

DR. HABIL. BOROS ANITA

EGYETEMI DOCENS

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM

ELNÖK

KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSI JOGI EGYESÜLET



# A magyar közigazgatási eljárásjog harmadik generációs törvénye: az Ákr. (II.)<sup>1</sup>

## V. A kérelemre induló eljárások

A szabályozás jellegén az Ákr. olyan értelemben nem változtat, hogy továbbra is különbséget tesz a kérelemre és a hivatalból induló, valamint a hivatalból folytatott eljárások között, azonban a Ket.-tel ellentétben a hivatalból induló és folytatott eljárások szabályait nem csak külön szakaszokban, hanem önálló fejezetben is szabályozza az Ákr.

A legtöbb uniós tagállamhoz hasonlóan a hazai közigazgatási eljárásjog szabályozási metódusa is az, hogy az alapeljárás, vagyis a döntés előkészítésére vonatkozó szabályokat határozza meg és ehhez képest már csak már csak visszautaló szabályok kerülnek megfogalmazásra az eljárás kódex későbbi eljárás szakaszait meghatározó részeiben.

### 1. A kérelem benyújtása

A korábbi eljárás kódexek egyik központi kérdése volt a kérelem pontos beazonosítása, hiszen különböző terminológia jelent meg (pl. kérelem, panasz, bejelentés). Ennek a problémának a feloldására hivatott az Ákr. 35. § (1) bekezdése, amely szerint 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 és azzal az ügyfél a tárgyában hozott döntés véglegessé válásáig rendelkezhet. Az Ákr. 37. §-a értelmében a kérelem az illetékes hatóságnál vagy – ha azt törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki – a kormányablaknál terjeszthető elő. Ágazati törvény vagy kormányrendelet viszont bizonyos esetekben kizárhatja a kormányablaknál történő előterjesztés lehetőségét.

A kérelem tartalmi elemeinek meghatározása nem olyan részletes a hatályos törvényünkben, mint a Ket.-ben, hiszen

az Ákr. szerint,<sup>2</sup> ha az ágazati jogszabályok további követelményt nem állapítanak meg, a kérelem tartalmazza az ügyfél és képviselője azonosításához szükséges adatokat és elérhetőségét. Továbbra sem kérhető az ügyfétől a szakhatósági állásfoglalás vagy előzetes szakhatósági állásfoglalás, és az ügyfél azonosításához szükséges adatok kivételével olyan adat sem kérhető, amely nyilvános, vagy amelyet jogszabállyal rendszeresített közhiteles nyilvántartásnak tartalmaznia kell.

A kérelem benyújtása egy eljárási jogviszonyt keletkeztető eljárási cselekmény: a kérelem benyújtásával ugyanis az ügyfél kifejezi arra vonatkozó igényét, hogy a hatóság az ügyét megvizsgálja. Jogi értelemben az eljárás a kérelemnek az eljáró hatósághoz történő megérkezését követő napon indul. Ezzel szorosan összefügg az Ákr. 50. § (1) bekezdése, amely szerint ha ágazati törvény eltérően nem rendelkezik, az ügyintézési határidő az eljárás megindulásának napján kezdődik.

A kérelem elbírálásának egyik alaptétele az Ákr.-ben – a korábbi eljárás kódexekhez hasonlóan – a kérelem tartalma alapján történő elbírálása.<sup>3</sup> Vagyis a kérelem vizsgálata függetlenül attól, hogy azt egyébként az ügyfél milyen megnevezéssel illeti (pl. beadvány, dokumentum, levél). A hatóságnak azt tartalmilag kell vizsgálnia, és ha megállapítja, hogy a kérelem hiányos, alkalmazhatja a hiánypótlás Ket.-ben megismert szabályait.<sup>4</sup> Az Ákr. nem határozza meg, hogy mennyi időt kell a hiánypótlásra biztosítani. Ezzel kapcsolatban a bírósági esetjog azt várja el a hatóságtól, hogy az eset egyedi körülményeihez igazodóan kellő időt biztosítson a hiányok pótlására, vagyis objektíve annyi időt adjon az ügyfélnek, amennyi alatt az adott hiány pótlása az addigi tapasztalatok, korábbi ügyek, vagy egyéb ismérvek (pl. egy dokumen-

<sup>1</sup> Ld. részletesebben: DARÁK PÉTER – BOROS ANITA (szerk.): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2018. [https://www.uni-nke.hu/document/uni-nke-hu/Boros\\_Anita%20\\_Darak\\_Pater\\_Akr\\_tk.pdf](https://www.uni-nke.hu/document/uni-nke-hu/Boros_Anita%20_Darak_Pater_Akr_tk.pdf) (2018. május 22.)

<sup>2</sup> Ld. az Ákr. 36. §-át.

<sup>3</sup> Ld. az Ákr. 38. §-át.

<sup>4</sup> Ld. az Ákr. 44. §-át.

tum beszerzésének szokásos, esetleg a honlapokon közzétette elektronikus tájékoztatás alapján megállapítható időigénye) alapján tényleg teljesíthető.

