

Szüdi János: A közigazgatási hatósági eljárás új rendje

Ügyes-bajos dolgaink

Kevés olyan ember van, akinek élete során ne kellett volna elintéznie valamilyen hivatalos ügyet. Kevés olyan ember van, aki saját döntése, vagy hivatalos értesítés alapján ne fordult volna meg hivatali szobában. Akinek anyakönyvre, igazolványra van szüksége, lakhelyet változtat, az fel kell hogy keresse az illetékes hivatalt. Akinek gépjárműve, földje, lakástulajdona van, rendszeresen kap értesítést a hivataltól, mennyi adót, mikorra, hova fizessen be. Az ügyintézésnek meghatározott rendje van, amelynek többségét nem kell ismernie annak, aki el akar intézni valamit. Annyit azonban mindenki tud, hogy van félfogadási idő, hogy elő kell adni, mit szeretne elintézni, hogy amennyiben meg kell jelenni a hatóságnál, akkor a távolmaradásnak következményei vannak. A jogszabályok pontos ismerete nélkül is tudják az emberek, hogy van ügyintézési határidő, hogy ha nem tetszik a hatóság döntése, el lehet menni a felettes szervhez. Az is közismert, hogy a hatóság saját elhatározásából is indíthat eljárást, és akaratunk ellenére is hozhat kötelező döntést. Korántsem mindegy, hogy milyen szabályok szerint intézik ügyeinket.

Törvényi változások

2018. január 1-jétől gyökeresen megváltoznak azok a szabályok, amelyek alapján a közigazgatási hatósági ügyeket el kell, el lehet intézni. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény [Ákr.] több mint fél évszázados eljárási rendet változtat meg. Igaz, ez alatt az időszak alatt nem egy, hanem két törvény szabályozta a közigazgatási ügyek elintézésének módját. Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény [Áe.] és az azt felváltó 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól [Ket.].

Míg a Ket. a közigazgatási eljárás legfontosabb eljárási elveit nem változtatta meg, addig az Ákr. sok ponton gyökeres átalakította az eljárás rendjét.

Nagyon lényeges eltérés az eddigi gyakorlattól, hogy az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény nem határozza meg a hatósági rendszert, s azt sem, hogy a jogalkotó milyen szervezetet és milyen feltételekkel ruházhat fel hatósági hatáskörrel.

Az új eljárási rendben talán a legnagyobb „újítás”, hogy megszűnik a fellebbezés mint általános jogorvoslati lehetőség. Helyébe a közvetlen a bírósághoz fordulás lehetősége lép. Így kivételes jogorvoslattá válik a perindítást megelőző fellebbezés a magasabb szintű közigazgatási hatósághoz.

A kiegészítő eljárási rendelkezések

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény rendelkezéseihez hasonlóan, az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény is megengedi, hogy jogszabály az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény szabályaival összhangban álló kiegészítő eljárási rendelkezéseket állapítson meg. E körben lényeges változás azonban, hogy az Ákr. sok olyan kérdést nem szabályoz, amely rendezve volt a Ket-ben. Így valószínűsíthető, hogy az eljárási szabályokat meghatározó jogszabályok száma nőni fog. Így minden ügyben vizsgálni kell, vannak-e kiegészítő eljárási rendelkezések. Miután miniszteri rendeletben nem állapítható meg kiegészítő eljárási rendelkezés, törvény,

kormányrendelet, és önkormányzati rendelet tartalmazhat ilyen szabályokat. [Ákr. 8. § (3) bek.]

A jogrendszer hozzáigazítása az új szabályokhoz megkezdődött. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény és közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi L. törvény kettőszáznegyven törvényt módosít, köztük a még hatályba sem lépett általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényt. Ezek között megtalálható a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény, a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény, társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény jelentős módosítása.

