**DR. HABIL. BOROS ANITA, LLM.**

**EGYETEMI DOCENS**

**NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM**

**ELNÖK**

**KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSI JOGI EGYESÜLET**

**Hatályba lépett a közigazgatási eljárás új kódexe az általános közigazgatási rendtartás – az Ákr. szabályai egyszerűen, közérthetően**

2018. január 1-jén új kódexet kaptak a közigazgatási jogalkalmazók, a 2016. évi CL. törvényt az az általános közigazgatási rendtartásról (a továbbiakban: Ákr.), mely a 2004. évi CXL. törvényt (a továbbiakban: Ket.) váltotta fel. Az eljárási szabályozás változása azonban nem csak az Ákr. hatályba lépését, hanem a közigazgatási jogorvoslati rendszer gyökeres átalakulását, valamint a végrehajtás szabályainak új alapokra helyezését is jelenti.

2018 az eljárási jogok – reményeink szerint – megújulásának az éve: a közigazgatási perjog és eljárásjog mellett a büntető, és polgári eljárási jog is új kódexszel gazdagodott.

Jelen cikkünk a közigazgatási eljárás új szabályainak bemutatására hivatott, segítségül hívva az Ákr. elődjét, a Ket. rendelkezéseit. Témánkat az egyes eljárási szakaszokhoz kapcsolódó jogintézmények elemzésén keresztül kívánjuk bemutatni. Nem célunk ugyanakkor elemezni vagy értékelni az Ákr. egyes rendelkezéseit, ahhoz további részletes anyagok találhatók többek között a Nemzeti Közszolgálati Egyetem[[1]](#footnote-1) honlapján.

Figyelemmel arra, hogy az Ákr. néhány hónapja van csak hatályban, annak gyakorlati alkalmazhatósága egyelőre nehezen ítélhető meg, ezért több esetben is a jogalkotói szándék ismertetésére fogunk hagyatkozni, a törvény parlamenti tervezetéhez benyújtott miniszteri indokolás egyes részeinek kiemelésével (a továbbiakban: Indokolás).[[2]](#footnote-2)

**1. A Ket. és az Ákr. viszonya**

A hazai közigazgatási eljárásjog nem túl hosszú ideje, egészen pontosan 1957 óta rendelkezik kodifikált, egységes eljárásjogi kódexszel. Az elmúlt hatvan évben összesen három közigazgatási eljárási törvény került elfogadásra: az 1957. évi IV. törvény (az Et.), a Ket., illetve az Ákr. Az Et. egészen sokáig hatályban volt és bár többször módosult, ténylegesen a közigazgatási jogalkalmazás alaptörvényévé vált. A Ket. már jóval kevesebb ideig volt hatályban és a nagy módosítási hullámoknak végül áldozatul esett, olyannyira, hogy a végén egy túlszabályozott, illetve az ágazati jogszabályok kivételes szabályainak számos ponton teret engedő jogszabállyá vált.[[3]](#footnote-3) Az Indokolás szerint „a felgyorsult társadalmi és technológiai fejlődés, valamint az egymást váltó kormányok eltérő szemlélete miatt a Ket. nem tudott a hatósági eljárások kiérlelődött törvényi alapjává válni, mert tíz év alatt szinte minden rendelkezése módosult, némelyik többször is, szövege egyre bővült, ugyanakkor a koherenciája meggyengült (pl. törvénybe nem való ügyviteli jellegű előírások is belekerültek), és végül valamiféle „ügyintézői kézikönyvvé” vált. Ezzel párhuzamosan egyre több eljárás kikerült a Ket. hatálya alól, gyakorlattá vált az ún. „mögöttes” jogszabályként való alkalmazása, ami megkérdőjelezte a Ket. átfogóan általános jellegét.[[4]](#footnote-4)

Emellett a közigazgatási szervezetrendszer átalakításának folyamata is szükségszerűen érintette az eljárási szabályokat. További lényeges fejlemény, hogy 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”, amelynek iránymutatásai általános európai követelményként jelentkeznek.

Mindezek miatt megérlelődött a helyzet arra, hogy a jogalkotó új szemléletű törvényben vonja le a Ket. tíz éves hatályosulásának tapasztalatait, hozzájáruljon a valódi közigazgatási bíráskodás megteremtéséhez is, és egyben az ügyfelek számára ténylegesen érzékelhető, pozitív változásokat eredményező eljárásjogot teremtsen. A közigazgatási hatósági eljárás megújítása így deregulációs folyamatként is leírható, ugyanis az eljárásjogi kódex felülvizsgálata mellett mintegy 180 törvény, 420 kormányrendelet és 470 miniszteri rendelet legalább részleges felülvizsgálatára is sor került.”

A közigazgatási eljárásjogi szabályozásnak különböző modelljei alakultak ki Európa országaiban,[[5]](#footnote-5) de a legtöbb helyen a közigazgatási eljárási kódex általános jelleget ölt. A különbség többnyire abban mutatkozik meg, hogy az általánosságnak milyen a szintje: minden olyan kérdést szabályoz-e, amely közös valamennyi eljárástípusban és ahol feltétlenül szükséges, ott ad lehetőséget a szabályaitól való eltérésre, az eljárás egészét, vagy csak egy szakaszát – legfőképp az alapeljárás szabályait – szabályozzák, sőt az angolszász országok némelyikében csak az alapelvek kerültek jogszabályi szinten megfogalmazásra.[[6]](#footnote-6)

A magyar rendszer kezdetektől fogva az általános kódex mellett tette le a voksát, amely generális jelleggel meghatározza az államigazgatási eljárás alapvető szabályait és csak indokolt esetben engedett teret a szabályaitól való eltérésre. Ez a modell persze idővel feloldódott az ágazati jogalkotási igényekben, így az általános eljárási kódexektől való eltérés, vagyis a különös eljárási szabályok elburjánzása megfojtotta az Et.-t, ezért 1981-ben módosították is, majd a Ket.-et is. [[7]](#footnote-7) Az Ákr. az Indokolás szerint „egyfelől meg kívánja őrizni a korábbi eljárási kódexek bevált, széles körben elfogadott elemeit és megoldásait, másfelől azonban a XXI. században elvárható eljárásmódoknak kíván megalapozni, messzemenően figyelembe véve mind a közérdeket, mind az eljárások résztvevőinek alkotmányos és nemzetközi jogon alapuló jogai védelmét.

A törvény alapeszméje, hogy mivel a több ezer eljárástípus minden lényeges eleme nem rögzíthető egy törvényben, ezért csak azon szabályok megfogalmazására törekszik, amelyek valóban minden eljárásban közösek, és az ezen kívül eső szükségszerű eltérések, illetve kiegészítő eljárási szabályok meghatározása az ágazati, különös eljárási jogszabályok feladata. A kiegészítő, különös eljárási rendelkezések megalkotásának teljes kizárása elkerülhetetlenül szükségessé tenné, hogy minden eljárásjogi részletszabályt maga a törvény állapítson meg, ami a ‒ túlméretezett ‒ Ket. terjedelmének többszörösét igényelné, ez pedig kifejezetten ellentétes a szabályozás egyszerűsítésének és általánosabbá tételének céljával. A jogbiztonság és az átlátható jogi szabályozás biztosítása érdekében ugyanakkor miniszteri rendelet nem állapíthat meg a jövőben kiegészítő eljárási rendelkezéseket.

Ugyanakkor ennek ellentételezéseként a ténylegesen általános szabályoktól való eltérés lehetőségét a törvény kizárja, illetve jelentősen szűkíti.”

Ezek a mondatok az eredeti Ákr.-hez íródott miniszteri indokolásból valók. Sajnos azóta ez a koncepció lényegesen megdőlni látszik: ha megnézzük a 2017 második felében elfogadott ágazati eljárásokat szabályozó normaanyagot, látható, hogy számtalan általános (!) kérdést szabályoznak az ágazati jogszabályok. Tehát most úgy tűnik, hogy túl drasztikus volt a kodifikátori kurtítás, amikor a Ket.-ből a „felesleges” szabályokat kiirtotta, ugyanis az ágazati jogalkotás minden olyan Ket.-ből kihúzott rendelkezést az ágazati törvényekbe helyezett el, amelyek szándékosan vagy véletlenül kimaradtak az Ákr.-ből.

Ahogyan a bevezetőnkben arról már szóltunk, a közigazgatási eljárási kodifikáció legfontosabb újítása az volt, hogy átszabta a közigazgatási (eljárási) jogorvoslati rendszer szabályait. Ennek az lett az eredménye, hogy a közigazgatási jogorvoslatok zászlóshajója, vagy másként szólva a közigazgatási jogorvoslat a továbbiakban a közigazgatási per. Ennek a pernek a megelőző előkészítő eljárása lényegében az Ákr.-ben szabályozott közigazgatási hatósági eljárás, - azzal, hogy a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény nem csak a közigazgatási hatósági eljárás során született döntés felülvizsgálatára hivatott.

Az Indokolás szerint „a közigazgatási eljárásokra vonatkozó statisztika adatai azt mutatják, hogy az ügyfelek az ügyek elenyésző számában (átlagosan kevesebb, mint 0,5%) nyújtanak be fellebbezést, de ezen ügyek jelentős részében (mintegy 20%-ában) bírói jogorvoslatot is kérnek az ügyfelek, így a megfellebbezett ügyek jelentős hányada bíróság elé kerül. A végleges, már nem támadható döntéshez (a bírói döntéssel létrejövő anyagi jogerőhöz) fűződő érdekek mielőbbi érvényesítése érdekében ezért a törvény hangsúlyváltást irányoz elő: főszabállyá teszi a bírósághoz való közvetlen fordulás lehetőségét (kizárva a fellebbezést), és kivételes esetekben teszi lehetővé a perlést megelőzően a fellebbezést magasabb szintű közigazgatási hatósághoz. A közigazgatási hatósági ügytípusok egyharmadában korábban is kizárt volt a fellebbezés lehetősége. A törvény jogorvoslati rendszerre vonatkozó szemléletváltásával - ügyelve a fellebbezés lehetőségének ésszerű keretek közötti biztosítására - ez az arány jelentősen emelkedni fog.”

Ez azt jelenti, hogy a fellebbezésre a továbbiakban csak kivételes esetben kerülhet sor, ahogyan látni fogjuk csak akkor, ha az Ákr. azt kifejezetten megengedi.

Amennyiben az Ákr. és a Ket. felépítését vizsgáljuk, megállapíthatjuk, hogy néhány kérdéskörtől eltekintve még a fejezetek megjelölése is azonos.

Az *Ákr. fejezeti szinten sem szabályoz ugyanakkor néhány olyan kérdést, amely a Ket.-ben korábban fejezeti szinten is megjelent*: így n*em szabályozza az Ákr. önálló fejezetben* a Ket. korábbi II/A. fejezetében rendezett kapcsolattartási szabályokat. Ennek az az oka, hogy a korábbi II/A. fejezetben szabályozott legfontosabb kérdéseket az Ákr. másutt, az Alapvető rendelkezésekről szóló II. fejezet a 12. pontjában szól a kapcsolattartás általános szabályairól.[[8]](#footnote-8)

Az Ákr. egy fontos jogszabály szerkesztési újítása, hogy *külön szabályozza a kérelemre (III. fejezet) és a hivatalból induló eljárás (VII. fejezet) esetén alkalmazandó szabályokat.* Emellett *nem került szabályozásra az Ákr.-ben* a Ket. korábbi, a közigazgatási bírság, a helyszíni bírság és az elkobzás alkalmazásának eljárásjogi alapjai címet viselő VI/A. fejezetében megfogalmazott rendelkezések köre.Ennek az az oka, hogy a közigazgatási szankciók egy önálló törvény keretében kerülnek szabályozásra. A 2019. január 1-jén hatályba lépő, a *közigazgatási szabályszegések szankcióiról* szóló 2017. évi CXXV. törvény, valamint átmeneti jelleggel a közigazgatási eljárásjog reformjával összefüggésben egyes törvények módosításáról és egyes jogszabályok hatályon kívül helyezéséről szóló 2017. évi CLXXIX. törvény határozza meg a közigazgatási szankciók szabályait.

Szintén önálló törvényben kerültek megfogalmazásra *az elektronikus ügyintézésre* vonatkozó részletszabályok is, nevezetesen az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvényben.

**2. Az Ákr. alapelvei és hatálya**

Az alapelvek kapcsán mindenekelőtt azt kell kiemelnünk, hogy az Ákr. normatív szinten is meghatározza az alapelvek szerepét az 1. §-ában. Eszerint „a közigazgatási hatósági eljárásokban - összhangban az Alaptörvény XXIV. és XXVIII. cikkével - az eljárás minden résztvevője a rá irányadó szabályoknak megfelelően és az eljárás minden szakaszában az e fejezetben meghatározott alapelvek és alapvető szabályok érvényre juttatásával jár el.”

Az Alaptörvény XXIV. cikke szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok *részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék*. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek *döntéseiket indokolni*. Mindenkinek joga van a törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki *jogellenesen okozott kár megtérítésére.*

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy *jogorvoslattal éljen* az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Tekintve, hogy az Ákr. visszautal az Alaptörvényre, még szembetűnőbb, hogy az Alaptörvény rendelkezései elsődlegesen az alapelveken keresztül intézményesülnek.[[9]](#footnote-9)

Az Ákr. *a korábbiakban a Ket.-ben is megfogalmazott alapelveket egy-egy alapelvi megnevezés alá helyezte,* kvázi alapelveket és annak részjogosítványait határozza meg. Ennek keretében fogalmazza meg a jogszerűség, a hivatalbóliság, a hatékonyság, valamint a jóhiszeműség elvét és a bizalmi elvet, továbbá az ügyfélre vonatkozó alapelveket. Nagyon fontos újítása az Ákr.-nek, hogy – a Ket. korábbi szabályait egyértelműsítve – pontosan meghatározza, mit takar *a hatékonyság alapelve.* Az Ákr. a 4. §-ában kimondja, hogy 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 ‒ az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.

Végezetül kiemelnénk azt is, hogy az Ákr. 6. §-a „jóhiszeműség elve és a bizalmi elv” megnevezést használja, azonban áttekintve az ott leírtakat, felvetődhet a kérdés, pontosan mit takar *a bizalmi elv.* Ezzel kapcsolatban utalnunk kell arra is, hogy az Ákr. 6.§-ában meghatározott alapelvek *mindenkire* vonatkoznak, aki az eljárásban részt vesz.

A törvény I. fejezetének másik része a törvény hatályának rendelkezéseit taglalja: ennek keretében a hatósági ügy, az általános és különös eljárási szabályok egymáshoz való viszonya, a hatóság, valamint az ügyfél kapcsán érvényesülő szabályokról rendelkezik. Érdekes, hogy a 3. alcím alatt külön szól az Ákr. az eljárási képesség és a képviselet szabályairól, noha az Ákr.-nek van egy II. alapvető rendelkezések címet viselő fejezete is.

A *tárgyi hatály* keretében az Ákr. lényegesen általánosabb módon határozza meg az ügy fogalmát.

Az Ákr. 7. §-a szerint „A hatóság eljárása során az e törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyben (a továbbiakban: ügy) és a hatósági ellenőrzés során e törvény rendelkezéseit alkalmazza. E törvény alkalmazásában ügy az, amelynek intézése során a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja, jogvitáját eldönti, jogsértését megállapítja, tényt, állapotot, adatot (a továbbiakban együtt: adat) igazol vagy nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti.”

A törvény ennek megfelelően szakít a Ket. korábbi részletezőbb szabályaival. Lényeges változás, hogy az Ákr. alapján a továbbiakban a hatósági ellenőrzés nem hatósági ügy, azonban alkalmazni kell rá a törvény szabályait.

A tárgyi hatályhoz kapcsolódóan az általános és a különös eljárási szabályok egymáshoz való viszonya kapcsán a 8. §-ban sorolja fel az ún. kivett eljárásokat, valamint kimondja, hogy a kivett eljárások közé nem sorolható közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozó jogszabályok az Ákr. rendelkezéseitől *csak akkor térhetnek el*, ha azt az Ákr. kifejezetten megengedi.

Emellett azonban *bármilyen jogszabály* megállapíthat az Ákr-rel összhangban álló, *kiegészítő eljárási rendelkezéseket*.

Az *eljárási főszemélyek* kapcsán az Ákr. mind a hatóság, mind az ügyfél vonatkozásában megállapít alkalmazandó szabályokat.

A törvény nem határozza meg a hatósági szervezettípusokat, mindössze annyit mond, hogy a törvény alkalmazásában 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 hatóságtól a hatáskörébe tartozó ügy nem vonható el. Az Indokolás szerint „a törvény sem a hatóság, sem a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság, sem pedig a felügyeleti szervre vonatkozóan nem tartalmaz mögöttes kijelölést. Egyfelől a törvény célja a valóban általános - azaz minden eljárásban alkalmazandó és alkalmazható - valóban eljárásjogi rendelkezések megállapítása. A különböző hatóságok kijelölésére vonatkozó rendelkezések hatáskör-telepítő szabályok, és mint ilyen, nem eljárásjogi, hanem anyagi jogi jellegűek, melyeknek nincs helyük az eljárásjogi kódexben.”

Az eljárás másik főszemélye az ügyfél. Az Ákr. jelentősen egyszerűsíti az ügyfélre vonatkozó, a korábbiakban lényegesen összetettebb rendelkezéseket tartalmazó ügyfél-fogalmat. Ennek megfelelően az Ákr. olvasatában az ügyfél főszabálya szerint 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. Elhagyja viszont a törvény a civil szervezetek, illetőleg az eljárásban részt vevő egyéb szervezetek ügyfélképességére vonatkozó szabályok rendezését.

Az ex lege ügyféli kör tekintetében az Ákr. egyszerűsíti a Ket. korábbi szabályait és leszögezi, hogy törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azoknak a személyek és szervezetek körét, akik (amelyek) a jogszabály erejénél fogva ügyfélnek minősülnek. Az ügyfélképesség tekintetében mindig is az ügyhöz tartozás okozta a jogalkalmazás számára a fejtörést. Ezt igyekszik feloldani az Ákr., amikor kimondja, hogy az üggyel kapcsolatos közvetlen érintettség vehető csak figyelembe az ügyféli minőség szempontjából.

Az ügyfél tekintetében az Ákr. meghatározza a jogutódlás szabályait is, noha lényegesen szűkebb módon mint a Ket., hiszen lényegében csak annyit mond, a polgári jogi jogutódlás szabályai lesznek irányadók, hacsak azt az ügy személyes jellege ki nem zárja. Egy fontos újítást ugyanakkor ki kell emelnünk: ha az ügy tárgya dologi jogot érint, a kieső ügyfél helyébe az üggyel érintett dologi jog új jogosultja lép.[[10]](#footnote-10) Ennek a szabálynak a bevezetésére azért volt szükség, mert bizonyos esetekben a dologi jogokhoz kötött jogosultságoknál, nem biztos, hogy a polgári jogi jogutód lép az eljárásban a kieső ügyfél helyébe, hanem az ilyen tárgyú ügyeknél a dologi jog jogosultja lesz, aki ügyfélként részt kell, hogy vegyen az eljárásban.

Az ügyfélképesség mellett *az eljárási képesség* fogalma jelenik még meg az I. fejezetben. Az Ákr. kimondja, hogy az ügyfél abban az esetben rendelkezik eljárási képességgel, amennyiben az ügy tárgyára vonatkozóan cselekvőképesnek minősül.

A *képviselet*re vonatkozó rendelkezéseket az Ákr. gyökeresen nem alakítja át, mindössze néhány apróbb módosítást eszközöl. A változások között meg kell említenünk például, hogy az Ákr. nem szól az ügyintézési rendelkezésről, mindössze a meghatalmazás legfontosabb követelményeit határozza meg.

**3. Az Ákr. alapvető rendelkezéseinek új szabályai**

*3.1. A joghatóság, hatáskör, illetékesség*

Az Ákr. a jogalkotás tekintetében irányadó szabályoknak megfelelően az alapvető rendelkezések címet viselő fejezetben szól tizennégy alfejezetben azokról az általános kérdésekről, amelyek a közigazgatási hatósági eljárás valamennyi szakaszában alkalmazandó szabályként jelennek meg.

Ennek keretében elsőként *az eljárási kötelezettség* szabályai találhatóak, amelyek a Ket. korábbi, főként a hatóság jogellenes hallgatására vonatkozó szabályaihoz képest lerövidülnek. Ennek megfelelően a részletes eljárási szabályok megfogalmazása helyett az Ákr. mindössze annyit deklarál a 15. §-ában, hogy a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén, vagy kijelölés alapján köteles eljárni. Amennyiben a hatóság - a jogszerű hallgatás esetét kivéve - eljárási kötelességének az ügyintézési határidőn belül nem tesz eleget, a jogszabályban meghatározott felügyeleti szerve az eljárás lefolytatására utasítja. Ha pedig nincs felügyeleti szerv, vagy az nem intézkedik, az eljárás lefolytatására a közigazgatási perben eljáró bíróság kötelezi a hatóságot.

