A közigazgatási hatósági eljárás alapintézményei

Szerző: RÓZSÁS Eszter
Affiliáció: egyetemi docens, PTE ÁJK
Rovat: Közigazgatási jog
Rovatszerkesztő: BALÁZS István
Lezárás dátuma: 2021.05.25
Idézési javaslat: RÓZSÁS Eszter: „A közigazgatási hatósági eljárás alapintézményei” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatasi-hatosagi-eljaras-alapintezmenyei (2022). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

A közigazgatási hatósági eljárás során közigazgatási hatóság és közigazgatáson kívüli jogalanyok (ügyfelek) kerülnek egymással kapcsolatba akként, hogy e jogalanyok között hatósági jogviszony jön létre. A hatósági eljárások túlnyomó többségét azok az eljárások jelentik, amelyekben az eljárás során a hatóság – közigazgatási hatósági ügyben – az ügyfél számára jogokat és kötelezettségeket állapít meg. Más csoportba tartoznak az esetek, amikor az eljárás célja ellenérdekű ügyfelek jogvitájának feloldása. Szintén hatósági eljárás során állapít meg a hatóság az ügyfél számára hátrányos jogkövetkezményt.

Tartalomjegyzék

1. A hatósági eljárás fogalma

2. A hatósági eljárás(jog) kialakulása és fejlődése

3. Az alapeljárás
3.1. Az alapelvek
3.2. A hatósági ügy
3.3. A hatóság és az ügyfél
3.4. Hatáskör, illetékesség
3.5. Az eljárás megindítása
3.6. A tényállás tisztázása és a bizonyítás
3.7. A döntések
3.8. A hatósági bizonyítvány, a hatósági igazolvány és a hatósági nyilvántartás
3.9. A döntések közlése
3.10. A hatósági ellenőrzés
3.11. A hivatalból induló eljárások

4. A jogorvoslat
4.1. A kérelemre induló jogorvoslatok
4.2. A hivatalból induló jogorvoslatok

5. A végrehajtás

1. A hatósági eljárás fogalma

[1] A szakirodalom és a tudományos igényű megközelítések a közigazgatási eljárás (->közigazgatási eljárási jog) fogalmán keresztül jutnak el a hatósági eljáráshoz. A szűkebb értelemben vett „közigazgatási eljárás a ->közigazgatási szervek azon cselekvéseinek rendszere, amelyeket normatív vagy konkrét aktus [->közigazgatási aktus] kibocsátása és érvényesítése érdekében és annak során végzenek."[1] A hatósági eljárásnak nincs általánosan elfogadott definíciója. A meghatározások egyrészt az államigazgatási szervek sajátos cselekvési formáinak tekintették a hatósági eljárást, másrészt az aktusok kibocsátásának rendjét értették alatta.[2]

[2] Magyary Zoltán szerint

> [a]z eljárás fogalma valamely cél elérésére alkalmas cselekedetek megállapított sorrendjét jelenti. Az eljárási jogon a közigazgatás és az ember együttműködésének alaki szempontból való jogi szabályozását értjük, szemben a más jogszabályokban található anyagi jog változatos rendelkezéseivel.[3]

[3] Szamel Lajos meghatározása alapján közigazgatási hatósági eljárás alatt a hatósági eljárást, a belső eljárást és az ügyvitelt értjük. Ez a tagolást nem azt jelenti, hogy a három különböző eljárás mindig külön-külön folyik és egymástól élesen elhatárolódik.[4] A hatósági eljárás lefolytatása közben minden esetben szükség van ügyviteli (azaz nem aktus jellegű) cselekmények végzésére, és jellemzően sor kerül (az eljárásban résztvevő szervek közötti) belső eljárási cselekményére is.

[4] Kilényi Géza definíciója:

> Az államigazgatási eljárás az államigazgatási szervek és az eljárásban részt vevő személyek olyan cselekményeinek rendszere, amelyeket az ügyfél jogállását közvetlenül érintő egyedi államigazgatási aktus kibocsátásának rendjén, illetőleg az aktusban foglaltak állami kényszer útján való realizálása céljából végeznek.[5]

(Az államigazgatási eljárás fogalma alatt ma a közigazgatási hatósági eljárást értjük.)

[5] Ivancsics Imre álláspontja szerint a

> hatósági (külső) eljárás eredménye a közigazgatási szerven kívülre ható konkrét, egyedi közigazgatási aktus, illetve más egyedi hatósági beavatkozás. Az ilyen aktus rendeltetése az ügyfél részére jog biztosítása vagy kötelesség megállapítása. Továbbá ennek az eljárásnak a keretében végeznek a közigazgatási szervek az ügyfelek részére hatósági adatigazolást, nyilvántartást és gyakorolnak hatósági ellenőrzést, illetve felügyeletet.[6]

2. A hatósági eljárás(jog) kialakulása és fejlődése

[6] A közigazgatási hatósági eljárás – mely értelemszerűen egyidős a hatósági tevékenységgel – a polgári jogállamok kialakulásáig a közigazgatási szervek (eltérő) gyakorlatán alapult. A közigazgatási szervek hatósági eljárási cselekményeit szabályozó normákat a ->közigazgatási eljárási jog tartalmazza. Garanciális jellegű, hogy ezek a normák részletesen rendezik a hatósági jogviszony alanyainak (a hatóságnak és az ügyfélnek) a jogait és kötelezettségeit. A közigazgatási eljárási jog

egyrészt a joganyag volumene, másrészt a szabályozott jogviszony(ok) heterogenitása miatt nem szabályozható kódex jelleggel. Az egyes államokban a közigazgatási eljárás és ennek szabályait tartalmazó eljárásjog kialakulása és fejlődése eltér egymástól,[7] a szabályozásban megmutatkozó jellegzetességek alapján distinkciót tehetünk az eljárásjog fejlődésének angolszász és kontinentális modellje között.

[7] Az angolszász közigazgatásban a közigazgatási eljárás egyrészt a „diszkrecionális döntési jogkör gyakorlásának eljárási rendjét jelenti (mint technikai fogalom), másrészt a közigazgatási szervek előtt folyó igazságszolgáltatás-szerű eljárásra" utal Harmadrészt közigazgatási eljárást jelent a bíróságoknak a közigazgatási döntések feletti jogorvoslati eljárása is. Angliában a XX. század elejéig a közigazgatásra ugyanaz a jog vonatkozott, mint bárki másra, jogvitás ügyekben pedig a bíróság döntött. A döntőbizottságokról és a közmeghallgatásról szóló, 1971-ben született törvény alapján a minisztériumok felügyelete alatt álló közigazgatási döntőbizottságok *(administrartive tribunals)* működtek – igazságszolgáltatás-szerű eljárásban – jogorvoslati fórumként, melyek döntései bíróság előtt megtámadhatók voltak.[8] E sajátos jogfejlődés következtében nem alakult ki a közigazgatási eljárásra vonatkozó általános szabályozás.

[8] Az Amerikai Egyesült Államokban az angol minta alapján alakult ki a közigazgatási ügyek intézése. A szövetségi közigazgatási szervekre vonatkozó, 1946-ban kiadott Szövetségi Közigazgatási Eljárási Törvény, valamint a tagállamok számára kidolgozott modelltörvény alapján a tagállamok többsége megalkotta saját közigazgatási eljárási törvényét.[9]

[9] A francia közigazgatási eljárás *(procédure administrative non contentieuse)* élesen elkülönül az igazságszolgáltatástól, bár az utóbbi alapelvei hatnak a – döntően nyomozati elvre épülő és az ügyféli jogokat fontosnak tartó – közigazgatási eljárásra. Míg korábban az eljárás középpontjában a döntéshozatal állt, a 2016-ban hatályba lépett új közigazgatási eljárási kódex a közigazgatás és a köz/ügyfél közti kapcsolatokra (közigazgatási jogviszonyra) fókuszál.

