁷ ezért ezek *nem szorulnak tételes belső jogszabályi kihirdetésre*. A nemzetközi jog általánosan elismert szabályai azokat az elveket jelölik, amelyeket a (civilizált) nemzetek többségének jogrendszere elismer, és a gyakorlatban is alkalmazásra kerülnek.

A nemzetközi jog **más forrásai** jogszabályban történő *kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé*. A nemzetközi szerződések érvényesülése tekintetében az egyes jogrendszerek eltérőek.⁶⁸ Egyes államok a **monista rendszert** követik, ezekben az államokban a nemzetközi szerződés a szabályszerű kihirdetéssel a jogrendszer integráns részévé válik.⁶⁹ Más államok – köztük Magyarország – azonban **dualista jellegűek**. Ez azt jelenti, hogy Magyarországon a nemzetközi szerződéseket a magyar jogrendszer dualista jellegére való tekintettel törvénnyel vagy kormányrendelettel ki kell hirdetni. A nemzetközi szerződések kihirdetésükkel a belső jog részévé válnak: a kihirdetéssel keletkeztetnek jogokat, hárítanak kötelezettségeket az állami szervekre, illetve magánszemélyekre.

A magyar jogforrási rendszer szerint *a törvényben kihirdetett nemzetközi szerződés az Alaptörvény alatt, de a törvények felett helyezkedik el. A kormányrendeletben kihirdetett nemzetközi szerződés pedig a törvények alatt, de a kormányrendeletek felett helyezkedik el a jogforrási hierarchiában*.

Az, hogy a nemzetközi szerződések a kihirdetésükkel válnak a belső jog részévé, nem jelenti az ún. **self-executing szerződések** tilalmát. Valamely normát akkor nevezünk self-executing jellegűnek, ha *a szerződés kihirdetését követően közvetlenül kötelezi és jogosítja a jogalanyokat*.⁷⁰

A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról a 2005. évi L. törvény szól, amely szabályozza a nemzetközi szerződés előkészítésével, kötelező hatályának elismerésével, kihirdetésével és értelmezésével kapcsolatos szabályokat.

2.3. AZ EURÓPAI UNIÓ JOGA

Az Alaptörvény utal az Európai Unió jogára, amikor rögzíti, hogy az Európai Unió joga – bizonyos keretek között, Magyarország tagállamként való részvételével összefüggésben – megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt.⁷¹ Az uniós jog kérdéseivel a későbbiekben „Az Európai Unió szervezete és jogrendszere” című részben foglalkozunk részletesen egy másik modulban.

⁶⁷ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) Q) cikk (3) bekezdés: „Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait.”

⁶⁸ Kurunczi Gábor: *A jogalkotás rendje, i. m.*, 142.

⁶⁹ Uo.

⁷⁰ Kurunczi Gábor: *A jogalkotás rendje, i. m.*, 142.

⁷¹ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) E) cikk (3) bekezdés; Petrétai József: *Magyarország alkotmányjoga I., i. m.*, 112.

2.4. A JOGALKOTÁSRÓL SZÓLÓ 2010. ÉVI CXXX. TÖRVÉNY (JAT.) LEGFONTOSABB RENDELKEZÉSEI

2.4.1. A JOGSZABÁLYOK ÉRVÉNYESSÉGE

A magyar jogi nyelvben a jogszabály érvényessége alatt a jogszabály „bizonyos súlyos hibáktól mentesen létezését”, „jogi hatás kifejtésére való alkalmasságát”^{72,73} értjük. Az érvényességnek nincs mértéke vagy kiterjedése: egy jogszabály vagy érvényes (azaz létezik, bizonyos súlyos hibáktól mentes és alkalmas jogi hatás kifejtésére), vagy nem.

A jogszabály érvényes létrejöttéhez **négy feltétel együttes megvalósulása** szükséges:

1. a vonatkozó **eljárási szabályok** betartása a jogalkotási eljárás során,
2. a jogszabályi **hierarchiának** való megfelelés,
3. az arra **jogosult személy vagy szerv által** történt megalkotás, illetőleg az, hogy
4. a jogszabály **kihirdetése** a megfelelő formában megtörténjen.

Nézzük most ezeket a feltételeket egyenként:

1. A jogszabályok érvényességi kelléke a **létrehozásukra vonatkozó eljárási szabályok betartása**. Az eljárási garanciák a jogállamiság és jogbiztonság elvéből fakadnak, így csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály. Ezért az Alkotmánybíróság megsemmisíti a jogszabályt, ha a jogalkotási eljárás során olyan súlyos eljárási szabálytalanságot⁷⁴ követtek el, amely a jogszabály közjogi érvénytelenségét idézte elő, illetőleg, amely másként nem orvosolható, mint a jogszabály megsemmisítésével. A jogállamiság részét képező döntéshozatali eljárási szabályok megsértése a döntés **közjogi érvénytelenségét** eredményezheti. (Így például ha külön törvény ír elő konkrét és intézményesített véleménykérési kötelezettséget, akkor annak elmulasztása a jogszabály közjogi érvénytelenségét eredményezheti.^{75, 76, 77} Lásd a 3.1.2. pontban.) Azt a kérdést, hogy a külön törvényekben meghatározott jogalkotási eljárási szabály megszegése súlyosságánál fogva adott esetben eléri-e az alkotmányosértés szintjét, az Alkotmánybíróságnak eseti mérlegeléssel kell eldöntenie.

Önmagában azonban a jogalkotási törvény rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyása csak akkor eredményezheti a jogszabály alkotmányellenességének megállapítását, ha az adott jogszabály egyben az alkotmány valamely rendelkezését is sérti.

2. A jogszabályok érvényességének nélkülözhetetlen feltétele, hogy **a jogszabály illeszkedjen a jogszabályi hierarchiába**. Formai, alaki okból alkotmányellenes az a jogszabály, amely sérti a **jogszabályi hierarchia** alkotmányosan meghatározott rendjét. (A jogszabályi hierarchiát lásd a 2.1. pont bevezető részében.) A hierarchia betartása a jogalkotó szervek

⁷² Kiss Barnabás: *Jogforrási rendszer = Bevezetés az alkotmányjogba*, szerk. Trócsányi László, Schanda Balázs, HVG-Orac, Budapest, 2012, 111.

⁷³ 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 85.

⁷⁴ 3/1997. (I. 22.) AB határozat, 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, 52/1997. (X. 14.) AB határozat, 39/1999. (XII. 21.) AB határozat.

⁷⁵ Lásd 44/2012. (XII. 20.) AB határozat.

⁷⁶ 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [99].

⁷⁷ 78/1991. (VI. 5.) AB határozat.

kötelessége, amelyeknek folyamatosan figyelniük kell a hierarchia érvényesülését, vagyis azt, hogy az általuk alkotott jogszabály nem ütközik-e más, magasabb szintű jogszabállyal.⁷⁸

Fontos felhívni a figyelmet arra, hogy „a jogszabály érvényes létrejötte mindaddig vélelmezett, amíg az erre jogosult szerv a jogszabály kihirdetésének napjáig visszamenő hatállyal vissza nem vonja, illetve meg nem semmisíti”.⁷⁹ Ezért mindaddig, amíg az Alkotmánybíróság – vagy a helyi önkormányzat rendelete esetén a Kúria – egy adott jogszabályt nem minősít a jogszabályi hierarchiába ütközőnek, és azt nem semmisíti meg, addig annak a jogszabálynak az érvényességét vélelmezni és a jogszabályt alkalmazni kell.

3. A jogszabály csak akkor jön létre érvényesen, ha **jogalkotó hatáskörrel felhatalmazott szerv alkotja meg**. A *jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerveket kizárólag az Alaptörvény határozhatja meg*, tekintve, hogy a jogszabályok kötelező erejének jogi forrása az alkotmány.⁸⁰ (A jogalkotó szerveket lásd a 2.1. pont bevezető részében.)
4. A jogszabály érvényes létrejöttének utolsó fázisa a jogszabály megfelelő formában történő **kihirdetése**. A jogszabályokat – az önkormányzati rendelet kivételével – Magyarország hivatalos lapjában, a Magyar Közlönyben kell kihirdetni. A jogszabály a kihirdetéssel válik tehát érvényessé. A kihirdetés a jogbiztonság lényeges eleme, ugyanis csak akkor lehet elvárni az önkéntes jogkövetést, ha az állampolgárok megismerhetik a jogszabályok rendelkezéseit. (A jogszabályok kihirdetésével bővebben a 3.1.4. pontban foglalkozunk.)
Ezeknek az „*érvényességi kellékeknek*” a hiánya esetén a jogszabály **közjogi érvénytelenségéről** beszélünk.⁸¹

Egy jogszabály két szempontból lehet hibás: tartalmi vagy formai szempontból.⁸² A **tartalmi hiba** azt jelenti, hogy a jogszabály tartalma nem áll összhangban a jogszabályi hierarchiában magasabb szinten álló jogszabály tartalmával, azaz ellentmondás van közöttük.⁸³

A **formai hiba** ezzel szemben a keletkezés (jogalkotási eljárás) hibájára utal.⁸⁴ Ez jelentheti azt, hogy:

- nem a megfelelő szerv bocsátotta ki a jogszabályt (esetleg túllépett hatáskörén), vagy pedig
- a szűkebb értelemben vett jogalkotási eljárás során, illetve a kihirdetéssel kapcsolatban történt valamilyen hiba (azaz a jogszabálysértés).⁸⁵

⁷⁸ Petrétei József: *A jogforrás fogalma, érvényessége és hatályossága*, Kodifikáció, 2012/1, 15.

⁷⁹ Rácz Attila: *A jogszabályok kötelező ereje – érvényessé válása, időbeli hatálya és alkalmazhatósága* = Emlékkönyv Dr. Szentpéteri István egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára, szerk. Tóth Károly, Szeged, 1996, 492., idézi: Petrétei József: *A jogforrás fogalma...*, i. m., 15–16., 71. l.j.

⁸⁰ 121/2009. (XII. 17.) AB határozat.

⁸¹ Szente Zoltán, Jakab András, Patyi András, Sulyok Gábor: *19. § [Az Országgyűlés alkotmányos funkciói és hatáskörei] = Az Alkotmány Kommentárja I.*, szerk. Jakab András, Századvég Kiadó, Budapest, 2009. 571.

⁸² Uo.

⁸³ Uo.

⁸⁴ Uo.

⁸⁵ Uo.

A hibákat következményük szerint is csoportosíthatjuk:^{86, 87, 88}

1. **nincs** a jogszabályra nézve **következménye** (pl. a társadalmi szervezetekkel való egyeztetés kötelezettségének megszegése, vagy a hatásvizsgálat el nem készítése).
2. **orvosolható** a hiba (helyesbítés útján) – ilyen például a hivatalos lapban való megjelenés nyomdahibája.
3. **nem orvosolható**, tehát megsemmisíthető (megsemmisítendő) a keletkezett jogszabály (pl. súlyos eljárási szabálysértés, lásd: szavazási arányok figyelmen kívül hagyása). Az a) pontban említett egyeztetési eljárástól eltérően a külön törvényben előírt egyeztetési kötelezettségek megsértése alkotmányellenességet eredményez, tehát ez „súlyos”, nem orvosolható hibának minősül.⁸⁹
4. a hiba oly mértékű, hogy a jogszabály még **megsemmisítésre sem érdemes** (nincs mit megsemmisíteni). (Például a jogszabályt a Magyar Közlöny helyett a Magyar Nemzetben jelentetik meg, ilyenkor a jogszabály **létre sem jött**.)⁹⁰

Az 1–4. pontokban említett négyféle hiba közül a 3. és 4. pontban leírt hibák érvénytelenséget jelentenek.⁹¹ Egy jogszabály nem csak **keletkezésének körülményei folytán** lehet érvénytelen, hanem a **későbbiekben** is **érvénytelenné válhat**, például, ha egy, a jogszabályi hierarchiában magasabb szinten álló jogszabály *megváltozik*, és ennek folytán válik ellentétessé az alacsonyabb szintű jogszabály (például amikor az Alkotmány 1989-es átfogó jogállami revízióját követően számos jogszabály alkotmányellenessé vált).⁹²

Az érvényesség nem jelenti azt, hogy a jogszabály általánosan kötelező is egyben. Ennek ellenére az érvényességnek **vannak joghatásai**. Elvárható például, hogy ne adjanak ki a jogszabállyal ellentétes tartalmú, alacsonyabb szintű jogszabályt.

2.4.2. A JOGSZABÁLYOK HATÁLYA

A jogszabály hatálya általában a jogszabály **alkalmazhatóságát és alkalmazandóságát** jelöli. A jogszabály a hatálybalépés napjától annak megszűnéséig általánosan kötelező, vagyis a jogi norma alapján az adott időben, adott területen és adott személyekre nézve jogviszonyok keletkezhetnek, módosulhatnak vagy szűnhetnek meg.⁹³ Ez alapján megkülönböztethetjük egy jogszabály

1. időbeli,
2. területi és
3. alanyi és
4. tárgyi hatályát.

⁸⁶ Szente Zoltán, Jakab András, Patyi András, Sulyok Gábor: *i. m.*, 571–572.

⁸⁷ 30/1991. (VI. 5.) AB határozat, ABH 1991, 363, 364.; 54/1996. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1996, 173, 195.; 50/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 387, 395–398.; 39/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999, 325, 349.; 7/2004. (III. 24.) AB határozat, ABH 2004, 98, 101–104.

⁸⁸ 38/2000. (I. 31.) AB határozat, ABH 2000, 303, 313.

⁸⁹ Lásd 30/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 2000, 202, 206.; 26/2003. (V. 30.) AB határozat, ABH 2003, 790, 794.; 11/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004, 853, 856–858.; Szente Zoltán, Jakab András, Patyi András, Sulyok Gábor: *i. m.*, 572.

⁹⁰ Szente Zoltán, Jakab András, Patyi András, Sulyok Gábor: *i. m.*, 572.

⁹¹ Uo.

⁹² Szente Zoltán, Jakab András, Patyi András, Sulyok Gábor: *i. m.*, 573.

⁹³ Kiss Barnabás: *Jogforrási rendszer; i. m.*, 135.

Nézzük most ezeket egyenként:

1. **Időbeli hatály:** *a jogszabályban meg kell határozni a hatálybalépésének napját, amely általában nem esik egybe a kihirdetés időpontjával. Az érvényessé válás és a hatálybalépés időpontja közötti időszakot a jogirodalom **vacatio legis**nek nevezi. Ezen időszak alatt fel lehet készülni a jogkövetésre, azaz a jogszabály megszerzésére és tanulmányozására, valamint a szervezeti és tárgyi feltételek megvalósítására. Ezért a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre.*⁹⁴ A vacatio legis ideje alatt kell továbbá kibocsátani a végrehajtási jogszabályt, amely akkor szolgálja leginkább a jogbiztonságot, ha az eredeti jogszabállyal egyszerre lép hatályba.

A hatálybalépés napja többféleképpen jelölhető meg:

- gyakori, hogy *a jogszabály megjelöli a vacatio legis tartamát* (pl. ez a rendelet a kihirdetését követő harmincadik napon lép hatályba);
- *a jogszabály meghatározhat feltételt vagy időhatározót is* (pl. ez a rendelet az Európai Unióhoz való csatlakozásunk napján lép hatályba, vagy ez a rendelet 2016. október 1-jén lép hatályba);
- elképzelhető továbbá, hogy a jogszabály *hatálybalépésének idejét külön jogszabály állapítja meg.*

A hatálybalépés napja – főszabály szerint – későbbi időpont, mint a jogszabály kihirdetésének napja.

Ugyanakkor, ha a szabályozás célja másként nem érhető el, a jogszabály hatálybalépésének napja *a kihirdetés napja is lehet.* Ebben az esetben a hatálybalépés időpontját órában kell meghatározni, amely nem előzheti meg a kihirdetés időpontját. Ha nem órában határozzák meg a hatálybalépést, akkor a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés a hatálybalépése napjának kezdetén lép hatályba.

A jogszabály egyes rendelkezéseinek hatálybalépésére különböző – a jogszabály hatálybalépését követő – időpontokat is meg lehet állapítani.

A **jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)** alapján a végrehajtási jogszabály a felhatalmazást tartalmazó jogszabály kihirdetésével egyidejűleg vagy azt követően, a felhatalmazó rendelkezés hatálybalépését megelőzően kihirdethető. A végrehajtási jogszabályt, jogszabályi rendelkezést a felhatalmazást adó jogszabály azon rendelkezésével egyidejűleg kell hatályba léptetni, amelynek a végrehajtására irányul, kivéve, ha a felhatalmazó rendelkezés a végrehajtási jogszabály kiadását nem teszi kötelezővé.

E körben kell szólni még a visszaható hatály problematikájáról. A **visszaható hatály tilalma** azt jelenti, hogy *a jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.*⁹⁵

Előfordulhat azonban mégis (kivételes esetben és szűk körben), hogy a visszaható hatályú jogalkalmazás megengedett, például a büntetőjogban nem az elkövetéskori, hanem az elbíráláskori jogszabályt kell alkalmazni (visszaható hatállyal), ha a cselekmény ekkor már nem minősül bűncselekménynek, vagy enyhébben büntetendő.

⁹⁴ 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról (Jat.), 2. § (3) bekezdés.

⁹⁵ Jat. 2. § (2) bekezdés.

A jogszabály **időbeli hatálya megszűnésének** is több formája lehetséges.

- A jogszabály hatálya megszűnik, ha a jogszabályt egy azonos vagy magasabb szintű *jogszabály hatályon kívül helyezi*.
- Előfordulhat továbbá, hogy *maga a jogszabály határozza meg az időbeli hatályának végét*: amennyiben az abban megjelölt határidő lejár, a jogszabály hatályát veszti. (Tipikusan ilyen a költségvetési törvény, amelyik csak a vonatkozó költségvetési évre hatályos.)
- Egy hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatályát veszti akkor is, ha azt *egy másik jogszabályi rendelkezés módosítja*.⁹⁶ A módosító és hatályon kívül helyező jogszabály a hatálybalépésével beépül az alapszabályba (tehát abba, amelyet módosít vagy hatályon kívül helyez), és egyidejűleg „eltűnik” a jogrendszerből, „automatikusan” hatályát veszti. Erről tehát a jogalkotónak nem kell külön rendelkeznie.
- Megszűnik a jogszabály hatályossága (adott esetben az érvényessége is), ha a jogszabályt az *Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek találja, és megsemmisíti*. A megsemmisítés hatálya lehet: **ex nunc** (ilyenkor a jogszabály az AB határozat Közlönyben való megjelenését követő napjától veszti hatályát), **ex tunc** (a megsemmisítés kiterjed a határozat megjelenését megelőző időre is, a jogszabály kihirdetésére visszamenő hatállyal), vagy **pro futuro** (a jogszabály az AB határozat Közlönyben való megjelenését követő későbbi időponttal veszti hatályát). Fontos jelezni tehát, hogy a *pro futuro* hatállyal megsemmisített jogszabályt – noha az már az Alkotmánybíróság döntéséből tudvalevően alaptörvény-ellenes – mindaddig alkalmazni kell, amíg a megsemmisített jogszabály hatályát nem veszti (kivéve, ha az Alkotmánybíróság határozata erről másként rendelkezik, pl. a jogszabály konkrét ügyben történő alkalmazhatóságát kizárja).

Az időbeli hatály főszabály szerint a jogszabály időbeli alkalmazhatóságát jelöli. Elképzelhető azonban olyan eset, amikor a hatályos jogszabály nem alkalmazható, vagy fordítva: az alkalmazandó jogszabály nem hatályos. Így például nem alkalmazható a hatályos jogszabály, ha az alkalmazás tárgyi feltételei hiányoznak, vagy ha rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács felfüggeszti a jogszabály alkalmazhatóságát. De alkalmazandó a nem hatályos büntetőjogi jogszabály, ha az elkövetéskori jogszabály enyhébben rendeli büntetni a cselekményt, mint az elbíráláskori (ilyenkor az elkövetéskor hatályos jogszabályt kell alkalmazni, függetlenül attól, hogy az már nem hatályos).⁹⁷

2. Területi hatály: központi jogszabály területi hatálya *Magyarország területére*, az önkormányzati rendelet területi hatálya a *helyi önkormányzat közigazgatási területére* terjed ki.

A jogszabály területi hatályát a jogszabályban csak akkor kell kifejezetten meghatározni, ha az imént leírtaktól eltérő területre terjed ki. Sem a Jat., sem az Alaptörvény nem zárja ki, hogy a jogalkotó a központi szerv által alkotott jogszabály területi hatályát *az ország meghatározott területére, településeire korlátozza*.⁹⁸ (Így például az ún. „Balaton-törvény” hatálya csak a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet területére terjed ki.)⁹⁹

⁹⁶ Jat. 10. § (2) bekezdés.

⁹⁷ Csink Lóránt, Rixer Ádám: *i. m.*, 167.

⁹⁸ Petrétei József: *A jogforrás fogalma, érvényessége és hatályossága, i. m.* 18.

⁹⁹ Lásd a 2000. évi CXII. törvény a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról 2. § (1) bekezdését.

3. Alanyi hatály:

a) **Személyi hatály:** a jogszabály személyi hatálya alatt *nem a jogszabály címzett körét* kell érteni (pl. a 2011. évi CXCV. törvény esetében a közszolgálati tisztviselőket), hanem *azokat a természetes és jogi személyeket, akikre a jogszabály egyáltalán – általános jelleggel – jogokat és kötelezettségeket háríthat.*

A jogszabály személyi hatálya kiterjed:

- *Magyarország területén* a természetes személyekre, jogi személyekre és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre; Magyarország területén kívül a magyar állampolgárokra (ha tehát külföldön tartózkodom, akkor nemcsak annak az országnak a jogszabályait kell betartsam, hanem a magyar jogszabályokat is),
- *önkormányzati rendelet esetében* a helyi önkormányzat közigazgatási területén a természetes személyekre, jogi személyekre és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre.

A jogszabály személyi hatályát csak akkor kell kifejezetten meghatározni, ha ettől eltérő személyi körre terjed ki (pl. a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény hatálya – főszabály szerint – csak a Magyarországon élő magyar állampolgárokra, bevándoroltakra és letelepedettekre, hontalanokra és a magyar hatóság által menekültként elismert személyekre terjed ki.)

b) **szervi hatály:** azt mutatja, meg hogy mely szervek alkalmazzák az adott jogszabály rendelkezéseit (pl.: hatóságok).

4. **Tárgyi hatály:** azt mutatja meg, hogy milyen típusú ügyekben kell alkalmazni az adott jogszabályt. Sokszor segítséget nyújt a jogszabály címe is.

2.4.3. A JOGSZABÁLYALKOTÁS ALAPVETŐ KÖVETELMÉNYEI AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG GYAKORLATA ÉS A JOGALKOTÁSI TÖRVÉNY ALAPJÁN

A **jogalkotás** fogalmán legáltalánosabban a jogszabályok létrejöttéhez vezető jogilag szabályozott eljárást, még tágabban a teljes társadalmi-politikai folyamatot kell érteni, így a „jogalkotási eljárás” és a „jogalkotás rendje” terminusok jelentése gyakorlatilag azonos.

A Jat. számos követelményt fogalmaz meg a jogszabályok megalkotására nézve. Eszerint **biztosítani kell, hogy a jogszabály**

- megfeleljen az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek,
- illeszkedjen a jogrendszer egységébe,
- megfeleljen a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek, valamint
- megfeleljen a jogalkotás szakmai követelményeinek.

A szabályozás *nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű*. A jogszabályban nem ismételhető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes. Az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni.

Ha egy tárgykört törvény szabályoz, törvényben kell rendezni az alapvető jogintézményeket és a szabályozási cél megvalósulásával összefüggő lényeges garanciákat.

A **jogszabály alkotására adott felhatalmazás** tekintetében kiemelendő, hogy:

- A jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit.
- Nem lehet felhatalmazást adni
 - a szabályozás tárgykörébe tartozó alapvető jogintézmények, továbbá jogok és kötelezettségek alapvető szabályainak megállapítására,
 - a jogszabály egészének végrehajtására, valamint
 - olyan tárgykör szabályozására, amelyet a felhatalmazást adó jogszabály nem szabályoz.
- Kötelezettség alóli mentesülés, illetve kötelezettséggel kapcsolatos kedvezmény szabályainak megalkotására felhatalmazás adható.
- A Kormány tagjának rendelet kiadására adott felhatalmazásban a felhatalmazás jogosultját feladatkör szerint kell megjelölni. Ha a Kormány tagjának felhatalmazásban adott jogalkotási jogosultsága nem önálló, a felhatalmazásban az egyetértési jog jogosultját is meg kell jelölni.
- Ha a felhatalmazás jogosultja a helyi önkormányzat képviselő-testülete, társulás esetén – ha a társulási megállapodásban meghatározott feladat- és hatáskör a felhatalmazás tárgyának szabályozására kiterjed – az önkormányzati rendelet megalkotására a társulási megállapodásban kijelölt, ennek hiányában a társulás székhelye szerinti helyi önkormányzat képviselő-testülete jogosult. Az önkormányzati rendelet megalkotásához a társulásban részt vevő helyi önkormányzat képviselő-testületének hozzájárulása szükséges.
- Ha a felhatalmazás jogosultja a helyi önkormányzat képviselő-testülete, társult képviselő-testület esetén – ha az adott ügy szabályozásáról az egyes települések képviselő-testülete a helyi önkormányzatokról szóló törvény szerint nem önállóan dönt – az önkormányzati rendelet megalkotására a társult képviselő-testület döntésének megfelelően a társulás székhelye szerinti helyi önkormányzat jogosult.
- A felhatalmazás jogosultja a jogi szabályozásra további felhatalmazást nem adhat.
- A felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, kivéve, ha a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más következik.

Az Alkotmánybíróság szerint a jogalkotással szemben támasztott egyik legfontosabb követelmény a **jogbiztonság elvének** érvényesülése.¹⁰⁰ A jogbiztonság az államtól és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a *jog egésze*, egyes részterületei és *egyes szabályai* is *világosak, egyértelműek*, hatásukat tekintve *kiszámíthatóak* és a norma címzettjei számára *előre láthatóak* legyenek.¹⁰¹ A világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben tehát alkotmányos követelmény.¹⁰² A jogbiztonság megköveteli, hogy a *jogszabály szövege értelmes és világos*, a jogalkalmazás során *felismerhető normatartalmat hordozzon*, ez a **normavilágosság** követelménye.¹⁰³ Ugyanakkor a jogbiztonságot önmagában nem sérti az, ha valamely tárgykörre több jogszabály – és nem egyetlen átfogó – tartalmaz rendelkezéseket.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Petrétei József: *Magyarország alkotmányjoga I.*..., i. m., 134.

¹⁰¹ 11/1992. (III.5.) AB határozat, idézi Petrétei József: *Magyarország alkotmányjoga I.*..., i. m., 134., 221. lj.

¹⁰² Petrétei József: *Magyarország alkotmányjoga I.*..., i. m., 134.

¹⁰³ 26/1992. (IV. 30.) AB határozat, idézi Petrétei József: *Magyarország alkotmányjoga I.*..., i. m., 134., 222. lj.

¹⁰⁴ 1103/B/1990. AB határozat, idézi Petrétei József: *Magyarország alkotmányjoga I.*..., i. m., 134., 223. lj.

Az Alkotmánybíróság szerint az ún. „salátatörvények” gyakorlata esetenként alkotmányossági aggályokat vet fel.¹⁰⁵ A jogalkotással szemben alkotmányos követelmény, hogy a jogszabályok szerkesztése és módosítása észszerű és áttekinthető legyen. A jogállamiságot veszélyeztetheti az olyan törvényszerkesztési gyakorlat, amely logikai kötelék nélkül kapcsolja össze számos törvény megváltoztatását. A jogbiztonságot elsősorban az olyan salátatörvények veszélyeztetik, amelyek tartalmi összefüggés nélkül úgy rendelkeznek különböző törvényekről, hogy a képviselők, valamint a jogkereső közönség számára a változások nehezen követhetővé válnak.¹⁰⁶ A különféle természetű életviszonyoknak egyetlen törvényben történő szabályozása torzíthatja a törvény rendelkezéseit, illetőleg leronthatja érthetőségét azáltal, hogy kétséget hagy azt illetően, hogy melyik életviszonyra milyen szabályokat kell alkalmazni. Ezért az ilyen törvények esetében a törvényhozónak nagyfokú körültekintéssel kell eljárnia.¹⁰⁷ Ez azonban nem jelenti azt, hogy minden „salátatörvény” önmagában alkotmányellenes lenne. Ennek megítélését az Alkotmánybíróság esetről-esetre végzi el.

2.4.4. A JOGSZABÁLYOK MÓDOSÍTÁSÁRA VONATKOZÓ LEGFONTOSABB RENDELKEZÉSEK ÉS A SZABÁLYOZÁSI ÁTMENET

A Jat. a **jogszabályok módosítása** tekintetében is kiemel néhány kulcsfontosságú kérdést. A hatályos jogszabályi rendelkezést a jogalkotói hatáskörrel rendelkező szerv vagy személy jogszabály megalkotásával, a módosítani kívánt jogszabályi rendelkezést tételesen megjelölő, a módosítást kimondó jogszabályi rendelkezéssel módosíthatja.

Nem lehet módosítani vagy – a jogszabály egészének hatályon kívül helyezése nélkül – hatályon kívül helyezni a jogszabály megjelölését, – az önkormányzati rendelet kivételével – a rendelet bevezető részét, a hatályba lépett jogszabályi rendelkezés hatályba léptető rendelkezését, valamint jogszabállyal – a hiteles szöveg és a kihirdetett szöveg közti eltérés, valamint fordítási hiba kivételével – a jogszabályban kihirdetett nemzetközi szerződés, a nemzetközi szerződéshez fűzött fenntartás, kifogás és nyilatkozat szövegét.

Hatályon kívül helyezhető:

- törvényben kormányrendelet vagy annak rendelkezése, a Kormány tagjának rendelete vagy annak rendelkezése – a miniszterelnök miniszterelnök-helyettest kijelölő rendelete kivételével – és, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete vagy annak rendelkezése – a rendelet kiadásában való helyettesítésére jogosult helyettesét kijelölő rendelete kivételével –,
- kormányrendeletben – a miniszterelnök miniszterelnök-helyettest kijelölő rendelete kivételével – a Kormány tagjának rendelete vagy annak rendelkezése, ha a törvényben adott felhatalmazás hatályát veszítette, és a tárgykör szabályozására új felhatalmazó rendelkezést nem alkottak, a kormányrendeletben adott felhatalmazás hatályát veszítette, és a tárgykör szabályozására új felhatalmazó rendelkezést nem alkottak, vagy a tárgykör szabályozására alkotott új felhatalmazó rendelkezés kormányrendelet kiadására ad felhatalmazást.

A Kormány rendeletével hatályon kívül helyezheti az olyan kormányrendeletet vagy annak rendelkezését, amely módosítására vagy hatályon kívül helyezésére már nincs felhatalmazása a

¹⁰⁵ 108/B/2000. AB határozat.

¹⁰⁶ ABH 2004, 1414, 1418–1419.

¹⁰⁷ 8/2004. (III. 25.) AB határozat, 4/2006. (II. 15.) AB határozat.

felhatalmazás hatályvesztése, vagy a tárgykör szabályozására alkotott olyan új felhatalmazó rendelkezés miatt, mely a Kormány tagjának rendelete kiadására ad felhatalmazást.

A Kormány tagja rendeletével hatályon kívül helyezheti a feladatkörébe tartozó azon miniszteri rendeletet, miniszterelnöki rendeletet vagy azok rendelkezését, amelyet felhatalmazás nélkül alkottak meg, vagy amely módosítására vagy hatályon kívül helyezésére – a felhatalmazás hatályvesztése miatt – már nincs felhatalmazása.

A hatályvesztés időpontjának meghatározása esetén rögzíteni kell a hatályvesztés naptári napját, vagy azt valamely jövőbeli feltétel bekövetkeztének időpontjához kell kötni. Ha a szabályozás célja másként nem érhető el, a hatályvesztés időpontja órában is meghatározható.

A hatályvesztés napjának meghatározása esetén a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – a nap kezdetén veszti hatályát.

A **szabályozási átmenet** tekintetében kiemeljük, hogy jogszabályi rendelkezést – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a hatálybalépését követően – keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint megkezdett eljárási cselekményekre kell alkalmazni.

A jogszabályi rendelkezést – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a hatálya alatt:

- keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint
- megkezdett eljárási cselekményekre a jogszabályi rendelkezés hatályvesztését követően is alkalmazni kell.

3. A JOGALKOTÁSI ELJÁRÁS ÉS JOGSZABÁLYSZERKESZTÉSI ISMERETEK

3.1. A JOGALKOTÁSI ELJÁRÁS

Jogalkotási eljárás alatt értjük egyrészt azt a logikai, döntési folyamatot, a döntés kialakításának módszerét, amelynek alkalmazásával a jogi szabályozás tartalma a *jogalkotásban részt vevők által* kialakításra kerül (**jogalkotási metodika**), másrészt azt a jog által meghatározott, *külső eljárási mechanizmust*, amelynek rendjében és fázisain keresztül az érvényes jogi szabályozás megszülethet (**jogalkotási taktika**). A jogalkotási metodika a külső jogalkotási eljárásba ágyazódva zajlik.¹⁰⁸

A belső jogalkotási eljárás fázisai:

1. a jogalkotási probléma felismerése és definiálása,
2. a kiindulási helyzet elemzése,
3. az okok elemzése,
4. a jogszabály céljának meghatározása,
5. a szóba jöhető lehetőségek elemzése a cél elérése érdekében,
6. alternatívák értékelése a célrendszer alapján,
7. döntéshozatal,
8. az eredmény ellenőrzése.

E fejezetben részletesen a külső jogalkotási eljárás Alaptörvényben, illetve jogszabályban meghatározott rendjével foglalkozunk.¹⁰⁹

3.1.1. A JOGALKOTÁS TERVEZÉSE, A JOGSZABÁLYTERVEZET ELKÉSZÍTÉSE

Tekintettel arra, hogy az ország egész területére kiterjedő hatályú jogszabályok túlnyomó része *kormányzati jogszabály-előkészítés* eredménye, ezért a jogszabályok megalkotásának jogszabályi szintű szabályozása is ezek vonatkozásában a legkiterjedtebb. A Magyar Nemzeti Bank, az önálló szabályozó szervek, illetve a helyi önkormányzatok jogalkotási eljárására vonatkozó speciális szabályokat *saját – jellemzően szervezeti és működési – szabályzataik* tartalmazzák.

A kormányzati jogalkotás, jogszabály-előkészítés jogszabályban meghatározott folyamata a tervezéssel kezdődik. A **minisztériumok** kötelezettsége **évente munkatervet** készíteni, amelyben természetesen feltüntetésre kerülnek a saját jogú jogalkotásra, valamint a Kormány számára szóló, jogszabálytervezetet tartalmazó előterjesztések előkészítésére vonatkozó célkitűzések is. A **Kormánynak félévente** szintén kell havi ütemezésű munkatervet készítenie, amelynek részét

¹⁰⁸ Drinóczi Tímea, Petréttei József: *Jogalkotástan*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2004, 175.

¹⁰⁹ Drinóczi Tímea, Petréttei József: *i. m.*, 176.

képezi a megalkotandó kormányrendeletek, kormányhatározatok, illetve az Országgyűlésnek benyújtandó törvényjavaslatok, országgyűlési határozati javaslatok meghatározásáról, ütemezéséről, valamint felelőseinek kijelöléséről szóló jogalkotási terv. A Kormány a jogalkotási tervét határozattal állapítja meg. A Kormány törvényalkotási programja és a Kormány féléves időtármra szóló, havi ütemezésű munkaterve egymással összehangolt tervezetét a miniszterelnök – a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára útján – a Kormány társadalompolitikai célkitűzéseire illeszkedve – a miniszterek, a kormánybiztosok, a kormánybizottságok, a kormányhivatalok, az autonóm államigazgatási szervek, valamint az önálló szabályozó szervek vezetői javaslatainak figyelembevételével – készíti el.

A jogalkotási terv összeállítását a kormányzati politikai szempontokon kívül különösen az európai uniós és nemzetközi kötelezettségekből, valamint az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság döntéseiből eredő jogalkotási feladatok befolyásolják. Ezen túl a Kormány minden országgyűlési ülés végén külön is tájékoztatja az Országgyűlést a következő ülésre vonatkozó törvényalkotási programjáról. Mindezzel párhuzamosan a jogszabály előkészítéséért felelős **miniszternek** – a jogszabályok előkészítése során biztosítandó társadalmi párbeszéd feltételeinek megteremtése érdekében – **jogalkotási tájékoztatót** kell közzétennie az erre kijelölt honlapon, amely tartalmazza az általa előkészítendő jogszabálytervezetek címét, tartalmuk rövid összefoglalását és a tervezetek közzétételének tervezett időpontját. A fentiek alapján a minisztérium éves tervezését a munkaterv, míg a szerv féléves céljait a jogalkotási tájékoztató tartalmazza.

Emellett kiemелendő, hogy társadalmi egyeztetésre kell bocsátani:

- a törvény,
- a kormányrendelet,
- a miniszteri rendelet tervezetét és indokolását.

A társadalmi egyeztetés formái a következők:

- a honlapon megadott elérhetőségen keresztül biztosított véleményezés (**általános egyeztetés**), és
- a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter által bevont személyek, intézmények és szervezetek által történő közvetlen véleményezés (**közvetlen egyeztetés**).

Az általános egyeztetés során a honlapon megadott elektronikus levélcímen keresztül bárki véleményt nyilváníthat a társadalmi egyeztetésre bocsátás céljából közzétett tervezetről, koncepcióról. A vélemények beérkezéséről visszaigazolást kell küldeni.

A jogszabály előkészítéséért felelős miniszter mérlegeli a beérkezett véleményeket és azokról, valamint az elutasított vélemények esetében az elutasítás indokairól tipizált összefoglalót készít, amelyet a honlapon a véleményezők listájával együtt közzétesz. A jogszabály előkészítéséért felelős minisztert egyedi válaszadási kötelezettség nem terheli.

A közvetlen egyeztetés során a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter **stratégiai partnerségi megállapodásokat** alakít ki. A jogszabály előkészítéséért felelős miniszter e megállapodások révén szoros együttműködést alakíthat ki az olyan szervezetekkel, így például civil szervezetekkel, bevett egyházakkal, érdekképviselői szervezetekkel, amelyek készek a kölcsönös együttműködésre, és amelyek az adott jogterületek szabályozásának előkészítésében széles társadalmi érdeket jelenítenek meg vagy az adott jogterületen tudományos tevékenységet végeznek.

A **jogszabályok előkészítése** tekintetében a Jat. alábbi rendelkezései emelendők ki:

A jogszabály előkészítőjének feladata a jogszabály szakmai tartalmának kialakítása.

A korábbiakban a 2.4.3. pontban már említett kötelező jogszabályi tartalmi követelmények érvényesítéséről a kormányzati jogszabály-előkészítő tevékenység során a Kormány az igazságügyért

felelős miniszter útján gondoskodik. E követelmények érvényre juttatása érdekében a Kormány jogszabály előkészítéséért felelős tagja a törvény és a kormányrendelet tervezetét az igazságügyért felelős miniszterrel egyetértésben terjeszti a Kormány elé, a rendeletét az igazságügyért felelős miniszter véleményének kikérését követően adja ki.

Ha a Kormány tagja rendeletének tervezetével az igazságügyért felelős miniszter alkotmányossági vagy európai uniós jogi szempontból nem ért egyet, a vitás kérdésben a Kormány jogszabály előkészítéséért felelős tagja és az igazságügyért felelős miniszter közös előterjesztése alapján a Kormány dönt.

Nagyon fontos, hogy a jogszabály előkészítője – a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű – előzetes hatásvizsgálat elvégzésével felméri a szabályozás várható következményeit. Az előzetes hatásvizsgálat eredményéről a Kormány által előterjesztendő törvényjavaslat, illetve kormányrendelet esetén a Kormányt, önkormányzati rendelet esetén a helyi önkormányzat képviselő-testületét tájékoztatni kell. A Kormány tagja rendeletében meghatározott esetben a közjogi szervezetszabályozó eszköz előkészítője előzetes hatásvizsgálatot végez.

A hatásvizsgálat során vizsgálni kell:

- a tervezett jogszabály valamennyi jelentősnek ítélt hatását, különösen
- társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásait,
- környezeti és egészségi következményeit,
- adminisztratív terheket befolyásoló hatásait, valamint
- a jogszabály megalkotásának szükségességét, a jogalkotás elmaradásának várható következményeit, és
- a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételeket.

3.1.2. A JOGSZABÁLYTERVEZETEK VÉLEMÉNYEZÉSÉRE VONATKOZÓ ÁLTALÁNOS SZABÁLYOK

A jogszabálytervezetek véleményezése vonatkozásában eltérő eljárásrend érvényesül az egyes jogforrások szempontjából: ennek megfelelően a Jat. meghatározza az általános szabályokat, míg a kormányzati jogszabály-előkészítő tevékenység során készített jogszabálytervezetek véleményezésére a Kormány ügyrendje további rendelkezéseket állapít meg.

A **Jat. általános szabályai** szerint a törvény valamely állami, helyi önkormányzati vagy más szervezet számára kifejezetten jogot biztosít arra, hogy a jogállását vagy a feladatkörét érintő jogszabályok tervezeteit véleményezhesse, a jogszabály előkészítője köteles gondoskodni arról, hogy az érintett szerv e jogával élhessen:

- a jogszabály előkészítője a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló törvényben meghatározottak szerint gondoskodik arról, hogy a jogszabály tervezete, valamint az ahhoz tartozó indokolás megismerhető és véleményezhető legyen;
- ha az Európai Unió alapját képező szerződések vagy valamely uniós jogi aktus rendelkezései alapján a jogszabály tervezetét az Európai Unió egyes intézményeinek és tagállamainak, vagy az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes más államnak előzetesen bejelentésre vagy egyéb véleményezésre meg kell küldeni, az előzetes bejelentést a Kormány által rendeletben meghatározott eljárásban kell lefolytatni.

3.1.3. A KORMÁNY DÖNTÉSEINEK ELŐKÉSZÍTÉSE

A Kormányhoz benyújtott előterjesztés célja a testület döntésének kezdeményezése.

Az előterjesztések Kormány elé jutása egy hosszabb folyamat. Nézzük ennek a lépéseit:

1. Az **előterjesztés elkészítése** során az alábbiakat kell szem előtt tartani:
 - A nagyobb jelentőségű kormányzati döntések (pl. átfogó törvényjavaslatok, fontosabb kormányrendeletek, programok) előkészítése és a döntéshozatal kétszakaszos eljárásban történik. Az elvi természetű, főbb tartalmi kérdésekben való döntést követő második szakasz a részleteiben kidolgozott szabályozási és egyéb döntések előkészítésére és meghozatalára irányul.
 - A törvénytervezetekről, az országgyűlési határozattervezetekről szóló előterjesztések előkészítését, benyújtását úgy kell ütemezni, hogy azok az Országgyűlés házszabályában foglaltak szerinti eljárási rendben a tervezett hatálybalépés időpontjára figyelemmel időben elfogadhatóak legyenek. Az európai uniós tagságból fakadó jogalkotási kötelezettségekkel kapcsolatos előterjesztések előkészítését úgy kell ütemezni, hogy azok a kötelezettség teljesítésére meghatározott határidőn belül elfogadhatóak legyenek.
 - Az előterjesztésben vezetői összefoglalóban kell bemutatni - az előterjesztés jelentőségéhez és jellegéhez igazodva - az előterjesztés szerinti ügy és a döntési javaslat lényegét.
 - Továbbá – a szakmai részletkérdések mellőzésével – az előterjesztésben röviden be kell mutatni a megalapozott döntéshez szükséges információkat, így különösen a javasolt intézkedésnek a Kormány társadalompolitikai célkitűzéseire való illeszkedését, indokait, lényegét, főbb tartalmi jellemzőit, költségkihatását, valamint várható gazdasági, költségvetési, társadalmi, igazgatási, államháztartási, nemzetközi és egyéb hatásait – szükség szerint példákkal és számításokkal alátámasztva –, illetve következményeit (hatásvizsgálati lap), jogszabály esetében – ezen túlmenően – az alkalmazhatóság feltételeit, a természetes személyek és a vállalkozások adminisztratív terheinek csökkentését, ezek növekedése esetén az azt elkerülhetetlenül szükségessé tevő szempontokat, valamint hatósági eljárás esetén az elektronizálás ütemezését.
 - Az előterjesztésben javaslatot kell tenni az előterjesztés szerinti döntés kommunikációjára, és szükség szerint tájékoztatást kell adni arról, hogy a javasolt szabályozás összeegyeztethető-e az Európai Unió jogával.
 - Az európai uniós jogi aktusok átültetését vagy végrehajtását szolgáló jogszabálytervezet esetén az előterjesztésben részletesen – táblázat segítségével – be kell mutatni, hogy az uniós jogi aktus egyes rendelkezéseinek a tervezet mely rendelkezései felelnek meg (megfelelési táblázat); és amennyiben az előterjesztés szerinti jogszabálytervezet az európai uniós jog szerint előzetesen meg kell küldeni véleményezésre az Európai Bizottságnak, az Európai Központi Banknak, illetve az Európai Unió tagállamainak, a megküldési kötelezettség teljesítéséről nyilatkozni kell.
 - Mindemellett az előterjesztésben be kell mutatni a tárgyra vonatkozó főbb megállapítások és javaslatok összefoglalását, valamint meg kell fogalmazni a határozott döntési javaslatot. Indokolt esetben továbbá szükséges bemutatni a végrehajtási jogszabály tervezetét is.

- Az előterjesztésben ismertetni kell azon vitás kérdéseket, amelyekben nem alakult ki egyetértés, és azokat – az eltérő vélemények ismertetésével – döntéshozatalra alkalmas módon be kell mutatni. Amennyiben a megalapozott állásfoglalás ezt szükségessé teszi, két vagy több azonos részletességgel kidolgozott változatot kell ismertetni.
 - Törvénytervezet vagy országgyűlési határozattervezet elfogadására irányuló javaslat esetében ismertetni kell az előterjesztőnek az országgyűlési tárgyalási módra vonatkozó javaslatát, valamint ennek indokait.
 - Amennyiben a javaslat nem jogszabály megalkotására irányul, úgy meg kell jelölni az adott kérdéssel kapcsolatos döntési hatáskör jogalapját az előterjesztésben. Mindemellett pontosan megfogalmazott, a többféle értelmezés lehetőségét kizáró és a végrehajtás szempontjából ellenőrizhető határozati javaslatot kell az előterjesztésben megfogalmazni, szükség esetén rögzítve az ellenőrzés módját és felelőseit is.
 - Az előterjesztőnek emellett javaslatot kell tennie a döntés, illetve az előterjesztés egyes részeinek minősített adattá nyilvánítására, közzétételének módjára, valamint más jogszabályoknak és határozatoknak a döntés következtében szükségessé váló módosítására, továbbá a feleslegessé váló korábbi jogszabályok és határozatok hatályon kívül helyezésére is.
 - Végezetül az előterjesztésben ismertetni kell az előterjesztés szerinti jogszabálytervezethez tartozó indokolás közzétételével kapcsolatos előterjesztői álláspontot és annak indokait.
2. Ezt követően az előterjesztés és a miniszteri rendelet tervezetét – ha törvény vagy e határozat eltérően nem rendelkezik – egyeztetés céljából határidő megjelölésével meg kell küldeni **a közigazgatási államtitkároknak, a feladatkörében érintett kormánybiztosnak és kormányhivatal vezetőjének**, akik a tervezetre észrevételt tehetnek. A bíróságok és az ügyészségek feladatkörét érintő tervezetet az Országos Bírósági Hivatal elnökével és a legfőbb ügyésszel, az Alkotmánybíróságot, az Állami Számvevőszéket, a Magyar Nemzeti Bankot, az autonóm államigazgatási szerveket, illetve az önálló szabályozó szerveket érintő tervezetet az adott szerv elnökével is egyeztetni kell. Amennyiben az előterjesztés a helyi vagy nemzetiségi önkormányzatok feladatkörét érinti, a tervezetet véleménynyilvánításra a meghatározó országos önkormányzati érdekképviselői szervezeteknek meg kell küldeni. A fővárosi vagy a megyei önkormányzat hatáskörét érintő kormányzati döntések előkészítésébe a főpolgármestert vagy a megyei közgyűlés elnökét is be kell vonni.
- Megjegyzendő, hogy minden előterjesztést és miniszteri rendelet tervezetét **előzetes egyeztetés** céljából meg kell küldeni a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára részére. Az előzetes egyeztetés határideje az előterjesztésnek, valamint a miniszteri rendelet tervezetének a Miniszterelnöki Kormányirodához való megérkezésétől számított tíz munkanap.
- A Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára vizsgálja, hogy
- az előterjesztés vagy a miniszteri rendelet tervezete összhangban áll-e a Kormány általános politikájával,
 - az előterjesztő jogilag alkalmas megoldást választott-e a szabályozási cél megvalósításához, valamint az előterjesztés vagy a miniszteri rendelet tervezete megfelel-e az alkotmányossági és az európai uniós jogi követelményeknek,

- ha az előterjesztés vagy a miniszteri rendelet tervezete költségvetési hatással rendelkezik, az megalapozott-e,
- az előterjesztés vagy a miniszteri rendelet tervezetéhez tartozó indokolás, illetve az indokolás közzétételével kapcsolatos előterjesztői álláspont megfelel-e a vonatkozó jogszabályi követelményeknek, az előterjesztés vagy a miniszteri rendelet tervezete kormányzati stratégiai szempontból, valamint Budapest és a fővárosi agglomeráció fejlesztése tekintetében megfelel-e a Kormány célkitűzéseinek.

Az előterjesztéshez érkezett **észrevételeket** az előterjesztő köteles egyeztetni. Az egyetértés és az egyet nem értés tényét, valamint azt, hogy a véleményező az észrevételt fenntartotta, az előterjesztésen a szerv megnevezésével és a nyilatkozattétel dátumának megjelölésével fel kell tüntetni. Ha az érintett határidőben nem nyilvánított véleményt, az előterjesztésben ennek tényére utalni kell.

3. A Kormányhoz **előterjesztést nyújthat be** a Kormány tagja, feladatkörében a kormánybiztos, továbbá a Kormány döntése alapján vagy a miniszterelnök előzetes hozzájárulásával más szervek és személyek. A kormányhivatal által előkészített előterjesztést a kormányhivatal felügyeletét ellátó miniszter nyújtja be és képviseli a Kormány előtt. Az autonóm államigazgatási szerv és az önálló szabályozó szerv által előkészített előterjesztést a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára vagy az előterjesztés szabályozási tárgyköre alapján feladat- és hatáskör szerint érintett miniszter nyújtja be és képviseli a Kormány előtt.

Azt is érdemes tudni, hogy az előterjesztés mellett a Kormány ügyrendje ismeri a **jelentés** formában a Kormány számára elkészített dokumentumot is, amelynek célja döntést nem igénylő ügyben a testület tájékoztatása.

4. A Stratégiai és Családügyi Kabinet, a Gazdasági Kabinet és a Nemzetpolitikai Kabinet (ezen alcím alkalmazásában a továbbiakban együtt: kabinet) és a Kormány ülésére benyújtott minden előterjesztést és jelentést – ideértve a kormánybiztosok előterjesztéseit (jelentéseit) is – előzetesen a **Közigazgatási Államtitkári Értekezleten** (a továbbiakban: KÁT) kell megtárgyalni, amely a Kormány általános hatáskörű döntés-előkészítő testületként a kabinet és a Kormány ülései előkészítésének általános szakmai, szervező, egyeztető és a Kormány által hozott döntések végrehajtását ellenőrző fórumaként működik. E szabály alkalmazása alól a Kormány vonatkozásában a miniszterelnök, a kabinet vonatkozásában a kabinet elnöke – a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára javaslatára – kivételt tehet.

A KÁT feladata a kabinet és a Kormány üléseinek előkészítése. A Közigazgatási Államtitkári Értekezlet döntés-előkészítő feladata keretében:

- állást foglal az előterjesztések és jelentések döntésre való alkalmasságáról, a Kabinet vagy a Kormány ülésének napirendjére vételéről, a Kabinet, illetve a Kormány részére javaslatokat tesz;
- állást foglal a további egyeztetések, valamint az előterjesztés átdolgozásának, kiegészítésének szükségességéről, további egyeztetések lefolytatása céljából eseti munkacsoport felállításáról rendelkezhet;
- amennyiben az ülésen az előterjesztéssel (jelentéssel) kapcsolatban – előkészítési vagy egyeztetési hiányosságokból adódóan – jelentősebb új elem merülne fel, az előterjesztést (jelentést) leveheti a napirendjéről, és újabb egyeztetést írhat elő;

- javasolhatja továbbá, hogy az általa megtárgyalt előterjesztésben foglalt kormányrendelet vagy kormányhatározat két ülés között kerüljön kiadásra, a politikai döntéshozó szervek által történő megtárgyalás nélkül;
- az általa tárgyalt előterjesztéssel (jelentéssel) kapcsolatban kikérheti a Kormány tanácsadó szervének a véleményét;
- az előterjesztőt felhívhatja arra, hogy a Kabinet, illetve a Kormány ülésére az értekezlet állásfoglalásának megfelelő – lehetőség szerint egyeztetett –, kiegészítő vagy alternatív előterjesztést nyújtson be;
- ha az előterjesztés átdolgozása szükséges, a KÁT új, e határozat követelményeinek megfelelő előterjesztés benyújtását írhatja elő.

5. **A Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottság** (a továbbiakban: FKB) a Kormány fejlesztéspolitikai javaslattevő, véleményező, döntés-előkészítő és koordináló szerve, melynek feladata az európai uniós forrásból megvalósuló fejlesztéspolitika végrehajtásának összehangolása, a fejlesztéspolitika területén hozandó kormányzati döntések előkészítése és az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter által vezetett minisztérium központi koordinációs tevékenységének elősegítése. Az ilyen tárgykörbe tartozó előterjesztés és jelentés a Stratégiai és Családügyi Kabinet napirendjére csak akkor vehető fel, ha azt az FKB előzetesen megtárgyalta, vagy azt az előterjesztő az FKB-val előzetesen egyeztetette. Ettől csak indokolt esetben és kizárólag akkor lehet eltérni, ha ahhoz a miniszterelnök, az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter vagy az FKB elnöke hozzájárul. Ha az FKB a feladatkörébe tartozó előterjesztést megvitatta, és a Stratégiai és Családügyi Kabinet általi megtárgyalásra javasolta, az előterjesztés közvetlenül benyújtható a Stratégiai és Családügyi Kabinet ülésére.

6. **Stratégiai és Családügyi Kabinet, a Gazdasági Kabinet, a Nemzetbiztonsági Kabinet, valamint a Nemzetpolitikai Kabinet** működésének célja a Kormány döntéseinek előkészítése, valamint döntés a Kormány hatáskörébe tartozó ügyekben.

A Kabinet ülése napirendjének javaslatát:

- a Stratégiai és Családügyi Kabinet esetében a KÁT, valamint annak állandó vagy eseti munkabizottsága állásfoglalásainak figyelembevételével a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkárának javaslatára a Miniszterelnökséget vezető miniszter hagyja jóvá;
- a Gazdasági Kabinet esetében a KÁT, valamint annak állandó vagy eseti munkabizottsága állásfoglalásainak figyelembevételével a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkárának javaslatára a pénzügyminiszter hagyja jóvá;
- a Nemzetbiztonsági Kabinet esetében a KÁT, valamint annak állandó vagy eseti munkabizottsága állásfoglalásainak figyelembevételével a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkárának javaslatára a belügyminiszter hagyja jóvá;
- a Nemzetpolitikai Kabinet esetében a KÁT, valamint annak állandó vagy eseti munkabizottsága állásfoglalásainak figyelembevételével a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkárának javaslatára a miniszterelnök általános helyettese hagyja jóvá, amelyet a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára küld ki legkésőbb az ülést megelőző második munkanapon az ülés résztvevőinek.

A végleges napirendről a Kabinet dönt.

A Kabinet az alábbi döntéseket hozhatja:

- elfogadja az előterjesztést, illetve tudomásul veszi a jelentést,
- a Kabinet javasolhatja, hogy az általa megtárgyalt előterjesztésről vagy jelentésről a Kormány döntsön, ha az ügy politikai jelentősége indokolja,
- nem fogadja el az előterjesztést, nem veszi tudomásul a jelentést,
- elrendelheti az általa megtárgyalt előterjesztés további közigazgatási egyeztetését.

Amennyiben a Kabinet az előterjesztett javaslatot érdemben megváltoztatta, a szükséges utóegyeztetéseket:

- a Stratégiai és Családügyi Kabinet esetében a Miniszterelnökséget vezető miniszter által kijelölt állami vezető,
- a Gazdasági Kabinet esetében a pénzügyminiszter,
- a Nemzetbiztonsági Kabinet esetében a belügyminiszter,
- a Nemzetpolitikai Kabinet esetében a miniszterelnök általános helyettese koordinálja

7. **A Kormány ülése:** az előterjesztés vagy jelentés a kormányülés napirendjére – a Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottság és a Nemzetbiztonsági Munkacsoport által tárgyalt előterjesztések és jelentések kivételével – akkor vehető fel, ha azt a KÁT megtárgyalta. Ez alól kivételt csak a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára javaslatára a miniszterelnök tehet. A Kormányt az előterjesztés lényegéről az előterjesztő, a KÁT állásfoglalásáról a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára tájékoztatja.