Ebből következően az Ákr.-ben nem jelenik meg az a korábbi Ket.-es szabály, hogy a hatóság hatáskörét - a hatósági eljárás körébe tartozó ügyfajta meghatározásával - jogszabály állapítja meg, amelyben meg kell jelölni az elsőfokú, továbbá a fellebbezés elbírálására jogosult hatóságot, illetőleg nem tartalmaz utalást az integrált ügyfélszolgálatokra vonatkozóan sem, ahogyan az önkormányzati hatóságokat sem sorolja fel, hiszen azok az önkormányzati törvény szabályozási tárgykörébe tartozó kérdések.

Az Indokolás szerint az Ákr.-nek nem kell szólnia a hatáskör átruházásának tilalmáról sem, mert az a jogállamiság alapelvéből fakadó garanciális követelmény. Ez kétségtelenül így van, éppen ezért az Ákr. 2. §-ában helyet foglaló jogszerűségi alapelvek között érdemes lett volna megemlíteni.

A joghatóság, hatáskör, illetékesség trichotómiája jelentős mértékben változott: *a joghatóság* fogalmát a Ket. vezette be a közigazgatási eljárási jog rendszerébe. Ezt most az Ákr. mondhatni kivezeti a normaszövegből. Ennek oka az Indokolás szerint, hogy „a joghatóság vizsgálatának kötelezettségét a törvény elhagyja, mert annak nem alakult ki érdemi gyakorlata, másrészt mert a hazai közigazgatási hatósági ügyek elsöprő többségében a joghatóság kérdése fel sem merül, így valójában nem tekinthető általános szabálynak a joghatóság vizsgálatának szabályozása, azt azokban a különös eljárási rendelkezésekben kell rendezni, ahol az a gyakorlatban felmerülhet. Megjegyzendő e körben, hogy - ahol annak jelentősége van - a joghatóság vizsgálatát eleve feltételezi a hatáskör vizsgálata.”

Ezzel szemben a *hatáskör és az illetékesség* alapvető szabályainak meghatározására továbbra is sor kerül az Ákr.-ben is: természetesen a hatáskör és az illetékesség vizsgálatának követelményét az Ákr. is fenntartja, viszont új fogalmakkal találkozunk legelőször itt a törvényben: az ügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság ennek hiányában a kérelmet visszautasítja vagy az eljárást megszünteti. Noha az *áttétel* jogintézményét fenntartja a törvény, azonban arra immáron korlátozott körben, csak akkor kerülhet sor, amennyiben a hatóság a hatáskörének vagy illetékességének a hiányát észleli, és kétséget kizáróan megállapítható az ügyben illetékességgel rendelkező hatóság

A legjelentősebb mértékben mégis az illetékesség szabályai változtak: noha az illetékességi okok csak kis mértékű módosításon estek át, az illetékességi okok egymáshoz való viszonya és rendszere annál inkább. Az Ákr. 16. §-a szerint, 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 ezek 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. Természetesen itt is megjelennek a korábbi gyakorlatban már meghonosodott kiegészítő szabályok, így az utolsó ismert hazai lakcímre, illetve a fővárosban eljárásra jogosult hatóságra alapított illetékességi szabályok.

A gyakorlatban számos alkalommal adódott probléma a lakóhely és a lakcím fogalmának meghatározatlansága miatt. Ezt a hiányosságot kívánta kiküszöbölni az Ákr. és meghatározni e fogalmak tartalmát.

A törvény a hatásköri és illetékességi vita tárgyában lényegében fenntartja a korábbi szabályozást, mindössze azokat egyszerűsíti. A hatásköri vita eldöntését az Ákr. a közigazgatási bírósághoz telepíti. Az illetékességi összeütközés esetén a legközelebbi közös felügyeleti szerv, ennek hiányában a vita eldöntését kérő hatóság működési területe szerint illetékes fővárosi és megyei kormányhivatal dönt.

Nagyon fontos újítást hoz azonban az Ákr. 19. §-a, amely az *eljárási területen kívüli* eljárás eddigi korlátozott voltát oldja fel, hiszen kimondja, hogy a hatóság tulajdonképpen bármikor végezhet eljárási cselekményt az illetékességi területén kívül is és ennek keretében ideiglenes biztosítási intézkedést is hozhat.

*3.2. A kizárás*

A *kizárás* abszolút és relatív esetkörei vonatkozásában az Ákr. akként rendelkezik, a 22. §-ában, mint általános kizárási klauzuláról, hogy az ügy elintézésében nem vehet részt az a személy, akitől nem várható el az ügy tárgyilagos megítélése. Az abszolút kizárási okok tekintetében a törvény leszögezi, hogy az ügy elintézéséből kizárt az a személy, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, az eljárás egyéb résztvevője és a támogató. Az ügy másodfokú elintézéséből kizárt, aki az ügy elintézésében első fokon részt vett. Emellett az ügy elintézéséből kizárt az a hatóság, amelynek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti. A hatóság nem válik kizárttá azért, mert a határozatban megállapított fizetési kötelezettség teljesítése az általa megjelölt számlára történik. A jegyző kizárt továbbá annak az ügynek az elintézéséből, amelyben az illetékességi területének az önkormányzata, annak szerve vagy a polgármester ügyfél, illetőleg az ügy elintézéséből kizárt az a hatóság, amelynek vezetőjével szemben kizárási ok merül fel.[[11]](#footnote-11).

Új rendelkezés a Ket. kizárási szabályaihoz képest, hogy a kizárásról végzéssel csak akkor kell dönteni, ha a kizárást az ügyfél kéri.

*3.3. Az információcsere és adatkezelés módozatai*

A *belföldi jogsegély* kapcsán az Ákr. visszatér az Áe.[[12]](#footnote-12) terminológiájához és a megkeresés kérdését szabályozza: az Ákr. 25. §-a szerint a hatóság - legalább ötnapos határidő tűzésével - más szervet vagy személyt kereshet meg, ha az ügyben a megkereső hatóság illetékességi területén kívül kell eljárási cselekményt végezni, vagy az eljárás során szükséges adattal vagy irattal más rendelkezik.

A megkeresett szerv a megkeresés teljesítését megtagadja, ha az nem tartozik a hatáskörébe, vagy arra nem illetékes. Ehelyütt ismét az Indokolást kell idéznünk: „a törvény a megkeresett szerv fogalmát használja a megkeresett hatóság helyett, mivel az a törvény szervi hatályánál (hatóság) szélesebb kört fed le, így megkeresni nem csak hatóságot, hanem hatóságnak nem minősülő szervezetet vagy személyt (külföldieket is) lehet.”. Nos csak emlékeztetőül jegyeznénk meg, hogy

az Ákr. 9. §-a szerint „E törvény alkalmazásában 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.”

Az Ákr. lényegesen leegyszerűsíti a *kapcsolattartás általános szabályait* és lehetővé teszi, hogy törvény e körben eltérjen az Ákr. szabályaitól, vagyis kötelezővé tegye más, főként elektronikus kapcsolattartási mód alkalmazását. Hasonlóképpen összefogottabban határozza meg a törvény az

*adatkezelés* és *az adatok zártan kezelésének* szabályait is, mint a Ket. az információszabadságról szóló törvénnyel összhangban.

Az *iratbetekintési jog* szabályai lényegesen nem változtak. Ennek megfelelően az Ákr. is különbséget tesz az ügyfél, az eljárás egyéb résztvevője illetve a harmadik személyek által gyakorolható iratbetekintési jog között. Az iratbetekintési jog gyakorlásához kapcsolódó költségtérítés szabályainak megállapítására a törvény rendeletalkotásra ad felhatalmazást.

*3.4. A fokozott védelem alatt állókra vonatkozó új szabályok*

Sajátos szabályokat állapít meg a törvény ugyanakkor *a fokozott védelem alatt állók* eljárási jogainak védelme érdekében. Ezek olyan személyek, akik számára az Ákr. „korlátozottságuk vagy hátrányos helyzetének jellegéhez igazodó kivételes bánásmódot ír elő, és a hatóság számára proaktív intézkedési kötelezettséget is teremt, így az adatok zárt kezelésének és az iratbetekintési jog korlátozásának, az idézés sajátos szabályainak meghatározásával, vagy általában az ügyféli jogok gyakorlásának elősegítése terén.”- írja az Indokolás. Az Ákr. 29. §-a szerint a kiskorút, a cselekvőképtelen és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorút, valamint a fogyatékossággal 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 számára biztosítani kell. Az egyes fogalmak meghatározását részben a Polgári Törvénykönyvben, részben pedig a Fogyatékossággal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvényben találjuk. Ez utóbbi szerint az egyenlő esélyű hozzáférés különböző lehet annak irányultságát tekintve:

* a szolgáltatás egyenlő eséllyel hozzáférhető akkor, ha igénybevétele - az igénybe vevő állapotának megfelelő önállósággal - mindenki, különösen a mozgási, látási, hallási, mentális és kommunikációs funkciókban sérült emberek számára akadálymentes, kiszámítható, értelmezhető és érzékelhető,
* az épület egyenlő eséllyel hozzáférhető, ha mindenki, különösen a mozgási, látási, hallási, mentális és kommunikációs funkciókban sérült emberek számára megközelíthető, a nyilvánosság számára nyitva álló része bejárható, vészhelyzetben biztonsággal elhagyható, valamint az épületben a tárgyak, berendezések mindenki számára rendeltetésszerűen használhatók,
* az információ egyenlő eséllyel hozzáférhető akkor, ha az mindenki, különösen a mozgási, látási, hallási, mentális és kommunikációs funkciókban sérült emberek számára kiszámítható, értelmezhető és érzékelhető, az ahhoz való hozzájutás pedig az igénybe vevő számára akadálymentes.[[13]](#footnote-13)

**4. A kérelemre induló eljárások**

*4.1. A kérelem és az ahhoz kapcsolódó előírások*

Az Ákr. 35. § (1) bekezdése pontosan meghatározza, mit tekintünk kérelemnek: eszerint a kérelem az ügyfél olyan nyilatkozata, amellyel hatósági eljárás lefolytatását, illetve a hatóság döntését kéri jogának vagy jogos érdekének érvényesítése érdekében.

Az Ákr. rendszerében a kérelmet törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában, a hatósághoz írásban vagy személyesen lehet előterjeszteni. Ezzel együtt azt is kimondja, hogy az ügyfél kérelmével a tárgyában hozott döntés véglegessé válásáig rendelkezhet.

A kérelem tartalmi elemei tekintetében az Ákr. igen szűkszavúan fogalmaz és mindössze annyit deklarál, hogy ha az ágazati jogszabályok további követelményt nem állapítanak meg, a kérelem tartalmazza az ügyfél és képviselője azonosításához szükséges adatokat és elérhetőségét. A Ket.-hez hasonlóan vannak ugyanakkor olyan mellékletek, amelyek csatolása nem kérhető az ügyféltől. Ilyen a 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.

Az Ákr. 37. §-a értelmében a kérelem az illetékes hatóságnál vagy ‒ ha azt törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki ‒a kormányablaknál terjeszthető elő. Az Indokolás szerint „a jövőben a kormányablak általános kérelembefogadó helyként is (kvázi „postásként”) funkcionál. Ágazati törvény vagy kormányrendelet ugyanakkor kizárhatja a kormányablaknál történő előterjesztés lehetőségét; ez bizonyos, különösen bonyolult ügyek tekintetében lehet indokolt (például atomenergiával kapcsolatos ügyek). A kormányablakok eljárására vonatkozó szabályokat pedig továbbra is külön kormányrendelet fogja tartalmazni. Ugyanakkor megszűnik a jegyzők hasonló jogköre (általános kérelembefogadó funkció), mivel az a gyakorlatban nem működött.”

Nagyon fontos ugyanakkor azt is kiemelnünk, hogy az Ákr. a Ket.-hez hasonlóan kiemeli, hogy az eljárás a kérelemnek az eljáró hatósághoz történő megérkezését követő napon indul és azt tartalma szerint kell elbírálni akkor is, ha az egyébként nem egyezik az ügyfél által használt elnevezéssel.

Noha nem itt, hanem a 44. §-ban rendelkezik az Ákr. *a hiánypótlás* szabályairól is, de a kérelemhez tartozás okán itt tárgyaljuk. A hiánypótlás szabályai lényegesen nem változtak az Ákr.-ben a Ket.-hez képest, de talán szembetűnőbb az új szabályrendszerben, hogy a hiánypótlásnak alapvetően két esete különböztethető meg: egyfelől, ha a kérelem a benyújtásakor nem felel meg a jogszabályban meghatározott - elsősorban anyagi jogi követelményekből fakadó - követelményeknek, másfelől pedig, ha a tényállás tisztázása során válik szükségessé hiánypótlási felhívás kibocsátása, az eljárás során felmerült új tényre, adatra tekintettel.

Kiemelendő, hogy a törvény a Ket.-tel ellentétben a hiánypótlásra adható határidőnek nem szab felső határt, hiszen az ügyintézési határidő szabályainak szigorítása az eljárás elhúzásának megakadályozását biztosítja. Újdonság továbbá, hogy a hiánypótlás teljesítésére a hatóság tűz határidőt, továbbá, hogy hiánypótlásra csupán egyszer kerülhet sor. Ettől az Ákr. felhatalmazása alapján az ágazati szabályok eltérhetnek, mivel vannak olyan eljárások, amelyekben az eljárás bonyolultsága miatt többszöri hiánypótlásra lehet szükség.

A törvény a 46. §-ában a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának egyes, korábbi szabályait új megnevezés alatt *a kérelem visszautasítása* címmel taglalja.

Eszerint hatóság a kérelmet visszautasítja, ha az eljárás megindításának jogszabályban meghatározott feltétele hiányzik, és e törvény ahhoz más jogkövetkezményt nem fűz, vagy pedig az ugyanazon jog érvényesítésére irányuló kérelmet a bíróság vagy a hatóság érdemben már elbírálta, és a kérelem tartalma, valamint az irányadó jogi szabályozás nem változott.

Emellett a hatóság a kérelmet visszautasíthatja, ha azt nem az előírt formában terjesztették elő. Ha a kérelmező a kérelmét öt napon belül az előírt formában ismételten előterjeszti, a hatóság az eljárást teljes eljárásban folytatja le, azzal, hogy a kérelmet az eredeti benyújtáskor előterjesztettnek kell tekinteni, de az ügyintézési határidőt az ismételt benyújtást követő naptól kell számítani.

*4.2. Az eljárástípusok az Ákr.-ben*

A Ket.-hez képest az Ákr. lényeges újítása, hogy az egyszerű megítélésű és az összetett ügyeket eltérő eljárásrendben rendeli intézni. Ennek megfelelően a közigazgatási hatósági eljárásoknak három szintjét tudjuk megkülönböztetni a nagyon egyszerűtől az összetettebb, bonyolultabb ügyek felé haladva: az Ákr. 39. §-a értelmében *a kérelem automatikus döntéshozatali eljárásban, sommás vagy teljes eljárásban bírálható el*. Az Ákr. ugyanakkor meghagyja a lehetőséget az ágazati törvényeknek, hogy egyes ügyekben kizárják a sommás eljárás alkalmazását.

Automatikus döntéshozatalnak akkor 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 ügyintézést biztosító szerv automatikus döntéshozatal esetén a rendelkezésére álló, valamint az automatikus információátvétel útján megszerzett adatok alapján, emberi közbeavatkozás nélkül hozza meg a döntését és közli az ügyféllel.

Sommás eljárásnak van helye ezzel szemben, ha a hiánytalanul előterjesztett kérelem és mellékletei, valamint a hatóság rendelkezésére álló adatok alapján a tényállás tisztázott és nincs ellenérdekű ügyfél.[[14]](#footnote-14)

Abban az esetben azonban, ha az ügyfél erre irányuló felhívás nélkül terjeszt elő új bizonyítékot, vagy tesz bizonyítási indítványt, ezt a hatóság az ügy teljes eljárásban való lefolytatása iránti kérelemnek tekinti, és a kérelmet teljes eljárásban bírálja el

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

Az Indokolás szerint „A közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény vezette be a függő hatályú döntés jogintézményét, amelyet a törvény változatlan tartalommal vett át, csupán annak hatókörét terjesztette ki a hatvan napnál, illetve hatvan napnál hosszabb eljárási határidejű eljárásokra. Továbbra sem kell azonban függő hatályú döntést hozni, ha a hatóság nyolc napon belül érdemben dönt, a kérelmet visszautasítja, az eljárást megszünteti, vagy az eljárást felfüggeszti, vagy a beadvány elintézését függőben tartja. (Vagyis a törvény a hatvan napon túl húzódó eljárások közül nem kíván a földhivatali eljárásokra - amely a leggyakoribb elhúzódó eljárás, a 2014-ben hatvan napon túl befejezett 1,3 millió ügyből több mint 670 ezer ebből a körből került ki - is kiterjedő szabályt alkotni.) Ugyanakkor a törvény egyfajta „fokozatosságot” teremt azzal, hogy a függő hatályú döntés alkalmazásának mellőzése, vagy annak kizártsága esetén az ügyintézési határidő túllépésére vonatkozó szabályok lépnek érvénybe, az eljárás tehát a következő három szintből áll:

* főszabály szerint minden eljárás sommás eljárásként vagy automatikus döntéshozatali eljárásként indul,
* amennyiben az eljárást nem lehet sommás eljárásban lefolytatni, a hatóság függő hatályú döntést hoz, és
* a függő hatályú döntés kizártsága esetén teljes eljárás lefolytatására kerül sor annak jogkövetkezményeivel, amely során nyolc napon belül meg kell hozni a teljes eljárást megalapozó, kikényszerítő döntéseket.

A törvény továbbá a függő hatályú döntés több „hiányosságát” is kijavítja. A jogintézmény ugyanis nem alkalmazható minden eljárásban, avagy annak alkalmazása komoly kockázatokkal járhat. Ezért azokban az eljárásokban, ahol az államigazgatás jogszerűtlen „hallgatása” esetén az ügyfélnek biztosított jogok valamely, az egyedi ügyféli érdeknél jóval jelentősebb közérdeket érintenek, vagy súlyosan sérthetnek, ott a függő hatályú döntés jogintézményének alkalmazását ki kell zárni. A jogintézmény alkalmazhatóságát tehát az ügyféli érdek és az ügyfélnek biztosított jog által érintett közérdek összemérése alapján kell eldönteni.

Ezen eljárásokra más eljárási megoldás, rezsim ‒ az ügyintézési határidő túllépésének jogkövetkezményei és a jogszerű hallgatás ‒ került kialakításra.”

Az Ákr. szerint nincs helye függő hatályú döntés meghozatalának, ha a döntés - központi hivatal kivételével - központi államigazgatási szerv vagy annak vezetője, vagy  a Magyar Nemzeti Bank

hatáskörébe tartozik, illetve ha az ügy tárgya honvédelmi és katonai, továbbá nemzetbiztonsági célú építmény.

Amennyiben viszont a döntés meghozatalának nincs helye, a hatóság az ügyet ez esetben is teljes eljárásban intézi el.

*4.3. A hatóságok közötti együttműködés új szabályai*

Az Indokolás szerint az ún. *kapcsolódó eljárás* „a hatóságok együttműködésének újfajta, nevesített módja, amely egyes, egymásra épülő ügyek sorozatában az ügyfelek jobb kiszolgálását, tehermentesítését szolgálja a hatóságok tevékenységének jobb összehangolásával, és az ügyfél személyes közreműködésének mellőzésével. A kapcsolódó eljárási forma azokban az eljárásokban lehet előnyös, amelyekben az ügyfél végső célja (pl. külföldről behozott gépjármű forgalomba helyezése, születéssel kapcsolatos iratok beszerzése és szociális támogatások elnyerése) több, egymásra épülő eljárás lefolytatását is szükségessé teszi. A kapcsolódó eljárásban az ügyfél csupán egy (a folyamat elején álló) hatósággal kerül eljárási kapcsolatba, a további, ehhez kapcsolódó eljárások során pedig az elsőként eljárt hatóság válik közvetítő - lényegében az ügyfél „képviseletét” ellátó - hatósággá. Az elsőként eljárt hatóság továbbítja a saját döntését, a nála előterjesztett kérelmet és a bizonyítékokat a kapcsolódó eljárásban eljáró hatósághoz, és annak döntését is az első hatóság közvetíti a kérelmezőhöz. A törvény alapján a jogintézmény alkalmazható olyan egymásra épülő eljárásokban is, melyekben az előfeltételt képező eljárások ugyanazon hatóság hatáskörébe tartoznak.

Mindez jelentősen gyorsíthatja az ügyintézést a gyakran előforduló, és az állampolgárok nagy részét érintő ügyek körében (különösen ilyen egyes adatváltozások átvezetése a különböző nyilvántartásokon). A kapcsolódó eljárás alkalmazásával az ügyfélnek nem kell másik hatóságot felkeresnie, azon ügyintézési pontokon pedig, ahol több hatóság is ügyfélfogadást tart, nem kell másik ablakhoz sem átmennie.”