[10] A német és az osztrák modellben elkülönült – elsősorban a törvényesség biztosítását célul tűző – közigazgatási jogról beszélhetünk. Ebben a rendszerben az alanyi jogok védelme másodlagos, főként a közigazgatási bíróságokra háruló feladat. A közigazgatási eljárás csak a közigazgatási szervek aktusainak kiadására vonatkozó normaanyagot foglalja magában, az alanyi jogok védelme érdekében folyó bírói eljárás nem része annak. Az 1925-ben megalkotott osztrák államigazgatási eljárási törvény jelentős hatást gyakorolt a magyar eljárásjogi kodifikációra is.[10]

[11] A hatósági eljárásjog hazai kialakulásának kezdetét a közigazgatási és igazságszolgáltatási eljárások elválasztása (1869), a pénzügyi közigazgatási bíróság intézményesítése (1883), valamint a Közigazgatási Bíróság létrehozása (1896) jelentette. A XX. század első felében a közigazgatási eljárás bizonyos jogintézményeire (például a határozatok kézbesítésére és a jogorvoslatokra [1901], a hatósági fokozatokra, a hatáskörre és illetékességre [1929] és a fórumrendszer egyszerűsítésére [1933]) vonatkozó szabályokat foglalták össze törvényben. Kiemelt szerepe volt a közigazgatás ellenőrzésében a közigazgatási bíráskodásnak. Az 1896-tól 1949-ig működő Közigazgatási Bíróság „a bírósági hierachia legfelsőbb fokán megszervezett, a közigazgatási és a bírói szervezettől egyaránt különálló, egyetlen fokú, központi közigazgatási bíróság volt".[11] Az eljárás első átfogó kodifikációját *az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény* (Et.) jelentette. Formailag új jogszabályban, *az államigazgatási eljárás általános szabályairól szó 1981. évi I. törvényben* (Áe.) foglalta össze a jogalkotó az Et.-t és az azt időközben módosító (kiegészítő) szabályozást. A rendszerváltozás a hatósági eljárás szabályozásban is alapvető változásokat hozott. A hatósági döntések bírói felülvizsgálatának kiterjesztése (1991), a ->helyi önkormányzatok létrehozása és ezek önkormányzati hatósági ügyek intézésére való feljogosítása (1990), valamint a ->közigazgatási szerv fogalmának megjelenése (1992) következtében az eljárási joganyag korszerűsítésére vonatkozó kormányzati szándék már az 1990-es évek elején megjelent. Az új átfogó szabályozás azonban csaknem egy évtizedet váratott magára: 2005. november 1-jén lépett hatályba *a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény* (Ket.). A hatósági eljárásjog hazai

fejlődésére vonatkozó részletes leírás ->közigazgatási eljárási jog.

[12] A 2010 után bekövetkező, társadalmi és gazdasági folyamatok okozta változások, az új jogszabályi környezet, az Alaptörvény, a *Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény* (Mötv.), valamint a normaanyag áttekinthetőségének és alkalmazhatóságának problémái már előrevetítették egy új eljárási törvény megalkotását.[12] „2016-ra a Ket. szinte használhatatlanná vált, több mint 50 jogszabály szoríthatta háttérbe, eltérő szabályozásra pedig maga a Ket. 170 helyen adott felhatalmazást".[13] Az új törvény előkészítése során „olyan szabályok megfogalmazására törekedtek, amelyek minden eljárásban közösek, így egy egyszerűbb, rövidebb és végrehajthatóbb törvényi szabályozás születhetett meg."[14] A hatósági eljárásra vonatkozó hatályos szabályozást a 2018. január 1-jén hatályba lépett, *az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény* (Ákr.), és az azzal szorosan összefüggő, *a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény* (Kp.) tartalmazza. A hatósági eljárás általános szabályairól tehát az Ákr., a közigazgatási perjogról pedig a Kp. rendelkezik. Az Ákr. megalkotásának körülményeiről és a törvény karakterisztikájáról lásd ->közigazgatási eljárási jog.

[13] Az általános szabályokat magában foglaló Ákr. alapján a hatósági eljárás három szakaszra tagozódik. Az első szakasz az alapeljárás – amelyet elsőfokú eljárásként is szokás jelölni –, amely az eljárás megindításától az elsőfokú döntés meghozataláig, illetve a hatósági ellenőrzés lezárásáig tart. A második – nem szükségszerűen bekövetkező – szakasz a kérelemre vagy hivatalból induló jogorvoslati eljárásokat foglalja magában.[15] A harmadik a végrehajtási szakasz, amely sem az alapeljárást, sem pedig a jogorvoslati eljárást nem követi automatikusan. Az önkéntes teljesítés elmaradása azonban az alap- és/vagy jogorvoslati eljárást követően a teljesítés kikényszerítéséhez vezethet (végrehajtás).

3. Az alapeljárás

3.1. Az alapelvek

[14] „Az alapelvek a jog világában olyan követelményeket határoznak meg, amelyek a jogrendszer egészére vagy egyes jogágazatokra, illetve egyes kiemelkedő jelentőségű jogintézményekre irányadóak."[16] Az alapelvek olyan általános szabályokat tartalmaznak, amelyeket a közigazgatási hatósági ügy elintézése során mindvégig, az eljárás minden fázisában és minden szereplőjének követnie kell. Az Ákr. szabályozási koncepciója szerint „az alapelvek tehát a közigazgatási hatósági ügy elintézése során az egyes eljárási cselekményekre vonatkozó szabályokkal együtt alkalmazandók, valódi normatív tartalommal és erővel bírnak". Az alapelvek – fontosságukra figyelemmel – az Ákr. első fejezetében kaptak helyet. „Az Ákr. eljárási alapelveit (a törvény által is tükrözött) logikai rendszerbe állítva megkülönböztethetjük egyfelől a hatóságot a középpontba helyező törvényesség elvét és összetevőit, másfelől az ügyfél hatósággal szembeni pozícióját szem előtt tartó tisztességes eljáráshoz való jogot és összetevőit."[17] A hatóság oldalán megjelenő kötelezettségként értelmezhető továbbá a jogszerűség, az ügyféllel való együttműködés, a törvény előtti egyenlőség, az egyenlő bánásmód, a hivatalbóliság és a hatékonyság elve. „A hivatalbóliság elve alapján a hatóság – a kizárólag az ügyfél kérelmére indítható eljárások kivételével – az eljárást hivatalból indítja, másrészt a kérelemre indítható eljárást a hatóság folytatja le."[18] A hivatalbóliság további lényeges elemei a következők: a hatóság hivatalból állapítja meg a tényállást, meghatározza a bizonyítás módját és terjedelmét, valamint a törvény keretei között hivatalból felülvizsgálhatja a saját és a felügyelete alatt eljáró hatóság döntését és eljárását. Az ügyfél oldalán jelenik meg a nyilatkozattételi jog, valamint az ügyféli jogok megismertetésére, gyakorlásuk előmozdítására vonatkozó rendelkezések. Az eljárás valamennyi résztvevője vonatkozásában értelmezhető a jóhiszeműség elve és a bizalmi elv.

3.2. A hatósági ügy

[15] A közigazgatási szervek (köz)feladataik ellátása jellemzően közhatalmi fellépést, hatósági eszközök alkalmazását igényli. A közigazgatási feladatok egy részét a hatósági ügyek teszik ki, melyek meglehetősen széles skálán mozognak. „A hatósági ügy közhatalmi jellege jogi szabályozáson, intézése pedig jogszabályi felhatalmazáson alapul. A (köz)feladatellátás lényeges sajátossága a közhatalmi (hatósági) eszközökkel való kikényszeríthetőség."[19]

[16] A hatósági ügyek köréből az Ákr. határozza meg azokat, amelyekben e törvény alkalmazandó (így jelölve ki az Ákr. tárgyi hatályát). Ez alapján a hatósági ügy intézése során a hatóság a döntésével az ügyfél részére jogokat és kötelezettségeket állapít meg (például a hatóság az ügyfelet feljogosítja valamilyen tevékenység gyakorlására), jogvitát dönt el (például ellenérdekű felek közötti közbeszerzési vita eldöntése), illetve jogsértést állapít meg (például engedély nélküli építkezés esetén), utóbbihoz gyakran hátrányos jogkövetkezmény, szankció[20] (->a közigazgatás szankciórendszere) kapcsolódik. Ezekben az estekben a hatóság kérelemre vagy hivatalból megindított eljárás keretében tisztázza a tényállást és meghozza érdemi határozatát (vagy végzésben dönt az eljárás megszüntetéséről). A hatósági ügyek körébe tartozik a hatóságnak az a tevékenysége, melynek során – a fentiektől jelentősen eltérő eljárási rend szerint,[21] de szintén az Ákr. alapján – tényt, állapotot, adatot igazol (például hatósági igazolvány vagy hatósági bizonyítvány kiállítása)[22] vagy nyilvántartást vezet (például személyiadat- és lakcímnyilvántartás, ingatlan-nyilvántartás), illetve az ezeket érintő döntéseket érvényesíti (gondoskodik azok végrehajtásáról).