Az ülés napirendjének javaslatát – a KÁT és a Kabinet állásfoglalásainak figyelembevételével – a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkárának javaslatára a miniszterelnök hagyja jóvá, és a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára küldi ki legkésőbb az ülést megelőző második munkanapon az ülés résztvevőinek. A végleges napirendről a Kormány dönt. miniszterelnök engedélyével a halaszthatatlanul sürgős ügyek szakmailag egyeztetett dokumentumai az ülés megkezdése előtt a helyszínen is szétoszthatók a Miniszterelnöki Kormányiroda útján.

Ahogy említettük, a Kormány a feladatkörében rendeletet bocsát ki, határozatot hoz, irányelvet vagy elvi állásfoglalást fogad el.

A Kormány döntései szövegének véglegesítéséről az ülés összefoglalója alapján a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára gondoskodik, és felterjesztésében azt a miniszterelnök – akadályoztatása esetén a miniszterelnök helyettese – írja alá.

Amennyiben a Kormány az előterjesztett javaslatot érdemben megváltoztatta, a szükséges utóegyeztetéseket a Miniszterelnöki Kormányiroda által kijelölt állami vezető koordinálja.

3.1.4. A JOGSZABÁLYOK KIHIRDETÉSE, A HIVATALOS LAP

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság egyik fontos alkotóeleme a jogbiztonság. A jogbiztonság többek között megköveteli, hogy „az állampolgárok jogait és kötelességeit a törvényben megszabott módon kihirdetett és bárki számára hozzáférhető jogszabályok szabályozzák. [...] egy jogállamban senkit sem lehet felelősségre vonni olyan jogszabály megsértése miatt, amelyet az érintett személy nem ismert és nem is ismerhetett, mivel azt vagy egyáltalán nem hirdették ki, vagy utólag hirdették ki és visszamenőleges érvénnyel léptették hatályba”.¹¹⁰

¹¹⁰ 25/1992. (IV. 30.) AB határozat

A szabályozott módon történő kihirdetés tehát elengedhetetlen **érvényességi kelléke** a jogszabályoknak. A kihirdetésre vonatkozó szabályok megsértésével kihirdetett jogszabály nem érvényes, tehát nem alkalmazható. A kihirdetés első mozzanata tulajdonképpen a jogszabály szövegének végleges rögzítése és a kihirdetés elrendelése (promulgáció). Ezt követi a jogszabály hivatalos formában történő hiteles nyilvánosságra hozatala (publikáció).¹¹¹

A jogszabálytervezetről szóló döntést követően annak végleges szövegét az erre feljogosított személynek alá kell írnia, ezzel véglegesen rögzíti a jogszabály szövegét.

Az elfogadott törvények szövegét az **Országgyűlés elnöke** – az elfogadást követő öt napon belül, aláírásával – **kihirdetésre megküldi a köztársasági elnöknek**. Az **Országgyűlés** – a törvény kezdeményezője, a Kormány, illetve az Országgyűlés elnöke zárószavazás előtt megtett indítványára – az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az **Alkotmánybíróságnak**. Ebben az esetben a házelnök csak akkor írhatja alá a törvényt, és küldheti meg kihirdetésre a köztársasági elnöknek, ha az Alkotmánybíróság nem állapított meg alaptörvény-ellenességet. Ellenkező esetben az Országgyűlés a törvényt újratárgyalja, megfelelően módosítja és a házelnök ebben a formában küldi meg a köztársasági elnöknek.

A köztársasági elnök a neki aláírásra megküldött törvényt aláírja, vagy alaptörvény-ellenesség vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak megküldi, ennek hiányában pedig észrevételeinek közlésével megfontolásra is visszaküldheti az Országgyűlésnek.



Az Országgyűlés törvényalkotási hatáskörét az államfővel együttműködve gyakorolja, ugyanis az érvényes törvény megalkotásának feltétele a köztársasági elnök aláírása és az általa elrendelt kihirdetés. Az államfő, bár ötnapos határidőn belül, de érdemi, önálló mérlegelési joggal rendelkezik az aláírás előtt; az elfogadott törvényt, ha azzal nem ért egyet, visszaküldheti újratárgyalásra (politikai vétó), ha pedig Alaptörvényellenesnek tartja, akkor megküldheti az Alkotmánybíróságnak előzetes normakontroll-vizsgálatra (alkotmányossági vétó). Ezeket a jogköreit szokás vétónak is nevezni. Sajátos, hogy csak az egyikkel élhet, és alapvetően „gyenge” vagy késleltető vétónak minősíthető: ha az Országgyűlés akár változatlanul újra elfogadja a törvényt, vagy az Alkotmánybíróság nem találja Alaptörvény-ellenesnek, az államfő köteles azt aláírni. Az Országgyűlés viszont köteles érdemben foglalkozni az államfői kifogással, annak érdemi megtárgyalását biztosítani kell.

A köztársasági elnök e hatáskörét ellenjegyzés nélkül gyakorolhatja. Mivel az Alaptörvény nem kötelezi a hatáskör gyakorlására, személyes szerepfelfogás eredménye is lehet, hogy milyen gyakran él azzal. Az államfő vétójogának a hatalommegosztáshoz köthető értéke még, hogy az egykamarás parlamentnek egyedüli ellensúlya a jogalkotás során, amivel a kihirdetés előtt érdemi befolyással bírhat a törvényhozásra mind a politikai, mind az alkotmányossági aggályok érvényesítése érdekében.

Az Alaptörvény az Alkotmány szűkebb szavú és nem teljesen világos rendelkezéseihez (26. §) képest cizelláltan és a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot felhasználva fogalmaz az államfői vétóról.

Ha a **köztársasági elnök** a törvényt aláírja, elrendeli annak kihirdetését. Ha a köztársasági elnök Alkotmánybírósághoz fordul és a testület alaptörvény-ellenességet állapít meg, akkor az Országgyűlés szintén újratárgyalja a törvényt, ha azonban a testület nem állapít meg alaptörvény-ellenességet, akkor a köztársasági elnök a törvényt aláírja. Ha a köztársasági elnök a törvényt megfontolásra visszaküldi, akkor azt az Országgyűlésnek újra kell tárgyalnia és elfogadásáról ismét határoznia kell, amelynek során a köztársasági elnök észrevételei jogi értelemben nem kötik. Az ismételt elfogadás után a köztársasági elnök csak akkor tagadhatja meg az aláírást és fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha a törvényalkotás során az Alaptörvényben foglalt valamely eljárási követelmény nem teljesült.

¹¹¹ Petrétei József: *Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet*, Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2013, 120.

A **kormányrendeletet a miniszterelnök** írja alá, de e tekintetben őt az általa rendeletben kijelölt miniszterelnök-helyettes helyettesítheti. A **miniszterelnöki rendeletet a miniszterelnök**, a **miniszteri rendeletet pedig a miniszter** írja alá, e jogkörükben ők nem helyettesíthetők.

Az **önkormányzati rendelet** elfogadott szövegét a **polgármester és a jegyző** írja alá.

A *jogszabályokat – az önkormányzati rendeletek kivételével – a Magyar Közlönyben kell kihirdetni. Az önkormányzati rendeleteket a képviselő-testület hivatalos lapjában vagy a helyben szokásos – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott – módon kell kihirdetni.* A közjogi szervezetszabályozó eszközöket – a Jat.-ban meghatározott kivételekkel – a Magyar Közlönyben kell közzétenni. (Tartalmi különbség a jogszabályok kihirdetése és a közjogi szervezetszabályozó eszközök közzététele között – a Jat. szerinti értelemben – nincs, mindkettő a jogszabályban előírt módon, formában történő hivatalos nyilvánosságra hozatalt jelenti.)

A Magyar Közlönyt a kormányzati portálon történő elektronikus dokumentumként való közzététellel kell kiadni, amelynek szövegét **hitelesnek** kell tekinteni.¹¹²

Az önkormányzati rendeletek kivételével a **jogszabályok kihirdetéséről**, valamint a Magyar Közlönyben közzéteendő közjogi szervezetszabályozó eszközök közzétételéről az **igazságügyért felelős miniszter**, az önkormányzati rendeletek kihirdetéséről a **jegyző gondoskodik**.

Előfordulhat, hogy a jogszabály kihirdetett, közjogi szervezetszabályozó eszköz közzétett **szövege eltér** annak az erre feljogosított személy által aláírt szövegétől. Ennek oka kizárólag nyomdahiba lehet. (Minden más – pl. szerkesztési, elütési, nyelvtani, kodifikációs –, az aláírást megelőzően ejtett hibát csak külön jogalkotási eljárásban, a jogszabály formális módosításával lehet orvosolni.) *A Jat. lehetőséget ad az ilyen jellegű hibák orvoslására, de csak korlátozott ideig.*¹¹³ A helyesbítésre a jogszabály hatálybalépését megelőzően, de legkésőbb a kihirdetést követő tizedik, önkormányzati rendeletek esetében hatodik munkanapon belül kerülhet sor. A **helyesbítést a Magyar Közlönyben, illetőleg az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon kell közzétenni.**

A Jat. a Törvények és Rendeletek Hivatalos Gyűjteménye és az ötévenként kiadott Hatályos Jogszabályok Gyűjteménye helyett elektronikus, ingyenes, bárki által elérhető közszolgáltatásként működő **Nemzeti Jogszabálytár** felállításáról rendelkezett. A Nemzeti Jogszabálytárban elérhetők az Alaptörvény és a jogszabályok hatályos, valamint a Jat.-ban meghatározott időállapotok szerinti szövegei.

A Nemzeti Jogszabálytárban elérhetővé tett jogszabályszovegek ugyanakkor utánközlésnek minősülnek, **hitelesnek csak a Magyar Közlönyben megjelent jogszabály- és közjogi szervezetszabályozó eszköz szövegek minősülnek.**

3.2. A JOGSZABÁLYOK HATÁLYOSULÁSÁNAK VIZSGÁLATA

A **minőségi jogalkotás** követelményeinek megfelelően a jogszabályokat nemcsak a megalkotásuk előtt kell indokoltság, szükségesség és a várható hatások szempontjából megvizsgálni, hanem a szabályozás korszerűsítése érdekében *szükség van az egyes jogszabályok és a jogrendszer folyamatos, illetve időszakonkénti szisztematikus felülvizsgálatára*, így például az utólagos hatásvizsgálat keretében a jogszabály tényleges hatásainak a szabályozás megalkotása idején várt hatásokkal való összevetésére.¹¹⁴

¹¹² A 2008. július 1-jét megelőzően közzétett Magyar Közlönyök vonatkozásában (bár 2006. július 1-jétől a nyomtatott változat oldalhú digitális másolatát is közzé kellett tenni) a papíralapú változatban szereplő szöveget kell hitelesnek tekinteni.

¹¹³ 12/1990. (V. 23.) AB határozat; 33/2008. (III. 20.) AB határozat.

¹¹⁴ *Közigazgatási szakvizsga. Általános közigazgatási ismeretek. II. modul..., i. m., 42.*

Ennek elősegítése érdekében a társadalmi egyeztetésre vonatkozó szabályozás a már említett *általános egyeztetést kiterjeszti a jogszabályok hatályosulásával kapcsolatos véleményezésre is, amelyre a jogszabály hatálybalépését követően kerülhet sor*. A hatályosulással kapcsolatos véleményezés is a tervezet véleményezésére vonatkozó rendben történik, amelynek során a jogszabállyal kapcsolatos észrevételeket, problémákat, illetve a jogszabály módosítására vonatkozó javaslatokat lehet jelezni a jogszabály előkészítőjének. Erre a véleményezésre legalább hatvan napot kell biztosítani. Mindazokat, akik a jogszabálytervezet előzetes egyeztetése során véleményt nyilvánítottak, a véleményezés lehetőségéről elektronikus úton külön is értesíteni kell.

3.3. A DEREGULÁCIÓ – A JOGRENDSZER FOLYAMATOS FELÜLVIZSGÁLATA

A jogrendszer túlszabályozottsága a jog megismerhetőségének és alkalmazhatóságának korlátozását eredményezi, ezzel a jogbiztonság sérelmére vezet. Ennek megszüntetését szolgálja a **dereguláció**, az a jogalkotói tevékenység, amelynek célja és eredménye a jogi túlszabályozottság mérséklése.¹¹⁵ A dereguláción belül megkülönböztetjük a **technikai** és a **tartalmi deregulációt**. Az előbbi a jogrendszernek a normatív tartalom nélküli, tartalmilag kiüresedett jogszabályoktól való megtisztítását jelenti, ami nem eredményezi a hatályos normatartalom változását. Ennek jellemző példája a kizárólag módosító rendelkezéseket tartalmazó, azoknak az eredeti jogszabályba történő beépülése folytán kiüresedett jogszabály. Ehhez képest az egyes jogszabályok tartalmára vonatkozó speciális ismereteket és elmélyült tartalmi szakmai és/vagy jogpolitikai vizsgálatot igényel annak eldöntése, hogy valamely szabályozásra, szabályozási elemre nincs szükség.

A Jat. a **jogszabályok tartalmi felülvizsgálata kapcsán leszögezi**, hogy a jogalkalmazás és az utólagos hatásvizsgálat tapasztalatait is vegye figyelembe a tárgykört érintő új jogi szabályozás vagy módosítás megalkotása során. Ilyen szabályozás hiányában **kifejezetten deregulációs céllal** kiadott jogszabály keretében kell:

- az elavult, szükségtelenné vált,
- a jogrendszer egységébe nem illeszkedő,
- a szabályozási cél sérelme nélkül egyszerűsíthető, a jogszabály címzettjei számára gyorsabb, kevésbé költséges eljárásokat eredményező szabályozással felváltható,
- a normatív tartalom nélküli, tartalmilag kiüresedett vagy egyébként alkalmazhatatlan, vagy
- az indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű szabályozást megvalósító jogszabályi rendelkezéseket hatályon kívül helyezni, illetve módosítani.

A felülvizsgálat lefolytatásáról az általa alkotott rendelet esetén a Magyar Nemzeti Bank elnöke, az önálló szabályozó szerv vezetője, az önkormányzati rendelet esetén pedig a jegyző gondoskodik.

A Jat. emellett a **jogrendszer öntisztítását biztosító mechanizmusokat** is rögzít. Ilyen öntisztítást tesz lehetővé az az előírás, amely szerint a módosító rendelkezés és a hatályon kívül helyező rendelkezés a hatálybalépéssel, vagy ha a módosító, illetve a hatályon kívül helyező rendelkezés a módosítást, illetve hatályon kívül helyezést meghatározott időponthoz vagy jövőbeli feltételhez köti, ennek az időpontnak vagy jövőbeli feltételnek a bekövetkezésével végrehajtottá válik. Az így

¹¹⁵ Baranyi Bertold: *A jogi túlszabályozottság és a dereguláció*. Elérhetőség: www.ajk.elte.hu/file/BaranyiBertold.pdf (utolsó letöltés: 2015. szeptember 04.).

végrehajtottá vált rendelkezés a végrehajtottá válást követő napon – külön jogalkotói aktus nélkül, a törvény erejénél fogva – hatályát veszti (**automatikus dereguláció**).

3.4. JOGSZABÁLYSZERKESZTÉSI ISMERETEK

3.4.1. ÁLTALÁNOS KÖVETELMÉNYEK

A Jat.-ban a jogalkotással szemben támasztott követelményeket a jogszabályok megfogalmazása, szerkesztése során is figyelembe kell venni. Ezt segíti elő a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: Jszt.), amely egységesen, kötelező jelleggel határozza meg azokat a kodifikációs szabályokat, amelyek következetes alkalmazásával a megjeleníteni kívánt normatartalom a formájában is egyértelmű, megfelelően befogadható, jól alkalmazható lehet. A Jszt. maga is igyekszik ügyelni a könnyű alkalmazhatóságra, ezért melléklete szövegezési mintákat is tartalmaz, illetve egy útmutató is készült hozzá, amely példák sorát vonultatja fel a helyes és helytelen kodifikációra. A továbbiakban a legfontosabb és a gyakorlatban leginkább használható szabályokat, példákat tárgyaljuk.

A jogszabály tervezetét a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan, közérthetően és ellentmondásmentesen kell megszövegezni. A világos, közérthető szövegezés alapvetően a jogszabály címzettjeinek szól, hiszen nekik kell magatartásukat a normához igazítaniuk.

A jogszabálytervezet szövegének – a preambulumban, illetve a bevezető részben, a sarkalatossági, valamint a jogharmonizációs záradék kivételével – **normatartalommal kell rendelkeznie** és nem foglalhat magába egyedi döntést.

Helytelen:

„Az engedélyes az engedélyben foglalt adatainak megváltoztatását – a tevékenység jogszerű folytatásának ellenőrizhetősége érdekében – köteles a hatóságnál bejelenteni.”

A normatív tartalommal nem rendelkező ténykijelentések a jogszabályban azt a téves látszatot kelthetik, mintha azokra bárki jogot alapíthatna, vagy azok valamilyen kötelezettséget teremtenének. Egyedi döntést foglal magában a jogszabályi rendelkezés, ha a címzettjeinek meghatározása nem igényel az egyedi tényálláson alapuló jogértelmezést, és így azok köre magától nem változhat, csak újabb aktus kibocsátása útján.¹¹⁶

A **normatív tartalmat** jelen idejű kijelentő mondat, egyes szám harmadik személyű megfogalmazás alkalmazásával kell kifejezni. A jogszabály a hatálya alá tartozó jogalanyok számára általános magatartási szabályt, parancsot fogalmaz meg, így a jogszabály tervezetében a felszólító mód használata szükségtelen.¹¹⁷

Ugyanazon tartalmú fogalom vagy rendelkezés esetén következetesen ugyanazt a fogalmat, megfogalmazást kell alkalmazni az egész jogszabályban, illetve a végrehajtására kiadott jogszabályokon belül is. Stílárius szempontok nem írhatják felül a jogbiztonságot szolgáló egyértelműség követelményét, ezért a szóismétlés elkerülése nem indokolhatja más megfogalmazás alkalmazását.¹¹⁸

¹¹⁶ Útmutató a jogszabályszerkesztéshez, Jogtár, Wolters Kluwer Kft. verzió: 2015.05.

¹¹⁷ Uo.

¹¹⁸ Uo.

A **jogszabályi rendelkezés egyértelműségét** szolgálja, ha egy ismétlődő hosszabb, bonyolultabb kifejezés, szókapcsolat vagy szövegrész helyett rövid megjelölést alkalmazunk, ezért ez nem csak lehetőség, de a közérthetőség érdekében kívánatos is. A rövid megjelölést a rövidíteni kívánt elem első előfordulásakor kell meghatározni, és a további használatra utaló „a továbbiakban:” kifejezéssel együtt, zárójelben kell feltüntetni. Ezt követően a tervezetben az érintett fogalomra már csak a rövid megjelölés használható.

Helytelen:

„a személyes adatokat átvevő adatkezelő (adatátvevő)”

Helyes:

„a személyes adatokat átvevő adatkezelő (a továbbiakban: adatátvevő)”

Ha a rövid megjelölés a felsorolás elemeire együttesen vonatkozik, a további együttes használatra az „a továbbiakban együtt:” kifejezéssel kell utalni.

Felsorolás alkalmazása esetén egyértelművé kell tenni, hogy a **felsorolás elemei közül**

- valamennyinek teljesülnie kell,
- egyik sem teljesülhet,
- pontosan egynek kell teljesülnie vagy
- legalább egynek teljesülnie kell a joghatás kiváltásához.

Helytelen:

és/vagy; és-vagy; és, vagy

3.4.2. A JOGSZABÁLY MEGJELÖLÉSE, HIVATKOZÁSOK

A **jogszabály tervezetének címében annak tárgyát vagy tartalmának lényegét kell röviden megjelölni úgy, hogy az a jogszabályt más jogszabálytól egyértelműen elhatárolja.** A címet úgy kell megfogalmazni, hogy

- a módosító és a hatályon kívül helyező jogszabályok, valamint a különböző helyi önkormányzatok által megalkotott rendeletek kivételével ne legyen hatályban több azonos című jogszabály,
- az ne tartalmazzon – a módosítás, az eltérő szöveggel történő hatályba léptetés, a hatályba nem lépés és a hatályon kívül helyezés kivételével – a szabályozás aktusára utaló kifejezést, és
- a cím utolsó szavához a „-ról”, „-ről” rag kapcsolódjon.

Helytelen:

„egyes gazdasági tárgyú törvények megalkotásáról szóló ... törvény”

„a Rendőrség Szolgálati Szabályzata ... BM rendelet”

A jogszabályok megjelölése az alábbi példák szerint történik:

„2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról”
 „a Kormány 104/2015. (IV. 23.) Korm. rendelete a Nemzeti Tehetség Program finanszírozásáról”
 „a miniszterelnök 1/2014. (VI. 6.) ME rendelete a miniszterelnök-helyettes kijelöléséről”
 „a belügyminiszter 74/2014. (XII. 23.) BM rendelete a folyók mértékadó árvízszintjéről”
 „a Magyar Nemzeti Bank Elnökének 17/2015. (VI. 23.) MNB rendelete a jegybanki alapkamat mértékéről” „a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnökének 15/2013. (IX. 25.) NMHH rendelete a rádióamatőr szolgálatról”
 „a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal elnökének 4/2013. (X. 16.) MEKH rendelete a villamos energia rendszerhasználati díjakról és alkalmazásuk szabályairól”
 „... Város Önkormányzata Képviselő-testületének 3/2009. (VI. 15.) önkormányzati rendelete a helyi adókról”¹¹⁹

A jogszabály tervezetében az **Alaptörvényre**, az **Alaptörvény rendelkezésére**, **jogszabályra** vagy jogszabály rendelkezésére akkor lehet **hivatkozni**, ha a hivatkozás a megfelelő fogalomhasználatnál nem küszöbölhető ki, vagy ha a hivatkozás alkalmazása a jogszabály értelmezését, alkalmazását megkönnyíti. A jogszabály tervezetében az Alaptörvény szövegét vagy olyan jogszabály szövegét, amellyel a megalkotni tervezett jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, nem lehet megismételni, de ha a jogalkalmazás megkönnyítése vagy a jogszabály megfogalmazása ezt megköveteli, utalást lehet alkalmazni. Jogszabály tervezetében **jogszabályra vagy jogszabály rendelkezésére**

- más jogszabály címének,
- más jogszabály szabályozási tárgykörének vagy
- a felhívni kívánt rendelkezések szabályozási tárgykörének a megjelölésével (rugalmas hivatkozás) kell hivatkozni, kivéve, ha ilyen módon a hivatkozott jogszabály vagy rendelkezés nem azonosítható egyértelműen.

Helytelen:

„A pénzügyintézetekre a gazdaságról szóló törvény rendelkezéseit kell – az e törvényben foglalt eltérésekkel – megfelelően alkalmazni.”

Helyes:

„A bírósági eljárásban a polgári perrendtartásról szóló törvény közigazgatási perekre vonatkozó rendelkezéseit kell – az e törvényben foglalt eltérésekkel – megfelelően alkalmazni.”

Ha **rugalmas hivatkozás nem alkalmazható** a jogszabály tervezetében, akkor

- más jogszabály,
- más jogszabály és szerkezeti egysége,
- a hivatkozást tartalmazó jogszabály vagy
- a hivatkozást tartalmazó jogszabály szerkezeti egysége tételes megjelölésével lehet hivatkozást alkalmazni (**merev hivatkozás**).

¹¹⁹ A rendeletek megjelölésében a zárójeles rész a kihirdetés hónapját, napját jelenti

Helyes:

„Hatályát veszti a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény.”

„Az átalakulásra vonatkozóan nem alkalmazhatók a Ptk. 3:135. §-ában foglalt rendelkezések.”

„E törvény alkalmazásában...”

„E fejezet rendelkezéseit nem kell alkalmazni az 5. § szerinti eljárásban.”

A jogszabály tervezete **nem hivatkozhat merev hivatkozással** olyan jogszabályra, amely az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes a hivatkozást tartalmazó jogszabállyal. Például egy törvényben miniszteri rendelet egy rendelkezésére való merev hivatkozás annak veszélyét hordozza magában, hogy a könnyen változtatható miniszteri rendelet módosítása esetén a változás a nehezebben, de legalábbis hosszadalmasabban módosítható törvényi rendelkezésbe egyáltalán nem, vagy jóval később kerül átvezetésre. Ha jogszabály tervezetében annak saját szerkezeti egységére kívánunk mereven hivatkozni, akkor a hivatkozás csak a hivatkozott szerkezeti egység megjelölését tartalmazza a jogszabály megjelölése nélkül. A jogszabály tervezete vagy valamely szerkezeti egysége saját magára a jogszabály vagy a szerkezeti egység típusának a megjelölésével hivatkozhat.

Helytelen:

„E törvény I. Fejezete/12. §-a,/25. § (3) bekezdése”

Helyes:

„Az I. Fejezet/a 12. §/a 25. § (3) bekezdése”

Az Alaptörvényre és az egyes jogszabálytípusokra történő merev hivatkozás az alábbi példák szerint történik:

„az Alaptörvény”

„a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény”

„a takaréketétekről szóló 1989. évi 2. törvényerejű rendelet”

„a Nemzeti Tehetség Program finanszírozásáról szóló 104/2015. (IV. 23.) Korm. rendelet”

„a miniszterelnök-helyettes kijelöléséről szóló 1/2014. (VI. 6.) ME rendelet”

„a folyók mértékadó árvízszintjéről szóló 74/2014. (XII. 23.) BM rendelet”

„a jegybanki alapkamat mértékéről szóló 17/2015. (VI. 23.) MNB rendelet”

„a rádióamatőr szolgálatról szóló 15/2013. (IX. 25.) NMHH rendelet”

„a villamos energia rendszerhasználati díjakról és alkalmazásuk szabályairól szóló 4/2013. (X. 16.) MEKH rendelet”

„az építményadóról szóló 3/2009. (VI. 15.) önkormányzati rendelet”

A törvény tervezetében feladat- és hatáskör címzettjeként az **államigazgatási szervet** – a Kormány, a Miniszterelnökség, a minisztérium, az önálló szabályozó szervek, az autonóm államigazgatási szervek, a rendvédelmi szervek és a kormányhivatal kivételével – **köznévvel kell megjelölni**, és szükség szerint törvényi felhatalmazást kell biztosítani a Kormány részére, hogy a köznév formában megjelölt szervet rendeletben jelölje ki.

Helyes:

„A területi környezetvédelmi program kidolgozója a program tervezetét az illetékes környezetvédelmi hatóságnak megküldi.”

„Felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben jelölje ki a környezetvédelmi hatóságot.”

A törvény tervezetében a **minisztert a feladatköre szerint kell megjelölni**. Más jogszabály tervezetében a minisztert a feladatköre szerint kell megjelölni, kivéve, ha a szabályozás célja így nem biztosítható. A miniszter feladatkörét a miniszter feladat- és hatásköréről szóló kormányrendeletben meghatározott feladatkörök szerint, vagy ha az ilyen módon nem lehetséges, bármely más törvényen vagy kormányrendeleten alapuló feladatköre szerint kell megjelölni.

Helytelen:

„a hatóság szakmai felügyeletét az igazságügyi miniszter látja el”

Helyes:

„a hatóság szakmai felügyeletét az igazságügyért felelős miniszter látja el”

3.4.3. A JOGSZABÁLY TAGOLÁSA

A jogszabály tervezetét az áttekinthetőség érdekében szerkezeti egységekre kell tagolni. A **szerkezeti egységek** (a mellékleten és annak szerkezeti egységein kívüli) szintjei növekvő sorrendben a következők:

- alpont (jelölése: *aa;*) *ab)...ba); bb)...)*
- pont (jelölése: *a); b),...*, vagy 15 elemet meghaladó felsorolás esetén: 1., 2.,...)
- bekezdés [jelölése: (1), (2)...]
- szakasz (jelölése: 1. §, 2. §...)
- alcím (jelölése: 1. /Cím/, 2. /Cím/...)
- fejezet (jelölése: I. Fejezet /Cím/...)
- rész (jelölése: ELSŐ RÉSZ /Cím/...)
- könyv (jelölése: első könyv /CÍM/...)

A bekezdésnél magasabb szintű szerkezeti egységek sorszámozását a jogszabály tervezetében nem lehet újrakezdeni.

A jogszabály **alapegysége a szakasz**. A jogszabály tervezetének tagolása során szakasznál magasabb szintű szerkezeti egység akkor alakítható ki, ha az alacsonyabb szintű szerkezeti egységek alkalmazásával a jogszabály áttekinthetősége nem biztosítható. Egy szakasz bekezdéseibe az egymással szorosan összefüggő szabályokat kell foglalni.

A jogszabálytervezet áttekinthetősége érdekében az ugyanazon jogintézményt szabályozó szakaszokat egybefoglaló önálló szerkezeti egységként **alcímek alakíthatók ki**.

Fejezeteket akkor kell egy jogszabály tervezetében szerkezeti egységként kialakítani, ha szükség van legalább két olyan önálló szerkezeti egység kialakítására, amelyek legalább két-két alcímet magukban foglalnak.

Részeket akkor kell a jogszabály tervezetében szerkezeti egységként kialakítani, ha a jogszabály áttekinthetősége érdekében szükség van legalább két olyan önálló szerkezeti egység kialakítására, amelyek legalább két-két fejezetet magukban foglalnak.

A jogszabály tervezetének az elején fel kell tüntetni a jogszabály megjelölését. A jogszabály tervezete az alábbi sorrendben a következő logikai egységeket tartalmazhatja:

1. preambulum vagy bevezető rész,
2. általános rendelkezések,
3. részletes rendelkezések,
4. záró rendelkezések, ezen belül:
 - a) törvény vagy eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet tervezete esetében felhatalmazó rendelkezések,
 - b) hatályba léptető rendelkezések,
 - c) átmeneti rendelkezések,
 - d) törvény tervezete esetében a törvény vagy törvényi rendelkezés sarkalatosságára utaló rendelkezések,
 - e) a jogalkotásra vonatkozó európai uniós követelményekre utaló rendelkezések,
 - f) módosító rendelkezések,
 - g) hatályon kívül helyező rendelkezések,
 - h) a hatályba nem lépésről szóló rendelkezések.

Nézzük meg ezeket a logikai egységeket részletesen:

1. A **preambulum** az Alaptörvény módosításában és a társadalmi, politikai szempontból újszerű, jelentős törvények esetében alkalmazható, normatív tartalommal nem rendelkező logikai egység. Az Alaptörvényben rögzített törvényhozási tárgykörbe tartozó **törvények esetében** preambulumban kell alkalmazni. A preambulumban ismertetendő a szabályozás előzménye, indoka és célja, valamint rögzíthető olyan elvi, elméleti tétel, amelyet a törvénytervezet szakaszaiban a normatív tartalom hiánya miatt nem lehet rendezni.

2011. évi CXII. törvény

az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról

„Az Országgyűlés az információs önrendelkezési jog és az információszabadság biztosítása érdekében, a személyes adatok védelmét, valamint a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog érvényesülését szolgáló alapvető szabályokról, valamint az ezen szabályok ellenőrzésére hivatott hatóságról az Alaptörvény végrehajtására, az Alaptörvény VI. cikke alapján a következő törvényt alkotja:”

A **rendeletekben** bevezető részt kell alkalmazni, amely a jogszabály megalkotásához szükséges érvényességi kellékek felsorolását és a jogalkotás aktusára utaló kifejezést foglalja magában.

Az **eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott rendeletek** esetében a jogalkotói hatáskört megállapító **alaptörvényi rendelkezésre**, a **felhatalmazás alapján kiadott rendeletekben** pedig – valamennyi a jogszabály megalkotásához szükséges felhatalmazó jogszabályi rendelkezés konkrét megjelölésével – a **felhatalmazásra** kell hivatkozni, továbbá **minden rendelet esetében** meg kell jelölni azt a jogszabályi feladatkört, amely alapján a rendeletet kiadják.

17/2015. (II. 16.) Korm. rendelet
a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásról

„A Kormány a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről szóló 2013. évi CLXXVII. törvény 66. § (1) bekezdés b) pontjában kapott felhatalmazás alapján, az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva a következőket rendeli el:”

Ha a felhatalmazó rendelkezés úgy rendelkezik, hogy a rendelet más személlyel vagy szervvel egyetértésben adható ki, a rendelet tervezetének a bevezető részében az **egyetértés tényére** utalni kell. Ha a rendelet előkészítése során valamely szerv jogszabályban biztosított, érvényességi kelléknek minősülő véleményezési jogkörrel rendelkezik, a bevezető részben a **véleményezés tényét** fel kell tüntetni. Ha az önkormányzati rendelet megalkotásához a jogalkotásról szóló törvény alapján a társulásban részt vevő helyi önkormányzat képviselő-testületének hozzájárulása szükséges, a bevezető részben a **hozzájárulás tényére** utalni kell.

2. A jogszabály tervezetében kizárólag az **általános rendelkezések** között szabályozható
- a jogszabály **hatálya** az időbeli hatály kivételével,
 - a jogszabály **alkalmazására**, valamint a **szabályozásra vonatkozó alapelv**,
 - a jogszabály egészére vonatkozó **értelmező rendelkezés**, valamint
 - az a jogszabály egészére vagy több szerkezeti egységére vonatkozó **rendelkezés, amely nem foglalható más – szakasznál magasabb szintű – szerkezeti egységbe.**

Nagyobb terjedelmű jogszabály tervezetében az általános rendelkezéseket önálló, **„Általános rendelkezések”** alcímben vagy fejezetben kell szabályozni.

A jogszabály **területi és személyi hatályáról** csak akkor kell kifejezetten rendelkezni, ha az a jogszabály egyéb rendelkezései alapján nem egyértelmű.

Helytelen:

„E törvény hatálya Magyarország területére terjed ki.”

A jogszabály **alkalmazására és a szabályozásra vonatkozó alapelvek** az azonos vagy hasonló jogviszonyokat átfogóan szabályozó jogszabályok tervezetében határozhatók meg. Normatív tartalommal nem rendelkező kijelentést vagy a szabályozás célját nem lehet a jogszabály alapelvei között rögzíteni.

Helytelen:

„1. § E törvény célja annak biztosítása, hogy a közfeladatot ellátó szervek irattári anyaga – ügyviteli és levéltári érdekekre, valamint a közérdekű adatok nyilvánosságának elvére tekintettel – szakszerűen kezelt és rendszerezett, jól használható forrásanyaggá váljék;”

Ha a jogszabály alkalmazásához egyes **fogalmak bővebb kifejtése, magyarázata** szükséges, továbbá ha a fogalom jelentése az adott jogszabály alkalmazásában eltér a köznyelvi jelentésétől, a más jogszabályban meghatározott jelentésétől, és a fogalom jelentése a jogszabály tervezetének egyéb rendelkezései alapján nem egyértelmű, a fogalmat a jogszabály

tervezetében értelmezni kell, és az „**Értelmező rendelkezések**” című szerkezeti egységben kell elhelyezni. Az így értelmezett fogalom a jogszabály tervezetében kizárólag az értelmező rendelkezésben meghatározott kifejezés megfelelően toldalékolt alakjában alkalmazható. A magától értetődő jelentésű fogalmak nem értelmezhetők értelmező rendelkezésben.

Helytelen:

„E törvény alkalmazásában forint: a Magyar Köztársaság hivatalos fizetőeszköze.”

Szakkifejezések kivételével a fogalmat a köznapri jelentésétől alapvetően különböző tartalommal nem lehet értelmezni.

Helyes:

[...]

„E rendelet alkalmazásában:

5. csomag: egy alkalmazást, valamint az ahhoz tartozó dokumentációt és egyéb kiegészítő információkat tartalmazó tömörített állomány”

Az értelmező rendelkezésben nem lehet olyan jogszabály értelmező rendelkezésére hivatkozni, amely a hivatkozást tartalmazó jogszabállyal az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes. Például törvény nem hivatkozhat rendelet értelmező rendelkezésére, hiszen ezzel tulajdonképpen a törvényalkotási hatáskört delegálná rendeleti szintre, mivel a rendelet módosításával a törvény tartalmát is meg lehetne változtatni.

Helytelen:

„E törvény alkalmazásában

2. veszélyes eb: a Kormány által rendeletben meghatározott eb,”

Helyes:

„Felhatalmazást kap a Kormány, hogy a veszélyesnek minősülő ebek körét rendeletben határozza meg.”¹²⁰

Értelmező rendelkezés nem rendelkezhet úgy, hogy valamely fogalmat – annak tényleges jelentéstartalmától függetlenül – valamely más fogalomként kell értelmezni.

Helytelen:

„E rendelet alkalmazásában kecske alatt juhot is érteni kell.”

Helyes:

„E rendeletnek a kecskére vonatkozó rendelkezéseit a juhra is alkalmazni kell.”

Az értelmező rendelkezés nem tartalmazhat egyúttal önmagában joghatás kiváltására alkalmas normatív tartalmú rendelkezést.

¹²⁰ Útmutató a jogszabályszerkesztéshez.

Helytelen:

„E rendelet alkalmazásában

3. kérelem: az eljárás megindítására jogosulttól származó, a 3. §-ban meghatározott formai és tartalmi követelményeknek megfelelő akaratnyilatkozat, amelyet a Hivatalhoz kell benyújtani,”¹²¹

3. A **részletes rendelkezések** között kell szabályozni a jogszabály alapvető normatív tartalmát képező azon rendelkezéseket, amelyekről nem más logikai egységben kell rendelkezni. A részletes rendelkezéseket a szabályozás tárgyának megfelelő olyan logikai sorrendben, úgy kell szabályozni, hogy a korábban szabályozott rendelkezésekből logikusan, folyamatosan következzenek a későbbiek. A jogszabály tervezetében az anyagi jogi és eljárási szabályokat el kell különíteni egymástól. A jogszabály tervezetében a szervezet jogállására, a szervezet feladat- és hatáskörére és a szervezet eljárására vonatkozó szabályokat el kell különíteni egymástól. A jogszabály tervezetében az általános szabályt tartalmazó szerkezeti egységnek meg kell előznie a különös szabályt tartalmazó szerkezeti egységet.
4. a) Ha a törvény vagy az eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotni kívánt kormányrendelet tervezete valamely rendelkezésének a **végrehajtásához további**, az adott jogszabály szintjét nem igénylő **jogszabályi rendelkezés (végrehajtási rendelkezés) megalkotása szükséges vagy lehetséges**, a **záró rendelkezések között kell elhelyezni az erre felhatalmazást adó rendelkezést**. A záró rendelkezéseken kívül a jogszabály tervezetének más logikai egysége nem tartalmazhat felhatalmazó rendelkezést. A **felhatalmazó rendelkezés** – az alábbi sorrendben – a **felhatalmazás aktusát, a felhatalmazás jogosultját, a felhatalmazás tárgyát, a „rendeletben” kifejezést és a rendeletalkotás aktusára utaló kifejezést foglalja magában**. A felhatalmazás tárgyaként pontosan és részletesen meg kell jelölni a szabályozandó életviszonyokat. A felhatalmazó rendelkezésben a felhatalmazás korlátainak, illetve feltételeinek rögzítésével kell meghatározni a felhatalmazás kereteit.

Helyes:

„Felhatalmazást kap az igazságügyért felelős miniszter, hogy a veszélyeztetett közérdekű bejelentő számára nyújtható támogatásokat, és azok folyósításának szabályait rendeletben állapítsa meg.”

Helytelen:

„Felhatalmazást kap a [...] felelős miniszter, hogy rendeletben határozza meg a törvény végrehajtásával kapcsolatos részletes szabályokat.”

- b) A jogszabály záró rendelkezései között önálló szakaszban kell rendelkezni a jogszabály **hatálybalépéséről**.

A hatálybalépés napját

- a jogszabály kihirdetését követő meghatározott napban vagy a kihirdetést követő meghatározott hónap meghatározott napjában, vagy ha ez nem lehetséges
- egyértelműen, naptári napban kell meghatározni.

¹²¹ Uo.

Helyes:

„E törvény a kihirdetését követő tizenötödik napon lép hatályba.”
 „E törvény a kihirdetését követő hónap első napján lép hatályba.”
 „E törvény 2016. január 1-jén lép hatályba.”

Ha jogszabály hatálybalépése valamely **jövőbeli feltétel** bekövetkeztéhez kötődik, ezt a feltétel bekövetkezésének időpontjával vagy az ezt követő meghatározott nappal kell meghatározni. Ebben az esetben a jogszabály tervezetében – az önkormányzati rendelet kivételével – a hatályba léptető rendelkezés után önálló bekezdésben kell rendelkezni arról, hogy a feltétel bekövetkeztéről szóló határozat Magyar Közlönyben történő közzétételére mely feladatkörrel rendelkező miniszter köteles.

A jogszabály szerkezeti egysége hatálybalépésének időpontja nem határozható meg úgy, hogy az megelőzze a jogszabály hatálybalépésének az időpontját.

Helytelen:

„(1) E törvény 2016. január 1-jén lép hatályba.
 (2) E törvény 10. §-a 2015. december 15-én lép hatályba.”

- c) **Átmeneti rendelkezéseket** akkor kell alkotni, ha az új szabályozás szükségessé teszi, hogy előre meghatározott vagy előre meg nem határozható átmeneti időszakban, a jogszabály hatálya alá tartozó meghatározott esetekben, a jogszabály alkalmazandó rendelkezéseitől eltérő szabályokat kelljen alkalmazni, továbbá ha a szabályozás bevezetéséhez szükséges konkrét teendőkről kell intézkedni.

Átmeneti rendelkezésben lehet előírni, hogy az átmeneti időszakban

- már a jogszabály hatálybalépését megelőzően bekövetkezett jogi tények értékelése során is az új szabályozást kell a joghatás kiváltása szempontjából figyelembe venni,
- az adott jogszabály rendelkezéseit még nem kell alkalmazni,
- az adott jogszabály rendelkezéseit az átmeneti rendelkezések között meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni,
- az adott jogszabály rendelkezései helyett a jogszabály hatálybalépése előtt hatályos szabályozást kell alkalmazni, vagy
- az adott jogszabály rendelkezései helyett az átmeneti rendelkezések között meghatározott átmeneti szabályokat kell alkalmazni.

- d) Ha a törvény tervezete vagy annak valamely rendelkezése az Alaptörvény valamely rendelkezésének végrehajtását biztosítja, és az alapján sarkalatosnak minősül, ezt az Alaptörvény vonatkozó rendelkezésére hivatkozást tartalmazó **sarkalatossági záradékban** meg kell állapítani.

- e) Ha a jogszabály tervezete vagy annak valamely rendelkezése uniós jogi aktusnak való megfelelést valósít meg, ezt az uniós jogi aktusokra való hivatkozást tartalmazó **jogharmonizációs záradékban** meg kell állapítani.

f) Jogszabály szövegének **megváltoztatására** a következő módokon kerülhet sor:

- módosító rendelkezés alkalmazásával,
- a kihirdetett, de még hatályba nem lépett jogszabályi rendelkezés eltérő szöveggel való hatályba léptetésével,
- hatályon kívül helyezéssel vagy
- a kihirdetett, de még hatályba nem lépett jogszabályi rendelkezés hatályba nem lépésének kimondásával.

A jogszabály módosításának három módszere lehetséges:

i. **Szövegcsere**s módosítás szakasz vagy annál alacsonyabb szintű szerkezeti egység kis terjedelmű módosítására alkalmazható.

Például:

„A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 26. § (5) bekezdésének az »a kormányzati tevékenység összehangolásáért« szövegrész helyébe az »az igazságügyért« szöveg lép.”

ii. **Újraszabályozás**ra jellemzően a szerkezeti egység nagyobb terjedelmű módosítása céljából kerülhet sor. Ennek során a hatályos szerkezeti egység helyébe lépő szerkezeti egység szövegének megállapításával, illetve a hatályos szerkezeti egységben foglalt mondat helyébe lépő mondat szövegének megállapításával történik a jogszabály módosítása.

Például:

„A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 26. § (5) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép.”

iii. **Kiegészítés** alkalmazása során a jogszabály új szerkezeti egységgel, illetve a hatályos szerkezeti egységének új mondatvaló kiegészítésével jön létre a jogszabály módosítása.

Például:

„A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 25. §-a a következő (3) bekezdéssel egészül ki.”

Jogszabály tervezetében **még hatályba nem lépett jogszabály vagy szerkezeti egység legkésőbb az eredeti hatálybalépéssel egyidejűleg hatályba lépő rendelkezéssel változtatható meg.**

Például:

„A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 25. § (2) bekezdése a következő szöveggel lép hatályba.”

A módosító rendelkezések hatálybalépés előtti megváltoztatására azonban speciális szabályok vonatkoznak.

- g) Jogszabály, jogszabály szerkezeti egysége vagy jogszabály szerkezeti egységének a szövegrésze csak a záró rendelkezésekben foglalt **hatályon kívül helyező** rendelkezésekkel helyezhető hatályon kívül.

Helytelen:

„Érvényét veszti a 10/2015. (VI. 5.) [...] rendelet.”

Helyes:

Hatályát veszti a 10/2015. (VI. 5.) [...] rendelet.

A jogszabály tervezete valamely jogszabály, vagy annak szerkezeti egysége vagy jogszabály szerkezeti egységének a szövegrésze **hatályba nem lépésére vonatkozó** rendelkezést tartalmazhat.

Például:

„Nem lép hatályba a 2020. évi I. törvény 12. §-a.”

Jogszabály tervezetében **mellékletet** (és csak ezzel az elnevezéssel) *akkor kell alkotni, ha a jogszabályban rögzíteni kívánt szabályozási tartalom* – annak speciális megjeleníthetősége vagy technikai jellege miatt – *nem fejezhető ki átláthatóan a jogszabály tervezetének a szakaszaiban*. A mellékletre a jogszabály valamely szakaszában – a melléklet szerinti szabályozási tartalom megjelölésével – hivatkozni kell. A melléklet táblázatot és idézetet (pl. ábrát, térképet, űrlapot) tartalmazhat. A melléklet tagolása pontok alkalmazásával történik.

Helytelen:

„Függelék a 2020. évi I. törvényhez.”

„1. § A Vízügyi és Biztonsági Szabályzatot e rendelet mellékleteként kiadom.”

Helyes:

„(2) A jogszabály tervezete megszövegezésénél alkalmazandó szövegezési mintákat az 1. melléklet tartalmazza. [...]

1. melléklet a 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelethez”

4. ÁLTALÁNOS JOGALKALMAZÁSI ISMERETEK

A jogalkalmazás olyan állami tevékenység, amelyet állami szervek (például bírósági, közigazgatási szervek) vagy valamilyen jogszabályi felhatalmazás alapján más, állami szervek, személyek (például szakértők, ügyvédek) végezhetnek. A jogalkalmazás során az állam közhatalommal rendelkező szervei egyedi ügyekben eljárva hoznak bizonyos döntéseket. A jogalkalmazás fogalmán belül a közigazgatási jogalkalmazás során mindig valamilyen közigazgatási szerv alkalmazza a jogszabályt egy egyedi ügyben. A **közigazgatási jogalkalmazásnak** azonban vannak bizonyos **feltételei**:

- jogszabályi felhatalmazás alapján eljárni jogosult közigazgatási szerv,
- jogszabályon alapuló felhatalmazás egyedi jogalkalmazói döntés meghozatalára,
- a jogszabályban meghatározott jogalany léte, illetve
- a jogalkalmazás eredményeként létrejövő konkrét jogalkalmazói döntés.

4.1. A JOGALKALMAZÓ TEVÉKENYSÉG FAJTÁI

A közhatalmat megvalósító jogalkalmazó tevékenységek alapvető jellegzetességeiket tekintve két fő csoportba sorolhatók. Egyfelől vannak olyan jogalkalmazó tevékenységek, amelyeknél a jogalkalmazás közvetlenül valamely állami vagy önkormányzati közfeladat megvalósítását, valamely közösségi cél elérését szolgálja.

Másfelől pedig léteznek olyan jogalkalmazó tevékenységek, amelyek célja a jogvédelem, a különböző személyek között felmerülő jogvitás kérdések, konfliktusok elbírálása. Mindennek megfelelően a jogalkalmazó tevékenység két alapvető fajtáját szükséges elkülönítenünk: – a közfeladat megvalósítását szolgáló jogalkalmazó tevékenységet, illetőleg – a jogvédelmi célú jogalkalmazó tevékenységet.

- A **közfeladat megvalósítását** szolgáló jogalkalmazó tevékenység esetében az anyagi jogviszonyok (meghatározott jogok, illetve kötelezettségek) a döntés következményeképpen jönnek létre. Ekkor a döntéshozó szerv a fennálló tények, adatok, körülmények stb. mérlegelésével a jövőre nézve állapít meg jogkövetkezményeket – döntése ennek megfelelően új anyagi jogviszonyt keletkeztető (konstitutív jogalkalmazói döntés). Példa lehet erre a fajta döntéshozatalra valamely áru, termék gyártásának vagy forgalomba hozatalának engedélyezése, illetőleg valamely anyagi jogi bírság (természetvédelmi bírság, reklám-felügyeleti bírság stb.) kiszabása.
- Ezzel szemben a **jogvédelmi célú** jogalkalmazó tevékenység esetében a jogalkalmazó szerv döntése egy korábbi időszakot vesz alapul, egy már korábban létrejött anyagi jogi jogviszonyt, annak fennállását vagy hiányát bírálja el. Ennek megfelelően e döntés a már létrejött anyagi jogviszony alapulvételével állapítja meg a jogkövetkezményeket, a jogalkalmazó döntése ekkor tehát nem keletkeztet új anyagi jogviszonyt, csupán megállapítja a létező jogviszonyt (deklaratív jogalkalmazói döntés). E relációban példaként említhető meg az egyenlő bánásmód követelményének megsértésével, a szerződésszegéssel vagy a kártérítéssel kapcsolatban hozott jogalkalmazói döntés.

4.2. A JOGALKALMAZÁS SZERVEI

A jogalkalmazó tevékenységet ellátó szervek az esetek túlnyomó részében vagy közigazgatási hatóságok, vagy pedig bíróságok. E két szervtípus jogalkalmazóként való előfordulása elsősorban a jogalkalmazó tevékenység fajtájától függ.

A közfeladat megvalósítását szolgáló jogalkalmazó tevékenység körében a főszerep a közigazgatási szerveké, amelyek vagy államigazgatási szervek, vagy helyi önkormányzati szervek. Kivételesen más szervek vagy személyek (például közttestületek) is ellátnak e körbe tartozó jogalkalmazói tevékenységet. A bíróságok szerepe e jogalkalmazói tevékenységi körben jellemzően jogorvoslati szinten érhető tetten (bírósági felülvizsgálat, közigazgatási per, egyes közigazgatási nemperes eljárások).

A jogvédelmi célú jogalkalmazói tevékenység körében éppen fordított helyzetet tapasztalhatunk; itt a főszerep egyértelműen a különböző bíróságoké, azonban vannak olyan közigazgatási ügytípusok, amelyek esetében a közigazgatási szervek a bírósági jogalkalmazáshoz hasonló, ún. kvázi iudiciális jogkört gyakorolnak, és ellenérdekű felek jogvitáját döntenek el (például a birtokvédelmi ügyekben, a közbeszerzési vagy versenyjogi eljárásokban).

4.3. A JOGALKALMAZÁS FOLYAMATA

A jogalkalmazás során a jogalkalmazó szerv mindig konkrét egyedi esetet bírál el. E jogesetet a jogalkalmazó szerv összeveti a vonatkozó anyagi jogi normákban foglaltakkal, és az eljárásjogi normák által kijelölt keretek között megállapítja az adott ügyben a tényállást, s ettől függően hozza meg az eljárást lezáró döntését.

Az anyagi jogi, illetve eljárásjogi normák érvényre juttatásának foglalataként definiálható jogalkalmazási tevékenység menete **három fő szakaszra** osztható fel, úgymint:

- a jogalkalmazói eljárás megindításának szakasza;
- a tényállás tisztázásának szakasza, valamint
- a döntés meghozatalának szakasza.

E három szakaszt még követheti lehetséges eljárásként:

- a jogorvoslat(ok) biztosításának szakasza, valamint
- a szerzett jogok érvényesíthetőségének, illetve a kötelezettségek kikényszeríthetőségének szakasza.

A jogalkalmazói eljárási szakaszokban fontos szerep hárul a jogi normák szövegének, a jogalkotó valós szándékának értelmezésére (ez elsődlegesen az anyagi jogi normák tekintetében lényeges, de adott esetben az eljárásjogi normák értelmezése is fontos lehet). A jogértelmezés során többféle módszer áll a jogalkalmazó rendelkezésére; a normaszöveg elemzése során egyaránt szerephez juthat a nyelvtani, a logikai, a rendszertani, illetőleg a történeti jogértelmezési módszer.



Az Alaptörvény több rendelkezése az alkotmány- és jogértelmező tevékenységek meghatározására irányul (míg az Alkotmány ilyen iránymutatásokat nem adott). Így az R) cikk szerint az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni; a 28. cikk alapján pedig az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy azok a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak. Ez utóbbi értelmezési segédlet azt várja el, hogy a jogalkalmazó bíróság vagy hatóság, ha egyéb jogértelmezési módokat is használ, ne jusson észszerűtlen, a közjóval ellentétes, erkölcstelen vagy pazarló eredményre. Ezért feltételezni kell a jogalkotó jóhiszeműségét és a köz érdekében való cselekvését. Természetesen a jogszabályok Alaptörvény-ellenessége, az önkormányzati rendelet jogszabály-ellenessége megállapításának ez a vélelem nem lehet akadálya.

5. A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁS

5.1. A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁS ÉS ELJÁRÁSJOG FOGALMA, ALAPINTÉZMÉNYEI¹²²

5.1.1. A KÖZIGAZGATÁSI (HATÓSÁGI) ELJÁRÁS RENDSZERTANI JELLEMZŐI

Ahogy a korábbiakban már jeleztük, a közigazgatási szervek különböző jogalkalmazói tevékenységeket látnak el. Azt is említettük, hogy a hatósági jogalkalmazói tevékenység a közigazgatási jogalkalmazás egyik speciális formája. Ebből következően **a közigazgatási hatósági jogalkalmazás a közigazgatási jogalkalmazásnál szűkebb fogalom**, hiszen vannak olyan közigazgatási szervek, amelyek ugyan jogalkalmazó közigazgatási szervek, azonban hatósági hatásköröket nem gyakorolnak, de olyan eset is előfordul, hogy egy a nevében is hatóságnak minősülő közigazgatási szerv bizonyos tevékenységei nem minősülnek hatósági természetűnek.

A magyar közigazgatásban több ezer közigazgatási szervet lehet megkülönböztetni: ezek a közigazgatási szervek valamennyien valamilyen eljárási szabály alapján járnak el, hiszen a közigazgatás csak azt teheti meg, amelyet számára a jog megenged. Ezek az eljárások rendkívül meghatározóak az állam egészének működése szempontjából, hiszen a közigazgatási szervek tevékenységének egy részével a hazai és külföldi állampolgárok, a gazdasági társaságok, a civil szervezetek, stb. nap mint nap találkoznak. A közigazgatás által lefolytatott eljárások száma több millió évente, ezért rendkívül fontos, hogy ezek az eljárási szabályok megfeleljenek bizonyos alapelveknek, ne legyenek túl bonyolultak, ne okozzanak felesleges terhet a hatóságok és a velük kapcsolatba kerülő ügyfelek számára, gyorsan és egyszerűen lefolytathatók, kiszámíthatók legyenek.

A közigazgatási eljárások milyensége meghatározó:

- az **állam hatékony belső működése** szempontjából, hiszen, ha a közigazgatási eljárások egyszerűek, átláthatók, könnyen alkalmazhatók, akkor az ügyintézés folyamata is gyors, átlátható, hatékony lehet;
- az **állam külső megítélése** szempontjából, hiszen a hazai közigazgatási szervek számos esetben kerülnek kapcsolatba külföldi ügyfelekkel, illetve közigazgatási szervekkel. Az ilyen jogviszonyokban, illetve együttműködési formációkban különös jelentősége van annak, hogy a hazai közigazgatási eljárásjog mennyire nehézkes, bonyolult;
- a **társadalom és a gazdaság fejlődése** szempontjából, hiszen számos területen, legyen az a piaci verseny más tagállamok piaci szereplőivel, vagy éppen az uniós források minél szélesebb körben és minél hatékonyabban történő igénybe vételének folyamata, amennyiben egy tagállam közigazgatási eljárási szabályai egyszerű, könnyen teljesíthető elvárásokat

¹²² Ld. részletesen ehhez: Boros Anita: *A közigazgatási eljárás és eljárásjog fogalma és rendszere*. In.: Boros Anita-Darák Péter: *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest, NKE 2018. p. 10-28. https://akk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/%C3%81kr.%20tk._1.pdf. (A letöltés ideje: 2018.07.10.)

fogalmaznak meg az ügyfelek számára, kedvezőbbek az említett helyzetbeli pozíciói és ez számos esetben a fejlődés egyik legfontosabb záloga lehet;

- az **ügyfelek mindennapi élete, elégedettsége, valamint az életminőség** szempontjából.¹²³

Arra is utaltunk már, hogy a közigazgatási eljárások egy jelentős része nem hatósági természetű, hiszen a közigazgatási szervek számos más ponton is kapcsolatba kerülhetnek az ügyfelekkel. A hatósági tevékenység annyiban speciális a többi közigazgatási tevékenységhez képest, hogy az ilyen eljárásokban az eljáró közigazgatási szerv hatósági pozícióban jelenik meg és bár az elmúlt időszakban jelentős elmozdulás figyelhető meg a szolgáltató, ügyfélközpontú közigazgatás irányába, de a hatóság az ügyféllel szemben továbbra is többletjogosítványokkal rendelkezik. Ezt a korábban rendkívül merev alá-fölérendelt viszonyt oldja fel számos ponton az ügyféli jogosultságokat megfogalmazó jogi szabályozás (így például maga az Alaptörvény, vagy a vonatkozó eljárási szabályozás).