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, de olyan ágazati jogszabállyal is találkozunk, amely meghatározza a hiánypótlásra biztosítható időintervallumot.

Amennyiben a kérelem olyan hibában szenved, amely egyáltalán nem reparálható a kérelemmel a hatóság érdemben nem tud foglalkozni, ezért az Ákr. terminológiájával élve *a hatóság azt visszautasítja*.<sup>5</sup> Szűkítette ugyanakkor az Ákr. a Ket. korábbi érdemi vizsgálat nélküli elutasítás megalapozó esetköreit és mindössze annyit ír elő, hogy arra abban az esetben kerülhet sor, amennyiben 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. Egy *kvázi speciális önkorrekciós lehetőséget* biztosít az Ákr. az ügyfél számára azzal, hogy lehetővé teszi a formai hiányosságok reparálását öt napon belül, azonban ilyenkor a hatóság az eljárást már csak teljes eljárásban folytathatja le, azzal, hogy a kérelmet az eredeti benyújtáskor előterjesztettnek kell tekinteni, viszont az ügyintézési határidőt az ismételt benyújtást követő naptól kell számítani.

## 2. Az automatikus döntéshozatali eljárás – a sommás eljárás – a teljes eljárás trichotómiája

A Ket. az elmúlt években igyekezett lényeges módosításokat bevezetni az eljárás gyorsítása érdekében. Ennek az alapelve az volt, hogy az olyan eljárásokat, amelyek egyszerű megítélésűek, mérlegelést, külön bizonyítást nem igényelnek, esetleg egy ügyfelet érintenek, lényegesen egyszerűbb szabályok alapján folytassa le a hatóság, mint az olyan eljárásokat, amelyek összetettek, sokügyfelesek, bonyolult bizonyítást igényelnek, számos szakhatóság részvételével zajlanak. Ennek eredményeként alakult ki az Ákr.-ben már konzekvensen megjelenő és az alcímünkben jelölt három eljárástípus. Az Ákr. 39. §-a értelmében *a kérelem automatikus döntéshozatali eljárásban, sommás vagy teljes eljárásban bírálható el*.

*Automatikus döntéshozatalnak* akkor van helye, ha azt törvény vagy kormányrendelet kifejezetten megengedi, a hatóság részére a kérelem benyújtásakor minden adat rendelkezésére áll, a döntés meghozatala mérlegelést nem igényel, és

nincs ellenérdekű ügyfél.<sup>6</sup> Lényegében ezek a legegyszerűbb megítélésű, tömegesen előforduló, a hatóság részéről különböző beavatkozást nem igénylő, mondhatni „*önműködő*” ügýtípusok. Ezt erősíti meg az Eüsztv. is, amely értelmében az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv automatikus döntéshozatal esetén a rendelkezésére álló, valamint az automatikus információátvitel útján megszerzett adatok alapján, emberi közbeavatkozás nélkül hozza meg a döntését és közli az ügyféllel. Ezzel szemben a *sommás eljárás* az eljárások egy következő lépcsőfoka: még mindig egyszerű megítélésű ügyekről beszélünk, de már szükség van a hatóság döntési funkcióinak alkalmazására. *Sommás eljárásnak* van helye <sup>7</sup>ezzel szemben, ha a hiánytalanul előterjesztett kérelem és mellékletei, valamint a hatóság rendelkezésére álló adatok alapján a tényállás tisztázott és nincs ellenérdekű ügyfél.<sup>8</sup> A sommás eljárás egyszerűségét megtöri azonban az az eset, ha az ügyfél erre irányuló felhívás nélkül valamilyen új bizonyítékot terjeszt elő vagy új bizonyítási indítványt tesz. Ez ugyanis a hatóságtól külön bizonyíték-vizsgálati eljárási cselekményeket igényel. Éppen ezért az Ákr. alapján az ilyen indítványt *ex lege* a hatóság az ügy teljes eljárásban való lefolytatása iránti kérelemnek tekinti, és a kérelmet teljes eljárásban bírálja el.<sup>9</sup> A *teljes eljárás* alapesete, ha a sommás vagy az automatikus döntéshozatali eljárás előfeltételei nem állnak fenn, hiszen ilyenkor az ügy teljes eljárásban bírálható el. Az Ákr. ugyanakkor azt is kimondja, hogy amennyiben 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.<sup>10</sup>

Végezetül az Ákr. azt is kimondja, hogy 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. Ilyenkor a hatóság az ügyet szintén teljes eljárásban intézi el.

## 3. A kapcsolódó eljárás

Az Ákr. egy igen előremutató újítása a kapcsolódó eljárás: ennek leegyszerűsítve az a lényege, hogy az egymással összefüggő eljárásokat egy helyen lehessen intézni, így például a gépjárművekhez, a gyermek születéséhez, egy vállalkozás megkezdéséhez kapcsolódó eljárások lefolytatásához ne több hatósághoz kelljen fordulni, akár egymással párhuzamosan is.

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 előterjeszthe-

<sup>6</sup> Ld. az Ákr. 40. §-át.

<sup>7</sup> Ld. az Ákr. 41. §-át.

