

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás, 2017/1, 4–31.

Fábián Adrián – Fazekasné Pál Emese – Hohmann Balázs – Rózsás Eszter

ATIPIKUS HATÓSÁGI TEVÉKENYSÉG ÉS DÖNTÉSHOZATAL, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ ÚJ KÖZIGAZGATÁSI RENDTARTÁSRA¹

*The Atypical Activity and Decision-Making of the Administrative Authorities with
Special Regard to the New Act on the Administrative Proceedings*

Dr. habil. Fábián Adrián dékánhelyettes, tanszékvezető egyetemi docens, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék, fabian.adrian@ajk.pte.hu

Dr. Fazekasné Dr. Pál Emese egyetemi tanársegéd, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék, pal.emese@ajk.pte.hu

Dr. Hohmann Balázs doktorandusz, óraadó, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, hohmann.balazs@ajk.pte.hu

Dr. habil. Rózsás Eszter egyetemi docens, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék, rozsas.eszter@ajk.pte.hu

2018. január 1-jével hatályba lép a közigazgatási hatósági eljárást újrakodifikáló általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény, amely alapjaiban változtatja meg a közigazgatási hatósági eljárás jelentősebb jogintézményeit. Jelen tanulmány a közigazgatási hatóságok atipikus cselekményei, illetve döntéshozatali formái mellett, az illetékesség hiányában történő eljárást vizsgálja. A kutatás keretein belül feldolgozták a sommás eljárásra, a függő hatályú döntésre, illetve a hatósági bizonyítványra, igazolványra, nyilvántartásra, valamint a hatósági ellenőrzésre vonatkozó szabályozást. A tanulmány egyrészt tudományos igénnyel, elméleti szempontból közelít nevezett jogintézményekhez, másrészt vizsgálja azok gyakorlati érvényesülését is.

¹ Ez a tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjainak keretében valósult meg.

KULCSSZAVAK:

függő hatályú döntés, hatósági ellenőrzés, határozatnak minősülő okiratok, közigazgatási hatósági eljárás, illetékesség hiánya, sommás eljárás

On the 1st of January 2018 the Act on the Administrative Proceedings takes effect, which basically changes the most important legal institutions of the administrative procedure. This paper examines the procedures of atypical acts and decision-making of the administrative authorities as well as their procedures in the absence of jurisdiction. Within the framework of the research the regulations concerning the summary procedure, the pending decision, the official certificate, the official card, the official register and the official control were processed. The study, on the one hand, approaches said legal institutions with a scientific need from a theoretical point of view. On the other hand it also examines their practical effectiveness.

KEYWORDS:

pending decision, official control, deeds certified as decisions, administrative proceedings, the absence of jurisdiction, the summary procedure

1. BEVEZETÉS

Napjainkban a közigazgatási eljárásra vonatkozó normaanyag lényeges (folyamatos) változáson megy keresztül. A 2018. január 1-jével hatályba lépő általános közigazgatási rendtartás (a továbbiakban: Ákr.) hozzátétőlegesen két év alatt született meg, ugyanis ennyi idő telt el a kormányzati koncepció kialakítása és a *Magyar Közlönyben* történő kihirdetés között. A közigazgatási hatósági eljárás újrakodifikálásának egyik célkitűzése a hatósági eljárások gyorsítása, a hatékonyság növelése volt, valamint a hatósági ügyintézéshez kapcsolódóan az ügyfelek számára ténylegesen érzékelhető, pozitív változások generálása.² Az Ákr. újításai közül jelen kutatás az illetékesség hiányában történő eljárás, a függő hatályú döntés, a sommás eljárás, valamint a határozatnak minősülő okiratok és a hatósági ellenőrzés kérdéskörét vizsgálja.

2. KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁS – ILLETÉKESSÉG HIÁNYÁBAN

Az illetékesség a közigazgatási hatósági (és sok más: polgári,³ büntető,⁴ szabálysértési⁵ stb.) eljárás egyik hagyományos alapintézménye, feltétele, sine qua nonja. „A jogállamból fakadó alkotmányos kötelezettség, hogy az állami szervek a hatáskörükbe tartozó kérdésben illetékességi területükön kötelesek eljárni.”⁶

Az illetékesség (területi hatáskör) alkalmazhatóságának a közigazgatásban két alapvető feltétele van: egyrészt az, hogy a hatóságok létrehozása területi egységek alapulvételével történik, másrészt ezek a hatóságok kizárólag illetékességi területük keretei között járhatnak el, végezhetnek eljárási cselekményeket, hozhatnak döntést.⁷ (Az más kérdés, hogy utóbbi feltételhez hány kivételt enged a közigazgatási eljárásjog.)

Az eljárási kötelezettség szempontjából az illetékesség a hatáskörhöz kapcsolódó esszenciális elem: a közigazgatási hatóság hatáskörét illetékességi (működési) területén gyakorolja (köteles gyakorolni), a hatáskörét és az illetékességi területét pedig *valamilyen jogi tény (szempont)* köti össze. Ezt a jogszabályban rögzített szempontot nevezzük illetékességi oknak.

„A hatáskör annak megállapítását jelenti, hogy valamely közigazgatási szerv, illetőleg hatóság milyen ügyek elintézésére jogosult. Az illetékesség ezzel szemben azt állapítja meg, hogy az azonos hatáskörű szervek közül melyik járjon el a konkrét ügyben. A hatáskörök

² Vö. Részletes jelentés az általános közigazgatási rendtartás koncepciójáról, 5.

³ KENGYEL Miklós: *Magyar polgári eljárásjog*, Osiris, Budapest, 1998, 106.

⁴ TREMMEL Flórián: *Magyar büntetőeljárás*, Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2001, 114.

⁵ IVANCICS Imre – FÁBIÁN Adrián: *Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban*, Dialóg Campus, Budapest, 2013, 243.

⁶ TILK Péter: Joghatalom, hatáskör, illetékesség az új közigazgatási eljárási törvény szabályainak alapján, *Magyar Közigazgatás*, 2005/11, 681.

⁷ THIENEL, Rudolf: *Verwaltungsverfahrenrecht*, V. Österreich, Wien, 2002, 78.

közt tehát minőségi, az illetékességek közt csak mennyiségi különbség van.⁸ Ezek szerint az illetékesség lényege – az egyedi ügy szempontjából – annak *funkcionalitása*: az illetékesség megállapítása nyomán juthatunk el az adott ügyben eljárni jogosult és köteles közigazgatási hatósághoz.

„Az illetékesség az egyenmű és -fokozatú közigazgatási szervek között a hatáskör további megosztása, amely által a konkrét ügyintéző szervekig jutunk el. Az illetékesség vizsgálata arra ad választ, hogy melyik szerv járjon el. A közigazgatási hatósági tevékenységgel kapcsolatosan jellemzőnek mondható, hogy a területi munkamegosztásnak megfelelően a konkrét eljárási jogosultság és kötelezettség a szerv működési területéhez kötődik.”⁹

Tanulságos lehet áttekinteni az illetékességre, illetékességi okokra vonatkozó alapvető általános szabályok alakulásának az elmúlt több mint fél évszázadát. Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. IV. törvény – közlönyállapot szerinti – 6. szakaszának (1) bekezdése az alábbiakat tartalmazta: „Ha a jogszabály másként nem rendelkezik, az államigazgatási eljárásra az a szerv illetékes,

- a) amelynek területén az ügyfél állandó vagy ideiglenes lakóhelye (székhelye, telephelye) vagy munkahelye van; ha az ügyfél külföldön vagy ismeretlen helyen tartózkodik, az illetékességet az ügyfél utolsó ismert hazai lakóhelye alapján, ennek hiányában pedig úgy kell megállapítani, mintha az ügyfél utolsó ismert lakóhelye Budapest V. kerületében lett volna;
- b) ingatlanra (földre, házra stb.), továbbá lakásra vonatkozó jogot vagy kötelezettséget érintő ügyben, amelynek területén az ingatlan vagy lakás fekszik;
- c) engedélyhez vagy bejelentéshez kötött tevékenységre vonatkozó ügyben, amelynek területén a tevékenységet gyakorolják vagy gyakorolni kívánják.”

1982. január 1-jén az alábbiak szerint szólt a fenti rendelkezés: „Ha jogszabály másként nem rendelkezik, az eljárásra illetékes

- a) az az államigazgatási szerv, amelynek területén az ügyfél állandó vagy ideiglenes lakóhelye (székhelye, telephelye) van;
- b) ingatlanra (földre, házra, lakásra, más helyiségre stb.) vonatkozó ügyben az az államigazgatási szerv, amelynek területén az ingatlan van;
- c) engedélyhez vagy bejelentéshez kötött tevékenységre vonatkozó ügyben az az államigazgatási szerv, amelynek területén a tevékenységet gyakorolják vagy gyakorolni kívánják.”

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 2018. január 1-jéig hatályos rendelkezése [21. § (1) bek.] szerint: „Ha jogszabály másként nem rendelkezik, az azonos hatáskörű hatóságok közül az a hatóság jár el, amelynek illetékességi területén

⁸ MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*, Magyar Királyi Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942, 38.

⁹ SZAMEL Lajos – IVANCSICS Imre: *Az államigazgatási eljárás*, PTE ÁJK, Pécs, 1996, 33.

- a) az ügyfél lakóhelye, tartózkodási helye, ennek hiányában értesítési címe (a továbbiakban együtt: lakcím), illetve székhelye, telephelye, fióktelepe (a továbbiakban együtt: székhely) van;
- b) az ügy tárgyát képező ingatlan fekszik;
- c) az ügy tárgyát képező tevékenységet gyakorolják vagy gyakorolni kívánják;
- d) a jogellenes magatartást elkövették.”

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényben (Ákr.) pedig az alábbiakat találjuk [16. §]: „(1) Ha jogszabály másként nem rendelkezik, az azonos hatáskörű hatóságok közül az jár el, amelynek illetékességi területén

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

(2) Ha az (1) bekezdés alapján nem állapítható meg az illetékes hatóság, a kérelmező ügyfél választása szerint lakóhelye vagy tartózkodási helye (a továbbiakban együtt: lakóhely), illetve székhelye, telephelye vagy fióktelepe (a továbbiakban együtt: székhely) szerint illetékes hatóság jár el.”

Ha a fenti szövegeket összevetjük, azt állapíthatjuk meg, hogy az illetékességi okok lényegében változatlanok maradtak (a munkahely kikerült, a jogellenes magatartás elkövetésének a helye pedig bekerült az illetékességi okok közé).

Az illetékesség mint eljárási jogintézmény alkalmazásának elsődleges oka a fentiek alapján úgy határozható meg, hogy általa az azonos hatáskörű hatóságok között jobban érvényesülhet a munkamegosztás követelménye, illetve megállapítható az ügghöz (vagy az ügyfélhez) – elméletileg – „legközelebb” lévő hatóság.