Előjáróban érdemes emlékeztetnünk arra, hogy más jogterületekhez hasonlóan a közigazgatási jogban is megjelennek a normatan klasszikus elemei, így **a közigazgatási jog területén is beszélhetünk anyagi jogi és eljárási jogi szabályokról**. Ahogyan másutt is az eljárási szabályok az adott jogterületre vonatkozó általános szabályok, vagyis az anyagi jogi normák végrehajtására szolgálnak. Ebből adódóan az eljárási vagy más néven alaki jogi szabályok mindig valamilyen folyamatnak, eljárásnak az egyes részeként, eljárási cselekményeiként realizálódnak.

A legtöbb jogterület többnyire rendelkezik egy olyan általános, anyagi jogi jogszabállyal, amely az adott jogterület minden főbb szabályait tartalmazza. Ilyen például a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.), vagy a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.). A közigazgatási jogban nem beszélhetünk olyan általános közigazgatási törvénykönyvről, amely minden lényeges közigazgatási szabályt tartalmazna, hiszen a közigazgatási jogterület több száz szakigazgatási ágazatot foglal magában a gyámügyi igazgatástól a fogyasztóvédelemig. stb., így lehetetlen lenne ezeknek egy törvénykönyvbe foglalása. Természetesen ez nem azt jelenti, hogy az ágazati, szakigazgatási anyagi jogi normák ne lennének normatív szinten szabályozva: minden egyes ágazatnak megvan ugyanis a saját közigazgatási szabályrendszere, melynek zászlóshajója mindig valamilyen ágazati törvény (az előző példánál maradva például a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról 1997. évi XXXI. törvény vagy a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény).

Ahogy említettük, az anyagi jogi normák önmagukban nem, csak akkor érvényesülnek, ha azokat végrehajtják. Ennek a végrehajtásnak a mikéntjét szabályozzák az ún. alaki vagy más néven eljárási normák, így kvázi az anyagi jogi jogszabályok párjaként jelennek meg a legtöbb jogterületen az alaki jogi, eljárási kódexek. Így a Ptk. eljárásjogi párja a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.), míg a Btk.-é a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. (a továbbiakban: Be.). Nos, a közigazgatási jogban némiképp speciálisan alakul az anyagi és az alaki szabályok egymáshoz való viszonya: **noha általános anyagi kódexünk nincs, egy általános alaki jogi, eljárási jogszabályunk van**, mégpedig a 2018. január 1. napjától az **általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény** (a továbbiakban: Ákr.) rendelkezései alkalmazandók a közigazgatási eljárásokban. Az Ákr. – ahogyan az a címéből is kitűnik – általános közigazgatási hatósági eljárási jogszabálynak tekintendő: ebből következően az Ákr. a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályait határozza meg, vagyis minden olyan szabályt, amelyet – az Ákr.-ben nevesített kivételekkel – minden közigazgatási hatósági eljárásban alkalmazni kell. Ez természetesen

¹²³ Boros Anita: Javaslatok a közigazgatási hatósági eljárás (újra)szabályozásához. In.: *Új Magyar Közigazgatás*. 2016/4: 1. p.

nem azt jelenti, hogy az ún. szakigazgatási eljárásokban ne jelennének meg speciális ágazati eljárási szabályok: az ágazati jogszabályok az Ákr. rendelkezéseitől eltérő szabályokat állapíthatnak meg, de csak akkor, ha azt az Ákr. kifejezetten megengedi. Ez azt jelenti, hogy az említett gyámügyi vagy fogyasztóvédelmi törvények is tartalmazhatnak speciális, az adott ágazatra – vagyis a gyám-ügyi¹²⁴ és a fogyasztóvédelmi területre¹²⁵ vonatkozó – sajátos eljárási előírásokat.

5.1.2. A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁS ÉS ELJÁRÁSJOG FOGALMA

Az előzőekben láttuk, hogy a közigazgatási eljárás rendszertanilag hogyan viszonyul a közigazgatási anyagi joghoz, most pedig megvizsgáljuk, pontosan mit is takar a közigazgatási eljárás és eljárásjog.

A közigazgatási eljárás **a jogi hatás kiváltására alkalmas döntések, az aktusok előkészítésének, meghozatalának és érvényesítésének alaki rendje, vagyis az aktusok megalkotásának szabályozott folyamata az egyes közigazgatási szervek eljárásának rendje.**

Az eljárások mindig eljárási cselekmények láncolatából állnak össze. A közigazgatási hatósági eljárás ennek megfelelően a közigazgatási szervek közül **a hatósági jogkörrel felruházott hatóságok, valamint a velük kapcsolatba kerülő ügyfelek, illetve egyéb személyek olyan eljárási cselekményeinek az összessége,** amelynek szabályai az Ákr.-ben vagy egyéb közigazgatási jogszabályban meghatározottak.

Abban a pillanatban, amikor a hatósági eljárás megkezdődik, létrejön **a közigazgatási hatósági eljárási jogviszony** a hatóság és az ügyfél között. A közigazgatási hatósági eljárási jogviszony egy olyan sajátos viszony, amely az említett eljárási fő- és mellékszemélyek között jön létre és amely tárgya a közigazgatási hatósági ügy, tartalma pedig a jogviszony alanyai által eszközölhető eljárási cselekményekben¹²⁶ ragadható meg.

A közigazgatási hatósági eljárási jogviszony **alanyait** tekintve a jogviszony főszemélyei a hatóság és az ügyfél. Emellett az eljárásban egyéb személyek is részt vesznek, ők lesznek az eljárás egyéb résztvevői (pl. a tanú, a szakértő, a tolmács, a szemletárgy birtokosa stb.). Ez utóbbi kör nem szükségszerű az eljárási jogviszony létrejöttéhez, azok előfordulása az eljárásban mindig az adott ügy függvénye. A jogviszony **tartalma** az eljárási cselekmény, vagy tevékenység, míg a közigazgatási hatósági jogviszony **tárgya** a hatósági ügy: a közigazgatási hatóságok közigazgatási ügyekben és azon belül is közigazgatási hatósági ügyekben járnak el.

A közigazgatási hatósági ügy fogalmi elemeit az Ákr. konkrétan meghatározza: a törvény alkalmazásában ügy az, amelynek intézése során a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja, jogvitáját eldönti, jogsértését megállapítja, tényt, állapotot, adatot igazol vagy nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti.¹²⁷

¹²⁴ Például a törvény 87. § (1) bekezdése alapján a gyermekvédelmi gyám joga és kötelessége, hogy a gyermeket személyi és vagyoni ügyeiben képviselje. Ennek érdekében a gyermekvédelmi gyám képviseli a gyermeket a hatósági ügyeiben.

¹²⁵ Például a törvény 46. § (2) bekezdése szerint a fogyasztóvédelmi hatóság eljárásában az általuk védett fogyasztói érdekek védelme körében az ügyfél jogai illetik meg a fogyasztói érdekek képviseletét ellátó egyesületeket 129 Patyi András (szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest-Pécs, Dialog Campus Kiadó, 2009. 17.

¹²⁶ Lásd: Szücs István: *Az államigazgatási hatósági eljárás főbb elméleti kérdései*. KJK, Budapest, 1976. 48–49.

¹²⁷ Szilvássy György Péter: *Rendvédelem és közigazgatási eljárások*. In.: Szigeti Péter (szerk.): *Jogvédelem - rendvédelem: tanulmányok*. Budapest: Rendőrtiszti Főiskola Alkotmányjogi és Közigazgatási Jogi Tanszék, 2007. pp. 129–145.

A közigazgatási eljárás egy **három szakaszos eljárás**: az első szakasza az alapeljárás, vagy más néven **első fokú eljárás**, amely az eljárásnak mindig eleme, azaz az eljárás állandó szakasza. Ezt követheti a **jogorvoslati szakasz**, amennyibe az arra jogosult valamilyen jogorvoslati eljárást kezdeményez, illetve a harmadik szakaszként a **végrehajtási szakasz**, amelyre szintén csak bizonyos feltételek fennállása esetén kerül sor. Ez a két utóbbi szakasz a közigazgatási eljárás ún. lehetséges szakaszai.

A közigazgatási eljárás normatív úton szabályozott eljárás: ahogyan említettük az általános szabályokat az Ákr.-ben találjuk, míg a speciális, ágazati szabályokat az ágazati jogszabályok határozzák meg, de fellelhetők általános eljárásjogi kérdéseket rendező szabályok más jogszabályokban is, pl. az illetékről szóló törvényben, a postai szolgáltatásokról szóló törvényben és számos alacsonyabb szintű jogszabályban is.

Magyary Zoltán szerint „az eljárás fogalma valamely cél elérésére alkalmas cselekedetek megállapított sorrendjét jelenti. Az eljárási jogon a közigazgatás és az emberek együttműködésének alaki szempontból való jogi szabályozását értjük, szemben a más jogszabályokban található anyagi jog változatos rendelkezéseivel.”¹²⁸ Vagyis a **közigazgatási hatósági eljárásjog a közigazgatási hatósági jogviszonyt meghatározó eljárási normák összessége**.

A hazai közigazgatási eljárásjog szabályozása ugyanakkor nem előzmények nélküli: az első, modern kori közigazgatási eljárási jogszabályunk a közel fél évszázados előkészítő munkát követően osztrák mintára megalkotott Államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: **Et.**), melynek első átfogó módosítására 1981-ben került sor az 1981. évi I. törvény (egységesen a továbbiakban: **Áe.**) formájában. 1999-ben megkezdődtek a kodifikációs munkálatok és a jogalkotó egy új közigazgatási hatósági eljárási törvény megalkotása mellett döntött, melynek eredményeként elfogadásra került a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: **Ket.**).¹²⁹ A Ket. az elmúlt időszakban számtalanszor módosult, részben az eljárási kérdések pontosításának igénye miatt, részben a közigazgatási szervezet átalakítás eljárásjogi vonatkozásainak szabályozási igényei miatt.¹³⁰ A Ket.-et aztán felváltotta az Ákr., amely alapvetően megőrizte a korábbi szabályozások jól bevált alapintézményeit, azonban negligálta azokat a szabályokat a törvényből, amelyek nem szükségszerűen törvényi szabályozást igényelnek.

5.2. AZ ÁLTALÁNOS KÖZIGAZGATÁSI RENDTARTÁSRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY, ANNAK ALAPELVEI ÉS HATÁLYA¹³¹

5.2.1. AZ ÁKR. MEGALKOTÁSÁNAK ELŐZMÉNYEI

Az előzőekben láthattuk, hogy a közigazgatási eljárásjogunk szabályozásának története különböző törvények elfogadásában öltött testet az 1950-es évektől napjainkig. Az Et., az Áe., a Ket., majd az Ákr. a szabályozás módszere tekintetében is egymásra épülő jogszabálynak tekinthető: az Et., illetve az Áe. egy rendkívül rövid, könnyen alkalmazható, egyszerű nyelvezetű törvény volt. Abban

¹²⁸ Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Budapest, Egyetemi Nyomda, 1942. 592.

¹²⁹ Boros Anita: Konceptcionális javaslatok a Ket. felülvizsgálatához. In: *Közjogi Szemle*. 3. évf. 2010. 9. sz. 18.

¹³⁰ Boros Anita: Ismét módosul a Ket. In: *Közigazgatás a gyakorlatban*. 2012. 1. sz. p. 1.

¹³¹ Ld. részletesen ehhez: Balogh-Békesi Nóra: *A közigazgatási eljárásjog alapelvei, hatálya*. In.: Boros Anita-Darák Péter: *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest, NKE 2018. p. 29-46. https://akk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/%C3%81kr.%20tk._1.pdf (A letöltés ideje: 2018.07.10.).

a közel ötven évben, amíg hatályban volt a jogalkalmazók megtanulták és megértették az egyes jogintézmények szabályait, és a jogalkalmazás kimunkálta az egyes jogértelmezési problémákra adható válaszokat.

A kilencvenes évek második felében egyre inkább felerősödött a közigazgatási eljárási szabályok újragondolásának igénye. A rendszerváltást követően jelentősen megváltozott a magyar közigazgatás: a jogállamiság elvéből adódóan megváltoztak a tulajdoni viszonyok, s az állam szerepéről vallott felfogás, átalakult a közigazgatás intézményrendszere, nem utolsósorban kiterjedtek a nemzetközi szerződéses kapcsolataink, csatlakoztunk az Európai Unióhoz, mely sok tekintetben változást követelt.¹³² Ennek eredményeként a 2000-es évek elején kidolgozásra kerültek egy **új eljárási kódex** szabályai. A **Ket.** igyekezett **az Áe. korábbi struktúráját és alapintézményeit megőrizni**, azonban a legjelentősebb problémája abban ragadható meg, hogy mindent egy törvényben kívánt szabályozni, így aztán a „**túlszabályozás**” csapdájába esett: a törvény nagyon hosszú és néhol felesleges, inkább ügyviteli jellegű szabályoknak tekinthető rendelkezésekkel lett teletűzdelve. Az így kimunkált törvény szinte minden rendelkezése módosult kisebb vagy nagyobb mértékben, gyakran bizonyos kérdések (pl. a határidők naptári napban, majd munkanapban, majd ismét naptári napban számításának kérdése) tekintetében jelentős eljárási paradigmaváltást és komoly jogalkalmazási problémákat generálva. Emellett egyre több ágazati jogszabály kapott felhatalmazást arra, hogy az általa szabályozott eljárás kikerüljön a Ket. hatálya alól, így aztán a Ket. elveszítette általános jellegét.¹³³

A 2014–2020 közötti Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégiafejlesztési stratégia célja a **szolgáltató állam modell** megvalósítása. Ennek megfelelően három általános alcél került meghatározásra:

- a) professzionalitás: a szervezeteknek úgy kell működniük, hogy kiszámíthatóságukkal és jogszerűségükkel, a közszolgáltatást ellátó munkatársaknak pedig úgy kell dolgozniuk, hogy szakmai tudásukkal és etikus magatartásukkal az állami működés iránti bizalom alapkövei legyenek;
- b) költséghatékonyaság: a szervezeteknek úgy kell működniük, hogy a felhasználóknak – az adófizetőknek és az ügyfeleknek – biztosítsanak nemzetközi összehasonlításban versenyképes szolgáltatást. Vagyis működjenek költségtakarékosan; olyan eljárási díjakat és illetékeket kérjenek, valamint olyan eljárási határidőkkel dolgozzanak, melyek a magyarországi felhasználók számára előnyösek; szolgáltassanak a polgárok, a közösségek és a gazdasági szereplők számára költséghatékony és elérhető közszolgáltatásokat, melyek segítségével azok hozzáadott értéket termelhetnek.
- c) legyenek ügyfélközpontúak: működésük során úgy képviseljék a közérdeket, hogy ne okozzanak felesleges terheket az ügyfeleknek, hanem segítsék a munkájukat. A szervezetek menedzsmentjének fő szempontja a felhasználói elégedettség maximalizálása, korszerű és optimális működés elérése és fenntartása által. A szolgáltatás társadalmi költségét kell minimalizálni, ahol nem csak maga a pénzben megjelenő költség, de az ügyfelek egyéb terhelése is figyelembe veendő.¹³⁴

¹³² Boros Anita: A túlszabályozás csapdájában – A Ket. általános eljárásjogi kódex jellegének végnapjai. In.: *Új Magyar Közigazgatás*. 2012. 3. sz. 2.

¹³³ Lásd: bővebben: Boros Anita: Javaslatok a közigazgatási hatósági eljárás (újra)szabályozásához. In.: *Új Magyar Közigazgatás*. 2016/4: 1–11.

¹³⁴ Lásd: https://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf (utolsó letöltés: 2020. február 07.).

Az OECD¹³⁵ meghatározásában a közigazgatás egyszerűsítése „olyan kormánypolitikákra, programokra, tevékenységekre utal, amelyek célja a kormány által a vállalkozásokra, személyekre és magára a kormányra hatással bíró adminisztratív eljárásokból fakadó terhek csökkentése és egyszerűsítése. Ezek a terhek főként a bürokratikus eljárásokból, a túlzott, bonyolult, egymást átfedő, gyakori tájékoztatási és információs kötelezettségek teljesítéséből, a jogszabályok által előírtaknak való megfelelésből fakadnak. Az egyszerűsítési technikák e terhek csökkentését, kiküszöbölését hivatottak szolgálni.”¹³⁶

Ennek tükrében az **Ákr.** a Ket. hibáiból, illetve a jogalkalmazási tapasztalatokból okulva egy egyszerűbb szabályozásra törekszik, amellet, hogy nem csak a Ket. felülvizsgálatára, hanem számos egyéb eljárási vonatkozású jogszabály felülvizsgálatára is sor került.

Természetesen az **Ákr.** sem szakíthat az elmúlt több mint hat évtizedes eljárásjogi szabályozási eredményekkel, így nagymértékben épít a korábbi jól bevált jogintézmények és szabályok átvételére, csak lényegesen egyszerűbb formában.

Az **Ákr.**-hez fűzött miniszteri indokolás¹³⁷ (a továbbiakban: Indokolás) szerint alapvető célkitűzés volt az is, hogy a törvény terjedelmében jóval rövidebb legyen, mint az utóbbi években jelentősen felduzzadt Ket. szabályrendszere, így az **Ákr.** kifejezetten az egyszerűsége, közérthetősége és tömörsége törekszik. Emellett az indoklás azt is kiemeli, hogy az **Ákr.** fontos célkitűzése volt az is, hogy a több ezer eljárástípus minden lényeges elemét ne próbálja meg egy törvényben rögzíteni, ezért a jogalkotó tényleges általános kódex megalkotását tűzte ki célul, és csak a valóban minden eljárásban közös szabályok rögzítését szerette volna elérni. Erről a későbbiekben a hatály kapcsán részletesebben is szólunk.

Már itt érdemes utalnunk arra is, hogy az **Ákr.** mellett 2018. január 1-jén lépett hatályba a 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról, a **Kp.** is, amely igazodik a közigazgatási bírósági rendszer kiépítéséhez valamint az **Ákr.** később bemutatásra kerülő új jogorvoslati szabályaihoz, vagyis elsődlegesen ahhoz, hogy az **Ákr.** fő szabállyá teszi a bírósági felülvizsgálat lehetőségét és csak kivételesen teszi lehetővé a fellebbezést.

A hazai célkitűzések mellett nem hagyhatók figyelmen kívül ugyanakkor azok az **uniós és nemzetközi** dokumentumok sem, amelyek befolyásolják a tagállami, így a hazai közigazgatási eljárásjog fejlődését: Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése felkérésére a Miniszteri Bizottság 2007. június 20-án fogadta el a Jó közigazgatásról szóló CM/rec(2007)7. számú ajánlását és függelékét, „A jó közigazgatás kódexét”, amely ma is számos követendő alapelvet határoz meg a közigazgatási eljárásjogi szabályozók célrendszerét tekintve. Ezek közül – a teljesség igénye nélkül – az alábbiak emelendők ki:

- „(...) a közigazgatási hatóságoknak az állampolgárok számára bizonyos szolgáltatásokat kell nyújtaniuk, valamint bizonyos útmutatókat és szabályzatokat kell kibocsátaniuk, s amikor e
- hatóságoknak cselekedniük kell, ezt észszerű időn belül kell tenniük;
- (...) a közigazgatás visszasságait – legyenek azok akár a hatóság tétlenségének, késedelmes eljárásának vagy hivatali kötelezettségei megsértésének eredményei – megfelelő eljárás után kiszabott szankcióknak kell követniük, mely eljárások magukban foglalhatják a bírósági eljárást is;

¹³⁵ Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet, angolul Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD.

¹³⁶ Görög Katalin: A belső piaci szolgáltatásokról szóló irányelv és a Ket.-novella közigazgatás-egyszerűsítési eszközeinek hatása a katasztrófavédelmi igazgatási területre. In.: *Európai Tükör* 2010/1. sz. 34.

¹³⁷ Lásd: www.parlament.hu (T-12233 sz. irományt).

- (...) a jó közigazgatás a jó kormányzás [good governance] egyik vonatkozása; azt nem csupán a jogi eszközök befolyásolják, hanem az a szervezés és az irányítás minőségétől is függ; hogy meg kell felelnie a teljesítmény, a hatékonyság és a társadalom szükségletei szempontjából vett jelentőség követelményeinek; hogy fenn kell tartania, valamint gondoznia és védenie kell a köztulajdont és más közérdeket (...).”

A fentiekén túl az Európai Unió számos olyan dokumentumot fogadott el az elmúlt időszakban, amelyek a tagállami közigazgatási eljárások számára is irányadó elveket fogalmaznak meg: az **Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés** 298. cikkének (2) bekezdése szerint feladataik ellátása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai egy nyitott, hatékony és független európai igazgatásra támaszkodnak. A 336. cikk alapján elfogadott szabályzat és alkalmazási feltételek tiszteletben tartásával az Európai Parlament és a Tanács – rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben – rendelkezéseket állapít meg ennek érdekében.

Emellett kiemelést érdemel az uniós primer jogforrások körében az **Alapjogi Charta**, melyet a Lisszaboni Szerződés kötelező erővel ruházott fel. Az Alapjogi Charta 41. cikke megfogalmazza a megfelelő ügyintézés alapelvi szintű szabályait, azonban a Charta részletes szabályai ellenére a megfelelő közigazgatás fogalmának részelemei nagy részben definiálatlan maradtak az Unió szintjén. Ebből következően ezen a jogterületen az **esetjog** kiemelkedő jelentőséggel bír. A legtöbb közigazgatási elv a Bíróság joggyakorlatából ered, tehát végső soron az európai közigazgatási jog alapelvei is azokból a jogelvekből vezethetők le, amelyek a tagállamok alkotmányos hagyományaiban alakultak ki.

Szintén kiemelendő a **Helyes hivatali magatartás európai kódexe**,¹³⁸ amely közigazgatási eljárási szempontból is meghatároz irányadó alapelveket.

Az Európai Unióban a fentiekén túl megkezdődött egy olyan munka is, amely **egy uniós közigazgatási eljárási kódex** kimunkálását tűzte ki célul: az Európai Parlament 2013. január 15-én egy állásfoglalást bocsátott ki. A Parlament az állásfoglalásában megfogalmazta az Európai Bizottság számára azokat az ajánlásokat, amelyek a Parlament álláspontja szerint az Európai Unió közigazgatási eljárási jogának kialakításához szükségesek és egyben arra kérte a Bizottságot, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 225. cikke és 298. cikke alapján terjesszen elő egy, az európai közigazgatási eljárásról szóló jogszabályról szóló rendeletre irányuló javaslatot. Ennek eredményeként az európai kutatók hálózata az ún. ReNEUAL megkezdte a szóban forgó javaslat kidolgozását és 2014-re elkészült egy tervezet, amely ún. Modell Szabályokat határozott meg hat könyvben,¹³⁹ ugyanakkor a Bizottság jogszabály tervezete nem készült el. Ennek eredményeként az Európai Parlament 2016. június 9-én egy újabb állásfoglalást fogadott el, melyben a Parlament már egy önálló rendelettervezetet dolgozott ki és felkérte a Bizottságot, hogy vizsgálja meg a rendeletre irányuló parlamenti javaslatot és terjesszen elő jogalkotási javaslatot, amelyet felvesz a 2017. évi munkaprogramjába.

Az uniós eljárásjogi jogalkotásról azért is szoltunk röviden, mert számos alapintézménye megjelenik a magyar közigazgatási eljárásjogban is.

¹³⁸ Lásd: <https://www.ombudsman.europa.eu/hu/resources/code.faces#/page/1> (utolsó letöltés: 2020. február 12.).

¹³⁹ Lásd: http://www.reneual.eu/images/Home/ReNEUAL-Model_Rules-Compilation_BooksI_VI_2014-09-03.pdf (utolsó letöltés: 2020. február 12.).

5.2.2. AZ ÁKR. ALAPELVEI

Az egyes jogágaknak vannak ún. iránymutató eszméi, alapelvei, melyek olyan szabályokat fogalmaznak meg, amelyek áthatják az adott jogterület egészét, meghatározzák az adott jogviszony elemeinek kölcsönhatását.

A közigazgatási hatósági eljárás alapelvei elsősorban a közigazgatási hatóság és az ügyfél – és egy részük az eljárásban részt vevő egyéb személyek – számára fogalmaznak meg az eljárás során követendő magatartási vagy egyéb szabályokat.

Alapelvek **funkciói** az alábbiak szerint csoportosíthatók:

- jogalkalmazói vagy más néven értelmező,
- jogalkotói, illetve
- hégzagpótló funkció.

A **jogalkotói funkció** az Ákr. vonatkozásában egyfelől azt a célt szolgálja, hogy a későbbi – akár Ákr. módosítások – eljárási rendelkezések elfogadása során a jogalkotó maga is bizonyos általános keretek között maradjon, másfelől pedig a jogalkalmazók megismerjék a jogalkotó adott jogszabály megalkotásával kapcsolatos célját.

Az alapelvek **értelmezési funkciója** azt jelenti, hogy az alapelvek segítséget nyújtanak valamennyi jogalkalmazó számára bizonyos kérdések azonos módon történő értelmezését tekintve.

Végül az alapelvek **hégzagpótló funkciója** azt a célt szolgálja, hogy az alapelvek akkor is segítség a jogalkalmazók munkáját, ha az adott egyedi ügyre nincs olyan konkrét jogi norma, amely alapján az adott kérdés megválaszolható lenne. Az alapelvek ezt a joghézagot próbálják meg kitölteni. Például a jóhiszeműség fogalmára számos ágazati jogszabály hivatkozik anélkül, hogy bármelyik meghatározná a jó- vagy rosszhiszeműség definícióját. Ugyan a jóhiszeműség fogalmát az Ákr. sem határozza meg, mégis iránymutatásul szolgál a hatóság számára, amikor az alapelvi rendelkezései között felsorolja milyen ügyféli magatartásokat kell rosszhiszeműnek tekinteni.

Az Ákr. az alapelvek szerepe kapcsán utal az **Alaptörvény** XXIV. valamint XXVIII. cikkére. A XXIV. cikk szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok

- **részrehajlás nélkül,**
- **tisztességes módon és**
- **észszerű határidőn belül** intézzék.



Az Alaptörvény az Alapjogi Chartában foglalt megfelelő ügyintézéshez, az úgynevezett „jó közigazgatáshoz” való jog mintájára fogalmazza meg a bíróságokon kívül a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is a tisztességes eljárás követelményét. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése alapvető jogként garantálja mindenkinek számára a tisztességes hatósági ügyintézés jogát, vagyis azt, hogy „ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék.” Az Alaptörvény ezzel alkotmányi szintre emelte a közigazgatási eljárás alapelveit. Ezáltal az Alaptörvény a tisztességes közigazgatási eljárásnak a Helyes Magatartás Európai Kódexével indult, majd az Alapjogi Chartának a Lisszaboni Szerződéssel európai uniós alapkövetelménnyé vált folyamatba kapcsolódik be. A tisztességes hatósági ügyintézés alapja már az Alaptörvény Nemzeti hitvallásában is megtalálható: „Valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi.”

Emellett a hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket **indokolni**. Az említett cikk azt is leszögezi, hogy mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során **neki jogellenesen okozott kár megtérítésére**.

A XXVIII. cikk szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy **jogorvoslattal éljen** az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.

Az Ákr. az Alaptörvény fenti rendelkezéseivel összhangban leszögezi, 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 Ákr. I. fejezetében meghatározott alapelvek és alapvető szabályok érvényre juttatásával jár el, vagyis az Ákr. a közigazgatási eljárásjog vonatkozásában tovább részletezi az Alaptörvényben nevesített jogokat és kötelezettségeket.

Nagyon fontos kiemelnünk azt is, hogy az Indokolás szerint az Ákr. „a törvényi alapelveket úgy állapítja meg, hogy azok elvi jellegűek – az Alaptörvény követelményeinek a közigazgatási tevékenységre való konkretizálásaként –, **minden hatósági eljárásban érvényesítendők, és az egyedi eljárási szabályok alkalmazása során zsinórmértéket jelentenek, ugyanakkor normatív rendelkezésként közvetlenül végrehajthatók is.**” Ez azért kiemelendő, mert a bírósági joggyakorlat nem egységes abban a tekintetben, hogy az alapelvek rendelkeznek-e normatív tartalommal, azaz lehet-e az alapelvi szabályokra hivatkozással döntést hozni.¹⁴⁰

Az Ákr.-ben megjelenő alapelvek részben a hazai jogfejlődés – így különösen az Alaptörvény, illetve a Ket. és a vonatkozó bírósági Alkotmánybírósági joggyakorlat –, részben a nemzetközi és az uniós jog, így különösen a bírósági esetjog leképeződései. Az Indokolás maga is leszögezi, hogy az Ákr. támaszkodik a hatósági eljárásjog hagyományos alapelvi rendszerére, de egyben kísérletet tesz annak a megújítására és újrafogalmazására is.

A Ákr. alapelvi rendszere az alábbi jellemzőket mutatja: az Ákr. ún. alapelvcsoportokat nevesít, amelyen belül néhol további alapelveket, illetve irányadó szabályokat fogalmaz meg. Ennek megfelelően **az Ákr. által nevesített alapelvcsoportok** az alábbiak:

- a jogszerűség elve;
- a hivatalbóliség elve;
- a hatékonyság elve;
- az ügyfélre vonatkozó alapelvek;
- a jóhiszeműség elve és a bizalmi elv.

Az alábbiakban áttekintjük ezeket az alapelvcsoportokat és megvizsgáljuk, milyen további elvi jelentőségű rendelkezéseket tartalmaznak.

1. A jogszerűség elve

Az Ákr. leszögezi, hogy a közigazgatási hatóság **jogszabály felhatalmazása alapján, hatáskörét a jogszabály keretei között, rendeltetésszerűen gyakorolva jár el.**

A hatóság a hatásköre gyakorlása során:

- a szakszerűség,
- az egyszerűség,
- az ügyféllel való együttműködés és
- a jóhiszeműség követelményeinek megfelelően,
- a törvény előtti egyenlőség és az egyenlő bánásmód követelményét megtartva, indokolatlan megkülönböztetés és részrehajlás nélkül,
- a jogszabályban meghatározott határidőn belül, észszerű időben jár el.

¹⁴⁰ Lásd: ehhez: Balogh-Békési Nóra: Alapelvek a közigazgatási hatósági eljárásban. In.: *Új Magyar Közigazgatás*. 2016/9: 12.

Ez az alapelvecsoport elsődlegesen a **hatáskör rendeltetésszerű, jogszabályoknak megfelelő gyakorlásának egyes követelményeit** határozza meg, és ahogyan láttuk ennek keretében további alapelveket is nevesít, vagyis a szakszerűség, az egyszerűség, az ügyféllel való együttműködés, a jóhiszeműség alapelvét, a diszkrimináció tilalmát, illetve a jogszabályban meghatározott határidőben, észszerű időben történő döntéshozatalt.

A **szakszerűség** kapcsán érdemes kiemelnünk, hogy bár a közigazgatási hatósági ügyek egy része ún. egyszerű megítélésű ügy, vagyis azokban a hatóság bonyolult bizonyítási eljárás nélkül is döntést tud hozni, az ügyek egy meghatározott hányada azonban összetett ügy, mely megköveteli a hatósági ügyintézők hatósági eljárások intézésében való megfelelő jártasságát, a messzemenő szakértelmet az alkalmazandó jogszabályok tekintetében.

A jogszabályok többnyire számtalan eszközt és megoldási módozatot bocsátanak a hatóságok rendelkezésére: a hatósági eljárási eszközök széles tárházából kell a hatósági ügyintézőnek kiválasztania azokat, amelyek az adott eljárástípus és az adott ügy tekintetében a legelőnyösebbek, vagyis amelyek az eljárás **egyszerű lefolytatását** teszik lehetővé.

Az **ügyféllel való együttműködés** számos ponton megjelenhet a hatósági eljárás során, lényegében a hatósági eljárás minden szakaszában: realizálódhat egy egyszerű tájékoztatás kérésben, de akár egy jegyzőkönyv felvételében is. Az ügyféllel való együttműködésnek nagyon sok kapcsolódási pontja van: pl. amennyiben a hatóság kellőképpen tájékoztatja az ügyfelet az eljárási jogairól és kötelezettségeiről, az ügyfél adott ügybéli tájékozottsága fokozódik, ezáltal az egyes eljárási cselekmények realizálása, valamint az döntés előkészítése, majd meghozatala is egyszerűbbé válhat.

A **jóhiszeműség** fogalma a polgári jogból eredeztethető: a polgári jogi szakirodalomban szűkebb értelemben jóhiszeműnek szokás tekinteni azt a személyt, aki menthető okokból, s neki fel nem róható módon nem tudott valamely magatartásának jogellenes voltáról.¹⁴¹ Tágabb értelemben a jóhiszeműség a gondosság és a tisztesség mindenkitől megkövetelhető és mindenkivel szemben tanúsítandó mértéket jelenti.¹⁴² A későbbiekben látni fogjuk, hogy a jóhiszeműség elve önálló alapelvecsoportban is testet ölt majd, vagyis az Ákr. nem csak a hatósági hatáskörgyakorlás kapcsán, hanem valamennyi eljárási résztvevő tekintetében kimondja, hogy kötelesek jóhiszeműen eljárni.



Ez az általános egyenlőségi szabály a korábbi Alkotmányban kifejezetten nem szerepelt, az csak a bíróság előtti egyenlőségként került kimondásra. Az egyenlőséget tehát az Alaptörvény – a korábbi Alkotmányhoz képest – már nemcsak a bíróság előtti egyenlőségként, hanem annál általánosabban, a törvény előtti egyenlőségként fogalmazza meg.

A **diszkrimináció tilalma** kapcsán érdemes utalnunk az Alaptörvény XV. cikkére, amely kimondja, hogy a törvény előtt mindenki egyenlő.

Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az is lefektetésre kerül az Alaptörvényben, hogy a nők és a férfiak egyenjogúak, és az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

¹⁴¹ Kilényi Géza: Az ügyfél jóhiszeműségének vizsgálata az államigazgatási eljárásban. In.: *Állam és Igazgatás*, 1961/7:520.

¹⁴² Lásd: erről: Földi András: *A jóhiszeműség és a tisztesség elve*. Budapest, 2001. 3–118.



A korábban hatályban volt Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése előírta, hogy a Magyar Köztársaság „a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti”. Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése szerint Magyarország „az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti”. Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése külön felsorolja azokat, akik az ilyen típusú állami segítség igénybevételére jogosultak: a családok, a gyermekek, a nők, az idősek és a fogyatékkal élők. Ez a lista ugyanakkor nem tekinthető taxatívnak, mert az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése az általános egyenlőségi klauzulát tartalmazó XV. cikk (1) bekezdéssel együtt értelmezve megköveteli, hogy a jogalkotó külön intézkedéseket vezessen be minden olyan esetben, ha egy adott, az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdésében kifejezetten meg nem említett társadalmi csoport igazságtalan társadalmi (például foglalkoztatásbeli) hátrányának csökkentésére nincs más mód, mint a megkülönböztetett állami támogatás.

Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése tehát kifejezetten nevesíti a fogyatékkal élőket, a XV. cikk (2) bekezdése pedig tiltja a fogyatékoság szerinti hátrányos megkülönböztetést. A korábbi Alkotmány szövege ugyanakkor nem tartalmazta a „fogyatékoság” és a „fogyatékkal élők” kifejezést. Az Alkotmánybíróság szerint az Alaptörvény hatálybalépését követően is érvényes az az alkotmánybíróági megállapítás, amely szerint „az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése azt követeli a törvényhozótól, hogy a társadalomban igazságtalanul hátrányos helyzetbe került személyek esélyegyenlőtlenségének kiküszöbölésére különféle intézkedéseket hozzon”.

Az Alaptörvény elfogadásával Magyarország új alkotmányjogi vitát indított el Európában: a liberális, egyéni alapjogokra épülő alkotmányjoggal szemben az Alaptörvény egyfajta konzervatív szemléletmód meghonosításával, védőbástyája kíván lenni a közösségi érdekeknek, a vélt közérdeknek, „élenjárója” egy új alkotmányjogi irányzatnak, a kommunitarianizmusnak vagyis a közösségiségnek (communautarisme), így a házasságot nem csak az egyén jogaként határozza meg, hanem intézményként védelmezi, a családhoz hasonlóan. Az Alaptörvény L) cikk (1) bekezdése a családot, mint a nemzet fennmaradásának alapját részesíti alkotmányos védelemben, és a családi kapcsolat alapjaként külön nevesíti a szülő-gyermek viszonyt. A (2) bekezdés pedig a gyermekvállalás támogatását államcélként fogalmazza meg, amelyet a jelenlegi demográfiai állapot külön is indokol. A XV. cikk (5) bekezdése szintén államcélként, és a tényleges esélyegyenlőség elérése érdekében megteendő pozitív diszkriminációként mondja ki, hogy: „Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.” Az L) cikk (2) bekezdése és a XV. cikk (5) bekezdése alapján az államnak – ebben a szerepkörében – a gyermekek védelméhez és gondoskodáshoz való jogát aktív, tevőleges, támogató (nem pusztán passzív) magatartással kell érvényre juttatnia. Míg a család (a szülők) XVI. cikk (1) bekezdésből fakadó kötelezettsége elsősorban a magánszférában, a gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges tartás, gondozás, nevelés, oktatás, és az ezeket elősegítő családi légkör kialakításának kötelezettségeként értelmezhető; addig az állami kötelezettség a családokon keresztül a gyermekek támogatását, a fejlődésükre károsan ható kockázatvállalásoktól való megóvását, és az önálló, felelős és tájékozott döntéshozatalra történő felkészítés lehetővé tételét jelenti, akár a gyermekek jogainak az Alaptörvénnyel összhangban álló korlátozásának eszközével is.

Ezeket az alkotmányos követelményeket a közigazgatási hatósági eljárás során is szem előtt kell tartani.

A jogszabályban meghatározott határidőn belül, észszerű időben történő döntéshozatal sem újdonság a közigazgatási hatósági eljárásjog számára. Az észszerű időben történő döntéshozatal szinte valamennyi eljárásjogi természetű uniós dokumentumban – így például az Alapjogi Chartában, illetve a Parlament már említett 2013-as Állásfoglalásában is – megjelenik és rendeltetése annak biztosítása, hogy a hatóságok a lehető legrövidebb időn belül hozzanak döntést az ügyfél ügyében, hogy azt a hatóság ne tartsa bizonytalanságban, akként, hogy a hatóság gyorsan, precízen, szakszerűen alkalmazza az egymás után következő eljárási cselekmények szabályait.¹⁴³

A jogszerűség címet viselő, fentiekben vázlatosan bemutatott alapelvcsoporthoz kapcsolódóan fontos megjegyeznünk, hogy a **jogszerűség elve** az Ákr. fentiekben hivatkozott rendelkezésein

¹⁴³ Lásd: Például a Visa Europe Ltd. illetve a Visa International Service kontra az Európai Bizottság T-461/07. sz. ügyben hozott ítéletet.

túlmutató alapelv, amely a jogállamiság alapkitételeként megjelenő joghoz kötöttség leképeződése: ez a közigazgatási eljárásjog szempontjából a közigazgatás joghoz kötöttségét jelenti, vagyis azt, hogy a közigazgatási hatóságok csak azt és csak akként teheti, amit és ahogyan számukra a jogszabályok lehetővé tesznek (ezt nevezzük a joggal való visszaélés tilalmának).¹⁴⁴ Ezeket a jogszabályokat a hatóságnak be kell tartania és be is kell tartatnia az eljárás során, még akkor is, ha az Ákr. ezt *expressis verbis* nem mondja ki.

2. A hivatalbóliság elve

A hivatalbóliság, vagy más néven *ex officio* alapelve szerint az ügy ura a hatóság. Ez közelebbről azt jelenti, hogy a hatóság:

- a kizárólag kérelemre indítható eljárások kivételével **hivatalból eljárást indíthat**: az eljárások nagyobb része kérelemre induló eljárás, azonban az Ákr. hivatalbóli eljárásokra vonatkozó önálló, VII. fejezetében meghatározott esetekben¹⁴⁵ lehetőség van az eljárás hivatalból történő megindítására is, vagyis akként, hogy ahhoz nem szükséges semmilyen, az eljárás megindítására vonatkozó nyilatkozat vagy kérelem az ügyfél részéről;
- **a kérelemre indult eljárást** jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén folytathatja: egyes ágazati jogszabályok lehetővé teszik, hogy a hatóság a kérelemre induló eljárást akkor is folytassa, ha az ügyfél egyébként a kérelmet visszavonta. Az ilyen eljárásokra a hivatalból indított eljárások szabályait kell alkalmazni;
- **hivatalból állapítja meg a tényállást**, határozza meg a **bizonyítás módját és terjedelmét**: a hatóság kötelezettsége, hogy az eljárás végén érdemi döntést hozzon, az ehhez szükséges bizonyítékokat összegyűjtse, majd a releváns bizonyítékok kiválogatása és értékelése útján a tényállást tisztázza. A bizonyítás szabályainál látni fogjuk, hogy a hatóság szabadon választhatja meg, hogy egy bizonyos tényt milyen módon, milyen bizonyítási eszköz igénybe vételével bizonyít és a rendelkezésére álló bizonyítékokat a szabad meggyőződése alapján értékeli. Ez egyben azt is jelenti, hogy az ügyfél bizonyítási indítványaihoz nincs kötve a hatóság, hiszen a megfelelőképp feltárt tényállás alapján a döntéshozatal felelőssége a hatóságé;
- a törvény keretei között **felülvizsgálhatja a saját és a felügyelete alá tartozó hatóság döntését és eljárását**: ez részben a hatósági döntés saját hatáskörben történő kijavítását és kiegészítését, részben pedig a jogorvoslati szakaszban jelentkező egyes hivatalbóli jogorvoslati módok, nevezetesen a döntés módosítását, visszavonását jelenti saját hatáskörben, illetve a felügyeleti hatóság¹⁴⁶ által eszközölhető felügyeleti eljárást.

¹⁴⁴ Lásd: az Alkotmánybíróság vonatkozó határozatait, elsőként az 51/199. (XI. 8.) AB. Határozatot, melyet számtalan további, hasonló következtetésre jutó határozat követett.

¹⁴⁵ A hatóság az illetékességi területén hivatalból megindítja az eljárást, ha az eljárás megindítására okot adó körülmény jut a tudomására, erre bíróság kötelezte, erre felügyeleti szerve utasította, életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetről szerez tudomást, vagy ezt egyébként jogszabály előírja.

¹⁴⁶ Felhívjuk a figyelmet arra is, hogy az Ákr. kerüli a felettes szerv kifejezést, végig felügyeleti szervről beszél. A fejezetünk során gyakran felettes szervként említjük ezeket a szerveket, azonban ez nem minden esetben jelent szervezeti alá-fölé rendeltséget, ezért az ágazati szabályokat mindig vizsgálni kell. Tekintettel arra, hogy az ügyek többsége kormányhivatali, a szervei és a szakmai irányítás szétválása néhol gyakorlati problémákat eredményez.

3. A hatékonyság elve

A korábbiakban említett egyszerűség, szakszerűség elvével szorosan összefügg a hatékonyság alapelve. Az Ákr. szerint a hatóság a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az eljárás valamennyi résztvevőjének **a legkevesebb költséget okozza**, és – a tényállás tisztázására vonatkozó követelmények sérelme nélkül, a fejlett technológiák alkalmazásával (különösen az elektronikus ügyintézés által kimunkált eszközök igénybe vételével) – **az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen**. Itt kell megjegyeznünk, hogy az eljárás egyéb résztvevőinél tágabb fogalom az eljárás valamennyi résztvevője, hiszen pl. a megkeresett közigazgatási szervek, vagy a szakhatóságok nem lesznek az eljárás egyéb résztvevői kategóriájába sorolt személyek, de közreműködnek az eljárás során.

4. Az ügyfélre vonatkozó alapelvek

Ebben az alapelvcsoporthoz – a címével ellentétben – nem csak az ügyfélre, hanem az eljárás egyéb résztvevőjére nézve is találhatunk alapelveket. Az Ákr. ugyanis kimondja, hogy:

- az ügyfél az eljárás során **bármikor nyilatkozatot, észrevételt tehet**: a későbbiekben látni fogjuk, hogy az ügyfél nyilatkozattételi jogosultsága az eljárás minden szakaszában érvényesül, de például a tényállás tisztázása során még hangsúlyosabb, hiszen ott, amennyiben a tényállás tisztázása azt szükségessé teszi, a hatóság is nyilatkozattételre hívhatja fel az ügyfelet, sőt egyes esetekben az ügyfél a nyilatkozatával pótolhatja a hiányzó bizonyítékot is, ha annak beszerzése nem lehetséges;
- a hatóság biztosítja az ügyfél, továbbá a tanú, a hatósági tanú, a szakértő, a tolmács, a szemlétárgy birtokosa és az ügyfél képviselője – vagyis az eljárás egyéb résztvevője – számára, hogy **jogaikat és kötelezettségeiket megismerhessék, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását**: ahogyan azt már említettük kiemelt jelentősége van annak, hogy a hatóság megfelelően tájékoztassa az ügyfeleket és az eljárás egyéb résztvevőit arról, hogy mit és miként tehetnek a hatósági eljárás során. Másként szólva a hatóságot kitanítási kötelezettség terheli annak érdekében, hogy az Ákr.-ben meghatározott eljárási jogok érvényesülhessenek.

5. A jóhiszeműség elve és a bizalmi elv

Ahogy arra már utaltunk az eljárás **valamennyi résztvevője köteles jóhiszeműen eljárni** és a többi résztvevővel **együtműködni**. Itt tehát az eljárás valamennyi résztvevőjének a jóhiszeműségnek követelményén túl ismét megjelenik az együtműködés kötelezettsége is. A jóhiszeműséghez kapcsolódóan az Ákr. azt is megmondja, hogy milyen magatartások tekinthetők rosszhiszeműnek.

Ennek megfelelően **senkinek a magatartása nem irányulhat**:

- a hatóság megtévesztésére vagy
- a döntéshozatal, illetve a végrehajtás indokolatlan késleltetésére.

Az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője jóhiszeműségét az eljárásban vélelmezni kell. Ez egy megdönthető törvényes vélelem, hiszen a rosszhiszeműség bizonyítása a hatóságot terheli.

A bizalmi elv definiálása a címmel ellentétben azonban nem jelenik meg ebben az alapelv csoportban. A német jogirodalomban meghonosodott alapelv lényege, hogy a hatósági eljárás közhatalmi jellegéből adódóan a hatósági döntés alapján szerzett jogok gyakorlásába meghatározott időt

követően közhatalmi úton sem lehet beavatkozni, vagyis az ügyfél, bízva a döntésben foglaltakban, folytathatja a joggyakorlást. Maga az Ákr. is leszögezi például, hogy ha törvény eltérően nem rendelkezik, a hatósági nyilvántartás közhitelessége alapján az ellenkező bizonyításáig vélelmezni kell annak jóhiszeműségét, aki a hatósági nyilvántartásban szereplő adatokban bízva szerez jogot.

A jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok kérdésköre ugyanakkor számtalanszor felbukkan az Ákr.-ben: aki ugyanis így szerez jogot, annak a megszerzését a törvényünk számos ponton garanciális szabályokkal védi (pl. a hatóság döntése nem változtatható meg és nem semmisíthető meg, ha semmisségi ok hiányában az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértené).

5.2.3. AZ ÁKR. HATÁLYA

A jogszabály hatálya mindig azt mutatja meg azt, hogy egy adott jogszabály milyen körben kell alkalmazni, vagyis, milyen jogalanyokra, személyekre, szervezetekre vonatkozóan állapít meg jogokat és kötelezettségeket (személyi és szervi hatály, együtt: alanyi hatály), milyen életviszonyokra vonatkozó szabályokat tartalmaz (tárgyi hatály), milyen területen (területi hatály) és milyen időben (időbeli hatály) érvényesek a rendelkezései.¹⁴⁷

Ennek megfelelően a hatály fajtái:

1. tárgyi;
2. alanyi;
3. területi;
4. időbeli.

1. A tárgyi hatály

A Ket. **tárgyi hatálya** alapján dönthető el, hogy milyen típusú ügyek tartoznak az Ákr. hatálya alá. A korábbiakban elmondottak alapján egészen bizonyosan olyan közigazgatási ügyek, amelyek **hatósági ügyek**. Ezek olyan ügyek, amelynek intézése során a hatóság döntésével

- az ügyfél **jogát vagy kötelezettségét megállapítja** (pl. a hatóság megállapítja, hogy az ügyfél jogosult-e valamilyen gyermekek után járó támogatásra vagy éppen azt állapítja meg a hatóság a döntésében, hogy az ügyfél bontsa le a jogellenesen felépített építményt),
- **jogvitáját eldönti** (pl. számos olyan ügytípus létezik, ahol ellenérdekű felek jogvitáját kell eldöntenie a hatóságnak, ilyen például a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti kontradiktórius eljárás során az ellenérdekű felek közötti jogvita eldöntése),
- **jogsértését megállapítja** (pl. a hatóság megállapítja határozatában, hogy az ügyfél megsértette valamely jogszabály rendelkezését pl. olyan módon reklámozott egy terméket, amely megtéveszti a vásárlót),
- **tényt, állapotot, adatot** (a továbbiakban együtt: adat) **igazol** (pl. ha az egyéni vállalkozó az egyéni vállalkozók nyilvántartásában szereplő adatainak igazolását kéri),
- **nyilvántartást vezet** (például az Egyenlő Bánásmód Hatóság az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény szerint hatósági nyilvántartást vezet azokról a foglalkoztatókról, amelyekre vonatkozóan a hatóság jogerős és végrehajtható határozata, illetőleg – a határozat elleni közigazgatási per esetén – jogerős bírósági határozat jogsértést állapított meg).

¹⁴⁷ Boros Anita: *Közérthető hatósági eljárás*. Complex Kiadó 2012, 43.

- **az ezeket érintő döntését érvényesíti** (a kötelezettséget megállapító hatósági döntésekben foglaltaknak amennyiben az ügyfél azt önként nem tesz eleget a hatóságnak érvényt kell szereznie, vagyis élhet a közigazgatás számára nyitva álló kényszer/kikényszerítés lehetőségével).

Ahogy arról már szóltunk, az Ákr. az általános eljárási szabályokat állapítja meg, de természetesen nagyon sok ágazati jogszabályban is találhatunk eljárási természetű rendelkezéseket, azaz alaki jogi normákat. Ebben az értelemben **az Ákr.-t általános**, míg az ágazati jogszabályokba található eljárási rendelkezéseket speciális, vagy különös **eljárási rendelkezéseknek tekintjük**.

Vannak azonban olyan ügýtípusok is, amelyek látszólag közigazgatási hatósági ügyek, ám a jogalkotó mégsem tekinti őket az Ákr. hatálya alá tartozó eljárásoknak, ezért ezeket az eljárásokat ún. **kivett eljárásoknak** nevezzük.

Ennek megfelelően **az Ákr. hatálya nem terjed ki**

- a szabálysértési eljárásra,
- a választási eljárásra, a népszavazás kezdeményezésére és a népszavazási eljárásra,
- az adó-, valamint vámigazgatási eljárásra és
- a menekültügyi és idegenrendészeti,
- az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével – az állampolgársági eljárásra,
- a versenyfelügyeleti eljárásra, és
- a Magyar Nemzeti Banknak a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 4. § (2) és (5)-(9) bekezdéseiben, valamint a bizalmi vagyonkezelőkről és a tevékenységük szabályairól szóló 2014. évi XV. törvényben meghatározott feladatkörével összefüggő hatósági eljárásokra.

Az **általános és a különös eljárási szabályok egymáshoz való viszonya** tekintetében kiemelendő az is, hogy

- az olyan ágazati eljárásokra, amelyek nem tartoznak a kivett eljárások csoportjába, az Ákr. lehetővé teszi, hogy az adott ágazatra vonatkozóan **az Ákr.-től eltérő, speciális ágazati szabályokat állapítsanak meg**, de csak abban az esetben, **ha azt az Ákr. kifejezetten megengedi**;
- emellett jogszabály az Ákr. szabályaival összhangban álló, kiegészítő eljárási rendelkezéseket állapíthat meg.¹⁴⁸

Az Ákr. hatálya kapcsán a fentiekén túl érdemes kiemelnünk azt is, hogy a hatósági ügyek mellett **az Ákr. rendelkezéseit kell alkalmazni a hatósági ellenőrzés során is**. A későbbiekben részleteiben is látni fogjuk, hogy ez azt jelenti, hogy az Ákr. a hatósági ellenőrzést nem tekinti hatósági ügynek, de az Ákr. szabályait az ilyen ellenőrzések tekintetében is alkalmazni kell.

2. Az alanyi hatály

Az alanyi hatály azt mutatja meg, hogy milyen eljárási szereplőkre kell alkalmazni az Ákr. szabályait. Ahogy azt már említettük:

- az **eljárás főszemélyei** a hatóság és az ügyfél,

¹⁴⁸ Megjegyezzük, hogy 2019. január 1-jétől az adott rendelkezés az alábbiak szerint változik majd: „Miniszeri rendelet kivételével jogszabály az Ákr. szabályaival összhangban álló, kiegészítő eljárási rendelkezéseket állapíthat meg.”

- mellettük az eljárásban részt vesznek más személyek is, akik **az eljárás egyéb résztvevői** (vagyis a tanú, a hatósági tanú, a szakértő, a tolmács, a szemletárgy birtokosa és az ügyfél képviselője), illetve
- további olyan szereplők is megjelenhetnek, akik **közreműködnek valamilyen formában** az eljárás lefolytatásában (pl. a szakhatóságok, vagy a rendőrség egy elővezetetés során).

Az eljárás főszemélyeit tekintve nézzük meg először, ki lehet hatósági pozícióban az eljárási jogviszonyunkban. Az Ákr. alapján **hatóság** az a

- szerv,
- szervezet vagy
- személy, amelyet (akit):
 - törvény,
 - kormányrendelet vagy
 - önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet hatósági hatáskör gyakorlására jogosít fel vagy
 - jogszabály hatósági hatáskör gyakorlására jelöl ki.

A másik főszemélyünk **az ügyfél**.

Az ügyfél:

- az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akinek (amelynek)
- jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti,
- akire (amelyre) nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz, vagy
- akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak.¹⁴⁹

A fenti **főszabály mellett** az Ákr. nevesíti az ún. **ex lege** ügyfélfogalmat is: ez azt jelenti, hogy törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja az olyan személyek és szervezetek körét, akik (amelyek) a jogszabály erejénél fogva ügyfélnek minősülnek. Az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdése szerint például az építésügyi hatóság engedélyezési és tudomásulvételi eljárásában, az építésfelügyeleti hatóság építésrendészeti eljárásában külön vizsgálat nélkül ügyfélnek minősül az építtető és az építési tevékenységgel érintett telek – az országos településrendezési és építési követelményekről szóló kormányrendelet szerinti mezőgazdasági birtoktest esetén az ahhoz tartozó valamennyi telek, építmény, építményrész tulajdonosa.

Az ügyféléllé válás ugyanakkor a legtöbb esetben nem egy automatizmus, hiszen azt számos tényező befolyásolhatja. Ezek közül a legfontosabb az **ügyfélképeség és az eljárási képeség** vizsgálata.

A természetes személy ügyfélnek akkor van **eljárási képesége**, ha az ügy tárgyára tekintetett cselekvőképesnek minősül. A cselekvőképeség szabályait a Ptk. határozza meg, az ügy tárgyát pedig az adott ágazati jogszabály. Az **ügyfélképeség** ezzel szemben azt jelenti, hogy bizonyos eljárástípusokban csak a jogszabályban meghatározott személyek lehetnek ügyfelek, így például azonos neműek nem köthetnek a hatályos jogszabályok szerint házasságot. De gyakran találkozni olyan ügyfélképeségi klauzulával is, amely során bizonyítani kell valamilyen érdeksérelmet,

¹⁴⁹ Lásd: részletesen: Boros Anita: *A közigazgatási hatósági eljárás kézikönyve*. Budapest, Menedzser Praxis Kiadó, 2013. III. fejezet.

vagy annak veszélyét.¹⁵⁰ Az ügyfélképességet a hatóságnak folyamatosan vizsgálnia kell.¹⁵¹ Fontos szabály, hogy az eljárásban az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfélen kívül más ügyfél is részt vehet (többnyire ellenérdekű ügyfelek), akikről már az eljárás elején meg kell állapítania a hatóságnak, hogy van-e ügyfélképességük vagy sem. Ha a hatóság az ilyen ügyfelek vonatkozásában az ügyféli jogállást megtagadja, önálló végzést hoz, amely ellen önálló jogorvoslatnak van helye.¹⁵²

Előfordul olyan eset is, amikor **az ügyfél valamilyen okból nem tud részt venni az eljárásban**: ez jelentheti az ügyfél átmeneti, tartós, de olykor a végleges akadályoztatását. Amennyiben az ügyfél ismeretlen helyen tartózkodik, vagy nem tud az ügyben eljárni, akkor a hatóság által kirendelt ügygondnok útján kiküszöbölhető az eljárás megakadása.