<sup>8</sup> BOROS ANITA: Új elemek a közigazgatási hatósági eljárásban. Új Magyar Közigazgatás. 2016. 1. sz. 74–79.

<sup>9</sup> Ld. az Ákr. 41. § (3) bekezdését.

<sup>10</sup> Ld. az Ákr. 42. §-át.

<sup>5</sup> Ld. az Ákr. 46. §-át.

ti. A kapcsolódó eljárás során a hatóság az ügyfél kérésére 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.

#### 4. Az ügyintézési határidő

Az ügyintézési határidőre vonatkozó szabályok idomulnak az egyes eljárástípusokhoz, így lényegében az általános ügyintézési határidőnek három válfaja ismeretes az Ákr.-ben attól függően, hogy milyen eljárásra kerül sor. Ennek megfelelően az Ákr. 50. §-a előírja, hogy ha ágazati törvény eltérően nem rendelkezik, az ügyintézési határidő az eljárás megindulásának napján kezdődik és automatikus döntéshozatal esetén huszonnégy óra, sommás eljárásban nyolc nap, míg teljes eljárásban hatvan nap. Az ügyintézési határidőn belül a döntés közlése iránt is intézkedni kell.

A Ket. rendelkezéseihez hasonlóan ennél hosszabb határidőt csak törvény, rövidebbet azonban bármilyen jogszabály megállapíthat.

Nem felel meg az Ákr. az ún. *belső eljárási határidőről* sem, hiszen a Ket.-hez hasonlóan akként rendelkezik, hogy 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.

Lényegesen változtak ugyanakkor azok a szabályok, amelyek az ügyintézési határidőbe be nem számítandó eljárási cselekményeket taglalják. Ennek megfelelően az ügyintézési határidőbe nem számít be az eljárás felfüggesztésének, szünetelésének és – ha függő hatályú döntés meghozatalának nincs helye – az ügyfél mulasztásának vagy késedelmének időtartama.

Ha a hatóság testületi szerv, a hatáskörébe tartozó ügyben az ügyintézési határidőn belül, vagy ha ez nem lehetséges, a határidő letelte utáni első testületi ülésen határoz, míg soron kívüliséget ír elő a törvényünk, ha a kiskorú ügyfél érdekeinek veszélyeztetettsége indokolja, életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet elhárítása indokolja, a hatóság ideiglenes biztosítási intézkedést rendelt el, vagy a közbiztonság, a közrend vagy a nemzetbiztonság érdekében egyébként szükséges.

Nagyon fontos új szabálya ugyanakkor az Ákr. 50. § (9) bekezdésének, hogy amennyiben a határidőből kevesebb mint tizenöt nap van hátra, a további eljárási cselekményeket soron kívül kell elvégezni.

A határidő számításának szabályait az Ákr. 52. §-ában találhatjuk. Ezek a szabályok lényegesen nem változtak az Ákr.-ben.

A határidő túllépésének szabályai minimális kiegészítésre kerültek csak és inkább egyszerűsödtek az alkalmazandó rendelkezések. Az Ákr. 51. §-a értelmében, amennyiben a hatóság határidőben nem hoz függő hatályú döntést, az ügyintézési határidőt túllépi – és függő hatályú döntés meghozatalának nem volt helye –, vagy az automatikus döntéshozatal, vagy a sommás eljárás szabályait indokolatlanul mellőzi, az eljárás lefolytatásáért illetéknek vagy díjnak megfelelő összeget, ennek hiányában tízezer forintot megfizet a kérelmező ügyfélnek, aki mentesül az eljárási költségek megfizetése alól is.

Szintén minimálisan változtak a határidő elmulasztásának igazolására vonatkozó szabályok. Az Ákr. 53. §-a szerint aki az eljárás során valamely határnapot, határidőt önhibáján kívül elmulasztott, igazolási kérelmet terjeszthet elő. Az igazolási kérelemről az a hatóság dönt, amelynek eljárása során a mulasztás történt. A jogorvoslatra megállapított határidő elmulasztásával kapcsolatos igazolási kérelmet a jogorvoslati kérelmet elbíráló szerv bírálja el.

A legfontosabb változást a hivatkozott szakasz (3) bekezdése hozta, amely kimondja, hogy az igazolási kérelmet a mulasztásról való tudomásszerzést vagy az akadály megszűnését követően, de legkésőbb az elmulasztott határnaptól vagy a határidő utolsó napjától számított, az igazolni kívánt eljárási cselekményre előírt határidővel megegyező időtartamon, de legfeljebb negyvenöt napon belül lehet előterjeszteni.

A korábbi szabályozásnak megfelelően az Ákr. is kimondja, hogy a határidő elmulasztása esetén az igazolási kérelemmel egyidejűleg pótolni kell az elmulasztott cselekményt is, ha ennek feltételei fennállnak, illetve ha a hatóság az igazolási kérelemnek helyt ad, az elmulasztott határnapot vagy határidőt megtartottnak tekinti, ezért ha szükséges, a döntését módosítja vagy visszavonja, illetve egyes eljárási cselekményeket megismétel.