A hatósági ügy

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény hatályára vonatkozó rendelkezések alapján lehet meghatározni, mit kell hatósági ügynek tekinteni. Értelemszerűen nem konkrét ügycsoportok találhatóak a törvénytövegekben, hanem egy absztrakció, amelynek az a lényege, hogy amennyiben a hatósági eljárás megindul, az eldöntésre, elintézésre váró ügy hatósági ügy. Ennek elintézése során, illetve az eljárás befejezéséig az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni. Az új rendelkezések szerint a hatósági ellenőrzés nem hatósági ügy, ennek ellenére alkalmazni kell rá az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény előírásait. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény rövidítve az ügy fogalmát használja, „Ügy az, amelynek elintézése során a hatóság döntést hoz az ügyfél jogát vagy kötelezettségét érintően, továbbá amikor eldönt valamely jogvitát, vagy megállapítja a jogsértést, illetve valamely tényt, állapotot, adatot igazol vagy nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti. Természetesen akkor is ügy keletkezik, ha a hatóság nem „pozitív” döntést hoz, hanem elutasít valamely kérelmet, vagy megállapítja, hogy nem követtek el jogsértést. [Ákr. 7. §]

A hatóság

A hatóság az a szerv, szervezet vagy személy, amely, aki eljárhat valamely ügyben. Amelyet, akit törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet hatósági hatáskör gyakorlására jogosít fel vagy jogszabály hatósági hatáskör gyakorlására jelöl ki. Kétféle fogalmat alkalmaz az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény: a hatáskör gyakorlására történő feljogosítás, és hatáskör gyakorlására történő kijelölés fogalmakat. Az eltérő szóhasználat nehezen értelmezhető. A törvény indoklásában sincs magyarázat. Az állapítható meg a törvénytövegből, hogy eltérő a két megoldás szabályozási lehetősége. Míg törvény, kormányrendelet, önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet jogosíthatja fel az adott szervezetet, személyt a hatósági hatáskör gyakorlására, addig a hatósági hatáskör gyakorlására történő kijelölés - a felsoroltak mellett - miniszteri rendeletben is megtörténhet. A törvénytöveg egyik lehetséges értelmezése: a hatáskör gyakorlására kijelölt szerv, szervezet nem azonos a hatáskör gyakorlására feljogosított szervvel, szervezettel, személlyel, hanem annak nevében jár el, az a szerv, szervezet, személy, akit erre kijelöltek. [Ákr. 9. §]

A törvény indoklásából megismerhető a jogalkotói szándék. „A törvény a hatóság fogalmának meghatározása során - szakítva a Ket. . taxatív, szervezettípusokra építő meghatározásával - ... nem részletezi, hogy a kifejezetten közigazgatási hatósági feladatok ellátására létrehozott hatósági szerveken kívül a jogalkotó milyen szervezetet és milyen

feltételekkel ruházhat fel hatósági hatáskörrel. Ezt a törvény a mindenkori közigazgatás-politika feladatává és felelősségévé teszi, egyedi mérlegelést téve lehetővé a jogalkotónak, és nem állít tételes jogi korlátokat, feltételeket az ésszerű hatáskör-telepítés elé.Minderre tekintettel a törvény sem a hatóság, sem a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság, sem pedig a felügyeleti szervre vonatkozóan nem tartalmaz mögöttes kijelölést. ..." Ez a megoldás azonban cseppet sem kedvező annak, aki el akar intézni valamilyen ügyet. Minden esetben tisztázni kell a döntéshozatalra feljogosított szervet, személyt.