Amennyiben az ügyfél magyarországi lakcímmel, illetve székhellyel nem rendelkezik – és nincs képviselője, valamint nincs helye elektronikus kapcsolattartásnak, az ügyfél az első kapcsolatfelvétel alkalmával kézbesítési meghatalmazottat köteles jelölni. Emellett a kézbesítési ügygondnok az ismeretlen helyen tartózkodó ügyfél felkutatásában és a döntés közlésének megkísérlésében áll a hatóság segítségére.

Amennyiben az ügyfél végleg akadályoztatva van, vagyis ha a természetes személy ügyfél elhalálozik, vagy a nem természetes személy ügyfél megszűnik, **az ügyféli jogutódlás szabályai** lesznek alkalmazandók. Jogutódlásról akkor beszélünk, ha a jogosult joga vagy kötelezettsége másra száll át. Azt akinek a jogai (kötelezettségei) átszállnak, jogelődnek, akire pedig azok átszállnak, jogutódnak nevezzük.¹⁵³ Az Ákr. esetében **eljárási jogutódlásról** beszéljünk, hiszen itt az a kérdés, hogy az eljárásbeli jogok és kötelezettségek valaki másra átszármaztathatók-e. Az Ákr válasza ebben a tekintetben kettős: amennyiben:

- az ügy személyes jellege vagy a kötelezettség tartalma nem zárja ki, a kieső ügyfél helyébe **a polgári jog szabályai szerinti jogutódja lép**,
- az **ügy tárgya dologi jogot érint**, a kieső ügyfél helyébe az üggyel érintett dologi jog új jogosultja lép.

A Ptk. részletes szabályokat tartalmaz az egyes személyek jogutódlással történő megszűnése, illetve az öröklés szabályaira nézve.

A dologi jogok szintén a Ptk.-ban kerültek megfogalmazásra: a Ptk. külön könyvben taglalja a dologi jogokat. Ebből is látszik, hogy a dologi jog alapvető kategóriája a dolog.¹⁵⁴ A dologi jog értelmében minden testi tárgy személyi uralom alá vonható.¹⁵⁵ A Ptk. 5:14. §-a alapján a birtokba vehető testi tárgy tulajdonjog tárgya lehet. A dologra vonatkozó szabályokat megfelelően alkalmazni kell a pénzre és az értékpapírokra, valamint a dolog módjára hasznosítható természeti erőkre.

Összefoglalva a dologi jog a magánjognak az a része, amely a személyek számára abszolút jogok keretében jogi uralmat biztosít a rendelkezésre álló vagyoni javak felett.¹⁵⁶ A dologi jogok rendszerét

¹⁵⁰ Lásd: például a Kbt. 148. § (2) bekezdését, mely szerint „Kérelmet nyújthat be az ajánlatkérő, az ajánlattevő, közös ajánlattétel esetén bármelyik ajánlattevő, a részvételre jelentkező, közös részvételi jelentkezés esetén bármelyik részvételre jelentkező vagy az egyéb érdekelt, akinek jogát vagy jogos érdekét az e törvénybe ütköző tevékenység vagy mulasztás sérti vagy veszélyezteti.”

¹⁵¹ Boros Anita: Az ügyféli minőség megállapítása a közigazgatási hatósági eljárásban. *Közigazgatás a gyakorlatban*. 2011:3–6.

¹⁵² Szilvássy György Péter: *A közigazgatási hatósági eljárás*. i.m. 146–155.

¹⁵³ Boros Anita: *Közérthető közigazgatási hatósági eljárás*. i.m. 50.

¹⁵⁴ Lenkovics Barnabás: *Polgári jogi alapok*. Rejtjel Kiadó, 2003. 73.

¹⁵⁵ Lábady Tamás: *A magyar magánjog (polgári jog) általános szabályai*. Dialog Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2002. 288.

¹⁵⁶ Lenkovics Barnabás: *Magyar polgári jog. Dologi jog*. Eötvös József Könyvkiadó, Budapest-Pécs, 2008. 44.

tekintve megkülönböztethetjük a **tulajdont**, mint teljes jogi hatalmat biztosító dologi jogot és az ennél szűkebb terjedelmű, a tulajdonhoz viszonyítva **korlátozott dologi jogokat** másfelől.

A Ptk. 5:13. §-a szerint a tulajdonost tulajdonjogának tárgyán – jogszabály és mások jogai által megszabott korlátok között – teljes és kizárólagos jogi hatalom illeti meg. A tulajdonost megilleti különösen a birtoklás, a használat, a hasznosítás, a hasznok szedésének és a rendelkezés joga.

Az egyes korlátozott dologi jogok a teljes tulajdonjog részjogosítványainak önállósult változatai: ide sorolhatók a használati jogok, a személyes és telki szolgáltatások és a zálogjogok. Az Ákr. az Indokolás szerint azért nevesíti ezt az esetkört külön pont alatt, mert a dologi jogok esetében nem feltétlenül a polgári jogi jogutód lép a kieső ügyfél helyébe.

3. A területi hatály

A területi hatály az Ákr. esetében is azt jelenti, hogy pontosan hol, mely területen kell alkalmazni a törvényünket. Nos az Ákr. alapvetően Magyarországon alkalmazandó és csak néhány esetben fordul elő, hogy valamilyen külföldi illetőségű hatóság valamely eljárási cselekménye tekintetében fogalmaz meg szabályokat: ilyen lehet az az eset, amikor a magyar konzul külföldön alkalmazza az Ákr.-t és kibocsát egy magyar okiratot.

4. Az időbeli hatály

Az időbeli hatály azt mutatja meg, hogy mikortól kell alkalmazni az adott jogszabályt. Az Ákr. hatályba lépésre vonatkozó rendelkezései szerint a törvény 2018. január 1. napján lépett hatályba.

Érdemes kiemelni emellett az Ákr. átmeneti rendelkezéseit is, amelyek szerint a törvény rendelkezéseit a hatálybalépését követően indult és a megismételt eljárásokban kell alkalmazni, míg a végrehajtásra vonatkozó rendelkezéseket a törvény hatálybalépésekor még el nem rendelt, és a törvény hatálybalépésekor folyamatban lévő végrehajtási eljárásokra is alkalmazni kell.

5.3. ALAPVETŐ RENDELKEZÉSEK AZ ÁKR.-BEN¹⁵⁷

5.3.1. A HATÁSKÖR, ILLETÉKESSÉG SZABÁLYAI

5.3.1.1. A hatáskör és illetékesség, valamint az ahhoz kapcsolódó egyes eljárási cselekmények szabályai

A közigazgatási eljárásjogban is vannak bizonyos rendező elvek, szabályok, amelyek alapján a sok-sok különböző feladatot ellátó közigazgatási hatóság közül kiválasztható az az egy, aki az adott egyedi ügyben eljárhat, hiszen minden szervnek „van hatásköre és illetékessége, ez működésének alapvető feltétele.”¹⁵⁸ A hatáskör és illetékesség ennek megfelelően egymásra épülő rendező elvek a hatósági eljárásjogban, amely alapján behatárolható az az egy hatóság, amelynek hatásköre és illetékessége lesz az eljárás lefolytatására.

¹⁵⁷ Ld. részletesen ehhez: Vértessy László – Pfeifer-Tóth Tamara – Pollák Kitti: Alapvető rendelkezések. In.: Boros Anita – Darák Péter: *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest, NKE 2018. p. 47-90. https://akk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/%C3%81kr.%20tk._1.pdf (A letöltés ideje: 2018.07.10.).

¹⁵⁸ Fonyó Gyula (szerk.): *Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata*. Budapest, KJK, 1976. 67.

A **hatáskör** mindig arra a kérdésre ad választ, hogy valamely ügycsoportban **milyen típusú** és milyen szintű közigazgatási szerv jár el,¹⁵⁹ vagyis a hatáskör alapján megállapítható, hogy milyen közigazgatási szerv jogosult és köteles eljárni egy egyedi hatósági ügyben.¹⁶⁰ A hatóság hatáskörét mindig **jogszabály** állapítja meg, vagyis a közigazgatási hatóságok nem járhatnak el olyan ügyben, ami nem tartozik a hatáskörükbe. Mivel minden egyes közigazgatási hatóság hatáskörét nem lehetséges egyetlen jogszabályban meghatározni, ezért a hatásköri szabályok meghatározása az **ágazati jogszabályok** feladata.

A hatáskör alapján meghatározott szervtípus (pl. az építésügyi eljárás szervei) már sokat segít abban, hogy közelebb kerüljünk a több ezer hatóság közül ahhoz az egyhez, amely az eljárásunkat lefolytathatja, azonban még mindig nem jutottunk el az egyetlen hatósághoz. Ebben nyújt segítséget az **illetékesség**, amely azt mutatja meg, hogy az **azonos hatáskörű hatóságok közül melyik** jár el.

Annak érdekében, hogy az illetékesség alapján az adott hatóság kiválasztása még egyszerűbben történhessen, az Ákr. ún. **illetékességi okokat** nevesít, melyek között megkülönböztetünk **általános és speciális** illetékességi okokat.

Az **általános** illetékességi okok az alábbiak: ha jogszabály másként nem rendelkezik, az azonos hatáskörű hatóságok közül az jár el, **amelynek illetékességi területén**:

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

Amennyiben a fenti szabályok alapján **nem állapítható meg** az illetékes hatóság, a kérelmező ügyfél választása szerint lakóhelye vagy tartózkodási helye, illetve székhelye, telephelye vagy fióktelepe szerint illetékes hatóság jár el.

Speciális illetékességi oknak tekinthető, hogy:

- amennyiben az ügyfél lakóhelye ismeretlen vagy nem rendelkezik magyarországi lakóhellyel vagy értesítési címmel, az illetékességet az ügyfél utolsó ismert hazai lakcíme alapján kell megállapítani;
- ha az eddig említett okok alapján sem állapítható meg az illetékes hatóság – ha jogszabály másként nem rendelkezik –, az eljárásra az adott ügyfajtában a fővárosban eljárásra jogosult hatóság jár el, több azonos hatáskörű fővárosi hatóság esetén pedig az illetékességi vita alábbiakban ismertetésre kerülő szabályait kell megfelelően alkalmazni;
- továbbá az általános illetékességi okoktól is eltérhet jogszabály.

Érdemes kiemelnünk a hatóságokra vonatkozó **eljárási kötelezettség** klauzuláját is: egy ügyben a hatóság kétféle jogalap mentén köteles eljárni,

- vagy a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén, vagy
- kijelölés alapján.

Ha a hatóság az eljárási kötelezettségének **nem tesz eleget** – a jogszerű hallgatás esetét kivéve – eljárási kötelezettségének az ügyintézési határidőn belül nem tesz eleget, vagyis **jogellenesen hallgat**, a jogszabályban meghatározott **felügyeleti szerve az eljárás lefolytatására utasítja**. Ha nincs felügyeleti szerv, vagy az nem intézkedik, az eljárás lefolytatására a **közigazgatási perben** eljáró bíróság kötelezi a hatóságot.

¹⁵⁹ Boros Anita: *Közérthető közigazgatási hatósági eljárás*. i.m. 74. Lásd: még: Toldi Ferenc: *Az államigazgatási rendelkezések megsemmisítése és megváltoztatása*. Budapest, KJK 1965. 90.

¹⁶⁰ Fonyó Gyula (szerk.): *Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata*. i.m. 67.

Olyan eset is előfordulhat, hogy a hatósághoz olyan ügy kerül, amelyben **a hatóságnak nincsen hatásköre és illetékessége**. A hatóság a hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból vizsgálja. Ha valamelyik hiányát észleli, és kétséget kizáróan megállapítható az ügyben illetékességgel rendelkező hatóság, az ügyet **átteszi** a ténylegesen hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz. Amennyiben a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságot nem tudja meghatározni, a kérelmet visszautasítja vagy az eljárást megszünteti.

Főszabály szerint tehát a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén folytathatja az eljárást és eszközölhet eljárási cselekményeket, de az Ákr. lehetővé teszi az **eljárási cselekmények foganatosítását az illetékességi területen kívül is** (pl. egy tanú meghallgatása a szomszéd településen), de erről az illetékes hatóságot előzetesen értesíti. Ilyenkor a hatóság ún. ideiglenes biztosítási intézkedést is hozhat.

A későbbiekben látni fogjuk, hogy az ideiglenes biztosítási intézkedés a biztosítási intézkedés egy fajtája: amennyiben ugyanis az eljárás tárgyát képező kötelezettség későbbi teljesítése veszélyben van, a teljesítési határidő lejártá előtt, az erre okot adó körülmény felmerülésétől számított öt napon belül a hatóság biztosítási intézkedésként pénzkövetelés biztosítását rendeli el, vagy a meghatározott dolgot zár alá veszi, vagy lefoglalja. Ez a biztosítási intézkedés, mely akkor válik ideiglenes biztosítási intézkedéssé, amikor megalapozottan feltételezhető, hogy az érdemi döntésben elrendelhető kötelezettség teljesítése elmaradásának veszélye áll fenn, ilyenkor ugyanis a hatóság a biztosítási intézkedéseket ideiglenes biztosítási intézkedésként három napon belül megteszi. Ez azért egy ideiglenes eljárási cselekmény, mert hatályát veszti az eljárást befejező döntés véglegessé válásával.

Amennyiben a hatóság mégsem akar az illetékességi területén eljárási cselekményeket foganatosítani, **megkereséssel** élhet akként, hogy legalább ötnapos határidő tűzésével más szervet vagy személyt keres meg. Erre abban az esetben kerülhet sor, amennyiben az ügyben a megkereső hatóság illetékességi területén kívül kell eljárási cselekményt végezni, vagy az eljárás során szükséges adattal vagy irattal más rendelkezik. Ilyenkor a megkeresett szerv foganatosítja az eljárási cselekményt (pl. hallgatja meg a tanút a megkereső, az ügyet egyébként folytató hatóság helyette). A megkeresett szerv a megkeresés teljesítését akkor tagadhatja meg, ha az nem tartozik a hatáskörébe, vagy arra nem illetékes. Ha a megkeresés teljesítésére más szerv jogosult, a megkeresett szerv a megkeresést haladéktalanul e szervhez továbbítja, és erről a megtagadással egyidejűleg tájékoztatja a megkereső hatóságot.

Előfordul a gyakorlatban olyan eset is, hogy a közigazgatási hatóság olyan ügyben hozott döntést, amely nem tartozott a hatáskörébe. Ez olyan súlyos hibának minősül, melyet nem lehet reparálni, ezért **a döntést meg kell semmisíteni**, illetve vissza kell vonni, és szükség esetén új eljárást kell lefolytatni.

5.3.1.2. A hatásköri és illetékességi vita

Az eljáró közigazgatási hatóságok között előfordulhat ún. hatásköri, illetékességi vita is. Ez közelebbről azt jelenti, hogy ugyanabban az ügyben több hatóság állapította meg hatáskörét és illetékességét (ebben az esetben **pozitív összeütközésről** beszélünk), több hatóság állapította meg hatáskörének és illetékességének hiányát, és emiatt az eljárás nem indulhat meg vagy nincs folyamatban (ebben az esetben **negatív összeütközésről** beszélünk), továbbá több illetékes hatóság előtt indult az eljárás, és a megelőzés alapján nem lehet eldönteni, hogy melyik hatóság jogosult az eljárásra.¹⁶¹

A **megelőzés** azt jelenti, hogy az ügyben illetékes hatóságok közül az jár el, amelynél az eljárás előbb indult meg.

¹⁶¹ Szilvássy György Péter: *A közigazgatási hatósági eljárás*. i.m. 164.

Az összeütközés bármelyik formája esetén **az érdekelt hatóságok kötelesek egymás között azonnal, de legfeljebb három napon belül megkísérelni a vita eldöntését.**

Az egyeztetést mindig az a hatóság kezdeményezi, amelyiknél az eljárás később indult meg, amelyik hatáskörének és illetékességének hiányát később állapította meg, vagy amelyik hatóságnál az ügyfél az egyeztetés lefolytatása iránti kérelmét benyújtotta.

Ha a hatóságok egyeztetése mégsem vezet eredményre, az eljáró hatóságot:

- illetékességi összeütközés esetén a legközelebbi közös felügyeleti szerv, ennek hiányában a vita eldöntését kérő hatóság működési területe szerint illetékes fővárosi és megyei kormányhivatal öt napon belül,
- hatásköri összeütközés esetén a közigazgatási bíróság jelöli ki.

5.3.2. A KIZÁRÁS SZABÁLYAI

A kizárás azt jelenti, hogy a hatóság vagy valamely képviselője, illetve az eljárás valamely egyéb résztvevője (pl. tanú, szakértő) valamilyen okból nem vehet részt az eljárásban.¹⁶² A kizárás azt szolgálja, hogy garantált legyen a hatósági eljárásban a tárgyilagos és elfogulatlan ügyintézés.¹⁶³ Annak érdekében, hogy olyan személyek ne vegyenek részt az eljárásban, akiknek a pártatlansága nem biztosítható, az Ákr. ún. kizárási klauzulákat intézményesít. Ezeket a klauzulákat **kizárási okoknak** nevezzük.

A kizárási okoknak két nagy csoportját különböztetjük meg: az ún. **abszolút**, vagy más néven mérlegelés nélküli **kizárási okok** fennállása esetén **ki kell**, míg **relatív kizárási okok** alkalmával **ki lehet zárni** az adott személyt. Ez utóbbi tekintetében valamilyen olyan ok áll fenn az érintettel szemben, amely szubjektív természetű, ennek megfelelően annak megítélése mérlegelés kérdése.

a) A relatív kizárási okok kérdésköre

Az Ákr. értelmében relatív kizárási ok fennállása esetén az **ügy elintézésében nem vehet részt az a személy, akitől nem várható el az ügy tárgyilagos megítélése.** Ilyen ok fennállása lehet valamilyen baráti, vagy éppen haragosi viszony, amely befolyásolhatja az ügyintézőt abban, hogy az eljárása során tárgyilagosan, pártatlanul, elfogulatlanul járjon el. Annak megítélése, hogy egy ilyen pl. haragosi viszony fennállása ténylegesen befolyásolja-e az ügyintézőt vagy attól el tud vonatkoztatni, a kizárásról szóló döntést hozó mérlegelésébe tartozik.

b) Az abszolút kizárási okok kérdésköre

Ahogy említettük, abszolút kizárási ok esetén nem lehet mérlegelni, hogy az érintett kizárásra kerül-e vagy sem.

A kizárás tekintetében ebben a körben az alábbi személyi kört nevesíti az Ákr.:

- az ügyintéző és
- a hatóság kizárása.

¹⁶² Boros Anita: *A közigazgatási hatósági eljárás kézikönyve. i.m. V. fejezet.*

¹⁶³ Szabó Lajos – Gyergyák Ferenc – Darák Péter: *A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályai.* Budapest, UNIO Kiadó, 2005. 128.

Ad i.)

Az **ügyintéző eljárásból történő kizárása** kapcsán az abszolút kizárási okok az alábbiak:

- az **ügy elintézéséből kizárt** az a személy, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, továbbá az eljárás egyéb résztvevője a támogató;
- az **ügy másodfokú elintézéséből kizárt** az, aki az ügy elintézésében első fokon részt vett.

Ad ii.)

A hatóság kizárása kapcsán az Ákr. kimondja, hogy

- az ügy elintézéséből kizárt **az a hatóság**, amelynek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, azonban a hatóság nem válik kizárttá csak azért, mert a határozatban megállapított fizetési kötelezettség teljesítése az általa megjelölt számlára történik;
- a **jegyző** kizárt annak az ügynek az elintézéséből, amelyben az illetékességi területének az önkormányzata, annak szerve vagy a polgármester ügyfél.
- Az ügy elintézéséből kizárt **az a hatóság**, amelynek vezetőjével szemben kizárási ok merül fel.

c) A kizárásról szóló döntés

A kizárási okot minden esetben be kell jelenteni: azt hogy kinek és miként a kizárással érintett személyre vonatkozó szabályok határozzák meg.

- Az **ügyintézővel** szemben fennálló kizárási okot az ügyintéző az észlelését követően bejelenteni köteles, míg az ügyfél bejelentheti a hatóság vezetőjének a kizárási ok fennállását; a kizárás tárgyában ilyenkor a hatóság vezetője dönt, szükség esetén más ügyintézőt jelöl ki, és arról is dönt, hogy meg kell-e ismételni azokat az eljárási cselekményeket, amelyekben a kizárt ügyintéző járt el.

Fontos kiemelnünk, hogy erről a döntésről végzést kell hoznia a hatóságnak, de csak akkor, ha a kizárási okot az ügyfél jelentette be, hiszen ha az ügyintéző jelentette be a kizárási ok fennállását, a hatóság belső munkaszervezési folyamatainak függvénye, miként pótolja a kizárt ügyintézőt.

Olyan eset is előfordulhat, hogy az ügyfél nyilvánvalóan alaptalanul tesz kizárásra irányuló bejelentést, vagy ugyanabban az eljárásban ugyanaz az ügyintéző ellen ismételt alaptalan bejelentést tesz, ilyenkor őt a kizárást megtagadó végzésben eljárási bírsággal lehet sújtani;

- Ha a kizárási ok a hatósággal szemben merül fel, az ügyben a felügyeleti szerv vezetője által kijelölt másik azonos hatáskörű hatóság jár el, hacsak jogszabály eltérően nem rendelkezik. Ha esetleg nincs kijelölhető másik, azonos hatáskörű hatóság, vagy a hatóságnak nincs felügyeleti szerve, az a hatóság jár el, amelyikkel szemben kizárási ok áll fenn.
- Az ügyben eljáró **testület tagjával és vezetőjével**, továbbá az eljáró hatóság **kiadmányozási jogkörrel rendelkező vezetőjével** szemben a kizárás szabályait megfelelően alkalmazni kell azzal, hogy ha a hatóságnál nincs másik kiadmányozási jogkörrel rendelkező vagy azzal felruházható személy, a hatáskör gyakorlója jár el.
- **Önkormányzati hatósági ügyben** a kizárásra vonatkozó döntésre a törvényben meghatározott, személyes érintettséggel kapcsolatos eljárás az irányadó.

A fentiekén túl kizárási szabályokat találhatunk az Ákr. későbbi fejezeteiben is: ilyen lesz a tanú-ra és a szakértőre vonatkozó kizárási szabályok rendszere.

5.3.3. A KAPCSOLATTARTÁS SZABÁLYAI ÉS AZ ADATKEZELÉS

A hatóság:

- írásban,
- az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló törvényben¹⁶⁴ meghatározott elektronikus úton (együtt: írásban) vagy
- személyesen, írásbelinek nem minősülő elektronikus úton (együtt: szóban) tart kapcsolatot az ügyféllel és az eljárásban résztvevőkkel.

Főszabály szerint a kapcsolattartás formáját a hatóság tájékoztatása alapján **az ügyfél választja meg**. Ez alól csak törvény tehet kivételt, illetve az Ákr. is nevesít egy ettől eltérő szabályt: életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet esetén a hatóság választja meg a kapcsolattartás módját.

Amennyiben a kapcsolattartás módját a főszabály szerint az ügyfél választja meg, a választott kapcsolattartási módról más – a hatóságnál rendelkezésre álló – módra áttérhet.

Az eljárás során a hatóság nagyon sokféle adattal találkozhat. Ezeknek az adatoknak a megismerése és kezelése szigorú szabályok szerint történhet.

Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény határozza meg az adatok egyes fajtáit és az azok kezelésére vonatkozó legfontosabb szabályokat. Ennek megfelelően **személyes adat** az érintettre vonatkozó bármely információ. A **különleges adat** a személyes adatok különleges kategóriáiba tartozó minden adat, azaz a faji vagy etnikai származásra, politikai véleményre, vallási vagy világnézeti meggyőződésre vagy szakszervezeti tagságra utaló személyes adatok, valamint a genetikai adatok, a természetes személyek egyedi azonosítását célzó biometrikus adatok, az egészségügyi adatok és a természetes személyek szexuális életére vagy szexuális irányultságára vonatkozó személyes adatok.

Közérdekű adat az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől, így különösen a hatáskörre, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat. Emellett a **közérdekből nyilvános adat** a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli.

Az adatkezelés elvei szerint személyes adat kizárólag **egyértelműen meghatározott, jogszereőről célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében kezelhető**.¹⁶⁵ Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie az adatkezelés céljának, az adatok gyűjtésének és kezelésének tisztességesnek és törvényesnek kell lennie.

¹⁶⁴ Eüsztv.

¹⁶⁵ Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvény 2011. évi CXII. törvény 4. §-a.

A hatóság az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője azonosításához szükséges természetes személyazonosító adatokat és az ügyfajtát szabályozó törvényben meghatározott személyes adatokat, továbbá - ha törvény másként nem rendelkezik - az eljárás eredményes lefolytatásához elengedhetetlenül szükséges más személyes adatokat kezeli.

A hatóság az eljárása során annak lefolytatásához – jogszabályban meghatározott módon és körben – kezeli azokat a védett adatokat, amelyek eljárásával összefüggnek, illetve amelyek kezelése az eljárás eredményes lefolytatása érdekében szükséges, de nagyon fontos emellett, hogy a hatóságnak gondoskodnia kell arról is, hogy a törvény által védett titok – az Ákr. alkalmazásában **védett adat**:

- ne kerüljön nyilvánosságra,
- ne juthasson illetéktelen személy tudomására, és e védett adatok törvényben meghatározott védelme a hatóság eljárásában is biztosított legyen.

Bizonyos esetekben előfordulhat az is, hogy a hatóság által kezelt, egyes személyazonosításra alkalmas **adatoknak a zártan kezelésére** van szükség: ez azt jelenti, hogy azokat csak bizonyos, az Ákr.-ben meghatározott személyek ismerhetik meg.

Erre vagy kérelemre, vagy hivatalból kerülhet sor. Ilyenkor a hatóság elrendeli **az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője természetes személyazonosító adatainak és lakcímének** zárt kezelését, amennyiben az őt az eljárásban való közreműködése miatt súlyosan hátrányos következmény érheti, vagy ugyanazon tényállás alapján a jogerősen vagy véglegesen lezárt, vagy párhuzamosan zajló és a hatóság előtt ismert más bírósági vagy hatósági eljárásban az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője adatainak zárt kezelését rendelték el.

A hatóság az adatok zárt kezeléséről szóló végzést kizárólag azzal közli, akinek adatai zárt kezelését elrendelte, a természetes személyazonosító adatokat és a lakcímet **az ügy iratai között elkülönítve, zártan kezeli** és biztosítja, hogy a zártan kezelt adatok az eljárási cselekmények során ne váljanak megismerhetővé.

5.3.4. A KISKORÚ, A CSELEKVŐKÉPTELEN ÉS A CSELEKVŐKÉPESSÉGÉBEN RÉSZLEGESEN KORLÁTOZOTT NAGYKORÚ, VALAMINT A FOGYATÉKOSSÁGGAL ÉLŐ SZEMÉLY ELJÁRÁSI VÉDELME

A közigazgatási eljárásban is részt vehetnek olyan személyek, akik valamilyen oknál fogva fokozott védelmet igényelnek.

A Ptk. 2:10. § (1) bekezdése szerint **kiskorú** az, aki a tizennyolcadik életévét nem töltötte be. A kiskorú a házasságkötéssel nagykorúvá válik.

Korlátozottan cselekvőképess az a kiskorú, aki a tizennegyedik életévét betöltötte és nem cselekvőképtelen.¹⁶⁶ **Cselekvőképtelen** az a kiskorú, aki a tizennegyedik életévét nem töltötte be.

A Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény 3. Cikk 1. pontja szerint „A szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek mindenek felett álló érdekét veszik figyelembe elsősorban.”¹⁶⁷ Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése szerint

¹⁶⁶ Ptk. 2:11. §. 168 Ptk. 2:13. §

¹⁶⁷ Lásd: Kisida Erzsébet: A Gyermekek jogairól szóló egyezmény érvényesítése. *Magyar Közigazgatás*. 1994./2:113–116.; Kecskeméti Edit: A Gyermekek Jogairól szóló Egyezmény végrehajtása. *Acta Humana. Emberi jogi közlemények* 1992/9:16–24.; Weller Mónika: A gyermek jogai a nemzetközi egyezmények alapján. *Polgári jogi dolgozatok*. 1995/1: 293–334.

Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket. A XVI. Cikk (1) bekezdése szerint minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.

Cselekvőképességében részlegesen korlátozott az a nagykorú, akit a bíróság ilyen hatállyal gondnokság alá helyezett.¹⁶⁸ A bíróság cselekvőképességet részlegesen korlátozó gondnokság alá azt a nagykorút helyezi, akinek ügyei viteléhez szükséges belátási képessége – mentális zavara következtében – tartósan vagy időszakonként visszatérően nagymértékben csökkent, és emiatt – egyéni körülményeire, valamint családi és társadalmi kapcsolataira tekintettel – meghatározott ügycsoportban gondnokság alá helyezése indokolt.¹⁶⁹

Cselekvőképtelennek minősül az a nagykorú, akit a bíróság cselekvőképességet teljesen korlátozó gondnokság alá helyezett.¹⁷⁰ A bíróság cselekvőképességet teljesen korlátozó gondnokság alá azt a nagykorút helyezi, akinek az ügyei viteléhez szükséges belátási képessége – mentális zavara következtében – tartósan, teljeskörűen hiányzik, és emiatt – egyéni körülményeire, valamint családi és társadalmi kapcsolataira tekintettel – gondnokság alá helyezése indokolt.¹⁷¹

A fogyatékos személyek fogalmának meghatározása tekintetében kiemelendő a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a Fogyatékosysággal élő személyek jogairól szóló egyezmény, illetve a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény. E törvény alkalmazásában **fogyatékos személy** az a személy, aki tartósan vagy véglegesen olyan érzékszervi, kommunikációs, fizikai, értelmi, pszichoszociális károsodással – illetve ezek bármilyen halmozódásával – él, amely a környezeti, társadalmi és egyéb jelentős akadályokkal kölcsönhatásban a hatékony és másokkal egyenlő társadalmi részvételt korlátozza vagy gátolja.¹⁷²

A fentiekben említett személyek védelmének és eljárási jogainak fokozott védelmének számos garanciális szabálya jelenik meg az Ákr.-ben. Ezek a szabályok részben általános szabályok, részben pedig egyes eljárási cselekmények – pl. az idézés, az adatok zártan kezelése, illetve az iratbetekintés – során érvényesítendő szabályok.

Tekintsük át az említett személyi körre vonatkozó szabályokat:

- a kiskorút, a cselekvőképtelen és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorút, valamint a fogyatékosysággal élő személyt a közigazgatási hatósági eljárásban **fokozott védelem illeti meg**, ezért
 - **tárgyaláson történő meghallgatására** csak abban az esetben kerülhet sor, ha az eljárásban részt vevő más személyek jelenlétében történő meghallgatása az **érdekeit nem sérti**,
 - lehetőség szerint **lakóhelyén kell meghallgatni**,
 - akkor hívható fel **személyes nyilatkozattételre** és akkor hallgatható meg tanúként, ha ezt állapota megengedi és személyes nyilatkozata vagy tanúvallomása más módon nem pótolható, valamint
 - az **egyenlő esélyű hozzáférést**¹⁷³ számára biztosítani kell.

¹⁶⁸ Ptk. 2:19. § (1) bek.

¹⁶⁹ Ptk. 2:19. § (2) bek. 172 Ptk. 2:21. § (1) bek.

¹⁷⁰ Ptk. 2:21. § (2) bek.

¹⁷¹ Ptk. 2:21. § (2) bek.

¹⁷² 4. § a) pont.

¹⁷³ Lásd: Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény szabályait figyelembe véve biztosítani kell az ilyen személyek számára a megkülönböztetés-mentes hozzáférés a hatóság által nyújtott szolgáltatásokhoz és a hatósággal való kapcsolattartás akadálymentességét.

- az, aki **nem cselekvőképes, nyilatkozattételre** csak akkor hívható fel, illetve tanúként akkor hallgatható meg, ha nyilatkozatot, illetve tanúvallomást kíván tenni, és a törvényes képviselője, vagy – érdekellentét esetén – eseti gondnoka vagy eseti gyámja (együtt: eseti gondnok) ehhez hozzájárul. A szóbeli nyilatkozat, illetve a tanúvallomás megtételére csak a törvényes képviselő vagy az eseti gondnok jelenlétében kerülhet sor, az írásbeli nyilatkozathoz a törvényes képviselő vagy az eseti gondnok aláírása szükséges;
- a **cselekvőképtelen tanú** meghallgatása esetén a hatóság mellőzi a hamis tanúzás következményeire való figyelmeztetést;
- ha az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője **hallássérült**, kérésére jelnyelvi tolmács közreműködésével kell meghallgatni, vagy a meghallgatás helyett a jelen lévő hallássérült írásban is nyilatkozatot tehet;
- ha az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője **siketvak**, kérésére jelnyelvi tolmács közreműködésével kell meghallgatni;
- ha a jelen lévő ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője **beszédfogyatékos**, kérésére a meghallgatás helyett írásban tehet nyilatkozatot;
- a hatóság a kiskorú, a cselekvőképtelen és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorú ügyfél, tanú, szemletárgy-birtokos vagy megfigyelt személy védelme érdekében erre irányuló kérelem nélkül is dönthet az érintett személy **adatainak zárt kezeléséről** és az **iratbetekintési jog korlátozásáról**. Az erről szóló végzést a törvényes képviselővel is közölni kell;
- ha az **idézett személy** korlátozottan cselekvőképes vagy cselekvőképességében részlegesen korlátozott, a hatóság a törvényes képviselőjét értesíti. Ha az idézett személy cselekvőképtelen, a hatóság törvényes képviselője útján idézi. Ilyenkor a törvényes képviselő gondoskodik az idézett személy megjelenéséről.

5.3.5. A NYELVHASZNÁLAT SZABÁLYAI

A közigazgatási hatósági eljárás a hazai hatóságokra vonatkozó eljárási szabályokat határozza meg. Ebből következően nem meglepő, hogy az Ákr. főszabálya szerint **a közigazgatási hatósági eljárás hivatalos nyelve a magyar**.

A főszabályhoz képest az Ákr. további kiegészítő szabályokat is meghatároz a nyelvhasználat tekintetében. Ezek a szabályok egyfelől a magyar, másfelől a külföldi ügyfelek tekintetében érvényesülnek:

- ahogyan arra már utaltunk, előfordulhat, hogy külföldön jár el magyar hatóság: amennyiben a konzuli tisztviselő és a külpolitikáért felelős miniszter eljárására kerül sor, az eljárás során **más nyelv használata** is lehetséges; a települési, a területi és az országos nemzetiségi önkormányzat testülete **határozatában** meghatározhatja a hatáskörébe tartozó hatósági eljárás **magyar nyelv melletti hivatalos nyelvét**;
- a nemzetiségi szervezet nevében eljáró személy, valamint az a természetes személy, aki a nemzetiségek jogairól szóló törvény hatálya alá tartozik, **a hatóságnál használhatja nemzetiségi nyelvét**. Emellett a nemzetiségi nyelven benyújtott kérelem tárgyában hozott magyar nyelvű döntést a hatóság az ügyfél kérésére a kérelemben használt nyelvre lefordítja. Ha a hatóság döntésének magyar és idegen nyelvű szövege között eltérés van, a magyar nyelvű szöveget kell hitelesnek tekinteni.

- a hatósági igazolvány, hatósági bizonyítvány kiállítására és a hatósági nyilvántartásba történő bejegyzés módjára **jogszabály eltérő nyelvhasználati szabályokat** állapíthat meg;
- amennyiben a hatóság **nem magyar** állampolgár, a magyar nyelvet nem ismerő természetes személy ügyfél ügyében magyarországi tartózkodásának tartama alatt **hivatalból** indít azonnali eljárási cselekménnyel járó eljárást, vagy a természetes személy ügyfél azonnali jogvédelemért fordul a magyar hatósághoz, a hatóság gondoskodik arról, hogy az ügyfelet ne érje joghátrány a magyar nyelv ismeretének hiánya miatt. Amennyiben ezek a feltételek nem állnak fenn, a magyar nyelvet nem ismerő ügyfél – a fordítási és tolmácsolási költség előlegezése és viselése mellett – kérheti, hogy a hatóság bírálja el az anyanyelvén vagy valamely közvetítő nyelven megfogalmazott kérelmét.

5.3.6. A KÉPVISELET SZABÁLYAI

A képviselet általános szabályai szerint más személy útján is lehet jognyilatkozatot tenni. Ilyenkor a képviselő által megtett jognyilatkozat közvetlenül a képviseltet jogosítja és kötelezi. A képviselet emellett hatósági eljárásban azt is jelenti, hogy a képviselő elősegíti a képviselt a képviselt személy – ügyfél – jogainak érvényre juttatását, védelmét, megszerzését.¹⁷⁴ Vagyis nagyon leegyszerűsítve a képviselet rendeltetése, hogy az ügyfél megfelelően helyettesítve legyen az eljárásban,¹⁷⁵ amennyiben szükséges.

A közigazgatási hatósági eljárásban a képviseletnek három formáját különböztetjük meg:

- a törvényes,
- a meghatalmazotti,
- az ügygondnoki képviseletet.

Vannak azonban olyan eljárások, amelyek során **elkerülhetetlen az ügyfél személyes eljárása**: ilyen például a házasságkötési eljárás, amely során a Ptk. 4:7. §-a alapján a házasságkötést megelőzően a házasulóknak az anyakönyvvezető előtt ki kell jelenteniük, hogy házasságuknak nincs jogi akadálya, és igazolniuk kell, hogy házasságkötésük jogi feltételei fennállnak.

Amennyiben törvény nem írja elő az ügyfél személyes eljárását helyette **törvényes képviselője**, vagy az általa, illetve törvényes képviselője által **meghatalmazott személy**, továbbá az ügyfél és képviselője **együtt** is eljárhat.

A **törvényes képviselet** a törvény erejénél fogva (ex lege) keletkezik, ahhoz nem szükséges meghatalmazás vagy más, az ügyféltől származó jogi aktus.¹⁷⁶ A Ptk. alapján a kiskorú gyermek szülői felügyelet vagy gyámság alatt áll.¹⁷⁷ A gyermek törvényes képviselése kapcsán a Ptk. azt is leszögezi, hogy a szülői felügyeletet gyakorló szülők joga és kötelezettsége, hogy gyermeküket személyi és vagyoni ügyeiben képviseljék.¹⁷⁸ A szülő képviseleti joga ugyanakkor nem terjed ki a gyermeknek azokra a jognyilatkozataira, amelyeket jogszabály szerint kizárólag személyesen lehet

¹⁷⁴ Lőrincz Lajos (szerk.): *Közigazgatási eljárásjog*. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó, 2005. 116.

¹⁷⁵ Szamel Lajos – Ivancsics Imre: *i.m.* 46.

¹⁷⁶ Lásd: Boros Anita: *A közigazgatási hatósági eljárás kézikönyve. i.m.* V. fejezet.

¹⁷⁷ Ptk. 4:146. § (1) bek.

¹⁷⁸ Ptk. 4:161. § (1) bek.

megtenni.¹⁷⁹ Amennyiben a gyermek mégsem áll szülői felügyeleti jog alatt a gyám a gyámsága alatt álló gyermek törvényes képviselője.¹⁸⁰

Olyan eset is előfordulhat, hogy nagykorú személy helyett törvényes képviselő jár el: a cselekvőképességében részlegesen korlátozott az a nagykorú, akit a bíróság ilyen hatállyal gondnokság alá helyezett,¹⁸¹ míg cselekvőképtelen az a nagykorú, akit a bíróság cselekvőképességet teljesen korlátozó gondnokság alá helyezett.¹⁸² A gondnok a cselekvőképesség teljes korlátozása esetén vagy azon ügycsoportok tekintetében, amelyekben a bíróság a cselekvőképességet részlegesen korlátozta, a gondnokolt törvényes képviselője.

Emellett a jogi személy törvényes képviselőjét a Ptk.-ben meghatározottak szerinti vezető tisztségviselő látja el.¹⁸³ Ezzel összefüggésben az Ákr. azt is leszögezi, hogy a jogi személy törvényes képviselőjének eljárása személyes eljárásnak minősül.

Képviselési jogot **meghatalmazással** is lehet létesíteni. A meghatalmazás képviselési jogot létesítő egyoldalú jognyilatkozat. A meghatalmazás lehet **általános**, minden eljárási cselekményre, azaz **a teljes eljárásra kiterjedő**, vagy csak **egyes eljárási cselekményekre irányuló**.¹⁸⁴ A teljes hatósági eljárásra vonatkozó meghatalmazás kiterjed az eljárással kapcsolatos minden nyilatkozatra és cselekményre, ideértve a biztosítási intézkedést és a végrehajtási eljárást is.

A meghatalmazásra vonatkozó szabályok az alábbiak szerint foglalhatók össze:

- a meghatalmazott a képviselési jogosultságát – ha azt a rendelkezési nyilvántartás nem tartalmazza¹⁸⁵ – köteles igazolni;
- a meghatalmazást közokiratba vagy teljes bizonyító erejű magánokiratba kell foglalni vagy jegyzőkönyvbe kell mondani;
- ha a meghatalmazásból más nem tűnik ki, az kiterjed az eljárással kapcsolatos valamennyi nyilatkozatra és cselekményre;
- ha a képviselési jogosultság visszavonás, felmondás vagy az ügyfél, illetve a meghatalmazott halála miatt megszűnik, a megszűnés a hatósággal szemben a hatóságnak való bejelentéstől, a többi ügyféllel szemben a velük való közléstől hatályos.

Emellett a természetes személy ügyfél részére, akinek nincs képviselője és

- ismeretlen helyen tartózkodik, vagy
- nem tud az ügyben eljárni,

az eljáró hatóság gondoskodik **ügygondnok** kirendeléséről.

Az Ákr. emellett az alábbi általános képviselési szabályokat nevesíti:

- az **ellenérdekű ügyfelek képviselőjét** nem láthatja el ugyanaz a személy;
- a hatóság **visszautasítja** a képviselő eljárását, ha az nyilvánvalóan nem alkalmas az ügyben a képviselő ellátására, vagy képviselési jogosultságát az erre irányuló hiánypótlási felhívás

¹⁷⁹ Ptk. 4:162. §.

¹⁸⁰ Ptk. 4:224. §.

¹⁸¹ Ptk. 2:19. § (1) bek.

¹⁸² Ptk. 2:21. § (1) bek.

¹⁸³ Méhes Tamás: *Polgári jogi alapismeretek*. Nemzeti Közszerződési Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar, Budapest, 2017. 17.

¹⁸⁴ Lásd: a Kfv.II.37.404/2011/10.számú ítéletet.

¹⁸⁵ A Rendelkezési Nyilvántartás a személyek e-ügyintézésre vonatkozó rendelkezéseit tartja nyilván és azt az arra jogosultak felé megismerhetővé teszi. A szolgáltatás célja, hogy az állampolgárok - és később fokozatosan a szervezetek - számára lehetővé tegye rendelkezéseik megtételét, elsősorban az azonosítási és kapcsolattartási módokra, illetve egyéb elektronikus szolgáltatások igénybevételére vonatkozóan. Ld. <https://rendelkezes.kekkh.gov.hu/rny-public/> (2017.05.09.).

ellenére sem igazolja. A képviselő visszautasítása esetén a hatóság felhívja az ügyfelet, hogy járjon el személyesen, vagy gondoskodjék a képviselőt ellátására alkalmas képviselőről;

- ha az ügyfélnek képviselője van, és az ügyfél eltérően nem rendelkezik, az iratokat a hatóság – a személyes megjelenésre szóló idézés kivételével – **a képviselő részére küldi meg**. A személyes megjelenésre szóló idézésről a hatóság a képviselőt egyidejűleg értesíti;
- a hatóság **nyilatkozattételre hívja fel az ügyfelet**, ha az eljárás során az ügyfél és a képviselő vagy a képviselők nyilatkozata eltér egymástól, vagy egyéb eljárási cselekményeik ellentétesek. Ha az ügyfél eltérően nem nyilatkozik, a hatóság a későbbi cselekményt, nyilatkozatot tekinti érvényesnek.

Itt érdemes utalnunk a **támogató** jogintézményére is. A támogató a cselekvőképességet nem érintő támogatott döntéshozatal elősegítése érdekében a gyámhatóság által kirendelt. A Ptk. alapján¹⁸⁶ a gyámhatóság az egyes ügyei intézésében, döntései meghozatalában belátási képességének kisebb mértékű csökkenése miatt segítségre szoruló nagykorú számára, annak kérelmére – cselekvőképessége korlátozásának elkerülése érdekében – támogató kirendeléséről határoz. Amennyiben a cselekvőképességet érintő gondnokság alá helyezési perben a bíróság úgy ítéli meg, hogy a cselekvőképesség részleges korlátozása sem indokolt, de az érintett személy meghatározott ügyei intézésében belátási képességének kisebb mértékű csökkenése miatt segítségre szorul, a gondnokság alá helyezés iránti keresetet elutasítja, és határozatát közli a gyámhatósággal. A támogatót a bíróság határozata alapján az érintettel egyetértésben a gyámhatóság rendeli ki. A támogató kirendelése a nagykorú cselekvőképességét soha sem érinti.

A jogintézményre vonatkozó részletszabályokat a támogatott döntéshozatalról szóló 2013. évi CLV. törvény határozza meg.¹⁸⁷

A Ptk. szerinti támogató a közigazgatási hatósági eljárásban:

- a támogatott személlyel egyidejűleg az eljárás során valamennyi eljárási cselekménynél (ideértve a nyilvánosság kizárásával megtartott tárgyalást is) jelen lehet, távolléte azonban az eljárási cselekmény teljesítésének, valamint az eljárás folytatásának nem akadálya,
- a nyilatkozat, adatszolgáltatás megtételének elősegítése érdekében a támogatott személlyel (az eljárási cselekmény rendjét meg nem zavaró módon) egyeztetethet.

5.4. A KÉRELEMRE INDULÓ HATÓSÁGI ELJÁRÁS SZABÁLYAI¹⁸⁸

5.4.1. A KÉRELEMRE VONATKOZÓ SZABÁLYOK

A közigazgatási hatósági eljárás legfontosabb és a szabályozás tekintetében legrészletesebben kimunkált szakasza az alapeljárás. Az alapeljárás vagy más néven első fokú eljárás **kérelemre vagy hivatalból** indulhat, azonban ahogyan arra az ex officio elvénél utaltunk a hatóság a kérelemre indult eljárást jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén folytathatja. Az eljárások jelentős része kérelemre induló eljárás, hiszen amennyiben egy eljárás valamely jog megszerzésére vonatkozik, az csak kérelemre induló eljárás lehet, hiszen a jogállamiság elvével nem összeegyeztethető

¹⁸⁶ Lásd: Ptk. 2:38. §.

¹⁸⁷ Lásd: részletesebben: Boros Anita: A Ket. egyes rendelkezéseiről II. In.: *Új Magyar Közigazgatás* 2014/ 4:74–44.

¹⁸⁸ Ld. részletesen ehhez: Boros Anita – Vértessy László: A kérelemre induló eljárás. In.: Boros Anita-Darák Péter: *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest, NKE 2018. p. 91-172. https://akk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/%C3%81kr.%20tk._1.pdf (A letöltés ideje: 2018.07.10.).

a kényszer-jogszerzés, vagyis a hatóság hivatalból nem erőltet rá senkire semmilyen jogot sem. Az Ákr. a Ket. korábbi szabályaihoz képest különálló fejezetben szabályozza a hivatalból induló eljárások szabályait.

Az Ákr. szerint a **kérelem az ügyfél olyan nyilatkozata, amellyel hatósági eljárás lefolytatását, illetve a hatóság döntését kéri jogának vagy jogos érdekének érvényesítése érdekében.**

Ugyanakkor az eljárás megindítására irányuló kérelmen kívüli **egyéb, az eljárás valamennyi résztvevőjének** az eljárással összefüggő kérelmeire is megfelelően alkalmazni kell az Ákr. általános, kérelemre vonatkozó szabályait.¹⁸⁹

A gyakorlatban nagyon fontos kérdés, hogy a kérelmező meddig tudja a kérelmét módosítani, visszavonni, kiegészíteni stb. Az Ákr. szerint az ügyfél kérelmével a tárgyában hozott döntés **véglegessé válásáig** rendelkezhet, azaz azt módosíthatja, visszavonhatja. A döntés véglegessé válására vonatkozó rendelkezések az Ákr. hatóság döntéseire vonatkozó fejezetében kerültek meghatározásra. A hatóság döntése végleges, ha azt a hatóság már – az Ákr.-ben meghatározott kivételekkel – nem változtathatja meg. A véglegesség mindig a döntés közlésével áll be.

A részletszabályok ismertetésétől eltekintve itt csak a főszabályokat emelnénk ki a döntés véglegessé válásának időpontját illetően: ha az adott ügytípusban törvény megengedi a fellebbezést, a hatóság döntése véglegessé válik, 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, a másodfokú döntés közlésével.

A kérelem benyújtása kiemelkedő jelentőséggel bír a közigazgatási hatósági eljárásban, hiszen **ez az első olyan eljárási cselekmény, amely lényegében az egész eljárás folyamatát elindítja** – kivéve persze, ha az eljárási hivatalból indul.

- A kérelem beérkezését követően a hatóságnak számos olyan eljárási cselekményt fogantatnia kell, amelyek feltétlenül szükségesek ahhoz, hogy az (alap)eljárás a következő szakaszba léphessen, így különösen:
- meg kell vizsgálnia, hogy az előtte lévő ügy egyáltalán közigazgatási hatósági ügy-e vagy sem;
- amennyiben nem az, meg kell hozni a megfelelő döntést annak érdekében, hogy az ügyfél a megfelelő, nem közigazgatási hatósági szervhez fordulhasson, hiszen a nem hatósági szervekre nem vonatkozik az Ákr., ezért áttételnek sem lesz helye ilyen esetben;
- amennyiben a hatóság megállapítja, hogy van hatásköre az ügyben, de nem ő az illetékes, vagy bár az ügy közigazgatási hatósági ügy, de neki sem hatásköre, sem illetékessége nincs, áttétel útján el kell juttatni az ügyfél kérelmét a megfelelő közigazgatási hatósághoz;
- meg kell vizsgálni, hogy nincs-e helye valamilyen olyan eljárási cselekménynek, amelyről az alapvető rendelkezések kapcsán szóltunk.¹⁹⁰

Lényegében ezután kerülhet sor a kérelem formai vagy érdemi, tartalmi vizsgálatára. Ebben a hatóság segítségére van az Ákr., illetve az ágazati jogszabályok.

¹⁸⁹ Ezek az Ákr. 35. §-ának rendelkezéseire vonatkoznak.

¹⁹⁰ Lásd: Szilvássy György Péter: A közigazgatási hatósági eljárás. In.: Rixer Ádám (szerk.): *Közigazgatási jog*. Budapest, Novissima Kiadó, 2013. 167–169.

Az Ákr. meghatározza a kérelem:

- tartalmára vonatkozó általános szabályokat,
- előterjesztésének módját és helyét meghatározó, valamint
- elbírálásának szabályait.

A **kérelem hatósághoz történő benyújtása** különbözőképpen történhet:

- Az Ákr. főszabálya, hogy ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik, a kérelmet a hatósághoz **írásban vagy személyesen** lehet előterjeszteni:
- A közigazgatási eljárás is elsődlegesen az írásbeli dokumentáltság elvére épül, ezért minden eljárási cselekményt valamiképpen dokumentálni kell. Ahogyan azt a kapcsolattartás általános szabályainál láttuk a hatóság írásban, az Eüsztv.-ben meghatározott elektronikus úton – együttesen írásbelinek tekintendő –, vagy személyesen, írásbelinek nem minősülő elektronikus úton – együtt: szóbelinek tekintendő módon – tart kapcsolatot az ügyféllel és az eljárásban résztvevőkkel.
- Az Ákr. emellett úgy rendelkezik, hogy a **szóbeli kérelemről** – ha azt nyomban nem teljesítik – az ügyfél vagy az eljárás más résztvevője részvétele esetén jegyzőkönyvet, más esetben feljegyzést kell készíteni.
- Természetesen vannak azonban olyan eljárástípusok is, amelyek során elengedhetetlen az ügyfél **személyes megjelenése** a hatóság előtt, vagyis ezekben az eljárásokban nincs mód a kérelem írásban történő előterjesztésére: az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény szerint például a házasságkötési szándék bármely anyakönyvvezetőnél bejelenthető. A házasulók a házasságkötési szándékukat együttesen, személyesen jelentik be, amelyről az anyakönyvvezető jegyzőkönyvet vesz fel, amelyet a házasulók, az anyakönyvvezető és – ha közreműködött – a tolmács aláírnak.

A kérelem **előterjesztésének helye** mindig az illetékes hatóság vagy – ha azt törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki – a kormányablak.

A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 47. § (1) bekezdése szerint a kormányhivatal a járási hivatalokban integrált ügyfélszolgálatot (kormányablak) működtet. E kormányrendelet 3. § (1) bekezdése értelmében a járási hivatal által működtetett kormányablak és okmányiroda - ha jogszabály kivételt nem tesz - az ország területére kiterjedő illetékességgel ellátja a jogszabályban hatáskörébe utalt feladatokat.

Az eljárás a kérelemnek az eljáró hatósághoz történő **megérkezését követő napon** indul. Ezt azért is fontos kiemelnünk, mert az eljárás megkezdődéséhez számos további jogkövetkezményt fűz a törvényünk.

Az Ákr. a kérelem **alapvető tartalmi elemeit** is meghatározza. Ennek megfelelően, ha jogszabály további követelményt nem állapít meg, a kérelem tartalmazza az ügyfél és képviselője **azonosításához szükséges adatokat és elérhetőségét**.

Nem kérhető az ügyféltől:

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

Nézzük, miként alakul ezeknek a kérdéseknek a kezelése a gyakorlatban: ahogyan látjuk bizonyos mellékletek csatolását, adatok szolgáltatását nem lehet az ügyféltől kérni, hanem azokat a hatóságnak kell beszerezni.

A későbbiekben látni fogjuk, hogy a szakhatósági közreműködés ún. **együttdöntési eljárásban** ölt testet. Ez azt jelenti, hogy az eljáró hatóságon kívül egy másik hatóság is részt vesz az eljárásban mégpedig úgy, hogy az ügyben érdemi döntésre jogosult hatóságnak bizonyos szakkérdésben és határidőben be kell szereznie ennek a másik hatóságnak, az ún. szakhatóságnak a kötelező jellegű állásfoglalását. Az **előzetes szakhatósági állásfoglalás** annyiban speciális az általános szakhatósági állásfoglalástól, hogy azt a szakhatóság előzetesen, még az eljárás megindítása előtt bocsátja ki az ügyfél kérelmére. A kérelemhez főszabály szerint egy évnél nem régebbi előzetes szakhatósági állásfoglalás csatolható be, és azt az eljáró hatóság az eljárás során szakhatósági állásfoglalásként használja fel.

Emellett, ha ágazati jogszabály további követelményt nem is állapít meg, a kérelem tartalmazza az ügyfél és képviselője azonosításához szükséges adatokat és elérhetőségét. Az adatkezelés szabályai kapcsán említettük, hogy a hatóság jogosult az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője azonosításához szükséges természetes személyazonosító adatokat és az ügyfajtát szabályozó törvényben meghatározott személyes adatokat, továbbá – ha törvény másként nem rendelkezik – az eljárás eredményes lefolytatásához elengedhetetlenül szükséges más személyes adatokat kezelni.

Nem kérheti a hatóság ugyanakkor olyan adat igazolását a kérelem előterjesztésekor, amely nyilvános, vagy amelyet jogszabállyal rendszeresített közhiteles nyilvántartásnak tartalmaznia kell.

A fentiekben említett adatok a **kérelem alapadatai**, a kérelem legfontosabb elemei, ezekről az előírásoktól az ágazati jogszabályok – tehát bármilyen szintű jogszabály – különös eljárási szabályai eltérhetnek és további követelményt állapíthatnak meg.

Amennyiben a kérelem a jogszabályban foglalt követelményeknek nem felel meg az Ákr. lehetővé teszi **hiánypótlás** alkalmazását.

A hiánypótlási felhívás kibocsátása során figyelembe kell venni az alábbi szabályokat:

- az eljáró hatóságnak határidőt kell megjelölnie a mulasztás pótlására,
- az eljáró hatóságnak figyelmeztetnie kell a kérelem benyújtóját a mulasztás jogkövetkezményeire, nevezetesen arra, hogy az eljárást megszünteti, ha a kérelmező ügyfél a hatóság felhívására nem nyilatkozik, és ennek hiányában a kérelem nem bírálható el, és az eljárást hivatalból nem folytatja,
- arra – ha ágazati törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik – egy ízben kerülhet sor.