#### 5. Az eljárás felfüggesztése, szünetelése és megszüntetése

Lényegesen egyszerűsödtek az eljárás felfüggesztésére, szünetelésére és megszüntetésére vonatkozó szabályok. Ennek megfelelően az Ákr. 48. §-a mindössze két esetben teszi lehetővé a hatóság számára az eljárás felfüggesztését, nevezetesen akkor, ha az előkérdés bíróság hatáskörébe tartozik, vagy az ügyben külföldi szervet kell megkeresni. Ettől csak törvényi szintű ágazati szabály térhet el és teheti lehetővé, hogy az eljárás felfüggesztését, ha az előkérdés más szerv hatáskörébe tartozik, vagy ugyanannak a hatóságnak az adott ügygel szoros összefüggő más hatósági döntése nélkül megalapozottnak nem dönthető el.

Az előkérdéshez szükséges bírósági vagy más szerv előtti eljárás megindítására a hatóság megfelelő határidő tűzése mellett felhívja az ügyfelet.

Ezzel szemben nem a felfüggesztés, hanem a szünetelés tárgykörébe soroljuk azt az esetkört, amikor az ügyfél kéri az eljárás ideiglenes szünetelését. Az Ákr. 49. § (1) bekezdése szerint az eljárás szünetel, ha azt – jogszabály kizáró rendelkezésének hiányában – az ügyfél kéri, több ügyfél esetén

az ügyfelek együttesen kéri. Ilyenkor az eljárást bármelyik ügyfél kérelmére folytatni kell és maximum hat hónapi szünetelés után a csak kérelemre folytatható eljárás megszűnik. A megszűnés tényéről a hatóság értesíti azokat, akikkel a határozatot közölné.

Az eljárás megszüntetésének jogalapjait az Ákr. 47. §-a határozza meg. Ennek megfelelően a hatóság az eljárást megszünteti, ha

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

### 6. A szakhatóságok közreműködése

A szakhatósági közreműködés a közigazgatási eljárás egyik központi kérdése: olyan hatóságokról van szó, akik részvétele a szakértelmükre figyelemmel nélkülözhetetlen, azonban ebből az is következik, hogy meglehetősen leterheltek, hiszen maguk is hatóságok, amellett, hogy szakhatóságként is eljárhatnak. 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 évvel 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.

Ahogy 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.

### 7. A tényállás tisztázása és a bizonyítás

A közigazgatási eljárásunk szabályozásának egyik alapvető célkitűzése, hogy helyes, a jogszabályoknak megfelelő döntés születessen. Lényegében az alapeljárás részletes szabályozása is ennek az elvnek a szolgálatában áll. A megfelelő döntéshozatalhoz elengedhetetlen a körültekintő tényállás-feltárás és döntéselőkészítés. A Ket. szabályozási metodikája elsődlegesen arra épült, hogy vagy az általános vagy az ágazati szabályok szintjén a lehető legalaposabb kerüljenek normatív szinten is szabályozásra a bizonyítás szabályai. Ez némiképp megtörte a szabad bizonyítás elvét, hiszen a jogszabályok már a kérelem benyújtásakor megfogalmazták, mit mivel és hogyan lehet igazolni. Az Ákr. mindössze a hivatalbóliség alapelve kapcsán szól a hatóság tényállástisztázási kötelezettségéről, a bizonyítási szabályok között már nem. A hatóság a korábbi szabályokhoz igazodóan hivatalból állapítja meg a tényállást, határozza meg a bizonyítás módját és terjedelmét.

Az Ákr. 62. § (2) bekezdésében azt is kimondja, hogy a hatósági eljárásban *minden olyan bizonyíték felhasználható, amely a tényállás tisztázására alkalmas*, bár 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 átveve bemutatja a legfontosabb bizonyítékokat és azok szabályait.

Emellett az Ákr. azt is kimondja, hogy nem használható fel bizonyítékként a hatóság által, jogszabálysértéssel megszerzett bizonyíték.

A legjelentősebb változás azonban mégis inkább abban ragadható meg – azon túl, hogy a bizonyítási szabályok lényegesen lerövidültek –, hogy a továbbiakban 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”*.

Az *ügyfél nyilatkozata* kapcsán legfőképp az emelendő ki, hogy a Ket. korábbi kötelező adatszolgáltatásra vonatkozó szabályai átkerültek a hivatalbóli eljárás szabályai közé, az



Ákr. VII. fejezetébe, illetve nagyon fontos új rendelkezésként mondja ki az Ákr., hogy ha ágazati jogszabály nem zárja ki, az ügyfél a nyilatkozatával pótolhat bármilyen hiányzó bizonyítékot, ha annak beszerzése nem lehetséges.<sup>11</sup> A Ket. 52. § (3) bekezdése korábban csak az irat ügyféli nyilatkozattal való pótlását tette lehetővé.

A hatóságnak természetesen az ügyfél nyilatkozattétele során is kitanítási kötelezettsége van és a jogaira, kötelességeire vonatkozó tájékoztatásnak ki kell térnie a hamis, hamisított vagy valótlan tartalmú bizonyíték szolgáltatásának jogkövetkezményeire is.