Az ügyfél

Az ügyfél fogalma

Az ügyfél a hatósági eljárás másik nélkülözhetetlen szereplője. A hatóság ügyfél hiányában nem folytat eljárást, hiszen nincs elintézésre váró ügy. Ügyféli helyzetbe az kerülhet, akinek jogszerző képessége van, illetőleg az, akinek a terhére kötelezettséget lehet megállapítani. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény szerint ügyfél az a természetes személy, illetve az a jogi személy, egyéb szervezet, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz, vagy akit hatósági ellenőrzés alá vontak. Vagyis az emberen kívül ügyfél lehet minden olyan szervezet, amelyet az állam létező szervezetnek elismer. Az állami elismerés formája lehet jogszabály, lehet közhiteles nyilvántartásba vétel. Érdekes, hogy a hatósági ellenőrzés nem hatósági ügy, mégis az érintett az ügyfél. Az embernek a fogantatás pillanatától kezdődően lehetnek jogai és kötelezettségei, tehát lehet ügyfél. Mindenki másnak igazolnia kell jogszerző képességét. Lényegében

A törvényi indoklásban leírtakkal ellentétben az ügyfél fogalmának átalakítása nem könnyíti meg a hatóságok jogalkalmazói tevékenységét és bizonytalan, kiszolgáltatott helyzetbe hozza az eljárásban érdekeltet. Az indoklás a következőket mondja: „A törvény lényegesen leegyszerűsíti az ügyfél mibenlétére vonatkozó szabályokat a Ket-hez képest. A klasszikus ügyfélfogalom („az a természetes vagy jogi személy, akinek vagy amelynek jogát vagy jogos érdekét a hatósági ügy érinti) továbbra is fennmarad. A jogos érdek tekintetében - elsősorban jogalkalmazási okokból - egyértelművé teszi, hogy kizárólag az üggyel kapcsolatos közvetlen érintettség jöhet tekintetbe az ügyféli minőség szempontjából.” Valójában a „jogos érdekét érinti” helyett beemelt „jogos érdekét közvetlenül érinti” követelmény bizonyítási kötelezettséget hárít az elé, aki részt szeretne venni egy engedélyezési eljárásban. Ugyanakkor mérlegelési lehetőséget biztosít a hatóságnak annak eldöntéséhez, fennáll-e a "közvetlen az érintettség", vagy csak "távoli" az érintettség. [Ákr. 10. §]

Az eljárási képesség

Az ügyfélképesség nem azonos az eljárási képességgel. Természetes személyek esetében vannak, akik koruknál, állapotuknál fogva nem tudják személyesen gyakorolni az ügyféli minőségből eredő jogosítványokat, illetve teljesíteni a kötelezettségeket.

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény szerint a természetes személy akkor rendelkezik eljárási képességgel, ha az ügy tárgyára tekintettel cselekvőképesnek minősül. Az eljárási képesség ily módon történő megfogalmazása hátrányos az érintettre nézve. A cselekvőképes fogalma tisztázott a polgári törvénykönyvben. Minden ember cselekvőképes, akinek cselekvőképességét a polgári törvénykönyv vagy a bíróság gondnokság alá helyezést elrendelő ítélete nem korlátozza. Az a nagykorú, aki betöltötte a tizennyolcadik életévét, cselekvőképes. Természetesen a polgári jogi értelemben

megfogalmazott cselekvőképesség és a hatósági eljárásokra vonatkozó cselekvőképesség nem kell, hogy egybeessen. Annál, aki a polgári jog szabályai alapján cselekvőképes, semmi nem indokolja, hogy ne rendelkezék eljárási képességgel a hatósági eljárásokban, amennyiben megilleti az ügyféli jogállás.

Az ügy tárgyához viszonyított cselekvőképesség a hatóság részére teljes körű mérlegelési lehetőséget biztosít. A törvény szövegéből arra lehet következtetni, hogy a hatóság minden ügyben mérlegelheti az ügyfél eljárási képességét, korától függetlenül. [Ptk. 2:8. §, Ákr. 12. §]

A közigazgatási hatósági eljárás világosan fogalmazott: „A természetes személy ügyfélnek akkor van eljárási képessége, ha cselekvőképesnek minősül. Jogszabályban meghatározott esetben a korlátozott cselekvőképességgel rendelkező személyt is megilleti az eljárási képesség.” [Ket. 16. § (7) bek.]