[17] Az Ákr. taxatíve felsorolja azokat az eljárásokat, amelyek nem tartoznak a törvény hatálya alá (ún. kivett eljárások), ezek a következők: a szabálysértési eljárás, a választási eljárás (->választások), a népszavazás kezdeményezése és a népszavazási eljárás (->népszavazás és népi kezdeményezés), az adó-, valamint vámigazgatási eljárás, a menekültügyi és idegenrendészeti, valamint – az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével – az ->állampolgársági eljárás, a versenyfelügyeleti eljárás és a Magyar Nemzeti Bank, valamint a bizalmi vagyonkezelők meghatározott feladatköreivel összefüggő hatósági eljárások. Ezzel összefüggésben garanciális jelleggel rögzíti a törvény, hogy – a kivett eljárások kivételével – a hatósági eljárásra vonatkozó speciális, ágazati szabályok az Ákr. rendelkezéseitől kizárólag akkor térhetnek el, ha azt az adott jogintézmény vonatkozásában maga az Ákr. megengedi. Másfelől viszont a törvény megengedő: különös eljárási jogszabályok – miniszteri rendelet kiételével – az Ákr. szabályaival összhangban álló, kiegészítő eljárási rendelkezéseket állapíthatnak meg. (Az általános és a különös eljárási szabályok viszonyáról lásd részletesen ->közigazgatási eljárási jog.)

3.3. A hatóság és az ügyfél

[18] A hatósági eljárás (->közigazgatási jogviszony) egyik alanya az eljáró közigazgatási hatóság. A szakirodalom[23] a ->közigazgatási szervek és a kvázi közigazgatási szervek köréből azokat tekinti hatóságnak, amelyek közhatalmi jogkörrel rendelkeznek. Az Ákr. alapján hatósági pozícióba szerv (jogi személyiséggel rendelkező vagy azzal nem rendelkező), szervezet vagy személy kerülhet. E szervek vagy személyek akkor minősülnek hatóságnak, amennyiben törvény, kormányrendelet vagy – önkormányzati hatósági ügyben – önkormányzati rendelet hatósági hatáskör gyakorlására jogosítja fel, vagy jogszabály hatósági hatáskör gyakorlására jelöli ki.

[19] Bár a törvény mellőzi a hatóságok tételes felsorolását, az idézett szabályozás alapján megállapítható, hogy hatóságként járhatnak egyrészt a központi szervek (->központi közigazgatás) és a területi államigazgatási szervek (->területi és helyi közigazgatás). Másrészt az Mötv. alapján államigazgatási hatósági jogkörben járhat el a polgármester, a jegyző, a társulás, valamint a polgármesteri (közös) hivatal ügyintézője. Önkormányzati hatósági ügyben hatóságként jár el a képviselő-testület, átruházott hatáskörben a polgármester (főpolgármester, megyei közgyűlés elnöke) a bizottság, a társulás és a jegyző. A hatósági jogkörben eljáró kvázi közigazgatási szervek nem minősülnek közigazgatási szervnek, rendeltetésük ugyanis alapvetően nem hatósági jogalkalmazás, ám jogszabályi felhatalmazás alapján, jogszabályban meghatározott körben hatósági

jogalkalmazást is végeznek.

[20] A hatósági eljárás (->közigazgatási jogviszony) másik alanya az ügyfél. Az ügyféli kör tételes jogi meghatározásakor egyrészt figyelemmel kell lenni arra, hogy az adott ügyben a potenciális ügyfelek aktív részesei lehessenek az eljárásnak, ugyanakkor biztosítani kell, „hogy illetéktelenek előtt ne nyíljon ki az ügyféli jogálláshoz vezető kapu".[24] E kettős kívánalomnak az Ákr. szabályozása a következők szerint tesz eleget:

> 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.[25]

E definíció lényeges eleme a(z alanyi) jog és a jogos érdek, mivel ügyfélként csak az vehet részt a hatósági eljárásban, aki igazolni tudja (akiről bebizonyosodik), hogy az eljárás kimenetelében azért érdekelt, mert az jogára, jogos érdekére közvetlenül kihat(hat). Az alanyi jog és a jogos érdek azon a ponton válik szét, hogy az előbbinél az érdekeltnek igénye van a jogilag egyedül lehetséges hatósági határozatra, az utóbbinál viszont csak arra, hogy érdekét a hatóság gondosan mérlegelje.[26]

[21] A természetes személy ügyfél akkor vehet részt az eljárásban, ha az ügy tárgyára tekintettel –*a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény,* a Ptk. szabályai szerint – cselekvőképesnek (->cselekvőképesség) minősül (eljárási képesség). Az eljárási képességtől el kell határolni az ügyfélképességet, ami azt jelenti, hogy az adott személy a konkrét ügyben jogok és kötelezettségek alanya lehet (például szülői felügyeleti jog rendezésére irányuló „ügyben nem lehet ügyfél szülőként az, aki gyermektelen, azaz nem szülő").[27] A hatósági eljárásban az ügyfél helyett vagy mellett eljárhat képviselő, aki az eljárás egyéb résztvevőjének minősül. Képviseletre akkor kerülhet sor, ha törvény nem írja elő az ügyfél személyes eljárását. Természtes személy ügyfél esetén képviselő jár el, ha az ügyfél ügyének vitelére cselekvőképtelensége vagy korlátozott cselekvőképtelensége miatt nem alkalmas. A képviselet intézménye alkalmas arra is, hogy az ügyfél helyettesítve legyen az eljárás során, amennyiben akadályoztatva van a részvételben, illetve úgy véli, hogy ügyét (jogát, jogos érdekét) a képviselő sikeresebben tudja érvényesíteni.[28] A jogi személyiséggel rendelkező és azzal nem rendelkező nem természetes személy ügyfelek esetén szintén képviselő jár el (szervi képviselet).

[22] Az Ákr. alapján ágazati szabályozás is meghatározhatja azon szervezetek és személyek körét, akik a jogszabály erejénél fogva, azaz külön erre irányuló vizsgálat nélkül ügyfélnek tekintendők.