A közigazgatási hatósági eljárás legfontosabb eszköze az irat, újabb az elektronikus (ok)iratok. 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.

Az Ákr. 65. § (3) bekezdése a korábbi szabályozást lényegesen egyszerűsítve 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.

Talán a legrelevánsabb változás mégis az Ákr. 65. § (2) bekezdésének szabálya: eszerint, ha ágazati 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.<sup>12</sup> Az iratbetekintés szabályait az Ákr. nem itt, hanem az Alapvető rendelkezések között taglalja, azonban annak szabályai lényegesen nem változtak.

A tanúra vonatkozó szabályok szintén egyszerűbbek lettek, bár a korábbi Ket.-es szabályok egy része az Ákr. más részében visszaköszön, amikor a fokozott védelem alatt állókra vonatkozó tanúvallomás tételi szabályokat taglalja az Ákr. Alapvető koncepcionális változások e jogintézmény kapcsán nem következtek be az Ákr. hatályba lépésével, inkább csak pontosításokra került sor.<sup>13</sup>

A szemlére vonatkozó szabályok közül számos technikai részletszabály kikerült, azonban továbbra is találkozunk általánosnak kevésbé nevezhető rendelkezésekkel (pl. a személy megtekintése, vagy megfigyelése vonatkozásában). A szemle lebonyolításának szabályai lényegesen nem változtak, ugyanakkor a szemle lebonyolításában közreműködők eljárására vonatkozó szabályokat az Ákr. önálló alcím alatt rendezi (az azonnali eljárási cselekmény érdekében lefolytatott szemle).<sup>14</sup> A közreműködőkre vonatkozó szabályok közül kiemeljük, hogy az Ákr. visszautalva a rendőrségről szóló törvény végrehajtási eljárás lefolytatásában való közreműködésre vonat-

kozó szabályaira előírja, hogy a rendőrség a hatóság felkérésére – előzetes megkeresése nélkül – azonnal, a hatóság által megjelölt helyen és ideig biztosítja a közreműködést. A másik kiemelendő változás az ügyész közreműködésének szabályai között található: amennyiben ugyanis a helyszíni szemle életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetben szükséges, ahhoz az Ákr. új szabályai szerint nem kell az ügyész jóváhagyását megvárni, hanem a szabálysértési eljáráshoz hasonlóan az ügyészt előzetesen csak értesíteni kell. Ha az ügyész a szemle megtartásával nem ért egyet, azt megtiltja.

A szakértő jogintézményének közigazgatási eljárásjogi szabályai mögött továbbra is az igazságügyi szakértőkre vonatkozó jogi szabályozók állnak, így az Ákr. csak a legszükségesebbeket szabályozza, minimális módosítást eszközölve a korábbi szabályozáshoz képest: ilyen például a szakértő kizárására alkalmazni rendelt Ákr. 23. §-ának szabályrendszere.<sup>15</sup>

A tolmácsra vonatkozó korábbi Ket.-es szabályok közül mindössze annyi köszön vissza az Ákr.-ben, 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.<sup>16</sup>

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.<sup>17</sup> Emellett az Ákr. lehetővé teszi a tárgyalás helyszíni szemle keretében történő lefolytatását is, amennyiben annak feltételei biztosítottak.

Kiemelendő emellett, hogy a közmeghallgatás teljes egészében kikerül az Ákr.-ből.

A bizonyítékok ügyféllel való ismertetésének szabályai kapcsán az Ákr. már 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.<sup>18</sup>

Az eljárás akadályozásának következményei tekintetében az Ákr. 7. § (1) bekezdése kimondja, hogy aki a kötelezettségét önhibájából megszegi, a hatóság az okozott többletköltségek megtérítésére kötelezi, illetve eljárási bírsággal sújthatja. Eből az is következik, hogy a többletköltségek behajtása nem mérlegelés kérdése.

<sup>11</sup> Ld. az Ákr. 64. § (1) bekezdését *Az ügyfél nyilatkozatának kiemelt szerepe* cím alatt.

<sup>12</sup> Ld. Ákr. 65. § (4) bekezdését.

<sup>13</sup> Ld. az Ákr. 66. §-át.

<sup>14</sup> Ld. az Ákr. 68. §-át.

<sup>15</sup> Ld. az Ákr. 71. §-át.

<sup>16</sup> Ld. az Ákr. 73. §-át.

<sup>17</sup> Ld. Ákr. 74. § (1) bekezdését.

<sup>18</sup> Ld. az Ákr. 76. §-át.

Az eljárási bírság szabályai minimálisan változtak csupán: 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 változásként jelenik meg az Ákr.-ben, hogy nem kell mérlegelnie a hatóságnak a felróhatóság mértékét.

Az Ákr. 78. §-a a jegyzőkönyv és a feljegyzés minimális szabályait határozza meg, lényegesen egyszerűsítve a Ket. korábbiakban rögzített és a gyakorlati jogalkalmazók számára lényeges iránymutatásokat tartalmazó szabályait. 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 készítésének lehetőségét az Ákr. is biztosítja, azonban ilyenkor a jegyzőkönyvben csak az eljárási cselekményen résztvevő személyek azonosításához szükséges adatokat, valamint az elkészítés helyét, idejét kell feltüntetni.