Az Ákr. 45. §-ában rögzítettek alapján kapcsolódó eljárásról akkor beszélhetünk, ha a hatóság döntése valamely más hatósági eljárásban meghozható döntésnek feltétele, a hatóság tájékoztatja az ügyfelet, hogy a kapcsolódó eljárásban eljáró hatósághoz benyújtandó kérelmet nála is előterjesztheti.

Ilyenkor

* 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. A kapcsolódó eljárásban eljáró hatóság a döntését a hatóság útján közli az ügyféllel; a hatóság e szabályok szerint jár el akkor is, ha a kapcsolódó eljárásban eljáró hatóság döntése további kapcsolódó eljárás lefolytatásához szükséges. Ilyenkor a hatóság az ügyfelet valamennyi kapcsolódó eljárásról tájékoztatja.
* Ha az ügyfél a kapcsolódó eljárás iránti kérelmet anélkül nyújtja be, hogy az abban hozandó döntés feltételét képező eljárás (a továbbiakban: megelőző eljárás) iránti kérelmét benyújtotta volna, a kérelmet a kapcsolódó eljárásban eljáró hatóság átteszi a megelőző eljárásban eljáró hatósághoz.
* A megelőző eljárásban eljáró hatóság a véglegessé vált döntését megküldi a kapcsolódó eljárásban eljáró hatóságnak.

E körben kell szólnunk a *szakhatóságok közreműködéséről is.* Az Ákr. jelentősen egyszerűsíti a Ket.-ben szereplő szakhatósági eljárásra vonatkozó szabályait. Az Ákr. 55. §-a alapján törvény vagy a szakhatóságok kijelöléséről szóló kormányrendelet közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján az ügyben érdemi döntésre jogosult hatóság számára előírhatja, hogy az ott meghatározott szakkérdésben és határidőben más hatóság kötelező állásfoglalását kell beszereznie. Emellett ha törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki, az ügyfélnek az eljárás megindítása előtt benyújtott kérelmére a szakhatóság a szakhatósági állásfoglalásra vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazásával előzetes szakhatósági állásfoglalást ad ki. A kérelemhez egy évnél nem régebbi előzetes szakhatósági állásfoglalás csatolható be, ha törvény vagy kormányrendelet más időtartamot nem állapít meg. A hatóság a kérelemmel benyújtott előzetes szakhatósági állásfoglalást szakhatósági állásfoglalásként használja fel.

Nem kell ugyanakkor az Ákr. szerint a szakhatóságot megkeresni, ha a kérelmet vissza kell utasítani, továbbá, ha a szakhatóság döntése az eljárást befejező döntés elleni jogorvoslat keretében támadható meg.

Ahogyan a Ket-ben is megfogalmazást nyert, továbbra is van lehetőség arra, hogy a hatóság és a szakhatóság, valamint a szakhatóságok egymás között a kérelem teljesítésére vonatkozó feltételeket egyeztetés útján állapítsák meg.

Egyebekben a szakhatósági állásfoglalás kapcsán az Ákr. is kimondja, hogy ha a szakhatóság utóbb észleli, hogy állásfoglalása jogszabályt sért, állásfoglalását a hatóság határozatának vagy eljárást megszüntető végzésének véglegessé válásáig egy ízben módosíthatja. Illetőleg a szakhatóság mellőzése esetén az erről való tudomásszerzést követően egyeztet a hatósággal, ennek eredményéhez képest adja ki állásfoglalását. A szakhatóság az állásfoglalását a hatóság felügyeleti szervével is közli.

**5. A tényállás tisztázása és az ahhoz kapcsolódó eljárási cselekmények**

A tényállás tisztázása és a bizonyítás szabályai tekintetében a legjelentősebb változás, hogy az Ákr. a Ket. korábbi 50. § (1) bekezdésével szemben n*em mondja ki, hogy a hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni*. A Ket. hivatkozott bekezdéséből csak annak korábbi második fordulata maradt meg: nevezetesen az Ákr. 62. §-a szerint a tényállás tisztázása alcím alatt szerepel, hogy ha a döntéshozatalhoz nem elegendőek a rendelkezésre álló adatok, a hatóság bizonyítási eljárást folytat le. A hatóság tényállás-tisztázási kötelezettsége természetesen továbbra is a közigazgatási eljárás egyik sajátossága, ahogyan az Ákr. azt a 3. §-ában – a Ket. 3. § (2) bekezdés b) pontjához hasonlóan – a hivatalbóliság alapelve kapcsán nevesíti is.

Az Ákr. 62. § (2) bekezdésében azt is kimondja, hogy a hatósági eljárásban *minden olyan bizonyíték felhasználható, amely a tényállás tisztázására alkalmas*. A Ket.-hez képest ez annyi változást jelent, hogy ott a tényállás tisztázásának megkönnyítésére alkalmas bizonyítékok felhasználhatóságáról volt szó. Mindemellett az Ákr. a büntető eljárási szabályok között már jóideje szereplő szabály átvételével azt is kimondja, hogy nem használható fel bizonyítékként a hatóság által, jogszabálysértéssel megszerzett bizonyíték.

A legjelentősebb változás a jogintézmény kapcsán mégsem ez, hanem az, hogy az Ákr. jóval nagyobb hangsúlyt fektet *a hatóság egyéni mérlegelésére* a tényállás tisztázása kapcsán a bizonyítás módjának kiválasztása tekintetében, hiszen a korábbi Ket.-es szabályokkal ellentétben akként rendelkezik, hogy törvény vagy kormányrendelet közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján, meghatározott ügyekben kötelezővé teheti *valamely okirat vagy más irat bizonyítási eszközként történő alkalmazását.* Ez egyben azt is jelenti, hogy az ágazati jogszabályok az okirat, illetve az irat kötelező alkalmazásán kívül más bizonyítási eszköz eljárásban történő kötelező figyelembe vételéről nem rendelkezhetnek. Az Indokolás szerint ez „sokkal nagyobb felelősséget ró a hatóságokra, azzal, hogy minden egyes eljárásban saját maguk, teljesen szabadon, egyenként határozzák meg az alkalmazandó bizonyítási eszközöket úgy, hogy eközben az eljárás időszerűsége se szenvedjen csorbát.”

Szintén kiemelendő, hogy az Ákr.-ben *nem jelenik meg az a korábbi szabály, amely példálózva felsorolja a bizonyítékokat*, noha a későbbi rendelkezéseiben az Ákr. a korábbi szabályozás lényegi elemeit átvéve bemutatja a legfontosabb bizonyítékokat és azok szabályait.

A Ket. igen részletesen szabályozta az 50/A. §-50/D. §-ában a lefoglalás szabályait. Ezek már nem köszönnek vissza az Ákr-ben, egyébként helyesen, hiszen csak néhány ágazat esetében merült fel eddig is a lefoglalás igénye.[[15]](#footnote-15)

Az *ügyfél nyilatkozata* kapcsán elsődlegesen arra érdemes felhívnunk a figyelmet, hogy a Ket. korábbi adatszolgáltatási szabályai átkerültek a hivatalbóli eljárás szabályai közé, az Ákr. VII. fejezetébe.

Az ügyfél nyilatkozattételi jogának megfogalmazására a Ket. korábbi szabályaival ellentétben nem itt, hanem az alapelvek körében, az Ákr. 5. § (1) bekezdésében kerül sor. Az Ákr. 63. §-a mindössze annyit mond, hogy amennyiben a tényállás tisztázása azt szükségessé teszi, a hatóság az ügyfelet nyilatkozattételre hívhatja fel. Fontos újítása azonban az Ákr.-nek, hogy lehetővé teszi, hogy ha jogszabály nem zárja ki, *az ügyfél a nyilatkozatával pótolhat bármilyen hiányzó bizonyítékot*, ha annak beszerzése nem lehetséges.[[16]](#footnote-16) A Ket. 52. § (3) bekezdése ezzel ellentétben csak az irat vonatkozásában ismert egy olyan szabályt, mely szerint a nem magyar nyelven kiállított irat csak hiteles magyar fordítással ellátva fogadható el, de az aránytalanul nehezen beszerezhető irat helyett az ügyfél a bizonyítani kívánt tényről nyilatkozatot tehet. Ilyen esetben az ügyfelet tájékoztatni kellett a valótlan tartalmú nyilatkozattételének jogkövetkezményéről.

Ez utóbbi szabály annyiban változott az Ákr.-ben, hogy a hatóság az ügyfelet figyelmezteti jogaira, kötelességeire valamint *a hamis, hamisított vagy valótlan tartalmú bizonyíték szolgáltatásának jogkövetkezményeire is.*

Itt kell megjegyeznünk azt is, hogy a Ket. korábbi, speciális jogállású személyekre vonatkozó nyilatkozattételi szabályai az Ákr.-ben is megjelennek, azonban a tanulmányunk első részében említett fokozott védelem alatt álló személyekre vonatkozó szabályok körében.

Az Ákr. emellett a Ket.-hez hasonlóan azt is kimondja a 64. § (2) bekezdésében, hogy amennyiben az ügyfél vagy képviselője más tudomása ellenére az ügy szempontjából jelentős adatot valótlanul állít vagy elhallgat, eljárási bírsággal sújtható. Noha az adatszolgáltatási kötelezettség nem itt, hanem a VII. fejezetben található, az Ákr. mégis itt hangsúlyozza azt is, hogy az eljárási bírság akkor is megfizetendő, ha az ügyfél a kötelező adatszolgáltatás körében adatszolgáltatási kötelezettségét nem teljesíti. Mindkét esetben vannak természetesen bizonyos mentesítő klauzulák, ahogyan korábban a Ket.-ben is, melyek lehetővé teszik a nyilatkozattétel (a 66. § (2) bekezdésében vagy (3) bekezdés b) és c) pontjában meghatározott okok), illetőleg az adatszolgáltatás megtagadását (a 105. § (2) bekezdésében foglaltak).

Az Ákr. 32. alcíme határozza meg az *iratra* vonatkozó szabályokat, noha az irat fogalmát nem fogalmazza meg sem itt, sem pedig értelmező rendelkezések között - ezek nincsenek az Ákr.-ben. A Ket.-ben legalább annyi megfogalmazásra került a 172. § i) pontjában, hogy az irat, okirat, közokirat, magánokirat a polgári perrendtartásról szóló törvény szerinti irat, okirat, közokirat és magánokirat.

Az Ákr. 65. § (1) bekezdése szerint a hatóság, ha a tényállás tisztázása során szükséges, és az az Eüsztv. alapján nem szerezhető be, felhívhatja az ügyfelet okirat vagy más irat bemutatására. Ez alól kivételt képeznek az Ákr. a 36. § (2) bekezdésben meghatározottak: eszerint 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. A Ket. 52. § (2) bekezdése foglalkozott a külföldi okiratokkal, míg a (3) bekezdése az idegen nyelvű iratokkal. A korábbi szabályok szerint a külföldön kiállított közokirat, illetőleg a külföldi bíróság, közigazgatási szerv, közjegyző vagy egyéb közhitelességgel felruházott személy által hitelesített bizonyító erővel csak akkor rendelkezett, ha azt a kiállítás helye szerinti államban működő magyar külképviseleti hatóság diplomáciai felülhitelesítéssel látta el. Emellett a nem magyar nyelven kiállított okirat fő szabály szerint csak hiteles magyar fordítással ellátva volt elfogadható.

Az Ákr. 65. § (3) bekezdése ezzel szemben mindössze annyit ír elő, hogy a hatóság felhívhatja az ügyfelet a felülhitelesített külföldön kiállított közokirat bemutatására, de csak abban az esetben, ha a külföldön kiállított közokirat eredetiségével vagy tartalmával kapcsolatban kétség merül fel.

A nem okirati formában kiállított iratokról a Ket. akként rendelkezett, hogy azok csak hiteles magyar fordítással ellátva voltak elfogadhatók, de – ahogyan azt az ügyfélre vonatkozó szabályok között már említettük – az aránytalanul nehezen beszerezhető irat helyett az ügyfél a bizonyítani kívánt tényről nyilatkozatot tehetett.

Talán a legjelentősebb változás mégis az Ákr. 65. § (2) bekezdésében került megfogalmazásra, amely egy lényeges egyszerűsítést vezet be, amikor is kimondja, hogy ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik, az ügyfél az iratot másolatban is benyújthatja, ha nyilatkozik arról, hogy az az eredetivel mindenben megegyezik. Az iratok fordításával összefüggésben pedig az Ákr. csak annyit kér, hogy a hatóság fogadja el az ügyfél által benyújtott fordítást, ha az ügyfél a nem magyar nyelven kiállított irat mellé annak magyar nyelvű hiteles fordítását is csatolja.[[17]](#footnote-17)

A *tanúra vonatkozó szabályok* szintén jelentős egyszerűsítésen mentek keresztül: a Ket. korábbi szabályainak egy része átkerült a fokozott védelem alatt állókra vonatkozó szabályok közé és a felesleges részletszabályok negligálásra kerültek. A tanúra vonatkozó általános szabályok között változást jelent, hogy az Ákr. relatív tanúvallomás-tételi okként határozza meg azt is, hogy a diplomáciai mentességben részesülő személy megtagadhatja a tanúvallomást. Egyebekben a tanú meghallgatásának korábban már jól bevált szabályain nem változtatott a jogalkotó.

A hatósági tanúra vonatkozó rendelkezéseket az Ákr. a tényállás szabályainak a végén helyezi el, de az arra vonatkozó szabályok lényegében változatlanok.

A *szemlére* vonatkozó szabályok közül számos technikai részletszabály kikerült. Továbbra is szerepel az Ákr. 68. §-ában a szemlére vonatkozó általános szabályok között az, a Ket.-ben is megjelenő korábbi szabály, amely szerint a szemlének különböző típusait különböztetjük meg, így ingó, ingatlan (a továbbiakban együtt: szemletárgy) valamint személy megtekintését, megfigyelését. A személyek megtekintése, megfigyelése meglehetősen ritka a közigazgatási hatósági eljárásokban.

A szemle lefolytatásának szabályai alapvetően változatlanok. Kiemelendő ugyanakkor, hogy egyes, a szemle lebonyolításában közreműködő személyek eljárására vonatkozó szabályokat az Ákr. önálló alcím alatt a 70. §-ban, az azonnali eljárási cselekmény érdekében lefolytatott szemle szabályai között rendezi a rendőrség és az ügyész közreműködésének egyes kérdéseit. Ebben a körben a korábbiakhoz képest újdonságnak számít, hogy a 70. § (2) bekezdésében az Ákr. kimondja, hogy a rendőrség a rendőrségről szóló törvény végrehajtási eljárás lefolytatásában való közreműködésre vonatkozó szabályai szerint, a hatóság felkérésére – előzetes megkeresése nélkül – azonnal, a hatóság által megjelölt helyen és ideig biztosítja a közreműködést. Emellett az Ákr. abban a tekintetben is változást hoz, hogy ha a helyszíni szemle életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetben szükséges, ahhoz a Ket. korábbi 57/B. § (5) bekezdésével ellentétben nem kell az ügyész jóváhagyását bevárni, hanem a szabálysértési eljáráshoz hasonlóan az ügyészt előzetesen csak értesíteni kell. Ha az ügyész a szemle megtartásával nem ért egyet, azt megtiltja.

A *szakértő* egyre elterjedtebb bizonyítási eszközzé válik a közigazgatási hatósági eljárásokban, hiszen a technika fejlődésével egyre több speciális szakértelmet igénylő eljárási ügyre kerül sor. A szakértőre vonatkozó szabályok mindössze hat bekezdés erejéig kerültek be az Ákr.-be, hiszen a jogintézmény háttérjogszabálya az igazságügyi szakértőkről szóló törvény, amely igen részletesen szabályozza a szakértőkre vonatkozó szabályokat. Változást eredményez ugyanakkor az Ákr. 71. § (3) bekezdése, amely szerint a szakértő kizárására az Ákr. általános kizárási szabályait, az Ákr. 23. § szabályait kell megfelelően alkalmazni.

A speciális nyelvi szakértőnek tekinthető *tolmács* szabályai szintén lényeges egyszerűsödést mutatnak, hiszen az Ákr. a 36. alcím alatt mindössze annyit fogalmaz meg, hogy ha az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője által használt idegen nyelvet az ügyintéző nem beszéli, tolmácsot kell alkalmazni és tolmácsként az ügyben eljáró hatóság el nem járó tagja, valamint – ha az a tényállás tisztázáshoz elengedhetetlen – az ellenőrzés helyszínén tartózkodó, idegen nyelvet beszélő személy vehető igénybe. Ezek a szabályok a Ket.-ben is megjelentek.

A *tárgyalás* szabályai tekintetében az Ákr. kimondja, hogy a hatóság tárgyalást tart, ha a tényállás tisztázásához szükség van a felek együttes meghallgatására, az ellenérdekű ügyféllel szemben, kérelemre indított eljárásban (a továbbiakban: jogvitás eljárás), az ügy természete lehetővé teszi, ellenérdekű ügyfelek részvételével zajló eljárásban, vagy a tényállás tisztázásához szükség van az eljárásban részt vevő személyek együttes meghallgatására.[[18]](#footnote-18)

Az Indokolás szerint az első és az utolsó jogalap megkülönböztetésének lényege, hogy „a törvény ehelyütt megkülönbözteti az ellenérdekű ügyféllel szemben kérelemre indított (jogvitás eljárások) és az ellenérdekű ügyfelek részvételével zajló eljárásokat.”

Emellett az Ákr. újítása, hogy a hatóság helyszíni szemle keretében is lefolytathatja a tárgyalást, ha annak feltételei biztosítottak.

Egyebekben az Ákr. csak az ügyfél bizonyítási indítványának részletkérdéseit, illetve a tárgyalás rendjének zavarásához kapcsolódó szankciókat szabályozza, valamint a Ket. 64. §-ának magvát megtartva kimondja azt is a 75.§-ában, hogy ha a hatóság tárgyalást tart, a tárgyaláson megkísérli az ellenérdekű ügyfelek között egyezség létrehozását. A Ket. korábbi 63. §-ában rendezett közmeghallgatás teljes egészében kikerül az Ákr.-ből.

Lényegesen változtak ugyanakkor *a bizonyítékok ügyféllel való ismertetésének szabályai*: a Ket. korábbi 70. §-a ugyanis kimondta, hogy amennyiben a hatóság az ügyfélnek az eljárás megindításáról való értesítését mellőzte, és az ügyben bizonyítási eljárást folytatott le, annak befejezésétől számított nyolc napon belül értesíti az ügyfelet, hogy az - az iratokba való betekintés szabályai figyelembevételével - megismerhesse a bizonyítékokat, azokra nyolc napon belül észrevételt tehessen, élni tudjon nyilatkozattételi jogával, és további bizonyításra irányuló indítványt terjeszthessen elő.

Az értesítés mellőzhető volt, ha az ügyfél számára már a bizonyítási eljárás során a hatóság biztosította, hogy megismerjen minden bizonyítékot, és módjában álljon gyakorolni az (1) bekezdésben meghatározott jogait, vagy ha az ellenérdekű ügyfél nélküli ügyben a hatóság teljesíti az ügyfél kérelmét.

Ezzel szemben az Ákr. 76. §-a egyáltalán nem köti az eljárás megindításáról szóló értesítéshez a bizonyítékok ügyféllel való ismertetését, hanem akként rendelkezik, hogy ha a hatóság az ügyben bármikor bizonyítási eljárást folytatott le, melynek során 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.

Jelentős változás tapasztalható ugyanakkor az Ákr. 40. alcíme alatt található, *az eljárás akadályozásának következményei* címet viselő részben, tekintettel arra, hogy a Ket. rendszerében az eljárási bírság, majd pedig a többletköltségek megfizetése szerepelt ilyen eljárási szabályszegések szankciójaként. Az Ákr. 77. §-a ezzel szemben az említett két pillért megcseréli és kimondja, hogy azt, aki a kötelezettségét önhibájából megszegi, a hatóság az okozott többletköltségek megtérítésére kötelezi, illetve eljárási bírsággal sújthatja.

A bírság alsó mértékében is kisebb változás tapasztalható, hiszen az Ákr. szerint az eljárási bírság legkisebb összege esetenként tízezer forint – a korábbi ötezer helyett –, legmagasabb összege viszont változatlan, vagyis – ha törvény másként nem rendelkezik – természetes személy esetén ötszázezer forint, jogi személy vagy egyéb szervezet esetén egymillió forint.

Az eljárási bírság kiszabásánál a hatóság által figyelembe veendő körülmények lényegében változatlanok, hiszen figyelembe kell venni továbbra is a jogellenes magatartás súlyát, az érintett vagyoni helyzetét és jövedelmi viszonyait, továbbá az eljárási bírságnak ugyanabban az eljárásban történő ismételt kiszabása esetén az előző bírságolások számát és mértékét. Nem kell azonban mérlegelnie a hatóságnak a felróhatóság mértékét, az eddig is „testidegen volt a közigazgatási eljárásjogtól”, ezért az Ákr. elhagyja az említett csoportból.