3.4. Hatáskör, illetékesség

[23] A hatósági eljárás megindítása és lefolytatása nem a hatóság mérlegelésének függvénye. Az Ákr. a hatóság eljárási kötelezettségét a következők szerint rögzíti: „A hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén, vagy kijelölés alapján köteles eljárni."[29] A hatáskör fogalma az állami feladatoknak a közhatalmat gyakorló szervek közötti felosztásához kapcsolódik. Ilyen értelemben a hatáskör azt határozza meg, hogy a különböző közigazgatási ügyfajtákban milyen szervek jogosultak és kötelesek az eljárásra. Amennyiben a hatáskörrel rendelkező hatóság eljárási kötelességének az ügyintézési határidőn belül nem tesz eleget, a felügyeleti szerve az eljárás lefolytatására utasítja, vagy a közigazgatási bíróság (->közigazgatási bíráskodás és közigazgatási jogi vita) erre kötelezi a hatóságot. Kivételt jelent ez alól az ún. „jogszerű hallgatás", amikor a döntés elmaradását – az Ákr. vagy más törvényi felhatalmazás alapján – kérelemnek helyt adó határozatnak kell tekinteni (ez azonban kivételes és a jogbizonytalanság miatt ritka megoldás).[30] A hatáskörgyakorlás szabályozására vonatkozó általános reguláció szerint hatáskört csak jogszabályban lehet megállapítani, és hatáskör-átruházásról is csak jogszabály rendelkezhet. (Ehhez képest önkormányzati hatósági ügyekben a hatáskör-átruházásra speciális szabályok vonatkoznak.) Az Ákr. rögzíti a hatáskörelvonás tilalmát is.[31]

[24] Az azonos hatáskörű hatóságok közötti területi alapon történő munkamegosztást az illetékességi szabályok állapítják meg. Az illetékesség meghatározásakor általában a települési és területi egységek szolgálnak alapul. Az illetékességi okokat különböző jogszabályok határozzák meg, az Ákr. illetékességre vonatkozó szabályai másodlagos jogforrásnak tekintendők, azaz akkor kell azokat figyelembe venni, ha jogszabály eltérően nem rendelkezik.[32] Az Ákr. az eljárás költséghatékonysága, időszerűsége miatt, illetve „ügygazdaságossági okból" lehetővé teszi, hogy a hatóság az illetékességi területén kívül is végezzen eljárási cselekményeket.[33]

[25] Minthogy a hatáskör és illetékesség megléte előfeltétele az eljárás megindításának és lefolytatásának, a hatóság az eljárás minden szakaszában hivatalból köteles vizsgálni hatáskörét és illetékességét. Hatásköri és illetékességi vita esetén – amennyiben a megelőzés alapján nem lehet eldönteni, hogy melyik hatóság jogosult az eljárás lefolytatására – az érdekelt hatóságok kötelesek egymás között megkísérelni a vita eldöntését. Amennyiben az erre irányuló egyeztetés nem jár eredménnyel, hatásköri összeütközés esetén a közigazgatási bíróság, illetékességi összeütközés esetén pedig a közös felügyleti szerv (ennek hiányában a megyei kormányhivatal) jelöli ki az eljárás lefolytatásra jogosult szervet.

3.5. Az eljárás megindítása

[26] A hatósági eljárások túlnyomó többsége kérelemre indul, így a szabályozás ezt tekinti „elsődleges, alapvető eljárástípusnak",[34] a hivatalból induló eljárásokra vonatkozó eltérések külön fejezetben kapnak helyet. Az eljárás megindítására irányuló kérelem „az ügyfél olyan nyilatkozata, amellyel hatósági eljárás lefolytatását, illetve a hatóság döntését kéri jogának vagy jogos érdekének érvényesítése érdekében".[35] Az ügyfél kérelmét – melynek kötelező tartalmi elemeit a törvény meghatározza – az illetékes hatóságnál vagy bármely kormányablaknál előterjesztheti. Ha a kérelem nem felel meg a jogszabályban foglalt követelményeknek, a hatóság – a mulasztás jogkövetkezményeire történő felhívás mellett – határidő tűzésével, hiánypótlásra hívja fel az ügyfelet. Amennyiben a kérelem (eljárási vagy anyagi jogi természetű) nyilvánvaló okból nem alkalmas a cél elérésére, a hatóság visszautasítja azt. A hatóság a kérelmet automatikus döntéshozatali eljárásban, sommás eljárásban vagy teljes eljárásban bírálja el.

[27] Az automatikus döntéshozatali eljárás és a sommás eljárás egyszerű megítélésű ügyekben alkalmazható. Az automatikus döntéshozatali eljárásban a döntés kizárólag a hatóság rendelkezésére álló, valamint automatikus információ útján szerzett adatokon alapul, a hatóság 24 órán belül „emberi közbeavatkozás nélkül hozza meg döntést és közli az ügyféllel".[36] Az eljárás lefolytatásához az alábbi négy feltétel együttes megléte szükséges:

> - 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.[37]

[28] Sommás eljárásban – legfeljebb 8 napon belül – hozza meg a hatóság a döntését, ha a kérelem és mellékletei hiánytalanok, valamint a hatóság rendelkezésére álló adatok alapján a tényállás tisztázott és nincs ellenérdekű ügyfél. „A sommás eljárás az ügyek intézését széles körben lehetővé teszi, ha törvényi feltételek teljesülnek, törvény azonban egyes hatósági ügyekben kizárhatja a sommás eljárás alkalmazását."[38]

[29] „Ha az automatikus döntéshozatali eljárásban és a sommás eljárásban hozott döntéssel szemben fellebbezésnek nincs helye, a döntés közlését követő 5 napon belül az ügyfél kérheti, hogy a hatóság a kérelmét ismételten, teljes eljárásban bírálja el."[39] Teljes eljárás során hozza meg a hatóság a döntését abban az esetben is, ha a sommás eljárás lefolytatásnak feltételei nem állnak

fenn. Teljes eljárásban az ügyéntézési határidő 60 nap.

[30] A teljes eljárás lefolytatása során előfordulhatnak olyan esetek, amikor a már folyamatban levő eljárás valamilyen okból ideiglenesen vagy végleg abbamarad.[40] Az eljárás megszüntetésére, azaz érdemi döntés nélküli lezárására kerül sor, ha olyan, az eljárás lefolytatását gátló körülmény következik be, amelynek okán nem lehetséges eljutni az érdemi döntéshozatal szakaszába.[41] Az Ákr. tételesen felsorolja ezeket az ún. eljárást megszüntető okokat.

[31] Amennyiben az eljárás folytatását valamilyen körülmény hosszabb-rövidebb ideig nem teszi lehetővé, a hatóság az eljárást felfüggeszti. Az Ákr. különbséget tesz a kötelező és a hatóság mérlegelési jogkörébe tartozó felfüggesztési okok között. Az ügyfél – amennyiben jogszabály nem zárja ki – kérheti az eljárás szünetelését. A hatósági eljárás során a hatóság köteles az ügyintézési határidőn belül (teljes eljárásban 60 nap), az eljárást lefolytatni, a döntést meghozni és a döntés közléséről intézkedni. Az Ákr. meghatározza a soron kívül elintézendő ügyek körét is. Az eljárás felfüggesztésének és szünetelésnek időtartama nem számít bele az ügyintézési határidőbe. Az eljárás során a határidők megtartásának garanciális jelentősége van. Amennyiben a hatóság a határidőt túllépi, vagy az automatikus döntéshozatal, illetve a sommás eljárás szabályait indokolatlanul mellőzi, úgy ennek következményeként (szankcióként [->a közigazgatás szankciórendszere]) köteles az ügyfél számára az adott eljárásért fizetendő illetéknek vagy díjnak megfelelő összeget, ennek hiányában 10.000 forintot megfizetni, továbbá az ügyfél mentesül az eljárási költségek megfizetése alól is.

[32] Az eljáró hatóságnak szakhatósági állásfoglalást kell beszereznie a döntéshozatal megelőzően, ha azt – közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján – törvény vagy a szakhatóságok kijelöléséről szóló kormányrendelet előírja. A szakhatóság állásfoglalása köti az ügyben eljáró hatóságot. Ennek alapján azt mondhatjuk, hogy az ügyben eljáró hatóság és az érinett szakhatóság(ok) társhatósági pozícióba kerülnek, utóbbiak ugyanis közreműködnek az érdemi döntés meghozatalában.[42] Formai értelemben a határozatot az eljáró hatóság hozza, a szakhatósági állásfoglalás az ügyfélre nézve önmagában nem keletkeztet joghatást.