A hagyományos érvelés szerint az illetékesség érvényesülését indokolja a munkamegosztáson alapuló modern közigazgatással kapcsolatos közérdek. Segítségével megvalósulhat a közigazgatási feladatok optimális ellátása, hiszen a területi/települési egységben eljáró hatóság tisztában van a helyi sajátosságokkal, specifikus ismeretekkel, tapasztalatokkal rendelkezik, de az illetékesség ugyanígy szolgálja a jogbiztonságot, a polgárok jogvédelmét, és amennyiben alapjogokat érint az ügy, az alkotmányos alapjogok védelmét.¹⁰

Nézzük az illetékesség szigorú és általános érvényesülése mellett szóló az érveket, illetve ezeknek az érveknek a viszonylagosságát:

- alkotmányossági, jogállami, alapjogvédelmi aspektus; felfogásunk szerint a hatáskör foglalja magában ezeknek a szempontoknak az érvényesülését, az illetékesség ehhez képest jogtechnika, módszertan annak megállapításához, hogy mely konkrét hatóság jogosult és köteles az ügyben eljárni;

¹⁰ O. KOPP, Ferdinand – RAMSAUER, Ulrich: *Verwaltungsverfahrensgesetz*, CH Beck, München, 2003, 98.

- az illetékesség funkcionalitása; az ügyben eljárni jogosult és köteles hatóság megállapítása illetékességi szempontok nélkül is lehetséges (például az a hatáskörrel rendelkező hatóság jár el, ahol a kérelmet előterjesztették);
- a munkamegosztás egyre kevésbé azon múlik, hogy mely hatóság kapcsolható össze az ügygel a fenti szempontok bármelyike alapján: például ahol sok az ingatlan-adásvétel, ott sok tulajdonjog-bejegyzési eljárás indul, vagy „agyonnyomhatja” a hatóságot az ügyteher, attól függetlenül, hogy más ugyanilyen hatáskörű hatóság az ország más pontján pedig „unatkozik”;
- a mai körülmények között az ügyfél könnyen mozog vagy mozoghat (országon belül vagy azon kívül), akár a közigazgatás tudomásával, akár nem: ilyenkor relativává, virtuálissá válik, hogy melyik hatóság van valóban közelebb az ügyfélhez.

A hatályos Ket. csak kivételesen engedi meg, hogy a hatóság illetékesség hiányában (illetékességi területen kívül) végezzen eljárási cselekményt. *„A hatóság az illetékességi területén kívül akkor végezhet eljárási cselekményt, ha ezt törvény vagy kormányrendelet lehetővé teszi. A fővárosi kerületi illetékességű hatóság a főváros egész területén végezhet eljárási cselekményt.”* [Eljárás az illetékességi területen kívül, Ket. 25. § (1)–(2) bek.]

Ezenkívül eljárási cselekményt illetékesség nélkül csak ideiglenes intézkedés érdekében végezhet a hatóság: *„A hatóság – tekintet nélkül a joghatóságára, valamint a hatáskörére és az illetékességére – hivatalból köteles megtenni azt az ideiglenes intézkedést, amelynek hiányában a késelem elháríthatatlan kárral, a személyiségi jogok elháríthatatlan sérelmével vagy elháríthatatlan veszéllyel járna.”* [Ket. 22. § (3) bek.]

Az Ákr. lazít az előbbi korlátokon, és szélesebb körben engedi az illetékességi területen kívül (illetékesség hiányában) végzett eljárási cselekmények megtételét: *„A hatóság az illetékességi területén kívül is végezhet eljárási cselekményt, ennek keretében ideiglenes biztosítási intézkedést is hozhat. Ha a hatóság illetékességi területén kívül kíván eljárási cselekményt végezni, erről az illetékes hatóságot előzetesen értesíti.”* [Eljárás az illetékességi területen kívül, Ákr. 19. § (1)–(2) bek.]

Ezek szerint az eljáró hatóság 2018. január 1-től törvény vagy kormányrendelet külön rendelkezése nélkül is végezhet eljárási cselekményt illetékességi területén kívül, tágabban értelmezve: eljárási cselekményeket (mindezt főszabályként!).

Kérdéses, hogy „Eljárás az illetékességi területen kívül” esetében jogszerűen hozható-e döntést a hatóság, vagy ez kizárólag ideiglenes intézkedés keretében történhet meg. Azaz, eljárási cselekménynek minősül-e a döntéshozatal?

Az eljárási cselekmény fogalma rendezetlen: neuralgikus pontja, hogy vajon a döntéshozatal beletartozik-e. Eljárási cselekménynek tekinthetünk egyébként a hatóság által végzett minden olyan tevékenységet, amelynek oka a közigazgatási hatósági eljárás keretein belüli – általában az érdemi – döntéshozatal, illetve annak megalapozása. Tehát a döntéshozatalt nem tekintjük – ebben az értelemben – eljárási cselekménynek.

Az Ákr. indokolása az alábbi érveket hozza fel a 19. § („Eljárás az illetékességi területen kívül”) rendelkezéseinek alátámasztására:

- a) költséghatékonyság, időszerűség, ügygazdaságosság;

- b) a korszerű közlekedési viszonyok között a korábbi korlátozás már idejétmúlt;
- c) amennyiben a költséghatékonyság, célszerűség stb. azt indokolja, továbbra is lehetőség van más szerv megkeresésére.

Innen viszont már csak egy lépés annak kimondása, hogy a közigazgatási hatóság nem csak eljárási cselekményeket végezhet – főszabályként – illetékességi területén kívül (tehát illetékesség hiányában), hanem döntést is hozhat. Összességében akár az egész eljárást lefolytathatná illetékesség hiányában – meghatározott esetekben vagy mérlegelés alapján, természetesen kifejezett jogi felhatalmazás esetén. *Kérdéses ennek a felvetésnek a tarthatósága, avagy tarthatatlansága.*

Meglátásunk szerint az illetékesség intézményének a hatósági eljárásból való kiiktatása nem csak rugalmassá tenné a hatósági ügyintézkést, de sokkal egyszerűbbé is. Egyetlen szabályhoz igazodna a hatóság: az eljárás minden szakaszában legyen hatásköre. (Ez bizonyos szempontból visszatérés az 1929-es állapotokhoz.)¹¹ Az eljárás megindítása pedig szinte bármely okból joga vagy kötelezettsége lehet a hatáskörrel rendelkező hatóságnak (például az a hatóság jár el, ahol az ügyfél a kérelmét benyújtotta, az a hatóság jár el, amelynek a jogsértésről tudomása van stb.).

Ha az eljáró hatóságnak van hatásköre, eljár vagy eljárhat, tekintet nélkül az illetékesség meglétére. (Erre egyébként a hatályos közigazgatási eljárásjogban is találunk példát, lásd kormányablakok hatáskörébe tartozó bizonyos ügyek.)

„Az illetékesség a hatáskörnél sokkal kisebb jelentőségű” – állapítja meg Magyary Zoltán¹² a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikk 62. szakasza¹³ alapján, de ez a következtetés az Ákr. vonatkozó rendelkezései alapján is levonható.

Az Ákr. engedi ugyan – lényegében eljárásökonomiai okokból – az illetékességi területen kívüli eljárást, de nem engedi a hatáskör hiányában történő eljárást. Az más kérdés, hogy a Ket.-ben foglalt általános szabályok szerint az illetékesség hiányában történő eljárásnak

¹¹ „A hatáskör hiányát az eljárás egész folyamán (tehát a fellebbevitel során is) hivatalból kell megállapítani, és a felek annak hiánya miatt az eljárás bármely szakában tehetnek kifogást. Ha valamely jogszabály kizárólagos illetékességet állapít meg, a kizárólagos illetékesség ennek a szakasznak a szempontjából a hatáskörrel azonos tekintet alá esik.” [1929. évi XXX. törvénycikk a közigazgatás rendezéséről 62. § (2) bek.]

¹² MAGYARY: *i. m.*, 39.

¹³ „62. § (1) Minden közigazgatási hatóság eljárását hatáskörének és illetékességének megvizsgálásával kezdi meg. (2) A hatáskör hiányát az eljárás egész folyamán (tehát a fellebbevitel során is) hivatalból kell megállapítani, és a felek annak hiánya miatt az eljárás bármely szakában tehetnek kifogást. Ha valamely jogszabály kizárólagos illetékességet állapít meg, a kizárólagos illetékesség ennek a szakasznak a szempontjából a hatáskörrel azonos tekintet alá esik.

(3) Ha valamely felsőbb hatóság az ügyet jogerősen valamely alsóbb fokú hatóság hatáskörébe utalta, az utóbinak hatáskörét sem maga ez a hatóság, sem a felek nem tehetik többé vitássá.

(4) Illetékességét a hatóság az eljárás folyamán csak akkor veheti újra vizsgálat alá, ha és amikor arról szerez tudomást, hogy illetékességében az eljárás folyamán állott be változás.

(5) Az illetékesség hiánya miatt az érdekelt fél csak az első írásbeli beadványban, illetőleg a részvételével megtartott első szóbeli tárgyalás kezdetén tehet kifogást.

(6) A hatásköri vagy illetékességi kifogás elutasítása miatt csak abban a fellebbezésben lehet orvoslást kérni, amely az ügy érdemére vonatkozó véghatározat ellen irányul.” [„A hatáskör és illetékesség vizsgálása”]

ugyanazok a jogkövetkezményei, mint a hatáskör hiányában történő eljárásnak, döntéshozatalnak (eljárás megszüntetése, áttétel, illetve semmisség).

Az Ákr. a semmisség körében viszont elhagyja az egyenlőségjelet a hatáskörhiány és az illetékességihiány között, és úgy rendelkezik, hogy kizárólag a hatáskör hiányában hozott döntést kell megsemmisíteni [vö. Ákr. 123. § (1) bek. a)], azzal, hogy az illetékesség hiánya felvetheti a generálklauzula alkalmazását [Ákr. 123. § (1) bek. g)]. Az illetékesség általános mellőzése mellett szóló érveket, előnyöket az alábbiakban foglalhatjuk össze:

- a) lényegesen egyszerűbbé, gyorsabbá, rugalmasabbá válna a közigazgatási eljárás mind a hatóság, mind az ügyfél számára („bürokráciacsökkentés”);
- b) bizonyos eljárásjogi intézmények kiesnének: (általános és speciális) illetékességi okok, illetékességi vita,¹⁴ illetékességi területen kívüli eljárás stb. (a megelőzés a hatáskör gyakorlásánál lenne értelmezhető);
- c) a megelőzés elvének elhagyása lényegében kiiktatna olyan teljesen abszurd és gazdaságtalan eljárási helyzeteket, miszerint a megelőzés elve alapján később eljárást indító, de már döntést hozó – hatáskörrel rendelkező – hatóságnak az egyébként jogszerű döntését vissza kell vonnia;
- d) kizárná annak lehetőségét, hogy lakóhely illetékességi ok rosszhiszemű – akár többszöri – változtatásával az ügyfél elhúzza, megnehezítse az eljárást és a döntéshozatalt;
- e) a hatósági ügyteher egyenletes elosztása hatékonyabb adminisztratív eszközökkel lenne biztosítható: ügyek átadásának, átvételének lehetősége az azonos hatáskörű szervek között (akár a felettes közigazgatási hatóság utasítására, jóváhagyásával, egyetértésével stb.).

Az illetékesség jogintézmény kiiktatásának tehát – véleményünk szerint – az elvi és gyakorlati indokai, valamint lehetősége is adott, jóval többről van szó, mint elméleti eshetőségről: az eljárásra vonatkozó eljárási joganyag lényegesen egyszerűsítésének, valamint a hatósági fellépés hatékonyságának a fokozásának eszközéről.