Az *eljárási cselekmények rögzítése* a közigazgatási eljárásjog egy kardinális eleme. A Ket. részletesen meghatározta mikor kell, illetve mikor és miként lehet felvenni jegyzőkönyvet, egyszerűsített jegyzőkönyvet, közös jegyzőkönyvet, illetőleg közös egyszerűsített jegyzőkönyvet, valamint mikor és miként kerülhet sor feljegyzés, kép-és hangfelvétel készítésére.

Az Ákr. 78. §-a ezzel szemben mindössze a jegyzőkönyv és a feljegyzés minimális szabályait rögzíti. Az Ákr. rendszerében az a fő szabály, hogy jegyzőkönyvet akkor kell felvenni, ha az ügyfél szóbeli kérelmet terjeszt elő és azt azonnal nem teljesítik, illetve ha a tényállás tisztázása érdekében lefolytatott eljárási cselekménynél az ügyfél vagy az eljárás más résztvevője is részt vesz. Minden más esetben, vagyis, ha a tényállás tisztázása érdekében eszközölt eljárási cselekménynél az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője nincs jelen, feljegyzést kell készíteni. Az eljárási cselekmények rögzítésének két említett módszere az alkalmazásuk kötelező esetein túl tartalmilag is különbözik egymástól, hiszen az Ákr. említett szakaszának második bekezdése kimondja, hogy milyen elemeket kell tartalmaznia a feljegyzésnek és ehhez képest a jegyzőkönyv többlet tartalmi eleme lesz a jogokra és kötelezettségekre való figyelmeztetés is, valamint az annak minden oldalán megjelenő aláírás az eljárási cselekményen részt vevő személyek részéről.

A kép-és hangfelvétel készítéséről a Ket. korábbi 39. § (5) bekezdése mindössze annyit írt, hogy a hangfelvételre, valamint a kép- és hangfelvételre a jegyzőkönyvre vonatkozó szabályokat kell bizonyos eltérésekkel alkalmazni, és a hangfelvételt, valamint a kép- és hangfelvételt hordozó eszközt az iratokhoz kellett csatolni, vagy arról az eljárás befejezéséig külön jegyzőkönyvet kellett készíteni. Az Ákr. továbbra is lehetővé teszi a bizonyítási eljárási cselekmények alkalmával tapasztaltak ilyen módon történő rögzítését, de ezen túl nem rendelkezik arról, hogy a rögzítetteket miként kell az ügy iratanyagához csatolni, mindössze annyit mond, hogy ilyenkor a jegyzőkönyvben csak az eljárási cselekményen résztvevő személyek azonosításához szükséges adatokat, valamint az elkészítés helyét, idejét kell feltüntetni. Ezekből a szabályokból ugyanakkor arra lehet következtetni, hogy a felvételek az iratanyag részét képezik és nyilván ki kell derülnie a jegyzőkönyvből, hogy az egy kép- illetve hangfelvétel készítésének alkalmából készült - hiszen, ha valaki később áttekinti az ügy iratanyagát, egyértelműnek kell lennie számára, hogy a jegyzőkönyv mellett a csatolt felvételt is meg kell tekintenie, vagy meg kell hallgatnia.

A Ket. az *iratbetekintés szabályait* az alapeljárás szabályainak végén helyezte el a 68. §-ban. Ezzel szemben az Ákr. az iratbetekintés szabályait az alapvető rendelkezések között szerepelteti, amely alapvetően nem rossz megoldás, de célszerű lett volna a Pp.-hez hasonlóan minden általános, valamennyi eljárási szakaszban fellelhető szabályt az általános rendelkezések között szerepeltetni.

Az iratbetekintés szabályai lényegüket tekintve nem változtak: alapvetően az ügyfél, az eljárás egyéb résztvevői, illetve a bárki által gyakorolható iratbetekintési jog szabályait határozza meg az Ákr., azonban lényegesen egyszerűbben, külön csoportban az iratbetekintési jog, illetve annak gyakorlására vonatkozó rendelkezéseket fogalmaz meg

**6. A hatóság döntései**

*6.1. Az alakszerű döntések jellemzői*

A döntés a közigazgatási hatósági eljárás legfontosabb eleme, hiszen ezen keresztül fejeződik ki a hatósági akarat,az egymásra épülő egyes közigazgatási eljárási cselekmények célja nem más, mint a jogszerű és helyes döntés megszületésének elősegítése. A Ket. részletes szabályaihoz képest az Ákr. lényegesen lerövidíti a döntésekre vonatkozó rendelkezéseket. A szabályozás jellegéből azonban egyértelművé válik az is, hogy a döntések továbbra is két nagy csoportba sorolhatók: az *általános értelemben vett döntések* a határozat és a végzés. Ezek vonatkozásában az Ákr. meghatározza a tartalmi és formai jegyeket. Ahogyan az Ákr. 80. § (1) bekezdése rendelkezik a hatóság *az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során hozott egyéb döntések végzések*. Ehhez képest az Ákr. számos további speciális döntéstípust is nevesít, így a jogszerű hallgatás útján létrejött döntést [Ákr. 80. (2) bek.], az egyszerűsített döntést [Ákr. 81. § (2)-(3) bek.], az egyezség jóváhagyását [a döntésről szóló fejezet 44. alcíme alatt], a hatósági szerződést [a döntésről szóló fejezet 48. alcíme alatt], a hatósági bizonyítványt és hatósági igazolványt [az Ákr. V. fejezetében]. Emellett az Ákr. 55.§ (2) bekezdése azt is előírja például, hogy amennyiben az Ákr. eltérően nem rendelkezik, a szakhatóság állásfoglalására a döntésre vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni. Lényegét tekintve tehát *a döntések csoportjai* nem változtak a Ket.-hez képest. Változott ugyanakkor a szabályozás jellege, hiszen az Ákr. nem olyan részletesen sorolja fel mit kell tartalmaznia a határozatnak és a végzésnek, mint a Ket. Az Ákr. 81. §-a a döntés tartalma és formája alcím alatt rendelkezik arról, hogy mit kell a döntésnek ‒ azaz a határozatnak és a végzésnek ‒ tartalmaznia. Eszerint a döntés tartalmazza az eljáró hatóság, az ügyfelek és az ügy azonosításához szükséges minden adatot, a rendelkező részt ‒ a hatóság döntésével, a szakhatóság állásfoglalásával, a jogorvoslat igénybevételével kapcsolatos tájékoztatással és a felmerült eljárási költséggel ‒, továbbá a megállapított tényállásra, a bizonyítékokra, a szakhatósági állásfoglalás indokolására, a mérlegelés és a döntés indokaira, valamint az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölésére is kiterjedő indokolást. Lényegében ezeket tekinthetjük *az alakszerű döntés tartalmi elemeinek.*

*6.2. A speciális jelleget öltő döntés-típusok*

Az alakszerű döntéshez képest azonban vannak eltérő formai jegyeket magukon hordozó döntési formák is. Ennek megfelelően szintén a 81. §-ban olvashatunk az egyszerűsített döntésről, valamint a formai, alakszerű előírások egy részétől eltérő végzési formációról. A Ket.-hez képest lényegesen átláthatóbb módon megfogalmazott *egyszerűsített döntés*ek tekintetében az Ákr. 81. § (2) bekezdése irányadó. Eszerint a jogorvoslatról való tájékoztatást mellőző, az indokolásban pedig csak az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölését tartalmazó egyszerűsített döntés hozható abban az esetben, 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, továbbá az egyezség jóváhagyásáról. Ezen túlmenően *az alakszerű előírásoktól eltérő végzésként* jelenik meg a 81. § (3) bekezdésének az a rendelkezése, amely szerint az önállóan nem fellebbezhető végzésről az indokolásban csak az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölését tartalmazó egyszerűsített döntés hozható.

Ha már a döntés formájáról beszélünk, érdemes röviden szólnunk arról is, hogy a korábbiakhoz hasonlóan a hatóság a döntést külön okiratban szövegezi meg, jegyzőkönyvbe foglalja vagy az ügyiratra feljegyzi. Ehhez képest sajátos szabályokat tartalmaz az Ákr. 81. § (5) bekezdése, amely kimondja ‒ a Ket. korábbi, 72. § (6) bekezdésében foglaltak lényeges leegyszerűsítése mellett ‒, hogy azonnali eljárási cselekményt igénylő ügyben a döntés előzetes írásba foglalása mellőzhető és az ügyféllel szóban is közölhető. Ilyen esetben is szükség van természetesen valamilyen módon a döntés megfelelő rögzítésére, így a korábbiakhoz hasonlóan az Ákr. kimondja, hogy ilyenkor a hatóság a döntést utólag írásba foglalja és az irányadó szabályozók figyelembe vételével közli.

Szintén sajátos szabályok vonatkoznak a *jogszerű hallgatás eredményeként létrejövő döntésekre is.* Noha a jogintézmény a Ket..-ben is megjelent, az új, kérelemre induló eljárásban érvényesülő eljárástípusokra figyelemmel szükségszerű volt a szabályok konzekvensebb megfogalmazása, márcsak azért is, mert a szolgáltatási tevékenység uniós szabályozása alapján még a Ket. idejében bevezetett trichotómia (a tudomásul vétel, bejelentés, engedélyezés)[[19]](#footnote-19) okán bizonyos esetekben a hatóságnak ex lege nem kell érdemben döntenie az ügyben. Erre való figyelemmel az Ákr. 80. § (2) bekezdése akként rendelkezik, hogy az ügyfelet megilleti a kérelmezett jog gyakorlása, ha a hatóság az ügyintézési határidőn belül mellőzi a határozathozatalt (jogszerű hallgatás). Jogszerű hallgatásnak van helye, ha automatikus döntéshozatali eljárásban intézhető ügyben törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki, sommás eljárásban intézhető ügyben törvény vagy kormányrendelet így rendelkezik, illetve teljes eljárásban törvény vagy kormányrendelet így rendelkezik, továbbá nincs helye függő hatályú döntés meghozatalának, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél. A jogszerű hallgatás esetén alkalmazandó eljárási cselekmények tekintetében az Ákr. megőrzi a Ket. korábbi 71. § (5) bekezdésében foglaltakat és előírja, hogy 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.

Szintén a Ket. egyik jól bevált szabálya[[20]](#footnote-20) jelenik meg szó szerint az Ákr. 80. § (4) bekezdésében, amely akként rendelkezik, hogy amennyiben az eljárás a jogszabályban meghatározott jogosultak pénzbeli ellátásának mérlegelés nélkül a jogszabályban meghatározott mértékre történő emelésére irányul, a hatóság mellőzi a határozathozatalt.

Folytatva az általános értelemben vett döntésekhez képest speciális jelleget öltő döntések sorát, érdemes szólnunk az egyezség jóváhagyásáról, a hatósági szerződésről, illetőleg a hatósági igazolványról, bizonyítványról, valamint a hatósági nyilvántartásról.

Az Ákr. a 44. alcíme alatt rendelkezik *az egyezség jóváhagyásáról*, a Ket. korábbi szerkesztési elveit megtartva, beékelődve a döntéshez kapcsolódó egyes eljárási cselekményeket szabályozó rendelkezések közé. A későbbi esetleges módosítások idejére megfontolandónak tartjuk a döntésekre vonatkozó általános szabályok megfogalmazását és azt követően az egyes speciális döntési formációkra vonatkozó rendelkezések szabályozását, hiszen az egyezség jóváhagyását megelőző alcím alatt szereplő véglegesség vagy éppen az egyezséget követő, a döntés közlésére vonatkozó alfejezet az egyezséget jóváhagyó határozat esetében is irányadó szabályokat tartalmaz. Visszatérve az egyezség jóváhagyására, a jogintézmény a Ket.-hez képest érdemben nem változott, azonban az alkalmazhatóság immáron két esetkörre terjed ki:

Azon túlmenően, ha az egyezségi kísérlet eredményre vezet, lehetőséget ad az Ákr. arra is, hogy az ügyfelek egyezséget kössenek, akkor is, ha egyébként egyezségi kísérletre nem került sor az eljárásban. Az egyezség jóváhagyása során születik egy, az egyezséget jóváhagyó határozat, azonban lényegében a hatóság döntési kompetenciája itt az általánoshoz (pl. egy érdemi határozathozatalhoz) képest lényegesen korlátozottabb, hiszen itt tulajdonképpen a hatóság csak azt vizsgálja, hogy az egyezség létrehozásának feltételei fennállnak-e, vagyis az megfelel-e az Alaptörvénynek és a jogszabályoknak, az kiterjed-e a teljesítési határidőre, valamint az eljárási költség viselésére is.[[21]](#footnote-21) A hatóság vizsgálata itt egy jóváhagyási aktusként jelenik meg a határozatban.

Szintén sajátos döntésként jelentkezett már a Ket.-ben is a hatósági szerződés. Már a Ket. kapcsán is többször kiemeltük, hogy a hatósági szerződés alkalmazhatóságának lehetőségét kiszélesíteni javasoljuk. A Ket. a 76. §-ában akként rendelkezett, hogy ha jogszabály lehetővé tette a határozathozatal helyett hatósági szerződés volt köthető. Ehhez képest az Ákr. 92. §-a annyi változtatást eszközöl, hogy immáron nem csak lehetővé teheti jogszabály, hanem elő is írhatja, 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. Emellett az Ákr. azt is egyértelműsíti, hogy a hatósági szerződés közigazgatási szerződés.[[22]](#footnote-22) Ennek hangsúlyozására a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) fogalomrendszerével való harmonizáció miatt volt szükség. A Kp. 1. §-a értelmében a Kp.-t kell alkalmazni a közigazgatási jogviták elbírálása iránti közigazgatási perben és az egyéb közigazgatási bírósági eljárásban. A hivatkozott törvény 4. §-ának (1) bekezdése szerint 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. Ezeket a törvény összefoglalóan közigazgatási tevékenységnek hívja. Közigazgatási cselekmény a Kp. olvasatában többek között a közigazgatási szerződés is, és a törvény 4. § (2) bekezdése szerint közigazgatási jogvita a közigazgatási szerződéses jogviszonnyal kapcsolatos jogvita is.

A hatósági szerződés Ket.-es szabályai némiképp átalakulnak az Ákr.-ben. Az Ákr. 93. § (5) bekezdése szerint az Ákr.-ben nem szabályozott kérdésekben a hatósági szerződésre elsődlegesen az azt szabályozó jogszabály rendelkezéseit kell alkalmazni és csak annak hiányában a Ptk. szerződésekre vonatkozó általános szabályait.

Az Ákr. a hatósági szerződések kapcsán a fentieken túl három kérdéskört szabályoz: egyrészt milyen tartalmi elemei vannak a hatósági szerződéseknek, illetve melyek a joghatályos szerződés létrejöttének feltételei, másrészt mikor lehet azt módosítani, harmadrészt pedig melyek a szerződésszegés esetkörei és jogkövetkezményei.

Az Ákr. 92. §-ának (2) bekezdése szerint a hatósági szerződés ‒ a Ket. korábbi 76. § (2a) bekezdésétől lényegesen eltérőképpen ‒ tartalmazza 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. Visszaköszön ugyanakkor a Ket. korábbi 76. § (3) bekezdése az Ákr. 92. § (3) bekezdésében, vagyis, 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 93. § (3) bekezdésében megállapított jogkövetkezményének. A 92. § (4) bekezdésének új szabálya szerint 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.

A szerződés módosítás szabályozásának alaptényállása teljesen változatlan az Ákr.-ben, vagyis az Ákr 93. § (1) bekezdése ‒ mely szerint az ügy szempontjából jelentős új tény felmerülése, illetve a szerződéskötéskor fennálló körülmények lényeges megváltozása esetén bármelyik fél kezdeményezheti a szerződés módosítását ‒ megismétli a Ket. korábbi 77. § (1) bekezdésében foglaltakat. A szerződés módosítása kapcsán ugyanakkor új rendelkezésnek tekinthető a hivatkozott § (2) bekezdése, mely szerint a módosítás meghiúsulása esetén bármelyik fél a közigazgatási bírósághoz fordulhat, ez azonban nem érinti a hatósági szerződés végrehajtását, illetve érvényesítését.

A hatósági szerződés esetén alkalmazandó szerződésszegési szabályok Ket.-ben meghatározott magja lényegében változatlan, azonban az ügyféli szerződésszegési tényállás kapcsán jónéhány változás tapasztalható: az új szabályok alapján, amennyiben a szerződésszegés az ügyfélnek róható fel, a hatóság intézkedik a szerződésszegés szerződésben vállalt jogkövetkezményének kikényszerítése iránt, és ha szükséges, megindítja a végrehajtást. A Ket. korábbi szabályai részletesebbek voltak. Ezek szerint ugyanis ilyenkor a hatóság a hatósági ellenőrzés során feltárt tények, a szerződésszegés súlya, a szerződéssel érintett társadalmi, gazdasági és jogviszonyok jellege, valamint a szerződés alapját képező közérdek hatékony érvényesülése szempontjából, továbbá az addigi teljesítések figyelembevételével mérlegelhette, hogy hivatalból megindította az eljárását, intézkedett a végrehajtás megindítása iránt, vagy a hatósági szerződés módosítását kezdeményezte.

A hatóság szerződésszegő magatartása esetén alkalmazandó jogkövetkezmények ‒ a szerződő ügyfél számára a teljesítésre irányuló felhívás eredménytelensége esetén a közigazgatási bírósághoz fordulás lehetősége ‒ változatlan tartalommal megjelenik az Ákr. 93. § (4) bekezdésében.

Noha a Ket. és az Ákr. is önálló fejezetben szabályozza, itt szólunk a sajátos döntési formációnak tekinthető hatósági bizonyítványról és igazolványról. A három jogintézmény lényeges szabályai alapvetően nem változtak, inkább egyszerűsödtek. A szabályozás metodikája változatlan: a közös szabályokat követően kerül sor a hatósági bizonyítvány, a hatósági igazolvány, majd pedig a hatósági nyilvántartás szabályainak rendezésére.

A döntés kapcsán a leglényegesebb az Ákr. 94. § (2) bekezdése, amely szerint *a hatósági bizonyítvány, igazolvány, valamint a hatósági nyilvántartásba történt bejegyzés határozatnak minősül.* Ezt azért is érdemes kiemelnünk, mert ebben az egy mondatban cizellálásra került mindaz, amelyet lényegében a Ket. a korábbi 82. § (2)-(3) bekezdésében megfogalmazott.[[23]](#footnote-23)

Nagyon fontos jelentőséget kap az Ákr. 94. § (1) bekezdése, amely ‒ egyébként a Ket. korábbi 82. § (1) bekezdésével összhangban ‒ akként rendelkezik, hogy az Ákr. rendelkezéseit a hatósági bizonyítvánnyal, igazolvánnyal és nyilvántartással kapcsolatos eljárásokban az V. fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. Azért van kiemelt jelentősége ennek a rendelkezésnek az Ákr. olvasatában, mert a jogszabály előkészítése során számos olyan korábbi rendelkezés kikerült az Ákr.-ből, amely egyébként a korábbi alapeljárási szabályokból következik.

A hatósági bizonyítvány alaptényállásában szereplő tényállási elemek javarészt változatlanok: az Ákr. 95. § (1) bekezdése szerint a hatóság a jogszabályban meghatározott esetekben az ügyfél kérelmére ‒ a felhasználás céljának feltüntetésével ‒ adat igazolására hatósági bizonyítványt ad ki.

Ez annyiban módosult a Ket.-hez képet, hogy a továbbiakban nem kerül rögzítésre, hogy az említetteken túl a hatóság az egyébként hatáskörébe tartozó eljáráshoz kapcsolódóan ad ki hatósági bizonyítványt. Szintén nem került át az Ákr.-be az a szabály, hogy a törvény hatósági bizonyítványra vonatkozó szabályait kell alkalmazni a hatóság által kiadott minden olyan okiratra, amelyet jogszabály nem hatósági bizonyítványként nevesít, de a hatósági bizonyítvány eljárási törvényben meghatározott feltételeinek megfelel. 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.”

Szintén nem került át a Ket.-ből az annak 83. § (2) bekezdésében a hatósági bizonyítvány kiállítására illetékes hatóság esetében az illetékességet megalapozó rendelkezések köre, a hatósági bizonyítvány kibocsátásának határidejét meghatározó, a hivatkozott szakasz (3) bekezdésében megfogalmazott, illetve a hatósági bizonyítvány tartalmára vonatkozó vélelemhez kapcsolódó szabályok.

Az Ákr. 95. § (2) bekezdésének rendelkezése szerint, ha 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.

Lényegében a Ket. 83. § (8) bekezdésében megfogalmazott szabály köszön vissza az Ákr. 95. § (3) bekezdésében. Eszerint, ha az ügyfél valótlan vagy olyan adat igazolását kéri, amellyel a hatóság nem rendelkezik, a hatóság a hatósági bizonyítvány kiadását megtagadja. A korábbi szabály itt egy ponton módosult, nevezetesen kimaradt az Ákr.-be került klauzulából, hogy a hatóság a hatóság a hatósági bizonyítvány kiadását megtagadja akkor is, ha kiadása jogszabályba ütközik.