Itt érdemes szólnunk az ún. **kapcsolódó eljárásról** is. Az Indokolás szerint a területi közigazgatás reformja lehetővé teszi a hatóságok együttműködésének szakhatósági modellje mellett más együttműködési megoldások bevezetését is, amelyek egyszerűbb és gyorsabb eljárásokat eredményezhetnek. Ezeknek az eljárásoknak a célja az is, hogy csökkentsék az ügyfél és a hatóság adminisztratív terheit, így sok hatóság közreműködését feltételező eljárások hatékonyabbá tétele érdekében az Ákr. bevezette a kapcsolódó eljárás fogalmát, amely ilyen értelemben nem jelent meg a korábbi hatósági eljárási törvényeinkben. Az Indokolás szerint korábban számos olyan megoldatlan, egymásra épülő eljárásfajta ismeretes, amelyek kapcsán elengedhetetlen olyan ügyfélbarát megoldás kialakítása, amely a tényleges egyablakos eljárási metódust segítené elő, egy „fő” hatóság kijelölésével. Ez a hatóság az egyéb, érintett további hatóságoktól beszerzi vagy elősegíti az ügyfél kérelmének teljesítéséhez szükséges hatósági döntéseket. Így például egy gyermek születése után a szülőnek az új hatósági együttműködési rendszer szerint elég lenne csupán egy hatósággal kapcsolatot létesíteni ahhoz, hogy gyermeke anyakönyvi kivonatát, lakcímkártyáját, adókártyáját

megkaphassa, valamint a családtámogatási ellátásokat (anyasági támogatás, babakötvény, GYES, GYED stb.) igénybe vegye.

A kapcsolódó eljárás szabályai szerint az ügyfélnek csak az első hatósággal kellene kapcsolatba lépnie, a többi lépést már ennek a hatóságnak kell koordinálnia.

Ilyenkor tehát lényegében arról van szó, hogy a hatóság döntése valamely más hatósági eljárásban – vagyis a kapcsolódó eljárásban – meghozható döntésnek feltétele, a hatóság tájékoztatja az ügyfelet, hogy a kapcsolódó eljárásban eljáró hatósághoz benyújtandó kérelmet nála is előterjesztheti. Ha az ügyfél a tájékoztatás alapján kéri, a hatóság a döntését, a nála előterjesztett kérelmet és a birtokában lévő, a kapcsolódó eljáráshoz szükséges bizonyítékokat továbbítja a kapcsolódó eljárásban eljáró hatóságnak.

Ez az eljárásrend alkalmazandó akkor is, ha több egymásra épülő eljárás lebonyolításáról van szó, ezért a hatóságnak az ügyfelet valamennyi kapcsolódó eljárásról tájékoztatnia kell.

A kapcsolódó eljárás(ok) egymásra épülő rendszerének részletszabályait a vonatkozó ágazati jogszabályok határozzák meg.

Olyan eset is előfordulhat, hogy az egymásra épülő eljárások sorozatában az ügyfél rossz helyen indítja el ennek az eljárási láncolatnak az intézését (pl. a gyermek születéséhez kapcsolódó ellátást kíván igénybe venni, mielőtt a megszületett gyermeket anyakönyvezték volna). Ilyenkor az ún. megelőző eljárásban eljáró hatósághoz átteszi a kérelmet az a hatóság, aki azt megkapta, vagyis a kapcsolódó eljárásban eljáró hatóság.

Olyan eset is előfordulhat, hogy a hatóság a kérelmet nem tudja befogadni, mert az olyan súlyos hibában szenved, hogy alkalmatlan az elbírálásra. Ilyenkor a hatóság a **kérelmet visszautasítja**.¹⁹¹

Erre sor kerülhet abszolút és relatív módon: **vissza kell utasítani a kérelmet** (mérlegelést nem tűrő, tehát abszolút okok fennállása esetén) akkor, ha:

- az eljárás megindításának jogszabályban meghatározott valamilyen előfeltétele hiányzik, és az Ákr. ahhoz más jogkövetkezményt nem fűz, vagy
- az ugyanannak a jognak az érvényesítésére irányuló kérelmet a bíróság vagy a hatóság érdemben már elbírálta, és a kérelem tartalma, valamint az irányadó jogi szabályozás nem változott (ezt hívjuk **res iudicatanak**, vagyis **ítélt dolognak**, azaz a **döntés anyagi jogerőre emelkedett**).

Ezek tehát az **abszolút kérelem-visszautasítási okok**.

Az Indokolás szerint a kérelem visszautasításának első esete arra a helyzetre válasz, amikor pl. az ügyfél nem a megfelelő helyen nyújtja be a kérelmét (hatáskör hiánya), és áttételnek sincs helye. Így pl. olyan kérelmet nyújt be, amelyet csak a bíróság bírálhat el, ilyen esetben a hatóságnak a kérelem visszautasítása mellett tájékoztatnia kell a kérelmezőt, hogy hová fordulhat keresettel. Ilyen eset az is, ha a kérelem olyan kérdésre irányul, amelyben nincs döntési lehetőség (mert pl. a kérelmezett jog, lehetőség nincs hatósági döntéshez kötve, vagy lehetetlen célra irányul). A kérelem előfeltételei tekintetében kiemелendő, hogy azokat külön ágazati jogszabályok határozzák meg, valamint a kérelem visszautasításnak ez esetben csakis akkor van helye, ha a törvény az adott feltételhez más jogkövetkezményt nem fűz, ilyen lehet különösen, ha a kérelem előterjesztésére határidőt állapít meg a jogszabály és a kérelem idő előtti vagy elkéssett, valamint a kérelem nem a jogosulttól származik.

A másik esetkör szerint a kérelmet akkor kell visszautasítani, ha olyan eset áll elő, hogy a hatóság által már egyszer eldöntött ügyben kér az ügyfél újabb döntést, anélkül, hogy bármilyen lényegi – az Indokolás megfogalmazásában a döntés megfelelőségének megkérdőjelezésére alapos okot adó – változás állt volna be az eldöntendő kérdésben.

¹⁹¹ Lásd: Szilvásy György Péter: *A közigazgatási hatósági eljárás. i.m.* 169–170.

Ezzel szemben a hatóság a **kérelmet visszautasíthatja**, ha azt nem az előírt formában terjesztették elő. Ez a kérelem visszautasításának **relatív esetköre**.

Ilyenkor lehetőség van arra, hogy a kérelmező a kérelmét öt napon belül az előírt formában ismételten előterjessze és a hatóság az eljárást teljes eljárásban folytassa le, azzal, hogy a kérelmet az eredeti benyújtáskor előterjesztettnek kell tekinteni, de az ügyintézési határidőt az ismételt benyújtást követő naptól kell számítani. Ez a szabály az Indokolás szerint azt szolgálja, hogy az ügyfélnek ne kelljen az eljárást újra megindítania, minden iratot újra beszereznie és benyújtania, ha a mulasztása csak formai jellegű, de egyébként a kérelme érdemben elbírálható.

A kérelem kapcsán végezetül nem szabad megfeledkeznünk arról sem, hogy azt a hatóságnak mindig a **tartalma alapján** kell elbírálnia, még akkor is, ha az ügyfél azt nem kérelemnek hívja, hanem beadványnak, levélnek, dokumentumnak stb.

5.4.2. A SOMMÁS ELJÁRÁS ÉS A TELJES ELJÁRÁS

A közigazgatási perrendtartásról szóló törvény és az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény előkészítésével összefüggő egyes feladatokról szóló 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozat alapján jelenleg két átfogó kodifikációs folyamatra került sor: egyfelől a közigazgatási perrendtartásról szóló törvénytervezet kidolgozása a közigazgatási perrendtartás kodifikációjáról szóló 1011/2015. (I. 22.) Korm. határozat alapján létrehozott Közigazgatási Perjogi Kodifikációs Bizottság részvételével, illetve az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvénytervezet kidolgozása.

Mindkét kodifikációs folyamat lezárult, de még a jogszabályok elfogadása előtt, hatályba lépett a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény is, amelynek miniszteri indokolása szerint „a törvény célja a közigazgatási hatóságok által lefolytatott eljárásokra vonatkozó általános és különös szabályok módosításával az állampolgárok és a vállalkozások adminisztratív terheinek csökkentése, az eljárások egyszerűsítése és gyorsítása: a közigazgatási bürokráciacsökkentés jogszabályi kereteinek megteremtése.” A közigazgatási bürokrácia csökkentésének számos eszköze ismeretes: a költségek csökkentése, az olyan eljárások számának csökkentése, amelyek során ügyfeleknek a közigazgatási szervekhez kell fordulnia, illetve ha a közigazgatási szervekhez is kell fordulniuk, a személyes jelenlét, vagy a benyújtandó dokumentumok, formalizált eljárások számának csökkentése. Az említett törvénymódosításnak ugyanakkor nem volt célja a Ket. teljes felülvizsgálata, ugyanakkor számos ágazati eljárási törvény mellett a Ket. kisebb, az eljárási szabályok egyszerűsítését célzó módosítását eszközölte. A Ket.-et érintő módosítási javaslatok 2016. január 1-jén léptek hatályba. Ezek közül az egyik legfontosabb az ún. sommás eljárás bevezetése.

A közigazgatási eljárásban eddig is megkülönböztettünk ún. egyszerű megítélésű és összetett eljárásokat. Összetett eljárásoknak tekintjük az olyan eljárásokat, amelyek a tényállás összetettségére, az érintett ügyfelek nagy számára, vagy a tisztázandó előkérdések számosságára figyelemmel összetettebb, egymásra épülő – nem egyszer bizonyítási – eljárási cselekmények sorozatát feltételezik. Ezzel szemben az egyszerű megítélésű eljárások olyan eljárások, ahol a hatóság egyszerű, könnyen megítélhető tényállás mellett, rutinügyeket intéz.

Az eljárások ilyen szempontú megkülönböztetése nem idegen a hazai eljárásjogtól, miként a külföldi közigazgatási eljárásjogi kódexekben is található a két eljárástípust elkülönítő szabályrendszer, így például a német közigazgatási eljárási törvényben.¹⁹²

Az egyszerű eljárás külön szabályozásának indoka, hogy az egyszerű megítélésű, gyorsan eldönthető kérdésekben a hatóság minél hamarabb, eljárási formalitások, hosszas, ám az ügy természete miatt felesleges, az ügyfél számára is terhet jelentő szabályok nélkül dönteni tudjon.¹⁹³

A sommás eljárás Ket.-be bevezetett szabályainak túlnyomó részét az Ákr. is átvette. Ennek megfelelően az Ákr. az eljárás három fajtáját különbözteti meg:

- az **automatikus döntéshozatali eljárást**,
- a **sommás eljárást**, illetve
- a **teljes eljárást**.

Az automatikus döntéshozatali eljárás szintén nem előzmény nélküli a hazai közigazgatási hatósági eljárásjogban, hiszen a közigazgatási bürokráciacsökkentést érintő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CXXVII. törvény 2017. január 1-jétől már a Ket.-be bevezette a jogintézményt.

Az Indokolás szerint az automatikus döntéshozatali eljárás és a sommás eljárás alapvetően az egyszerű megítélésű ügyekben alkalmazható, feszes eljárási forma, amely az ügy gyors lezárását teszi lehetővé, ha annak feltételei adottak, míg a teljes eljárás a klasszikus közigazgatási eljárási forma, amelyben minden eljárási részselekmény elvégezhető lehet.

Szintén az Indokolás utal arra is, hogy:

- főszabály szerint minden eljárás sommás eljárásként vagy automatikus döntéshozatali eljárásként indul,
- amennyiben az eljárást nem lehet sommás eljárásban lefolytatni, teljes eljárás lefolytatására kerül sor annak jogkövetkezményeivel, amely során nyolc napon belül meg kell hozni a teljes eljárást megalapozó, kikényszerítő döntéseket.

Tekintsük át milyen feltételek fennállása esetén van mód az egyes eljárásfajták lebonyolítására:

Automatikus döntéshozatalnak van helye, ha:

- azt törvény vagy kormányrendelet megengedi,
- a hatóság részére a kérelem benyújtásakor minden adat rendelkezésére áll, – a döntés meghozatala mérlegelést nem igényel, és – nincs ellenérdekű ügyfél.

Az automatikus döntéshozatalra vonatkozó részletszabályokat az Eüsztv. határozza meg. Ennek megfelelően az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv automatikus döntéshozatal esetén a rendelkezésére álló, valamint az automatikus információátvitel útján megszerzett adatok alapján, emberi közbeavatkozás nélkül hozza meg a döntését és közli az ügyféllel. A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 21. § (4) bekezdése például ismeri az automatikus döntéshozatal lehetőségét.

Ezzel szemben a **sommás eljárásnak** van helye, ha:

- a hiánytalanul előterjesztett kérelem és mellékletei, valamint a hatóság rendelkezésére álló adatok alapján a tényállás tisztázott és
- nincs ellenérdekű ügyfél.

¹⁹² Boros Anita: Németország közigazgatása. III. A közigazgatás működése. In.: Szamel Katalin-Balázs István- Gajduscheck György-Koi Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex Kiadó. 2011. 501.

¹⁹³ Boros Anita: Konceptcionális javaslatok a Ket. felülvizsgálatához. *Közjogi Szemle*. 3. évf. 2010/9. sz. 18.

Ha a hatóság megállapítja, hogy bármelyik, fent említett feltétel nem áll fenn, a sommás eljárás szabályait mellőzi, és teljes eljárásra tér át.

A sommás eljárás bizonyos esetekben átfordulhat teljes eljárássá, mégpedig akkor, ha az ügyfél erre irányuló felhívás nélkül terjeszt elő új bizonyítékot, vagy tesz bizonyítási indítványt. Ilyenkor ezt a hatóság az ügy teljes eljárásban való lefolytatása iránti kérelemnek tekinti, és a kérelmet teljes eljárásban bírálja el.

Emellett amennyiben a döntéssel szemben fellebbezésnek nincs helye, az automatikus döntéshozatali eljárásban és a sommás eljárásban hozott **döntés közlését követően is öt napon belül** kérheti az ügyfél, hogy a hatóság a kérelmét **ismételten, teljes eljárásban** bírálja el.

5.4.3. AZ ELJÁRÁS FELFÜGGESZTÉSE, SZÜNETELÉSE, MEGSZÜNTETÉSE

A közigazgatási hatósági eljárás során vannak olyan eljárási cselekmények, amelyek az eljárás ideiglenes megszakadását, egyes esetben végleges megszűnését eredményezik. Ezek az eljárási cselekmények eltérő feltételek fennállása esetén alkalmazhatók.

Az **eljárás megszüntetésére**, azaz lezárására abban az esetben kerülhet sor, ha:

- a kérelem visszautasításának lett volna helye, annak oka azonban az eljárás megindítását követően jutott a hatóság tudomására,
- a kérelmező ügyfél a hatóság felhívására nem nyilatkozik, és ennek hiányában a kérelem nem bírálható el, és az eljárást hivatalból nem folytatja,
- az eljárás okafogyottá vált,
- az ügyfél nem tesz eleget eljárási költség előlegezési kötelezettségének,
- az eljárás kérelemre indult, és valamennyi kérelmező ügyfél kérelmét visszavonta, illetve ahhoz az ellenérdekű ügyfelek az ellenérdekű ügyféllel szemben, kérelemre indított eljárásban hozzájárultak, és az eljárás hivatalból nem folytatható,
- a hatóság megállapítja, hogy az ügyben más hatóság már eljárt, vagy más hatóság kijelölésére került sor, vagy
- az ügy érdemi eldöntése olyan kérdés előzetes elbírálásától függ – ezt hívjuk előkérdésnek –, amely bíróság vagy más szerv hatáskörébe tartozik, és az ügyfél a hatóságnak az eljárás megindítására vonatkozó felhívásának nem tesz eleget.¹⁹⁴

Ezeket az Ákr.-ben taxatív meghatározott kérdésköröket nevezzük **eljárás megszüntetési okoknak**.

Ezzel szemben a **hatóság felfüggeszti az eljárást**, ha az előkérdés bíróság hatáskörébe tartozik, az ügyben külföldi szervet kell megkeresni vagy az ügyben az Európai Unió intézményeivel vagy más nemzetközi szervezettel egyeztetni szükséges.

Emellett ágazati törvény lehetővé teheti az eljárás felfüggesztését akkor is, ha az előkérdés más szerv hatáskörébe tartozik, vagy ugyanannak a hatóságnak az adott ügygel szorosan összefüggő más hatósági döntése nélkül megalapozottan nem dönthető el.

Az eljárás felfüggesztését, ahogyan láttuk a hatóság rendeli el az előfeltételek fennállása esetén, ugyanakkor vannak olyan esetek is, amikor lényegében az ügyfél vagy az ügyfelek kérik az eljárás folytatásának szüneteltetését: az Ákr. szerint az **eljárás szünetel**, ha azt – jogszabály kizáró

¹⁹⁴ Lásd: ehhez: Szilvássy György Péter: *A közigazgatási hatósági eljárás. i.m.* 170–172.

rendelkezésének hiányában – az ügyfél kéri, több ügyfél esetén, ha az ügyfelek együttesen kéri. Ilyen esetben az ügyfeleknek lehetősége van az eljáráson kívüli megegyezés előkészítésére, vagy még tisztázásra szoruló körülmények rendezésére.

Az eljárást bármelyik ügyfél kérelmére folytatni kell, azonban a szünetelés maximális időtartama hat hónap lehet, azt követően a csak kérelemre folytatható eljárások megszűnnek, vagyis azok folytatására már nem lesz mód.¹⁹⁵

5.4.4. AZ ÜGYINTÉZÉSI HATÁRIDŐ ÉS A HATÁRIDŐ SZÁMÍTÁSA

Az Indokolás szerint a törvény az ügyintézési határidő kérdésében szakítani kíván a határidő folyamatos csökkentésének kétséges eredményű módszerével. A korábbi törvényünkben, a Ket.-ben megjelölt 21 napos általános eljárási határidő az Ákr.-hez fűzött miniszteri Indokolás szerint észszerűen tovább már nem volt csökkenthető, és nagyon sok olyan eljárási cselekmény volt, amelyet eleve nem kellett beszámítani az említett határidőkbe, ezért a jogalkotó koncepció váltás mellett foglalt állást. Az Ákr. éppen ezért az egyes eljárástípusoknak megfelelően határozza meg az általános ügyintézési határidőt.

Az ügyintézési határidő újraszabályozása azt a jogalkotói célt fejezi ki, amely az Alaptörvény XXIV. cikkében említett észszerű határidőben való ügyintézés követelményében is megfogalmazódik.

Az Ákr. szerint az ügyintézési határidő, ha törvény eltérően nem rendelkezik **az eljárás megindulásának napján** kezdődik.

Az **általános ügyintézési** határidő:

- automatikus döntéshozatal esetén huszonnégy óra,
- sommás eljárásban nyolc nap,
- teljes eljárásban hatvan nap.

Általános szabályként tehát a teljes eljárás hatvan napos határidejébe csak nagyon kevés eljárási cselekmény határideje nem fog beszámítani, hiszen a jogalkotó célja az, hogy minden eljárásban a lehető legrövidebb időn belül eljusson a hatóság az eljárás megindulásától annak befejezéséig. Az Indokolás szerint ez egyben azt is jelenteni, hogy az ügyintézési határidő a hivatalbóli eljárásokban és a legtöbb kérelemre induló eljárásban gyakorlatilag objektívvá válik.

Szigorú szabályok vonatkoznak éppen ezért arra az esetre, ha a fent említett általános ügyintézési határidőhöz képest hosszabb határidő meghatározása válik szükségessé. A teljes eljárás vonatkozásában meghatározott ügyintézési határidőnél **hosszabb határidőt ugyanis csak törvény** írhat elő. Ez olyan esetben fordul elő, amikor az ágazati törvény valamilyen hosszadalmas, bonyolultabb eljárás szabályozása érdekében eltér az Ákr. általános szabályaitól. Természetesen az kedvező lehet az ügyfélre nézve, ha az ügyében az Ákr.-ben meghatározott határidőknél **rövidebbet** határoz meg valamilyen jogi norma, ezért ilyenkor ez a jogi norma bármilyen **jogszabály** lehet.

A közigazgatási hatósági eljárásban is kiemelkedő jelentősége van annak, hogy a hatóság gyorsan, hatékonyan folytassa le az eljárást. Ennek az egyik – de nem kizárólagos – eszköze, hogy az eljárási törvények meghatározzák, hogy az egyes eljárási cselekményeket, vagy épp a teljes eljárást hány napon belül kell lezárni.

A fentiekben nevesített határidők **a döntés közlését is magukban foglalják.**¹⁹⁶

¹⁹⁵ Lásd: ehhez: Szilvássy György Péter: *A közigazgatási hatósági eljárás. i.m.* 172–173.

¹⁹⁶ Lásd: ehhez: Szilvássy György Péter: *A közigazgatási hatósági eljárás. i.m.* 173–177.

Speciális határidőket állapít meg az Ákr. arra az esetre, amennyiben a hatóság testületi szerv, vagy az adott jogviszony soron kívüli intézkedést igényel: amennyiben ugyanis a hatóság **testületi szerv**, a hatáskörébe tartozó ügyben az ügyintézési határidőn belül, vagy ha ez nem lehetséges, a határidő letelte utáni első testületi ülésen határoz.

Az ügyet **soron kívül kell elintézni**, ha:

- a kiskorú ügyfél érdekeinek veszélyeztetettsége indokolja,
- életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet elhárítása indokolja,
- a hatóság ideiglenes biztosítási intézkedést rendelt el, vagy
- a közbiztonság, a közrend vagy a nemzetbiztonság érdekében egyébként szükséges.

Az ügyintézési határidőbe nem számít be:

- az eljárás felfüggesztésének, szünetelésének és
- az ügyfél mulasztásának vagy késedelmének időtartama.

Az általános ügyintézési határidőn túl az Ákr. rendelkezik az ún. **belső határidő** kérdéséről is: ha ugyanis ágazati törvény vagy kormányrendelet valamely eljárási cselekmény teljesítésének határidejéről nem rendelkezik, a hatóság, az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője **azonnal, de legkésőbb nyolc napon belül** gondoskodik arról, hogy az eljárási cselekményt teljesítse vagy a végzést meghozza.

Amennyiben a határidőből **kevesebb mint tizenöt nap van hátra**, a további eljárási cselekményeket soron kívül kell elvégezni.

A **határidő számításának** legfontosabb szabályai az alábbiak:

- a napokban megállapított határidőbe nem számít bele a határidő kezdetére okot adó cselekmény vagy körülmény bekövetkezésének, a közlésnek, a kézbesítésnek, a hirdetmény kifüggesztésének és levételének, valamint a közhírré tétel napja;
- a hónapokban vagy években megállapított határidő azon a napon jár le, amely számánál fogva megfelel a kezdőnapnak, ha pedig ez a nap a lejárati hónapjában hiányzik, a hónap utolsó napján;
- az órákban megállapított határidő az okot adó cselekményt követő óra első percében kezdődik;
- ha a határidő utolsó napja olyan nap, amelyen a hatóságnál a munka szünetel, a határidő – az ügyintézési határidő kivételével – a következő munkanapon jár le;
- a postán küldött beadvány és megkeresés előterjesztési ideje a postára adás napja. A határozott naphoz kötött jogszerzés a nap kezdetén következik be. A határidő elmulasztása vagy a késedelem jogkövetkezménye a határidő utolsó napjának elteltével áll be; – a határidőt kétség esetén megtartottnak kell tekinteni.

A **határidő túllépésének** komoly szankciói vannak. Amennyiben a hatóság:

- határidőben nem utasítja vissza a kérelmet, nem szünteti meg az eljárást, nem dönt érdemben, nem tartja függőben a beadványt vagy nem függeszti fel vagy szünetelteti az eljárást,
- az ügyintézési határidőt túllépi, vagy
- az automatikus döntéshozatal, vagy a sommás eljárás szabályait indokolatlanul mellőzi,

- az eljárás lefolytatásáért fizetendő illetéknek vagy az illetékekről szóló törvény szerinti közigazgatási hatósági eljárásokért, vagy igazgatási jellegű szolgáltatások igénybevételért fizetett igazgatási szolgáltatási díjnak (a továbbiakban: díj) megfelelő összeget, ennek hiányában tízezer forintot megfizet a kérelmező ügyfélnek, aki mentesül az eljárási költségek megfizetése alól is.

Olyan eset is előfordulhat, hogy nem a hatóság mulaszt valamilyen határidő tekintetében. Aki az eljárás során valamely határnapot, határidőt önhibáján kívül elmulasztott, **igazolási kérelmet** terjeszthet elő. Az igazolási kérelmet a mulasztásról való tudomásszerzést vagy az akadály megszűnését követően (szubjektív határidő), de legkésőbb az elmulasztott határnaptól vagy a határidő utolsó napjától számított, az igazolni kívánt eljárási cselekményre előírt határidővel megegyező időtartamon, de legfeljebb **negyvenöt napon belül** lehet előterjeszteni (objektív határidő).

Az igazolási kérelemről az a hatóság dönt, amelynek eljárása során a mulasztás történt. Amennyiben a hatóság az igazolási kérelemnek helyt ad, az ügyfelet olyan helyzetbe kell hozni, mintha mulasztásra nem is került volna sor, ezért a határidő elmulasztása esetén az igazolási kérelemmel egyidejűleg pótolni kell az elmulasztott cselekményt is, ha ennek feltételei fennállnak, illetve az elmulasztott határnapot vagy határidőt megtartottnak tekinti, ezért ha szükséges, a döntését módosítja vagy visszavonja, illetve egyes eljárási cselekményeket megismétel.

5.4.5. A SZAKHATÓSÁG KÖZREMŰKÖDÉSE

Ahogy arra a korábbiakban már utaltunk, számos olyan eljárás ismeretes, amely több ágazati szerv véleményének, álláspontjának a megismerését is megköveteli. Az ilyen eljárások során az eljáró hatóság mellett, annak döntésének az érvényességéhez szükség van arra is, hogy a bizonyos jogszabályokban meghatározott szakhatóságokat megkeresse, azok az általuk képviselt szakigazgatási terület jogszabályi rendelkezéseire figyelemmel az álláspontjukat egy szakhatósági állásfoglalás formájában kifejtse.¹⁹⁷

Ebben a szakhatósági állásfoglalásban a szakhatóságok azt fogják kifejezni, hogy az adott szakhatóságra irányadó ágazati jogszabályok alapján teljesíthető-e az ügyfél kérelme, és ha igen milyen feltételekkel. Nem kell a szakhatóságot megkeresni, ha a kérelmet vissza kell utasítani.

Az egyes közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján eljáró szakhatóságok kijelöléséről az 531/2017. (XII. 29.) Korm. rendelet rendelkezik, de számos további példával is találkozhatunk. Nézzünk néhányat ezek közül:

A közlekedési igazgatási feladatokkal összefüggő hatósági feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 382/2016. (XII. 2.) Korm.rendelet határozza meg, ki és milyen szakkérdésben minősül szakhatóságnak.

A Korm.rendelet mellékletét áttekintve egy ilyen táblázat ad eligazítást például az ügyi hatóság eljárásaiban kijelölt szakhatóságokról (példák):

¹⁹⁷ Lásd: ehhez: Szilvássy György Péter: *A közigazgatási hatósági eljárás. i.m.* 184–185.

	A szakkérdés vizsgálatának feltétele	Szakkérdés
1.	Ha ugyanezen szakkérdést a hatóság korábban önálló eljárásban nem vizsgálta, és az eljárás termőföldön megvalósuló út vagy tevékenység engedélyezésére irányul.	A termőföld mennyiségi védelme követelményei kérdésében.
2.	Ha az eljárás termőföldön megvalósuló út vagy tevékenység engedélyezésére irányul.	A termőföld minőségi védelme.
3.	Ha az eljárás az erdőterületre, az erdő talajára, vízháztartására vagy mikroklímájára hatást gyakorló módon megvalósuló út engedélyezésére irányul.	Az erdőre gyakorolt hatások vizsgálata
4.	Ha az építési tevékenység a) külterületen felszínmozgás-veszélyes, illetve bányászati tevékenységgel érintett területen valósul meg; vagy b) nyomvonaljellegű kőolaj- és földgázbányászati létesítmény, szállítóvezeték, elosztóvezeték, célvezeték, valamint egyéb gáz és gáztermék vezeték biztonsági övezetében valósul meg, és az építendő az üzemeltetőnek a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény végrehajtásáról szóló 203/1998. (XII. 19.) Korm. rendelet 19/B. § (2) bekezdése szerint egyetértésének megtagadását vagy az üzemeltető által az egyetértés megadásához szabott feltételeket sérelmesnek tartja, vagy c) ásványi nyersanyag kitermeléssel jár.	Az a) pont esetében az építési engedély iránti kérelem földtani szempontú megalapozottságának vizsgálata. A b) pont esetében annak megállapítása, hogy az üzemeltető nyilatkozatában foglalt feltételek vagy a hozzájárulás megtagadása a gázipari tevékenységgel kapcsolatos létesítmény rendeltetészerű használatával és védelmével kapcsolatos jogszabályi rendelkezéseknek megfelelő-e. A c) pont esetében a kitermelni tervezett ásványi nyersanyag mennyisége, fajtája, a felhasználás, hasznosítás módjának meghatározása, az ásványvagyon-védelmi szempontok érvényesítése, valamint a bányajáradék-fizetési kötelezettség megállapítása.
5.	1. Ha a tevékenység megkezdéséhez környezetvédelmi engedély vagy egységes környezethasználati engedély nem szükséges, főút, összekötő út, bekötőút, állomáshoz vezető út, belterületi gyorsforgalmi út, belterületi elsőrendű főút, belterületi másodrendű főút, gyűjtőút, közforgalom elől el nem zárt magánút – a felsorolt utakon autóbusz öböl át-, kiépítése, forgalomba helyezése kivételével –, parkoló, zajárnyékoló fal, zajárnyékoló töltés, valamint híd, felüljáró, alagút, aluljáró, kerékpárút – ha ezen létesítmények nem kizárólag gyalogos vagy kerékpáros forgalom lebonyolítására szolgálnak – engedélyezése esetén. 2. Ha a tevékenység megkezdéséhez a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 1. § (3) bekezdésében foglalt vizsgálatra az eljárást megelőzően más hatósági eljárásban nem került sor a következő létesítmények esetében: a) helyi közút; b) közforgalom elől el nem zárt magánút; c) kerékpárút; d) parkoló.	1. Minden esetben annak elbírálása kérdésében, hogy a) a tevékenység a természet védelmére vonatkozó nemzeti és közösségi jogi követelményeknek, valamint a tájvédelem jogszabályban rögzített követelményeinek a kérelemben foglaltak szerint vagy további feltételek mellett megfelelő-e, b) az adott tevékenység megfelelő-e az elérhető legjobb technika alapján meghatározott levegőtisztaságvédelmi követelményeknek és előírásoknak, valamint a levegő minőségére vonatkozó előírásoknak, c) az engedélyezési tervdokumentáció és a létesítmény zajkibocsátása kielégíti-e a környezeti zaj és rezgés elleni védelem követelményeit, d) az építésnél az építési és a bontási hulladékok kezelése, valamint a hulladékok felhasználása megfelelő-e a hulladékgazdálkodási követelményeknek. 2. A 2. számú bevonási és közreműködési feltétel esetében annak elbírálása kérdésében, hogy a tevékenység alapján jelentős környezeti hatások feltételezhetők-e.
6.	Ha az út a kulturális örökségvédelmi hatósági nyilvántartásban szereplő nyilvántartott vagy védett nyilvánított régészeti lelőhelyen, régészeti védőövezet területén, műemléki területen vagy nyilvántartott műemléki érték vagy műemlék telkén valósul meg.	Annak elbírálása kérdésében, hogy a tervezett út, építmény, tevékenység a kulturális örökség védelme jogszabályban rögzített követelményeinek a kérelemben foglaltak szerint vagy további feltételek mellett megfelelő-e.

A környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet értelmében a Kormány környezetvédelmi szakhatóságként a Pest Megyei Kormányhivatalt, valamint a területi környezetvédelmi hatóságot jelöli ki.

Környezetvédelmi szakhatóságként – ha kormányrendelet másként nem rendelkezik – a területi környezetvédelmi hatóság jár el.

Emellett a Kormány természetvédelmi szakhatóságként a minisztert, az országos természetvédelmi hatóságot, a területi természetvédelmi hatóságot, a fővárosi főjegyzőt, illetve a települési önkormányzat jegyzőjét jelöli ki.

A Korm.rendelet mellékletét áttekintve egy ilyen táblázat ad eligazítást az egyes környezetvédelmi eljárásokban kijelölt szakhatóságokról (példák):

	Eljárás megnevezése	Bevonás és közreműködés feltétele	Szakkérdés	Elsőfok	Másodfok
1.	Környezetvédelmi felülvizsgálatra való kötelezésre irányuló eljárás.	minden esetben	A felülvizsgálat elvégzése felszíni és felszín alatti vizek minősége védelme szempontjából indokolt-e, továbbá a benyújtandó felülvizsgálati dokumentáció vízvédelmi tartalmának meghatározása.	Katasztrófavédelmi Igazgatóság, a honvédelmi és katonai célú sajátos építményekkel összefüggő eljárásban országos illetékességgel a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság (vízvédelmi hatáskörében eljárva)	BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (vízvédelmi hatáskörében eljárva)
2.			A felülvizsgálat elvégzése vízgazdálkodási, vízbázisvédelmi és vízkár-elhárítási szempontból indokolt-e, továbbá a benyújtandó felülvizsgálati dokumentáció vízgazdálkodási tartalmának meghatározása.	Katasztrófavédelmi Igazgatóság, a honvédelmi és katonai célú sajátos építményekkel összefüggő eljárásban országos illetékességgel a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság (vízgazdálkodási hatáskörében eljárva)	BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (vízgazdálkodási hatáskörében eljárva)
3.	Környezetvédelmi működési engedélyezési eljárás (felülvizsgálat, teljesítményértékelés alapján) környezetvédelmi teljesítményértékelés jóváhagyása.	minden esetben	A felszíni és felszín alatti vizek minősége védelmére jogszabályban, illetve határozatban meghatározott előírások érvényesülnek-e a tevékenység vízellátása, a keletkező csapadék- és szennyvíz elvezetése, valamint a szennyvíz tisztítása biztosított-e, a vízbázis védőterületére, védőidomára, jogszabályban, illetve határozatban meghatározott előírások érvényesülnek-e, továbbá annak elbírálása kérdésében, hogy a tevékenység az árvíz és a jég levonulására, a mederfenntartásra milyen hatást gyakorol.	Katasztrófavédelmi Igazgatóság, a honvédelmi és katonai célú sajátos építményekkel összefüggő eljárásban országos illetékességgel a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság (vízvédelmi hatáskörében eljárva) Katasztrófavédelmi Igazgatóság, a honvédelmi és katonai célú sajátos építményekkel összefüggő eljárásban országos illetékességgel a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság (vízgazdálkodási hatáskörében eljárva)	BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (vízvédelmi hatáskörében eljárva) BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (vízgazdálkodási hatáskörében eljárva)

Az ilyen gyüttműködés azonban jogilag megosztott hatáskör az eljáró hatóság és a szakhatóság között, hiszen az eljáró hatóságnak kötelező igénybe vennie a szakhatóságot, ha törvény vagy a szakhatóságok kijelöléséről szóló kormányrendelet közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján az ügyben érdemi döntésre jogosult hatóság számára előírja, hogy az ott meghatározott szakkérdésben és határidőben más hatóság kötelező állásfoglalását kell beszereznie. A szakhatóság döntése önállóan nem, csak az eljárást befejező döntés elleni jogorvoslat keretében támadható meg.

A szakhatósági állásfoglaláshoz jelentős jogkövetkezmények fűződnek, így:

- ha a szakhatóság utóbb észleli, hogy **állásfoglalása jogszabályt sért**, állásfoglalását a hatóság határozatának vagy az eljárást megszüntető végzésének véglegessé válásáig egy ízben módosíthatja;
- amennyiben a szakhatóság állásfoglalását **az eljáró hatóság mégis mellőzi**, a szakhatóság az erről való tudomásszerzést követően egyeztet a hatósággal, ennek eredményéhez képest adja ki állásfoglalását.

Olyan eset is előfordulhat, hogy az eljárás során az eljáró hatóság több szakhatósággal is együttműködik, ezért erre az esetre az Ákr. előírja, hogy az igénybe veendő szakhatóságok az állásfoglalás(ok) kialakításához szükséges előzetes kérdéseket egymással egyeztetve döntenek el, nem pedig az eljáró hatóságnak kell a szakhatóságok közötti esetleges ellentmondásokat feloldania.

A szakhatósági állásfoglalás egy speciális fajtája az **előzetes szakhatósági állásfoglalás**, melynek kibocsátására akkor kerülhet sor, ha

- törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki,
- az ügyfél az eljárás megindítása előtt azt kérelmezi.

A kérelemhez egy évnél nem régebbi előzetes szakhatósági állásfoglalás csatolható be, ha törvény vagy kormányrendelet más időtartamot nem állapít meg.

Az eljáró hatóságnak a kérelemmel benyújtott előzetes szakhatósági állásfoglalást szakhatósági állásfoglalásként kell figyelembe vennie.

Végezetül ki kell emelnünk, hogy ha az Ákr. eltérően nem rendelkezik, **a szakhatóságra, a hatóságra, a szakhatóság állásfoglalására a döntésre vonatkozó rendelkezéseket megfelelően kell alkalmazni.**

5.4.6. A TÉNYÁLLÁS TISZTÁZÁSA ÉS A BIZONYÍTÁS

5.4.6.1. A tényállás tisztázása és a bizonyítás általános jellemzői

Az alapelvek ismertetése során említettük, hogy az ex officio alapelve magában foglalja azt is, hogy a hatóság hivatalból állapítja meg a tényállást, határozza meg a bizonyítás módját és terjedelmét. Mivel az ügy ura a hatóság, neki kell meghoznia a döntést az alapeljárás végén, ehhez pedig minden olyan lehetséges körülményt feltárni, amely a döntés természetét befolyásolhatja.

A **tényállás tisztázása** egy logikai művelet, a tényállásoknak pedig alapvetően két fajtáját különböztetjük meg: a törvényi, vagy más néven a jogszabályban megfogalmazott és a történeti tényállást, vagyis az adott egyedi ügyben ténylegesen megvalósuló tényállást. A tényállás tisztázása során mindig a törvényi tényállás tényeinek a párját kell megtalálnunk a történeti tényállás tényei között.¹⁹⁸ A bizonyítási eljárás célja, hogy a hatóság a lehető legteljesebb mértékben, a valósághoz

¹⁹⁸ Boros Anita: *Közérthető közigazgatási hatósági eljárás*, Budapest, Complex Kiadó, 2012, 150.

legközelebb eső módon állapítsa meg, mi is történt az adott ügyben – megfelelően állapítsa meg a törvényi tényállás történeti tényállásbeli tényeit –, és a megfelelően tisztázott tényállás alapján jogszerű döntést hozzon.¹⁹⁹

A tényállás tisztázásának Ákr.-ben nevesített legfontosabb szabályai az alábbiak:

- ha a döntéshozatalhoz nem elegendőek a rendelkezésre álló adatok, a hatóság **bizonyítási eljárást** folytat le;
- a hatósági eljárásban **minden olyan bizonyíték felhasználható**, amely a tényállás tisztázására alkalmas;
- **nem használható fel** bizonyítékként a hatóság által, jogszabálysértéssel megszerzett bizonyíték; – a hatóság által **hivatalosan ismert és a köztudomású tényeket** nem kell bizonyítani;
- a hatóság szabadon választja meg **a bizonyítás módját**, és a rendelkezésre álló bizonyítékokat **szabad meggyőződése szerint** értékeli;
- törvény vagy kormányrendelet közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján, meghatározott ügyekben **kötelezővé teheti valamely** okirat vagy más irat bizonyítási eszközként történő alkalmazását.

Az Ákr.-ben a törvénnyel vagy kormányrendelettel korlátozható relatíve **szabad bizonyítás elve** érvényesül. Ez azt jelenti, hogy lényegében bármilyen bizonyíték felhasználható az eljárás során a bizonyításra, amely alkalmas arra, hogy egy bizonyítandó tényt a hatóság igazoljon. Ebből következően az Ákr. nem határozza meg, hogy milyen bizonyítékot kell alkalmazni az eljárás során és azt sem, hogy milyen legyen a bizonyítás módja, azt a törvényünk a hatóság meggyőződésére bízta.

Ennek megfelelően az Ákr. még felsorolás szintjén sem határozza meg, milyen bizonyítékok használhatók fel az eljárás során, azonban ahogyan azt a későbbiekben látni fogjuk bemutatja a leggyakoribb bizonyítékok szabályait.

Az Ákr. szabad bizonyítási rendszere ugyanakkor ágazati törvények és kormányrendeletek útján korlátozható, hiszen az ágazati tényállások tisztázása során előfordulhat, hogy egy bizonyos tény csak egyféle bizonyítékkal igazolható: például egy kereskedelmi forgalomban kapható kenyér sótartalmának megállapítása csak mintavételt követően, szakértői vizsgálat útján állapítható meg.

Ahogy látuk vannak olyan tények is, amelyek nem szorulnak külön bizonyításra: ezek a hatóság által **hivatalosan ismert és a köztudomású tények**.

Hivatalosan ismertnek tekintjük azokat a tényeket, amelyekről az eljáró szerv vezetőjének vagy ügyintézőjének tudomása van, vagy azokról tudomást szerezhet.²⁰⁰ E tudomásszerzés legfőbb forrásai elsősorban az eljáró szerv nyilvántartásai, illetve a hatóság hatáskörébe tartozó egyéb hatósági ügyek lehetnek.²⁰¹

Köztudomású ezzel szemben „az a tény, amely bizonyos körben az emberek nagy része előtt olyan mértékben ismeretes, hogy azt minden értelmes ember valószínűleg fogadhatja el. Az embereknek az a köre, amely előtt valamely tény széles körben ismert, lehet területileg meghatározott kör (pl. egy község lakossága), de lehet bizonyos foglalkozási ágakhoz tartozó emberek (pl. állattenyésztéssel foglalkozók, kőművesek, mérnökök, orvosok stb.) köre is. A köztudomású tény elterjedésének módja közömbös. A köztudomású tények két fajtáját szokás megkülönböztetni: vannak a szélesebb értelemben vett köztudomású tények. Ilyenek például a történeti események, a földrajzi tények, vagy a használatos, de nem hivatalos mértékegységek, illetve a köztapasztalatú tények, amelyek szintén vagy mindenki előtt, vagy bizonyos körben közismertek.”²⁰²

¹⁹⁹ Lásd: részletesen: Boros Anita: *Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban II.*, Budapest, Magyar Közlöny Kiadó, 2010. 25.

²⁰⁰ Lőrincz Lajos (szerk.): *Közigazgatási eljárásjog*, Budapest, HVGORAC Kiadó, 242.

²⁰¹ Boros Anita: *Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban. Új Magyar Közigazgatás*, 2009. 8/27–37.

²⁰² Lőrincz Lajos (szerk.): *Közigazgatási eljárásjog. i.m.* 243.

5.4.6.2. Az Ákr.-ben nevesített bizonyítékok legfontosabb szabályai

a) Az ügyfél nyilatkozata

A közigazgatási hatósági eljárásban az **ügyfél nyilatkozata** egy igen fontos bizonyíték, már csak azért is, mert az ügyfél az, aki a leginkább ismeri a saját ügyét. Éppen ezért, ha a tényállás tisztázása azt szükségessé teszi, a hatóság az ügyfelet nyilatkozattételre hívhatja fel.

A nyilatkozattétel az ügyfélnek a törvényben biztosított alanyi joga.²⁰³ Ez a bizonyíték azért is kiemelt jellegű, mert ha jogszabály nem zárja ki, az ügyfél a nyilatkozatával **pótolhatja a hiányzó bizonyítékot**, ha annak beszerzése nem lehetséges.²⁰⁴

Az Ákr. szankciót határoz meg arra az esetre, amennyiben az ügyfél vagy képviselője más tudomása ellenére az ügy szempontjából jelentős adatot valótlanul állít vagy elhallgat, illetve ha a kötelező adatszolgáltatás körében adatszolgáltatási kötelezettségét nem teljesíti. Ilyenkor az említettek **eljárási bírsággal** sújthatók. Természetesen a hatóság a tájékoztatási kötelezettsége körében figyelemzteti az ügyfelet jogaira, kötelességeire és a hamis, hamisított vagy valótlan tartalmú bizonyíték szolgáltatásának jogkövetkezményeire.

b) Az irat

A közigazgatási hatósági eljárásban a legjellemzőbb bizonyíték az irat. Az irat erre alkalmas anyagon jelekkel megörökített gondolat. Az iratot gondolati tartalma teszi bizonyítékká akkor, ha ez a gondolati tartalom az ügyben releváns tényekre vonatkozik.^{205, 206}

Az Ákr. szerint, ha a tényállás tisztázása során szükséges, és az az Eüsztv. alapján nem szerezhető be, **felhívhatja az ügyfelet okirat vagy más irat bemutatására**. Az Ákr. ugyanakkor nem határozza meg az okirat, illetve az egyéb irat fogalmát. Annak behatárolásához egy másik jogszabály, a Pp. rendelkezéseit kell segítségül hívnunk.

Az okiratok fajtái tekintetében a Pp. megkülönbözteti:

- a közokiratot,
- a teljes bizonyító erejű magánokiratot, illetve
- az egyszerű magánokiratot.

A **közokirat** olyan papír alapú vagy elektronikus okirat, amelyet bíróság, közjegyző vagy más hatóság, illetve közigazgatási szerv ügykörén belül, a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelő módon állított ki. A közokirat legfontosabb sajátossága a teljes bizonyító erő, vagyis azt az ellenkező bizonyításáig valódinak kell tekinteni, és amely teljes bizonyító erővel bizonyítja hogy a kiállító a benne foglalt intézkedést megtette vagy a határozatot a benne foglalt tartalommal meghozta, bizonyítja továbbá a közokirattal tanúsított adatok és tények valóságát, vagy a közokiratban foglalt nyilatkozat megtételét, annak idejét és módját.

Természetesen a közokirattal szemben is van helye ellenbizonyításnak, kivéve, ha azt törvény kizárja vagy korlátozza.

²⁰³ Lőrincz Lajos (szerk.): *Közigazgatási eljárásjog. i.m.* 205.

²⁰⁴ Lásd: ehhez: Szilvássy György Péter: *A közigazgatási hatósági eljárás. i.m.* 188–190.

²⁰⁵ Lőrincz Lajos (szerk.): *Közigazgatási eljárásjog. i.m.* 201.

²⁰⁶ Lásd: ehhez: Szilvássy György Péter: *A közigazgatási hatósági eljárás. i.m.* 190–191.

Az eredeti közokiratával azonos bizonyító ereje van a közokiratról készített másolatnak – a másolatkészítés technológiájától és adathordozótól függetlenül –, ha a másolatot közokirat kiállítására jogosult vagy megőrzésére hivatott szerv, továbbá ha ezek ellenőrzése mellett más személy vagy szervezet készítette, valamint, ha azt az Eüsztv. szerinti hiteles másolatkészítés központi elektronikus ügyintézési szolgáltatás szabályai szerint készítették.

Teljes bizonyító erejű ezzel szemben a magánokirat, ha:

- a kiállító az okiratot saját kezűleg írta és aláírta;
- két tanú igazolja, hogy az okirat aláírója a részben vagy egészben nem általa írt okiratot előttük írta alá, vagy aláírását előttük saját kezű aláírásának ismerte el;
- igazolásként az okiratot mindkét tanú aláírja, továbbá az okiraton a tanúk nevét és – ha törvény eltérően nem rendelkezik – lakóhelyét, ennek hiányában tartózkodási helyét olvashatóan is fel kell tüntetni;
- az okirat aláírójának aláírását vagy kézjegyét az okiraton bíró vagy közjegyző hitelesíti,
- az okiratot a jogi személy képviselőjére jogosult személy a rá vonatkozó szabályok szerint megfelelően aláírja;
- ügyvéd vagy kamarai jogtanácsos az általa készített okirat szabályszerű ellenjegyzésével bizonyítja, hogy az okirat aláírója a más által írt okiratot előtte írta alá vagy aláírását előtte saját kezű aláírásának ismerte el;
- az elektronikus okiraton az aláíró a minősített vagy minősített tanúsítványon alapuló fokozott biztonságú elektronikus aláírását vagy bélyegzőjét helyezte el, és – amennyiben jogszabály úgy rendelkezik – azon időbélyegzőt helyez el;
- az elektronikus okiratot az aláíró a Kormány rendeletében meghatározott azonosításra visszavezetett dokumentumhitelesítés szolgáltatással hitelesíti; vagy
- olyan, törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott szolgáltatás keretében jött létre, ahol a szolgáltató az okiratot a kiállító azonosításán keresztül a kiállító személyéhez rendeli és a személyhez rendelést a kiállító saját kezű aláírására egyértelműen visszavezethető adattal együtt vagy az alapján hitelesen igazolja; továbbá a szolgáltató az egyértelmű személyhez rendelésről kiállított igazolást elektronikus dokumentumba kapcsolt, elválaszthatatlan záradékba foglalja és azt az okirattal együtt legalább fokozott biztonságú elektronikus bélyegzővel és legalább fokozott biztonságú időbélyegzővel látja el.

A teljes bizonyító erejű magánokirat az ellenkező bizonyításáig teljes bizonyító erővel bizonyítja, hogy az okirat aláírója az abban foglalt nyilatkozatot megtette, illetve elfogadta vagy magára nézve kötelezőnek ismerte el.

Az **egyszerű magánokirat** akkor tekintendő egyszerűnek, ha azt nem az előző bekezdésben meghatározottak szerint állították ki, így ahhoz nem fűződik törvényi vélelem.

A közigazgatási hatósági eljárásban főszabály szerint – ha ágazati törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik –, az ügyfél az iratot **másolatban** is benyújthatja, ha nyilatkozik arról, hogy az az eredetivel mindenben megegyezik.

Olyan eset is előfordul az eljárás során, hogy valamilyen **nem magyar nyelven kiállított irat** szükséges. Ilyenkor két szabályt szükséges figyelembe venni:

- ha az ügyfél a nem magyar nyelven kiállított irat mellé annak magyar nyelvű hiteles fordítását²⁰⁷ is csatolja, a hatóság azt a fordítás szerinti tartalommal fogadja el;
- ha az eljárás során a külföldön kiállított közokirat eredetiségével vagy tartalmával kapcsolatban kétség merül fel, a hatóság felhívja az ügyfelet felülhitelesített,²⁰⁸ külföldön kiállított közokirat bemutatására.

Az iratokkal való bizonyítás egy fontos kérdése az is, hogy a hatóság által a tényállás tisztázása során összegyűjtött iratokba miként lehet betekinteni.

Az **iratbetekintési jog szabályai** az alábbiak:

- az **ügyfél** az eljárás bármely szakaszában és annak befejezését követően is betekinthez az eljárás során keletkezett iratba;
- a **tanú** kizárólag a vallomását tartalmazó iratba, a **szemletárgy birtokosa** pedig a szemléről készített iratba tekinthez be;
- az eljárásban részt nem vevő, ún. **harmadik személy** akkor tekinthez be a személyes adatot vagy védett adatot tartalmazó iratba, ha igazolja, hogy az adat megismerése joga érvényesítéséhez, illetve jogszabályn, bírósági vagy hatósági határozaton alapuló kötelezettsége teljesítéséhez szükséges;
- **ágazati törvény** egyes ügyfajtákban meghatározhatja az iratbetekintés további feltételeit és az iratbetekintésre jogosult személyek körét;
- emellett ha törvény a döntés nyilvánosságát nem korlátozza vagy nem zárja ki, az eljárás befejezését követően a személyes adatot és védett adatot nem tartalmazó véglegessé vált határozatot, valamint az elsőfokú határozatot megsemmisítő és az elsőfokú határozatot hozó hatóságot új eljárásra utasító végzést **bárki korlátozás nélkül megismerheti**.

Az iratbetekintés során az arra jogosult másolatot, kivonatot készíthet vagy másolatot kérhet, amelyet a hatóság kérelemre hitelesít.

Természetesen vannak olyan esetek is, amelyek során szükség van az iratbetekintési jog korlátozására.

²⁰⁷ A szakfordításról és tolmácsolásról szóló 24/1986. (VI. 26.) MT rendelet 5. § bekezdése szerint hiteles fordítást, fordítás hitelesítését, valamint idegennyelvű hiteles másolatot – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – csak az Országos Fordító és Fordításhitelesítő Iroda készíthet. Az Országos Fordító és Fordításhitelesítő Iroda honlapjának tanúsága szerint „[a] hiteles fordítás fogalmát jogszabály nem határozza meg. (...) A hiteles fordítást úgy definiálhatnánk, hogy az olyan lektorált fordítás, amelyet a hiteles fordítás végzésére jogosított szerv/személy készít a belső szabályzatában előírt tartalmi és alaki kellékek figyelembevételével, és amely azonos súllyal alkalmas a hatósági eljárásokban való felhasználásra, mint a forrásnyelvi irat. Lásd: <http://www.offi.hu/hiteles-forditas> (utolsó letöltés: 2017. június 12.).

²⁰⁸ A konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény (a továbbiakban: Konztv.) 15.§ (2) bekezdésével összhangban külföldi felhasználás céljából a miniszter felülhitelesíti a magyar központi államigazgatási szervek vagy közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására törvényben vagy kormányrendeletben feljogosított szervezetek, köztestületek vagy személyek által kiállított okiraton szereplő aláírást és bélyegzőnyomatot, feltéve, hogy e hatóságok aláírási- és bélyegzőmintájával rendelkezik. Lásd: <http://konzuliszolgalat.kormany.hu/tajekoztato-a-kulfoldi-felhasznalasra-szant-okiratok-felulhitelesitesenek-rendjereol> (utolsó letöltés: 2020. február 12.).

Ennek megfelelően **nem lehet betekinteni:**

- a döntés tervezetébe;
- az olyan irat vagy az iratba vagy annak egy részébe, amelyből következtetés vonható le valamely védett adatra vagy olyan személyes adatra,²⁰⁹ illetve amely megismerésének törvényben meghatározott feltételei nem állnak fenn, kivéve, ha az adat – ide nem értve a minősített adatot²¹⁰ – megismerésének hiánya megakadályozná az iratbetekintésre jogosultat az Ákr.-ben biztosított jogai gyakorlásában.

Az iratbetekintés biztosítása érdekében a hatósághoz **kérelmet kell előterjeszteni**, amely alapján a hatóság az iratbetekintést biztosítja – az eljárás befejezését követően is –, vagy azt végzésben elutasítja.

c) Bizonyítás tanúval

A tanú olyan személyi bizonyítási eszköz, amelynek a vallomása fogja képezni az eljárás során a releváns bizonyítékot. A tanú valamilyen múltbeli, és rendszerint az általa közvetlenül észlelt tényekre vonatkozóan tesz vallomást, de lehetőség van arra is, hogy a tanút olyan tényekről hallgassák meg, amelyeket közvetlenül nem észlelt, hanem amelyekről olyan személyektől értesült, akik azt közvetlenül észlelték.²¹¹ A tanú ilyenkor is közvetlen észleléséről,²¹² tehát arról tesz vallomást, amiről ő maga szerzett értesülést. Ahogyan azt a Legfelsőbb Bíróság is megfogalmazta, a tanú tanúvallomást tesz, amely olyan, az ügyben releváns múltbeli tényről igazol, amelyről a tanú közvetlenül vagy közvetve szerzett tudomást.^{213 214}

A tanút különböző **kötelezettségek** terhelik a közigazgatási eljárás során:

- a **megjelenési kötelezettség** lényege, hogy a tanú a hatóság által meghatározott helyen, időben és tanúvallomás tételére alkalmas állapotban jelenjen meg. Ezt a hatóság idézés útján éri el;
- a **vallomástételi kötelezettség** azt jelenti, hogy amennyiben a tanú a hatóság előtt megjelenik, köteles a feltett kérdésekre a legjobb tudása szerint válaszolni;
- az **igazmondási kötelezettség** szerint a tanú nem állíthat valótlant a meghallgatása során.

A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 272. §-a szerint a tanú, aki hatóság előtt az ügy lényeges körülményére valótlan vallomást tesz, vagy a valót elhallgatja, **hamis tanúzást** követ el.

Amennyiben a tanú az említett kötelezettségeinek – az igazmondás kötelezettségét kivéve – a következményekre való figyelmeztetés ellenére nem tesz eleget, **eljárási bírsággal** sújtható.

A tanú vallomástételi kötelezettségének vannak azonban korlátai.

Tanúként **nem hallgatható meg (abszolút okok)**

- az, akitől nem várható bizonyítékként értékelhető vallomás,
- védett adatnak minősülő tényről az, aki nem kapott felmentést a titoktartás alól.

²⁰⁹ Lásd: az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvényt.

²¹⁰ Lásd: a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvényt.

²¹¹ Boros Anita: *Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban. II. i. m. 90.*

²¹² Liziczay Sándor: A tanú fogalma. *Collega. Szakmai folyóirat joghallgatók számára* 1999/10:17–20.

²¹³ Ld.Kfv.I.35.441/2009/4.sz. ügyben hozott ítéletet.