3.6. A tényállás tisztázása és a bizonyítás

[33] A hatósági eljárás célja jogilag és ténybelileg megalapozott döntés meghozatala. Ennek elengedhetetlen előfeltétele a tényállás tisztázása, melynek során a hatóság hivatalból feltárja az ügy eldöntése szempontjából releváns tényeket. „A tényállás tisztázása során az ügyfélnek lehetősége nyílik tényállításokat tenni és azok valódiságát igazolni vagy legalább valószínűsíteni.”[43] Az Ákr. szabályai alapján a tényállás kétféle módon tisztázható: a rendelkezésre álló adatok alapján, valamint bizonyítási eljárás (->bizonyíték és bizonyítás) alapján. Bizonyítás nélkül történik a tényállás tisztázása az olyan tények vonatkozásában, amelyek köztudomásúak, vagy amelyekről a hatóságnak hivatalos tudomása van.[44] „Ha a döntéshozatalhoz nem elegendőek a rendelkezésre álló adatok, a hatóság bizonyítási eljárást folytat le.”[45]

[34] A bizonyítékok mérlegelése és a bizonyítási eszközök igénybevétele szempontjából a bizonyítási rendszer kötött vagy szabad lehet.[46] Kötött bizonyítási rendszerben jogszabályok határozzák meg, hogy a hatóság milyen bizonyítási eszközöket használhat, az egyes bizonyítékokat rangsorolják. A szabad bizonyítási rendszerben a hatóság minden olyan eszközt felhasználhat, amelyet bizonyításra alkalmasnak vél.[47] Az Ákr. szabályozása a szabad bizonyításra épül: „A hatóság szabadon választja meg a bizonyítás módját, és a rendelkezésre álló bizonyítékokat szabad meggyőződése szerint értékeli.”[48] A bizonyítás célja a tényállásnak az ügy eldöntéséhez nélkülözhetetlen (tehát nem teljes körű) tisztázása. A bizonyítási rendszer központi kérdése a bizonyítási teher (bizonyítási kötelezettség) megoszlása a hatóság és az ügyfél között. A „hagyományos” felfogás szerint kérelemre induló eljárásban a bizonyítás terhe az ügyfélé, hivatalból indított eljárásban pedig a hatóságé azzal, hogy mindkét félnek joga van a másik bizonyítékaival szemben ellenbizonyítással élni. A legújabb felfogás abba az irányba halad, hogy a közigazgatási

ügyekben a bizonyítási teher zömmel a hatóságot terhelje, hiszen a modern igazgatási technika lehetővé teszi, hogy a hatóságnál rendelkezésre álljanak azok az információk, amelyek az ügy eldöntése vagy más hatósági fellépés során bizonyítékul szolgálnak.[49] A kérelemre indult eljárásban „a bizonyítási teher officialitása ugyanakkor nem terjedhet odáig, hogy a hatóság az ügyfél helyett maga kutasson fel alapvetően az ügyfél érdekkörébe tartozó bizonyítékot”.[50] Ellentétes érdekű ügyfelek közötti jogvitás ügyekben a bizonyítási teher elsősorban azé, aki az eljárást kezdeményezte, de a hatóság ilyen esetekben is köteles hivatalból figyelembe venni a rendelkezésére álló bizonyítékokat.

[35] Az Ákr. nem ad taxatív felsorolást, de szabályoz bizonyítási eszközöket, bizonyítékokat. Ezek köréből kiemelkedik az ügyfél nyilatkozata, melynek kiemelt szerepet szánt a jogalkotó. „Az ügyfél ugyanis nyilatkozatával pótolhatja a hiányzó bizonyítékot, ha annak beszerzése nem lehetséges.”[51] „Az irat – általában ->okirat – a hatósági eljárásban a leggyakrabban használt bizonyítási eszköz.” [52] A tanút (mint bizonyítási eszközt) megjelenési, tanúvallomás-tételi és igazmondási kötelezettség terheli. Szemlét rendelhet el a hatóság, ha a tényállás tisztázásához ingóság, ingatlan (szemletárgy) vagy személy megtekintése és megfigyelése szükséges. Szakértőt rendel ki a hatóság, ha az ügyben jelentős tény vagy egyéb körülmény megállapításához különleges szakértelem szükséges, és az eljáró hatóság nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel. (Nincs helye szakértő kirendelésének, ha ugyanabban a szakkérdésben szakhatóság állásfoglalását kell beszerezni.)

[36] A hatósági eljárások többségében nem kerül sor tárgyalásra, a bizonyítási eljárás általában tárgyaláson kívül történik. A bizonyítékok ismertetésére akkor kerül sor, ha az ügyben a hatóság bizonyítási eljárást folytatott le, és ennek során nem biztosította, hogy az ügyfél minden bizonyítékot megismerjen. Ilyen esetben a bizonyítás lezárását követően az ügyfél számára lehetővé kell tenni a bizonyítékok megismerését és további bizonyításra irányuló indítvány előterjesztését.

3.7. A döntések

[37] A hatósági eljárás folyamatának legfontosabb része a döntéshozatal. Az Ákr.-ben meghatározott formai és tartalmi elemek egységes szerkezetbe foglalása, megjelenítése, világos és egyértelmű megfogalmazása, megszövegezése alapozza meg a hatósági döntés tartalmának, jogi hatásának megismerhetőségét és ezáltal a döntés valódi, szándékolt tartalma szerinti érvényesülését, a jogorvoslathoz való alanyi jog hatékony gyakorlásának lehetőségét, a döntéshez kapcsolódó felelősséget, valamint a döntéshozatal ténybeli és jogi indokolását.[53] Az Ákr. a döntés két alapvető típusa között tesz különbséget: a hatóság „az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során hozott egyéb döntések végzések”.[54]

[38] A határozattal tehát a hatóság a maga részéről az ügyet lezárja, ez azonban nem minden esetben végleges. Amennyiben ugyanis fennállnak az Ákr.-ben meghatározott feltételek, a hatóság saját hatáskörben kijavíthatja, kiegészítheti a döntését, sőt jogorvoslást is végezhet (visszavonás, módosítás).

[39] A végzések nem érdemben döntik el az ügyet, általában valamilyen eljárási cselekményre vonatoznak. (Kivételt jelent ez alól a kérelmet visszautasító végzés és az eljárást megszüntető végzés: bár ezek sem érdemi döntések, mégis az ügy lezárását eredményezik.)

[40] Az Ákr. meghatározza az alakszerű döntések (határozat és végzés) tartalmi és formai elemeit. A fejrész a hatóság, az ügyfél és az ügy azonosításához szükséges adatokat foglalja magában. „A rendelkező rész központi eleme a szűkebb értelemben vett döntés”,[55] emellett a jogorvoslat igénybevételével kapcsolatos tájékoztatást és a felmerült eljárási költségről szóló rendelkezést tartalmazza. A rendelkező résztől elkülönülő indokolásban kap helyet a döntés ténybeli és jogi meglapozását (a tényállás tisztázása, a bizonyítási eljárás).

[41] A döntés akkor végleges, ha azt hatóság nem változtathatja meg (korábban: alaki jogerő), azaz „a véglegesség csak az Ákr. hatálya alá tartozó eljárásokban jelent befejezést”.[56] A véglegesség a

döntés közlésével áll be.

[42] Az Ákr. „A hatóság döntései” című fejezete – a határozat és a végzés mellett – további két döntéstípust szabályoz: az egyezség jóvágyását és a hatósági szerződést. Az egyezség az ellenérdekű ügyfelek között létrejött megállapodás, melynek jogi relevanciáját az adja, hogy a hatóság azt jóváhagyja és határozatba foglalja.[57] A hatósági szerződés a ->közigazgatási szerződések körébe tartozik.