## VI. A hatóság döntései

### 1. Az alakszerű és a speciális döntéstípusok az Ákr.-ben

A döntésekre vonatkozó szabályok lényegesen leegyszerűsödtek az Ákr. új szabályrendszerében, noha az egyes döntési módozatok tartalmi és formai meghatározottsága nagy mértékben támogatta a hatósági jogalkalmazókat a döntések írásba foglalása során. A két fő döntéstípus továbbra is visszaköszön, hiszen az Ákr. 80. § (1) bekezdése szerint a hatóság az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során hozott egyéb döntések végzése. Az Ákr. 81. §-a emellett azt is meghatározza, hogy mit kell a döntésnek 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 igénybevitelével kapcsolatos tájékoztatással és a felmerült eljárási költséggel –, továbbá a megállapított tényállásra, a bizonyítékokra, a szakhatósági állásfoglalás indoklására, a mérlegelés és a döntés indokaira, valamint az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölésére is kiterjedő indokolást.

Az ilyen alakszerű döntéshez képest azonban az Ákr. is meghatároz sajátos döntési formát is. Az Ákr. 81. § (2) be-

kezdése szerint 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 a 81. § (3) bekezdése szerint az önállóan nem fellebbezhető végzésről az indokolásban csak az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölését tartalmazó egyszerűsített döntés hozható.

A döntések megszővegezése tekintetében az Ákr. akként rendelkezik, hogy az 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 jelennek meg az Ákr. 80. § (2) bekezdésében, amely szerint 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 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.

A Ket.-hez hasonlóan az Ákr. is rögzíti a jogszerű hallgatás egyik sajátos szabályaként, hogy amennyiben az eljárás a jogszabályban meghatározott jogosultak pénzbeli ellátásának mérlegelés nélkül a jogszabályban meghatározott mértékre történő emelésére irányul, a hatóság mellőzi a határozathozatalt.

Szintén sajátos szabályok vonatkoznak az egyezség jóváhagyására is. Ennek az egyik előfeltétele, hogy az egyezségi kísérletnek eredményre kellett vezetnie, de az Ákr. lehetőséget ad arra is, hogy az ügyfelek egyezsége kössenek, akkor is, ha egyébként egyezségi kísérletre nem került sor az eljárásban. Az egyezség jóváhagyása során 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.<sup>19</sup> A hatóság vizsgálata itt egy jóváhagyási aktsúként jelenik meg és határozati formát ölt.

Szintén sajátos döntésként jelentkezett már a Ket.-ben is a *hatósági szerződés*. A hazai jogban egyelőre rendezetlen a közjogi szerződések teljes spektrumát lefedő összefüggés rendszerének dogmatikai és normatív megalapozottsága. A Ptk. szabályaira visszautaló hatósági szerződés kétség kívül

<sup>19</sup> Ld. Ákr. 83. §.

közjogi, azon belül is közigazgatási szerződésnek<sup>20</sup> minősül, azonban gyakorlati alkalmazása meglehetősen szűk körű.

A Ket. a 76. §-a eredtileg akként rendelkezett, hogy ha jogszabály lehetővé tette a határozathozatal helyett hatósági szerződés volt köthető. Ehhez képest az Ákr. 92. §-a szabályrendszerében már 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.

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 fentiekben 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 az Ákr. 93. § (1) bekezdésében kerültek meghatározásra. Eszerint az ügy szempontjából jelentős új tény felmerülése, illetve a szerződéskötéskor fennálló körülmények lényeges megváltozása esetén bármelyik fél kezdeményezheti a szerződés módosítását. A hivatkozott § (2) bekezdése szerint a módosítás megghiúsulása esetén bármelyik fél a közigazgatási bírósághoz fordulhat, mely azonban nem érinti a hatósági szerződés végrehajtását, illetve érvényesítését.

A hatósági szerződés esetén alkalmazandó szerződésszegési szabályok kisebb módosításokon estek át: az ügyféli szer-

ződésszegési tényállás kapcsán az Ákr. akként rendelkezik, hogy amennyiben a szerződésszegés az ügyfélnek róható fel, a hatóság intézkedik a szerződésszegés szerződésben vállalt jogkövetkezményének kikényszerítése iránt, és ha szükséges, megindítja a végrehajtást. Ezek a szabályok sokkal szűkszávuúbbak, mint a Ket. korábbi rendelkezései.