Ha tovább haladunk az illetékesség hiányában történő – speciális – hatósági fellépések sorában, akkor az ideiglenes intézkedés vizsgálata nem mellőzhető. Az Ákr. továbbra is szabályozza az ideiglenes intézkedés jogintézményét, amely szinte szó szerint megegyezik a Ket. vonatkozó rendelkezésével [Ket. 22. § (3) bek.]: *„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.”* [Ákr. 106. § (1) bek.]

Ideiglenes intézkedés esetében szintén illetékesség hiányában jár el a hatóság, de ebben az esetben más a motivációja, mint „Eljárás az illetékességi területen kívül” körében. Ideiglenes intézkedésnél a hatóság kárt, veszélyt vagy jogsérelmet kíván elhárítani, „Eljárás

¹⁴ Szabálysértési ügyekben előforduló anomáliákról lásd NÉMETH-SZEBENT Zsófia: Illetékességi adok-kapok, *Magyar Jog*, 2014/11.

az illetékességi területen kívül”-nél bármi motiválhatja, különösen hatékonysági, eljárás-ökonómiai szempontok.

Problematicus mindkét illetékesség nélküli eljárásban, hogy felmerül a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szerv szerepe, részvételének kérdése. Az Ákr. mindkét esetben egyszerű értesítési kötelezettséget ró az illetékesség nélkül eljáró hatóságra az illetékes hatóság felé.

Felvethető ugyanakkor a hatáskörrelvonás problematikája. Az illetékesség (és hatáskör) nélkül eljáró szerv elvonja az eljárásra főszabályként kötelezett hatóság illetékességét (hatáskörét). Addig, amíg ez az „illetékességelvonás” legális, jogszerű (például az ideiglenes intézkedés esetében), addig ezt a hatáskörrel rendelkező illetékes szerv tűrni köteles. Abban az esetben viszont, ha például nem rendeltetésszerű [Ákr. 2. § (1) bek.] a joggyakorlás, az illetékesség hiányában való eljárás, az hatáskörrelvonásnak minősülhet.

Az illetékesség hiányának a hatósági ellenőrzés körében is van jelentősége. A Ket. úgy rendelkezik, hogy amennyiben a hatósági ellenőrzés során megállapított jogszabálysértés tekintetében nem rendelkezik *hatáskörrel vagy illetékességgel* (kiemelés tőlem: F. A), a hatóság a jegyzőkönyv jogszabálysértésre vonatkozó információkat tartalmazó részének megküldésével kezdeményezi a hatáskörrel rendelkező hatóság eljárását, illetve fegyelmi, szabálysértési, büntető-, polgári vagy egyéb eljárást kezdeményez. [Ket. 94.§ (1) bek. c)]

Ehhez képest az Ákr. úgy fogalmaz, hogy „*ha a hatóság a hatósági ellenőrzés során jogsértést tapasztal,*

a) *megindítja az eljárást, vagy*

b) *ha a feltárt jogsértés miatt az eljárás más szerv illetékességébe (kiemelés tőlem: F. A) tartozik, annak eljárását kezdeményezi.*” [Ákr. 101. (1) bek.]

Ahogy látható, a hatáskör hiánya kikerült az eljáráskezdeményezési okok közül. Ezek szerint, ha a feltárt jogsértés nem tartozik az ellenőrzést végző hatóság hatáskörébe, akkor nem kezdeményezheti a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság eljárását. (Esetleg kodifikációs tévedés, figyelmetlenség történt a szövegezésnél?)

Amint látható, az illetékesség alkalmazásával, elhagyásával, az illetékesség hiányában történő hatósági fellépéssel összefüggésben számtalan olyan témakör, kérdéskör merül fel, amelyek mindenképpen indokolják ennek a klasszikus eljárásjogi intézménynek az újragondolását, esetleg újrapozicionálását. Ebbe az irányba egyébként az Ákr. – helyeseltően – komoly lépéseket tett.

3. A DÖNTÉSEK RENDSZERÉNEK VÁLTOZÁSA AZ ELJÁRÁSI TÖRVÉNYBEN

Az igazságügyi miniszter és a Miniszterelnökséget vezető miniszter által létrehozott¹⁵ Kodifikációs Bizottság 2015 novemberében elkészült az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvénytervezet véglegesnek szánt szövegtervezetével. Ugyanebben a hónapban fogadta el az Országgyűlés a *közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról* szóló 2015. évi CLXXXVI. törvényt (továbbiakban: bürokráciacsökkentésről szóló törvény), amelynek a Ket.-et érintő rendelkezései 2016. január 1-jén léptek hatályba. Ezek – a hatósági eljárást érintő – változások az Ákr. szövegtervezetében már meglévő, egyes új eljárási jogintézmények, illetve szabályok előrehozott (idő előtti?) beemelését jelentették a Ket-be. Az alábbiakban ebből a körből a hatósági döntések rendszerét alapvetően megváltoztató két új döntéstípus (és az azt megelőző eljárás) tételes jogi szabályait, valamint a kapcsolódó jogalkalmazói gyakorlatot törekszünk bemutatni.

3.1. A sommás eljárás

A közigazgatási eljárás során korábban is különbséget tehattünk ún. egyszerű megítélésű, illetve bonyolultabb, összetett ügyek között. Utóbbiak jellemzője, hogy bonyolult tényállásúak, és/vagy nagyszámú ügyfelet érintenek, illetve számos előre tisztázandó kérdés merül fel az ügy kapcsán. Ezekre tekintettel ezek az ügyek több, egymásra épülő eljárási cselekményt, gyakran bizonyítási eljárás lefolytatását igénylik. Ezzel szemben *egyszerű eljárás*-nak tekintjük azokat, amelyekben a hatóság könnyen megítélhető tényállás mellett, rövid idő alatt tud döntést hozni.¹⁶ A bürokráciacsökkentésről szóló törvény alapján a Ket.-ben ez az egyszerű eljárás ún. sommás eljárás néven külön szabályozás tárgya lett.

A törvény indokolása szerint a sommás eljárás „tulajdonképpen főszabállyá teszi a kérelemre induló eljárásokban a nyolc napon belüli döntéshozatalt”, ez azt is jelenti egyúttal, hogy a jogalkotó – a kérelemre induló eljárások között – a sommás eljárást tekinti általánosnak. A sommás eljárás különösen az egyszerű megítélésű, okiratokkal, nyilvántartásokkal kapcsolatos ügyekben kedvező az ügyfelek számára.¹⁷

A sommás eljárásra vonatkozó szabályok az eljárás megindításával összefüggésben a Ket. 29. §-ában található. Sommás eljárására az ügyfél kérelmére induló elsőfokú eljárásban kerülhet sor abban az esetben, ha

- a kérelem és mellékletei, valamint a hatóság rendelkezésére álló adatok (ideértve az olyan adatokat is, amelyek szolgáltatására a kérelmező nem kötelezhető) alapján a tényállás tisztázott,

¹⁵ 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozat alapján

¹⁶ Vö. BOROS Anita: Új elemek a közigazgatási hatósági eljárásban, *Új Magyar Közigazgatás*, 2016/1, 74.

¹⁷ IVANCSICS Imre: *Kiegészítés a „Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban” című tankönyvhöz*, kézirat, 2016.

- nincs ellenérdekű ügyfél és
- az eljárásra irányadó ügyintézési határidő nem éri el a két hónapot, vagy a hatvan napot.

A tényállás tisztázottsága azt jelenti, hogy az ügyben valamennyi releváns adat, tény, bizonyíték – a kérelemhez csatolva vagy más módon (például hatósági nyilvántartásban) – a hatóság rendelkezésére állt, azokat a hatóság értékelte. Mindez nem jelenti azonban törvényszerűen azt, hogy egyszerű megítélésű ügyről van szó.

A sommás eljárás további feltétele, hogy ne legyen *ellenérdekű ügyfél* (ez a feltétel nem zárja ki, hogy „sok ügyfeles” legyen az eljárás, ha azok között nincs érdekellentét). A harmadik feltétel alapján a sommás eljárásra csak akkor van lehetőség, ha egyébként az adott ügyben az ügyintézési határidő viszonylag rövid: nem éri el a két hónapot, illetve a hatvan napot. Ebből következik, hogy a bonyolult bizonyítási cselekményekkel tűzdelt eljárás-típusok nem lehetnek sommásak, hiszen azokban az ügyintézési határidő meghaladja az említett időtartamokat.

A Ket. 33. § (1a) bekezdés alapján a hatóság a sommás eljárásban [...] a határozatot azonnal, de legfeljebb nyolc napon belül meghozza, és gondoskodik a döntés közléséről. Ebből az következik, hogy sommás eljárás lezárásaként a hatóság csak határozatot hozhat, végzés kibocsátására nincs lehetőség. Az ügyintézési határidő számítása – épp úgy, mint minden kérelemre induló eljárásban – a kérelemnek az eljárásra hatáskörrel és illetékes-séggel rendelkező hatósághoz történő megérkezését követő napon kezdődik.¹⁸ A határozathozatalra egybekben a Ket. szabályai irányadóak, azzal, hogy a sommás eljárást lezáró – kérelemnek helyt adó – döntésből *mellőzhető az indokolás*. [lásd Ket. 72. § (5) bek.] Nem egyszerűsített döntésről van szó, hiszen – az indokolás mellett – a jogorvoslatról szóló kitanítás is mellőzhető, két további feltétel megléte esetén. [lásd Ket. 72. § (4) bek.] Sommás döntés esetében mindössze az indokolás hagyható el, az azonban minden más feltétel nélkül mellőzhető.

Összefoglalva: a fél kérelmére induló eljárásban a hatóság először azt vizsgálja, hogy fennállnak-e a sommás eljárás megindításának feltételei. Amennyiben igen, akkor kötelező megindítani a sommás eljárást, amely ebben a relációban „megelőz” minden egyéb eljárást.¹⁹ Amennyiben a hatóság azt állapítja meg, hogy a sommás eljárás konjunktív feltételei közül bármelyik nem áll fenn, mellőzi a sommás eljárás szabályait és függő hatályú döntést, vagy a Ket.-ben meghatározott egyéb döntést hoz.

¹⁸ Ezt a szabályt kell alkalmazni azokban az esetekben is, amikor a magyar hatóság eljárásának megindításához szükséges kérelmet nem magyar hatóságnál lehet benyújtani.

¹⁹ Vö. IVANCSICS: *i. m.*

3.2. Függő hatályú döntés

A Ket. 71/A. § (1) bekezdése szerint a kérelemre indult eljárásban a hatóság a kérelem beérkezésétől számított nyolc napon belül függő hatályú döntést hoz. A függő hatályú döntés kibocsátásának feltételei a következők:

- az eljárás kérelemre indult,
- az adott ügyben az ügyintézési határidő kevesebb mint két hónap vagy hatvan nap,
- a hatóság nem hozott nyolc napon belül a Ket. 71/A. § (6) bekezdésében meghatározott egyéb döntést.

A hatóság a függő hatályú döntésében rendelkezik arról, hogy

- a kérelmező ügyfél részére köteles megfizetni az eljárás lefolytatásáért fizetendő illetéknek vagy díjnak megfelelő összeget (az ügyfél számára való visszafizetés), ennek hiányában tízezer forintot,
- a kérelmező ügyfél mentesül az eljárási költségek megfizetése alól,
- a kérelmezett jog gyakorlása az ügyfelet megilleti. (E szabály alól kivételt jelent a hatósági bizonyítvány, illetve a hatósági igazolvány kiállítása, a hatósági nyilvántartásba való bejegyzés, törlés, módosítás, valamint azok az eljárások, amelyekben mérlegleléstől vagy a tényállás tisztázásától függő összeget kell fizetni.)