A hatósági bizonyítványba történő téves bejegyzés tekintetében továbbra is érvényesül az a ‒ Ket. 114. § (3) bekezdésében megjelenő ‒ szabály, mely szerint 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.[[24]](#footnote-24)

Még inkább egyszerűsödtek az Ákr. 51. alcíme alatt megjelenő, a *hatósági igazolványra* vonatkozó szabályok. Az Ákr. 96. §-a megismétli a Ket. 85. § (1) bekezdésének korábbi rendelkezéseit és leszögezi, hogy a hatóság ‒ jogszabályban meghatározott esetben és adattartalommal ‒ az ügyfél adatainak vagy jogainak rendszeres igazolására hatósági igazolványt ad ki. Egyebekben nem kerültek át a Ket. korábbi, a hatósági igazolványban foglalt adatokkal kapcsolatos, a további bizonyítás mellőzésére jogalapot adó szabályai, a hatósági igazolvány hamis, vagy valótlan volta esetén alkalmazandó eljárási rendelkezések, illetve a hatósági bizonyítványokra vonatkozó, az igazolványokra is alkalmazandó rendelkezések [a Ket. 83. § (5)-(7) bekezdése]. Az Indokolás szerint „a törvény a Ket. szerinti ügyviteli jellegű rendelkezéseket mellőzi, és az ágazati ‒ a hatósági igazolványt rendszeresítő ‒ jogszabályokban rendezendő kérdéseknek tekinti.”

A *hatósági nyilvántartás* szabályai részben átalakultak, részben egyszerűsödtek. Az Ákr. 97. § (1) bekezdésében megfogalmazottak szerint 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. Ezeket tekinti a törvényünk közhiteles hatósági nyilvántartásnak, amelynek bizonyító ereje a Ket. korábbi 86. § (1a) bekezdésében meghatározott szabályok megismétlésével változatlan. Ennek megfelelően az Ákr. 97. § (2) bekezdése is akként rendelkezik, 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. Az ellenkező bizonyításáig a hatósági nyilvántartásba bejegyzett adatról vélelmezni kell, hogy az fennáll, és a hatósági nyilvántartásból törölt adatról vélelmezni kell, hogy nem áll fenn.

Mivel itt most a döntések tekintetében vizsgáljuk a hatósági nyilvántartás jellegzetességeit, érdemes kiemelnünk ‒ a Ket. korábbi 86. § (2) bekezdésében szabályozottakkal azonosan rendelkező ‒ az Ákr. 86. § (3) bekezdését, amely szerint a hatósági nyilvántartásba történő hivatalbóli, mérlegelés nélküli bejegyzésre a határozatra vonatkozó, a 80-82. §-ban és a 86. §-ban foglaltakat nem kell alkalmazni, és a döntés a nyilvántartásba való bejegyzés napján véglegessé válik.

Hasonlóképpen a Ket. korábbi rendelkezéseit vette át az Ákr. az ügyfél jogorvoslati kérelmének benyújtására nyitva álló határidő kezdő időpontjának számításának szabályozásakor.[[25]](#footnote-25)

*6.3. A hatóság döntésének véglegessége*

A Ket. a korábbiakban az alaki jogerő beálltának szabályait határozta meg. Az alaki jogerő azt jelentette, hogy a közigazgatási szervezetrendszeren belül a döntés ellen már nem volt helye jogorvoslatnak, vagyis az ellen már nem lehetett fellebbezéssel élni, azt a hatóság már nem változtathatta meg. Ezzel szemben az anyagi jogerőhatás a közigazgatási határozatok bíróság általi felülvizsgálatához kapcsolódott: nevezetesen annak beállta azt jelentette, hogy a döntést már a bíróság sem változtathatta meg. Az Indokolásban a jogerő-véglegesség terminológia tekintetében az alábbiakat olvashatjuk: „Osztva a német közigazgatás-tudomány egyöntetű álláspontját, amely különbséget tesz bíróság döntéséhez kapcsolódó jogerő (Rechtskraft) és a közigazgatási hatósági döntéshez kapcsolódó ún. Bestandskraft között, a törvény szakít a közigazgatási jogerő fogalmával. Az anyagi jogerő (tehát a döntés megtámadhatatlansága és megváltoztathatatlansága) ugyanis kizárólag a bíróság döntéséhez kapcsolódhat. A jogerő jelenleg is két (alaki és anyagi) értelemben jelenik meg a közigazgatási eljárásban, amely tudományos fogalom lévén nehezen érthető mind az ügyfelek, mind az ügyintézők számára. Összhangban tehát 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.”

Az Ákr. 82. §-ában megfogalmazott szabályok a korábbi alaki jogerőhatás feltételrendszerét veszik át, kisebb módosítások mentén. A törvény mindenek előtt a terminológiai kérdések tisztázása érdekében meghatározza, pontosan mit is értünk a döntés véglegességén: ahogyan utaltunk is rá, a hatóság döntése végleges, ha azt a hatóság már nem változtathatja meg ‒ néhány, az Ákr.-ben nevesített kivételtől eltekintve.

A véglegesség a döntés közlésével áll be. Amennyiben ugyanakkor az adott ügytípusban törvény megengedi a fellebbezést, a hatóság döntése ‒ a korábbiakban a Ket.-ben megfogalmazottakhoz hasonlóan ‒ akkor válik véglegessé, 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.

Hasonlóképpen a Ket. 73/A. § (2) bekezdésében megismertek szerint alakul a véglegessé válás időpontja a fellebbezésről lemondás vagy a fellebbezés visszavonása esetén is. Ilyenkor ugyanis 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, továbbá 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.[[26]](#footnote-26)

Szintén a Ket. egyik, már akkor sem egyszerű megszövegezésű szabálya köszön vissza az Ákr. 82. § (4) bekezdésében. Eszerint a fellebbezési eljárás megszüntetése esetén a hatóság fellebbezéssel támadható elsőfokú döntése a fellebbezési eljárás megszüntetéséről szóló végzés véglegessé válásának napján válik véglegessé.

Természetesen az Ákr. is ismeri a Ket. részjogerőre vonatkozó rendelkezéseit, így a Ket. 73/A. § (6) bekezdésében foglaltak köszönnek vissza az Ákr. 82. § (5) bekezdésében. Ennek megfelelően a részjogerő akkor áll be, ha az elsőfokú döntésnek vannak fellebbezéssel nem érintett részei. Ilyenkor a döntés fellebbezéssel nem érintett rendelkezései véglegessé válnak, ha csak az eljárás egyéb résztvevője fellebbezett a döntés rá vonatkozó rendelkezése ellen, vagy pedig 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.

Itt érdemes utalnunk arra is, hogy a Ket. korábbi 74. §-ában a Ket-Novella[[27]](#footnote-27) bevezette a fizetési kedvezmény szabályait. Ezek a rendelkezések nem kerültek át ‒ helyesen ‒ az Ákr. véglegességre vonatkozó alfejezetébe, hiszen az alapvetően egy végrehajtási szakaszra jellemző jogintézmény.

*6.4. Az azonnali végrehajthatóság*

Az azonnali végrehajthatóság szabályai a Ket. jogorvoslati szakaszából kerültek átemelésre az Ákr. 84.§-ába. Az Ákr. 117. § (1) bekezdése értelmében, ha a hatóság a döntést nem nyilvánította azonnal végrehajthatónak, a fellebbezésnek a döntés végrehajtására halasztó hatálya van. Ez alól a szabály alól kivételt képez az ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló, valamint az iratbetekintési jog korlátozása iránti kérelemnek helyt adó végzés, ugyanis az ezek elleni fellebbezésnek nincs halasztó hatálya.[[28]](#footnote-28) Az Ákr. 84. §-a értelmében 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 pedig a hatósági nyilvántartásba történő haladéktalan bejegyzést törvény írja elő.

Nem jelenik meg az Ákr.-ben ugyanakkor a Ket. korábbi néhány rendelkezése: nem lehet a döntést azonnal végrehajthatóvá nyilvánítani, ha a végrehajtás késedelme jelentős vagy helyrehozhatatlan kárral járna, továbbá, nem jelenik meg az egyes ágazati törvényeknek külön is felhatalmazást adó korábbi rendelkezés.[[29]](#footnote-29) Szintén elhagyja az Ákr. azt a Ket.-es szabályt, mely szerint a hatóság a döntésében a fellebbezésre tekintet nélküli végrehajthatóságot külön kimondja, és megindokolja, valamint a döntésben rendelkezik a végrehajtásról és a foganatosítás módjáról. Ha az ilyen döntésben a hatóság teljesítési határidőt állapított meg, a végrehajtás megindítására csak e határidő eredménytelen eltelte után kerülhet sor.

*6.5. A döntés közlése*

A döntés közlésére vonatkozó szabályok lényegüket tekintve nem változtak. Az Indokolás szerint elhagyásra kerültek az általánosság szintjét el nem érő részletszabályok, valamint az elektronikus közlésre vonatkozó rendelkezések, mivel azokat az elektronikus ügyintézésről szóló törvény, valamint az ágazati érdekeknek megfelelően ágazati jogszabályok rendezik.

A döntés közlése jogi értelemben kiemelt jelentőséggel bír, hiszen a döntés csak akkor alkalmas joghatás kiváltására, ha arról a döntéssel érintettek tudomást szereznek.

Tekintsük át röviden, mit takarnak a közlés, mint gyűjtőfogalomba tartozó eljárási cselekmények. Az Ákr. 85. §-a alapján *a döntés közlésének általános szabályai* szerint a hatóság

* a határozatot az ügyféllel közli, valamint azzal, akire nézve az rendelkezést tartalmaz, valamint az ügyben eljárt szakhatósággal,
* végzést azzal közli, 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.

Az Ákr. hivatkozott szakaszai annyiban módosultak, hogy a továbbiakban sem a határozatot, sem pedig a végzést nem kell közölni ‒ legalábbis az Ákr. alapján ‒ a jogszabályban meghatározott más hatósággal vagy állami szervvel.

Megjelenik azonban számos olyan szabály az Ákr. 85. §-ában, amelyek lényegében a Ket.-ből kerültek átemelésre:

* a hatóság a döntést írásbeli kapcsolattartás esetén hivatalos iratként vagy az Eüsztv.-ben meghatározott elektronikus úton kézbesíti;[[30]](#footnote-30)
* ha jogszabály nem zárja ki, a döntést szóban is közölni lehet az (1) és (2) bekezdésben meghatározott személlyel. A közlés tényét és időpontját az iratra fel kell jegyezni, és azt alá kell íratni. Ha azt az (1) és (2) bekezdésben meghatározott személy kéri, a szóban közölt döntést a hatóság írásban is megküldi a részére;[[31]](#footnote-31)
* a döntés közlésének napja tekintetében az Ákr. ágazati törvény vagy kormányrendelet számára megengedi az eltérés szabályát, de alapvetően a Ket.-ben már megismert rendelkezéseket kell alkalmazni, vagyis a döntés közlése az a nap, amelyen azt írásban vagy szóban közölték, vagy a hirdetmény kifüggesztését követő tizenötödik nap;
* hasonlóképp kisebb változáson esett csak át az Ákr. 85. § (6) bekezdésében foglalt szabály, mely szerint a hatóság életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetben, valamint törvény rendelkezése alapján a döntést nem az Ákr. általános szabályai szerint közli, a döntést írásban is meg kell küldenie. A döntés közlésének napja ilyenkor ‒ kizárólag a jogorvoslati határidők számításának szempontjából ‒ az írásbeli közlés napja. A Ket. korábbi 78. § (9) bekezdése ezen túlmenően azt is előírta, hogy tíz napon belül kellett az írásba foglalásról és a megküldésről gondoskodni.

Az általános szabályok mellett az Ákr. az egyes közlési módozatok szabályait is meghatározza ‒ helyesen ‒ önálló alcím alá rendezve.

Az Ákr. a 86. §-ában a *kézbesítésre vonatkozó szabályokat* találhatjuk. Itt a kézbesítésre vonatkozó eljárási cselekmények szabályrendszere minimálisan módosult csak. A hatályos szabályok alapján 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 napját, „ismeretlen” vagy „elköltözött” jelzéssel érkezett vissza, az iratot a kézbesítés megkísérlésének napját követő ötödik munkanapon kézbesítettnek kell tekinteni.

A nagyobb változás inkább a korábbi kézbesítési vélelem szabályai estek át, mind terminológiai szempontból, mint pedig az annak megdöntésére vonatkozó szabályok változásával. Az Indokolás szerint „Az eljárásjogok megújítására irányuló kodifikációs munka során egyöntetű álláspont alakult ki abban a kérdésben - mind a jogtudomány, mind az új polgári perrendtartás tervezetének előkészítő munkálataiban részt vevő gyakorlati szakemberek részéről -, hogy a „kézbesítési vélelem és annak megdöntése” dogmatikailag helytelen megjelölés azokra az esetkörökre, amelyek bekövetkezése esetén a kézbesítési vélelem a jogszabály alapján beáll.

Amint arra a Polgári Perjogi Kodifikációs Szerkesztőbizottság Koncepció I. tervezete is rámutat a „törvényi vélelem valamilyen valószínű tény bizonyítását teszi szükségtelenné azáltal, hogy e nem bizonyított tényre alapítva kell meghoznia döntését a bíróságnak. A vélelem attól függően lehet megdönthető vagy megdönthetetlen, hogy a törvény lehetőséget biztosít-e e valószínű, ámde bizonyítottként elfogadandó ténnyel szemben az ellenbizonyításra vagy sem. Ezzel szemben a kézbesítési vélelem körében szabályozott két tényállás, az irat átvételének megtagadása, valamint az átvétel elmulasztása esetén biztos, hogy nem történt meg a kézbesítés, hiszen az iratot a feladó részére visszaküldi a postai szolgáltató. Valójában tehát nem a kézbesítési vélelem, hanem a kézbesítési fikció kifejezésének az alkalmazása indokolt, lévén a törvény egy valótlan tény, meg nem történt esemény valóságosnak tekintését írja elő.”

Az eljárási törvények hatályos szabályozása alapján egyértelmű, hogy a kézbesítési vélelem nem kizárólag a postai szolgáltató szabályszerű kézbesítési eljárásának lefolytatásához kötődik, hanem megállapítható, hogy a vélelem beállásával összefüggésben „az átvétel meg nem történtének a tényén” van a hangsúly és nem a postai szolgáltató szabályszerű kézbesítési tevékenységén, amely csak egyik oka lehet az átvétel meghiúsulásának. Erre figyelemmel a törvény ‒ a kézbesítési fikció terminus technicus bevezetése nélkül ‒ nem a vélelem megdöntéséről rendelkezik, hanem a kézbesítettnek tekintettséggel szembeni kifogás lehetőségét biztosítja a címzettnek. Hangsúlyozandó, hogy e terminológiai pontosítás (vélelem helyett fikció, illetve megdöntés helyett a kézbesítési fikcióval szembeni kifogás) nem bontja meg a postai kézbesítésre vonatkozó jogszabályokkal való összhangot sem, kizárólag a jogirodalom által is rendszeresen hivatkozott dogmatikai visszásság feloldását szolgálja.

A törvény ‒ a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvényben kialakított szabályokhoz hasonlóan ‒ nem írja elő a hatóság számára, hogy a kézbesítettnek tekintettségről külön is tájékoztassa a címzettet.”

Az Ákr. 86. § (2) bekezdése szerint, 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.

Egyebekben a kifogás szabályai csak minimálisan változtak a Ket. korábbi, a 79. § (4)-(7) bekezdésében foglaltakhoz képest.[[32]](#footnote-32)

Az Ákr. 86. § (3) bekezdése szerint 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 pedig az iratot más, az előzőekben nem említett önhibáján kívüli okból nem volt módja átvenni.

A Ket.-hez hasonlóan az Ákr. is lehetővé teszi a nem természetes személy címzettek számára kifogás előterjesztését, amennyiben a kézbesítés nem szabályszerűen történt.

Emellett a Ket. korábbi 79. § (6) bekezdéséhez hasonlóan az Ákr. is előírja, hogy 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.

Szintén változatlan a kifogást elbíráló hatóság, hiszen ezt a hatáskört a Ket.-hez hasonlóan az Ákr. is ahhoz a hatósághoz telepíti, amelyik a kézbesítés tárgyát képező iratot kiadmányozta.

A kézbesítés nem csak a postai szolgáltatón keresztül valósulhat meg, hanem hatósági kézbesítő útján is. A Ket. korábbi rendelkezéseit átvéve az Ákr. akként rendelkezik, hogy a hatósági kézbesítő általi kézbesítésre a kézbesítés fentiekben ismertetett általános szabályai lesznek irányadók.

Szinte teljesen változatlan tartalommal kerültek át a Ket.-ből az Ákr.-be *a kézbesítési meghatalmazottra* vonatkozó szabályok. Az Ákr. 87. § (1) bekezdése alapján ‒ a Ket. korábbi 81. § (1) bekezdésével összhangban ‒ az ügyfél köteles az első kapcsolatfelvétel alkalmával ‒ a kézbesítési meghatalmazás előterjesztésével együtt ‒ kézbesítési meghatalmazottat megnevezni, ha magyarországi lakcímmel vagy székhellyel nem rendelkezik, képviselőt nem nevezett meg, és elektronikus kapcsolattartásnak nincs helye. A kézbesítési meghatalmazott feladata a Ket. korábbi szabályaival összhangban, hogy átvegye és az ügyfél részére továbbítsa az eljárásban keletkezett, az ügyféllel közlendő döntéseket és iratokat. Ilyenkor a korábbi szabályokhoz hasonlóan az ügyfél részére szóló és a kézbesítési meghatalmazottal szabályszerűen közölt döntést úgy kell tekinteni, hogy az a meghatalmazottal történt közlést követő tizenötödik napon minősül az ügyféllel közöltnek.

Szintén átemelésre kerültek az Ákr.-be a Ket.-ből a *kézbesítési ügygondnokra* vonatkozó szabályok is. Az Ákr. 87. § (4)-(6) bekezdésében lényegében a Ket. 81. § (3)-(5) rendelkezései jelennek meg. Vagyis, ha egyébként 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. Az ügyfél felkutatásában segédkező kézbesítési ügygondnok vizsgálódása azonban határidőhöz kötött: ha sikerrel járt, a sikeres kézbesítés napjáról és az ügyfél tartózkodási helyéről haladéktalanul értesíti az őt kirendelő hatóságot, ha viszont nem járt sikerrel, a döntést azon a napon kell kézbesítettnek tekinteni, amikor a kézbesítés sikertelenségét a kézbesítési ügygondnok az őt kirendelő hatóságnak bejelenti, de legkésőbb a kirendeléstől számított tizenötödik napon.

A *hirdetményi közlés* szabályai lényegesen egyszerűsödtek. A hirdetményt a hatóság továbbra is a hirdetőtábláján, valamint a honlapján helyezi el.

Az eljárási szabályok változása alapvetően a hirdetményi úton történő közlés alaptényállási elemeinek a változásán érhető leginkább tetten: az Ákr. 88. § (1) bekezdése szerint 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.

Nem változtak ugyanakkor a hirdetmény tartalmára vonatkozó, a Ket. korábbi 80. § (2) bekezdésében megjelenő szabályok. Ennek megfelelően az Ákr. 88. § (2) bekezdése szerint 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. Nem jelenik meg ugyanakkor az Ákr.-ben a Ket. korábbi, az ún. sokügyfeles eljárásokban alkalmazott szabálya.

A Ket. 80. § (3) bekezdése ugyanis kimondta, hogy hirdetményi úton történő közlésnek van helye a hatásterületen élő ügyfelek és a 15. § (5) bekezdésében meghatározott szervezetek esetén, ideértve, ha az ügyfelek körét vagy a hatásterület határait nem lehet pontosan megállapítani, továbbá abban az esetben, ha a 28/D. § alapján törvény vagy kormányrendelet hirdetményi úton való kapcsolattartást ír elő. Ilyen esetben a hirdetmény tartalmazta a kifüggesztés napját, az eljáró hatóság megnevezését, az ügy számát és tárgyát, a kérelmező ügyfél nevét (megnevezését), az ügy jellegétől függő hatásterületet, azt a figyelemfelhívást, hogy a hatóság az ügyben döntést hozott, amely a hatóságnál megtekinthető, valamint a jogorvoslat lehetőségéről és benyújtásának határidejéről való tájékoztatást.

Szintén nem került át az Ákr.-be a hirdetményi közzététel gyakorlati megvalósítását segítő szabály. A Ket. 80. § (5)-(6) bekezdése ugyanis kimondta, hogy a hirdetmény hatóság hirdetőtábláján való kifüggesztésének és elektronikus tájékoztatásra szolgáló honlapján való megjelentetésének azonos napon kellett megtörténnie. A hirdetményi közléshez kapcsolódó határidők számításánál a hirdetménynek a hatóság hirdetőtábláján való kifüggesztését kellett alapul venni. Hirdetményi közlés esetén a hirdetmény hatóság hirdetőtábláján való kifüggesztésének és levételének napját az iraton meg kellett jelölni, az internetes honlapon történő közzététel idejét pedig visszakereshető módon dokumentálni kellett. Emellett ha a hirdetményi úton történő közlés feltételei már nem álltak fenn, a hatóság haladéktalanul köteles volt gondoskodni a hirdetmény eltávolításáról, és a kapcsolattartás általános szabályai szerint felvette a kapcsolatot az ügyféllel.