> A hatósági szerződés lehetőséget biztosít arra, hogy egyes ügyekben a közhatalmi kötelezés helyett a felek – a hatóság és az ügyfél – találjanak olyan módot és kiegyensúlyozott feltételrendszert, amely mindkét fél érdekét kielégítő, biztonságos és megvalósítható módon garantálja a közcél érvényesülését.[58]

[43] Az Ákr. alapján további nevesített döntésnek minősülnek az alábbiak. A hatóság ideiglenes intézkedést tesz (végzéssel) – hatáskör és illetékesség hiányában is –, ha ennek elmulasztása elháríthatatlan kárral vagy veszéllyel, vagy a személyiségi jogok elháríthatatlan sérelmével járna.[59]

[44] Már a teljesítési határidő lejárta előtt biztosítási intézkedésként a hatóság elrendelheti a pénzkövetelés biztosítását vagy meghatározott dolog zárlatát vagy lefoglalását, ha a határozatában megállapított kötelezettség későbbi teljesítése veszélyben van. Ugyanezek az intézkedések ideiglenes biztosítási intézkedésként már a határozat meghozatala előtt elrendelhetők, ha alaposan feltételezhető, hogy a később elrendelhető kötelezettség teljesítése van veszélyben.[60]

[45] Ha a hatóság az ügyintézési határidőn belül mellőzi a határozathozatalt, jogszerű hallgatás „hozza létre” a határozatot. Ebben az estben az ügyfél megkezdheti a kérelmezett jog gyakorlását, a hatóság pedig a megszerzett jogot rávezeti a kérelemre. A jogszerű hallgatásnak a törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén van helye.[61]

3.8. A hatósági bizonyítvány, a hatósági igazolvány és a hatósági nyilvántartás

[46] Amint arra a 3.2. pont alatt utaltunk, a hatósági ügyek körébe tartozik a hatóságnak az a tevékenysége is, melynek során adatot igazol, nyilvántartást vezet vagy az ezeket érintő döntéseket érvényesíti. A hatóság ezen tevékenységeire az Ákr. a hatósági ügyekre vonatkozó általános rendelkezésekhez képest eltérő szabályokat állapít. Nem minden, a hatóság által végzett adatigazolásra és általa vezetett nyilvántartásra terjed ki az Ákr. hatálya, hanem csak azokra, amelyekben a hatóság közhatalmi jogosítványokat és kötelezettségeket gyakorol[62] (erre utal a törvény terminológiájában a „hatósági” jelző). A hatósági bizonyítvány és a hatósági igazolvány, valamint a hatósági nyilvántartásba történő bejegyzés nem alakszerű határozat.

[47] A hatósági bizonyítványt, mely az egyik leggyakrabban kiadott okirat, a hatóság jogszabályban meghatározott esetekben, az ügyfél kérelmére, a felhasználás célját is magában foglalva, adat igazolására állítja ki (például hatósági erkölcsi bizonyítvány, adóigazolás, a különböző anyakönyvi kivonatok). Hatósági bizonyítványnak kell tekinteni minden dokumentumot, amelyet különös eljárási szabály nem minősít ilyennek, ha az Ákr.-ben meghatározott feltételeknek megfelel.

[48] A hatósági igazolvány (például személyi igazolvány, vezetői engedély, útlevél) a benne szereplő adatok vagy jogok rendszeres igazolására szolgál, azaz többszöri felhasználást tesz lehetővé.[63]

[49] A hatóság 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 (közhiteles hatósági nyilvántartás)”.[64] A hatósági nyilvántartásokkal összefüggésben garanciális jellegű az abban foglalt adatokhoz való hozzáférhetőség, valamint azok felhasználhatóságának szabályozása.

3.9. A döntések közlése

[50] A döntés közlésének jelentőségét egyrészt az adja, hogy a döntés csak akkor vált ki joghatást, ha arról az érintett szabályszerűen értesül. Másrészt a döntésben foglaltak joghatása általában a döntés közlésének időpontjában veszi kezdetét (például jogorvoslati lehetőségek igénybevétele).[65] A közlésre vonatkozó szabályozásnak tehát garanciális jelentősége van az ügyfél szempontjából, noha a döntést nemcsak az ügyféllel, hanem az ügyben eljárt szakhatósággal és azzal is közölni kell, akire nézve az rendelkezést tartalmaz. Az Ákr.-ben meghatározott közlési módok szabályozása összefügg a hatóság és az ügyfél közötti kapcsolattartás módjával.

[51] Írásbeli kapcsolattartás esetén a hatóság a döntést hivatalos iratként vagy *az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvényben* (Eüsztv.) meghatározott elektronikus úton közli. A hivatalos iratként kézbesített döntést a kézbesítés megkísérlésének napján kell kézbesítettnek tekinteni, ha a címzett az átvételt megtagadta. A megtagadástól el kell határolni azokat az eseket, amikor a kézbesítés azért nem volt sikeres, mert a címzett az iratot nem vette át (ilyenkor az irat „nem kereste", „ismeretlen" vagy „elköltözött" jelzéssel érkezik vissza).[66] Ilyen esetben az iratot a kézbesítés második megkísérlésének napját követő ötödik munkanapon kell kézbesítettnek tekinteni. A kézbesítési vélelem megdönthető, a címzett kifogással élhet ellene.

[52] Ha jogszabály nem zárja ki, a döntést szóban is lehet közölni. A közlés tényét és időpontját az iratra fel kell jegyezni, és azt az érintettel alá kell íratni.

[53] Amennyiben az ügyfél nem rendelkezik magyarországi lakcímmel vagy székhellyel, nem nevezett meg képviselőt, és az ügyben nincs helye elektronikus kapcsolattartásnak, a hatóság az ügyfél által megnevezett kézbesítési meghatalmazottal közli a döntést és az ügyben keletkezett iratokat.

[54] Az eljárás eredményességét segíti elő a kézbesítési ügygondnok, akinek kirendelésére akkor kerülhet sor, ha hirdetményi kézbesítésnek lenne helye, és a döntés az ügyfél számára kötelezettséget állapít meg, alapvető jogot von el vagy korlátoz. „A kézbesítési ügygondnok feladata egyrészt az ügyfél tartózkodási helyének megállapítása, másrészt a döntés kézbesítése."[67]

[55] Hirdetményi közlést kell alkalmazni, „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".[68] A hirdetményt a hatóság a hirdetőtábláján, valamint a honlapján helyezi el.

[56] Ha az ügyfelek köre nem állapítható meg, a hatóság a határozatot közhírré tétel útján közli (a hirdetményi közléshez hasonlóan a határozatot a hatóság a hirdetőtábláján vagy a honlapján teszi közi). Ha az ügyben több mint ötven ügyfél van, a végleges döntésről készült közleményt (azaz nem a döntést) közhírré teszi a hatóság.

3.10. A hatósági ellenőrzés

[57] A hatósági ellenőrzést az Ákr. ugyan nem nevesíti a hatósági ügyek körében, de kimondja, hogy a hatóságnak e tevékenysége során is az Ákr. rendelkezéseit kell alkalmaznia, lezárva ezzel azt a régi vitát, amelynek tárgya az volt, hogy a hatósági ellenőrzés hatósági ügy-e vagy sem. A hatósági ellenőrzés alapvetően eltér a hatóság fent ismertetett jogalkalmazó tevékenységétől, hiszen az ellenőrzés nem aktus jellegű cselekmény, és elsődlegesen nem is aktus kibocsátásra irányul (bár a következménye lehet aktus).[69] A hatósági ellenőrzés során a hatóság – fő szabály szerint hivatalból – „ellenőrzi a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, valamint a végrehajtható döntésben foglaltak teljesítését".[70] E rendelkezés alapján „megállapítható, hogy a hatósági ellenőrzés jellegét tekintve törvényességi kontroll".[71] Amennyiben az ellenőrzés során a hatóság jogsértést tapasztal, megindítja az eljárást vagy más szerv eljárását kezdeményezi.

3.11. A hivatalból induló eljárások

[58] A hivatalbóli eljárások a közérdek védelmét és érvényesítését szolgálják, jellemzően az ügyfélre hátrányos jogkövetkezményt, szankciót (->a közigazgatás szankciórendszere) állapítanak meg. Az ilyen eljárásokban a hatóság és az ügyfél viszonyát abszolút hatósági túlsúly determinálja.[72] A hivatalból indult eljárásokra vonatkozó eltérő szabályokat az Ákr. külön fejezetben állapítja meg. A hivatalbóli eljárásokban az Ákr. kérelemre indult eljárásokra vonatkozó rendelkezéseit – az Ákr. VII. fejezetében található – eltérésekkel kell alkalmazni. A hatóság 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.[73]

4. A jogorvoslat

[59] A hatósági eljárás második, az alapeljárás követő (de nem szükségszerű) szakasza a jogorvoslati eljárás.