A függő hatály azt jelenti, hogy a döntéshez *akkor kapcsolódnak joghatások*, ha a kérelem beérkezését követő két hónap elteltével a hatóság a hatósági ügyben érdemben nem döntött és az eljárást nem szüntette meg. (A felfüggesztő döntést megelőzően hozott függő hatályú döntéshez joghatás nem kapcsolódik.) A függő hatályú döntés „hatályosulását” követően nincs szükség (és jogszabályi lehetőség) érdemi döntés meghozatalára, hiszen az „kiváltja” az érdemi döntést, mivel a hatóság hallgatása eredményeként a „*hatályosult*” *függő hatályú döntés* dönti el az ügyet.²⁰ Ha a kérelmezett jog gyakorlása az ügyfelet megilleti, az ilyen rendelkezést tartalmazó határozat elleni jogorvoslati határidő számítása a közlést követő napon kezdődik.

Amennyiben a hatóság az eljárást felfüggeszti vagy függőben tartja, legkésőbb a felfüggesztés vagy függőben tartás időtartamának végét követő nyolcadik napon függő hatályú döntést hoz.

A függő hatályú döntés jogerőre emelkedéséről a hatóság értesíti a felügyeleti szervét, valamint azokat, akikkel a döntést közölte, és intézkedik a meghatározott összeg megfizetése, valamint a kérelmező által az eljárásért, a szakhatósági eljárásért megfizetett illeték vagy igazgatási szolgáltatási díj, továbbá az általa előlegezett eljárási költség visszatérítése ügyében. A függő hatályú határozattal szembeni jogorvoslati és döntés-felülvizsgálati eljárásban vizsgálni kell, hogy a kérelmezett jogosultság gyakorlásának feltételei fennállnak-e.

²⁰ BOROS: *i. m.*, 80.

A függő hatályú döntés *tartalmi elemeit* a Ket. – a határozatra vonatkozó rendelkezések alapján az alábbiak szerint állapítja meg. A függő hatályú határozat tartalmazza

- a fejrészt,
- a rendelkező részben a döntést, a jogorvoslat lehetőségét és igénybevételének módját, a megállapított fizetési kötelezettséget, a fellebbezési illetéket vagy igazgatási szolgáltatási díjat, a döntés „hatályosulásának” időpontját,
- az indokolásban a határozat alapjául szolgáló jogszabályhelyet, valamint a hatáskörét és illetékességét megállapító jogszabályokra történő utalást és a
- záró részt.²¹

Összefoglalva: amennyiben a kérelemre induló eljárásban – valamely feltétel hiánya miatt – nem sommás eljárásra kerül sor, az ügyfél nyolc napon belül – fenti tartalmú – függő hatályú döntést kap a hatóságtól. (Ebben az esetben a hatóság eltekinthet az eljárás megindításáról szóló értesítés kiküldéséről.)

3.3. *Sommás eljárás és függő hatályú döntés az Ákr.-ben*

Az Ákr. a kérelemre induló hatósági eljárások című (III.) fejezetben – az automatikus döntéshozatal mellett – a sommás eljárást és a rendes eljárást különbözteti meg. A sommás eljárás megindításához *e jogszabály csak két feltétel* (együttes) fennállását írja elő. A hatóság a sommás eljárásban a döntését azonnal, de legfeljebb nyolc napon belül meghozza, ha

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

Ami a Ket.-ben található harmadik feltételt (ti. A két hónapnál vagy hatvan napnál rövidebb ügyintézési határidőt), illetve annak hiányát illeti: az Ákr. alapvetően három ügyintézési határidő között tesz különbséget. [lásd Ákr. 50. § (2) bek.]

A szabályozás egyértelműen kifejezésre juttatja, hogy fenti feltételek fennállása esetén a sommás eljárás megindítása kötelező. Amennyiben ugyanis a hatóság a sommás eljárás szabályait indokolatlanul mellőzi, vagy egyébként az ügyintézési határidőt túllépi, az eljárás lefolytatásáért az illetéknek vagy díjnak megfelelő összeget, ennek hiányában tízezer forintot megfizet a kérelmező ügyfélnek, aki mentesül az eljárási költségek megfizetése alól is. Azaz az Ákr. a sommás eljárás megindításának elmaradásához ugyanazokat a jogkövetkezményeket fűzi, amelyeket a Ket. a függő hatályú döntéskibocsátást követően az ügyintézési határidő túllépéséhez.

²¹ A jogszabály a döntés tartalmára vonatkozóan további követelményeket is megállapíthat.

Lényeges *változás*, hogy amennyiben az ügyfél erre irányuló felhívás nélkül új bizonyítékot terjeszt elő, vagy bizonyítási indítványt tesz, a hatóság ezt az ügy teljes eljárásban való lefolytatása iránti kérelemnek tekinti, és a kérelmet ekként fogja elbírálni.

Szintén új szabály – a Ket.-hez képest –, hogy a sommás eljárásban hozott döntés közlését követő öt napon belül az ügyfél kérheti, hogy a hatóság a kérelmét ismételten, teljes eljárásban bírálja el. A Ket. szerint a sommás eljárás feltételeinek fennállása esetén nem lehet teljes eljárást lefolytatni. Az Ákr. alapján a sommás eljárásban az ügyfelet megilleti a kérelmezett jog gyakorlása, ha a hatóság az ügyintézési határidőn belül mellőzi a határozathozatalt (jogszerű hallgatás), amennyiben törvény vagy kormányrendelet így rendelkezik.

A függő hatályú döntésre vonatkozó szabályok (Ákr. 43. §) nagyrészt megismétlik a Ket. vonatkozó rendelkezéseit.²² *Újdonságot* az alábbiak jelentenek:

- Nem jelenik meg korlátként a hatvan napnál vagy két hónapnál nem hosszabb eljárási határidő.
- Nincs helye függő hatályú döntés meghozatalának, ha a döntés – a központi hivatal kivételével – központi államigazgatási szerv vagy az MNB hatáskörébe tartozik, illetve ha az ügy tárgya honvédelmi és katonai, vagy nemzetbiztonsági célú építmény.
- Amennyiben nincs helye függő hatályú döntés kibocsátásának, a hatóság az ügyet ún. teljes eljárásban intézi.

Az Ákr. döntésekre vonatkozó szabályozása tehát egyfajta „fokozatosságot” teremt. Főszabály szerint minden eljárás sommás (vagy automatikus döntéshozatali) eljárásként indul. Ha nem lehet sommás eljárást lefolytatni – valamely törvényi feltétel hiánya miatt –, a hatóság függő hatályú döntést hoz. Függő hatályú döntés kizártsága esetén teljes eljárás lefolytatására kerül sor, annak jogkövetkezményeivel, és nyolc napon belül meg kell hozni a teljes eljárást megalapozó, kikényszerítő döntés(ek)e)t.²³ Azaz az ügyfél nyolc napon belül döntést kap a hatóságtól. Ez lehet

- sommás eljárásban hozott döntés (határozat),
- függő hatályú döntés (határozat vagy végzés),
- teljes eljárásban kibocsátott érdemi döntés (határozat), valamint
- (végzés formájában kiadott) döntés
 - a kérelem visszautasításáról,
 - az eljárás megszüntetéséről,
 - az eljárás felfüggesztéséről vagy függőben tartásáról, illetve
 - az eljárás szüneteléséről, avagy

²² A terminológiában vannak eltérések.

²³ Vö. HAJAS Barnabás: Általános közigazgatási rendtartás – Ket. kontra Ákr., *Új Magyar Közigazgatás*, 2016/4, 20.

- a teljes eljáráshoz kapcsolódó „egyéb” döntés (végzés) (például hiánypótlásra felhívás, tájékoztatás az ügyintézési határidő túllépésének jogkövetkezményeiről, tájékoztatás a tényállás tisztázásához szükséges előre látható eljárási cselekményekről).²⁴

A rendelkezésünkre álló adatok (hatósági statisztikák) alapján megállapíthatjuk, hogy 2016-ban a hatósági eljárások túlnyomó többsége (mintegy 70%-a) nyolc napon belül lezárult. E körben a sommás eljárásban született döntések száma messze meghaladja a nyolc napon belül teljes eljárás során érdemben lezárt ügyek számát. Tipikusnak mondható a függő hatályú végzések kiadása, függő hatályú határozat kibocsátására az esetek mindössze 1-2%-ában került sor. A hatályba lépett függő hatályú döntések száma elenyésző.

4. „HAGYOMÁNYOS” ATIPIKUS DÖNTÉSEK

4.1. Alapvetés

Magyary a közigazgatás jogi aktusait vizsgálva többféleképpen csoportosítja azokat. Témánk szempontjából az egyoldalú közigazgatási jogi aktusok (vagy röviden: közigazgatási aktusok) a jelentősek, amelyek a közigazgatás ténykedései közt jogi szempontból a legjellegzetesebbek, és a jogi aktusok közt a leggyakrabban fordulnak elő: „*a hatóságoknak konkrét ügyre vonatkozó egyoldalú akaratai kijelentései, amelyek közcélok megvalósítását, vagy közszükséglet kielégítését célozzák akként, hogy nem a tények, hanem a jog világában idéznek elő változást.*”²⁵

A közigazgatási alanyi jogok és kötelezettségek többsége a közigazgatási hatóságok jogalkalmazó tevékenysége során jön létre. A Ket. meghatározása szerint közigazgatási hatósági ügynek minősül minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy köteleességet állapít meg, adatot, tényt, jogosultságot igazol – e körben hatósági bizonyítványt, vagy hatósági igazolványt ad ki –, hatósági nyilvántartást vezet, vagy hatósági ellenőrzést végez. [Ket. 12. § (2) bek. a)] (Egyébként a hatósági bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartás-vezetés szabályai az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. törvény megalkotásával kerültek be a magyar általános hatósági eljárásjogba.)

Az Ákr. 7. §-a a közigazgatási hatósági ügy fogalmát egyszerűsíti, olyképpen, hogy „*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.*”

²⁴ Ha törvény vagy kormányrendelet valamely eljárási cselekmény teljesítésének határidejéről nem rendelkezik, a hatóság, az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője azonnal, de legkésőbb nyolc napon belül gondoskodik arról, hogy az eljárási cselekményt teljesítse, vagy a végzést meghozza. [Ákr. 50. § (6) bek.]

²⁵ Lásd bővebben: MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942, 586–589.

A törvény egységesen az *adatok igazolásáról* rendelkezik, nem nevesíti külön a tény, állapot igazolását. A törvényjavaslathoz fűzött részletes indokolás szerint ennek az a dogmatikai alapja, hogy az adat egy általános, mindent felölelő kategória, és a hatóság csak abban az esetben tud tényt vagy állapotot igazolni, ha azokról adatokkal rendelkezik, ilyenkor pedig nem a tényt vagy az állapotot, hanem az arról a nyilvántartásában szereplő vagy más módon rendelkezésére álló adatot igazolja.²⁶

Fentiek alapján világos, hogy a hatóságok jogalkalmazó tevékenysége nem kizárólagosan a döntéshozatalt foglalja magába, hanem emellett adatot, tényt, jogosultságot igazolnak, hatósági nyilvántartást vezetnek. A hatósági bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartás is közigazgatási aktusnak minősül, ám speciális jellegük miatt külön, az V. fejezetben szabályozza a törvény, s az ott meghatározott eltérésekkel kell rájuk a Ket. egészét alkalmazni.