A gyakorlatban kevésbé alkalmazott módszer a *közhírré tétel.* Az Ákr. 89. §-a alapján amennyiben az ügyfelek köre pontosan nem megállapítható, vagy ha törvény vagy kormányrendelet azt előírja, a hatóság a döntéséről készült közleményt közhírré teszi. A közlemény ‒ az Ákr. 88. § (2) bekezdés a)-d) pontjában foglaltakon túl ‒ tartalmazza a döntés rendelkező részét és indokolásának kivonatát is, valamint azt a figyelemfelhívást, hogy a döntés a hatóságnál megtekinthető.

Ilyenkor a közleményt a hatóság a hirdetőtábláján, valamint a honlapján helyezi el.

Részben a Ket. korábbi 80/A. §-ában szabályozott jogalapok mentén az Ákr. is előírja az olyan véglegessé vált vagy azonnal végrehajthatóvá nyilvánított döntés közhírré tételét, 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, továbbá amelyet több mint ötven ügyfél részvételével zajló eljárásban hozott.

*6.6. A döntés kijavítása és kiegészítése*

A kisebb hibák saját hatáskörben történő reparációjának eszköze a döntés kijavítása és kiegészítése. A két jogintézmény apróbb módosításokon esett át, mely néhány általunk általánosnak tekintett eljárási szabály negligálását is jelentette.

Az Ákr. 90. §-a alapján, ha a döntésben elírás, illetve számítási hiba van, és az nem hat ki az ügy érdemére, a hatóság a döntést *kijavítja*.

A Ket. korábbi 81/A.§-a ezen túlmenően a kijavítás alkalmazásának feltételeként azt is előírta, hogy a hatóság szükség esetén az ügyfél meghallgatását követően alkalmazza a kijavítást, ha az nem hat ki az ügy érdemére, az eljárási költség mértékére vagy a költségviselési kötelezettségre.

A jogalkalmazók számára hasznos előírásnak bizonyult, hogy a Ket. meghatározta, miként kell a kijavítást megvalósítani. Eszerint a hatóság a döntés eredeti példányára és ‒ ha rendelkezésre álltak ‒ kiadmányaira történő feljegyzéssel, a hibás döntés bevonása mellett a döntés kicserélésével vagy

kijavító döntés meghozatalával teljesítette.

Az Ákr. lényeges változása ugyanakkor, hogy előírja azt is, hogy a döntés kijavítással érintett része ellen ugyanolyan jogorvoslatnak van helye, mint az eredeti döntés ellen volt.

A kijavítás közlése vonatkozásában az Ákr. követi a Ket. korábbi szabályrendszerét és előírja, hogy a kijavítást a hatóság közli azzal, akivel az eredeti döntést közölte.

A döntés *kiegészítése* kapcsán az Ákr. 91. §-a tartalmaz irányadó szabályokat. Az alaptényállás a Ket.-hez képest változatlan, vagyis kiegészítésre abban az esetben kerülhet sor, ha a döntésből jogszabály által előírt kötelező tartalmi elem hiányzik, vagy az ügy érdeméhez tartozó kérdésben nem született döntés.

Továbbra sem alkalmazható azonban a kiegészítés, ha a döntés véglegessé válásától számított egy év eltelt.

A Ket. ezen túlmenően a 81/B.§-ában azt is meghatározta, hogy nincs helye a döntés kiegészítésének akkor sem, ha az jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot sértene.

Emellett a kiegészítés eszközlésének szabályai jelentősen változtak. A Ket. 81/B.§ (3) bekezdése előírta, hogy a kiegészítést a hatóság önálló kiegészítő döntéssel és ‒ lehetőség szerint ‒ e ténynek a döntés eredeti példányára és kiadmányaira történő feljegyzésével vagy a hiányos döntés bevonása mellett az eredeti döntést és a kiegészítő döntést egységes döntésbe foglalva a döntés kicserélésével

teljesítette. Ezzel szemben az Ákr. 91. § (3) bekezdése alapján a kiegészítést a hatóság egységes döntésbe foglalva, lehetőleg a döntés kicserélésével közli.

A kiegészítés közlése és az az elleni jogorvoslat szabályai változatlanok, vagyis az Ákr. is akként rendelkezik, hogy a kiegészítés ellen ugyanolyan jogorvoslatnak van helye, mint az eredeti döntés ellen volt és a kiegészítést közölni kell azzal, akivel a kiegészített döntést közölték.

**7. A hatósági ellenőrzés**

Lényeges változáson ment keresztül a hatósági ellenőrzés, legalábbis rendszertani szempontból: a hatósági ellenőrzés a továbbiakban nem hatósági ügy, azonban az Ákr. hatályáról írtakkal összhangban az Ákr. rendelkezéseit kell alkalmazni a hatósági ellenőrzés során is.[[33]](#footnote-33)

Az Indokolást idézve „a hatósági ellenőrzést (…) önálló fejezetben szükséges megjeleníteni az általános közigazgatási rendtartásban, hiszen a hatósági ellenőrzés egy olyan, sajátos hatósági tevékenység, amely nem minősül hatósági ügynek. A hatósági ellenőrzésnél utalás történik arra, hogy az ellenőrzés alapján indulhat meg maga a hatósági eljárás, ez tehát egy azt megelőző cselekménysorozat. Ennek megfelelően a struktúra is úgy került kialakításra, hogy a hivatalbóli eljárások szabályait megelőzően rendezi a törvény a hatósági ellenőrzés témakörét.”

Ennek megfelelően az Ákr. 98. §-a a Ket. korábbi 87. §-át megismételve akként rendelkezik, hogy az Ákr. hatósági eljárásra vonatkozó rendelkezéseit a hatósági ellenőrzésre az e fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. A hatósági ellenőrzés ugyanakkor az Ákr. 100.§-a alapján hivatalból indul meg, illetve azt a hatóság a hivatalbóli eljárás szabályai szerint folytatja le.

A hatósági ellenőrzés továbbra is a jogszabályban foglalt rendelkezések betartásának, valamint a végrehajtható döntésben foglaltak teljesítésének ellenőrzése.[[34]](#footnote-34)

A hatósági ellenőrzés lefolytatásának szabályai néhány apróbb módosítástól eltekintve változatlanok. Az Ákr. említett 100. §-a értelmében a hatósági ellenőrzés fő szabály szerint hivatalból indul meg és a hivatalbóli eljárás szabályai szerint kerül lefolytatásra. Emellett a Ket. korábbi 88/A.§-ával összhangban, 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,[[35]](#footnote-35) vagy a hatóság ugyanazon ügyfél 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.

Némiképp egyértelműbbek lettek a hatósági ellenőrzés lezárására vonatkozó szabályok, ugyanis az Ákr. 101. § (1) bekezdése szerint, ha a hatóság a hatósági ellenőrzés során jogsértést tapasztal, megindítja az eljárást, vagy ha a feltárt jogsértés miatt az eljárás más szerv illetékességébe tartozik, annak eljárását kezdeményezi. Amennyiben a hatóság az ügyfél kérelmére lefolytatott hatósági ellenőrzés során jogsértést nem tapasztal, az Ákr. hivatkozott szakaszának (2) bekezdése alapján ennek tényéről hatósági bizonyítványt állít ki. A hivatalból folytatott hatósági ellenőrzés eredményéről a hatóság az ügyfél kérelmére állít ki hatósági bizonyítványt.

Az Ákr. 102. §-a a folyamatos ellenőrzési feladat ellátására vonatkozó különös szabályokat tartalmazza és lehetővé teszi, hogy ha a hatóság az ügyfélnél folyamatosan lát el ellenőrzési feladatot, az ügyfél ellenőrzést megelőző értesítését a hatóság mellőzze.

Nagyon fontos ugyanakkor, hogy az ágazati szabályozásra bízza a jogalkotó az ellenőrzés eszközeinek, a folyamatos ellenőrzés definíciójának, vagy éppen az ellenőrzés céljából vezetett nyilvántartás, az ellenőrzési terv, az ellenőrzési jelentés szabályozását, mert ezekre vonatkozóan az Ákr. nem tartalmaz rendelkezéseket.

**8. A hivatalbóli eljárás**

A közigazgatási hatósági eljárás megindulása már a kezdeti eljárásjogi kodifikációkban is a kérelemre és a hivatalból indítható eljárástípusként jelent meg. Nem változott ez az Ákr.-ben sem, azonban a szabályozás jellege annyiban igen, hogy a jogalkotó önálló fejezetben határozta meg az Ákr.-ben a hivatalból induló eljárások szabályait. A korábbiakhoz hasonlóan természetesen a hivatalból indított eljárás szabályait kell alkalmazni azon eljárásokra, amelyekben a hatóság az ügyfél kérelmére induló eljárást hivatalból folytatja.[[36]](#footnote-36)

Az Ákr. 103. § (1) bekezdése szerint a hivatalbóli eljárásokban az Ákr.-nek a kérelemre indult eljárásokra vonatkozó rendelkezéseit az Ákr. VII. fejezetében foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. Ennek megfelelően a hivatalbóli eljárásokra vonatkozó fejezet azokat a szabályokat határozza meg, amelyek valamilyen módon eltérnek a kérelemre induló eljárás szabályaitól. Tekintsük át röviden ezeket:

* hivatalbóli eljárásokban szünetelésnek nincs helye, és 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;
* a hivatalbóli eljárásokban az ügyintézési határidőbe csak az eljárás felfüggesztésének időtartama nem számít be;
* ha a hatóság a hivatalbóli 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 ugyanazon ügyféllel szemben, ugyanazon ténybeli és jogi alapon nem indítható új eljárás,[[37]](#footnote-37)
* ha a hatósági ellenőrzés jogsértést tárt fel, és a döntés feltételei egyébként fennállnak, a hatóság az ügyben érdemben dönt, és azt a jelenlévő ügyféllel nyomban közli;[[38]](#footnote-38)
* amennyiben a döntés mérlegelést nem igényel, a hatóság a hivatalbóli eljárást automatikus döntéshozatali eljárásban is lefolytathatja.[[39]](#footnote-39)

Az eljárás megindítása tekintetében az Ákr. 104. §-a lesz irányadó, amely a Ket. 29. § (2) bekezdésében foglaltak megismétlését jelentik. Ezek szerint a hatóság az illetékességi területén hivatalból megindítja az eljárást, ha erre bíróság kötelezte, felügyeleti szerve utasította, életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetről szerez tudomást, vagy ezt egyébként jogszabály előírja. Emellett a Ket.-ben a korábbiakban meg nem jelenő jogalapként megfogalmazódik az is, hogy a hatóság akkor is megindíthatja az eljárást, amennyiben az eljárás megindítására okot adó körülmény jut a tudomására.

Szintén a korábbi szabályok jelennek meg a hivatalbóli eljárás során alkalmazandó értesítés vonatkozásában is: az Ákr. 104. § (3) bekezdése alapján a hivatalbóli eljárás az első eljárási cselekmény elvégzésének napján kezdődik, megindításáról az ismert ügyfelet a hatóság értesíti. Az értesítés csak 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 ‒ a Ket. terminológiájával teljesen nem egyezőképp ‒ az az eljárás sikerét meghiúsítaná.[[40]](#footnote-40) A hivatkozott szakasz (4) bekezdése azt is meghatározza, hogy mit kell tartalmaznia az értesítésnek. Eszerint 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, és az ügyféli jogokra és kötelezettségekre vonatkozó tájékoztatást.

A hivatalbóli eljárás alfejezetén belül kerültek elhelyezésre az ügyfél adatszolgáltatási kötelezettségére vonatkozó szabályok is. A Ket. korábbi 51. § (2)-(6) bekezdésében foglalt szabályok lényeges egyszerűsítésének köszönhetően az Ákr. 105. §-a mindössze annyit ír elő, hogy a hivatalbóli eljárásban az ügyfél a hatóság erre irányuló felhívására köteles közölni az érdemi döntéshez szükséges adatokat. Törvény vagy kormányrendelet jogkövetkezményeket állapíthat meg az adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztása vagy valótlan adatok közlése esetére, illetőleg az adatszolgáltatást az ügyfél akkor tagadhatja meg, ha arra a tanúvallomást megtagadhatná.

**9. Az egyes hatósági intézkedések különös szabályai**

Az Indokolás szerint „A hatósági intézkedések számos szakigazgatási területen érvényesülnek és sok esetben jelentős beavatkozást jelent az érintettek társadalmi, gazdasági, illetve jogviszonyaiba, valamint bizonyos esetekben (pl. katasztrófavédelem) kiemelten jelentősek a közigazgatási jogérvényesítés, „közérdek-érvényesítés” keretében. A hatósági intézkedés hatósági jogviszonyt eredményez, ezért - a jogintézmény sajátosságaihoz igazodó - garanciális rendelkezéseket kell megfogalmazni. Ennek különös jelentőségét húzza alá, hogy a bírósági gyakorlat is bizonytalan a jogintézmény megítélése tekintetében (pl. ismert olyan bírósági döntés is, mely a hatósági intézkedést hatósági döntésnek minősíti tartalmában, függetlenül attól, hogy az intézkedés formájában alapvetően szóbeli).

A hatósági intézkedések általános eljárásjogi szabályozásának legfőbb problémája, hogy a hatósági intézkedés közlése szóbeli, és azonnali végrehajtásra irányul (pl.: katasztrófavédelmi intézkedések, rendőri intézkedések, járványügyi, közegészségügyi, rádiófrekvencia által okozott zavarokkal kapcsolatos intézkedések), amikor a rendes eljárás lefolytatása a célt veszélyeztető időveszteséggel járna.

A hatósági intézkedés hatékonyságát megőrizve alkotmányos követelmény a megfelelő eljárási garanciák társítása a jogintézményhez. Elsődleges fontosságú e jogintézmény eljárásjogi „státuszának” rendezése. Erre tekintettel a törvény egyértelműsíti, hogy a hatósági intézkedés nem önálló hatósági ügy, hanem a hatóság azonnal végrehajtható cselekvése az ágazati szabályozásban foglalt esetekben és feltételek mellett. Mindazon által, ahogy arra fentebb már történt utalás, a hatósági intézkedések nem csupán hivatalbóli eljárásokban alkalmazandók, alkalmazhatók, hiszen kérelemre induló eljárásban is helye lehet példának okáért ideiglenes intézkedésnek. Ez is indokolja a jogintézmények külön fejezetben történő nevesítését.”

Nos az Ákr. az ideiglenes intézkedés, az ideiglenes biztosítási intézkedés, a zár alá vétel és a lefoglalás szabályait határozza meg.

Az *ideiglenes intézkedés* szabályait az Ákr. 106. §-a tartalmazza. Ezek a szabályok lényegében a Ket. korábbi 22. § (3)-(5) bekezdésében megfogalmazott rendelkezések. E szabályok szerint 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. A hatóság haladéktalanul értesíti a megtett intézkedésről az illetékes hatóságot. 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.

A *biztosítási intézkedések* szabályai az Ákr. 107. §-ában kerültek megfogalmazásra. Ezek a szabályok a Ket. korábbi 143. § (1) bekezdésében meghatározott rendelkezések. Minimális eltérés csupán, hogy a Ket. biztosítási intézkedésként meghatározott dolog zárlatát említette. Az Ákr. hatályos szabályai szerint, ha az eljárás tárgyát képező kötelezettség későbbi teljesítése veszélyben van, a teljesítési határidő lejárta 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.

Szintén változatlanul érvényesül, hogy a biztosítási intézkedést a végrehajtást foganatosító szerv hajtja végre.

A biztosítási intézkedés visszavonásának esetkörei szintén a Ket. korábbi 143. § (3) bekezdésében megegyező módon kerültek megfogalmazásra. Ennek megfelelően a biztosítási intézkedést vissza kell vonni, ha azt pénzfizetési kötelezettség biztosítására rendelték el, és ezt az összeget ‒ az Ákr. többletrendelkezéseként ‒ a döntést hozó hatóságnál vagy a korábbiakhoz hasonlóan 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.

A Ket. hivatkozott szakaszának (4) bekezdése azt is előírta, hogy a biztosítási intézkedést elrendelő végzés ellen önálló fellebbezésnek van helye. Ez a szabály már nem jelenik meg az Ákr.-ben. Megjelennek viszont az *ideiglenes biztosítási intézkedések szabályai*, noha némiképp változáson átesve. Az Ákr. 107. § (4) bekezdése szerint, ha megalapozottan feltételezhető, hogy az érdemi döntésben elrendelhető kötelezettség teljesítése elmaradásának veszélye áll fenn, a hatóság az ideiglenes intézkedéseket ideiglenes biztosítási intézkedésként három napon belül megteszi.

Az ideiglenes biztosítási intézkedés hatályát veszti az eljárást befejező döntés véglegessé válásával. Ez lényegében a Ket. korábbi 29/A. § (3) bekezdésében foglaltak átvételét jelenti, hiszen a Ket. is kimondta, hogy az ideiglenes biztosítási intézkedés hatályát veszti a határozat vagy az eljárást megszüntető végzés jogerőre emelkedésével.

A Ket. 29/A. §-a nem teljesen ezzel azonos szabályrendszert követett: a hivatkozott szakasz (1) bekezdése kimondta, hogy ha az eljárás tárgyát képező kötelezettség későbbi teljesítése veszélyben van, a hatóság a pénzkövetelés biztosítását vagy meghatározott dolog zárlatát ideiglenes biztosítási intézkedésként az erre okot adó körülmények felmerülésétől számított öt napon belül e törvény biztosítási intézkedésre vonatkozó szabályainak alkalmazásával az ügy érdemében való döntéshozatalt megelőzően is elrendelheti. Emellett a Ket. lehetővé tette azt is, hogy az ideiglenes biztosítási intézkedést a hatóság visszavonja, ha az elrendelésének oka megszűnt, vagy ha az ideiglenes biztosítási intézkedést meghatározott összeg biztosítására rendelték el, és ezt az összeget a hatóságnál letétbe helyezték.

Az intézkedések csoportján belül önálló rendelkezéseket állapít meg az Ákr. a *zár alá vétel és lefoglalás* tekintetében. A két jogintézmény között az Ákr. akként tesz különbséget, hogy a zár alá vétel a dolog elvonását jelenti a birtokostól, míg a lefoglalás a dolog birtokosnál használat céljából történő hagyását jelenti. A zár alá vételre és a lefoglalásra az Ákr.-ben meghatározottakon túl a bírósági végrehajtásról szóló törvény (a továbbiakban: Vht.) szabályait megfelelően kell alkalmazni.

Az Ákr. 108. §-a szerint, ha a tényállás másként nem tisztázható vagy az jelentős késedelemmel járna, vagy a zár alá vétel mellőzése a tényállás tisztázásának sikerét veszélyeztetné, a hatóság jogosult valamely dolog birtokának a birtokos rendelkezése alóli elvonására (ezt az eljárási jogintézményt tekinti az Ákr. zár alá vételnek). Amennyiben viszont nem vehető zár alá olyan dolog, amely a birtokosának élete, egészsége fenntartásához, illetve az életfeltételei fenntartásához egyébként nélkülözhetetlen jövedelemszerzéséhez szükséges. Az ilyen dolgot a hatóság lefoglalja, és a birtokos őrizetében hagyja, aki azt rendeltetésszerűen használhatja.

A Ket. a korábbiakban részletesen szabályozta a lefoglalás szabályait. Ezeknek a szabályoknak a döntő többsége most a zár alá vétel szabályaként jelenik meg az Ákr.-ben.

Az Ákr. alapvetően három kérdéskört szabályoz a zár alá vétel vonatkozásában: a zár alá vétel foganatosításának, a zár alá vétel megszüntetésének és a dolog kiadásának, valamint a zár alá vett dolog értékesítésének, megsemmisítésének szabályait, a Ket. 50/A.§- 50/D.§-ának egyes korábbi rendelkezéseinek átemelésével. Tekintsük át röviden, mit kell tudni a zár alá vételről:

Az Ákr. 108. § (2)-(4) bekezdése érelmében

* 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 közreműködésével foganatosítja, és a dolog átadására köteles személyt eljárási bírsággal sújtja;
* a zár alá vétel foganatosítására a szemle szabályai irányadóak azzal, hogy a szemletárgy birtokosa alatt a zár alá vett dolog birtokosát kell érteni.

Az Ákr. 109. § (1)-(4) bekezdése szerint a zár alá vételt a hatóság megszünteti, ha az elrendelésének oka megszűnt, a hatóság az eljárást megszüntette, vagy az ügy érdemében döntést hozott.

Amennyiben ágazati törvény másként nem rendelkezik, a tényállás tisztázásához a továbbiakban már nem szükséges zár alá vett dolgot ki kell adni annak, 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. Fontos kiemelni ugyanakkor azt is, hogy 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.