A hatóság szerződésszegő magatartása esetén a szerződő ügyfél a teljesítésre irányuló felhívás eredménytelensége esetén a közigazgatási bírósághoz fordulhat.<sup>21</sup>

Szintén sajátos döntés típus a hatósági bizonyítvány és igazolvány, illetve a hatósági nyilvántartásba történő bejegyzés. A három jogintézmény lényeges szabályai alapvetően nem változtak, inkább egyszerűsödtek. Az Ákr. 94. § (2) bekezdése, amely szerint *a hatósági bizonyítvány, igazolvány, valamint a hatósági nyilvántartásba történt bejegyzés határozatnak minősül.*

A szabályozás jellegét alapvetően az Ákr. 94. § (1) bekezdésének keretszabályai adja meg, amely szerint az Ákr. rendelkezéseit a hatósági bizonyítvánnyal, igazolvánnyal és nyilvántartással kapcsolatos eljárásokban az V. fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. A szabályozás főbb sarokpontjai nem változtak, inkább csak egyszerűsített az Ákr. a Ket. korábbi szövegén és csak minimális korrekcióra került sor a korábbi törvényszöveghez képest.

A *hatósági bizonyítvány* alaptényállását képező, Ákr. 95. § (1) bekezdése szerint a hatóság a jogszabályban meghatározott esetekben az ügyfél kérelmére – a felhasználás céljának feltüntetésével – adat igazolására hatósági bizonyítványt ad ki. Az Ákr. 95. § (2) bekezdésének rendelkezése szerint, amennyiben a hatóság a hatósági bizonyítványt visszavonta, a határozatot annak a hatóságnak, szervnek is meg kell küldeni, amelynek eljárásában az ügyfél a hatósági bizonyítványt felhasználta vagy fel kívánta használni.

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.<sup>22</sup>

Talán az Ákr. leginkább leegyszerűsített jogintézménye a *hatósági igazolványra* vonatkozó szabályok rendszere. Az Indokolás szerint „*a törvény a Ket. szerinti ügyviteli jellegű rendelkezéseket mellözi, és az ágazati – a hatósági igazolványt rendszeresítő – jogszabályokban rendezendő kérdéseknek tekintti*”. Az Ákr. 96. §-a szerint a hatóság – jogszabályban meghatározott esetben és adattartalommal – az ügyfél adatainak vagy jogainak rendszeres igazolására hatósági igazolványt ad ki. 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].

<sup>20</sup> Ld. ehhez KMK-PKv 2012.1 A Kúria Közigazgatási-Munkaügyi és Polgári Kollégiumának 1/2012. (XII. 10.) KMK-PK véleményét.

<sup>21</sup> Ld. Ákr. 93. § (4) bekezdését.

<sup>22</sup> Ld. Ákr. 120. § (1) bekezdését.

A *hatósági nyilvántartás* szabályai szintén lényeges átalakuláson mentek keresztül: 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. Ezek a közhiteles hatósági nyilvántartások, amelyek vonatkozásában legfőképp az Ákr. 97. § (2) bekezdése emelendő ki, amely szerint törvény eltérő rendelkezése hiányában 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.

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.

Új jogintézménynek tűnhet a hatósági döntés *véglegességének* a megfogalmazása, azonban lényegében ez nem más, mint a korábbiakban az eljárási kódexben szabályozott alaki jogerő más terminológia alatti megjelenése. A terminológia bevezetésére lényegében az alaki és az anyagi jogerőhatás konzekvens elválasztása okán van szükség. Az Indokolás szerint: „*Osztvá 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 fogalmát 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 értelmében a hatóság döntése végleges, ha azt a hatóság – főszabály szerint – már nem változtathatja meg.

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 korábbi szabályok visszaköszönése tapasztalható a fellebbezésről lemondás vagy a fellebbezés

visszavonása esetén is, hiszen ilyenkor a döntés az elsőfokú döntés közlésekor válik véglegessé, 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.<sup>23</sup>

A Ket. korábbi szövegezését emeli át az Ákr. 82. § (4) bekezdése is, amely szerint a fellebbezési eljárás megszüntetése esetén a hatóság fellebbezéssel támadható elsőfokú döntése a fellebbezési eljárás megszüntetéséről szóló végzés véglegessé válásának napján válik véglegessé.

Végezetül nem hagyhatjuk figyelmen kívül a korábbi szabályozásba szintén megjelenő részjogerő kérdéskörét sem. Az Ákr. 82. § (5) bekezdése alapján a részjogerő akkor áll be, ha az elsőfokú döntésnek vannak fellebbezéssel nem érintett részei. Ilyenkor a döntés fellebbezéssel nem érintett rendelkezési 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.

Ha már a döntésekre vonatkozó legfontosabb Ákr.-beli szabályokat kívánjuk áttekinteni, érdemes utalnunk *az azonnali végrehajthatóság* kérdésére is, amely szorosan összefügg a véglegesség kérdéskörével. 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.<sup>24</sup> 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.

A korábbi szabályokkal ellentétben ugyanakkor az Ákr. már nem ad lehetőség a végrehajtás azonnali elrendelésére, amennyiben a végrehajtás késedelme jelentős vagy helyrehozhatatlan kárral járna, továbbá, nem jelenik meg az egyes ágazati törvényeknek külön is felhatalmazást adó korábbi rendelkezés.<sup>25</sup> Hiányoljuk ugyanakkor azt a korábbi szabályt, az Ákr.-ből, amely 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

<sup>23</sup> Ld. Ákr. 82. § (3) bekezdését.