A hatóság nemcsak a kiadásukról, hanem ennek, valamint a nyilvántartásba való bejegyzésnek a megtagadásáról is határozatot hoz. E szabályozási módszeren az Ákr. sem változtat, 2018. január 1-jét követően is külön – úgyszintén az V. – fejezetben rögzíti az aktusok e sajátos fajtáit, de továbbra is értelemszerűen csak azon bizonyítványokra, igazolványokra és nyilvántartásokra terjed ki, melyeket a hatóságok hatósági jogkörben állítanak ki, illetve vezetnek.

A Ket. 11. § (3) bekezdése és az Ákr. 20. § (5) bekezdése egyaránt kimondja, hogy a hatósági igazolvány, hatósági bizonyítvány kiállítására és a hatósági nyilvántartásba történő bejegyzés módjára a jogszabály *eltérő nyelvhasználati szabályokat* állapíthat meg. A nyelvhasználati szabályai összhangban állnak a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájában,²⁷ valamint a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvényben foglaltakkal. E törvényi felhatalmazáson alapuló jogszabályi kivétel lehetősége megengedi, hogy példának okáért vezetői engedélyt az ügyfél kifejezett kérelmére se kelljen idegen nyelven kiállítani.

A hatóságok adminisztratív terheinek csökkentése érdekében az eljárás megindításáról az ügyfelet a hatósági bizonyítvánnyal, igazolvánnyal és nyilvántartással kapcsolatos eljárásokban nem kell értesíteni. [Ket. 82. § (5) bek.]

A hatósági igazolvány abban különbözik a hatósági bizonyítványtól, hogy az ügyfél adatainak vagy jogainak rendszeres igazolására szolgál (például személyi igazolvány). [Ket. 85. § (1) bek.; Ákr. 96. §] A rendszeresség a szükségeshez képest többszöri felhasználást jelent. Ezzel szemben a hatósági bizonyítvány felhasználhatósága rendszerint egy esetre korlátozódik.²⁸

A hatósági igazolvány kiadásának eseteit és tartalmát minden esetben jogszabály (törvény, kormányrendelet, önkormányzati rendelet) határozza meg. Az Ákr. a Ket. szerinti ügyviteli jellegű rendelkezéseket mellőzi.²⁹

²⁶ T/12233. számú törvényjavaslat az általános közigazgatási rendtartásról, 56.

²⁷ Lásd különösen a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájának 10. cikkében foglaltakat

²⁸ IVANCSICS Imre – FÁBIÁN Adrián: *Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban*, Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2013, 149.

²⁹ T/12233. számú törvényjavaslat az általános közigazgatási rendtartásról, 88.

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló T/12233. számú törvényjavaslat (a továbbiakban: Javaslat) még úgy rendelkezett, hogy a nyilvántartásokra vonatkozó ágazati szabályanyag tekintetében a Javaslat rendelkezéseitől való eltérés már nem lehetséges. Ezt a szabályanyag valóban általános jellegével indokolta, s kifejtette, ez is erősítené a Javaslat kódex jellegét. Az Országgyűlés által elfogadott szövegben e kitétel azonban már nem szerepel: 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. [Ákr. 97. § (2) bek.]

A hatóság csak jogszabályban meghatározott adatokat tarthat nyilván. Különösen ügyelni kell az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvények szabályainak betartására. Egyébiránt a hatósági igazolványt érintő tárgykörben pontosítás történt. A szabályok alapján egyértelművé válik, hogy csak az minősül hatósági nyilvántartásnak, amely nyilvántartás közhiteles, azaz a hatóságok által vezetett, nem közhiteles nyilvántartások vezetése nem minősül hatósági ügynek, így azokra nem terjed ki a kódex hatálya. Továbbá ha egy hatóság valamely adatról hatósági nyilvántartást vezet, az közhitelesnek minősül: „[...] a nyilvántartás vezetésének célja a benne foglalt adatok közhitelű igazolására, bizonyítására szolgál (közhiteles hatósági nyilvántartás)” [Ákr. 97. § (1) bek. b)]

A hatósági nyilvántartásba történő hivatalbóli, mérlegelés nélküli bejegyzés a leginkább atipikusnak tekinthető hatósági döntés. Ebből következik a Ket. és az Ákr. ugyanazon szabálya, miszerint a bejegyzésre nem kell alkalmazni a határozatra vonatkozó rendelkezéseket, és a döntés a nyilvántartásba való bejegyzés napján véglegessé válik. [Ket. 86. § (2) bek.; Ákr. 97. § (3) bek.] Az ügyfél jogorvoslati kérelmének benyújtására nyitva álló határidő akkor kezdődik, amikor a bejegyzés tényét vagy az annak megtagadásáról szóló határozatot az ügyféllel közölték.

4.2. E-kártya – nemzetközi kitekintéssel

Az Országgyűlés 2015. július 6-i ülésnapján fogadta el az *e-kártya* megvalósításához szükséges egyes törvények, valamint az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló 2013. évi L. törvény módosításáról rendelkező 2015. évi CXXX. törvényt, amellyel 2016 januárjától hazánkban is bevezették az elektronikus személyi igazolványt, vagy közismertebb nevén az ún. e-kártyát.

Az elektronikus személyi igazolvány közelebről azt jelenti, hogy mind a személyazonosító adatokat (név, anyja neve, születési adatok) mind néhány azonosítószámot (személyazonosító, adóazonosító és társadalombiztosítási azonosító) egy memóriachip tárolja. Emellett tartalmazza az állampolgár döntésétől függően az ujjnyomatot (ezt 12 éven aluliak nem kérhetik) és az elektronikus aláírás létrehozásához szükséges adatokat.³⁰ Rögzíteni

³⁰ 1992. évi LXVI. törvény a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról 29. § (7) bek.

kell azonban azt is, hogy az új kártya nem váltja ki a lakcímkártyát, a jogosítványt és az útlevelét sem.

Az Európai Unió tagállamaiban az ilyen igazolvány nem tekinthető újdonságnak, ugyanakkor nem minősíthető egyértelműen népszerűnek, mivel több országban (még) nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, így például *Finnországban* és *Olaszországban*, ahol nem kötelezték az állampolgárokat arra, hogy lecseréljék a korábbi igazolványukat.

Belgium 2004-ben kezdte meg az elektronikus személyi igazolványok kibocsátását, és 2009-re már a 12 év feletti lakosság 90%-a használta kötelező jelleggel. Sőt 2007-ben a belga kormány az országban állandó tartózkodási hellyel rendelkező külföldiek számára is lehetővé tette az e-kártya megszerzését, eltérő feltételekkel az uniós polgárok, illetve az Európai Unió határain kívülről érkező személyek számára.³¹ Belgiumban igen változatos felhasználási lehetőségeket kínál az e-kártya. Példának okáért ilyen az adófizetési kötelezettség online teljesítése. A jövőben pedig online szavazási eszközként is funkcionál majd a kártya.

Utóbbi funkció a sokszor Európa technológiai úttörőjeként is emlegetett *Észtországban* már működik. A legutóbbi parlamenti választásokon közel 80 ezer állampolgár szavazott ilyen módon. Észtország egyébiránt világviszonylatban is vezető helyet foglal el az e-kártyák használatában és fejlesztésében.³² Érdekes, hogy a személyi dokumentumokról szóló törvény 2000. január 1-jei hatálybalépése előtt Észtországban nem volt papír alapú személyi igazolvány sem. Az e-kártyán található chip az általános személyazonosító adatok mellett két speciális igazolást is tartalmaz, egyet az elektronikus hitelesítés, egyet pedig az elektronikus aláírás érdekében.

A *Svédországban* működő elektronikus igazolványrendszer jelentősen eltér a többi európai országtól, ugyanis a svéd állampolgároknak lehetőségük van egy, a kormány által kibocsátott, valamint egy, a magánszektorban használható e-kártya közül választani. A kártyák alkalmazása nagyjából egyenletesen oszlik meg a köz- és a magánszektor közt.

A kormányzati elektronikus kártya – többek között – lehetőséget biztosít az adófizetési elektronikus módon történő teljesítésére, a vezetői engedély megújítására, valamint a járművek regisztrációjára is. A magánszektorban használható igazolvány hozzájárult számos kereskedelmi szolgáltatás és tevékenység fejlődéséhez (ennek egyik ékes példája az elektronikus szerződések megkötése személyes megjelenés nélkül).³³

Anglia speciális helyzetben van a tekintetben, hogy nem létezik a nálunk használt személyihez hasonló funkciójú eszköz. Az angol kormányok ugyan megkísérelték 2002 és 2010 között az állampolgárok identifikációjára alkalmas igazolvány bevezetését, ám az olyan

³¹ CASTRO, Daniel: *Explaining International Leadership: Electronic Identification Systems*, 10. Forrás: www.itif.org/files/2011-e-id-report.pdf (A letöltés időpontja: 2016. okt. 22.)

³² *Uo.*, 6.

³³ *Uo.*, 20.

jelentős kihívások elé állította az adatvédelmet, hogy végül a kormány 2010 decemberében feladta ez irányú törekvését.³⁴

Hazánkban az elektronikus személyi igazolvány bevezetése beleillik a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programba, amelynek egyik legfőbb célja, hogy a közigazgatás olcsóbb és hatékonyabb legyen, ezzel párhuzamosan pedig csökkenjen a bürokrácia.

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság állásfoglalásában nem tartotta aggályosnak az e-kártya bevezetését, ugyanis sem az ujjnyomat, sem pedig a fénykép nem biometrikus, a kártyák olvasásához pedig a tulajdonos aktív közreműködése szükséges.³⁵ Az új személyi igazolványhoz tartozik egy hat számjegyű PIN kód, amely a tajszám, a személyazonosító vagy az adóazonosító kiolvasásához elengedhetetlen. A szolgáltatások igénybevételéhez érintésmentes kártyaolvasó szükséges, hasonlóan az ún. paypassrendszerhez. A legfőbb problémát az jelenti, hogy ilyen olvasót a legtöbb szervnél még nem telepítettek, márpedig enélkül lehetetlen az új típusú kártya használata.

Az igazolvány a természetes személyazonosító adatokon túl tartalmazza az adóazonosítót, a társadalombiztosítási azonosítót és a személyazonosítót (személyi számot) is. Az e-kártya tehát kiváltja az adókártya és a tajkártya funkcióit is. A meglévő papír alapú dokumentumokat nem vonják ki a forgalomból, viszont az a tény, hogy az említett adatokat az új személyi is tartalmazza, jelentősen hozzájárulhat az ügyintézés hatékonyságához, gyorsaságához. Ez a funkció a gyakorlatban azt jelenti, hogyha egy állampolgár igénybe vesz valamely tajkártyafüggő egészségügyi szolgáltatást, például valamilyen szakorvosi ellátást, akkor dönthet úgy, hogy a tajkártya helyett az új személyazonosító igazolványt használja, és egy kód megadásával azonosítja magát.