A képviselet joga

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényben nem rendezett annak a személynek a képviselete, aki koránál fogva nem rendelkezik eljárási képességgel. Nem derül ki a törvény szövegéből, hogy a törvényes képviselő a szülői felügyelet jogából eredően jogosult, illetve köteles eljárni a kiskorú helyett és érdekében. „Ha törvény nem írja elő az ügyfél személyes eljárását, helyette törvényes képviselője, vagy az általa, illetve törvényes képviselője által meghatalmazott személy ... is eljárhat.” [Ákr. 13. §]

A közigazgatási hatósági eljárás világosan fogalmazott: „Az eljáró hatóságnak hivatalból kell vizsgálnia az ügyfél eljárási képességének meglétét. Szükség esetén az ügyfél helyett törvényes képviselőjét vonja be az eljárásba, illetve ügygondnok kirendelését kéri.” [Ket. 16. § (7) bek.]

A kiskorú nem adhat meghatalmazást. Így kérdéses, hogy a szülő, a gyám eljárási jogosultsága min alapul. A Polgári Törvénykönyv „segíthet”: a szülői felügyeletet gyakorló szülők joga és kötelezettsége, hogy gyermeküket személyi és vagyoni ügyeiben képviseljék. [Ptk.: 4:161. §]

A kérelem

A kérelem benyújtása

Ahhoz, hogy megszülessen a hatóság döntése, meg kell indítani az eljárást. Az eljárás megindítására erre irányuló kérelem, vagy a hatóság saját döntése alapján hivatalból kerülhet sor. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény szerint a kérelem az az ügyféli nyilatkozat, amellyel a hatósági eljárás lefolytatását, illetve a hatóság döntését kéri jogának vagy jogos érdekének érvényesítése érdekében. Minden olyan kérdésben benyújtható a kérelem, amelyben a döntés meghozatalára lehetőség van, amely beletartozik az „ügy” fogalma alá. Így a kérelem irányulhat jogvita eldöntésére, igazolás kiadására. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény szerint - ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik - a kérelmet a hatósághoz írásban vagy személyesen lehet előterjeszteni. Ez a törvényi megfogalmazás nem utal a kérelem szóban történő előterjesztésének lehetőségére. Igaz, a személyes előterjesztésbe bele lehet érteni ezt a formát is. Az eljárási cselekményeket meghatározó rendelkezések pedig világossá teszik a szóbeli kérelem létezését. A szóbeli

kérelemről - ha azt nyomban nem teljesítik - jegyzőkönyvet kell készíteni. Adott ügyekre nézve a felsorolt jogszabályok speciális rendelkezéseket állapíthatnak meg. A kérelem az illetékes hatóságnál vagy - ha azt törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki - a kormányablaknál terjeszthető elő. Az eljárás a kérelemnek az eljáró hatósághoz történő megérkezését követő napon indul. Az ügyfél kérelmével a tárgyában hozott döntés véglegessé válásáig rendelkezhet. Tartalmában ezek a rendelkezések nem változtatnak az eddigi gyakorlaton. [Ákr. 35.§, 37.§, 78. § (1) bek. §]

A kérelem tartalma

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény szerint a kérelemnek tartalmaznia kell ügyfél és képviselője azonosításához szükséges adatokat és elérhetőségét. Jogszabály további követelményeket állapíthat meg a kérelem tartalmára nézve. A törvényszöveg - a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvénnyel ellentétben - nem írja elő, hogy a kérelem tartalmazza a hatóság döntésére vonatkozó kifejezett kérelmet. Ez látszólag könnyíti az ügyfél dolgát, de okozhat problémát, mivel a kérelmet tartalma szerint kell elbírálni akkor is, ha az nem egyezik az ügyfél által használt elnevezéssel. Konkrét kérelem hiányában olyan döntés is születhet, amelyet az ügyfél nem szeretett volna. Nem kérhető az ügyféltől szakhatósági állásfoglalás vagy előzetes szakhatósági állásfoglalás csatolása, és az ügyfél azonosításához szükséges adatok kivételével olyan adat, amely nyilvános, vagy amelyet jogszabállyal rendszeresített közhiteles nyilvántartásnak tartalmaznia kell. [Ákr. 36 §]