<sup>24</sup> Ld. Ákr. 117. § (2) bekezdését.

<sup>25</sup> Ld. a Ket. 101. § (5) bekezdésének e) pontját.



teljesítési határidőt állapított meg, a végrehajtás megindítására csak e határidő eredménytelen eltelte után kerülhet sor.

A döntések kapcsán nem mehetünk el a döntés saját hatáskörben történő reparációjának kérdése mellett. Ahogyan a Ket.-ben is megismertük a döntés különböző hibákban szenvedhet, és a hiba jellegétől, az eljárási szakasztól, a véglegessé válás körülményeitől függően más-más megoldásokat biztosít a jogalkotó a hibák, hiányosságok reparálására. Lényegében a legenyhébb, legkisebb hibák saját hatáskörben történő helyrehozatalának eszköze a döntés kijavítása és kiegészítése.

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 kijavítás szabályai koncepcionálisan nem változtak az Ákr.-ben, azonban apróbb módosításoknak itt is tanúi lehetünk. 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 szerint 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.

Az Ákr. 91. § (3) bekezdése lényegesen leegyszerűsítve határozza meg, hogy miként kell a kiegészítést megvalósítani. Ennek megfelelően a kiegészítést a hatóság egységes döntésbe foglalva, lehetőleg a döntés kicserélésével közli.

A kiegészítés ellen ugyanolyan jogorvoslatnak van helye, mint az eredeti döntés ellen volt és a kiegészítést közölni kell azzal, akivel a kiegészített döntést közölték.

## 2. A döntés közlése

A döntéshez abban az esetben fűződhetnek joghatások, ha az megfelelően megszüvegezett és azok, akikre nézve valamilyen rendelkezést tartalmaz, értesülnek a döntésben foglaltakról. A Ket.-hez hasonlóan az Ákr. is foglalkozik a döntés közlésére vonatkozó szabályokkal. 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.

Az Ákr. 85. §-a különbséget tesz a határozat és a végzés közlése között: a hatóság a határozatot az ügyféllel közli, valamint azzal, akire nézve az rendelkezést tartalmaz, valamint

az ügyben eljáró szakhatósággal, míg a 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 végzéstől.

A közlés általános szabályai, ahogy említettük főként egyszerűsödtek és a Ket. számos lényeges rendelkezése visszaköszön az Ákr.-ben.

A közlés sajátos módozatai tekintetében szintén nem találkoztunk újdonsággal, de kiemelendő a *kézbesítésre vonatkozó szabályok* köréből a korábbi kézbesítési vélelem szabályainak módosulása: az Indokolás szerint *„[a]z 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 Konceptió I. tervezete is rámutat a *„törvényi vélelem valamilyen valószínű tény bizonyítását teszi szükségtelemmé 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 valótlán 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 meghíúsulásának. 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 visszasság 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 tekintettségéről külön is tájékoztassa a címzettet.

Az Ákr. 86. § (2) bekezdése szerint, ha a címzett tudomást szerez arról, hogy a neki küldött iratot a hatóság kézbesített-

nek 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.<sup>26</sup>

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. 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.

A kifogást az a hatóság bírálja el, amelyik a kézbesítés tárgyát képező iratot kiadmányozta.

A kézbesítés nem csak a postai szolgálaton keresztül valósulhat meg, hanem *hatósági kézbesítő* útján is. A hatósági kézbesítő általi kézbesítésre a kézbesítés fentiekben ismertetett általános szabályai alkalmazandók.

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 átmenetileg kerültek az Ákr.-be a Ket.-ből a *kézbesítési ügygondnokra* vonatkozó rendelkezések is. Ez pedig azt jelenti, hogy ha az eljárás során 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. Amennyiben a kézbesítési ügygondnok sikerrel járt, a sikeres kézbesítés

napijáról és az ügyfél tartózkodási helyéről haladéktalanul értesíti az öt kirendelő hatóságot, ha viszont az eljárása eredménytelen lett, a döntést azon a napon kell kézbesítettnek tekinteni, amikor a kézbesítés sikertelenségét a kézbesítési ügygondnok az öt kirendelő hatóságnak bejelenti, de legkésőbb a kirendeléstől számított tizenötödik napon.

A *hirdetményi úton történő közlés* alapja a hirdetmény kifüggesztése, mégpedig a hatóság hirdetőtábláján, valamint a honlapján történő elhelyezése.

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.

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, a Ket. 80. § (3) bekezdésében szabályozott az ún. sokügyfeles eljárásokban alkalmazott szabálya, de például az sem, hogy a hirdetmény hatóság hirdetőtábláján való kifüggesztésének és elektronikus tájékoztatásra szolgáló honlapján való megjelenítésének azonos napon kell megtörténnie, de hiányolhatók a hirdetményi közléshez kapcsolódó határidők számítására vonatkozó korábbi rendelkezések is.

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.

Lényegében 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.

<sup>26</sup> Ld. ehhez: BOROS ANITA: Új elemek a közigazgatási hatósági eljárásban. Új Magyar Közigazgatás. 2016. 1. sz. 81.