Ez az e-kártya legvitatottabb tulajdonsága, ugyanis az elektronikai rendszer feltörésével egy hacker akár mindhárom adatot kiolvashatja. Az adatok összekapcsolását³⁶ egyébiránt több intézkedés is igyekszik kivédeni. Ilyen az a törvényi rendelkezés, mely szerint a központi szerv az ujjnyomatot az állandó személyazonosító igazolvány kiállításakor, valamint a személyazonosító igazolvány kiadását megtagadó határozat vagy az eljárást megszüntető végzés jogerőre emelkedését követően haladéktalanul törölni kell.³⁷

Az elektronikus személyi igazolvány kiadására (első, illetve lejárt okmány cseréje), valamint az eltulajdonított okmányok pótlására irányuló eljárás illetékmentes. Az új kártyát a kérelmező részére – a kérelem benyújtásától számított – nyolc napon belül kell kiadni. Érvényességi ideje hat év, 18 év alattiak számára pedig három év.

Az Európai Unió Tanácsának felmérése alapján az elektronikus személyi igazolvány költséghatékonyabb és kényelmesebb a papír alapú dokumentumokhoz képest, továbbá

³⁴ BEYNON-DAVIES, Paul: *The UK national identity card*. Forrás: www.palgravejournals.com/jittc/journal/v1/n1/full/jittc20113a.html (A letöltés időpontja: 2016. okt. 28.)

³⁵ Vö. NAIH/2015/5069/2/J

³⁶ Vö. 15/1991 (IV. 13.) AB határozat

³⁷ 1992. évi LXVI. törvény a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról 29/A (4) bek.

egyre nagyobb népszerűségnek örvend a közösségi, a vásárlási és a banki tranzakciókat lebonyolító weboldalakon.³⁸

Magyarországon a január 4-i bevezetést követő öt napban közel 40 ezer személyi igazolványt igényeltek az ügyfelek, ebből 6900 esetben érvényes igazolványt cseréltek le újra. Az új okmányok 94%-át chippel látták el (a 65 év felettiek kérhetik az új igazolványt chip nélkül), az összes igényelt kártya 70%-a tartalmaz ujjnyomatot és 19%-a elektronikus aláírást.³⁹

Egyelőre az idő rövidegsége még nem teszi lehetővé, hogy érdemben vizsgáljuk, mennyiben vált be a hagyományos papír alapú személyi igazolvány mellett az e-kártya. Ugyanakkor a fent hivatkozott számadatok arra engednek következtetni, hogy az állampolgárok bizalommal fordulnak az új típusú személyi okmány felé, sőt hajlanak az ujjnyomat és az elektronikus aláírás megadására is.

E magatartás pedig prognosztizálhatja azt, hogy az elektronikus személyi igazolvány idővel hazánkban is egyre nagyobb népszerűsége tesz majd szert az állampolgárok körében. Ehhez természetesen elengedhetetlen a személyi feltételek mellett a megfelelő technológiai bázis kiépítése is. Az vitán felül áll, hogy az e-kártya tekintélyes lépés az „áramvonalasabb” közigazgatás felé, de csak abban az esetben képes beváltani a hozzá fűzött reményeket, ha a kártya köré egy olyan infrastruktúra épül, amely lehetővé teszi a „mindenki számára történő” hozzáférést.

4.3. Hatósági bizonyítvány

A Ket. 83. §-a foglalkozik a hatósági bizonyítvánnyal: a hatóság a jogszabályban meghatározott esetekben, valamint az egyébként hatáskörébe tartozó eljáráshoz kapcsolódóan az ügyfél kérelmére tény, állapot vagy egyéb adat igazolására hatósági bizonyítványt ad ki. A hatósági bizonyítványra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni a hatóság által kiadott minden olyan okiratra, amelyet jogszabály nem hatósági bizonyítványként nevesít, de a hatósági bizonyítvány e törvényben meghatározott feltételeinek megfelel.

Ez utóbbi kitéltelt az Ákr. expressis verbis nem tartalmazza, 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 törvényben meghatározott feltételeinek megfelel.⁴⁰ Tehát továbbra sem az okirat megnevezése az irányadó, hanem annak tartalma, amellyel kapcsolatban az Ákr. gyakorlatilag nem tartalmaz semmiféle követelményt azon kívül, hogy az okiratban meg kell jelölni a felhasználás célját, és kizárólag adatigazolás történhet. [Ákr. 95. § (1) bek.] Egyszerűen a hatóság abban sem jogot, sem pedig kötelezettséget nem állapíthat meg.

³⁸ European Commission: *Electronic identification, signatures and trust services: Questions & Answers* (MEMO). Forrás: www.europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-403_en.htm (A letöltés időpontja: 2016. nov. 5.)

³⁹ Forrás: IGNÁCZ István, a KEK KH elnökének nyilatkozata

⁴⁰ T/12233. számú törvényjavaslat az általános közigazgatási rendtartásról, 94.

A Ket. amúgy is szerény tartalmi szabályai (kinek, milyen célból, milyen bizonyítékok alapján adták ki) ezzel tovább egyszerűsödtek.

A hatósági bizonyítvány kiadására irányuló eljárás továbbra is kérelemre indul. A hivatalbóli eljárás kivételes, erre példaként említhető a házassági anyakönyvi kivonat kiadása. Az illetékesség tekintetében, míg a Ket. részletesen meghatározza, mely hatóságok jogosultak hatósági bizonyítványt kiadni, addig az Ákr. nem szól erről.

A Ket. 83. § (2) alapján az általános illetékességi szabályok szerinti hatóságok mellett az a hatóság is illetékes, amelynek területén a bizonyítandó tény bekövetkezett, illetve az állapot tartott vagy megszűnt, amelynek területén a bizonyítással kapcsolatos dolog van, vagy a bizonyítani kívánt időszakban volt, illetve amelynek nyilvántartása az adatot tartalmazza. [Ket. 83. § (2) bek.]

Az ügyintézési határidő (nyolc nap) annak okán került ki az Ákr. rendszeréből, hogy a *bürokráciacsökkentésről szóló törvény intézményesítette a sommás eljárást*. A sommás eljárás lefolytatására jellege okán leggyakrabban az okmányügyintézéskor kerül sor. Indokolt hangsúlyozni azonban, hogy e jogintézmény bevezetése nem teszi feleslegessé a Ket. V. fejezetében foglaltakat, illetve az említetteken túl a sommás eljárásnak számos egyszerű tényállású ügyben is létjogosultsága van.

A hatósági bizonyítvány és a hatósági igazolvány egyaránt közokirat, vagyis az azokban rögzített tényeket és adatokat – az ellenkező bizonyításáig – mindenki köteles elfogadni, a jogorvoslati jog speciálisan alakul e jogintézmények tekintetében. Ennek okán nagyon fontos, hogy a hatóság a bizonyítvány kiállítása előtt tisztázza a tényállást. A gyakorlatban több problémát felvet a bizonyítvány tartalmának értelmezése, az tehát, hogy a bizonyítvány alapján milyen tény, állapot vagy adat valódiságát kell vélelmezni.

Ez különösen akkor lehet kérdéses, amikor az ügyfél tanúk meghallgatását kezdeményezi. Ugyanis ilyenkor az államigazgatási szerv nem a tanúk által elmondott tények valódiságát igazolja, hanem csupán azt, hogy a tanúk milyen tartalmú nyilatkozatot tettek.⁴¹ A Ket. kimondja, a hatósági bizonyítvány ellen az ellenérdekű ügyfél nem élhet fellebbezéssel, de a hatósági bizonyítvány felhasználási célja szerinti eljárásban bizonyíthatja, hogy a hatósági bizonyítvány tartalma valótlan. Az Ákr. azonban megteremti a rendes jogorvoslati út igénybevételének lehetőségét ezekkel az aktusokkal szemben is, az ellenérdekű ügyfelek védelme érdekében.

Az Ákr. a Ket.-hez hasonlóan rögzíti, hogy amennyiben a hatósági bizonyítványt visszavonják, az erről szóló határozatot annak a hatóságnak, szervnek is meg kell küldeni, amelynek eljárásában az ügyfél a hatósági bizonyítványt felhasználta vagy fel kívánta használni, továbbá ha az ügyfél valótlan vagy olyan adat igazolását kéri, amellyel a hatóság nem rendelkezik, a hatóság a hatósági bizonyítvány kiadását megtagadja.

⁴¹ ZSUFFA István: Új intézmények az eljárási törvényben, *Állam és Igazgatás*, 1981/7, 608.

4.4. Összegzés

A hatósági bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartás kérdéskörét illetően a 2018. január 1-jével hatályba lépő szabályozás koncepcionális változást nem hoz a Ket.-hez képest, azonban a szabályanyag jelentős rövidítésen, valódi általánosításon ment keresztül. Ezt támasztja alá az ügyviteli jellegű rendelkezések kiiktatása, amit az Ákr. ágazati jogszabályban rendezendőnek tekint.

5. A HATÓSÁGI ELLENŐRZÉS MINT ATÍPIKUS HATÓSÁGI TEVÉKENYSÉG

5.1. Bevezetés

A hatósági ellenőrzés mint *közjogi hatalomgyakorlási forma* és jogkör⁴² a közigazgatási hatósági eljárás egyik, fontos szerepet betöltő atipikus⁴³ tevékenységi típusa. Elszakadva a hagyományos, aktus kibocsátására irányuló⁴⁴ eljárástól, amely legáltalánosabban uralja a hatósági tevékenységek palettáját, a jogintézményt az elsőfokú hatósági eljárást megelőző,⁴⁵ vagy annak megindítása nélkül le is zajló,⁴⁶ jogszabályi és jogerős, illetve végrehajtható hatósági előírások gyakorlati alkalmazásának, hatályosulásának⁴⁷ vizsgálatára irányuló cselekmények összegeként értékelhetjük.

Az önkéntes jogkövetést, a követelmények teljesítését vizsgáló ellenőrzés⁴⁸ erőteljes, kívülről, az ellenőrzés alá vont személytől, annak akaratától nagyrészt függetlenül következik be, ennek megfelelően alapvető jellemvonásait, a kapcsolódó hatályos eljárásjogi

⁴² Szerk. BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – KOVÁCS András György: *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*, CompLex Kiadó, Budapest, 2013, 44.; 89/2009. (IX. 24.) AB határozat – Indokolás 2.2.; LŐRINCZ Lajos: *Közigazgatási eljárásjog*, HVG ORAC Kiadó, Budapest, 2009, 434.

⁴³ A jelenleg hatályos magyar szabályozás alapján a hatósági eljárás általános szabályait a hatósági ellenőrzés speciális szabályainak eltéréseire tekintettel kell alkalmazni. Ennek kifejtését lásd alább, illetve az egyes speciális területekhez kapcsolódóan kifejtett álláspontokban: BÉRECZKY Katalin: A jegyzői hatósági munka tapasztalatai a felügyeleti ellenőrzések tükrében. *Jegyző és közigazgatás*, 2012/2, 16–17.; CSISZÁR Csilla Margit: A fogyasztóvédelem rendszertani megközelítése nemzetközi kitekintéssel. In: Szerk. SVÉHLIK Csaba, IX. *KHEOPS Nemzetközi Tudományos Konferencia – Szervezetek és vállalatok aktuális kérdései*, KHEOPS Automobil-Kutató Intézet, Mór, 2014, 247.; Kúria Kfv. II. 37. 509/2011/5. számú ítélete; KIRICSI Olga: Vendéglátó üzemek hatósági ellenőrzése, *Jegyző és közigazgatás*, 2011/2, 14–15.