Amennyiben esetleg a dolog természetben már nem adható ki, 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 az ezt meghaladó igényét a polgári jog szabályai szerint érvényesítheti. Ha a zár alá vétel alaptalan volt, a dolog előzetes értékesítéséből befolyt ellenérték a dolog kezeléséből, tárolásából eredő költséggel nem csökkenthető.

Az Ákr. 110. § (1)-(4) bekezdésében foglalt szabályok szerint

* a zár alá vett dolgot ‒ a romlandó dolgok kivételével ‒ nem lehet előzetesen értékesíteni;
* a hatóság felhívását követő három hónapon belül a dolog kiadása iránt nem jelentettek be jogos igényt, a zár alá vett dolog értékesíthető;
* a zár alá vett dolog értékesítéséből befolyt ellenérték a dolog helyébe lép;
* amennyiben a zár alá vett dolog értéktelen, vagy az értékesítés sikertelen volt, a zár alá vétel megszüntetése után azt meg kell semmisíteni. A megsemmisítés költségei a zár alá vett dolog tulajdonosát és birtokosát egyetemlegesen terhelik.

**10. A jogorvoslat**

Az Ákr. talán legjelentősebb változása a jogorvoslati rendszer lényegi átalakítása. Ennek a reformnak a legfontosabb sajátossága az, hogy bár a kérelemre és a hivatalból induló jogorvoslati eljárási módozatok megkülönböztetése megmarad az Ákr.-ben is, azonban a két csoport egyes elemei lényegesen átalakulnak: egyesek jogorvoslati formák előtérbe kerülnek, míg mások csak kivételes esetben lesznek alkalmazhatók, sőt lesznek olyanok is, amelyek már nem is kerültek be az Ákr. jogorvoslati fejezetébe.

Tekintsük át miként szól minderről az Indokolás:

„Fontos kiemelni, hogy megszűnik (…) kérelemre induló jogorvoslati forma szabályozása. Az újrafelvételi eljárásra vonatkozó rendelkezések elhagyásának indoka, hogy a jogintézmény nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, a statisztikai adatok azt mutatják, hogy valójában a gyakorlatban nem alkalmazzák. Ahol az ágazati eljárásban szükséges, ott természetesen ‒ mint kiegészítő eljárási rendelkezés ‒ az adott törvénynek továbbra is lehetősége van arra, hogy szabályozza ezt a jogorvoslati formát, de nem általános eljárási szabályként. Az Alkotmánybíróság határozata alapján folytatott eljárás szabályozása pedig okafogyottá vált az új kódexben. A jelenlegi szabályok azért bírtak jelentőséggel, mivel az egyezség jóváhagyásáról szóló határozat ellen nem volt biztosítva jogorvoslat. A törvény azonban ilyen esetben is lehetővé teszi az egyezség megtámadását, így a rendelkezésekre nincs szükség. Az Alkotmánybíróságról szóló törvény teljes mértékben rendezi az alkotmányjogi panasszal összefüggő kérdéseket. (…) Figyelemmel arra, hogy a fellebbezés a magyar hatósági eljárásjogban hagyományosan nem kötött jogcímhez, és abban teljesen új érveket is fel lehet hozni, az ügyfelek és gyakran a hatóságok is a kétfokú közigazgatási eljárásra gyakran egységes eljárásként tekintenek, ezért a tényállás teljes körű tisztázására csak a másodfokú eljárásban kerül sor. A rendelkezésre álló adatok alapján a legtöbb területen elenyésző ‒ gyakrabban 0,5% alatti ‒ a fellebbezéssel támadott döntések aránya, azonban a fellebbezési eljárásban született határozat bírósági felülvizsgálatát akár az ügyek 20-25%-ában is kezdeményezték a felek.

(…) A mintaadó európai közigazgatási hatósági jogorvoslati modellek áttekintése alapján megállapítható, hogy az Áe. (és ennek nyomán a Ket.) jogorvoslati rendszerével ‒ lényegi elemeit tekintve ‒ megegyező posztszocialista hatósági eljárásjogok ismerik a jogcímhez nem kötött, indokolás nélkül előterjeszthető fellebbezést, amelyben korlátozás nélkül lehet új tényre hivatkozni, s amelyet a hatóság felettes szerve (szervezeti egysége) bírál el.

A törvény új szabályozás kialakításakor a legújabb európai tendenciákhoz hasonlóan a jogállamiság elvének inkább megfelelő 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 megváltoztathatatlanná teszi, azt véglegesen lezárja. A törvény szem előtt tartja a közigazgatási ügyek végleges rendezésének elsődleges kívánalmát, így a jogorvoslati rendszer kialakítása során a döntések ellen igénybe vehető jogorvoslati eszköztárat az anyagi jogerő mielőbbi beálltához igazítja.

Mindezekre figyelemmel a jogorvoslati alapmodell három elemből áll:

* közigazgatási (elsőfok) eljárás,
* elsőfokú közigazgatási bírósági eljárás, valamint
* kivételes jelleggel a másodfokú közigazgatási bírósági eljárás.

Az új rendszer biztosítani tudja az objektívebb elbírálást, ezáltal az ügyféli jogok hatékonyabb érvényesülését azzal, hogy nem hagy teret a szervezeten belüli egyéb érdek, elfogultság megjelenésének. Az új rendszer előnye még, hogy a bírói függetlenség és a bírósági eljárás nyilvánosságának elvéből fakad a döntési folyamatok átláthatóságának javulása, továbbá a bírósági döntések publikálása eredményeként megismerhető és kiszámítható lesz a joggyakorlat, amely önmagában is jelentősen csökkenti a korrupciós kockázatot.”

Az Ákr. *általános jogorvoslati szabályai* a Ket. korábbi 95-97. §-ának a részbeni átvételét jelentik: a Ket. korábbi 95.§-ához hasonlóan az Ákr. 111. §-a is előírja, hogy a jogorvoslati eljárásban a törvény rendelkezéseit a jogorvoslatokról szóló fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. Hasonlóképpen egy Ket.-es szabály[[41]](#footnote-41) jelenik meg az Ákr. 112. §-ában is, amely kimondja, hogy a hatóság határozata ellen önálló jogorvoslatnak van helye. A hatóság végzése ellen önálló jogorvoslatnak akkor van helye, ha azt törvény megengedi, egyéb esetben a végzés elleni jogorvoslati jog a határozat, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés ellen igénybe vehető jogorvoslat keretében gyakorolható.

Az Indokolásban említett célok mentén alakul a közigazgatási eljárási jogorvoslati rendszer két nagy szegmensének a szabályozása is: az Ákr. 113. §-a értelmében a közigazgatási per elsődlegességét jelezve a kérelemre induló jogorvoslati eljárások között első helyre került a közigazgatási per, és azt követi a fellebbezési eljárás. Ahogyan azt említettük is már, nem kerültek átemelésre az Ákr.-be az újrafelvételi eljárás, valamint az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárás szabályai, így értelemszerűen itt, az Ákr. 113. §-ában sem jelennek meg.

A hivatalból induló jogorvoslati eljárások ‒ szerencsésen visszatérve az eredeti terminológiához ‒ kerül megnevezésre a döntés módosítása vagy visszavonása a hatóság saját hatáskörében, a felügyeleti eljárás, illetve az ügyészségről szóló törvény szerinti ügyészi felhívás és ‒ a Ket.-ből a 97. § (3) bekezdéséből kifelejtett ‒ fellépés nyomán indított eljárás.

Az Ákr. a fenti rendező elvek alapján elsőként *a közigazgatási pe*r szabályait taglalja. Erről részletes cikket olvashatnak honlapunkon, ezért itt csak az Ákr. szabályainak bemutatására szorítkozunk. A perindítás alaptényállása tekintetében az Ákr. 114. §-a lesz irányadó. Eszerint az ügyfél ‒ az önálló fellebbezéssel 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 az ügyész is eljárást indíthat, amennyiben a jogsértés megszüntetésére felszólító ügyészi felhívásban megállapított határidő eredménytelenül eltelt. Ilyen esetekben az ügyész a közigazgatási pert a hatóság véglegessé vált döntése ellen, vagy a hatóság eljárási kötelezettségének elmulasztása esetén a hatóság eljárásra kötelezése iránt indíthat.

Nagyon fontos, a Ket.-ben a korábbiakban a fellebbezés kapcsán megismert önkorrekciós szabály jelenik meg az Ákr. 61. alcímében, nevezetesen a döntés módosítása vagy visszavonása a keresetlevél alapján, amelyre azonban csak egy ízben kerülhet sor.

Az Ákr. 115. §-a értelmében ha

* a keresetlevél alapján a hatóság megállapítja, hogy döntése jogszabályt sért, azt módosítja vagy visszavonja;
* a módosítás és a visszavonás abban az esetben is megvalósulhat, ha a hatóság döntése ugyan nem jogszabálysértő, azonban a keresetlevélben foglaltakkal egyetért és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél.

Tekintve, hogy a szakhatóságra a hatóságra vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni, amennyiben a szakhatóság a keresetlevél alapján módosítja állásfoglalását, a hatóság a döntését ennek megfelelően módosítja vagy visszavonja.

Az Ákr. 116. § (1) bekezdésében egyértelművé teszi a törvényünk, hogy a fellebbezésre csak és kizárólag abban az esetben kerülhet sor, ha azt törvény kifejezetten megengedi. A fellebbezésre jogosult az ügyfél, vagy akire a döntés rendelkezést tartalmaz. Fellebbezéssel az elsőfokú döntés ellen lehet fellebbezni. Ezek a szabályok lényegesen eltérnek a Ket. korábbi 98. §-ának (1)-(2) bekezdésében megfogalmazottaktól.

Az Ákr. a fellebbezést akkor teszi lehetővé a 116. § (2) bekezdése értelmében, ha a határozatot

* járási (kerületi) hivatal vezetője vagy ‒ a képviselő testület kivételével ‒ helyi önkormányzat szerve, vagy
* rendvédelmi szerv helyi szerve

hozta.

Természetesen ilyen esetekben sincs helye fellebbezésnek, ha törvény a fellebbezést kizárja.

Fontos kiemelni, hogy a 116. § (1)-(2) bekezdésében foglalt feltételek fennállása ellenére sincs helye fellebbezésnek az Ákr. 116. § (4) bekezdése alapján,

* 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.

A Ket. korábbi 98. § (3) bekezdéséhez hasonlóan az Ákr. is felsorolja az önálló fellebbezéssel megtámadható végzéseket. Eszerint önálló fellebbezésnek 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

elsőfokú végzés ellen.

A fellebbezésnek a döntés végrehajtására a továbbiakban is halasztó hatálya van, hiszen az Ákr. 117. § (1) bekezdése a Ket. 101. §-ához hasonlóan írja elő azt, amennyiben a hatóság a döntést nem nyilvánította azonnal végrehajthatónak. Ez alól az Ákr. is enged néhány kivételt, azonban lényegesen korlátozottabban, mint a Ket., így a korábbi szabályokból csak az ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló, valamint az iratbetekintési jog korlátozása iránti kérelemnek helyt adó végzés elleni fellebbezés esetében rendelkezik úgy az Ákr., hogy ezeknek nincs halasztó hatálya.

Az Ákr. 118. §-a új rendelkezéseket állapít meg, hiszen kimondja, hogy fellebbezni csak a megtámadott döntésre vonatkozóan, tartalmilag azzal közvetlenül összefüggő okból, illetve csak a döntésből közvetlenül adódó jog- vagy érdeksérelemre hivatkozva lehet. Ehhez kapcsolódnak olyan szabályok is, amelyek a Ket.-ben is megjelentek, így az, hogy 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.[[42]](#footnote-42)

Az Ákr. 118. § (3) bekezdése szerint a fellebbezést a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül az azt meghozó hatóságnál lehet előterjeszteni. Ez a szabály a Ket. korábbi 99. § (1) bekezdésében jelent meg.

Hasonlóképpen a Ket. 99. § (2) bekezdéséhez, az Ákr. 118. § (4) bekezdése is lehetővé teszi ‒ ahogyan arra a véglegességnél már utaltunk ‒, hogy a fellebbezésre jogosult a fellebbezési határidőn belül a fellebbezési jogáról lemondjon. Az ilyen természetű nyilatkozat az eddigi szabályokkal összhangban nem vonható vissza, és az Ákr. az egyértelműség kedvéért ehelyütt azt is megjegyzi, hogy arra egyebekben a kérelemre vonatkozó szabályok az irányadók. Amennyiben a fellebbezés a másodfokú hatósághoz kerül és valamennyi fellebbező visszavonta a fellebbezését, a másodfokú hatóság a fellebbezési eljárást megszünteti.

A Ket. 103. §-ában megjelenő önkorrekciós szabályok átkerültek az Ákr. 119. §-ába. Nézzük át emlékeztetőül melyek is ezek:

* ha a fellebbezés alapján a hatóság megállapítja, hogy döntése jogszabályt sért, azt módosítja vagy visszavonja;
* a hatóság a nem jogszabálysértő döntését is visszavonhatja, ha a fellebbezésben foglaltakkal egyetért, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél.

Amennyiben 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 Ket. 104. § (3) bekezdéséhez hasonlóan az Ákr. 119. § (4) bekezdése is lehetővé teszi, hogy a másodfokú hatóság a fellebbezéssel megtámadott döntést és az azt megelőző eljárást is megvizsgálja. Anélkül, hogy a fellebbezésben foglaltakhoz lenne kötve.

A másodfokú hatóság által eszközölhető eljárási cselekmények és döntések ugyanakkor csak részben azonosak a Ket. 105.§-ában szabályozottakkal. Az Ákr. szerint ugyanis a másodfokú hatóság a döntést helybenhagyja, a fellebbezésben hivatkozott érdeksérelem miatt, vagy jogszabálysértés esetén azt megváltoztatja vagy megsemmisíti. Ha a döntés meghozatalához nincs elég adat, vagy ha egyébként szükséges, a másodfokú hatóság tisztázza a tényállást és meghozza a döntést.

A hivatalból induló jogorvoslatok közül elsőként *a döntés módosításának vagy visszavonásának* szabályait határozza meg az Ákr. Ezek a rendelkezések a Ket. 114. §-ában megjelenő szabályok részleges átemelését jelentik. Az Ákr. 120. §-a szerint, ha a hatóság megállapítja, hogy a másodfokú hatóság, a felügyeleti szerv vagy a közigazgatási bíróság által el nem bírált döntése jogszabályt sért, a döntését annak közlésétől számított egy éven belül módosítja vagy visszavonja, azonban erre csak egy ízben kerülhet sor.

Lényegében a Ket. 114. § (3) bekezdésében foglalt szabályok jelennek meg az Ákr. 120. § (2) bekezdésében, amely szerint 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.

Lényegesen egyszerűsödtek *a felügyeleti eljárás* szabályai. A Ket. korábbi 115. §-ában foglaltak jelennek meg az Ákr. 121. §-ában. Eszerint 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.

A felügyeleti szerv által gyakorolható szankciók vonatkozásában már némi változásnak lehetünk tanúi a Ket.-ben megfogalmazott szabályokhoz képest: ha ugyanis a hatóság döntése jogszabályt sért, a felügyeleti szerv azt megváltoztatja vagy megsemmisíti, azonban legfeljebb egy ízben, illetve szükség esetén a döntést hozó hatóságot új eljárásra utasítja.

Az Ákr. 120. § (3) bekezdése szerint a hatóság döntése ugyanakkor nem változtatható meg és nem semmisíthető meg akkor, ha

* azt a közigazgatási bíróság érdemben elbírálta,
* semmisségi ok esetén a 123. §-ban foglalt idő 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.

Ezek a klauzulák megjelentek a Ket. korábbi 115. § (4) bekezdésében is.

Az Ákr. sajátos, az új jogorvoslati rendszerhez igazodó új rendelkezése, hogy a felügyeleti eljárásban hozott döntés közigazgatási bíróság előtt támadható meg.[[43]](#footnote-43)

Az *ügyészi felhívás és fellépés* szabályait az Ákr. 65. alcíme fogalmazza meg. Nyilván a két jogintézmény részletszabályait továbbra is az ügyészségről szóló törvény határozza meg, azonban az Ákr. egy nagyon fontost szabályt nevesít a 122. §-ában, amely kimondja, hogy 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.

A jogorvoslatokról szóló fejezet utolsó jogintézménye a *semmisség*. Az Ákr. semmisségi klauzulái részben változást hoznak a Ket. korábbi szabályaihoz képest.

Az Ákr. 123. § (1) bekezdése szerint a jogorvoslatokról szóló 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 ítélet megállapította, vagy ilyen ítélet meghozatalát nem a bizonyítottság hiánya zárja ki,
* az ügyész a vádemelést elhalasztotta 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.

A semmisséghez kapcsolódó korlátok szabályrendszere szintén csak kisebb módosításon esett át. Az Ákr. 123. § (2) bekezdése értelmében 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, illetve új jogalapként
* ha ahhoz a mellőzött, vagy megkeresni elmulasztott szakhatóság az 56. § (2) bekezdése szerint hozzájárult.

Ez alól a szabály alól kivételt képez az az eset, amikor a semmisségi okok közül a bűncselekmény általi befolyásolás, vagy az ügyész általi vádemelés elhalasztása áll fenn. Ilyenkor ugyanis a döntés időkorlátozás nélkül megsemmisíthető, ha az jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot nem érint.

**11. Az eljárási költség szabályai**

Az eljárási költség szabályairól szintén önálló írásunkban szólunk, ezért itt ismételten csak az Ákr. szabályainak egyszerű bemutatására szorítkozunk. Mindenek előtt azt kell kiemelnünk, hogy a szabályozás Ákr.-beli jellege lényegesen eltér a Ket.-ben megismertektől, hiszen az Ákr. nem sorolja fel pontosan az eljárási költségeket, illetve az azokhoz kapcsolódó eljárási szabályokat is csak a legszükségesebb mértékben tartalmazza. A részletszabályokat önálló kormányrendelet határozza meg.

Az Ákr. 124. §-a a Ket. korábbi rendelkezéseivel ellentétben egy definíciót is szolgáltat az eljárási költség fogalmát illetően. Ennek értelmében *eljárási költség* mindaz a költség, ami az eljárás során felmerül.

Ha törvény eltérően nem rendelkezik, az eljárás költségeit az viseli, akinél azok felmerültek, de az eljárás résztvevője viseli a jogellenes magatartásával okozott költségeket. Az olyan eljárási költséget pedig, amelynek viselésére senki nem kötelezhető, az eljáró hatóság viseli.[[44]](#footnote-44)

Amennyiben az eljárásban több azonos érdekű ügyfél is részt vett, az ügyfelek egyetemlegesen felelősek az eljárási költség viseléséért. Ha az eljárás ún. jogvitás eljárás, a hatóság az eljárási költségek viselésére a kérelem elutasítása esetén a kérelmező ügyfelet, a kérelemnek helyt adó döntés esetén pedig az ellenérdekű ügyfelet kötelezi.

Olyan eset is előfordulhat, hogy a határozat a kérelemnek csak részben ad helyt, ilyenkor a hatóság az eljárási költség arányos viselésére kötelezi a kérelmező ügyfelet és az ellenérdekű ügyfelet.[[45]](#footnote-45)

Az ügyfél mellett bizonyos esetekben a hatóság és az eljárásban részt vevő egyéb személy viseli a költségeket: ilyen például, ha a megkeresett szerv vagy személy eljárása során felmerült eljárási költséget a megkereső hatóságnak kell megtéríteni, vagy az eljáró hatóság viseli a nyelvhasználat 21. § (1) bekezdése alapján felmerült fordítási és tolmácsolási költségét.

Az eljárási költség előlegezésének szabályai csak minimálisan változtak a Ket. 155.§-ában meghatározottakhoz képest:

Az Ákr. 128. §-a szerint

* a kérelemre indult eljárásban az eljárási költséget ‒ ha jogszabály másként nem rendelkezik ‒ a kérelmező ügyfél előlegezi. Több azonos érdekű ügyfél esetén pedig az ügyfelek egyetemlegesen felelősek az eljárási költség előlegezéséért;
* az ügyfél nem kötelezhető olyan eljárási költség előlegezésére, amelyet a díj tartalmaz;
* a bizonyítási eljárással járó költségeket a bizonyítást indítványozó fél előlegezi;
* a rendőrség igénybevételével kapcsolatos költséget az igénybevételt kérő hatóság előlegezi.
* hivatalból indult vagy folytatott eljárásban az eljárási költséget ‒ az ügyfél megjelenésével kapcsolatos költség, az ügyfél képviseletében 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.

A Ket. korábbi 159. § (3) bekezdéséhez hasonlóan az Ákr. 130. § (3) bekezdése is úgy rendelkezik, hogy 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.

Az előlegezésről a hatóság a költségek felmerülésekor dönt, ha azonban a felmerülő költségek jelentősebb összeget érnek el, vagy más körülmény ezt indokolttá teszi, a hatóság elrendelheti, hogy az ügyfél a költségek fedezésére előreláthatóan szükséges összeget a hatóságnál előzetesen helyezze letétbe.