Az eljárások

Az eljárás fajtái

A kérelem automatikus döntéshozatali eljárásban, sommás vagy teljes eljárásban bírálható el. Ha törvény eltérően nem rendelkezik, az ügyintézési határidő az eljárás megindulásának napján kezdődik. Az ügyintézési határidő automatikus döntéshozatal esetén huszonnégy óra, sommás eljárásban nyolc nap, teljes eljárásban hatvan nap.

A közigazgatási hatósági eljárásról szóló törvény nem alkalmazza az elsőfokú eljárás és a másodfokú eljárás fogalmakat. Az indokolásban megtalálható a másodfokú eljárás fogalom, de magában a törvényszövegben nem. A fellebbezés különös szabályai utalnak arra, hogy a jogorvoslati eljárásban milyen speciális rendelkezéseket kell alkalmazni. Így a különböző eljárési típusok a fellebbezés elbírálása során is megtalálhatóak. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény új megoldásként vezeti be a hatósági eljárások különböző típusát. Ez a megoldás lehetővé teszi a gyors ügyintézés megkövetelését a hatóságtól. Nincs egységes ügyintézési határidő. A közigazgatási hatósági eljárásban ez jellemzően huszonnégy munkanap, amely meghosszabbítható. [Ákr. 39. §, 50. §; Ket. 22. §]

Az automatikus döntéshozatal

Az automatikus döntéshozatalnak szigorú feltételei vannak, amelyeknek együttesen fenn kell állniuk. Mindenek előtt az szükséges, hogy adott ügyben törvény vagy kormányrendelet megengedje az ügy ilyen módon való elintézését. Ilyen felhatalmazás esetén a hatóság ebben az eljárési formában akkor hozhat döntést, ha a kérelem benyújtásakor a hatóság részére minden adat rendelkezésére áll, és a döntés meghozatala mérlegelést nem igényel, továbbá nincs ellenérdekű ügyfél. [Ákr. 40. §]

A sommás eljárás

A sommás eljárásban való döntéshozatalt törvény kizárhatja. Ilyen kizáró rendelkezés hiányában, akkor lehet ezt az eljárási rendet alkalmazni, ha a kérelmet és mellékleteit hiánytalanul nyújtották be, és a hatóság rendelkezésére álló adatok alapján a tényállás tisztázott, valamint nincs ellenérdekű ügyfél. A hatóság sommás eljárásban a döntését azonnal, de legfeljebb nyolc napon belül meghozza. [Ákr. 41. §]

A teljes eljárás

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény nem értelmezi a teljes eljárás fogalmát. Teljes eljárás alatt azt lehet érteni, amikor a döntéshozatalhoz bizonyítási eljárásra van szükség, vagyis tisztázni kell a tényállást. Erre utal az a rendelkezés, miszerint ha az ügyfél erre irányuló felhívás nélkül terjeszt elő új bizonyítékot, vagy tesz bizonyítási indítványt, ezt a hatóság az ügy teljes eljárásban való lefolytatása iránti kérelemnek tekinti, és a kérelmet teljes eljárásban bírálja el. Ellenérdekű felek esetén is teljes eljárásban kell meghozni a döntést. Az automatikus döntéshozatali eljárásban és a sommás eljárásban hozott döntés közlését követő öt napon belül az ügyfél kérheti, hogy a hatóság a kérelmét ismételten, teljes eljárásban bírálja el. Az ügyintézési határidő teljes eljárásban hatvan nap. [Ákr. 42. §, 50. §]