> A jogorvoslat a közigazgatás jogi szempontból végzett kontrolljának az a fajtája, amely a közigazgatási hatósági eljárás és az ennek során hozott döntések szintén eljárási szabályok alapján történő felülvizsgálatát jelenti a feltárt hiba or- voslása érdekében az eljárás vagy a döntés felülbírálatának, azaz a döntés megváltoztatásának vagy megsemmisítésének jogával.[74]

A jogorvoslathoz való jog olyan alanyi jog (jogosultság), amelyet valós vagy vélt jog-, valamint jogos érdeksérelem alapoz meg. A jogorvoslat anyagi és eljárási jogszabálysértésekkel szemben egyaránt igénybe vehető. Fő szabály szerint jogorvoslattal a hatóság érdemi döntése (határozata) ellen lehet élni.

[60] Az Ákr. szabályozása különbséget tesz a kérelemre, valamint a hivatalból induló jogorvoslatok között. A kérelemre induló jogorvoslatok az ügyfelet védik a jogaikat jogos érdekeiket sértő döntések ellen (alanyi jogvédelem). Ezek a jogorvoslatok biztosítják az Alaptörvényben deklarált jogorvoslathoz való jog[75] érvényesítését. Kérelemre indítható jogorvoslati eljárások a ->közigazgatási per és a fellebbezési eljárás.

[61] A hivatalból induló jogorvoslat, melynek célja a törvényesség biztosítása, „az ügyfél passzivitása mellett, vagy akár az ügyfél akarata ellenében is indulhat”.[76] Hivatalból induló jogorvoslatok: a döntés módosítása vagy visszavonása, a felügyeleti eljárás, valamint az ügyészségről szóló törvény szerinti ügyészi felhívás és fellépés nyomán indított eljárás.

4.1. A kérelemre induló jogorvoslatok

[62] A korábbi eljárási törvények jogorvoslati rendszere arra az elvre épült, hogy a jogorvoslatot alapvetően államigazgatási/közigazgatási keretek között kell tartani. E tekintetben Az Ákr. koncepcióváltást jelentett, a szabályozás ugyanis a bírói felülvizsgálat (->közigazgatási bíráskodás és közigazgatási jogi vita) primátusára épül.

[63] Az általános szabály szerint ugyanis „az ügyfél – az önálló jogorvoslattal nem támadható végzések kivételével – a véglegessé vált döntés ellen közigazgatási pert indíthat”.[77] Amennyiben a döntés a közigazgatási fórumrendszeren belül (fellebbezéssel) támadható, az ügyfél akkor indíthat -

>közigazgatási pert, ha az arra jogosultak valamelyike fellebbezett és a fellebbezést elbírálták (tehát a döntés végleges). A közigazgatási per szabályait a Kp. tartalmazza, ennek részletes kifejtését lásd ->közigazgatási per, valamint ->közigazgatási bíráskodás és közigazgatási jogi vita.

[64] Fellebbezést nyújthat be az elsőfokú döntés ellen az ügyfél vagy akire a döntés rendelkezést tartalmaz, ha azt a törvény kifejezetten megengedi. A fellebbezéssel támadható döntéseket meglehetősen szűk körben határozza meg a törvény, ezzel is kifejezésre juttatva a bírói felülvizsgálat elsődlegességét. Az Ákr. alapján fellebbezésnek van helye határozat ellen, ha azt – a képviselő-testület kivételével – helyi önkormányzat szerve vagy rendvédelmi szerv helyi szerve hozta. „Fellebbezni csak a megtámadott döntésre vonatkozóan, tartalmilag azzal közvetlenül összefüggő okból, illetve csak a döntésből közvetlenül adódó jog- vagy érdeksérelemre hivatkozva lehet."[78] A fellebbezést – melynek előterjesztése határidőhöz kötött – indokolni kell, és csak olyan új tényre lehet hivatkozni, amelyről a fellebbezőnek a döntés meghozatala előtt nem volt tudomása. A másodfokú hatóság nincs kötve a fellebbezésben foglaltakhoz, vizsgálja a fellebbezéssel megtámadott döntést és az azt megelőző eljárást.

4.2. A hivatalból induló jogorvoslatok

[65] A döntés saját hatáskörben történő módosítása vagy visszavonása tulajdonképen önkorrekciót jelent, a hatóság ugyanis saját döntésének hibáját orvosolja, megállapítja, hogy döntése jogszabálysértő. E hivatalból induló jogorvoslattal akkor élhet a hatóság, ha a döntést másodfokú hatóság, felügyeleti szerv vagy közigazgatási bíróság nem bírálta el, továbbá a döntés közlésétől még nem telt el egy év.

[66] A felügyeleti jogkört gyakorló szerv felügyeleti eljárás keretében hivatalból vizsgálja az eljáró hatóság eljárását és döntését. A felügyeleti szerv e jogkörében a jogszabályértő döntést megváltoztathatja, megsemmisítheti, és szükség esetén a hatóságot új eljárásra utasíthatja. A felügyeleti eljárásban hozott döntés bíróság előtt megtámadható.

[67] Az ->ügyész – *az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény* alapján – a hatósági eljárás felett törvényességi kontrollt gyakorol. E jogkörében a közigazgatási hatósági döntés érdemére kiható törvénysértés esetén felhívással él a törvénysértés megszüntetése érdekében. Az ügyész a felhívását a jogerős vagy a végleges hatósági döntést hozó szervhez nyújtja be. A hatóság az ügyész által kifogásolt döntését korlátozás nélkül módosíthatja (megváltoztathatja) vagy visszavonhatja (megsemmisítheti). Ez a jog akkor is megilleti a hatóságot, ha az eljárásra vonatkozó jogszabályok ezt egyébként korlátozzák vagy nem teszik lehetővé. A felhívás eredménytelensége esetén az ügyész az alapügyben hozott jogerős, végleges döntést támadhatja meg bíróság előtt.

[68] A határozat megsemmisítésének vagy megváltoztatásának (visszavonásának, módosításának, hatályon kívül helyezésének) korlátja, hogy ezek kimondásának nincs helye, ha azzal jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jog sérelmet szenvedne. A ->semmisség intézménye az Ákr.-ben azt célozza, hogy meghatározott ideig a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jog ne legyen akadálya a határozat megsemmisítésének, ha az különösen súlyos fogyatékosságban (semmisségi okban) szenved.[79] Noha az „Ákr. nem sorolja a semmisség megállapítását a jogorvoslatok közé, egyértelmű, hogy semmisségi ok fennforgása esetén a hatóságnak hivatalból kell intézkedni a döntés megsemmisítéséről, aminek következtében a törvénysértés megszüntetése mellett alanyi jog, vagy jogos érdeksérelem elhárítása is bekövetkezhet".[80]

5. A végrehajtás

[69] A végrehajtás a hatósági eljárás – alapeljárást és jogorvoslati eljárást követő – relatíve önálló, nem szükségképen bekövetkező szakasza. A végrehajtás célja a döntés érvényesülése, érvényesítése, ennek során akár kényszer alkalmazására is lehetőség van. Ebből következően végrehajtásra csak azokban hatósági ügyekben kerülhet sor, amelyekben a hatóság döntése kötelezettséget állapít meg,

azt az érintett nem teljesíti és a végrehajtási jog még nem évült el. A hatóság „döntéseihez sok esetben fogalmilag sem kapcsolódhat végrehajtás”[81] (például a hatósági bizonyítvány vagy igazolvány kiállításához sem). A végrehajtási eljárás viszonylagos önállóságának az oka, hogy – bár az Ákr. rendelkezéseit a végrehajtási eljárás során is alkalmazni kell, mégpedig a végrehajtásról szóló fejezetben szabályozott eltérésekkel – a végrehajtás során alapvetően *az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvény* (Avt.), valamint – háttérjogszabályként – *a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény* (Vht.) alkalmazandó. (Az Avt. és a Vht. egymáshoz való viszonyát lásd ->közigazgatási eljárási jog.)