A Ket. korábbi 158. §-ával összhangban az Ákr. 129. §-a is akként rendelkezik, hogy az eljárási költséget a hatóság összegszerűen határozza meg, és dönt a költség viseléséről, illetve a megelőlegezett költség esetleges visszatérítéséről. Az eljárási költség pontos összegének meghatározásakor az Ákr. szabályai szerint az azt alátámasztó bizonyítékok figyelembevételével kell eljárnia a hatóságnak. Ez annyiban változást jelent a Ket. korábbi 158. § (2) bekezdésben foglaltakhoz képest, hogy a Ket. szerint az említett összeget általában az érintett által bemutatott bizonyítékok alapján kellett megállapítani. Ez a szabály a hatóság mérlegelési jogkörébe utalta az eljárási költség összegének megállapításának eszközeit és módszerét.

Az a szabály, mely szerint a hatóság az indokolatlanul magas eljárási költség helyett alacsonyabb összeget állapít meg, szintén a Ket. korábbi rendelkezéseiből eredeztethető.

A *költségmentességre vonatkozó általános szabályok* alaptényállása az Ákr. 130. §-ában csak kisebb módosításon esett át. Eszerint 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. Ez a tényállás a Ket. korábbi 159. § (1) bekezdésének szabálya. Azzal a különbséggel, hogy az Ákr. a költségmentesség megállapításának lehetőségét az ágazati törvényben szabályozható más fontos ok esetéreis meghagyja.

A korábbiakhoz hasonlóan a költségmentesség az Ákr. olvasatában is az eljárási költség előlegezése és viselése alóli teljes vagy részleges mentességet jelent és az a kérelem előterjesztésétől kezdve az eljárás egész tartamára és a végrehajtási eljárásra terjed ki.

Szintén a Ket. korábbi szabályaival összhangban[[46]](#footnote-46) az Ákr. is meghagyja azt a rendelkezést, mely szerint a költségmentességet engedélyező, a költségmentesség módosításáról és visszavonásáról szóló végzést a hatóság közli az eljárásban részt vevő hatóságokkal, amelyek eljárása illeték- vagy díjfizetési kötelezettség alá esik.[[47]](#footnote-47)

Fontos kiemelnünk, hogy az Ákr.-be nem került szabályozásra a Ket. korábbi rendelkezéseivel ellentétben, hogy ágazati törvény a jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek számára is engedélyezhet költségmentességet, ugyanakkor kiterjeszti a 130. § (5) bekezdésének felhatalmazó szabályait az önkormányzati rendeletekre, vagyis az Ákr. lehetővé teszi, hogy törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet meghatározhat olyan ügyfajtát, amelyben az ügyfelet költségmentesség illeti meg. A Ket. 159. § (8) bekezdése az önkormányzati rendeletek számára történő felhatalmazást nem ismerte és azt is előírta, hogy ágazati törvényi vagy kormányrendeleti eltérés esetén, ha azok eltérően nem rendelkeztek az ún. egyéb eljárási költségeket az állam előlegezte és viselte.

Ahogyan említettük honlapunkon egy részletes tanulmány olvasható az eljárási költségekről, ezért a vonatkozó kormányrendelet szabályainak ismertetésétől itt most eltekintünk.

**12. A végrehajtás**

Végezetül áttekintjük a végrehajtási szakasz szabályozási metodikáját. Figyelemmel azonban arra, hogy ennek szabályait szintén önálló tanulmányban taglaljuk, itt most csak az Ákr. szabályainak ismertetésére szorítkozunk.

Ahogyan azt a jogalkalmazók pontosan tudják, a végrehajtás nem szükségképpeni része a közigazgatási hatósági eljárásnak, hiszen arra csak akkor kerülhet sor, ha kötelezettséget állapít meg a döntés ‒ hiszen a jogok gyakorlását az állam nem kényszeríti ki ‒ és ez a döntés végleges, azonban a kötelezett azt önként nem teljesíti és természetesen mindennek van egy időbeli korlátja, a végrehajtás elévülése. Ezek a feltételek természetesen hosszú évtizedek alatt alakultak ki a hatósági joggyakorlatban, így azok megtartása és továbbfejlesztése a jogalkotó számára is fontos volt.

A fejezet szabályozását tekintve csak az általános szabályok megőrzésére törekszik és a korábbi, még az Áe. idejében indult, az elévülésre vonatkozó szabályok hiányában le nem zárt eljárások megszüntethetősége érdekében az Ákr. átmeneti rendelkezései előírják, hogy a folyamatban lévő végrehajtási eljárásokat is az új törvény alapján kell lefolytatni.

A *hatósági eljárásban alkalmazott, valamint a bírósági végrehajtás összhangját biztosító rendelkezések* az Ákr. 131. §-ában továbbra is visszatérnek, hiszen, ha az Ákr. eltérően nem rendelkezik, a Vht.-t kell alkalmazni. Nagyon fontos újítása ugyanakkor az Ákr.-nek, hogy azt is meghatározza, hogy amennyiben a végrehajtást az állami adóhatóság foganatosítja, eljárására az Ákr. végrehajtásra vonatkozó rendelkezéseit nem kell alkalmazni.

Az Ákr. 132. §-a szerint a végrehajtható döntések terminológiája az alábbiak szerint alakul: ha a kötelezett a hatóság végleges döntésében foglalt kötelezésnek nem tett eleget, az végrehajtható. Az Indokolás vonatkozó része szerint „A törvény az elmúlt években felmerült tapasztalatok alapján a Ket.-hez képest jelentős egyszerűsítést végez el a végrehajtható döntések meghatározásakor. 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 döntésének nem tesz eleget. E megfogalmazás nem csak lefedi a Ket.-ben meghatározott valamennyi esetet, hanem a jövőben felmerülő esetekre is megnyugtató választ ad. 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 határnap elmulasztása, tartózkodásra kötelezés megsértése stb.) tételezni.”

A végrehajtás szakasza a Ket. korábbi szabályaihoz hasonlóan két alszakaszra osztható: egyik a végrehajtás elrendelése ‒ a Ket.-ben a végrehajtás megindítása szerepelt ‒, a másik a végrehajtás foganatosítása. A *végrehajtás elrendelésének szabályai* lényeges egyszerűsítésen estek át a Ket. 127. §-ához képest, hiszen az Ákr. 133. §-a szerint a végrehajtást ágazati törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában a döntést hozó hatóság, másodfokú döntés esetén pedig az elsőfokú hatóság rendeli el. Mindkét esetben hivatalból vagy a jogosult kérelmére történhet a végrehajtás elrendelése, mégpedig úgy, hogy a döntés végrehajthatóságától, illetve a végrehajtás elrendelésére irányuló kérelem beérkezésétől számított öt napon belül dönthet róla a hatóság, és a döntést közli a végrehajtást foganatosító szervvel is. Ez utóbbi azért hangsúlyozandó, mert lényeges változás tapasztalható *a végrehajtás foganatosításának szabályrendszerében*.

Az Ákr. 134. §-a értelmében fő szabály szerint a végrehajtást az állami adóhatóság foganatosítja. Ettől ágazati törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben helyi önkormányzat rendelete térhet el eltérő szabályok meghatározásával. Emellett az Ákr. hivatkozott szakasza átvette a Ket. korábbi 128. § (2) bekezdésében foglaltakat és továbbra is lehetővé teszi, hogy a végrehajtást foganatosító szerv a végrehajtásra önálló bírósági végrehajtóval szerződést kössön, de a végrehajtás során továbbra is csak a végrehajtást elrendelő hatóság jogosult végzést hozni.

A Ket. 132. §-ában részletesen szabályozott késedelmi pótlékra vonatkozó rendelkezések nem kerültek átvételre az Ákr.-be, mivel az csak annyit mond a 135. §-ában, hogy 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 *végrehajtás felfüggesztésének szabályai* a Ket. korábbi, 140. §-ában nevesített jogalapok mentén kerültek megfogalmazásra. Ennek megfelelően az Ákr. 136. §-a szerint a végrehajtást az azt elrendelő hatóság vagy a másodfokú hatóság függesztheti fel. 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.

Ezek a felfüggesztésre okot adó esetkörök a Ket. korábbi 104. § (2) bekezdésében foglaltak, kivéve a Ket. korábbi 140. § (2) bekezdésének f), a kötelezett fizetési kedvezményre vonatkozó kérelmére, valamint a hivatkozott szakasz h) pontját, amely a perbeli új eljárásra kötelezés ellen előterjesztett perújítási vagy felülvizsgálati kérelem esetköre volt.

Ezek nem kerültek átemelésre az Ákr.-be.

A Ket. korábbi szabályait ismétli ugyanakkor az Ákr. hivatkozott szakaszának (3), (4) és (5) bekezdése, vagyis a végrehajtást foganatosító szerv a tudomására jutott felfüggesztési okokról és a felfüggesztés megszüntetésének lehetőségéről a végrehajtást elrendelő hatóságot értesíti, illetőleg 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.

Amennyiben a felfüggesztésre okot adó körülmény megszűnt, a végrehajtást elrendelő hatóság dönt a végrehajtás folytatásáról

Az Ákr. 77. alcíme alatt található, *a végrehajtás megszüntetésére* vonatkozó szabályok lényegesen egyszerűsödtek az Ákr.-ben. A végrehajtás megszüntetésének korábbi, a Ket. 141. §-ában nevesített esetei közül az Ákr. 137. §-ában mindössze három jogalap került nevesítésre. Ennek megfelelően a végrehajtást elrendelő hatóság a végrehajtást az általános szabályokon túl 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.

Átvette ugyanakkor az értesítési kötelezettségre vonatkozó korábbi Ket.-es szabályokat[[48]](#footnote-48) az Ákr.,[[49]](#footnote-49) amely előírja, hogy a végrehajtást foganatosító szerv a tudomására jutott megszüntetési okokról és a végrehajtás befejezéséről a végrehajtást elrendelő hatóságot értesíti.

Végezetül *a végrehajtás jog elévüléséről* szólunk. Az elévülés az idő múlásához kapcsolódó egyik jogkövetkezmény, amelynek szabályai igen fontosak az állami igény kikényszeríthetősége szempontjából. Az Ákr. 138. §-a lényegesen lerövidíti a Ket. korábbi 142. §-ában megfogalmazott elévülési határidőt. Ennek megfelelően a végrehajtási jog a teljesítési határidő utolsó napjától számított három év elteltével évül el. Törvény vagy kormányrendelet ennél rövidebb elévülési határidőt is megállapíthat.

Változatlanok ugyanakkor az elévülés nyugvására vonatkozó szabályok, így 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. Az elévülés maximális időtartama is lerövidül az Ákr.-ben. Ennek megfelelően az elévülési idő kezdetére okot adó, az előzőekben említett időponttól számított hat év elteltével a határozat már nem hajtható végre.

**13. A záró rendelkezések az Ákr.-ben**

Röviden tekintsük át, milyen záró rendelkezések szerepelnek az Ákr-ben. Egyfelől itt találhatjuk a *felhatalmazó rendelkezéseket.*

Az Ákr. 139. §-a alapján *felhatalmazást kap a Kormány*, hogy rendeletben állapítsa meg

* az eljárási költségek körére,
* a költségmentesség megállapítására, valamint
* az iratbetekintéssel összefüggő költségtérítés mértékére és a költségek megfizetésére,
* a közérdeken alapuló kényszerítő indok esetén az ügyben közreműködő szakhatóság kijelölésére vonatkozó szabályokat.

AZ Ákr.140. §-a értelmében felhatalmazást kap az igazságügyért felelős miniszter, hogy

* rendeletben állapítsa meg a közigazgatási hatósági eljárás során zár alá vett vagy lefoglalt dolgok tárolására és értékesítésére, valamint a hatósági letétre,
* az államháztartásért felelős miniszterrel egyetértésben a közigazgatási hatósági eljárásban közreműködő tolmácsok díjazására,
* az államháztartásért felelős miniszterrel egyetértésben a tanú és a hatósági tanú által felszámítható költségekre, valamint
* az államháztartásért felelős miniszterrel, valamint a társadalmi felzárkózásért felelős miniszterrel egyetértésben a jelnyelvi tolmácsok díjazására vonatkozó szabályokat.

Ahogyan az már valamennyi közigazgatási eljárásjoggal foglalkozó kolléga számára ismeretes, az Ákr. 2018. január 1. napján lépett hatályba. Az *átmeneti rendelkezéseket* részben már említettük, azonban érdemes ehelyütt is kiemelnünk, hogy az Ákr.

* rendelkezéseit a hatálybalépését követően indult és a megismételt eljárásokban kell alkalmazni
* végrehajtásra vonatkozó rendelkezéseit a törvény hatálybalépésekor még el nem rendelt, és a törvény hatálybalépésekor folyamatban lévő végrehajtási eljárásokra is alkalmazni kell.

A Ket. terminológiájától eltérő szóhasználat okán az Ákr. leszögezi a hivatkozott szakaszának (3) bekezdésében, hogy a Ket. alapján kiadott jogerős hatósági döntéseket az Ákr. alkalmazásában véglegessé vált döntésnek kell tekinteni.

Ahol pedig valamilyen jogszabály

* közigazgatási hatóság jogerős döntését említi, azon a hatóság végleges döntését,
* a Ket.-et említi azon az Ákr.-t,
* a hatóság döntésének bírósági felülvizsgálatát említi, azon közigazgatási pert,
* belföldi jogsegélyt említ, azon megkeresést,
* a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítását említi, azon a kérelem visszautasítását,
* lefoglalást említ, azon lefoglalást, illetve zár alá vételt,
* a döntés nyilvános közzétételét említi, azon a döntés közhírré tételét

kell érteni.

1. Ld.: *Boros Anita-Darák Péter* (szerk.): Az általános közigazgatási rendtartás szabályai. In.: <https://akk.uni-nke.hu/intezetek/lorincz-lajos-kozigazgatasi-jogi-intezet/akr-tankonyv>. (2018.02.15.) [↑](#footnote-ref-1)
2. Ld. ehhez: Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény indokolása. In.: [www.parlament.hu](http://www.parlament.hu). A T/12233 sz. törvényjavaslathoz fűzött miniszteri indokolás (2018.01.15.) [↑](#footnote-ref-2)
3. Ld. ehhez: *Boros Anita*: Javaslatok a közigazgatási hatósági eljárás (újra)szabályozásához. Új Magyar Közigazgatás. 2016. 4. sz. 1-11. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ld. ehhez: *Boros Anita*: Koncepcionális javaslatok a Ket. felülvizsgálatához. Közjogi Szemle. 2010. 3. sz.18-22. valamint *Boros Anita*: A túlszabályozás csapdájában. Új Magyar Közigazgatás. 2012. 3. szám.2-15. [↑](#footnote-ref-4)
5. *Balázs István* (szerk.): Közigazgatási eljárások. DUPress Kiadó, 2017. [↑](#footnote-ref-5)
6. Ld. ehhez: Patyi András: Az eljárási szabályok helye és értelme a közigazgatásban. Új Magyar Közigazgatás. 201. 3. sz. 27-29. [↑](#footnote-ref-6)
7. Ld. ehhez: *Boros Anita*: A közigazgatási eljárás és eljárásjog fogalma. In.: Boros-Darák: im. 10-24. p. [↑](#footnote-ref-7)
8. Ld. ehhez: *Balázs István* (szerk.): Közigazgatási eljárások. DUPress Kiadó, 2017, 69. [↑](#footnote-ref-8)
9. Balogh-Békesi Nóra: Alapelvek a közigazgatási hatósági eljárásban. Új Magyar Közigazgatás 2016. 4. sz. 15. [↑](#footnote-ref-9)
10. Ld. Ákr. 11. § (2) bekezdése. [↑](#footnote-ref-10)
11. Ld. Ákr. 23. §-át. [↑](#footnote-ref-11)
12. Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1981. évi I. törvénnyel módosított és egységes szerkezetbe foglalt 1957. évi IV. törvény. [↑](#footnote-ref-12)
13. Ld. a hivatkozott törvény 4. § h) pontját. [↑](#footnote-ref-13)
14. *Boros Anita:* Új elemek a közigazgatási hatósági eljárásban. Új Magyar Közigazgatás. 2016. 1. sz. 74-79. [↑](#footnote-ref-14)
15. Bár az Ákr. a lefoglalás részletes szabályait nem határozza meg, a hatósági tanúra vonatkozó rendelkezések között a 79. § (1) bekezdésében kimondja, hogy a hatóság a lefoglalásnál is hatósági tanút vehet igénybe, aki az eljárási cselekmény során történt eseményeket és az általa tapasztalt tényeket igazolja. [↑](#footnote-ref-15)
16. Ld. Az Ákr. 64. § (1) bekezdését Az ügyfél nyilatkozatának kiemelt szerepe cím alatt. [↑](#footnote-ref-16)
17. Ld. Ákr. 65. § (4) bekezdését. [↑](#footnote-ref-17)
18. Ld. Ákr. 74. § (1) bekezdését. [↑](#footnote-ref-18)
19. Ld. ehhez: *Boros Anita*: The implementation of the Services directive in Hungary. In.: Ulrich Stelkens, Wolfgang Weiss, Micael Mirschberger (szerk.): The Implementation of the EU Services Directive. Transposition, Problems and Strategies. Springer Kiadó, 2012, 283-309. [↑](#footnote-ref-19)
20. Ld. a Ket. 71. § (5) bekezdését. [↑](#footnote-ref-20)
21. Ld. Ákr. 83. §. [↑](#footnote-ref-21)
22. Ld. ehhez KMK-PKv 2012.1 A Kúria Közigazgatási-Munkaügyi és Polgári Kollégiumának 1/2012. (XII. 10.) KMK-PK véleményét. [↑](#footnote-ref-22)
23. A hatóság által valamely tény, adat, jogosultság vagy állapot igazolására kiállított okiratot, mindezek más hasonló módon történő igazolását, valamint a hatósági nyilvántartásba történt bejegyzést határozatnak kell tekinteni.

    (3) A hatósági bizonyítvány és a hatósági igazolvány kiadásának megtagadásáról, valamint a hatósági nyilvántartásba való bejegyzés megtagadásáról a hatóság határozatot hoz. [↑](#footnote-ref-23)
24. Ld. Ákr. 120. § (1) bekezdését. [↑](#footnote-ref-24)
25. Ld. a Ket. 86. § (4) bekezdését. [↑](#footnote-ref-25)
26. Ld. Ákr. 82. § (3) bekezdését. [↑](#footnote-ref-26)
27. A Ket. módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény. [↑](#footnote-ref-27)
28. Ld. Ákr. 117. § (2) bekezdését. [↑](#footnote-ref-28)
29. Ld. a Ket. 101. § (5) bekezdésének e) pontját. [↑](#footnote-ref-29)
30. Ld. ehhez a Ket. 78. § (5) bekezdését. [↑](#footnote-ref-30)
31. Ld. ehhez a Ket. 78. § (6) bekezdését. [↑](#footnote-ref-31)
32. Ld. ehhez: Boros Anita: Új elemek a közigazgatási hatósági eljárásban. Új Magyar Közigazgatás. 2016. 1. sz. 81. [↑](#footnote-ref-32)
33. Ld. Ákr. 7. § (1) bekezdését. [↑](#footnote-ref-33)
34. Ld. a Ket. 88. §-át illetve az Ákr. 99. §-át. [↑](#footnote-ref-34)
35. Korábban a Ket. „törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában” terminológiát alkalmazta. [↑](#footnote-ref-35)
36. Ld. Ákr. 104. § (2) bekezdését. [↑](#footnote-ref-36)
37. Ld. Ákr. 103. §. [↑](#footnote-ref-37)
38. Ld. Ákr. 104. § (5) bekezdését. [↑](#footnote-ref-38)
39. Ld. Ákr. 104. § (6) bekezdését. [↑](#footnote-ref-39)
40. A Ket. 29. § (4) bekezdésének a) pontja szerint az értesítés akkor volt mellőzhető, ha veszélyeztette az eljárás eredményességét. [↑](#footnote-ref-40)
41. Ld. a Ket. 96. §-át. [↑](#footnote-ref-41)
42. Boros Anita: Új elemek a közigazgatási hatósági eljárásban. Új Magyar Közigazgatás. 2016. 1. sz. 81-82. [↑](#footnote-ref-42)
43. Ld. Ákr. 120. § (4) bekezdését. [↑](#footnote-ref-43)
44. Ld. az Ákr. 125. §-át. [↑](#footnote-ref-44)
45. Ld. az Ákr. 126. §-át. [↑](#footnote-ref-45)
46. Ld. a Ket. 159. § (5) bekezdését. [↑](#footnote-ref-46)
47. Ld. Ákr. 130. § (4) bekezdését. [↑](#footnote-ref-47)
48. Ld. Ket. 140. § (2) bekezdését. [↑](#footnote-ref-48)
49. Ld- Ákr. 137. § (1) bekezdését. [↑](#footnote-ref-49)