²¹⁴ Lásd: ehhez: Szilvássy György Péter: *A közigazgatási hatósági eljárás. i.m. 191–193.*

A tanú a vallomástételt megtagadhatja (relatív okok), ha

- bármelyik ügyfél Ptk. szerinti hozzátartozója,
- vallomásával saját magát vagy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná,
- a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló törvény²¹⁵ szerinti médiatartalom-szolgáltató, vagy vele munkaviszonyban vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban álló személy – a jogviszonya megszűnése után is –, és a tanúvallomásával a számára a médiatartalom-szolgáltatói tevékenységgel összefüggésben információt átadó személy kilétét felfedné, vagy
- diplomáciai mentességben részesülő személy.²¹⁶

A Ptk. szerint **hozzátartozó** a közeli hozzátartozó, az élettárs, az egyeneságbeli rokon házastársa, a házastárs egyeneságbeli rokona és testvére, és a testvér házastársa.²¹⁷ Közeli hozzátartozó a házastárs, az egyeneságbeli rokon, az örökbefogadott, a mostoha- és a nevelt gyermek, az örökbefogadó-, a mostoha- és a nevelőszülő és a testvér.²¹⁹

A hivatkozott törvény szerint **médiaszolgáltatás** az Európai Unió működéséről szóló szerződés 56. és 57. cikkében meghatározott, önálló, üzletszerűen - rendszeresen, nyereség elérése érdekében, gazdasági kockázatvállalás mellett - végzett gazdasági szolgáltatás, amelynek, illetve amely egy elválasztható részének elsődleges célja, hogy egy mediaszolgáltató szerkesztői felelősségi körébe tartozó műsorszámokat tájékoztatás, szórakoztatás vagy oktatás céljából a nyilvánossághoz eljuttassa valamely elektronikus hírközlő hálózaton keresztül. **Médiaszolgáltató** pedig az a természetes vagy jogi személy, aki vagy amely szerkesztői felelősséggel rendelkezik a mediaszolgáltatás tartalmának megválasztásáért, és meghatározza annak összeállítását. A szerkesztői felelősség a média-tartalom kiválasztása és összeállítása során megvalósuló tényleges ellenőrzésért való felelősséget jelenti, és nem eredményez szükségszerűen jogi felelősséget a mediaszolgáltatás tekintetében.²¹⁸

Az Ákr. a tanúmeghallgatás lefolytatásának eljárási szabályait is meghatározza:

- a meghallgatás kezdetén a hatóság megállapítja a tanú személyazonosságát és felhívja a tanút, hogy nyilatkozzon arról, hogy az ügyfelekkel milyen viszonyban van, és elfogult-e, egyúttal figyelmezteti jogaira, kötelességeire és a hamis tanúzás jogkövetkezményeire is;
- a még meg nem hallgatott tanú nem lehet jelen az ügyfél, más tanú és a szakértő meghallgatásakor, illetve nem lehet jelen az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője, ha a tanú védett adatról tesz vallomást, vagy ha elrendelték a tanú természetes személyazonosító adatainak és lakcímének zárt kezelését;
- a meghallgatásra a tárgyalás szabályait kell alkalmazni akkor is, ha a hatóság a tanút tárgyaláson kívül hallgatja meg;
- a hatóság engedélyezheti, hogy a tanú a meghallgatását követően vagy helyette írásban tegyen tanúvallomást. Ilyenkor az írásbeli tanúvallomásból ki kell tűnnie, hogy a tanú a vallomást a vallomástétel akadályainak, valamint a hamis tanúzás következményeinek ismeretében tette meg. Erre a tanút a hatóság az írásbeli tanúvallomás megtételének engedélyezésével egyidejűleg, a vallomástétel akadályainak és a hamis tanúzás következményeinek ismertetésével figyelmezteti.

A tanú egy speciális, az Ákr.-ben nevesített formája a **hatósági tanú**.

²¹⁵ A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény.

²¹⁶ A diplomáciai kapcsolatokról Bécsben, 1961. április 18-án aláírt nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló 1965. évi 22. törvényerejű rendelet.

²¹⁷ Ptk.8:1. §. 2. 219 Ptk.8:1. §. 1.

²¹⁸ A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény. 1. § 1. és 2. pontja.

A hatóság

- a biztosítási intézkedés alkalmazása során,
- szemlénél,
- lefoglalásnál,
- zár alá vételnél és
- hatósági ellenőrzésnél hatósági tanút vehet igénybe, aki **az eljárási cselekmény során történt eseményeket és az általa tapasztalt tényeket igazolja.**

Hatósági tanúként való közreműködésre senki nem kötelezhető.

Nem lehet hatósági tanú az ügyfél, az ügyfél hozzátartozója vagy képviselője, az eljáró hatósággal közszolgálati, illetve egyéb munkavégzésre irányuló jogviszonyban álló személy és az eljárási képességgel nem rendelkező személy.

Az eljárási cselekmény előtt a hatósági tanút a jogairól és kötelességeiről tájékoztatni kell.

A hatósági tanút az eljárási cselekmény során tudomására jutott tényekre, adatokra nézve titoktartási kötelezettség terheli, amely alól az eljáró hatóság, a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság vagy bíróság az ügy tárgyát érintő tényekre, adatokra, körülményekre nézve felmentheti.

d) A szemle mint bizonyítási módszer

A szemle nem bizonyítási eszköz, ha nem **a bizonyítási eljárás egyik módja**, amelynek során a hatóság, valamilyen tárgyi bizonyítékot, a vizsgált tényeket, körülményeket megsemmisítés, vagyis saját észlelése útján szemrevételezi.²¹⁹

Az Ákr. a szemlének **különböző fajtáit** különbözteti meg: amennyiben a tényállás tisztázására:

- ingó, ingatlan (együtt: szemletárgy) megtekintése,
- személy megtekintése vagy
- megfigyelése szükséges, a hatóság szemlét rendelhet el.

A szemletárgy birtokosát és a szemlével meghatározott személyt – ha az a szemle eredményességét nem veszélyezteti – a szemléről **előzetesen értesíteni kell**, de a szemletárgy birtokosának távolléte – ha jelenléte nem szükséges – nem akadályozza a szemle megtartását.

Emellett ha a szemletárgy birtokosa természetes személyazonosító adatainak és lakcímének zárt kezelését nem rendelték el, a szemlén az ügyfél is jelen lehet.

A szemle megtartása során – az ismert tulajdonos értesítésével egyidejűleg – a szemletárgy birtokosa kötelezhető a szemletárgy felmutatására, illetve arra, hogy az ügyfelet a szemle helyszínére beengedje.

A szemle során a hatóság eljáró tagja jogosult például a szemlével érintett területre, építménybe és egyéb létesítménybe belépni, bármely iratot, tárgyat vagy munkafolyamatot megvizsgálni, felvilágosítást kérni, illetve mintát venni.

Előfordulhatnak ugyanakkor olyan esetek is, amikor valamilyen **azonnali eljárási cselekmény érdekében kell lefolytatni a szemlét**. Ilyenkor a szemle eredményes és biztonságos lefolytatása érdekében a hatóság a rendőrség közreműködését kérheti. A rendőrség ilyenkor azonnal, a hatóság által megjelölt helyen és ideig biztosítja a közreműködést.

Ha a helyszíni szemlére életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetben, **azonnali eljárási cselekmény érdekében van szükség**, illetve, ha ezt törvény más fontos okból megengedi, a helyszíni szemlét a hatóság a lezárt terület, épület, helyiség felnyitásával, az ott tartózkodó személyek

²¹⁹ Boros Anita: *Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban*. II. 127.

akarata ellenére is megtarthatja. Ilyen esetben az ügyészt előzetesen értesíteni kell, továbbá ahhoz a rendőrség és lehetőség szerint hatósági tanú közreműködését kell kérni. Ha az ügyész a szemle megtartásával nem ért egyet, azt megtiltja.

e) Bizonyítás szakértő közreműködésével

A **szakértő** olyan személy, aki valamilyen szakkérdésben áll a hatóság rendelkezésére. A szakértés önmagában olyan közvetett és összetett megismerési folyamat, amelynek során a szakértő szakmai tényeket állapít meg és következtetéseket von le, mely során valamilyen különleges szakértelemre van szükség.²²⁰

Az Ákr. szerint szakértőt kell meghallgatni vagy – legalább tizenöt napos határidő tűzésével – szakvéleményt kell kérni, **ha az ügyben jelentős tény vagy egyéb körülmény megállapításához különleges szakértelem szükséges, és az eljáró hatóság nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel.**

Ágazati törvény azt is elrendelheti, hogy az ügyfél részt vegyen a szakértői vizsgálatban.

Nem keverendő össze a szakértő a szakhatósággal, hiszen a bizonyítási eljárásban a hatóság maga dönt a szakértői vélemény beszerzéséről és figyelembe vételéről, míg a szakhatósági modellnél ahogyan említettük, nincs mód mérlegelésre, ha az ágazati jogszabály – törvény vagy kormányrendelet – szakhatóság igénybe vételét írja elő. Nincs helye szakértő kirendelésének, ha ugyanabban a szakkérdésben szakhatóság állásfoglalását kell beszerezni.

A szakértő kizárására az általános kizárási szabályokat kell megfelelően alkalmazni,²²¹ illetve a szakértőt a véleményadás előtt figyelmeztetni kell a hamis véleményadás jogkövetkezményeire.

A szakértői tevékenységgel összefüggő részletszabályokat nem az Ákr.-ben találhatjuk, azokat az igazságügyi szakértőkről szóló törvény rendelkezései határozzák meg.²²²

Speciális szakértőnek, mégpedig nyelvi szakértőnek tekintendő a tolmács, akit abban az esetben von be a hatóság az eljárásba, ha az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője által használt idegen nyelvet az ügyintéző nem beszéli. Tolmács az ügyben eljáró hatóság el nem járó tagja, valamint – ha az a tényállás tisztázáshoz elengedhetetlen – az ellenőrzés helyszínén tartózkodó, idegen nyelvet beszélő személy is lehet, nyilvánvalóan akkor, ha megfelelő színvonalon érti és beszéli az adott nyelvet.

A tolmácsra a szakértőre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.

5.4.6.3. A bizonyításhoz kapcsolódó egyes eljárási cselekményekről

a) Az idézés és az értesítés általános szabályai

A bizonyítási eljárásban számos olyan személy vesz részt, akinek a hatóság előtti megjelenése fontos a tényállás-tisztázása szempontjából. Erre való figyelemmel a Ákr.. különböző eszközöket biztosít a hatóság számára. Az idézés és az értesítés célja, hogy a hatóság előtti megjelenésre felhívják az érintett személyt. A két jogintézmény azonban jellegét tekintve eltér egymástól. Az idézés a kötelező megjelenésre való felhívás, míg az értesítés a bizonyítási eljárási cselekményről való tájékoztatás.²²³

²²⁰ Tremmel Flórián: *Bizonyítékok a büntetőeljárásban*. Pécs-Budapest, Dialog Campus Kiadó, 2006. 130.

²²¹ Lásd: Ákr. 23. §.

²²² Lásd: az igazságügyi szakértőkről 2016. évi XXIX. törvényt.

²²³ Boros Anita: *A közigazgatási hatósági eljárás kézikönyve*. Menedzser Praxis Kiadó, (Cserelapos változat) V. fejezet.

Az idézésnek különböző formai és tartalmi követelményeknek kell megfelelnie.²²⁴

- azt, akinek személyes meghallgatása az eljárás során szükséges, a **hatóság kötelezi, hogy a megjelölt helyen és időpontban jelenjen meg;**
- ha az idézett személy kora, egészségi állapota vagy más méltányolható ok miatt a hatóság előtt nem képes megjelenni, az idézett személyt a **tartózkodási helyén** is meg lehet hallgatni;
- a hatóság az illetékességi területén **lakóhellyel nem rendelkező személyt vagy székhellyel nem rendelkező szervezet** törvényes képviselőjét akkor idézheti a székhelyére, ha ezt jogszabály írja elő, az idézés célja a tárgyaláson, egyeztetésen való részvétel, ha a megkeresés útján történő meghallgatás csorbítaná bármely ügyfél eljárási jogait, ha az idézni kívánt személy lakóhelyén nem működik olyan hatóság, amely megfelelő szakismeretek birtokában tudná elvégezni a szükséges eljárási cselekményt, vagy ha azt az idézett személy kéri;
- a fővárosban működő hatóság a **főváros egész területéről** idézhet;
- az idézést – ha az ügy körülményeiből más nem következik – **úgy kell közölni**, hogy arról az idézett a meghallgatást megelőzően legalább öt nappal értesüljön;
- az idézésben meg kell jelölni, hogy a hatóság az idézett személyt **milyen ügyben és milyen minőségben** kívánja meghallgatni, és az idézett személyt figyelmeztetni kell a megjelenés elmulasztásának **következményeire**.

Ahogy említettük az idézésen kötelező megjelenni. Amennyiben az idézett személy

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

eljárási bírsággal sújtható.

Hasonló a helyzet szervezetek esetében is, hiszen ha a jogi személy vagy egyéb szervezet szervezeti képviselője nem jelent meg az idézésre, és a képviselő nevét a törvényes képviselő a hatóság felhívására nem közli, a felhívott törvényes képviselő, illetve a jogi személy vagy egyéb szervezet eljárási bírsággal sújtható.

Ha az idézett személy az idézésre nem jelent meg, és távolmaradását nem mentette ki, a rendőrség útján **elővezetethető**. Az elővezetés fogatosításához az ügyésznek a hatóság vezetője által kért előzetes hozzájárulása szükséges.

Szervezetek esetében a felhívott törvényes képviselővel szemben is alkalmazni lehet az elővezetést.

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

Ezzel szemben az értesítés egy olyan felhívás, amely lényegében tájékoztató jellegű bizonyos eljárási cselekményekről, de nem kötelező.

Amennyiben **nem szükséges az ügyfél idézése**, a hatóság az ügyfelet értesíti:

- a tanú és a szakértő meghallgatásáról,
- a szemléről és
- a tárgyalásról

²²⁴ Lásd: ehhez: Szilvássy György Péter: *A közigazgatási hatósági eljárás. i.m.* 186–187.

azzal a tájékoztatással, hogy az eljárási cselekményen részt vehet, de **megjelenése nem kötelező**. Az értesítést – ha az ügy körülményeiből más nem következik – úgy kell közölni, hogy azt az ügyfél legalább öt nappal korábban megkapja.

Az értesítésnek egy másik formája, amikor a **hatóság a szakhatóságot értesíti** az egyes eljárási cselekményekről, ha azok a feladat- és hatáskörét érintik. Ilyenkor az adott eljárási cselekményről legalább öt nappal korábban értesíteni kell a szakhatóságot, annak érdekében, hogy ha szükségesnek ítéli a jelenlétét pl. egy szemlénél, akkor arra időben fel tudjon készülni.

b) A tárgyalás tartásának szabályai

A közigazgatási hatósági eljárásban nem tekinthető gyakorinak a tárgyalás tartása. Általában olyan eljárástípusok esetében jellemző, ahol a hatóság ellenérdekű felek jogvitáját oldja fel. Ezeket az eljárástípusokat és azok szabályait az ágazati jogszabályok határozzák meg. Emellett a hatóság tárgyalást tart akkor is, ha a tényállás tisztázásához szükség van a felek együttes meghallgatására, az ellenérdekű ügyféllel szemben, kérelemre indított eljárásban, ha az ügy természete lehetővé teszi, ellenérdekű ügyfelek részvételével zajló eljárásban, vagy ha a tényállás tisztázásához szükség van az eljárásban részt vevő személyek együttes meghallgatására.²²⁵

A tárgyalás vezetésének szabályai nem kerültek megfogalmazásra az Ákr.-ben, mindössze annyi, hogy

- a tárgyalás keretében az ügyfél bizonyítási indítványt tehet és kérdést intézhet a meghallgatott személyhez és
- olyan lehetőség is adódhat, hogy a hatóság helyszíni szemle keretében folytatja le a tárgyalást, ha annak feltételei biztosítottak;
- azt, aki a tárgyalás rendjét zavarja, a tárgyalás vezetője rendreutasítja, ismételt vagy súlyosabb rendzavarás esetén kiutasíthatja, és eljárási bírsággal sújthatja.

Ha a hatóság tárgyalást tart, a tárgyaláson megkísérli az ellenérdekű ügyfelek között **egyezség** létrehozását. Ezt hívjuk **egyezségi kísérletnek**.

c) A bizonyítékok ismertetése az ügyféllel

Annak érdekében, hogy az ügyfél kellőképpen tudjon élni az ügyféli jogaival az eljárás során, az eljárási cselekményekről megfelelően tájékoztatni kell. Ha a hatóság az ügyben bizonyítási eljárást folytatott le, melynek során a hatóság nem biztosította, hogy az ügyfél minden bizonyítékot megismerjen, annak befejezését követően értesíti az ügyfelet, hogy – az iratokba való betekintés szabályai figyelembevételével – megismerhesse a bizonyítékokat, és további bizonyításra irányuló indítványt terjeszthessen elő.

d) Az eljárási cselekmények rögzítése

Ahogy arra a korábbiakban már utaltunk, a hatósági eljárás alapvetően az írásbeliségre épül, ezért minden eljárási cselekményt valamiképpen dokumentálunk az eljárás során.

A személyesen előterjesztett kérelemről – ha azt nyomban nem teljesítik –, valamint a tényállás tisztázása érdekében lefolytatott eljárási cselekményről az ügyfél vagy az eljárás más résztvevője részvétele esetén **jegyzőkönyvet**, más esetben **feljegyzést** kell készíteni.

²²⁵ Lásd: ehhez: Szilvássy György Péter: *A közigazgatási hatósági eljárás. i.m.* 196–198.

A feljegyzés tartalmazza készítésének helyét és idejét, az eljárási cselekményen részt vevő személyek azonosításához szükséges adatokat, nyilatkozataik lényegét, illetve a cselekmény lefolytatása során a tényállás tisztázásával összefüggő ténymegállapításokat. A jegyzőkönyv ezen túlmenően tartalmazza a jogokra és kötelezettségekre való figyelmeztetést is.

A feljegyzést annak készítője, a jegyzőkönyvet – annak minden oldalán – az eljárási cselekményen részt vevő személyek aláírják.

Emellett a hatóság az egyes eljárási cselekményekről kép- és hangfelvételt készíthet. A rögzítés ilyen módja esetén a jegyzőkönyvben csak az eljárási cselekményen résztvevő személyek azonosításához szükséges adatokat, valamint az elkészítés helyét, idejét kell feltüntetni.

e) Az eljárás akadályozásának következményei

A legtöbb eljárási cselekménynél már említettük, hogy annak akadályozása, vagy éppen nem megfelelő magatartás tanúsítása különböző szankciókat von maga után. Azt is láttuk, hogy tipikusan eljárási bírsággal sújthatja a hatóság a jogszabályi előírások megszegőit. Emellett az Ákr. azt is lehetővé teszi, hogy azt, aki **a kötelezettségét önhibájából megszegi**, a hatóság az okozott **több-letköltések megtérítésére** kötelezze. Ugyanezek a tényállási feltételek jelennek meg egyébként **az eljárási bírság** tekintetében is.

Az eljárási bírság legkisebb összege esetenként tízezer forint, legmagasabb összege – ha törvény másként nem rendelkezik – természetes személy esetén ötszázezer forint, jogi személy vagy egyéb szervezet esetén egymillió forint. Ahogyan látjuk, a bírság pontos összegének meghatározása a hatóság mérlegelésére van bízva. Az **eljárási bírság kiszabásánál** a hatóság figyelembe veszi a jogellenes magatartás súlyát, – ha az erre vonatkozó adatok rendelkezésre állnak – az érintett vagyoni helyzetét és jövedelmi viszonyait, továbbá az eljárási bírságnak ugyanabban az eljárásban történő ismételt kiszabása esetén az előző bírságolások számát és mértékét.

5.5. A HATÓSÁG DÖNTÉSEI²²⁶

A tényállás tisztázását követően a hatóságnak döntést kell hoznia. A közigazgatási eljárás lényegét a (közhatalmi) hatósági aktusok egyedi rendje alkotja,²²⁷ így az Ákr. is kiemelt jelentőséget tulajdonít²²⁸ a döntést megelőző döntés-előkészítő szakasz, majd a döntések jellemzőinek meghatározására.

A közigazgatási hatósági eljárásban különböző döntések szülehetnek. Az egyes döntésfajtákat, azok jellemzőit, általános tartalmi jegyeit az Ákr. határozza meg, noha látni fogjuk, hogy bizonyos esetekben az Ákr. szabályaitól az ágazati jogszabályok különböző típusai eltérhetnek.

Nagyon fontos, hogy ezek a döntések megfelelő formai és tartalmi szabályoknak megfeleljenek, hiszen az eljárás későbbi szakaszaiban, így különösen a jogorvoslati szakaszban elsősorban ezeket a döntéseket kell vizsgálat alá vonni.

²²⁶ Ld. részletesen ehhez: Boros Anita – Pollák Kitti: A hatóság döntései. In.: Boros Anita-Darák Péter: *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest, NKE 2018. p. 173-197. https://akk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/%C3%81kr.%20tk._1.pdf (A letöltés ideje: 2018.07.10.).

²²⁷ Szűcs István: *Az államigazgatási hatósági eljárás főbb elméleti kérdései*. KJK, Budapest, 1976., 310.

²²⁸ Tilk Péter: A hatóság döntései és a hatósági szerződés az új eljárási törvényben. *Magyar Jog*. 2006/2:85–94.

5.5.1. A HATÁROZAT ÉS A VÉGZÉS

Az Ákr. szerint a döntéseknek két általános fajtáját különböztetjük meg, a határozatot és a végzést. A két döntéstípus között a jellegét tekintve van különbség, ugyanis a hatóság **az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során hozott egyéb, döntést igénylő esetekben pedig végzést bocsát ki**. Ez azt jelenti, hogy főszabály szerint a határozat érdemben lezárja az adott eljárási szakaszt, míg a végzés az eljárás során kibocsátott, valamilyen közbenső eljárási cselekményhez kapcsolódó döntés (pl. egy idézés, vagy egy hiánypótlási felhívás). Ezt a szabályt egyetlen kivétel töri meg, hiszen a kérelmet visszautasító és az eljárást megszüntető végzések megszüntetik az eljárást, vagyis nem lesz mód annak a folytatására.

A döntés meghozatala azért is kiemelkedő jelentőséggel bír, mert ahogyan a megnevezéséből is adódik, ebben az aktusban fejeződik ki a hatóság akarata: a hatóság tisztázta a tényállást és azt követően megfogalmazza, hogy mi az álláspontja az adott ügyben.

Kivételesen olyan helyzet is előfordul, hogy **mégsem kell a hatóságnak érdemi határozatot hoznia**: erre akkor kerülhet sor, ha az eljárás a jogszabályban meghatározott jogosultak pénzügyi ellátásának mérlegelés nélkül a jogszabályban meghatározott mértékre történő emelésére irányul. Ilyenkor a hatóság mellőzi a határozathozatalt, hiszen érdemi döntés itt nem születik, a hatóságnak nem kell a tényállást tisztáznia, majd minden körülményt mérlegelve döntést hoznia, tekintve, hogy a jogszabály erejénél fogva, azaz ex lege történik változás egy korábbi hatósági határozatban meghatározott támogatás mértékének növekedéséről (ezt is a hatóság jogszerű hallgatásának az egyik alakzatának tekintjük).

Ahogy utaltunk rá, a hatósági döntésnek meg kell felelnie bizonyos tartalmi és formai kellékeknek, ahhoz, hogy joghatás kiváltására alkalmasak legyenek és azok alapján az érintett megismerhesse, hogy mit és miként értékelt a hatóság, melyek döntését megalapozó ténybeli illetve jogi érvelések.²²⁹

A **döntés tartalmi és formai elemei** tekintetében négy alapvető részt különböztethetünk meg:

- az azonosító, vagy fejrészt,
- a rendelkező részt,
- az indokolást, illetve
- a záró, vagy más néven hitelesítő részt.²³⁰

Az Ákr. kiemeli, hogy az főszabály szerint tartalmazza

- **az azonosító részben**
 - az eljáró hatóság, az ügyfelek és az ügy azonosításához szükséges minden adatot a zártan kezelt és védett adatok kivételével
- **a rendelkező részben**
 - a hatóság döntését,
 - a szakhatóság állásfoglalását,
 - a jogorvoslat igénybevételével kapcsolatos tájékoztatást és
 - a felmerült eljárási költséget,

²²⁹ Lásd bővebben: Gyergyák Ferenc: A hatóság döntései In.: Tóth András (szerk.): *Közigazgatási jog*. Jogi Szakvizsga Könyvek, Patrocinium Budapest, 2016. 189–206.

²³⁰ Szilvássy György Péter: *A közigazgatási hatósági eljárás*. i.m. 202–206.

- **az indokolásban**

- a teljes eljárásra történő áttérés esetén az áttérés indokát
- a megismerhetetlenné tett zártan kezelt és védett adatokkal együtt megállapított tényállást,
- a bizonyítékokat,
- a szakhatósági állásfoglalás indokolását,
- a mérlegelés és a döntés indokait, valamint
- az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölését.

Noha az Ákr. erről nem szól, természetesen a döntést megfelelő módon alá kell írni, rá kell vezetni a döntés meghozatalának dátumát.

Ezeket a formai jegyeket **az alakszerű döntés formai elemeinek** tekintjük. Ez olyan szempontból is kiemelendő, hogy bizonyos esetekben a fentiekben említett kötelező elemekből egyesek elhagyhatók. Ilyenkor már nem alakszerű, hanem ún. **egyszerűsített döntésről** beszélünk.

A fenti főszabálytól eltérően az egyszerűsített döntéseknek két csoportját különböztethetjük meg, amelyben

- a) a jogorvoslatról való tájékoztatást mellőző, az indokolásban pedig csak az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölését kell feltüntetni:
 - ha a hatóság a kérelemnek teljes egészében helyt ad, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, vagy a döntés az ellenérdekű ügyfél jogát vagy jogos érdekét nem érinti, vagy
 - az egyezség jóváhagyásáról.²³¹
- b) az önálló jogorvoslattal nem támadható végzésről az indokolásban csak az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölését tartalmazó egyszerűsített döntés hozható.

A hatóság a döntést főszabály szerint **külön okiratban szövegezi meg**, de olyan eset is előfordulhat, hogy a hatóság a döntést pl. egy testületi ülésről egyszerűen **jegyzőkönyvbe foglalja vagy épp azt az ügyiratra feljegyzi**.

Kivételesen azonban, azonnali eljárási cselekményt igénylő ügyben a döntés előzetes írásba foglalása mellőzhető és az ügyféllel szóban is közölhető. Ez olyankor fordulhat elő, ha nem állnak fenn olyan körülmények, amelyek lehetővé tennék a döntés írásba foglalását (pl. egy árvízi mentéshez kapcsolódó hatósági eljárás során, amikor a hatóságnak nincs ideje a döntést megfelelőképp megszövegezni). Ilyenkor a hatóság a döntést utólag írásba foglalja és utólag közli.

A korábbiakban már szóltunk a hatóság jogellenes hallgatásáról. Az Ákr. ennek a jogintézménynek a jogszerű változatát is ismeri. **Jogszerű hallgatásról** – a fentiekben említett eseten túl, amikor az Ákr. alapján nem kell a hatóságnak döntést hoznia – beszélünk akkor, ha az ügyfelet megilleti a kérelmezett jog gyakorlása, és a hatóság az ügyintézési határidőn belül mellőzi a határozathozatalt.

Erre akkor kerülhet sor, ha

- automatikus döntéshozatali eljárásban intézhető ügyben törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki,
- sommás eljárásban intézhető ügyben törvény vagy kormányrendelet így rendelkezik,
- teljes eljárásban törvény vagy kormányrendelet így rendelkezik, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél.

Ilyenkor a hatóság a megszerzett jogot rávezeti a kérelemre, és annak az ügyfél birtokában levő másolati példányára, vagy a hatóságnál levő példányról az ügyfél részére másolatot ad ki.

²³¹ Lásd bővebben: Gyergyák Ferenc: Az egyezség jóváhagyása In.: Tóth András (szerk.): *Közigazgatási jog*. Jogi Szakvizsga Könyvek, Patrocinium Budapest, 2016. 198–199.

5.5.2. A HATÓSÁG DÖNTÉSÉNEK VÉGLEGESSÉGE

A hatóság **döntése végleges**, ha azt a hatóság már nem változtathatja meg. A véglegesség a döntés közlésével áll be.²³² Megjegyezzük, hogy a véglegesség a korábbi terminológia szerinti alaki jogerővel azonos fogalom.

Nincs helye fellebbezésnek:

- a) ha az elsőfokú döntést – a központi hivatal kivételével – központi államigazgatási szerv vezetője hozta,
- b) ha a képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben hozott döntést,
- c) a másodfokú hatóság által hozott önálló jogorvoslattal támadható végzés esetén,
- d) ha nincs kijelölt másodfokú hatóság,
- e) nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűvé nyilvánított ügyben,
- f) ha a hatósági szerződés alapján végrehajtást rendeltek el.

Az ilyen döntések – valamint az egyébként közvetlenül közigazgatási bíróság előtt megtámadható döntések a közléssel véglegessé válnak. Ha az adott ügytípusban törvény **megengedi a fellebbezést**, a hatóság döntése véglegessé válik, 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, a másodfokú döntés közlésével.²³³

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

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

A fellebbezési eljárás megszüntetése esetén a hatóság fellebbezéssel támadható elsőfokú döntése a fellebbezési eljárás megszüntetéséről szóló végzés véglegessé válásának napján válik véglegessé.

Amennyiben az arra jogosult nem a teljes döntés, csak annak egy része ellen nyújt be fellebbezést, 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.

²³² Az Indokolás szerint a közigazgatási perrendtartás koncepciójával, a törvény a jelenlegi alaki jogerő helyett a döntés véglegessége fogalmat használja, kifejezésre juttatva, hogy a végleges döntés a hatósági eljárás befejezése, azt már a hatóság nem módosíthatja, abból jogok és kötelezettségek fakadnak, tehát a hatóság döntési joga tekintetében véglegesnek minősül.

²³³ Lásd bővebben: Gyergyák Ferenc: A hatósági döntések jogereje In.: Tóth András (szerk.): *Közigazgatási jog*. Jogi Szakvizsga Könyvek, Patrocinium Budapest, 2016. 196–198.

5.5.3. AZ EGYEZSÉG JÓVÁHAGYÁSA ÉS AZ AZONNALI VÉGREHAJTHATÓSÁG

Az egyezés az ellenérdekű ügyfelek kölcsönös akaratnyilvánítása arról, hogy a közigazgatási jogviszony, illetve a közöttük felmerülő jogvita hogyan fejeződjön be.²³⁴ Ha az egyezési kísérlet eredményre vezet vagy az ügyfelek egyezséget kötnek, melyet **a hatóság jóváhagy és határozatba foglal.**

Ennek azonban vannak bizonyos előfeltételei:

- az egyezés megfelel az Alaptörvénynek és a jogszabályoknak,
- az kiterjed a teljesítési határidőre, valamint
- az eljárási költség viselésére is.

Bizonyos esetben a hatóság döntését azonnal végre kell hajtani. Ezt hívjuk **azonnali végrehajthatóságnak.**

A hatóság a döntést azonnal végrehajthatónak nyilvánítja, 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.

5.5.4. A DÖNTÉS KÖZLÉSE

Amennyiben a hatóság döntést hozott, azzal még nem zárul le az első fokú eljárás. Ahogyan azt az általános ügyintézési határidő kapcsán már említettük, hogy az általános ügyintézési határidőkbe beleszámítandó a döntés közlésének időtartama is.²³⁵

A hatóság döntéseit azért hozza, hogy az abban foglaltakat az érintettek megismerjék és életviszonyaikat ennek megfelelően rendezzék. A hatósági döntés egyik érvényességi feltétele a döntés közlése.²³⁶

Éppen ezért elengedhetetlen, hogy a döntések tartalmát az érintettek megismerhessék.²³⁷

A döntés közlésének **általános szabálya** szerint:

- a **határozatot** a hatóság közli az ügyféllel, azzal, akire nézve az rendelkezést tartalmaz, az ügyben eljáró szakhatósággal.
- a **végzést** a hatóság közli azzal, akire nézve az rendelkezést tartalmaz, és akinek a jogát vagy jogos érdekét érinti.

A hatóság az ügyfél kérelmére egy ízben, külön illeték vagy díj felszámítása nélkül ad ki másolatot a vele nem közölt végzésről.

²³⁴ Szabó Lajos-Gyergyák Ferenc-Darák Péter: *A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályai*. Budapest, UNIO Kiadó, 2005. 214.

²³⁵ Lásd bővebben: Gyergyák Ferenc: A döntés közlése és nyilvános közzététele In.: Tóth András (szerk.): *Közigazgatási jog*, Jogi Szakvizsga Könyvek, Patrocinium Budapest, 2016. 201–204.

²³⁶ Szabó Lajos – Gyergyák Ferenc – Darák Péter: *i.m.* 220.

²³⁷ Lőrincz Lajos (szerk.): *Közigazgatási eljárásjog. i.m.* 276.

A döntés közlése egy gyűjtőfogalom,²³⁸ amelybe a döntés közlésének **különböző módozatait** sorolja az Ákr. Ennek megfelelően a döntést közölni lehet:

- elektronikus úton;
- szóban;
- nem az Ákr.-ben meghatározott feltételeknek megfelelő módon;
- a kézbesítés útján;
- hatósági kézbesítő általi kézbesítés útján;
- hirdetmény útján;
- kézbesítési ügygondnok igénybe vételével;
- közhírré tétel útján.

Tekintsük át a közlési módozatok egyes szabályait:

- a hatóság a döntést írásbeli kapcsolattartás esetén hivatalos iratként vagy az Eüsztv.-ben meghatározott **elektronikus úton** kézbesíti;
- ha jogszabály nem zárja ki, a döntést **szóban** is közölni lehet. Ilyenkor a közlés tényét és időpontját az iratra fel kell jegyezni, és azt alá kell íratni. Emellett, ha azt az érintett személy kéri, a szóban közölt döntést a hatóság írásban is megküldi a részére;
- ha a hatóság **életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetben**, valamint törvény rendelkezése alapján a döntést nem az Ákr.-ben meghatározott feltételeknek megfelelő módon közli, a döntést írásban is megküldi.

Ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik, **a döntés közlésének napja**:

- az a nap, amelyen azt írásban vagy szóban közölték, vagy
- a hirdetmény kifüggesztését követő tizenötödik nap, illetve
- életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetben – kizárólag a jogorvoslati határidők számí-tásának szempontjából – az írásbeli közlés napja.

Az Ákr. sajátos szabályokat határoz meg **a kézbesítésre** vonatkozóan.

A **kézbesítési vélelem** szabálya szerint:

- a nem elektronikusan közölt iratot **a kézbesítés megkísérlésének napján** kézbesítettnek kell tekinteni, ha a címzett az átvételt megtagadta. Ha a kézbesítés azért volt sikertelen, mert az a címzett hatósági nyilvántartásban szereplő lakcíméről vagy székhelyéről a hatósághoz – „nem kereste” jelzéssel érkezett vissza, az iratot a kézbesítés második megkísérlésének napján,
- „ismeretlen” vagy „elköltözött” jelzéssel érkezett vissza, az iratot a kézbesítés megkísérlésének napját követő ötödik munkanapon kézbesítettnek kell tekinteni.
- a kézbesítési vélelem egy, az Ákr.-ben nevesített, **megdönthető vélelem**: ha a címzett tudomást szerez arról, hogy a neki küldött iratot a hatóság kézbesítettnek tekinti, a tudomásszerzéstől számított tizenöt napon belül, de legkésőbb a közléstől számított negyvenöt napon belül **kifogást** terjeszthet elő.

A kifogásnak a hatóság akkor ad helyt, ha a címzett az iratot azért nem vehette át, mert:

- a kézbesítés a hivatalos iratok kézbesítésére vonatkozó jogszabályok megsértésével történt, vagy más okból nem volt szabályszerű, vagy
- az iratot más, önhibáján kívüli okból nem volt módja átvenni.

²³⁸ Szilvássy György Péter: *A közigazgatási hatósági eljárás. i.m.* 209–212.

A kézbesítési kifogást főszabály szerint csak természetes személy terjeszthet elő, nem természetes személy címzett csak akkor, ha a kézbesítés nem szabályszerűen történt.

A kifogásban elő kell adni azokat a tényeket, illetve körülményeket, amelyek a kézbesítés szabálytalanságát igazolják vagy az önhiba hiányát valószínűsítik. Ha a kifogásnak a hatóság helyt ad, az igazolási kérelemre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, vagyis a címzettet olyan helyzetbe kell hozni, mintha mulasztás nem történt volna.

A kifogást az a hatóság bírálja el, amelyik a kézbesítés tárgyát képező iratot kiadmányozta.

Fontos kiemelni, hogy a **hatósági kézbesítő általi kézbesítésre** a kézbesítésre vonatkozó fenti rendelkezéseket kell alkalmazni.

Olyan eset is előfordulhat, hogy az ügyfél magyarországi lakcímmel vagy székhellyel nem rendelkezik, képviselőt nem nevezett meg az eljárás során, és elektronikus kapcsolattartásnak sincs helye. Ilyenkor az ügyfél köteles az első kapcsolatfelvétel alkalmával – a kézbesítési meghatalmazás előterjesztésével együtt – **kézbesítési meghatalmazottat megnevezni**.

A kézbesítési meghatalmazott feladata, hogy az eljárásban keletkezett, az ügyféllel közlendő döntéseket és iratokat átvegye, és azokat az ügyfél részére továbbítsa. Ez azért is fontos, mert az ügyfél részére szóló és a kézbesítési meghatalmazottal szabályszerűen közölt döntést úgy kell tekinteni, hogy az a meghatalmazottal történt közlést követő tizenötödik napon azt az ügyféllel közölték.

A közlést **hirdetmény útján kell teljesíteni**, ha:

- az ügyfél ismeretlen helyen tartózkodik,
- a kézbesítés egyéb elháríthatatlan akadályba ütközik, vagy annak megkísérlése már előre is eredménytelennek mutatkozik, vagy
- azt törvény vagy kormányrendelet előírja.

A hirdetményt a hatóság hirdetőtábláján, valamint a honlapján helyezi el.

A hirdetmény tartalmazza:

- a kifüggesztés, a honlapon történő közzététel esetén a közzététel napját,
- az eljáró hatóság megnevezését,
- az ügy számát és tárgyát,
- az ügyfél nevét és utolsó ismert lakcímét (székhelyét), továbbá
- azt a figyelemfelhívást, hogy a hatóság az ügyben döntést hozott, de annak kézbesítése akadályba ütközött, ezért az ügyfél vagy képviselője a döntést a hatóságnál átveheti.

Ha hirdetményi közlésnek lenne helye, és a döntés az ügyfél számára kötelezettséget állapít meg, vagy alapvető jogát vonja el vagy korlátozza, a döntés közlésének megkísérlése érdekében **kézbesítési ügygondnok** rendelhető ki, aki gondoskodik az ügyfél tartózkodási helyének megállapításáról és a döntés kézbesítéséről. Ha a kézbesítési ügygondnok nem járt sikerrel, a döntést azon a napon kell kézbesítettnek tekinteni, amikor a kézbesítés sikertelenségét a kézbesítési ügygondnok az öt kirendelő hatóságnak bejelenti, de legkésőbb a kirendeléstől számított tizenötödik napon.

Sikeres kézbesítés esetén a kézbesítési ügygondnok a sikeres kézbesítés napjáról és az ügyfél tartózkodási helyéről haladéktalanul értesíti az öt kirendelő hatóságot.

Ha az ügyfelek köre pontosan nem megállapítható, vagy ha törvény vagy kormányrendelet azt előírja, a hatóság a döntéséről készült közleményt **közhírré teszi**. A közlemény a hirdetmény tartalmánál említett első négy ponton túl tartalmazza a döntés rendelkező részét és indokolásának kivonatát, valamint azt a figyelemfelhívást, hogy a döntés a hatóságnál megtekinthető.

A közleményt a hatóság a hirdetőtábláján, valamint a honlapján helyezi el.

A hatóság az általános szabályokon túl közhírré teszi azt a véglegessé vált vagy azonnal végrehajthatóvá nyilvánított döntést:

- amelyet közérdekű keresettel lehet megtámadni,
- amelyet személyek széles vagy pontosan meg nem határozható köre számára életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet megelőzése, elhárítása vagy káros következményeinek enyhítése érdekében hozott, vagy
- amelyet a közbiztonság fenntartása érdekében vagy fontos közrendvédelmi, környezet- vagy természetvédelmi okból hozott.

Emellett a hatóság közhírré teszi azt a véglegessé vált vagy azonnal végrehajthatóvá nyilvánított határozatot, amelyet több mint ötven ügyfél részvételével zajló eljárásban hozott.

5.5.5. A DÖNTÉS KIJAVÍTÁSA ÉS KIEGÉSZÍTÉSE

A gyakorlatban előfordulnak olyan hibák a döntéshozatal során, amelyeket a hatóság saját hatáskörben tud reparálni.

Ha a döntésben elírás, illetve számítási hiba van, és az nem hat ki az ügy érdemére, a hatóság a döntést **kijavítja**. Ilyenkor a kijavítást a hatóság közli azzal, akivel az eredeti döntést közölte és a döntés kijavítással érintett része ellen ugyanolyan jogorvoslatnak van helye, mint az eredeti döntés ellen volt.²³⁹

Ha döntésből jogszabály által előírt kötelező tartalmi elem hiányzik, vagy az ügy érdeméhez tartozó kérdésben nem született döntés, a hatóság a döntést **kiegészíti**. A kiegészítést a hatóság egységes döntésbe foglalva, lehetőleg a döntés kicserélésével közli.

Nincs helye ugyanakkor a döntés kiegészítésének, ha a döntés véglegessé válásától számított egy év eltelt.

A kiegészítést közölni kell azzal, akivel a kiegészített döntést közölték

A kiegészítés ellen is ugyanolyan jogorvoslatnak van helye, mint az eredeti döntés ellen volt.

5.5.6. A HATÓSÁGI SZERZŐDÉS

A döntések egy speciális fajtája a hatósági szerződés, amely számos ponton eltér egy alakszerű döntéstől, hiszen a hatóság lényegében nem határozatot hoz, hanem ehelyett szerződést köt. A szerződéskötésre vonatkozó szabályok azonban nem a közigazgatási jog hatókörébe tartozó kérdések, hiszen azokat a Ptk., mint a magánjog legfőbb kódexe határozza meg. Ez azt jelenti, hogy az Ákr. azokat a szabályokat határozza csak meg, amelyek a közigazgatási hatósági szerződés sajátosságai és az Ákr.-ben nem szabályozott kérdésekben a hatósági szerződésre az azt szabályozó jogszabály rendelkezéseit, ennek hiányában a Ptk. szerződésekre vonatkozó általános szabályait kell alkalmazni.²⁴⁰

Tekintsük át, hogy mikor kerülhet sor a hatósági szerződés megkötésére, illetve melyek a szerződés módosításának és teljesítésének a szabályai.

²³⁹ Gyergyák Ferenc: A hatósági döntések kijavítása és kiegészítése In.: Tóth András (szerk.): *Közigazgatási jog*. Jogi Szakvizsga Könyvek Patrocinium Budapest, 2016. 205–206.

²⁴⁰ Lásd bővebben: Gyergyák Ferenc: A hatósági szerződés In.: Tóth András (szerk.): *Közigazgatási jog*. Jogi Szakvizsga Könyvek Patrocinium Budapest, 2016. 199–201.

Ahogy az említettük, a hatósági szerződés a közigazgatási szerződések csoportjába tartozik, hiszen az egyik szerződő fél minden esetben a hatóság. Ez a fajta döntéshozatal azonban nem általános, arra csak abban az esetben kerülhet sor, ha

- ágazati jogszabály lehetővé teszi vagy előírja, hogy
- a hatóság a hatáskörébe tartozó ügynek a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében
- határozathozatal helyett
- az ügyféllel
- írásban hatósági szerződést kössön.

A hatósági szerződés a szerződés jellegből adódóan nem úgy épül fel, mint az alakszerű döntés, ezért az Ákr. csak azt határozza meg, hogy annak tartalmaznia kell:

- a szerződő feleket, a szerződés tárgyát, a felek által vállalt kötelezettségeket és biztosított jogokat,
- a szakhatósági állásfoglalásban foglalt kikötéseket,
- a szerződésszegés jogkövetkezményeit,
- a teljesítés körében felmerült viták rendezésének módját,
- a szerződést lehetővé vagy kötelezővé tevő jogszabályban előírt kikötéseket és adatokat, továbbá
- a felek által lényegesnek tekintett kérdésekben kötött megállapodást;
- emellett ha az ügyfél olyan kötelezettséget vállal, amelynek teljesítésére hatósági határozattal egyébként nem lenne kötelezhető, az ügyfélnek a hatósági szerződésben nyilatkoznia kell arról, hogy a saját szerződésszegése esetére a többletkötelezettség tekintetében a hatósági szerződésben aláveti magát a szerződésszegés jogkövetkezményének.

A szerződést a hatóság **a többi ügyféllel is közli**, akik tizenöt napon belül kezdeményezhetik a hatóságnál a szerződés **módosítását**. Ennek elmaradása esetén a nem szerződő ügyfél harminc napon belül megtámadhatja a szerződést a közigazgatási bíróság előtt.

Amennyiben a szerződéskötés követően:

- felmerül valamilyen, az ügy szempontjából jelentős új tény, illetve
- a szerződéskötéskor fennálló körülmények lényegesen megváltoznak,

bármelyik fél kezdeményezheti a szerződés módosítását.

A módosítás megghiúsulása esetén bármelyik fél a közigazgatási bírósághoz fordulhat, ez azonban nem érinti a hatósági szerződés végrehajtását, illetve érvényesítését.

Speciális szabályok vonatkoznak **a szerződésszegésre** is attól függően, hogy a szerződést melyik fél szegte meg: amennyiben ugyanis:

- **a szerződő ügyfél** a szerződésben foglaltakat megszegi, a hatóság intézkedik a szerződésszegés szerződésben vállalt jogkövetkezményének kikényszerítése iránt, és ha szükséges, megindítja a végrehajtást.
- a hatósági szerződésben foglaltakat **a hatóság nem teljesíti**, a szerződő ügyfél a teljesítésre irányuló felhívás eredménytelensége esetén – a szerződésszegés tudomására jutásától számított harminc napon belül – a közigazgatási bírósághoz fordulhat.

5.6. HATÓSÁGI BIZONYÍTVÁNY, IGAZOLVÁNY ÉS NYILVÁNTARTÁS²⁴¹

Az Ákr. a döntésekre vonatkozó szabályok után önálló fejezetben rendelkezik a hatósági bizonyítvány, hatósági igazolvány és a hatósági nyilvántartásra vonatkozó szabályokról. Ezeket a jogintézményeket már a Ket. is ismerte, az Ákr. ezeket, a korábbi eljárási törvényben nevesített szabályokat egyszerűsítette.

A törvény V. fejezete azokat az általános közigazgatási hatósági eljárási szabályokat határozza meg, amelyek az ágazati jogszabályokban megfogalmazott speciális rendelkezések alapjául szolgálhatnak. Az Indokolás szerint a szabályozás koncepcionális változást nem hoz a Ket.-hez képest, azonban a szabályanyag jelentős rövidítésen, egyszerűsítésen, valódi általánosításon ment keresztül.

Nagyon fontos kiemelnünk, hogy a nyilvántartásoknak nagyon sok fajtáját különböztetjük meg, hiszen nyilvántartásokat vezethetnek közigazgatási és egyéb szervek is. A közigazgatási szervek által vezetett nyilvántartások lehetnek hatósági és nem hatósági nyilvántartások. Az Ákr. hatósági szabályozási jellegéből adódóan csak a közigazgatási hatósági nyilvántartások szabályait határozza meg és természetesen csak az olyan bizonyítványokra, igazolványokra terjed ki az Ákr. V. fejezetének hatálya, melyeket hatóságok hatósági jogkörben állítanak ki. Az Indokolás szerint fontos eltérés a Ket. szabályaihoz képest, hogy a nyilvántartásokra vonatkozó ágazati szabályanyag tekintetében a törvény rendelkezéseitől való eltérés már nem lehetséges. Ezt a szabályanyag általános jellege indokolja.

A hatósági bizonyítványra, igazolványra és nyilvántartásra vonatkozó **általános szabályok** kapcsán az Ákr. akként rendelkezik, hogy **az Ákr. egyéb rendelkezéseit a hatósági bizonyítvány, igazolvánnyal és nyilvántartással kapcsolatos eljárásokban a hatósági bizonyítványra, igazolványra és nyilvántartásra vonatkozó V. fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.** Ez azt jelenti, hogy az Ákr. V. fejezete az Ákr. V. fejezeten kívüli fejezeteihez képest speciális szabályokat határozhat meg.

Szintén fontos szabálynak tekintjük azt is, hogy a hatósági bizonyítvány, igazolvány, valamint a hatósági nyilvántartásba történt bejegyzés **speciális döntésnek** minősül: az Ákr. kimondja ugyanis, hogy ezeket a döntéseket határozatnak kell tekinteni, noha pl. egy személyi igazolvány, vagy egy erkölcsi bizonyítvány egészen más felépítésű, mint egy formális, alakszerű határozat.

a) A hatósági bizonyítványra vonatkozó szabályok

A **hatósági bizonyítvány** kiadására irányuló eljárás továbbra is kérelemre induló hatósági eljárás, amelynek tárgya az Indokolás szerint az, hogy az ügyfél valamely tény, állapot vagy egyéb adat igazolását kéri a közigazgatási hatóságtól.

Az Indokolás szerint egy hatósági bizonyítvány tartalma kizárólag igazolás lehet, azonban közvetlenül a hatósági bizonyítványból sem jog, sem kötelezettség nem származhat. Ez nem zárja ki azt, hogy a hatósági bizonyítvány kiállításához ügyfélként bárkinek ne fűződhetne joga vagy jogos érdeke. Az ügyfél jogosultságát vagy kötelezettségét azonban nem a hatósági bizonyítvány teremti meg.

²⁴¹ Ld. részletesen ehhez: Boros Anita – Pollák Kitti: A hatóság döntései. In.: Boros Anita – Darák Péter: *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest, NKE 2018. p. 173-197. https://akk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/%C3%81kr.%20tk._1.pdf (A letöltés ideje: 2018.07.10.).

A hatóság a hatósági bizonyítványt **az ágazati jogszabályban** meghatározott esetekben állítja ki az ügyfél részére, azonban az ügyfélnek meg kell jelölnie a **felhasználás célját** is a hatósági bizonyítvány benyújtására vonatkozó kérelmében.²⁴²

Nézzünk néhány ágazati példát a hatósági bizonyítványok köréből:

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) értelmében²⁴³ az építésügyi hatóság jogszabályban meghatározott esetekben tény, állapot, egyéb adat igazolása céljából a tervezés elősegítése érdekében, vagy az ingatlan adataiban bekövetkezett változásnak a külön jogszabályban meghatározottak szerint az ingatlan-nyilvántartásban történő átvezetéséhez helyszíni szemle alapján hatósági bizonyítványt állít ki. Az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet szerint a kormányrendeletben meghatározott kivétellel, kérelemre, vagy az ingatlan-nyilvántartást vezető első fokú ingatlanügyi hatóság hivatalból folytatott eljárása esetén az Országos Építésügyi Nyilvántartásból megismerhető adat, tény, állapot, vagy helyszíni szemle alapján az építésügyi hatóság az Étv.-ben nevesített a fentiekben hivatkozottak céljából a telken építmény meglétére vagy elbontásának igazolására hatósági bizonyítványt állít ki.

A hatósági bizonyítvány az Ákr.-ben meghatározottakon túl tartalmazza az építésügyi hatósági engedélyezési eljárást támogató elektronikus dokumentációs rendszer ügy- és iratazonosítót, az érintett telek címét, helyrajzi számát, az építmény meglétének vagy elbontásának tényét, valamint a változási vázrajz munkaszámát.

Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény szerint²⁴⁴ annak megállapítása érdekében, hogy a kérelmező az általa megadott természetes személyazonosító adatok alapján Magyarországon rendelkezik-e ingatlantulajdonnal, az ingatlanügyi hatóság adatlekérdezést végez, amelynek eredményéről hatósági bizonyítványt állít ki.

Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény végrehajtásáról szóló 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet²⁴⁵ szerint az ingatlantulajdon fennállásáról szóló hatósági bizonyítvány kiállítása iránti, a felhasználás célját is megjelölő kérelmet természetes személy – az Ákr.-ben meghatározottakon túl a Korm. rendelet melléklete szerinti adattartalommal – a járási hivatalnál nyújthatja be. Amennyiben a kérelmező Magyarország területén ingatlantulajdonnal rendelkezik, a hatósági bizonyítvány kizárólag az ingatlan fekvése szerint illetékes járási hivatal megjelölését tartalmazza.

A felhasználás célját is tartalmazó hatósági bizonyítványt az adattartalmának megfelelő típusú közokiratként, papír alapon kell kiadni, mely a kiállításától számított harminc napig hatályos.

A kérelmező részére – erre irányuló külön kérelme esetén – a papír alapon kiállított hatósági bizonyítványról készített hitelesítés nélküli elektronikus másolatot is meg kell küldeni.

Az Indokolás szerint a normaszöveg ugyan tételesen nem rendelkezik róla, de az általános szabályokból továbbra is levezethető, hogy hatósági bizonyítványnak kell tekinteni minden dokumentumot, amelyet különös eljárási szabály nem ekként nevesít, azonban a hatósági bizonyítvány a törvényben meghatározott feltételeinek megfelel.

Az Ákr. nagyon fontos szabálya, hogy amennyiben a hatósági bizonyítványt a **hatóság visszavonta**, a határozatot annak a hatóságnak, szervnek is meg kell küldeni, amelynek eljárásában az ügyfél a hatósági bizonyítványt felhasználta vagy fel kívánta használni. Ebből következően a

²⁴² Lásd bővebben: Gyergyák Ferenc: Hatósági bizonyítvány, hatósági igazolvány és hatósági nyilvántartás In.: Tóth András (szerk.): *Közigazgatási jog*. Jogi Szakvizsga Könyvek Patrocinium Budapest, 2016. 208–226.

²⁴³ A hivatkozott törvény 34. § (5) bekezdése.

²⁴⁴ A hivatkozott törvény 70/A. §-a.

²⁴⁵ Lásd: a 112/A.§-t.

hatóságnak dokumentálnia kell egy belső nyilvántartás vezetésével, hogy az adott hatósági bizonyítványt milyen célból, milyen szerv előtti eljáráshoz bocsátotta ki.

Természetesen olyan eset is előfordul, hogy az ügyfél valótlan vagy olyan adat igazolását kéri, amellyel a hatóság nem rendelkezik. Ilyenkor a hatóság a hatósági bizonyítvány kiadását megtagadja.

b) A hatósági igazolványra vonatkozó szabályok

A hatóság **jogszabályban meghatározott esetben és adattartalommal az ügyfél adatainak vagy jogainak rendszeres igazolására** hatósági igazolványt ad ki. Ebből következően a hatósági igazolvány abban különbözik a hatósági bizonyítványtól, hogy egy rendszeres adat, illetve jog igazolási funkciója van és tartalmát jogszabály minden esetben pontosan meghatározza.²⁴⁶ Nézzünk néhány példát a hatósági igazolványok témaköréből is:

A súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet szerint²⁴⁷ a fogyatékosági támogatás megállapítása esetén a közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről szóló kormányrendelet szerinti utazási kedvezmény igénybevétele és a jogszabályban meghatározott adókedvezmény megállapítása céljából a fogyatékosági támogatást megállapító határozattal egyidejűleg hatósági igazolványt kell kiadni. A hatósági igazolvány tartalmazza a jogosult családi és utónevét, születési helyét, születési idejét, a kiállítás alapjául szolgáló tény, a hatósági igazolvány által igazolt jogot és az igazolvány hatályát. A hatósági igazolvány a felülvizsgálat időpontjáig, de legfeljebb 5 évig hatályos. Ha a fogyatékosági támogatásra jogosult személy állapota végleges, a hatósági igazolványt további 5 éves időtartamra ki kell adni.

A személyazonosító igazolvány kiadása és az egységes arcképmás- és aláírás-felvételezés szabályainak részleteit a 414/2015. (XII. 23.) Korm. rendelet tartalmazza. Eszerint²⁴⁸ például állandó személyazonosító igazolvány annak a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás hatálya alá tartozó magyar állampolgárnak, bevándorolt, letelepedett, menekült vagy oltalmazott jogállású személynek adható, aki személyazonosságát és a személyazonosító igazolványban szereplő adatait az e rendeletben meghatározott okiratokkal igazolja.²⁴⁹

c) A hatósági nyilvántartásra vonatkozó szabályok

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

- a nyilvántartásba történő bejegyzés, annak módosítása és a nyilvántartásból való törlés az ügyfél jogait és kötelezettségeit keletkezteti, módosítja vagy szünteti meg, vagy
- a nyilvántartás vezetésének célja a benne foglalt adatok közhitelű igazolására, bizonyítására szolgál (ez utóbbit **közhiteles hatósági nyilvántartásnak** nevezzük).²⁵⁰

²⁴⁶ Ld. bővebben: Gyergyák Ferenc: Hatósági igazolvány In.: Tóth András (szerk.): *Közigazgatási jog*. Jogi Szakvizsga Könyvek Patrocinium Budapest, 2016. 218–221.

²⁴⁷ Lásd: a Korm. rendelet 19. §-át.

²⁴⁸ Lásd: a Korm. rendelet 7. §-át.

²⁴⁹ Lásd: ehhez: Móré Sándor–Szilvássy György Péter: A menekültügy jogi, szervezeti és eljárási keretei Magyarországon. In.: *Jogtudományi Közlöny*. 2017/2:87–95.

²⁵⁰ Ld. bővebben: Gyergyák Ferenc: A Ket. 114. §-a alkalmazhatóságának kérdése egy jogeset kapcsán. *Közigazgatás a gyakorlatban* 2011/07–08. szám CompLex Kiadó Budapest 6–8.