[70] A végrehajtást a döntést hozó hatóság, fellebbezés esetén az ügyben eljárt elsőfokú hatóság rendeli el (az eljárás megindításának módjától függően hivatalból vagy kérelemre), „ha a kötelezett a hatóság végleges döntésében foglalt kötelezésnek nem tesz eleget”,[82] (tehát a döntés végrehajtható). A végrehajtást fő szabály szerint az állami adóhatóság foganatosítja az Avt. szabályai alapján, ugyanakkor az Ákr. lehetővé teszi, hogy a végrehajtást foganatosító szerv a végrehajtásra önálló bírósági végrehajtóval szerződést kössön. Az Ákr. a végrehajtás körében csak arra az esetre állapít meg (rendkívül szűkre szabottan) eljárási szabályokat, amikor – a fő szabálytól eltérően – ágazati törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben a helyi önkormányzat rendelete lehetővé teszi, hogy a végrehajtás foganatosítója ne az állami adóhatóság legyen.



6. JEGYZETEK

---

[1] IVANCSICS Imre – FÁBIÁN Adrián: *Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban,* Budapest, Dialóg Campus, [4]2020, 26.

[2] Lásd IVANCSICS–FÁBIÁN (1. j.) 28

[3] MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás,* Budapest, Egyetemi Nyomda, 1942, 592.

[4] SZAMEL Lajos: „Az államigazgatási eljárás” in BERÉNYI Sándor – SZAMEL Lajos – BARACZKA Róbertné – IVANCSICS Imre: *Magyar államigazgatási jog. Általános rész,* Budapest, BM, 1984, 648.

[5] KILÉNYI Géza: *Az államigazgatási eljárás alapelvei,* Budapest, KJK, 1970, 54.

[6] Lásd IVANCSICS–FÁBIÁN (1. j.) 27.

[7] Lásd IVANCSICS–FÁBIÁN (1. j.) 30.

[8] Lásd IVANCSICS–FÁBIÁN (1. j.) 30.

[9] Lásd IVANCSICS–FÁBIÁN (1. j.) 30.

[10] Lásd IVANCSICS–FÁBIÁN (1. j.) 31.

[11] PATYI András – KOI Gyula: „A „prekodifikációs időszak. A közigazgatási hatósági eljárás rendjének alakulása a kezdetektől 1957-ig, az első eljárási kódex” in PATYI András – VARGA Zs. András: *A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei,* Budapest, Dialóg Campus, 2019, 99.

[12] Lásd IVANCSICS–FÁBIÁN (1. j.) 39.

[13] Lásd PATYI András: „A »kódexek kora«. Az eljárási törvények változásai az 1957. évi IV. törvénytől (Et.) az általános közigazgatási rendtartásig” in PATYI–VARGA (11. j.) 155.

[14] Lásd PATYI (13. j.) 156.

[15] Lásd IVANCSICS–FÁBIÁN (1. j.) 41.

[16] Lásd IVANCSICS–FÁBIÁN (1. j.) 43.

[17] Lásd VARGA Zs. András: „Az alkotmányosság követelménye és az eljárás alapelvei” in PATYI–VARGA (11. j.) 168.

[18] A hivatalbóli eljárás részletes szabályait a 3.10. pont tartalmazza.

[19] Lásd IVANCSICS–FÁBIÁN (1. j.) 50.

[20] PATYI András: „Az eljárás és az eljárásjog fogalma, a hatósági eljárás szabályozásának története” in PATYI András (szerk.): *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban,* Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2011, 26–27.

[21] Lásd IVANCSICS–FÁBIÁN (1. j.) 51.

[22] A hatósági igazolványról és a hatósági bizonyítványról lásd a 3.8. pont alatt írtakat.

[23]A jelen tanulmányban felhasznált szakirodalom.

[24] Lásd IVANCSICS–FÁBIÁN (1. j.) 58.

[25] Ákr. 10. § (1) bekezdés.

[26] Lásd IVANCSICS–FÁBIÁN (1. j.) 61.

[27] PATYI (20. j.), idézi BOROS Anita – DARÁK Péter (szerk.): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai,* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2018, 100.

[28] Lásd IVANCSICS–FÁBIÁN (1. j.) 65.

[29] Ákr. 15. § (1) bekezdés.

[30] BOROS Anita: „A hatóság hallgatása” *Közigazgatás a gyakorlatban* 2011/11, 2.

[31] Ákr. 9. §.

[32] Lásd IVANCSICS–FÁBIÁN (1. j.) 70.

[33] Ákr. 19. § (1) bekezdés.

[34] Lásd. Ákr. indokolás, hivatkozza IVANCSICS–FÁBIÁN (1. j.) 82.

[35] Ákr. 35. § (1) bekezdés.

[36] *Az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény* (Eüsztv.) 11. §.

[37] Ákr. 40. §.

[38] Lásd IVANCSICS–FÁBIÁN (1. j.) 86.

[39] Ákr. 42. §.

[40] BOROS Anita „Az eljárás megszüntetése, felfüggesztése, szünetelése” in BOROS–DARÁK (27. j.).

[41] Lásd BOROS–DARÁK (33. j.) 100.

[42] JÓZSA Fábián: „A hatóság az eljárásban” in PATYI András (szerk.): *A közigazgatási hatósági eljárásjog jogintézményei,* Budapest, Dialóg Campus, 2019, 120.

[43] Lásd IVANCSICS–FÁBIÁN (1. j.) 99.

[44] Lásd IVANCSICS–FÁBIÁN (1. j.) 99.

[45] Ákr. 62. § (1) bekezdés.

[46] Lásd IVANCSICS–FÁBIÁN (1. j.) 99.

[47] Lásd IVANCSICS–FÁBIÁN (1. j.) 99.

[48] Ákr. 62. § (4) bekezdés.

[49] Lásd IVANCSICS–FÁBIÁN (1. j.) 101.

[50] BOROS Anita: *Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban I–II,* Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2010, 25, hivatkozza BOROS–DARÁK (27. j.) 142.

[51] Lásd IVANCSICS–FÁBIÁN (1. j.) 102.

[52] Lásd IVANCSICS–FÁBIÁN (1. j.) 102.

[53] LAPSÁNSZKY András: „A hatósági döntések" in PATYI (42. j.).

[54] Ákr. 80. § (1) bekezdés.

[55] Lásd IVANCSICS–FÁBIÁN (1. j.) 113.

[56] Lásd IVANCSICS–FÁBIÁN (1. j.) 115.

[57] Lásd IVANCSICS–FÁBIÁN (1. j.) 117.

[58] Ákr. indokolás, idézi IVANCSICS–FÁBIÁN (1. j.) 118.

[59] Ákr. 106. § (1) bekezdés.

[60] Ákr. 107. §.

[61] Ákr. 80. §.

[62] Lásd IVANCSICS–FÁBIÁN (1. j.) 124.

[63] Lásd IVANCSICS–FÁBIÁN (1. j.) 125.

[64] Ákr. 97. § (1) bekezdés.

[65] Lásd IVANCSICS–FÁBIÁN (1. j.) 119.

[66] IVANCSICS–FÁBIÁN (1. j.) 121.

[67] Lásd IVANCSICS–FÁBIÁN (1. j..) 122.

[68] Ákr. 88. § (1) bekezdés.

[69] Lásd IVANCSICS–FÁBIÁN (1. j.) 128.

[70] Ákr. 99. §.

[71] IVANCSICS–FÁBIÁN (1. j..) 128.

[72] BALLA Zoltán: „A hivatalbóli eljárás" in BOROS–DARÁK (27. j.) 201.

[73] Ákr. 104. § (1) bekezdés.

[74] VARGA Zs. András: „Az alkotmányosság követelménye és az eljárás alapelvei" in PATYI–VARGA (11. j.) 216–217.

[75] Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés.

[76] POLLÁK Kitti: „A jogorvoslatok rendszertani szerepe" in BOROS–DARÁK (27. j.) 226.

[77] Ákr. 114. § (1) bekezdés.

[78] Ákr. 118. § (1) bekezdés.

[79] Lásd IVANCSICS–FÁBIÁN (1. j.) 160.

[80] Lásd IVANCSICS–FÁBIÁN (1. j.) 160.

[81] Lásd IVANCSICS–FÁBIÁN (1. j.) 167.

[82] Ákr. 133. § (1) bekezdés.