⁴⁴ KILÉNYI Géza: *Az államigazgatási eljárás alapelvei*, KJK, Budapest, 1970, 54–55.; Szerk. PATYI András: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*, Budapest–Pécs, 2012, 26–27.

⁴⁵ BOROS Anita: *A közigazgatási hatósági eljárás kézikönyve*, Menedzser Praxis Kiadó, Budapest, 2013, 7–10.; Legfelsőbb Bíróság Kfv. III. 37. 294/2009/7. számú ítélete

⁴⁶ Szerk. KILÉNYI Géza: *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*, CompLex Kiadó, Budapest, 2008, 429. Jogszabályi előírások megsértésének hiányában az ellenőrzés az elsőfokú eljárás megindítása nélkül lezárulhat.

⁴⁷ KILÉNYI Géza: *i. m.*, 514.

⁴⁸ Lásd e tekintetben a Legfelsőbb Bíróság Pfv. IV. 21. 206/2009/6. számú és Kfv. III. 37. 047/2005/5. számú ítéletét, melyek kifejezik az ellenőrzésre vonatkozó garanciarendszer fontosságát és ennek a gyakorlatban való érvényesülését is.

megoldásokra vonatkozó megítélést éppen az ezekben megvalósuló garanciális rendszer tulajdonságai, a jogállami követelmények teljesítésének színvonala határozza meg.⁴⁹

A közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó szabályrendszer hamarosan bekövetkező gyökeres változása,⁵⁰ az általános közigazgatási rendtartás bevezetése jelentős módosítókat vezet be a hatósági eljárás szabályozásába, ami hatással lehet a fent kifejtett, kiemelt jelentőségű garanciarendszerre, valamint a hatósági ellenőrzés gyakorlati megvalósulására.

5.2. A hatósági ellenőrző tevékenység jellege

A fentiekre tekintettel a hatósági eljárást és hatósági ellenőrzést a jellemzői alapján jól el lehet határolni: a hatályos és a jövőbeni szabályok alapján a hatósági ellenőrzés ugyan továbbra is *hatósági ügynek minősül* [lásd Ket. 12. § (2) bek. a) pont; Ákr. 7. § (1) bek.], azonban a Ket.-ben és Ákr.-ben meghatározott általános szabályokat az ellenőrzésre akkor kell alkalmazni, ha a hatósági ellenőrzésre vonatkozó fejezet szabályai, illetve az egyes ágazati jogszabályok eltéréseket, illetve kiegészítéseket⁵¹ nem határoznak meg, hiszen ekkor ezek az irányadók.

A hatósági ellenőrzés funkciói alapvetően változtak meg a Ket. újszerű szabályrendszerének bevezetésével, amely az Európai Unió szolgáltatási irányelvének⁵² megfelelően az engedélyezési típusú eljárásokról a regisztrációs típusúra váltotta a gazdasági tevékenységek közigazgatási felügyeletét.⁵³ Ennek megfelelően a piacfelügyelet és az ahhoz köthető hatósági *ellenőrzési tevékenységek szerepe felértékelődött*, hiszen az engedélyezés hiányában a gazdasági tevékenységek jogszerű végzéséhez szükséges feltételek ellenőrzése ennek keretében valósulhat meg. A hatósági ellenőrzés fontosságának növekedése magával vonzza a rá vonatkozó szabály- és garanciarendszer szerepének fokozódását is, hiszen ezzel lehet biztosítani az ellenőrzés jogszerű keretek közötti működését, a hatósági visszaélések⁵⁴ elkerülését.

A hatósági ellenőrzés jogintézménye a hatósági eljárásra vonatkozó eljárásjogban változatos képet mutatott történetileg. Az 1957. évi IV. törvény nem tartalmazott erre vonatkozó szabályokat, ami jól mutatja, hogy e törvény megalkotásakor a hatósági tevékenység atipikus formáit – mint a hatósági ellenőrzés, nyilvántartás stb. – nem tekintették olyan hatósági ügynek, amelyet az általános szabályok között szabályozni kellett volna.

Ez nyilvánvalóan nem jelentette a szabályozás teljes hiányát, hiszen az egyes ágazati jogszabályok elszórta, de nagy számban foglalkoztak az egyes ellenőrzési területek

⁴⁹ BARABÁS–BARANYI–KOVÁCS: *i. m.*, 689.

⁵⁰ 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozat alapján

⁵¹ Például Ket. 13. § (2) bek. n) pontban meghatározott eljárás; lásd Legfelsőbb Bíróság Pfv. IV. 21. 206/2009/6. számú határozat, Kfv. VI. 37. 566/2010/4. számú határozat

⁵² Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/Ek irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról 42–43. cikk

⁵³ BARABÁS–BARANYI–KOVÁCS: *i. m.*, 693–694.

⁵⁴ LŐRINCZ: *i. m.*, 435.

szabályozásával.⁵⁵ Az 1981. évi reformmal végül bekerült az általános szabályokat tartalmazó törvénybe a hatósági ellenőrzés mint a hatósági eljárásjog tárgyi hatályát képező hatósági ügy, s önálló fejezetbe kerültek a hatósági ellenőrzésre vonatkozó részletszabályok. E fejezet már tartalmazta az általános szabályoktól való eltérésre vonatkozó utalást, s az első garanciális rendelkezéseket így az ügyfél értesítési kötelezettségét (amennyiben az alkalmazható az ellenőrzés céljának meghiúsítása nélkül), az ellenőrzés eszközeit, a szükségtelen zavarás kizárását és jogszabálysértés esetén a hatósági intézkedések lehetséges típusait. (lásd Áe. 54–59. §)

Minden szempontból korszerű, a későbbi jogállami követelményeket is kielégítő szabályozás kialakítására azonban nem került sor, hiszen a hatósági túlkapasokat, hatáskörtúllépéseket nem szabályozták. Nem határozták meg, hogy a hatóság milyen szempontok alapján, milyen gyakorisággal vonhatja ellenőrzés alá az ügyfeleket, létezhet-e folyamatos ellenőrzés bizonyos speciális, magas szintű felügyeletet kívánó területeken, s az sem volt tisztázott a tételes jogi szabályok alapján, hogy végül is *mi a jogalapja a hatósági ellenőrzésnek*.⁵⁶ A szabályozási keretek – amelyek a hatósági ellenőrzés korlátait állították volna fel – hiányának kezelése egyre sürgetőbbé vált az Európai Unióhoz való csatlakozás közeledtével.

5.3. Hatósági ellenőrzés a Ket.-ben

A korábban felmerült problémákat a Ket. megalkotásával igyekezett megoldani a jogalkotó: a hatósági ellenőrzést továbbra is önálló fejezetben, kibővített szabályanyaggal szabályozták. Az egyik legfontosabb változást a szabályozott keretek között létrehozott és közzétett ellenőrzési terv [Ket. 91. §] jelentette, mely nagyban hozzájárult az egyes hatóságok ellenőrzési tevékenységének hatékonyabbá tételéhez, az ügyféljogok védelméhez.⁵⁷ Az ellenőrzési terv egyfajta prevenciós funkciót is betölthet a jogkövetés során, hiszen az előreláthatóan és kiszámíthatóan bekövetkező ellenőrzés *nagyobb fokú jogkövetési hajlandóságot* indukálhat.

A Ket. módosításával⁵⁸ kizárták a visszaélésszerű bejelentések megtételének lehetőségét [Ket. 88/A. § (1) bek.]. Tágabb körben vizsgálva a közérdekű bejelentés – mely rendszert elsődlegesen hatósági ellenőrzés megindítására irányul – sem teremt kötelező eljárási kötelezettséget.⁵⁹ Tisztázták a hatósági ellenőrzés jogszerű eszközeit, ezek közé tartozik

⁵⁵ Például jövedéki termékkel kapcsolatos termékek vonatkozásában a jövedéki ellenőrzéssel kapcsolatban lásd POTOCZKI Zoltán: A dohányjövedék rövid története Magyarországon, *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2016/2, 187.; LÓRINCZ: *i. m.*, 433.

⁵⁶ Az Áe. 55. § ugyan tisztázta, hogy a hatóság feladat- és hatáskörébe tartozó feladatok végrehajtása érdekében végez hatósági ellenőrzést, azt azonban nem, hogy ennek az ellenőrzésnek a jogszabályok, illetve egyéb hatósági rendelkezések betartásának megvizsgálására kell irányulnia.

⁵⁷ Szerk. PATYI: *i. m.*, 439.

⁵⁸ 2012. évi CCX. törvény 26. §

⁵⁹ BARABÁS–BARANYI–KOVÁCS: *i. m.*, 55.; Fővárosi Ítéltábla 2. Kf. 27. 671/2006/3.

a távfelügyelet segítségével történő ellenőrzés is, azonban csak jogszabályi felhatalmazás mellett.

A korábbi szabályozási úrt töltötte be a Ket. 90. §-a, mely tisztázta a *folyamatos ellenőrzésre* vonatkozó jogalapot, melyet jogszabály teremthet meg. A helyszíni ellenőrzésre – mint a hatósági ellenőrzés egyik legfontosabb eszközére – a Ket. szabályozása utaló szabállyal a szemle szabályainak alkalmazását rendeli el [Ket. 92. §], ennek megfelelően kiterjedt garanciális szabályrendszert alkalmaz a helyszíni ellenőrzés lefolytatására, a jelenlevők, s köztük kiemelten a szemletárgy birtokosának kötelezettségeire és jogaira, a szemle dokumentálására és speciális követelményeire. A hatósági ellenőrzés lezárásaként készülő dokumentáció követelményeit, a hatósági ellenőrzés eredményeként alkalmazott szankciók körét a Ket. szintén részletesen szabályozza. [lásd Ket. 93–94. §]

5.4. Az általános közigazgatási rendtartás szabályai

A 2018. január 1-jével hatályba lépő általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény jelentősen módosít a hatósági ellenőrzésre vonatkozó szabály- és garanciarendszert. A hatósági ellenőrzés követelményeiben az alábbi változások figyelhetők meg:

A hatósági ellenőrzés főszabályként hivatalból indulhat meg, azonban az ügyfél is kérheti ennek megindítását, ha az nem esik kizárt eset körébe [Ákr. 100. § (2) bek. a)–d)]. Miután a *közérdekű bejelentés* a korábbi bírósági gyakorlat alapján,⁶⁰ illetve az Ákr. 10. §-a szerint sem keletkeztet ügyféli jogállást,⁶¹ ezért elviekben kizárt marad a visszaélésszerű bejelentésekre történő hatósági ellenőrzések lehetősége.

A megújuló szabályanyagban nem határozták meg a hatósági ellenőrzési terv készítésének és közzétételének követelményét, ennek megfelelően a hatósági ellenőrzés ismét a Ket. szabályozását megelőző módszertanra tér vissza, és a tervből származó visszatartó és jogkövetést ösztönző funkció elvész.

Az Ákr. nem határozza meg, hogy a hatósági ellenőrzés során *milyen eszközöket* vehetnek igénybe az ellenőrzés céljainak megvalósításához, amelyet a jogszabályban foglalt rendelkezések betartásának ellenőrzésében és a végrehajtható döntésben foglaltak teljesítésében [Ákr. 99. §] jelöl meg a törvény a korábbi szabályokkal egyezően. Ugyan történik utalás arra, hogy az ellenőrzés a hivatalbóli eljárás szabályai szerint történik [Ákr. 100. § (1) bek.], de mindez nem rendezi teljesen a kérdést. Az igénybe vehető eszközök felsorolásának hiánya felveti azt is, vajon ezeket az eszközöket ki határozhatja meg – a hatósági ellenőrzés típusát meghatározó ágazati jogszabály kibocsátója vagy maga a hatóság –, és mely esetekben lehet ezeket használni.