Ha törvény eltérően nem rendelkezik, a hatósági nyilvántartás közhitelessége alapján az ellenkező bizonyításáig **vélelmezni kell**:

- annak jóhiszeműségét, aki a hatósági nyilvántartásban szereplő adatokban bízva szerez jogot, a hatósági nyilvántartásba bejegyzett adatról vélelmezni kell, hogy az fennáll, és
- a hatósági nyilvántartásból törölt adatról, hogy nem áll fenn.

A hatósági nyilvántartásba történő hivatalbóli, mérlegelés nélküli bejegyzésre a határozatra vonatkozó rendelkezéseket nem kell alkalmazni, és a döntés **a nyilvántartásba való bejegyzés napján véglegessé válik**.

Az ügyfél jogorvoslati kérelmének benyújtására nyitva álló határidő akkor kezdődik, amikor a bejegyzés tényét vagy az annak megtagadásáról szóló határozatot az ügyféllel közölték.²⁵¹

Nézzünk egy példát a hatósági nyilvántartások témaköréből is: az Építésügyi Dokumentációs és Információs Központról, valamint az Országos Építésügyi Nyilvántartásról szóló 313/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet szerint az Országos Építésügyi Nyilvántartás, amely az építésügy, valamint a régészeti örökség és a műemléki érték védelme körébe tartozó hatósági és szakmai tevékenységeket kiszolgáló elektronikus alkalmazások, dokumentációk és adatállományok egységes, elektronikus formában működtetett központi rendszere.²⁵²

5.7. A HATÓSÁGI ELLENŐRZÉS²⁵³

A hatósági ellenőrzés, nevéből adódóan is egy olyan közigazgatási hatósági tevékenység, amely során a hatóság valamilyen ellenőrzési tevékenységet folytat: az bizonyos, hogy ez az ellenőrzési tevékenység hatósági jogkörben lefolytatott ellenőrzésnek minősül, így az Ákr. önálló fejezetet szentel a szabályainak.

A hatósági ellenőrzés szabályait az Ákr. a Ket.-hez hasonlóan önálló fejezetben szabályozza, hiszen a hatósági ellenőrzés egy olyan, sajátos hatóság által végzett tevékenység, amely nem minősül hatósági ügynek. A hatósági ellenőrzés szabályainak ismertetése során látni fogjuk, hogy lényegében a hatósági ellenőrzés alapján indulhat meg maga a hatósági eljárás, ez tehát egy azt megelőző cselekménysorozat. Ennek megfelelően a szabályozás metodikája is akként alakul, hogy az Ákr. elsőként a hatósági ellenőrzés, majd a hivatalbóli eljárás szabályait határozza meg.

Az Indokolás szerint a jogirodalomban eddig vitatott volt a hatósági ellenőrzés hatósági ügyhöz való viszonya. A törvény értelmében a hatósági ellenőrzés **nem hatósági ügy**, azonban alkalmazni kell rá a törvény szabályait. Ezzel biztosítható, hogy eljárásjogi aktusok szintjén világosan elkülöníthető legyen a hatósági ellenőrzéstől az annak eredményéhez képest hivatalból indított hatósági ügy.

Ennek megfelelően külön nevesíti a törvény a hatósági ellenőrzés alá vont személy ügyféli minőségét, ezzel egyértelműsítendő, hogy habár az ellenőrzés nem hatósági ügy, az ellenőrzés alá

²⁵¹ Lásd bővebben: Gyergyák Ferenc: Hatósági nyilvántartás In.: Tóth András (szerk.): *Közigazgatási jog* Jogi Szakvizsga Könyvek Patrocinium Budapest, 2016. 221–226.

²⁵² Lásd: a Korm.rendelet 2. § 2. pontját.

²⁵³ Ld. részletesen ehhez: Boros Anita: Hatósági ellenőrzés. In.: Boros Anita – Darák Péter: *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest, NKE 2018. p. 198-207. https://akk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/%C3%81kr.%20tk._1.pdf (A letöltés ideje: 2018. 07. 10.).

vont személyt ettől függetlenül természetesen ügyféli jogok, jogállás illeti meg, és kötelezettségek terhelik.

Figyelemmel a jogintézmény speciális voltára az Ákr. rendezi a hatósági ellenőrzésre vonatkozó fejezet és az Ákr. többi részének egymáshoz való viszonyát is: az Ákr. hatósági eljárásra vonatkozó rendelkezéseit a hatósági ellenőrzésre vonatkozó fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

Az Indokolás szerint ez azért került így kialakításra, mert a hatósági ellenőrzés során alkalmazandó összes eljárási szabály részletekbe menő meghatározása nem lenne lehetséges.

Az Indokolás szerint a hatósági ellenőrzés **önálló közigazgatási tevékenységfajta**. A hatósági ellenőrzés sajátos konstrukció, ugyanis a hatósági ellenőrzés eredményeként megállapított jogsértés tárgyában a jogkövetkezmény-alkalmazás nem egy egységes eljárásban történik. A hatósági ellenőrzés elkülönült – részleges, nem teljes – hatósági cselekménysor, melyet jogsértés megállapítása esetén egy másik, mégpedig hatósági vagy más eljárás követ, jogsértés hiányában pedig ennek megállapításával lezárul.

A hatósági **ellenőrzés tárgya** kapcsán meg kell jegyeznünk, hogy a hatóságok egy részének ellenőrzési kötelezettsége van. Ennek keretében **a hatóság a hatáskörének keretei között ellenőrzi a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, valamint a végrehajtható döntésben foglaltak teljesítését**.

Ezeknek az előírásoknak az ellenőrzése egy folyamat. A hatósági ellenőrzés lefolytatása kapcsán alapvetően két kisebb eljárási szakaszt különböztethetünk meg:

- a hatósági **ellenőrzés megindítását**, illetve
- a hatósági **ellenőrzés lezárását**.

A hatósági eljárás megindítása tekintetében az Ákr. leszögezi, hogy a hatósági ellenőrzés **hivatalból indul meg** és azt a hatóság **a hivatalbóli eljárás szabályai szerint folytatja le**.

Emellett a hatósági ellenőrzést **az ügyfél is kérheti**, kivéve, ha:

- a kérelem benyújtásának időpontjában a hatóság előtt arra vonatkozóan hatósági ellenőrzés, vagy az alapján eljárás van folyamatban,
- a hatóság az ügyfélnél egyébként folyamatosan lát el ellenőrzési feladatot,
- törvény kizárja, vagy
- a hatóság ugyanannak az ügyfélnek a kérelmére az újabb kérelem benyújtását megelőző egy éven belül lefolytatott ellenőrzése során jogsértést nem tárt fel, kivéve, ha a kérelem benyújtására az ellenőrzés lefolytatását követően felmerült ok vagy körülmény miatt kerül sor.

Kérelemre elrendelt hatósági ellenőrzés esetén helye van az eljárás megszüntetésének, ha az ügyfél eljárási költség előlegezési kötelezettségének nem tesz eleget.

A hatósági ellenőrzés lezárása főszabály szerint nem az Ákr.-ben megismertek szerint történik: a hatósági ellenőrzés lezárása ugyanis annak függvénye, hogy a hatóság tapasztal-e jogsértést vagy sem.

Ha ugyanis a hatóság a hatósági ellenőrzés során **jogsértést tapasztal**:

- **megindítja a közigazgatási hatósági eljárást**, vagy
- ha a feltárt jogsértés miatt az eljárás más szerv illetékességébe tartozik, annak eljárását kezdeményezi.

Ha a hatóság az ügyfél kérelmére lefolytatott hatósági ellenőrzés során **jogsértést nem tapasztal**, ennek tényéről hatósági bizonyítványt állít ki. Itt érdemes megjegyeznünk, hogy a hivatalból folytatott hatósági ellenőrzés eredményéről a hatóság az ügyfél kérelmére állít ki hatósági bizonyítványt.

A hatósági ellenőrzés speciális fajtája a **folyamatos ellenőrzési feladat ellátására irányuló hatósági ellenőrzés**. A törvény nem határozza meg a folyamatos ellenőrzési feladat fogalmát sem. Nem lehetséges ugyanis valamennyi ágazat sajátosságait felölelő definíció megalkotása a tárgykörben, azt azonban leszögezni, hogy ha a hatóság az ügyfélnél folyamatosan lát el ellenőrzési feladatot, az ügyfél ellenőrzést megelőző értesítése mellőzhető.²⁵⁴

Az Indokolásra utalva ismét, a hatósági ellenőrzés eszközével történő tényfeltárás, vizsgálat jelentősen csökkentheti a hatósági eljárások számát, másfelől feltárhat hatósági intézkedéseket szükségessé tevő tényeket. A hatósági döntések végrehajtásának ellenőrzése mellett ugyanis egyre fontosabb az a funkció, amely annak megállapítását célozza, hogy szükséges-e hatósági eljárást, eljárásokat indítani. A hatóság feladata a jogalanyok jogkövető magatartásának ellenőrzése is. Így pl. egy széleskörű piacfelügyeleti ellenőrzés alapján feltárható, hogy szükség van-e akár sok száz egyedi hatósági eljárásra. A hatósági ellenőrzés e módja fölöslegessé teheti tényleges, teljes eljárások tömeges megindítását is. Az ellenőrzés eredménye alapján a hatóság koncentrálhat azokra az egyedi esetekre, amelyekben intézkedést igénylő jogsértést állapított meg. Ez jelentős költséghatékony-ságot eredményez, valamint alapvetően érinti az eljárásrend rugalmasságát, ügyfél-orientáltságát.

Kiemelendő, hogy a jogsértés megállapítását követően a hatóság azonnal, de legkésőbb nyolc napon belül gondoskodik a hatósági eljárás megindításáról, vagyis kizárja azt, hogy a hatósági ellenőrzés során feltárt jogsértés esetén hetekkel, vagy hónapokkal később induljon csak meg a hatósági eljárás.²⁵⁵

Az ágazati jogszabályok számos hatósági ellenőrzési fajtát ismernek. Az Ákr. általános szabályainak megértéséhez tekintsünk át néhány ágazati hatósági ellenőrzésre vonatkozó szabályt:

A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény értelmében a fogyasztóvédelmi hatóság ellenőrzi a forgalmazással, szolgáltatásnyújtással, a gyermek- és fiatalok védelmével, a fogyasztói csoporttal, a panaszkezeléssel, ügyfélszolgálatokkal, fogyasztóvédelmi referens foglalkoztatásával, valamint a vállalkozásnak a békéltető testületre vonatkozó tájékoztatási, valamint a békéltető testületi eljárásban fennálló együttműködési kötelezettségével összefüggő, a hivatkozott törvényben és a végrehajtására kiadott jogszabályokban foglalt rendelkezések betartását, és eljár azok megsértése esetén.

A fogyasztóvédelmi hatóság emellett ellenőrzi a külön jogszabályban fogyasztóvédelmi rendelkezésként meghatározott rendelkezések betartását, és – ha a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló törvény eltérően nem rendelkezik – eljár azok megsértése esetén.

Szintén ellenőrizheti a fogyasztóvédelmi hatóság például az áru fogyasztók számára való értékesítésére, a fogyasztóknak forgalmazott termék minőségére, összetételére, csomagolására, a fogyasztóknak értékesítésre szánt, illetve értékesített áru mérésére, hatósági árara vagy egyébként kötelezően megállapított árara, a fogyasztói panaszok intézésére, a fogyasztói szerződés keretében érvényesített szavatossági és jótállási igények intézésére vonatkozó rendelkezések betartását.

A fogyasztóvédelmi hatóság az ellenőrzés során – jegyzőkönyv felvétele mellett – jogosult minta és ellenminta vételére a termék minőségének vagy összetételének vizsgálata céljából.

Ha a fogyasztóvédelmi hatóság eljárása során megállapítja a fogyasztóvédelmi rendelkezések megsértését, az eset lényeges körülményeinek – így különösen a jogsértés súlyának, a jogsértő állapot időtartamának, a jogsértő magatartás ismételt tanúsításának, illetve a jogsértéssel elért előny –

²⁵⁴ Lásd bővebben: Gyergyák Ferenc: Hatósági ellenőrzés In.: Tóth András (szerk.): *Közigazgatási jog*. Jogi Szakvizsga Könyvek Patrocinium Budapest, 2016. 228–245.

²⁵⁵ Lásd: ehhez. Szilvássy György Péter: *A közigazgatási hatósági eljárás*. i.m. 217–221.

figyelembevételével és az arányosság követelményének szem előtt tartásával elrendelheti a jogsértő állapot megszüntetését, megtilthatja a jogsértő magatartás folytatását illetve határidő tűzésével a feltárt hibák, hiányosságok megszüntetésére kötelezheti a vállalkozást, vagy a jogszerű állapot helyreállításáig feltételhez kötheti, vagy megtilthatja az áru forgalmazását, illetve értékesítését.

5.8. A HIVATALBÓLI ELJÁRÁS ÉS EGYES HATÓSÁGI INTÉZKEDÉSEK KÜLÖNÖS SZABÁLYAI²⁵⁶

Ahogy arról már szóltunk a korábbiakban a közigazgatási hatósági eljárás kérelemre vagy hivatalból indulhat. A közigazgatási hatósági eljárások túlnyomó többsége kérelemre induló eljárás, hiszen azok valamilyen jogosultság megszerzésére irányulnak, míg a hivatalból eljárásoknak egészen más lesz a rendeltetése.

Olyan esetkört is említettünk, amikor a kérelemre induló eljárást a hatóság hivatalból folytathatta.

A kérelemre és a hivatalból induló eljárások szabályozásának egymáshoz való viszonya kapcsán az alábbiakat érdemes kiemelni: Tekintettel arra, hogy a kérelemre induló eljárások száma lényegesen meghaladja a hivatalból induló, vagy hivatalból folytatott eljárások számát, az Ákr. azt a szabályozási metodikát választotta, hogy önálló fejezetben, részletesen meghatározta a kérelemre induló eljárások szabályait és külön fejezetben foglalkozik azokkal a speciális rendelkezésekkel, amelyek a kérelemre induló eljárások szabályaihoz képest a hivatalból eljárások sajátjai.

Ennek megfelelően az Ákr. kimondja, hogy a hivatalból eljárásokban az Ákr.-nek a kérelemre induló eljárásokra vonatkozó rendelkezéseit a hivatalból eljárásokra vonatkozó fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

Általános értelemben ez az alábbiakat jelenti:

- a hivatalból eljárásokban **szünetelésnek nincs helye**,
- a hatóság **felfüggesztés esetén sem dönt érdemben** az ügyfél vagy ügyfelek együttes kérelmére,
- **nincs helye az eljárás megszüntetésének**, ha az ügyfél eljárási költség előlegezési kötelezettségének nem tesz eleget,
- hivatalból eljárásokban **az ügyintézési határidőbe csak az eljárás felfüggesztésének időtartama nem számít be**,
- ha a hatóság a hivatalból eljárásban **az ügyintézési határidő kétszeresét** túllépi, a jogsértés tényének megállapításán és a jogellenes magatartás megszüntetésére vagy a jogszerű állapot helyreállítására kötelezésen túl **egyéb jogkövetkezményt nem** alkalmazhat. Ez esetben ugyanazzal az ügyféllel szemben, ugyanolyan ténybeli és jogi alapon nem indítható új eljárás.

A hivatalból eljárás megindítása ex officio történik, azaz ahhoz nem szükséges semmilyen kérelem vagy jognyilatkozat az ügyfél részéről.

²⁵⁶ Ld. részletesen ehhez: Balla Zoltán: *A hivatalból eljárás.*, valamint Pfeifer-Tóth Tamara – Iván Dániel: *Az egyes hatósági intézkedések különös szabályai.* In.: Boros Anita-Darák Péter: *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai.* Budapest, NKE 2018. p. 208-223. https://akk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/%C3%81kr.%20tk._1.pdf (A letöltés ideje: 2018. 07. 10.).

A hatóság az illetékességi területén **hivatalból megindítja** az eljárást, ha:

- az eljárás megindítására okot adó körülmény jut a tudomására,
- erre bíróság kötelezte,
- erre felügyeleti szerve utasította,
- életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetről szerez tudomást, vagy
- ezt egyébként jogszabály előírja.

A kérelemre induló eljárások szabályaihoz képest eltérő szabályok érvényesülnek a hivatalbóli eljárás megindulásának pontos időpontját illetően. A kérelemre induló eljárások esetén az eljárás a kérelemnek az eljáró hatósághoz történő megérkezését követő napon indul. Ezzel szemben a hivatalbóli eljárás **az első eljárási cselekmény elvégzésének napján kezdődik**.

Szintén speciális, az Ákr.-ben megjelenő szabály a hivatalbóli eljárások esetében **az eljárás megindulásáról szóló értesítés**. Az Ákr. ugyanis akként rendelkezik, hogy a hivatalbóli eljárás megindításáról a hatóság értesíti az ismert ügyfelet. Az értesítés csak kivételes esetben, mégpedig akkor mellőzhető, ha:

- az eljárás megindítása után a hatóság nyolc napon belül dönt, vagy az eljárást megszünteti,
- azt honvédelmi, nemzetbiztonsági, közbiztonsági okból törvény kizárja, vagy
- az az eljárás sikerét megghiúsítaná.

Az értesítés tartalmazza:

- az ügy tárgyát és számát, az eljárás megindításának napját és az ügyintézési határidőt, az ügyintézési határidőbe nem számító időtartamokat, az ügyintéző nevét és hivatali elérhetőségét, illetve
- az ügyféli jogokra és kötelezettségekre vonatkozó tájékoztatást.

Az előző fejezetben szóltunk a *hatósági ellenőrzésről*, amely speciális közigazgatási tevékenységfajtának tekintendő. Azt is említettük, hogy a hatósági ellenőrzés főszabály szerint hivatalból indul meg, azt a hatóság a hivatalbóli eljárás szabályai szerint folytatja le és csak kivételesen kerülhet sor kérelemre hatósági ellenőrzési eljárási cselekményekre. A hivatalból indított és lefolytatott hatósági ellenőrzés eredménye lehet a jogsértést feltárása. Amennyiben ilyenkor a döntés feltételei egyébként fennállnak, a hatóság az ügyben érdemben dönt, és azt a jelenlévő ügyféllel nyomban közli.

Ahogy említettük ismerjük a hivatalból induló eljárásoknak egy speciális fajtáját, a **kérelemre induló, de hivatalból folytatott eljárásokat**. Az ilyen eljárásokban a hivatalból indított eljárás szabályait kell alkalmazni.

Szintén a hivatalbóli hatósági eljárások körében szabályozza az Ákr. **az ügyfél adatszolgáltatási kötelezettségére** vonatkozó rendelkezéseket, hiszen a hivatalbóli eljárásban az ügyfél a hatóság erre irányuló felhívására köteles közölni az érdemi döntéshez szükséges adatokat. Amennyiben ennek a kötelezettségének az ügyfél nem tesz eleget szankcionálható, hiszen ágazati törvény vagy kormányrendelet jogkövetkezményeket állapíthat meg az adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztása vagy valótlan adatok közlése esetére.

Természetesen olyan esetkör is előfordulhat, hogy az ügyfél jogszerűen tagadja meg az adatszolgáltatást, de erre csak abban az esetben van lehetősége, ha a tanúvallomást megtagadhatná. Vagyis az Ákr. nem határozza meg külön az adatszolgáltatás megtagadásának esetköreit, hanem visszautal a tanú kapcsán már említett kizárási okokra.

Fejezetünk másik kérdésköre az egyes hatósági intézkedések különös szabályainak bemutatása, melyet szintén önálló fejezetben szabályoz az Ákr. Elöljáróban ki kell emelnünk, hogy ezek az intézkedések mind a kérelemre, mind a hivatalból induló eljárások esetében előfordulhatnak, azonban az ilyen intézkedések hivatalból eszközölt eljárási cselekményeknek minősülnek.

Az egyes hatósági intézkedések körében az Ákr. az alábbi intézkedéseket nevesíti:

- a) az ideiglenes intézkedést,
- b) a biztosítási intézkedéseket,
- c) a zár alá vételt, illetve a lefoglalást.

A továbbiakban áttekintjük ezeknek az intézkedéseknek a legfontosabb szabályait.

a) Az ideiglenes intézkedés

Egyes esetekben a hatóság nem tudja figyelembe venni a hatásköri és illetékességi szabályokat, ilyenkor a hatóság:

- tekintet nélkül a hatáskörére és az illetékességére,
- hivatalból köteles megtenni azt az ideiglenes intézkedést,
- amelynek hiányában a késedelem elháríthatatlan kárral, veszéllyel vagy a személyiségi jogok elháríthatatlan sérelmével járna.

Amennyiben a hatóság ilyen ideiglenes intézkedés megtételére kényszerül:

- haladéktalanul értesíti azt a hatóságot a megtett intézkedésről, aki egyébként illetékes lett volna,
- a hatóság a hivatalból megtett ideiglenes intézkedéséről szóló végzését közli az ügyféllel, valamint az illetékes hatósággal, amely az ideiglenes intézkedés szükségességét felülvizsgálja, és szükség esetén intézkedik,
- az ideiglenes intézkedés felülvizsgálatánál nem érvényesül a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme.

b) A biztosítási intézkedések

A biztosítási intézkedések rendeltetése, ahogyan az elnevezéséből is adódik, hogy biztosítson valamit az eljárás során: ami nem más, mint bizonyos kötelezettségek teljesítésének biztosítása.

A biztosítási intézkedés lehet:

- a döntés megszületése előtt ideiglenes jellegű, illetve
- a döntés megszületését követő biztosítási intézkedés.

Ideiglenes biztosítási intézkedésre abban az esetben kerülhet sor, ha megalapozottan feltételezhető, hogy az érdemi döntésben elrendelhető kötelezettség teljesítése elmaradásának veszélye áll fenn. Ilyenkor a hatóság az alábbiakban részletezett biztosítási intézkedéseket ideiglenes biztosítási intézkedésként három napon belül megteszi.

Az ideiglenes biztosítási intézkedés hatályát veszti az eljárást befejező döntés véglegessé válásával.

A döntés meghozatalát követően biztosítási intézkedésre akkor kerülhet sor, ha az eljárás tárgyát képező kötelezettség későbbi teljesítése veszélyben van, a hatóság által meghatározott teljesítési

határidő lejártá előtt, az erre okot adó körülmény felmerülésétől számított öt napon belül a hatóság biztosítási intézkedésként – pénzkövetelés biztosítását rendeli el, – a meghatározott dolgot zár alá veszi, vagy – lefoglalja.

A biztosítási intézkedést a végrehajtást foganatosító szerv hajtja végre.

A biztosítási intézkedést **viszra kell vonni**, ha:

- azt pénzfizetési kötelezettség biztosítására rendelték el, és ezt az összeget a döntést hozó hatóságnál vagy a végrehajtást foganatosító szervnél letétbe helyezték,
- azt meghatározott cselekmény biztosítása érdekében rendelték el, és a kötelezett kétséget kizáró módon igazolja, hogy az önkéntes teljesítéshez minden szükséges előkészületet megtett, és azt már csak a biztosítási intézkedés akadályozza, vagy – elrendelésének oka egyébként megszűnt.

c) A zár alá vétel és lefoglalás

Bizonyos esetekben előfordulhat, hogy:

- a tényállás csak úgy tisztázható vagy
- a tényállás tisztázása jelentős késedelemmel járna, vagy
- éppen a zár alá vétel mellőzése a tényállás tisztázásának sikerét veszélyeztetné.

Ilyen esetben a hatóság jogosult valamely dolog birtokának a birtokos rendelkezése alóli elvonására, vagyis **zár alá vételére**.

A zár alá vétel érdekében a dolog birtokosát fel kell szólítani, hogy a dolgot adja át. Nem kötelezhető a dolog átadására az, aki – a megtagadási okkal összefüggésben – a tanúvallomást megtagadhatja, vagy aki a védett adat tekintetében nem kapott felmentést a titoktartás alól.

Ha a dolog átadására köteles személy nem adja át a dolgot, a hatóság a zár alá vételt a rendőrség közreműködésével²⁵⁷ foganatosítja, és a dolog átadására köteles személyt eljárási bírsággal sújtja.

A zár alá vétel foganatosítására egyebekben a szemle szabályai irányadóak azzal, hogy a szemletárgy birtokosa alatt a zár alá vett dolog birtokosát kell érteni. A zár alá vételre és a lefoglalásra vonatkozó részletszabályokat a bírósági végrehajtásról szóló törvény (a továbbiakban: Vht.) határozza meg, amelyről a végrehajtással foglalkozó fejezetünkben szólunk majd.

A zár alá vételt **a hatóság megszünteti**, ha

- az elrendelésének oka megszűnt,
- a hatóság az eljárást megszüntette, vagy
- a hatóság az ügy érdekében döntést hozott.

Ha ágazati törvény másként nem rendelkezik, a tényállás tisztázásához a továbbiakban már nem szükséges zár alá vett dolgot **ki kell adni**. A zár alá vett dolog kiadásának szabályai az alábbiak:

- a dolgot főszabály szerint annak kell kiadni, akitől azt zár alá vették,
- ha a hatóság más szerv hatáskörébe tartozó eljárást kezdeményez, az eljárás lefolytatásához szükséges zár alá vett iratokat és tárgyi bizonyítékokat átadja a megkeresett szervnek,

²⁵⁷ Lásd: ehhez: Szilvássy György Péter: A rendőrség szerepe egyes közigazgatási eljárások körében. *De iurisprudencia et iure publico: jog- és politikatudományi folyóirat* 2016/1. (Paper 08.) 16. In.: <http://dieip.hu/wp-content/uploads/2016-1-08.pdf> (utolsó letöltés: 2018.06.15.)

- ha a körülmények alapján nyilvánvaló, hogy az, akitől a dolgot zár alá vették, a dolog birtoklására nem jogosult, a hatóság a dolgot az arra jogos igényt bejelentő személynek adja ki,
- olyan eset is előfordulhat, hogy a dolog természetben már nem adható ki, ilyenkor a dolog előzetes értékesítéséből befolyt ellenértéket alapul véve, a kezeléséből, tárolásából eredő költséggel csökkentett, a megtérítés időpontjáig eltelt időre számított, a Ptk. szerinti késedelmi kamattal növelt összeget kell megtéríteni a jogosult számára. A jogosult az ezt meghaladó igényét a polgári jog szabályai szerint érvényesítheti.
- Amennyiben a zár alá vétel alaptalan volt, a dolog előzetes értékesítéséből befolyt ellenérték a dolog kezeléséből, tárolásából eredő költséggel nem csökkenthető.

Ilyenkor a hatóság felhívja a jogosultat a zár alá vett dolog átvételére. Ha a hatóság felhívását követő **három hónapon belül** a dolog kiadása iránt nem jelentettek be jogos igényt, a zár alá vett dolog **értékesíthető**. Egyebekben a zár alá vett dolgot – a romlandó dolgok kivételével – ezt megelőzően nem lehet előzetesen értékesíteni.

Amennyiben az értékesítés sikeres volt, a zár alá vett dolog értékesítéséből befolyt ellenérték a dolog helyébe lép, ha pedig nem sikerült a dolgot értékesíteni vagy az eleve értéktelen dolog volt, a zár alá vétel megszüntetése után azt **meg kell semmisíteni**. A megsemmisítés költségei a zár alá vett dolog tulajdonosát és birtokosát egyetemlegesen terhelik.

Természetesen vannak olyan dolgok, amelyek jellegüknél, rendeltetésüknél fogva nem vehetők zár alá. Ezek olyan dolgok, amely a birtokosának élete, egészsége fenntartásához, illetve az életfeltételei fenntartásához egyébként nélkülözhetetlen jövedelemszerzéséhez szükségesek. Az ilyen dolgot **a hatóság lefoglalja**, és a birtokos őrizetében hagyja, aki azt rendeltetésszerűen használhatja.

5.9. JOGORVOSLATOK A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁSBAN²⁵⁸

A közigazgatási hatósági eljárás második nagy szakasza a jogorvoslati szakasz.

Magyarország Alaptörvényének XXVIII. cikkének (7) bekezdése alapján **mindenkinnek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.**

A jogorvoslati eljárásban az Ákr. rendelkezéseit a jogorvoslatokra vonatkozó fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

A jogorvoslat „a közigazgatás jogi szempontjából végzett kontrolljának az a fajtája, amely a közigazgatási hatósági eljárás és ennek során hozott döntések szintén eljárási szabályok alapján történő felülvizsgálatát jelenti a feltárt hiba orvoslása érdekében az eljárás vagy a döntés felülbírálatának, azaz a döntés megváltoztatásának vagy megsemmisítésének jogával.”²⁵⁹

²⁵⁸ Ld. részletesen ehhez: Balogh-Békesi Nóra – Pollák Kitti – Rothermel Erika – Vértesy László – Naszladi Georgina: A jogorvoslat. In.: Boros Anita – Darák Péter: *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest, NKE 2018. p. 224-270. https://akk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/%C3%81kr.%20tk._1.pdf (A letöltés ideje: 2018.07.10.).

²⁵⁹ Varga Zs. András: A jogorvoslati jog és a Ket. jogorvoslati rendszere. In.: Patyi András (szerk.): *Hatósági eljárás a közigazgatásban*. Budapest-Pécs, Dialog Campus Kiadó, 2009. 135.

A közigazgatási hatósági törvényünk is biztosítja a jogorvoslathoz való alkotmányos alapjog szerint a hatósági döntés felülvizsgálatának különböző lehetőségeit.

Az Ákr. szerint **a hatóság határozata ellen önálló jogorvoslatnak van helye**, míg a hatóság végzése ellen önálló jogorvoslatnak csak akkor van helye, ha azt törvény kifejezetten megengedi, egyéb esetben a végzés elleni jogorvoslati jog a határozat, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés ellen igénybe vehető jogorvoslat keretében gyakorolható.

Önálló jogorvoslatnak van helye

- az ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló,
- az ügyféli jogállásról vagy jogutódlásról rendelkező,
- a kérelmet visszautasító,
- az eljárást megszüntető,
- az eljárás felfüggesztése vagy szünetelése tárgyában hozott,
- az eljárási bírságot kiszabó,
- a fellebbezési határidő elmulasztása miatt benyújtott igazolási kérelmet elutasító,
- a zár alá vételt vagy lefoglalást elrendelő, valamint ezek megszüntetése iránti kérelmet elutasító,
- az iratbetekintési jog gyakorlására irányuló kérelem tárgyában hozott elutasító,
- az iratbetekintési jog korlátozására irányuló kérelem tárgyában hozott, valamint
- az eljárási költség megállapításával és viselésével kapcsolatos, a költségmentesség iránti kérelmet elutasító, a költségmentesség módosításáról vagy visszavonásáról szóló

végzés ellen.

A jogorvoslati eljárás kérelemre, illetve hivatalból indulhat meg.

Kérelemre induló jogorvoslati eljárások:

- a közigazgatási per,
- a fellebbezési eljárás.

Hivatalból induló jogorvoslati eljárások:

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

A jogorvoslatok tekintetében az Ákr. a Ket.-hez képest jelentős koncepcionális változást hozott, elsősorban a közigazgatási bírósági rendszer átalakításának köszönhetően.

Az Indokolás szerint a közigazgatási eljárásokra vonatkozó statisztika adatai azt mutatták, hogy az ügyfelek az ügyeknek csak elenyésző számában, átlagosan kevesebb, mint 0,5%-ban nyújtanak be fellebbezést, ugyanakkor az ügyek jelentős részében, mintegy 20%-ában bírói jogorvoslatot is kérnek az ügyfelek, így a megfellebbezett ügyek jelentős hányada bíróság elé kerül. Ennek eredményeként az Ákr. főszabálya teszi a bírósághoz való közvetlen fordulás lehetőségét és csak kivételes esetekben teszi lehetővé a közigazgatási pert megelőzően a fellebbezést.

5.9.1. A KÉRELEMRE INDULÓ JOGORVOSLATOK

Az Ákr. teljesen átalakítva a jogorvoslat szabályait **megszüntet két korábbi, a Ket.-ben nevesített kérelemre induló jogorvoslati formát, az újrafelvételi eljárást, illetve az Alkotmánybíróság határozata alapján folytatott eljárást.**

Az újrafelvételi eljárásra vonatkozó rendelkezések elhagyásának oka az Indokolás szerint, hogy a jogintézmény nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, a statisztikai adatok azt mutatják, hogy valójában a gyakorlatban nem alkalmazzák.

Az Alkotmánybíróság határozata alapján folytatott eljárás szabályozása pedig okafogyottá vált, hiszen az Ákr. orvosolta az egyezség kapcsán korábban fennálló jogorvoslati hiányosságokat

Az alábbiakban áttekintjük a kérelemre induló jogorvoslati formák szabályait, különös tekintettel a közigazgatási per legfontosabb szabályait.

a) A közigazgatási per

Magyarországon a közigazgatási bíróság nem előzmény nélküli jogintézmény: 1897-től 1949-ig az 1896. évi XXVI. törvénycikk alapján önálló Közigazgatási Bíróság működött, amely olyan egyfokú bírósággént járt el, amely csak bizonyos, a rá vonatkozó törvényben taxatív felsorolt jogvitás ügyekben járhatott el. 1949-ben a Közigazgatási Bíróság megszüntetésre került sor. Az 1957-es Et. lehetővé tette az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadhatóságát, de csak igen szűk körben. A Pp. 1973-as módosítása aztán a Pp. XX. fejezetében helyezte el a közigazgatási per szabályait. Azóta a Pp. XX. fejezete többször módosult, kialakult a közigazgatási nemperes eljárások kategóriája és számos ágazati törvény is megállapított a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó szabályokat.

A közigazgatási hatósági eljárásjog új törvénye, az Ákr. számos ponton érinti a közigazgatási bíráskodást, ezért a jogalkotó az Ákr. és az új közigazgatási perrendtartás kidolgozását párhuzamosan végezte el.

A Kormány a közigazgatási perrendtartás kodifikációjáról szóló 1011/2015. (I. 22.) Korm. határozatában felhatalmazást adott a közigazgatási perrendtartás koncepciójának kidolgozására. A jogszabály kidolgozását megelőzően sor került a közigazgatási perjog egész normaanyagának, így a polgári perrendtartás szabályainak és a különböző ágazati jogszabályok sokaságának átfogó elemzésére, valamint a hozzájuk kapcsolódó bírói gyakorlat és kúriai joggyakorlat-elemző csoporti vélemények vizsgálatára. Része volt az elméleti alapozásnak több európai állam perjogi törvényének tanulmányozása, a kodifikáció során irányadó európai joganyag és a megszívlelendő ajánlások számbavétele és végül, de nem utolsónak a magyar közigazgatási perjogi hagyományok, első sorban az 1896. évi XXVI. törvénycikk szabályainak felelevenítése.²⁶⁰

A közigazgatási per részletszabályait a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) és az Ákr. szabályainak kialakításakor az Indokolás szerint a jogalkotó a közigazgatási szervezeten kívüli eljárási típust, a közigazgatási pert tartja követendőnek a közigazgatási szervezeten belüli jogorvoslat, a fellebbezés általános jogorvoslati eszköz szerepe helyett. Az eljárási szabályok egyik fő célja a végleges döntés meghozatalának, kikényszerítésének elősegítése (biztosítása). Így kiemelkedő szereppel rendelkezik **az anyagi jogerő intézménye**, amely a döntést megváltoztathatatlaná teszi, azt véglegesen lezárja. A törvény szem előtt tartja a közigazgatási

²⁶⁰ Lásd: Jelentés a közigazgatási perrendtartás előkészítésének koncepciójáról. In.: www.kormany.hu (2017. június 4.)

ügyek végleges rendezésének elsődleges kívánalmát, így a jogorvoslati rendszer kialakítása során a döntések ellen igénybe vehető jogorvoslati eszköztárat az anyagi jogerő mielőbbi beálltához igazítja.

Az Indokolás szerint mindezekre figyelemmel a jogorvoslati alapmodell három elemből áll:

- közigazgatási (elsőfokú) eljárás,
- elsőfokú közigazgatási bírósági eljárás, valamint
- kivételes jelleggel a másodfokú közigazgatási bírósági eljárás.

A Kp.-hez fűzött miniszteri indokolás (Kp.-Indokolás) szerint a kodifikációs munka vezérfonala a hatékony jogvédelem elvének minél szélesebb körű érvényre juttatása volt. Ez jelenti egyrészt a jogvédelem hézagmentességének biztosítását, tehát azt, hogy a közigazgatás által okozott jogsérelmek a közigazgatás cselekvésének formájától függetlenül bíróság elé vihetők legyenek, és hogy e cselekvések törvényességének vizsgálatához igazodó eljárási szabályok kerüljenek kialakításra. A jogvédelem hatékonyságához szükség van a fegyveregyenlőséget megteremtő szabályokra is, számos esetben a felek jogait és kötelezettségeit, és ezzel összefüggésben a bíróság szerepét a polgári perjogtól eltérően szükséges meghatározni. A Kp.-Indokolás azt is kiemeli, hogy a Kp. megalkotása során szem előtt tartották annak igényét is, hogy olyan szabályokra van szükség, amelyek minél koncentráltabb pervitelt tesznek lehetővé, és minél több lehetőséget adnak a bíróság általi végérvényes rendezésre. Azzal, hogy a közigazgatási perjogi szabályok egy kódexben, egységesítve kerüljenek szabályozásra, egy olyan perjogi rendszer kialakítására kerül sor, amelyben többféle korábbi pertípus kerül intézményesítésre. A polgári perrendtartás által jelenleg is szabályozott, az egyedi határozatok vizsgálatára irányuló megtámadási perek mellett a perrendtartás tartalmaz külön fejezetekben rendezetten perjogi szabályokat a mulasztási perekre, közttestületi felügyeleti perekre vagy a marasztalási perekre. Az egyik legfontosabb változás, hogy **a közigazgatási nemperes eljárások** kategóriáját a perrendtartásban az egyszerűsített perek, illetve egyéb különös bírósági eljárások szabályai váltják fel.

A közigazgatási per részletszabályait a Kp. határozza meg, ezért az Ákr.-ben csak a per általános szabályait határozza meg: **a közigazgatási per lehetősége** kapcsán az Ákr. akként rendelkezik, hogy **a per megindítására jogosult:**

- **az ügyfél** – az önálló jogorvoslattal nem támadható végzések kivételével – a véglegessé vált döntés ellen közigazgatási pert indíthat. Fellebbezéssel támadható döntés esetén közigazgatási per akkor indítható, ha az arra jogosultak valamelyike fellebbezett és a fellebbezést elbírálták;
- emellett a jogsértés megszüntetésére felszólító **ügyészi felhívásban** megállapított határidő eredménytelenül eltelt, az ügyész közigazgatási pert indíthat a hatóság véglegessé vált döntése ellen, vagy a hatóság eljárási kötelezettségének elmulasztása esetén a hatóság eljárásra kötelezése iránt.

A döntés módosítása vagy visszavonása a keresetlevél alapján azt jelenti, hogy:

- ha a keresetlevél alapján a hatóság megállapítja, hogy döntése **jogszabályt sért**, azt módosítja vagy visszavonja;
- ha a keresetlevélben foglaltakkal egyetért és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, a hatóság **a nem jogszabálysértő** döntést is visszavonhatja, illetve a keresetlevélben foglaltaknak megfelelően módosíthatja;
- ha a szakhatóság a keresetlevél alapján módosítja állásfoglalását, a hatóság a döntését ennek megfelelően módosítja vagy visszavonja.

A döntést visszavonni, módosítani egy ízben lehet.

A 2018. január 1-jén hatályba lépő Kp. szerint a **bíróság feladata**, hogy eljárásával a közigazgatási tevékenységgel megvalósított jogsértéssel szemben – erre irányuló megalapozott kérelem esetén – hatékony jogvédelmet biztosítson.

Az alábbiakban áttekintjük a közigazgatási perek legfontosabb szabályait.

Ha a Kp. eltérően nem rendelkezik, a bíróság a közigazgatási jogvitát a kereseti kérelem, a felek által előterjesztett kérelmek és jognyilatkozatok keretei között bírálja el.

A **közigazgatási jogvita** tárgya a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező cselekményének, vagy a cselekmény elmulasztásának jogszerűsége. A Kp. szerint tehát nem csak a hatósági természetű, hanem egyéb jogviták is a bíróság hatáskörébe tartoznak.

Közigazgatási cselekménynek minősül:

- az egyedi döntés;
- az egyedi ügyben alkalmazandó – a jogalkotásról szóló törvény hatálya alá nem tartozó – általános hatályú rendelkezés;
- a közigazgatási szerződés.

A Kp.-hez fűzött miniszteri indokolás szerint a közigazgatási tevékenység fogalma a perrendtartás egyik központi eleme, amelyen keresztül a bírói utat megnyitja. A közigazgatási tevékenységnek három fogalmi eleme van: az első az, hogy a tevékenységet közigazgatási szerv végzi. A második fogalmi elem a tevékenység közigazgatási jog általi szabályozottsága: ez teszi egyértelművé, hogy a közigazgatási szervek más jogágak (pl. polgári jog, büntető eljárási jog vagy büntetés-végrehajtási jog, nemzetközi jog) területére tartozó cselekményei nem tartoznak e körbe. A harmadik fogalmi elem, hogy a közigazgatási tevékenység lehet egyrészt tevőleges, ez a közigazgatási cselekmény, de megvalósulhat mulasztással is, amikor a közigazgatási szerv a jogszabály által előírt cselekmény megvalósításáról nem gondoskodik.

A közigazgatási cselekmény általános fogalma alapján nemcsak közigazgatási határozatok és azok meghozatalának elmulasztása, hanem olyan egyéb tevékenységek törvényességével kapcsolatos viták is bíróság elé vihetők, mint például az általános hatályú rendelkezések.

A perrendtartás a korábbi szabályozás alapján kialakult jogalkalmazói gyakorlat folytonossága érdekében tovább használja a közigazgatási határozat fogalmát, amely a közigazgatási bírói út eddigi biztosításának központi fogalma volt: a hatósági határozatok és végzések mellett az önkormányzat képviselőtestületének és szerveinek egyéb döntéseit, illetve azokat az egyéb, közigazgatási határozatnak minősített döntéseket, amelyekkel szemben külön jogszabályok eddig is közigazgatási bírói utat biztosítottak.

A **közigazgatási ügyben eljáró bíróságok** a Kp. szerint az alábbiak:

Elsőfokon ítélik:

- a közigazgatási kollégiummal működő törvényszék,
- törvényben meghatározott esetben a Kúria.

Másodfokon ítélik a Kúria.

Felülvizsgálati ügyekben a Kúria jár el.

A **törvényszék hatáskörébe** azok a közigazgatási perek és egyéb közigazgatási bírósági eljárások tartoznak, amelyek elbírálását törvény nem utalja a Kúria hatáskörébe.

Ha más bíróság kizárólagos illetékessége megállapítva nincs, a perre az a bíróság illetékes, amelynek illetékességi területén a per tárgyává tett közigazgatási tevékenység megvalósult.

A pert **keresetlevéllel kell megindítani** és ahhoz csatolni kell azt az okiratot vagy annak másolatát,

- amelyre a felperes bizonyítékként hivatkozik,
- amely a képviselővel való eljárás esetén a képviselői jogosultságot igazolja, illetve
- amely a bíróság által hivatalból figyelembe veendő tény igazolásához szükséges.

A keresetlevelet a benyújtástól számított harminc napon belül kell az ügy irataival együtt a **hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bírósághoz továbbítani**. Többfokú közigazgatási eljárásban hozott cselekmény esetében az elsőfokon eljáró közigazgatási szerv a keresetlevelet a benyújtástól számított tizenöt napon belül az ügy irataival együtt felterjeszti a másodfokon eljáró közigazgatási szervhez, amely azokat a benyújtástól számított harminc napon belül továbbítja a bírósághoz.

A közigazgatási szerv az ügy iratait továbbítás helyett a bíróság számára elektronikusan hozzáférhetővé teszi, ha az ehhez szükséges informatikai feltételek rendelkezésre állnak.

Fontos kiemelni, hogy a közigazgatási szerv a hozzá elkészített benyújtott keresetlevelet akkor is köteles a bírósághoz továbbítani, ha a fél igazolási kérelmet nem terjesztett elő.

Ha a felperes a keresetlevelet a bírósághoz arra való hivatkozással nyújtja be késedelmesen, hogy azt a közigazgatási szervhez a Kp. rendelkezéseinek megfelelően benyújtotta, de a keresetlevél és az ügy iratai a továbbításra nyitva álló határidőre figyelemmel a bírósághoz nem érkeztek meg, a bíróság a közigazgatási szervet a keresetlevél megküldésével egyidejűleg nyilatkozattételre hívja fel. A felperesnek ebben az esetben csatolnia kell a keresetlevél szabályszerű benyújtását igazoló okiratot vagy annak másolatát.

Amennyiben a közigazgatási szerv a keresetlevél felterjesztésére, illetve továbbítására vonatkozó kötelezettségének nem tett eleget, a bíróság – pénzbírság kiszabása mellett – kötelezi a közigazgatási szervet az ügy iratainak felterjesztésére, illetve továbbítására.

Ha a keresetlevelet törvény rendelkezése alapján a bíróságnál kell benyújtani, a bíróság a keresetlevelet annak vizsgálatát követően haladéktalanul közli az elsőfokon eljáró, illetve a mulasztó közigazgatási szervvel.

A keresetlevelet határidőben benyújtottnak kell tekinteni, ha azt a jogi képviselő nélkül eljáró felperes – határidőn belül – tévesen a közigazgatási szervnél vagy a jogorvoslati szervnél nyújtja be. A tévesen benyújtott keresetlevelet haladéktalanul meg kell küldeni a bíróságnak.

A **védírat** az alperesnek a keresetlevélben foglaltakra tett nyilatkozata, amely vagy a keresetlevél visszautasítására irányul, vagy érdemi védekezést tartalmaz. A védíratban elő kell adni az annak alapjául szolgáló tényeket és ezek bizonyítékait.

A tanácsulást a keresetlevél bíróságra érkezéstől számított tizenöt napon belül kell megtartani. A bíróság a tárgyalás előkészítése, valamint az eljárás észszerű időn belüli lefolytatása céljából minden szükséges intézkedést megtesz annak érdekében, hogy **a per lehetőleg egy tárgyaláson érdemben elbírálgatható legyen**. Az intézkedésnek a tárgyalás kitűzése előtt, szükség esetén az eljárás során bármikor helye van.

A Kp. Indokolás szerint a **mintaper** új elem a közigazgatási perjogban, tulajdonképpen egy speciális felfüggesztési ok is. A rendelkezés célja az olyan jogviták gyorsabb kezelése, ahol azonos ténybeli alapon, azonos jogi helyzet mellett kell a bíróságnak számos ügyben párhuzamosan döntést hozni, és ennek érdekében tartalmilag szinte azonos eljárási cselekményeket megtenni. Az ilyen

eljárások gyorsabb elbírálása érdekében a perrendtartás lehetőséget ad a bírónak arra, hogy egy eljárást annak mintaperré minősítése révén, mintegy előzetesen lefolytasson, és az ott nyert bizonyítékokat és jogértelmezési eredményt a többi eljárásban felhasználva döntsön.

Természetesen erre csak a többi, a mintaper idejére felfüggesztett eljárás résztvevőinek nyilatkozattételi jogát nem sértve kerülhet sor.

A bíróság

- bizonyítást rendelhet el,
- iratokat szerezhethet be más bíróságtól vagy hatóságtól,
- elrendelheti a felek meghallgatását,
- a felek között egyezség létrehozását kísérelheti meg.

A bíróság legkésőbb a keresetlevélnek a bírósághoz való érkezését követő harminc napon belül intézkedik a **tárgyalási határnap kitűzéséről**. Az első tárgyalást úgy kell kitűzni, hogy az a keresetlevélnek a bírósághoz való érkezését követő hatvan napon belül megtartható legyen. Ha a keresetlevél csak a bíróság intézkedése alapján válik alkalmassá a tárgyalás kitűzésére, a tárgyalás megtartására előírt határidő kezdő időpontját ettől az időponttól kell számítani.

A tárgyalást – törvény eltérő rendelkezésének hiányában – a bíróság hivatalos helyiségébe kell kitűzni, de fontos okból a tárgyalás más helyre is kitűzhető. Az első tárgyalást úgy kell kitűzni, hogy a védirat felperessel történő közlése a tárgyalás napját legalább tizenöt nappal megelőzze. A tárgyalási időközt a bíróság sürgős esetben lerövidítheti.

A tárgyalást az elnök vezeti. Az elnök:

- ügyel a tárgyalás méltóságára és rendjére,
- felhívja a figyelmet a tényelőadások tisztázatlanságára, azok értelmezésére, kiegészítésére, és az ellentmondások feloldására,
- ügyel arra, hogy a felek és az érdekeltak a tényállításaikat, nyilatkozataikat és bizonyítási indítványukat időben terjesszék elő,
- a jogvita ténybeli és jogi vonatkozásait a felekkel megtárgyalja,
- tájékoztatja a feleket a köztudomásúként ismert, valamint a bíróság hivatalos tudomásának körébe tartozó, az ügy szempontjából lényeges tényekről,
- meghatározza a bizonyítási cselekmények, valamint a felek meghallgatásának sorrendjét, továbbá elsőként tehet fel kérdést a tanúnak és a szakértőnek,
- a tárgyalás során bármikor szót adhat az eljáró tanács tagjainak.

A tárgyalás megnyitása után az elnök vagy az általa kijelölt bíró ismerteti a keresetlevelet, a védiratot, valamint a feleknek a tárgyalást megelőzően előterjesztett nyilatkozatait, továbbá a szükséges mértékben az ügy iratait. Az ismertetés után a felek az elhangzottakra észrevételt tehetnek, további ismertetést kérhetnek, saját beadványaikat ismertethetik, kérelmeiket, nyilatkozataikat kiegészíthetik.

A felek a tárgyaláson szóban nyilatkozhatnak. A bíróság a szóbeli nyilatkozat előterjesztésére az ügy körülményei alapján észszerű időkeretet állapíthat meg. Ha a jogvita tárgya és körülményei ezt lehetővé teszik, a felek nyilatkozatait követően a bíróság a felek között egyezség létrehozását kíséri meg, feltéve, hogy valamennyi fél és érdekelt jelen van vagy ahhoz előzetesen hozzájárult.

Ha a per a határozathozatalra megérett, a bíróság figyelmezteti a feleket, hogy összefoglaló nyilatkozataik megtételét követően a tárgyalást berekeszti.

Érdemes utalnunk ugyanakkor arra is, hogy ha egyik fél sem kérte tárgyalás tartását, és azt a bíróság sem tartja szükségesnek, a **bíróság az ügy érdemében tárgyaláson kívül határoz.**

Tárgyalás tartását a felperes a keresetlevélben, az alperes a védíratban kérheti. Tárgyalás tartása a perbelépési kérelemben, illetve a perbevonásától vagy a perbeállítástól számított tizenöt napon belül is kérhető.

Nem lehet ugyanakkor a pert tárgyaláson kívül elbírálni, ha – az okirati bizonyítást ide nem értve – bizonyítást kell folytatni. Ha a bizonyítás lefolytatásának szükségessége a tárgyaláson kívüli elbírálás során merül fel, a per elbírálására a bíróság tárgyalást tűz ki.

A per tárgyaláson kívül történő elbírálása esetén a bíróság a védírat közlésével egyidejűleg a felek számára beadványaik benyújtására – tizenöt napnál nem rövidebb – határidőt állapít meg. Az e beadványokra adandó válaszok és egyéb beadványok benyújtására a bíróság tizenöt napnál nem rövidebb határidőt állapíthat meg, azzal, hogy arra lehetőleg az első tárgyalás kitűzésére irányadó határidőn belül sor kerüljön.

A bíróság törvény eltérő rendelkezésének hiányában **egyszerűsített perben** jár el

- a hatósági igazolvánnyal, a hatósági bizonyítvánnyal, valamint
- az ingatlan-nyilvántartás kivételével a hatósági nyilvántartás vezetésével kapcsolatos perben,
- járulékos közigazgatási cselekménnyel kapcsolatos perben, valamint
- a felosztás kivételével a gyülekezési joggal kapcsolatos perben.

A bíróság **a per érdemében ítélettel, a per során felmerült minden más kérdésben végzéssel** dönt.

A bíróság egyes kereseti kérelmekről vagy a kereseti kérelemnek önállóan elbírálható egyes részeiről részítélettel is határozhat, ha ebben a vonatkozásban további tárgyalásra nincs szükség.

A bíróság **a keresetet elutasítja**, ha

- a kereset alaptalan,
- a felperes jogának vagy jogos érdekének közvetlen sérelme nem állapítható meg,
- olyan eljárási szabályszegés történt, amelynek az ügy érdemi elbírálására lényeges kihatása nem volt.

Ha a bíróság a jogsértést – a kereset alapján vagy hivatalból – megállapítja,

- **a közigazgatási cselekményt megváltoztatja, megsemmisíti, hatályon kívül helyezi, illetve az általános hatályú rendelkezésnek az ügyben való alkalmazását kizárja,**
- **szükség esetén a közigazgatási cselekmény megsemmisítése, hatályon kívül helyezése, illetve az általános hatályú rendelkezés ügyben való alkalmazásának kizárása mellett a közigazgatási szervet új eljárásra kötelezi,**
- **a közigazgatási szervet marasztalja.**

A bíróság ezeket a jogkövetkezményeket együttesen is alkalmazhatja. Törvény más jogkövetkezmény alkalmazását is előírhatja.

A bíróság a jogsértő közigazgatási cselekményt **megváltoztathatja**, ha az ügy természete azt megengedi, a tényállás megfelelően tisztázott, és a rendelkezésre álló adatok alapján a jogvita véglegesen eldönthető, és a közigazgatási cselekmény többfokú közigazgatási eljárásban valósult meg, vagy a megváltoztatást egyfokú közigazgatási eljárásban megvalósított közigazgatási cselekmény esetén – bizonyos kivételekkel - törvény lehetővé teszi.

Ha az ügy természete azt megengedi, a bíróság – bizonyos kivételekkel – emellett a közigazgatási cselekményt akkor is megváltoztatja, ha a megismételt eljárásban a közigazgatási szerv – azonos jogi vagy tényhelyzet alapján – a bíróság jogerős ítéletével ellentétes cselekményt tett.

Nincs helye megváltoztatásnak:

- méltányossági jogkörben hozott közigazgatási cselekmény esetén,
- mérlegelési jogkör gyakorlásán alapuló, a költségvetést érintő kifizetésre vonatkozó közigazgatási cselekmény esetén, vagy – ha azt törvény kizárja.

A bíróság a közigazgatási cselekményt – a közlésére visszamenőleges hatállyal – **megsemmisíti**, ha:

- a közigazgatási cselekmény semmis vagy jogszabályban meghatározott okból érvénytelen, vagy olyan lényeges alaki hiányosságban szenved, amely miatt nem létezőnek kell tekinteni,
- a megelőző eljárás lényeges szabályainak megszegésével okozott jogsérelem a perben nem orvosolható, vagy
- a közigazgatási szerv cselekményét kizárólag az ügyben nem alkalmazható jogszabályi rendelkezésre alapította,
- a közigazgatási cselekmény megváltoztatásának nincs helye.

Ha a közérdek védelme, a jogbiztonság vagy az ítélettel érintett személyek különösen fontos érdeke indokolja, a bíróság a közigazgatási cselekményt a hatályvesztés időpontjának pontos megjelölésével helyezi hatályon kívül.

A bíróság ítéletében a jogsértés tényét állapítja meg, ha megváltoztatás, megsemmisítés vagy marasztalás nem lehetséges, és a megállapításhoz a felperesnek vagy az érdekeltnek fontos érdeke fűződik, vagy a jogsérelem így elhárítható.

Ha a **közigazgatási szerződésre** – így a közigazgatási hatósági szerződésre – vonatkozó jogszabályok jogkövetkezményt nem állapítanak meg, a bíróság a jogsértés megállapítása esetén, az érdekelt felek jogos érdekeire, valamint a közfeladat ellátásának biztonságához és folyamatosságához fűződő közérdekre figyelemmel:

- a jogellenes közigazgatási szerződést vagy annak valamely kikötését hatályon kívül helyezi vagy megváltoztatja,
- a közigazgatási szerződést semmisségi ok fennállása miatt megsemmisíti, ha a szerződő közigazgatási szerv a közigazgatási szerződés megkötésére nem rendelkezett hatáskörrel, vagy a közigazgatási szerződést képviseleti joggal nem rendelkező személy írta alá,
- a közigazgatási szerződés jogszerűségének helyreállítására, a közigazgatási szerződés teljesítésére kötelez, vagy
- ha közigazgatási szerződéses jogviszonnyal összefüggésben okozott kár megtérítésére kötelez.

A bíróság a hatályon kívül helyezéssel érintett, azzal szorosan összefüggő szerződéses rendelkezést is hatályon kívül helyezhet.

A közigazgatási perben a bíróság döntéséhez **anyagi jogerőhatás fűződik**, vagyis a közigazgatási tevékenység jogszerűségének vizsgálata tárgyában hozott ítélet jogereje kizárja, hogy ugyanazon közigazgatási tevékenység jogszerűségének vizsgálatára a felek vagy az érdekeltek új keresetet indíthassanak vagy azt egyébként vitássá tehessek.

A bíróság határozatát teljesítési határidő hiányában a jogerőre emelkedését követő napon kell teljesíteni, és a jogerőre emelkedésétől kezdve végrehajtható. A bíróság határozatában teljesítési határidőt állapíthat meg, ebben az esetben a határozat a teljesítési határidő leteltétől kezdve végrehajtható. A határozatban foglaltak teljesítésére nyitva álló határidő a határozat jogerőre emelkedését követő napon kezdődik.