A korábbi szabályozásban szereplő, a helyszíni szemlék szabályaira a szemle követelményeit alkalmazó szabály hiánya – még abban az esetben is, ha a fentiek alapján a hivatalbóli

⁶⁰ Lásd a 4. fejezetben említett bírósági határozat indoklása

⁶¹ Attól az esetkörtől eltekintve, amikor a bejelentő joga vagy jogos érdeke mégiscsak függ a hatósági ügy kimenetelétől, hiszen ekkor az Ákr. 10. §-ában foglalt szabályok szerint ügyféli jogállást élvez.

szabályok alapján azt nyilvánvalóan alkalmazni szükséges⁶² – azt okozhatja, hogy a helyszíni ellenőrzések garanciarendszerének teljes hiányában (például értesítési szabályok, résztvevők körének és szerepének meghatározása, ellenőrzési időhatárok nélkül) valószínűleg meg a helyszínen zajló hatósági ellenőrzés.

A Ket.-ben részletes szabályozás található a hatósági ellenőrzés során észlelt jogsértések szankcionálási lehetőségeiről, az ellenőrzés dokumentálásáról és a hatósági ellenőrzések után kibocsátható hatósági döntések típusairól és jellemzőiről. Az Ákr. ugyan tartalmaz szabályokat azokra az esetekre, amikor a hatóság az ellenőrzés során jogsértéseket tár fel, vagy ezek hiányában zárja le az ellenőrzés folyamatát, azonban a részletszabályok hiányának köszönhetően szembemegy az eddig kialakított, európai normáknak is megfelelő gyakorlattal.

Nincs rendezve többek között annak szabályozása, hogy a hatóság a tudomására jutott információkat milyen célból és meddig használhatja fel,⁶³ illetve az egyes jogalkotói szándék alapján kiemelt jelentőségű ügyfélcsoportra (például kis- és középvállalkozások) vonatkozó speciális, jogszabály által előírt eljárási követelményekről.⁶⁴ Nem szabályozza teljesszűrtően a folyamatos ellenőrzés jogintézményét, s mellőzi azt az ügyfélközpontú megközelítést, amelyet alapelveként a törvény az 5. §-ban határoz meg.

6. ZÁRÓ GONDOLATOK

A hatósági eljárás szabályanyagát megreformáló, hamarosan hatályba lépő általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény megalkotásának kimondott célja volt, hogy egyszerűbb, átláthatóbb szabályozást hozzon létre a hatósági eljárásra vonatkozó teljes általános joganyag tekintetében.

A szabály- és garanciarendszer egyszerűsítése azonban nem járhat a garanciális szabályok inflálódásával és az ágazati szabályok folyamatos terebélyesedésével. A garanciális szabályok definiálásának észszerű és logikus színtere éppen az általános eljárásjogi szabályozás, amely így minden egyes hatósági tevékenység, eljárási cselekmény, döntés tekintetében egyértelmű követelményeket támaszt a hatósággal és az ügyfelekkel szemben.

Ennek megfelelően továbbra is szükséges, sőt létfontosságú az eljárási jogintézmények megvalósulásának folyamatos figyelemmel kísérése, és lehetséges modernizálásának előkészítése annak érdekében, hogy az általános eljárásjogi törvény keretében egy hatékony, de egyben a jogállami követelményeknek is eleget tevő szabályozás érvényesüljön.

⁶² T/12333. törvényjavaslat indoklása, 97.

⁶³ Holott a kérdéskör szabályozásának szükségét a Kúria 1/2013. KMJE határozata, Indoklás V. része is megerősíti, illetve a Ket. 94. § (3)–(4) bek. elő is írja.

⁶⁴ Lásd Kúria 2/2013. KMJE határozat indoklása, a 2004. évi XXXIV. törvény kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük előmozdításáról jogszabályhoz kapcsolódóan határozza meg a kis- és középvállalkozásokkal szemben az első esetben előforduló jogsértés esetén alkalmazandó szankciók körét. Igaz ez annak ellenére is, hogy a törvény indoklása alapján ez az ágazati joganyag szabályozási feladata lesz a jövőben, hiszen ennek ellenére szükség lenne ennek legalább utalásszintű rögzítésére az általános eljárásjogi szabályok között.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Szerk. BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – KOVÁCS András György: *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*, CompLex Kiadó, Budapest, 2013.
2. BEYNON-DAVIES, Paul: The UK national identity card, *ICIS 2009 Proceedings*, 2009/24. Forrás: aisel.aisnet.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1181&context=icis2009
3. BOROS Anita: *A közigazgatási hatósági eljárás kézikönyve*, Menedzser Praxis Kiadó, Budapest, 2013, 7/1.; Legfelsőbb Bíróság Kfv. III. 37. 294/2009/7. számú ítélete
4. BOROS Anita: Új elemek a közigazgatási hatósági eljárásban, *Új Magyar Közigazgatás*, 2016/1, 74.
5. CASTRO, Daniel: Explaining International Leadership: Electronic Identification Systems
6. CSISZÁR Csilla Margit: A fogyasztóvédelem rendszertani megközelítése nemzetközi kitekintéssel. In: Szerk. SVÉHLIK Csaba: *IX. KHEOPS Nemzetközi Tudományos Konferencia – Szervezetek és vállalatok aktuális kérdései*, KHEOPS Automobil-Kutató Intézet, Mór, 2014.
7. HAJAS Barnabás: Általános közigazgatási rendtartás – Ket. kontra Ákr., *Új Magyar Közigazgatás*, 2016/4.
8. IVANCSICS Imre: *Kiegészítés a „Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban” című tanulmányhoz*, kézirat, 2016.
9. IVANCSICS Imre – FÁBIÁN Adrián: *Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban*, Dialóg Campus, Budapest, 2013.
10. KENGYEL Miklós: *Magyar polgári eljárásjog*, Osiris, Budapest, 1998.
11. Szerk. KILÉNYI Géza: *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*, CompLex Kiadó, Budapest, 2008, 429.
12. KILÉNYI Géza: *Az államigazgatási eljárás alapelvei*, KJK, Budapest, 1970, 54–55.
13. KOPP, Ferdinand O. – RAMSAUER, Ulrich: *Verwaltungsverfahrensgesetz*, CH Beck, München, 2003.
14. LŐRINCZ Lajos: *Közigazgatási eljárásjog*, Budapest, HVG ORAC Kiadó, 2009.
15. MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás*, Magyar Királyi Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.
16. NÉMETH-SZEBENI Zsófia: Illetékességi adok-kapok, *Magyar Jog*, 2014/11.
17. Szerk. PATYI András: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*, Budapest–Pécs, 2012.
18. POTOCZKI Zoltán: A dohányjövedék rövid története Magyarországon, *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2016/2.
19. SZAMEL Lajos – IVANCSICS Imre: *Az államigazgatási eljárás*, PTE ÁJK, Pécs, 1996.
20. THIENEL, Rudolf: *Verwaltungsverfahrenrecht*, V. Österreich, Wien, 2002.
21. TILK Péter: Joghatalom, hatáskör, illetékesség az új közigazgatási eljárási törvény szabályainak alapján, *Magyar Közigazgatás*, 2005/11.
22. TREMMEL Flórián: *Magyar büntetőeljárás*, Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2001.
23. ZSUFFA István: Új intézmények az eljárási törvényben, *Állam és Igazgatás*, 1981/7.

Dr. habil. Fábián Adrián (fabian.adrian@ajk.pte.hu) dékánhelyettes, tanszékvezető egyetemi docens, PTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék. 2002-től oktat a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán közigazgatási jogi tárgyakat. Hat könyve és több mint száz írása jelent meg. Főbb kutatási területei: közigazgatás-elméleti kérdések, a közigazgatás szervezeti rendszere, hivatásos közszolgálat. Tagja a Magyar Tudományos Akadémia (MTA) IX. Gazdaság- és Jogtudományok Osztálya keretei között működő Közigazgatás-tudományi Albizottságnak. A *Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata. Essays of Faculty of Law University of Pécs. Yearbook of [year]* angol nyelvű évkönyv, valamint a *Public Governance, Administration and Finances Law Review* szerkesztőbizottságának tagja. Az MTA köztestületi tagja. 2013. szeptember 30-án az Országgyűlés a Nemzeti Választási Bizottság tagjává választotta. Németül és angolul beszél.

Dr. Fazekasné Dr. Pál Emese (pal.emese@ajk.pte.hu) 2014-ben végzett a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán summa cum laude minősítéssel, majd ugyanebben az évben kezdte meg a munkát a Közigazgatási Jogi Tanszéken mint nappali tagozatos PhD-hallgató, 2017. szeptember 1-jétől tanársegéd. Az Országos Tudományos Diákköri Konferencia Jogi Szekciójában dolgozata díjazásban részesült, valamint a Tavaszi Szél elnevezésű doktorandusz konferencián a francia prefektusi felügyelettel foglalkozó előadása a Közigazgatás-tudományi Szekció nyertes pályamunkája lett. Doktori értekezésének választott témája: a közigazgatás törvényessége biztosításának jogi eszközei, különös tekintettel a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletére. Tudományos érdeklődése emellett kiterjed a közigazgatás-elmélet, a közigazgatási hatósági eljárás és a választási kampány területére. Franciául és angolul beszél.

Dr. Hohmann Balázs (hohmann.balazs@ajk.pte.hu) a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának utolsó évfolyamos joghallgatója, 2017. szeptember 1-jétől a Közigazgatási Jogi Tanszék PhD-hallgatója, emellett a CERT Tanúsító Zrt. minőségirányítási igazgatója 2015 nyarától. Kutatásait a kar Közigazgatási Jogi Tanszékén folytatja – 2016 szeptemberétől az Igazságügyi Minisztérium oktatásfejlesztési és kutatástámogatási programja egyik kutatócsoportjának ösztöndíjasaként – a közigazgatási hatósági eljárás témakörében. Közlebbi kutatási területeként az ügyféli jogállást, az egyes ügyféli jogosultságok érvényesülését, az alternatív vitarendezési módszerek alkalmazhatóságát, újabban pedig egyes atipikus hatósági tevékenység típusokat és a hatósági eljárás átláthatóságát vizsgálja elméleti és gyakorlati vonatkozásaiban. Eredményeit a XXXIII. OTDK Állam- és Jogtudományi Szekciója legjobb előadójának járó rektori különdíjjal (2017), illetve Pro Scientia Aranyéremmel (2015) ismerték el, 2016-tól a Pécsi Tudományegyetem tehetséggöve.

Dr. habil. Rózsás Eszter (rozsas.eszter@ajk.pte.hu) egyetemi docens, PTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék. 1994-től oktat a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán, 2000-ig az Alkotmányjogi, majd a Közigazgatási Jogi Tanszéken. Egyetemi jegyzetek szerzője, publikációinak száma több mint ötven. Főbb kutatási területei: a közigazgatás szervezeti rendszere, szakigazgatás. Tagja a Magyar Tudományos Akadémia (MTA) IX. Gazdaság- és Jogtudományok Osztálya keretei között működő Közigazgatás-tudományi Albizottságnak. Németül és angolul beszél.