Ha törvény lehetővé teszi, **az elsőfokú ítélet ellen jogszabálysértésre, illetve a Kúriának a Bírósági Határozatok Gyűjteményében közzétett határozatától jogkérdésben való eltérésre hivatkozással fellebbezéssel élhet** a fél, az érdekelt, valamint a rendelkezés rá vonatkozó része ellen az, akire az ítélet rendelkezést tartalmaz. Fellebbezésnek van helye, ha a közigazgatási cselekményt megelőző eljárás nélkül valósították meg, valamint a törvény által meghatározott jogvitában.

Emellett a jogerős ítélet, továbbá a keresetlevelet visszautasító vagy az eljárást megszüntető jogerős végzés ellen jogszabálysértésre hivatkozással **felülvizsgálati kérelmet** terjeszthet elő a fél, az érdekelt, valamint a rendelkezés rá vonatkozó része ellen az, akire a határozat rendelkezést tartalmaz.

A felülvizsgálati kérelmet az elsőfokú határozatot hozó bíróságnál a jogerős határozat közlésétől számított harminc napon belül kell jogi képviselő útján benyújtani. A határidő elmulasztása miatt a határidő lejártát követő tizenöt napon belül van helye igazolásnak.

A Kúria a felülvizsgálati kérelmet akkor fogadja be, ha

- a) az ügy érdemére kiható jogszabálysértés vizsgálata
 - aa) a joggyakorlat egységének vagy továbbfejlesztésének biztosítása,
 - ab) a felvetett jogkérdés különleges súlya, illetve társadalmi jelentősége,
 - ac) az Európai Unió Bírósága előzetes döntéshozatali eljárásának szükségessége,
 - ad) a kérelmező alapvető eljárási jogának valószínűsíthető sérelme, vagy az ügy érdemére kiható egyéb eljárási szabályszegés, illetve
- b) a Kúria közzétett határozatától jogkérdésben való eltérés miatt indokolt.

A jogerős ítélet és az eljárást befejező érdemi határozat ellen a polgári perrendtartás szabályai szerint van helye **perújításnak**.

b) A fellebbezés

Ahogy említettük a Ket.-ben a legáltalánosabb jogorvoslati formáció a fellebbezés volt, azonban a szabályozás eredményeként nagyon sok fellebbezési kérelem érkezett a hatósághoz – tekintve, hogy azt sokáig egyáltalán nem kellett indokolni –, másfelől a fellebbezési eljárás szabályai lehetővé tették, hogy a másodfokú hatóság lényegében minden első fokon eszközölt eljárási cselekményt megismételjen, így aztán a fellebbezés kvázi az elsőfokú eljárás megismétlődésének és nem az elsőfokú eljárás és döntés tényleges revízióját jelentette.

Ennek eredményeként az Ákr. a közigazgatási pert tekinti fő jogorvoslati formának a jogorvoslati szakaszban és a fellebbezést csak kivételes esetben engedi meg, olyan esetekben, amelyek során a jogorvoslat hatékonyabban megvalósulhat egy nem bírósági eljárásban.

A **fellebbezés jogosultjai** tekintetében az Ákr. akként rendelkezik, hogy:

- az **ügyfél**, vagy
- **akire a döntés rendelkezést tartalmaz,**

az **elsőfokú döntés ellen** akkor fellebbezhet, ha azt **törvény kifejezetten megengedi**.

Ebből következően az Ákr.-ben a fellebbezés nem tekinthető általánosnak, arra ugyanis csak akkor kerülhet sor, ha:

- az Ákr. vagy
- ágazati törvény a fellebbezést kifejezetten megengedi.

Fellebbezésnek van helye az Ákr. értelmében, ha a határozatot:

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

Azonban a fenti esetekben **sincs helye fellebbezésnek**, ha törvény a fellebbezést kizárja.

Az Indokolás szerint a fellebbezés elvi alapját az jelenti, hogy akár a végzések, vagy a képviselő testület kivételével helyi önkormányzat szerve, például a jegyző által hozott egyes döntések esetén nem indokolt a jogorvoslat bírói útra terelése, hiszen a felettes szerv ezekben az ügyekben hatékonyabban tudja tisztázni a tényállást, így a bíróságok sem lesznek oly mértékben leterhelve, hogy az a munkájukat ellehetetlenítse. A jegyzők által hozott döntések esetén az teszi észszerűvé a fellebbezés főszabály szerinti lehetővé tételét, hogy az államigazgatási ügyek túlnyomó többsége az ilyen hatóságok előtt zajlik. Hasonlóképp a sommás eljárásban és automatikus döntéshozatali eljárásban hozott döntések esetén sem indokolt külön fellebbezés biztosítása, hiszen az elsőfokú eljárás szabályai közt rögzítésre kerül, hogy ilyen esetekben öt napon belül az ügyfél kérheti a teljes eljárás lefolytatását.

Abban az ügyben, amelyben a határozat fellebbezéssel támadható, az önálló jogorvoslattal támadható végzés ellen fellebbezésnek van helye.

A fentiekben foglalt esetekben **sincs helye fellebbezésnek**:

- ha az elsőfokú döntést – a központi hivatal kivételével – központi államigazgatási szerv vezetője hozta,
- ha a képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben hozott döntést,
- a másodfokú hatóság által hozott önállóan fellebbezhető végzés esetén,
- ha nincs kijelölt másodfokú hatóság,
- nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűvé nyilvánított ügyben, – ha a hatósági szerződés alapján végrehajtást rendeltek el.

Ha a hatóság a döntést nem nyilvánította azonnal végrehajthatónak, a fellebbezésnek **a döntés végrehajtására halasztó hatálya van**, vagyis ez azt jelenti, hogy ha fellebbezéssel éltek, nem kell megkezdeni a döntés végrehajtását. Ez alól természetesen vannak bizonyos kivételek:

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

A fellebbezés előterjesztésekor az alábbiakat kell szem előtt tartani:

- fellebbezni csak **a megtámadott döntésre vonatkozóan**, tartalmilag **azzal közvetlenül összefüggő okból**, illetve csak **a döntésből közvetlenül adódó jog- vagy érdeksérelemre hivatkozva lehet**;
- a fellebbezést **indokolni** kell;
- a fellebbezésben csak **olyan új tényre lehet hivatkozni**, amelyről az elsőfokú eljárásban az ügyfélnek nem volt tudomása, vagy arra önhibáján kívül eső ok miatt nem hivatkozott;
- a fellebbezést a döntés közlésétől számított **tizenöt napon belül az azt meghozó hatóság-nál** lehet előterjeszteni;

- a fellebbezésre jogosult a fellebbezési határidőn belül **a fellebbezési jogáról lemondhat**. A fellebbezési jogról történő lemondás nem vonható vissza, arra egyebekben a kérelemre vonatkozó szabályok az irányadók.²⁶¹

A fellebbezés alapján az elsőfokú hatóság az alábbi döntéseket hozhatja:

- ha a fellebbezés alapján a hatóság megállapítja, hogy döntése **jogszabályt sért**, azt módosítja vagy visszavonja;
- ha a fellebbezésben foglaltakkal egyetért, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, a hatóság a **nem jogszabálysértő döntését** is visszavonhatja, illetve a fellebbezésben foglaltaknak megfelelően módosíthatja;
- ha viszont a hatóság a megtámadott döntést nem vonja vissza, illetve a fellebbezésnek megfelelően azt nem módosítja, javítja vagy egészíti ki, a fellebbezést a hatóság az ügy összes iratával, a fellebbezési határidő leteltét követően **felterjeszti** a – jogszabályban kijelölt – másodfokú hatósághoz.

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

A másodfokú hatóság:

- **a döntést helybenhagyja,**
- **a fellebbezésben hivatkozott érdeksérelem miatt, vagy jogszabálysértés esetén azt megváltoztatja vagy megsemmisíti.**

Amennyiben olyan eset adódik, hogy a döntés meghozatalához nincs elég adat, vagy ha egyébként szükséges, a másodfokú hatóság tisztázza a tényállást és meghozza a döntést.

Természetesen az is előfordulhat, hogy valamennyi fellebbező visszavonta a fellebbezését, ilyenkor a másodfokú hatóság a fellebbezési eljárást megszünteti.

5.9.2. A HIVATALBÓL INDULÓ JOGORVOSLATOK

A hivatalbóli jogorvoslatok során az ügyféltől vagy más jogosulttól származó kérelem nélkül kerül sor a döntés felülvizsgálatára és reparálására. Az alábbiakban nevesített jogorvoslati formációknál más-más lesz az, aki ezt a reparációt megvalósítja.

a) A döntés módosítása vagy visszavonása

A döntés saját hatáskörben történő reparálásának eszköze a döntés módosítása, illetve visszavonása. Amennyiben ugyanis a hatóság megállapítja, hogy döntése jogszabályt sért és döntését módosítja vagy visszavonja.

Természetesen a döntés visszavonásának, módosításának is vannak bizonyos korlátai. Ezek az alábbiak szerint foglalhatók össze:

- ha a hatóság megállapítja, hogy a másodfokú hatóság, a felügyeleti szerv vagy a közigazgatási bíróság által el nem bírált döntése jogszabályt sért,

²⁶¹ Lásd: ehhez Szilvásy György Péter: *A közigazgatási hatósági eljárás. i.m.* 227–233.

- a döntését annak közlésétől – a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Szankciótv.) 5/A. §-ába ütköző esetben a büntetőügyben hozott határozat közlésétől – számított egy éven belül – legfeljebb egy ízben – módosítja vagy visszavonja.

Törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában a döntést a hatósági igazolványba és bizonyítványba felvett téves bejegyzés kivételével **nem lehet módosítani** vagy visszavonni, ha az jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot sértene.

b) A felügyeleti eljárás

A felügyeleti jogkör keretében a felügyeleti szerv hivatalból megvizsgálhatja az ügyben eljáró hatóság eljárását, illetve döntését, és ennek alapján

- **megteszi a szükséges intézkedést a jogszabálysértő mulasztás felszámolására,** illetve
- **gyakorolja a felügyeleti jogkört:** ha a hatóság döntése jogszabályt sért, a felügyeleti szerv legfeljebb **egy ízben** – a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény 5/A. §-ába ütköző esetben a büntetőügyben hozott határozat közlésétől számított egy éven belül, a (3) bekezdésben meghatározott időtartamon túl is – **azt megváltoztatja vagy megsemmisíti,** és szükség esetén a döntést hozó hatóságot **új eljárásra utasítja.**

A hatóság döntése nem változtatható meg és nem semmisíthető meg, ha

- azt a közigazgatási bíróság érdemben elbírált,
- semmisségi ok esetén az érvényesíthetőségi határidő eltelt,
- semmisségi ok hiányában az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértené, vagy
- a kötelezettséget megállapító döntés véglegessé válásától, vagy, ha az hosszabb, a teljesítési határidő utolsó napjától számított öt év eltelt.

Nagyon fontos kiemelni, hogy a felügyeleti eljárásban hozott döntés közigazgatási bíróság előtt megtámadható.

c) Az ügyészi felhívás és fellépés nyomán indított eljárás

Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (a továbbiakban: Ütv.) szerint²⁶² az ügyészség a közérdek védelme érdekében közreműködik annak biztosításában, hogy mindenki betartsa a törvényeket. A jogszabályok megsértése esetén fellép a törvényesség érdekében. Ha törvény másként nem rendelkezik, fellépésre akkor köteles, ha a törvénysértés megszüntetésére hivatott szerv az Alaptörvényben, valamint törvényben és más jogszabályban vagy közjogi szervezetszabályozó eszközben meghatározott kötelezettsége ellenére a szükséges intézkedést nem teszi meg, vagy ha a törvénysértésből eredő jogsérelem elhárítása érdekében azonnali ügyészi intézkedésre van szükség.

Ennek körében az ügyészség elősegíti azt is, hogy a hatósági jogkört gyakorló, illetve bíróságon kívüli jogvitát intéző szervek a jogszabályok rendelkezéseit megtartsák.

A **közérdekvédelmi feladatok** körében az ügyész ellenőrzi a közigazgatási hatóságok, valamint a bíróságon kívüli más jogalkalmazó szervek által hozott egyedi, bíróság által felül nem bírált jogerős vagy végrehajtható döntések, valamint hatósági intézkedések törvényességét.

²⁶² Lásd: az Ütv. 1. § (2) bekezdését.

Ha törvény másképp nem rendelkezik, az ügyész a közigazgatási hatósági döntés érdemére kiható törvénysértés esetén a jogerőre emelkedéstől, véglegessé válástól vagy a végrehajtás elrendelésétől számított legfeljebb egy éven belül, kötelezettséget megállapító, jogot elvonó vagy korlátozó döntés esetén a végrehajtáshoz való jog elévüléséig, követelés biztosítását vagy dolog zárlatát elrendelő döntéssel szemben mindaddig, amíg ez az állapot fennáll, **felhívással él** a törvénysértés megszüntetése érdekében.

Az ügyész a felhívásban indítványozhatja a törvénysértő döntés végrehajtásának felfüggesztését. A felhívás címzettje a végrehajtást a döntéséig köteles azonnal felfüggeszteni, és erről az ügyészt egyidejűleg tájékoztatni.

Az ügyész ilyenkor a felhívását a jogerős vagy a végleges hatósági döntést hozó szervhez nyújtja be. A felhívás eredménytelensége esetén az ügyész **az alapügyben hozott jogerős, végleges döntést támadhatja meg bíróság előtt**.

Az Ákr. szerint, ha az ügyész az ügyészségről szóló törvény alapján **felhívással él**, vagy sikertelen felhívás esetén **fellép**, a hatóság az ügyész által kifogásolt döntését korlátozás nélkül módosíthatja (megváltoztathatja), illetve visszavonhatja (megsemmisítheti) akkor is, ha a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó jogszabály ezt egyébként korlátozza, vagy nem teszi lehetővé.

Az egyes jogorvoslati formáknál említettük a **semmisség** jogintézményét is. A semmisség azt jelenti, hogy a döntés olyan súlyos hibában szenved, hogy azt nem lehet reparálni, így a döntést meg kell semmisíteni, vagyis olyan helyzetet kell teremteni, mintha a döntés meg sem született volna.

A jogorvoslatokra vonatkozó fejezetben szabályozott eljárások során a döntést meg kell semmisíteni, illetve vissza kell vonni, és szükség esetén új eljárást kell lefolytatni, ha

- az ideiglenes intézkedést kivéve az ügy nem tartozik az eljáró hatóság hatáskörébe,
- azt a szakhatóság kötelező megkeresése nélkül vagy a szakhatóság állásfoglalásának figyelmen kívül hagyásával hozták meg,
- a döntést hozó testületi szerv nem volt jogszabályszerűen megalakítva, nem volt határozatképes, vagy nem volt meg a döntéshez szükséges szavazati arány,
- annak tartalmát bűncselekmény befolyásolta, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetését jogerős ügydöntő határozat megállapította, vagy ilyen határozat meghozatalát nem a bizonyítottság hiánya zárja ki
- az ügyészség feltételes ügyészi felfüggesztést alkalmazott és annak tartama eredményesen telt el,
- a tartalma a közigazgatási bíróság adott ügyben hozott határozatával ellentétes,
- az eljárásba további ügyfél bevonásának lett volna helye, vagy
- valamely súlyos eljárási jogszabálysértést törvény semmisségi oknak minősít.

Ezeket a taxatív meghatározott feltételeket hívjuk **semmisségi okoknak**.²⁶³

A döntés **semmisségi ok esetén sem semmisíthető meg**, ha:

- az az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértené, és a döntés véglegessé válása óta három év eltelt,
- a kötelezettséget megállapító döntés véglegessé válásától, vagy ha az hosszabb, a teljesítési határidő utolsó napjától, a folyamatos kötelezettséget megállapító döntés esetén az utolsó teljesítéstől számított öt év eltelt, vagy
- ahhoz a mellőzött, vagy megkeresni elmulasztott szakhatóság hozzájárult.

²⁶³ Szilvássy György Péter: *A közigazgatási hatósági eljárás*. i.m. 255.

5.10. AZ ELJÁRÁSI KÖLTSÉG²⁶⁴

A közigazgatási hatósági eljárásban számos költség megfizetésének igénye felmerülhet. A Ket. a korábbiakban felsorolta az eljárási költségek fajtáit és megkülönböztetett általános és speciális eljárási költségeket. Az Ákr. azonban változtatott a szabályozás módszertanán és bár röviden meghatározza az eljárási költség fogalmát, nem tartalmaz taxatív felsorolást arra nézve, hogy milyen költségek tartoznak ebbe a körbe. Az Indokolás szerint ennek az oka, hogy a törvény, mint általános hatósági eljárásjogi kódex kizárólag az általánosítás megfelelő szintjén határozza meg az eljárási költségeket, míg az általános szabályokhoz képest ennél részletesebb meghatározás átláthatatlanná tenné a szabályozást. Éppen ezért az egyes, eljárási specialitásokhoz igazodó költségek megállapítása, kötelezően figyelembeveendő szempontok meghatározása a törvény végrehajtására kiadandó kormányrendelet feladata, hiszen az Ákr. alapján a Kormány felhatalmazást kapott az eljárási költségek körére, a költségmentesség megállapítására, valamint az iratbetekintéssel összefüggő költségtérítés mértékére és a költségek megfizetésére.

Az Ákr. alapján **eljárási költség** mindaz a költség, ami az eljárás során felmerül. Az eljárási költség tekintetében az Ákr. az alábbi kérdéseket szabályozza:

- az eljárási költség viselése,
- az eljárási költség előlegezése,
- döntés az eljárási költség viseléséről, illetve
- a költségmentesség.

a) Az eljárási költség viselése

Az eljárási költség viselésének általános szabályai szerint:

- ha törvény eltérően nem rendelkezik, az eljárás költségeit **az viseli, akinél azok felmerültek**,
- az eljárás **résztevője** viseli a jogellenes magatartásával okozott költségeket,
- az olyan eljárási költséget, **amelynek viselésére senki sem kötelezhető**, az eljáró hatóság viseli.

Az eljárási költség ügyfél általi viselése kapcsán kiemelendő, hogy:

- **több azonos érdekű ügyfél esetén** az ügyfelek egyetemlegesen felelősek az eljárási költség viseléséért,
- a **jogvítás eljárásban** a hatóság az eljárási költségek viselésére kötelezi a kérelem elutasítása esetén a kérelmező ügyfelet, illetve a kérelemnek helyt adó döntés esetén az ellenérdekű ügyfelet,
- ha a **határozat a kérelemnek részben ad helyt**, a hatóság az eljárási költség arányos viselésére kötelezi a kérelmező ügyfelet és az ellenérdekű ügyfelet.

Az eljárási költség **hatóság és az eljárásban részt vevő egyéb személy általi viselése** kapcsán az alábbi szabályok irányadók:

- a **megkeresett szerv** vagy személy eljárása során felmerült eljárási költséget a megkereső hatóság téríti meg,

²⁶⁴ Ld. részletesen ehhez: Vértessy László: Eljárási költség, az eljárási költség előlegezése és viselése. In.: Boros Anita – Darák Péter: *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest, NKE 2018. p. 271–281. https://akk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/%C3%81kr.%20tk._1.pdf (A letöltés ideje: 2018.07.10.).

- az eljáró hatóság viseli a **nyelvhasználat alapján** felmerült fordítási és tolmácsolási költséget, amennyiben a hatóság nem magyar állampolgár, a magyar nyelvet nem ismerő természetes személy ügyfél ügyében magyarországi tartózkodásának tartama alatt hivatalból indít azonnali eljárási cselekménnyel járó eljárást, vagy a természetes személy ügyfél azonnali jogvédelemért fordul a magyar hatósághoz, a hatóság gondoskodik arról, hogy az ügyfelet ne érje joghátrány a magyar nyelv ismeretének hiánya miatt.

b) Az eljárási költség előlegezése

Az eljárási költség előlegezésére vonatkozó általános szabályok szerint:

- **kérelemre indult eljárásban** az eljárási költséget – ha ágazati jogszabály másként nem rendelkezik – a kérelmező ügyfél előlegezi (több azonos érdekű ügyfél esetén az ügyfelek egyetemlegesen felelősek az eljárási költség előlegezéséért, de az ügyfél nem kötelezhető olyan eljárási költség előlegezésére, amelyet a díj tartalmaz);
- a **bizonyítási eljárással** járó költségeket a bizonyítást indítványozó fél előlegezi;
- a **rendőrség igénybevétele**vel kapcsolatos költséget az igénybevételt kérő hatóság előlegezi;
- a **hivatalból indult vagy folytatott eljárásban** az eljárási költséget – az ügyfél megjelenésével kapcsolatos költség, az ügyfél képviselőjében eljáró személy költsége, a nem hatóság által viselendő fordítási költség, és az ügyfél, valamint az eljárás egyéb résztvevője részéről felmerült levelezési, dokumentumtovábbítási költség kivételével – a hatóság előlegezi.

Az előlegezésről a hatóság a **költségek felmerülésekor dönt**, ha azonban a felmerülő költségek jelentősebb összeget érnek el, vagy más körülmény ezt indokoltá teszi, a hatóság elrendelheti, hogy az ügyfél a költségek fedezésére előreláthatóan szükséges összeget a hatóságnál előzetesen helyezze letétbe.

c) Döntés az eljárási költség viseléséről

Az eljárási költség viseléséről külön döntést kell hoznia a hatóságnak. Ilyenkor a hatóság:

- az eljárási költséget összegszerűen határozza meg,
 - dönt a költség viseléséről, dönt a megelőlegezett költség esetleges visszatérítéséről, – valamint az indokolatlanul magas eljárási költség helyett alacsonyabb összeget állapít meg.²⁶⁵
- Az eljárási költség összegét mindig az azt alátámasztó bizonyítékok figyelembevételével kell megállapítani.

d) A költségmentesség

Ágazati törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet meghatározhat olyan ügyfajtát, amelyben az ügyfelet eleve költségmentesség illeti meg.

Emellett a hatóság annak a **természetes személy ügyfélnek**, aki:

- kereseti, jövedelmi és vagyoni viszonyai miatt az eljárási költséget vagy egy részét nem képes viselni,
- jogai érvényesítésének megkönnyítésére, vagy
- törvényben meghatározott más fontos okból költségmentességet engedélyezhet.

²⁶⁵ Lásd: ehhez: Szilvássy György Péter: *A közigazgatási hatósági eljárás*. i.m. 272–275.

A költségmentesség az eljárási költség **előlegezése és viselése alóli teljes vagy részleges** mentességet jelent.

A költségmentesség a kérelem előterjesztésétől kezdve az eljárás egész tartamára és a végrehajtási eljárásra terjed ki. A hatóság előlegezi az ügyfél első alkalommal előterjesztett költségmentesség iránti kérelme benyújtásától az arról szóló döntés véglegessé válásáig terjedő időszakban felmerült olyan eljárási költséget, amelynek előlegezése az ügyfelet terhelné.

A költségmentességet engedélyező, a költségmentesség módosításáról és visszavonásáról szóló végzést a hatóság közli az eljárásban részt vevő olyan hatóságokkal is, amelyek eljárása illeték- vagy díjfizetési kötelezettség alá esik.

5.11. A VÉGREHAJTÁS²⁶⁶

A közigazgatási eljárás utolsó, **eshetőlegesen szakasza a végrehajtás**. A végrehajtás azonban nem minden esetben kerül megindításra, hiszen a közigazgatási hatósági eljárás egyik alapelve a jóhiszeműség, mely az eljárás valamennyi szereplője tekintetében egy elvárható eljárási normarendszer betartását feltételezi.²⁶⁷

A végrehajtási szakasz szabályozását tekintve a jogalkotó nem kizárólag egy jogszabály, jelen esetben az Ákr. szabályaira hagyatkozik, hanem a végrehajtási eljárás során a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: **Vht.**) bizonyos szabályai is alkalmazandók.

Az Indokolás szerint a jogalkotó mérlegelte a közigazgatási végrehajtás gyakorlatának tapasztalatait és megállapította, hogy a törvénynek nem indokolt részletes végrehajtási szabályokat megállapítania, hanem a bírósági végrehajtásról szóló törvény rendszerébe szükséges átemelni a végrehajtás szabályozását.

Ennek megfelelően a végrehajtás általános szabályai kapcsán **az Ákr. és a Vht. egymáshoz való viszonyát** tekintve az Ákr. akként rendelkezik, hogy

- Az Ákr. rendelkezéseit a végrehajtási eljárásban az Ákr. végrehajtásra vonatkozó fejezetében foglalt eltérésekkel kell alkalmazni;
- az Ákr. eltérő rendelkezése hiányában a Vht.-t kell alkalmazni;
- ha a végrehajtást az állami adóhatóság fogatosítja, eljárására az Ákr. végrehajtásra vonatkozó rendelkezéseit nem kell alkalmazni:
 - ha az Ákr. végrehajtásra vonatkozó fejezete másként nem rendelkezik, ahol
 - a Vht. bíróságot említ, azon végrehajtást elrendelő hatóságot,
 - végrehajtót említ, azon végrehajtást fogatosító szervet,
 - végrehajtható okiratot említ, azon végrehajtható döntést,
 - adóst említ, azon kötelezettet kell érteni,
 - a Vht. végrehajtói letéti számlára teljesítésről rendelkezik, a végrehajtást a fogatosító szerv számlájára kell teljesíteni;
- a végrehajtási eljárás során felmerülő költségek előlegezésére és viselésére, valamint a végrehajtási eljárásban eljárási bírság kiszabására az Ákr. rendelkezéseit kell alkalmazni;

²⁶⁶ Ld. részletesen ehhez: Balla Zoltán: A végrehajtási eljárás. In.: Boros Anita – Darák Péter: *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest, NKE 2018. p. 282–291. https://akk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/%C3%81kr.%20tk._1.pdf (A letöltés ideje: 2018.07.10.).

²⁶⁷ Boros Anita: *A közigazgatási hatósági eljárás kézikönyve*. i.m. X. fejezet.

- a végrehajtást foganatosító szerv eljárása miatt a végrehajtási kifogást a felügyeleti szerve, ennek hiányában a közigazgatási bíróság bírálja el;
- a Vht. ingó és ingatlan elektronikus árverésére vonatkozó rendelkezéseit akkor kell alkalmazni, ha önálló bírósági végrehajtó foganatosítja a végrehajtást.

A két törvény szabályainak egymáshoz való viszonya tekintetében **a Vht. is** tartalmaz rendelkezéseket:

- ha törvény másképpen nem rendelkezik, a bírósági végrehajtás szabályai irányadók a közigazgatási végrehajtás során foganatosított ingó- és ingatlan-végrehajtás esetén is;
- ha ingóságot (követelést, jogot) vagy ingatlant bírósági és közigazgatási végrehajtás során egyaránt lefoglaltak, az eljárást bírósági végrehajtás útján, a Vht. szerint kell tovább folytatni;
- ha a közigazgatási végrehajtást törvény rendelkezése alapján bírósági végrehajtó foganatosítja, a végrehajtás a közigazgatási végrehajtás alapjául szolgáló végrehajtható okirat alapján folytatódik. Ha a közigazgatási végrehajtást bírósági végrehajtás útján kell folytatni, a követelés jogosultjára a hivatkozott törvénynek a végrehajtást kérelmezőre vonatkozó szabályait kell megfelelően alkalmazni, a követelés jogosultját azonban a közigazgatási végrehajtásra irányadó szabályok szerinti jogok is megilletik.

A Vht. szerint a végrehajtás során állami kényszerrel is el kell érni, hogy a pénzfizetésre, illetőleg az egyéb magatartásra kötelezett teljesítse a kötelezettségét.

Az állami kényszer elsősorban a kötelezett vagyoni jogait korlátozhatja, kivételesen az kötelezett személyiségi jogait is érintheti.

A végrehajtásnak **vannak bizonyos előfeltételei:**²⁶⁸

a) Szükséges egy **végleges, kötelezettséget megállapító** döntés:

A közigazgatási hatóság döntések különböző típusúak lehetnek, azonban a legtöbb döntés vagy valamilyen jogot, jogosultságot keletkeztet az ügyfélre nézve, vagy valamilyen jogot von el, korlátoz, vagy éppen valamilyen kötelezettséget ír elő. A döntések ily módon történő csoportosítása különös jelentőséggel bír a végrehajtási szakaszban, illetve abban is, hogy a végrehajtásra egyáltalán sor kerülhet-e. A jogosító döntéseket az ügyfelek többsége teljesíti, ha pedig nem teszi, nincs mód arra, hogy a hatóság a hatósági döntésben megfogalmazottakat „kikényszerítse”, hiszen az nem lenne összeegyeztethető a jogállamiság követelményével. Másként alakul a kötelezettséget, vagy jogelvonást, jogkorlátozást megfogalmazó döntések végrehajtása. Ahogyan a korábbiakban említettük, a hatóság feladata nem ér véget a döntés meghozatalával, annak tényleges realizálódását is figyelemmel kell kísérnie és amennyiben valamilyen oknál fogva a döntés végrehajtása elmarad, a jogszabályok által biztosított eszközrendszer igénybe vételével, ha szükséges „ki kell kényszerítenie” a hatósági döntésben megfogalmazott állami akarat érvényre juttatását.

Az Indokolás szerint az Ákr. szakít a részletező, minden esetet nevesítő szabályozási gyakorlattal, amely azt eredményezte, hogy bár a Ket. hatályba lépése óta időről-időre bővült a végrehajtható döntések köre, a jogalkalmazás mégis rendszeresen elbizonytalanodott a konkrét döntése végrehajthatóságát vizsgálva. Erre figyelemmel a törvény egy generálklauzulát határoz meg, amely szerint a végrehajtás feltétele, hogy az ügyfél a hatóság végleges

²⁶⁸ Lásd: ehhez: Szilvássy György Péter: *A közigazgatási hatósági eljárás*. i.m. 256–258.

döntésének nem tesz eleget. E rendelkezés a maga egyszerű, és könnyen érthető formájából okszerűen következik, hogy a végrehajthatóság feltétele a kötelezett (önkéntes) teljesítésének elmaradása. A kötelezett teljesítésének elmaradása pedig mindazt a mulasztást, vagy cselekvést jelenti, amely a döntés rendelkező részében meghatározott kötelezettséget megszegi. Indokolatlan ennek valamennyi lehetséges esetét (határidő, vagy hatánap elmulasztása, tartózkodásra kötelezés megsértése stb.) tételezni.

Ahogy arról a korábbiakban is szóltunk a **hatóság döntése végleges**, ha azt a hatóság már nem változtathatja meg. A véglegesség a döntés közlésével áll be.

Ha az adott ügytípusban törvény megengedi a fellebbezést, a hatóság döntése véglegessé válik, 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, a másodfokú döntés közlésével.

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

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

A fellebbezési eljárás megszüntetése esetén a hatóság fellebbezéssel támadható elsőfokú döntése a fellebbezési eljárás megszüntetéséről szóló végzés véglegessé válásának napján válik véglegessé.

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.
- az önkéntes teljesítés elmaradása: amennyiben a hatóság döntésében foglalt kötelezettségeket a kötelezett határidőben nem teljesíti.

b) A végrehajtási igény elévülése még nem következett be:

Az **elévülés** az idő múlásához kapcsolódó jogkövetkezmény:²⁶⁹ annak elteltével a közigazgatási hatóság döntésében megfogalmazott igény már nem kényszeríthető ki.

Az Alaptörvény B) cikkében megfogalmazott jogállamiság elvéből fakadó követelmény, hogy a végrehajtható döntésben megállapított kötelezettség teljesítésének kikényszerítésének törvényben meghatározott időbeli korlátja is legyen. Az Indokolás szerint annak érdekében, hogy a végrehajtásban résztvevő szerveket ösztönözze az aktívabb fellépésére, a

²⁶⁹ Lásd: ehhez: Bíró György: *Az elévülés intézménye*. Publ. Univ. Miskolc. Sect. jur. et pol. Tomus 26/2., 2008. 541–557.

törvény a közigazgatási hatósági végrehajtás elévülési idejét a Ket.-ben korábban megállapított öt évről három évre csökkenti. Ennek megfelelően a végrehajtási jog **a teljesítési határidő utolsó napjától számított három év elteltével** évül el, de ágazati törvény vagy kormányrendelet ennél rövidebb elévülési határidőt is megállapíthat. Ugyanakkor **hat év elteltével** a határozat nem hajtható végre.

Nagyon fontos joghatások kapcsolódhatnak az elévüléshez, nevezetesen az elévülés nyugvása és megszakadása:

- nyugszik az elévülés a végrehajtás felfüggesztése, a végrehajtási eljárásban engedélyezett fizetési kedvezmény, és a pénzfizetési kötelezettség folyamatos végrehajtásának időtartama alatt,
- a végrehajtás elévülését bármely végrehajtási cselekmény megszakítja.

A **végrehajtás folyamata** tekintetében megkülönböztetünk két végrehajtási alszakaszt, mégpedig

- **a végrehajtás elrendelését,** illetve
- **a végrehajtás foganatosítását.**

A **végrehajtás elrendelésének általános szabályai szerint** a végrehajtást – ha ágazati törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik – a döntést hozó hatóság, másodfokú döntés esetén pedig az elsőfokú hatóság rendeli el.

A hatóság a végrehajtást hivatalból vagy a jogosult kérelmére rendeli el.

A hatóság a döntés végrehajthatóságától, illetve a végrehajtás elrendelésére irányuló kérelem beérkezésétől számított öt napon belül elrendeli a végrehajtást, és a döntést közli a végrehajtást foganatosító szervvel is.

A végrehajtás **foganatosításának** általános szabályai kapcsán az Ákr. akként rendelkezik, hogy a végrehajtást – ha törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben helyi önkormányzat rendelete másként nem rendelkezik – **az állami adóhatóság foganatosítja**. Ebben az esetben azonban nem az Ákr., hanem az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvény (a továbbiakban: Avt.) szabályai lesznek irányadók. Ugyanakkor ehhez még további jogszabályok is kapcsolódnak, ugyanis az Avt.-t eltérő rendelkezése hiányában az adóhatóság által foganatosított végrehajtási eljárásban az adóigazgatási rendtartásról szóló törvény (a továbbiakban: Air.) és az adózás rendjéről szóló törvény (a továbbiakban: Art.) szabályait kell alkalmazni,²⁷⁰ illetőleg az Avt., valamint az Air. és az Art. eltérő rendelkezése hiányában az adóhatóság által foganatosított végrehajtási eljárásban a Vht. szabályait kell alkalmazni.²⁷¹

Visszatérve az Ákr. szabályaihoz, az Ákr. kimondja, hogy a végrehajtást foganatosító szerv a végrehajtásra **önálló bírósági végrehajtóval is szerződést köthet**, a végrehajtás során azonban csak a végrehajtást elrendelő hatóság jogosult végzést hozni.

A Vht. a végrehajtásnak különböző módozatait különbözteti meg. Ennek megfelelően beszélhetünk

- a) pénzkövetelés végrehajtásáról,
- b) az ingóvégrehajtásról,
- c) az ingatlan-végrehajtásról,
- d) a különleges végrehajtási eljárásokról (Például meghatározott cselekmény végrehajtásáról, önkényesen lefoglalt lakás kiürítéséről),
- e) a külföldi határozat végrehajtásáról.

²⁷⁰ Ld. Avt. 2. §.

²⁷¹ Ld. Avt. 3. §.

A bírósági végrehajtás során a pénzkövetelést elsősorban **a pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt, az adós rendelkezése alatt álló összegből**, az adós munkabéréből, illetményéből, munkadíjából, a munkaviszonyon, közfoglalkoztatási jogviszonyon, munkaviszony jellegű szövetkezeti jogviszonyon, közszolgálati, kormányzati szolgálati és közalkalmazotti jogviszonyon, adó- és vámhatósági szolgálati jogviszonyon, szolgálati viszonyon, rendvédelmi igazgatási szolgálati jogviszonyon, honvédelmi alkalmazotti jogviszonyon, társadalombiztosítási jogviszonyon alapuló járandóságából, valamint a munkából eredő egyéb rendszeres, időszakonként visszatérően kapott díjazásából, juttatásából, követeléséből (a továbbiakban együtt: munkabéréből) kell behajtani.

Ha előre látható, hogy **a követelést a munkabérre, illetőleg a pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt összegre vezetett végrehajtással nem lehet viszonylag rövidebb időn belül behajtani, az adós bármilyen lefoglalható vagyontárgya végrehajtás alá vonható.** A lefoglalt ingatlant azonban csak akkor lehet értékesíteni, ha a követelés az adós egyéb vagyontárgyaiból nincs teljesen fedezve, vagy csak aránytalanul hosszú idő múlva elégíthető ki.

Ha a kötelezettel szemben indított végrehajtás során behajtandó tőkekövetelés – több követelés esetén az összes tőkekövetelés – összege nem haladja meg az 500 ezer Ft-ot vagy pedig nem haladja meg az 1 millió Ft-ot és egyéb követelés biztosítására zálogjog is be van jegyezve az adós lakóingatlanára, a kötelezett lakóingatlanára – az egyéb feltételek fennállása esetén – árverés akkor tűzhető ki és a lakóingatlan becsértéke akkor állapítható meg, ha az adós a részletfizetési kötelezettségét nem teljesítette.

Az Ákr. szerint, ha a kötelezett pénzfizetési kötelezettségének határidőben nem tesz eleget, illetve az állam által előlegezett költség után a megelőlegezés időtartamára a jogosultnak **a törvényes kamatnak megfelelő mértékű késedelmi pótlékot fizet.**

a) A pénzkövetelés végrehajtása

Ha az kötelezett a végrehajtást foganatosító szerv helyszíni eljárása alkalmával, illetőleg a végrehajtható döntés postai kézbesítésétől számított 15 napon belül nem fizette meg a tartozását, a végrehajtást foganatosító szerv **a kötelezett munkabérét letiltja**, és ilyen módon lefoglalja.

A letiltásban a végrehajtást foganatosító szerv felhívja az kötelezett munkáltatóját, hogy az kötelezett munkabéréből a letiltásban feltüntetett összeget vonja le, és – a felhívásnak megfelelően – fizesse ki a végrehajtást kérőnek, illetőleg kivételesen utalja át a végrehajtást foganatosító szerv letéti vagy más számlára.

A végrehajtás során a munkabérből történő levonásnál azt az összeget kell alapul venni, amely a munkabért terhelő, abból a külön jogszabály szerint levonással teljesítendő adónak (adóelőlegnek), egészségbiztosítási és nyugdíjjáruléknak, magánnyugdíj-pénztári tagdíjnak, továbbá egyéb járuléknak a levonása után fennmarad.

Az így csökkentett összegből – a hivatkozott törvényben foglalt részletes szabályok szerint – általában legfeljebb 33%-ot, kivételesen legfeljebb 50%-ot lehet levonni.

A levonás során mentes a végrehajtás alól a havonta kifizetett munkabérnek az a része, amely megfelel az öregségi nyugdíj legalacsonyabb összegének.

Ha a befolyt összeg nem fedezi a végrehajtás során behajtani kívánt valamennyi követelést, a kielégítési sorrend – a követelések jogcímét alapul véve – a következő:

- gyermektartásdíj,
- jogszabályon alapuló egyéb tartásdíj,
- munkavállalói munkabér és a vele egy tekintet alá eső járandóság,
- polgári perben vagy büntetőeljárásban az adóssal szemben a bűncselekmény következtében keletkezett és a természetes személy sértett javára megállapított polgári jogi igény,

- a büntető- és a büntetésvégrehajtási, valamint a szabálysértési eljárásban az adóssal szemben megállapított, az állam javára fizetendő összeg, a vagyonek Kobzából eredő követelés (a polgári jogi igény kivételével),
- adó, társadalombiztosítási követelés és más köztartozás,
- egyéb követelés,
- a végrehajtási eljárásban kiszabott rendbírás.

A fentieknek megfelelő sorrendben előbb álló követelés teljes kielégítése után lehet a sorrendben hátrább álló követelést kielégíteni.

A Vht. azt is meghatározza, hogy milyen összegek mentesek a letiltás alól. Ilyen például a nemzeti gondozási díj és a hadigondozottak pénzbeli ellátása, az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló törvény szerint járó életjáradék, az anyasági támogatás, a rokkantsági járadék és a vakok személyi járadéka, vagy a fogyatékosági támogatás.

A munkáltató köteles a kötelezett munkabéréből a letiltásban meghatározott összeget levonni és kifizetni a végrehajtást kérőnek, illetőleg kivételesen átutalni a végrehajtást foganatosító szerv letéti vagy más számlájára.

A munkabérre vezetett végrehajtásra vonatkozó kötelesség megszegése esetén a munkáltató a le nem vont összeg erejéig készfizető kezesként felel a végrehajtást kérőnek.

A **pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt**, a kötelezettet megillető pénzösszeg teljes összegben végrehajtás alá vonható, kivéve a pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt, természetes személyt megillető összegből az öregségi nyugdíj legalacsonyabb összegének négyszerese feletti összeg korlátlanul végrehajtás alá vonható, az ez alatti összegből pedig az öregségi nyugdíj legalacsonyabb összege és az öregségi nyugdíj legalacsonyabb összegének négyszerese közötti rész 50%-a vonható végrehajtás alá, továbbá a pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt, természetes személyt megillető pénzösszegnek mentes a végrehajtás alól az a része, amely megfelel az öregségi nyugdíj legalacsonyabb összegének. Ha a végrehajtás gyermektartásdíj vagy szüléssel járó költség behajtására folyik, ennek az összegnek az 50%-a is végrehajtás alá vonható.

b) Az ingó végrehajtása

Ha a kötelezett a végrehajtható döntésben feltüntetett kötelezettségét önként nem teljesítette, **a végrehajtást foganatosító szerv a kötelezett ingóságait foglalási jegyzőkönyvben összeírja, és ilyen módon lefoglalja.**

Az ingófoglалásra a végrehajtási költség megelőlegezésének időpontjától számított 30 napon belül kerül sor. Ha a végrehajtó az adósnak a végrehajtható okiratot személyesen adta át, az önkéntes teljesítés elmaradása esetén köteles az ingófoglалást haladéktalanul elvégezni.

A végrehajtást foganatosító szerv a végrehajtást kérő kérelmére a Magyar Országos Közjegyzői Kamara (a továbbiakban: MOKK) által működtetett hitelbiztosítéki nyilvántartásba és a MOKK-nál vezetett zálogjogi nyilvántartásba való betekintéssel meggyőződik arról, hogy a kötelezett zálogkötelezettként szerepel-e a nyilvántartásban, továbbá, hogy vagyonát, illetve valamely vagyontárgyát terheli-e jelzálogjog. Az egyedi azonosításra kétséget kizáróan alkalmas ingó dologként jogszabályban meghatározott vagyontárgy foglalása esetén a végrehajtást foganatosító szerv hivatalból is köteles a zálogjogi nyilvántartásba való betekintéssel meggyőződni arról, hogy terheli-e jelzálogjog a lefoglalt ingót.

Lefoglalni a kötelezett birtokában, őrizetében levő vagy más olyan ingóságot lehet, amelyről valószínűsíthető, hogy a kötelezett tulajdonában van.

Nem lehet azonban lefoglalni a kötelezett birtokában, őrizetében levő ingóságot, ha a rajta levő jelből vagy más körülményből minden bizonyítás nélkül kétségtelenül megállapítható, hogy az ingóság nincs a kötelezett tulajdonában.

A házassági életközösség tartama alatt a házastársaknak vagy bármelyiküknek a vagyontárgyát bármelyik házastárs ellen külön vezetett végrehajtás során is le lehet foglalni. Nincs helye a lefoglalásnak, ha az a házastárs, aki ellen a végrehajtás nem irányul, kétséget kizáróan igazolja, hogy a szóban levő vagyontárgy nem a házastársi vagyontársasághoz, hanem az ő különvagyonához tartozik.

Több ingóság esetén a lefoglalásuk sorrendjét a végrehajtást foganatosító szerv állapítja meg akként, hogy a végrehajtást foganatosító szerv a foglalást addig folytatja, amíg a követelés nincs teljesen fedezve.

Nem lehet lefoglalni – még az kötelezett beleegyezésével sem – azokat a vagyontárgyakat, amelyeket a törvény a végrehajtás alól mentesít.

Mentesek például a végrehajtás alól a következő ingóságok:

- az olyan eszköz, amely nélkül a kötelezett foglalkozásának (hivatásának) gyakorlása lehetetlenné válik, így különösen nélkülözhetetlen szerszám, műszer, technikai, katonai és egyéb felszerelési tárgy, egyenruha, önvédelmi fegyver, szállítóeszköz, ide nem értve a gépjárművet;
- a rendszeres tanulmányok folytatásához nélkülözhetetlen eszköz, így különösen a tankönyv, tanszer, hangszer;
- a szükséges ruházati cikk: felsőruházatból 3 felsőruha, 1 télikabát, 1 felöltő, 3 pár lábbeli;
- a szükséges ágynemű: személyenként 1 készlet a hozzávaló 2 huzattal;
- a kötelezett háztartásához tartozók számának megfelelően szükséges bútor: legfeljebb 3 asztal és 3 szekrény vagy azonos célt szolgáló más bútor, személyenként 1 ágy vagy más fekvőhely és 1 szék vagy más ülőbútor;
- a szükséges fűtő- és világító eszköz;
- a kötelezett háztartásához nélkülözhetetlen konyhai és háztartási felszerelés, továbbá 1 hűtőgép vagy fagyasztószekrény és 1 mosógép;
- az a kitüntetés (érdemrend, érem, jelvény, plakett), amelyet a kötelezett kapott, ha ezt okirattal igazolta.

A végrehajtást foganatosító szerv a lefoglaláskor becsléssel megállapítja a lefoglalt ingóság értékét. A becsérték megállapításánál a végrehajtást foganatosító szerv a forgalmi árat veszi alapul. Ha a felek a becsértékben megegyeztek, az az irányadó.

Ha valamelyik fél kívánja, a végrehajtást foganatosító szerv a lefoglalásnál szakértő-becsűst alkalmaz.

A lefoglalt ingóságot főszabály szerint a kötelezett őrizetében kell hagyni, azt a kötelezett használhatja, de csak rendeltetésének megfelelően és az állag sérelme nélkül.

A lefoglalt ingóságon elidegenítési és terhelési tilalom áll fenn. A kötelezett a lefoglalt ingóságot köteles gondosan megőrizni. A lefoglalt ingóság elhasználása, elzálogosítása, elidegenítése, megsemmisítése vagy a végrehajtás alól más módon való elvonása a Btk. szerint bűncselekmény.

A végrehajtást foganatosító szerv a lefoglalt ingóság értékesítése iránt a foglalást, illetve a vízi, légi jármű lajstromának, valamint az ingózálogjogi nyilvántartás adatainak beszerzését követő 30 nap eltelte után haladéktalanul intézkedik.

Az értékesítendő ingóságnak az értékesítés helyére történő elszállításáról a végrehajtást fogantatosító szerv gondoskodik.

Az ingóságot rendszerint árverésen kell értékesíteni. Az árverést a következő helyeken lehet megtartani:

- a végrehajtást elrendelő hatósági árverési csarnokban,
- a végrehajtást elrendelő hatóság épületében,
- a községi, városi, fővárosi kerületi, illetve a fővárosi önkormányzat épületében vagy a felsorolt önkormányzatok jegyzője, főjegyzője által kijelölt helyiségben,
- a kötelezett lakásán,
- a lefoglalás helyén,
- az ingóság őrzésének helyén,
- a végrehajtást fogantatosító szerv által kijelölt más helyen.

Az árverést a végrehajtást fogantatosító szerv árverési hirdetménnyel tűzi ki. A lefoglalt ingóságokat a végrehajtást fogantatosító szerv mint egészet árverezi el, majd ha az első árverés sikertelen, az ingóságokat a második és harmadik árverésen egyenként kell értékesíteni.

A legtöbbet ajánló köteles a teljes vételárát a megvett ingóság elárverezése után készpénzben azonnal kifizetni. Ha nem fizette ki, az ingóságot nyomban tovább kell árverezni. A fizetést elmulasztó árverező nem vehet tovább részt az árverésben.

Az árverésen eladott ingóságon az árverési vevő a vételár kifizetésével tulajdonjogot szerez.

c) Az ingatlan-végrehajtás

A kötelezett tulajdonában levő ingatlant az ingatlan jellegére, művelési ágára és az ingatlant terhelő jogra vagy tilalomra, továbbá az ingatlanhoz kapcsolódó, az ingatlan-nyilvántartásba feljegyzett tényekre tekintet nélkül végrehajtás alá lehet vonni.

Ha a végrehajtható döntés tartalmazza az ingatlan adatait, a végrehajtást fogantatosító szerv a végrehajtási költség megelőlegezését követő 3 munkanapon belül lefoglalja az ingatlant. Ha a végrehajtást kérő a végrehajtási kérelemben úgy rendelkezett, hogy a kötelezett ingatlanát is vonják végrehajtás alá, vagy a kötelezett ingatlanának végrehajtás alá vonását nem zárta ki, de a végrehajtási kérelemben az ingatlan adatait nem jelölte meg, a végrehajtást fogantatosító szerv a végrehajtási költség előlegezését és az ingatlan adatainak beszerzését, valamint az ingatlan-nyilvántartási eljárás igazgatási szolgáltatási díjának a megfizetését követő 3 munkanapon belül intézkedik az ingatlan lefoglalása iránt.

A végrehajtást fogantatosító szerv az ingatlan lefoglalása végett megkeresi az ingatlanügyi hatóságot, hogy a végrehajtási jogot jegyezze be az ingatlan-nyilvántartásba, egyúttal felhívja az ingatlanügyi hatóságot, hogy a végrehajtási jog bejegyzésével kapcsolatos határozatának megküldésével együtt tájékoztassa a végrehajtást fogantatosító szervet azoknak a nevről és lakóhelyéről (székhelyéről), akiknek az ingatlanra vonatkozólag az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett joguk van, valamint a lefoglalt ingatlant érintően a földhasználati nyilvántartásba bejegyzett földhasználat jogcíméről és időtartamáról. A lefoglalás a végrehajtási jog bejegyzésével valósul meg.

A végrehajtást fogantatosító szerv az ingatlan értékesítése előtt a 6 hónapnál nem régebbi adó- és értékbizonyítványt is figyelembe véve vagy igazságügyi szakértő szakvéleménye alapján megállapítja az ingatlan becsértékét mind a beköltözhető, mind pedig a lakott állapotban történő értékesítés esetére.

Az ingatlant rendszerint árverésen kell értékesíteni, mégpedig főszabály szerint beköltözhető állapotban kell árverezni árverési hirdetmény közzétételét követően.

Az ingatlan kikiáltási ára a becsérték összege.

Az árverési vevő köteles a teljes vételárat az árverési jegyzőkönyv aláírásának napjától számított 15 napon belül befizetni vagy átutalni a végrehajtást foganatosító szerv letéti számlájára, ha ezt elmulasztja, előlegét elveszti.

Az első árverés sikertelenségének megállapításától számított 30 napon belül második árverést kell tartani.

A végrehajtás során befolyt összeget a kifizetés napja szerint érvényes, a végrehajtást foganatosító szerv letéti számláját vezető hitelintézet által jegyzett devizavételi árfolyam figyelembevételével, a végrehajtható döntésben foglalt pénznemben kell a végrehajtást kérőnek kifizetni.

d) A különleges végrehajtási eljárások

A Vht. számos ún. különleges végrehajtási eljárást nevesít, így például a meghatározott cselekmény végrehajtását, a meghatározott ingóság kiadására irányuló eljárást, vagy éppen a gyermek átadását. Ezek közül a közigazgatási hatósági eljárásjogban a meghatározott cselekmény végrehajtása a legjellemzőbb: ha a végrehajtás **meghatározott cselekmény elvégzésére** vagy meghatározott magatartásra, tűrésre, abbahagyásra irányul, a meghatározott cselekmény végrehajtását a végrehajtást foganatosító szerv a helyszínen ellenőrzi.

e) A külföldi határozat végrehajtása

A külföldi határozatot törvény, nemzetközi egyezmény vagy viszonyosság alapján lehet végrehajtani.

Visszatérve a végrehajtás Ákr.-ben nevesített szabályaira kiemelendő, hogy az alapeljáráshoz hasonlóan, a végrehajtás során is felmerülhet **a végrehajtás felfüggesztésének, illetve megszüntetésének az igénye.**

Ahogy arra már utaltunk az általános eljárás felfüggesztési és megszüntetési okokat a Vht. határozza meg, az Ákr. pedig azokat a többlet hatósági jellegű okokat nevesíti csak, amelyek a Vht.-ban nem szerepelnek:

A végrehajtás megszüntetése és felfüggesztése

Ahogy az alapeljárásnál is, a végrehajtás során is felmerülhet **a végrehajtás felfüggesztésének, illetve megszüntetésének az igénye.**

Ahogy arra már utaltunk az általános eljárás felfüggesztési és megszüntetési okokat a Vht. határozza meg, az Ákr. pedig azokat a többlet hatósági jellegű okokat nevesíti csak, amelyek a Vht.-ban nem szerepelnek:

A végrehajtás felfüggesztése

A végrehajtást az azt elrendelő hatóság vagy a másodfokú hatóság **felfüggesztheti.**

A végrehajtást akkor is fel kell függeszteni, ha

- a végrehajtás alá vont vagyontárggyal kapcsolatos igényper van folyamatban, vagy a vagyontárgyat a bírósági végrehajtó más követelés végrehajtása érdekében korábban lefoglalta, feltéve, hogy más lefoglalható vagyontárgy nincs,

- kézbesítettnek tekintettséggel szembeni kifogást terjesztettek elő, és az abban előadott tények és körülmények a kifogás elfogadását valószínűsítik,
- a kötelezett meghalt vagy megszűnt, a jogutódlás tárgyában hozott végzés véglegessé válásáig,
- azt az ügyész a végrehajtható döntés elleni ügyészi felhívásban indítványozza,
- a végrehajtás folytatása életveszéllyel vagy helyrehozhatatlan kárral járna, vagy az közegészségügyi vagy közbiztonsági okból szükséges, vagy – azt jogszabály elrendeli.

A végrehajtást foganatosító szerv a tudomására jutott felfüggesztési okokról és a felfüggesztés megszüntetésének lehetőségéről a végrehajtást elrendelő hatóságot értesíti.

A végrehajtást elrendelő hatóság a **kötelezett kérelmére** kivételesen akkor függesztheti fel a végrehajtást, ha a kötelezett a felfüggesztésre okot adó, méltányolható körülményt igazolta, és a kötelezettet a végrehajtási eljárás során korábban nem sújtották eljárási bírsággal.

Ha a felfüggesztésre okot adó körülmény megszűnt, a végrehajtást elrendelő hatóság dönt a végrehajtás folytatásáról.

A végrehajtás megszüntetése

A végrehajtást elrendelő hatóság a végrehajtást akkor is megszünteti, ha:

- a jogosult a végrehajtás megszüntetését kéri, és ez mások jogait nem sérti,
- a követelés elévült, és a végrehajtás megszüntetését a kötelezett kéri, vagy
- a további végrehajtási eljárási cselekményektől eredmény nem várható.

A végrehajtást foganatosító szerv a tudomására jutott megszüntetési okokról és a végrehajtás befejezéséről a végrehajtást elrendelő hatóságot értesíti.

A végrehajtási eljárás sajátos jogorvoslatnak minősül a **végrehajtási kifogás**. A Vht. szerint a végrehajtást foganatosító szervnek a végrehajtási eljárás szabályait és a végrehajtási kifogást előterjesztő jogát vagy jogos érdekét lényegesen sértő intézkedése, illetőleg intézkedésének elmulasztása ellen a fél vagy más érdekelt végrehajtási kifogást terjeszthet elő a végrehajtást foganatosító, végrehajtást elrendelő hatósághoz.

A kifogást a végrehajtást foganatosító szerv intézkedésétől számított tizenöt napon belül kell benyújtani a végrehajtást foganatosító szervnél, aki azt – a kifogásolt intézkedésre vonatkozó iratok másolatával együtt – három munkanapon belül továbbítja a végrehajtást foganatosító, végrehajtást elrendelő hatóságnak. Ha az intézkedés később jutott a kifogást előterjesztő tudomására, vagy a kifogás előterjesztésében a végrehajtást foganatosító szerv intézkedésétől számított tizenöt napon túl is akadályozva volt, a végrehajtási kifogás előterjesztésének határidejét a tudomásszerzéstől, illetőleg az akadály megszűnésétől kell számítani, amennyiben a kifogást előterjesztő a későbbi tudomásszerzés vagy az akadályoztatás tényét kellően igazolja. A végrehajtást foganatosító szerv intézkedésétől számított három hónap eltelte után nem lehet kifogást előterjeszteni; e határidő elmulasztása miatt nincs helye igazolásnak.

A végrehajtási kifogást az Ákr. értelmében a végrehajtást foganatosító hatóság felügyeleti szerve, annak hiányában pedig a közigazgatási bíróság bírálja el.

A Nemzeti Közzolgálati Egyetem kiadványa



Kiadó:

Nemzeti Közzolgálati Egyetem;
Közigazgatási Továbbképzési Intézet
www.uni-nke.hu

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert rektorhelyettes
Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

Kiadói szerkesztő:

Császár-Biró Anna

Tördelőszerkesztő:

Vöröss Ferenc

ISBN 978-963-498-381-1 (elektronikus)