A függő hatályú döntés

A hatóságnak akkor is döntést kell hoznia nyolc napon belül, ha az ügyet teljes eljárás keretében bírálja el. Ez a döntés azonban nem végleges, hanem úgynevezett függő hatályú döntés. A függő hatályú döntés meghozatala nem egyszerű dolog, mivel a hatóságnak többek között rendelkeznie kell arról, hogy a kérelmezett jog gyakorlása az ügyfelet megilleti. Nem kell függő hatályú döntést hozni az olyan eljárásokban, amelyekben a hatóság mérlegelés alapján vagy a tényállás tisztázásától függően összeget határoz meg. Nincs utalás arra, hogy mi a helyzet azokban az ügyekben, amelyekben bizonyítási eljárást, tárgyalást, szemlést stb. kell tartani. Ilyenkor nincsenek meg a szükséges információk még egy ideiglenes döntéshez sem, a bizonyítási eljárás lefolytatásához azonban nincs idő, mivel a függő hatályú döntés meghozatala kötelező. Feltehetően számos ügycsoportban élnek majd a lehetőséggel. Törvény adott ügyben kizárhatja a függő hatályú döntéshozatalra vonatkozó rendelkezéseket. Igaz, a függő hatályú döntéshez csak akkor kapcsolódik joghatás, ha az ügyintézési határidő elteltével a hatóság az ügy érdemében nem dönt, vagy az eljárást nem szünteti meg. Jól érzékelhetően nem zárható ki, hogy a függő hatályú döntés és az ezt követően meghozott döntés nem ugyanazzal a tartalommal születik meg. A gyakorlatban derül majd ki, milyen következményekkel jár a jogorvoslati eljárásban, ha a hatóság a függő hatályú döntéssel ellentétes érdemi döntést hoz. [Ákr. 43.]

A függő hatályú döntést a közigazgatási bürokrácia elleni küzdelem jegyében vezették be 2015-ben a közigazgatási hatósági eljárásról szóló törvény rendelkezései közé. Ez az intézkedés azonban nem tűnik ésszerűnek, hiszen az automatikus eljárásban és a sommás eljárásban el kell intézni azokat az ügyeket, amelyeknél a döntéshozatalhoz szükséges információk rendelkezésre állnak. Ha erre nincs lehetőség, akkor az ideiglenes intézkedés csak bizonytalanságot eredményez. Miután nincs lehetőség az azonnali vagy a sommás eljárás lefolytatására, teljes eljárás keretében kell az ügyintézését megszervezni. A korábbi szabályozás alapján az eljárás gondos megtervezésével kellett az ügyintézési határidőn belül határozatot hozni. Erre az új szabályok alapján nincs lehetőség. A hatóság szükség esetén szakhatóságot keres meg, illetve a tényállás tisztázásához szükséges előre látható eljárási

cselekményekről dönt, hiánypótlásra hív fel, továbbá tájékoztatást ad a határidő túllépésének jogkövetkezményeiről. Ezek a cselekmények azonban nem férnek bele a függő hatályú döntés meghozatalához rendelkezésre álló nyolc napba. Az eljárás felfüggesztésére vonatkozó rendelkezések „megengedhetnék” az eljárás megszakítását, azonban a tényállás tisztázása érdekében nincs helye a felfüggesztésnek. A hatóság csak akkor függeszti fel az eljárást, ha az előkérdés bíróság hatáskörébe tartozik, vagy az ügyben külföldi szervet kell megkeresni. Törvény lehetővé teheti az eljárás felfüggesztését, ha az előkérdés más szerv hatáskörébe tartozik, vagy ugyanannak a hatóságnak az adott ügygel szorosan összefüggő más hatósági döntése nélkül megalapozottan nem dönthető el. A függő hatályú döntés kényszere azzal a következménnyel járhat, hogy a hatóság érdemi döntést hoz nyolc napon belül, amelyben elutasítja a kérelemben foglaltakat akkor is, ha kellő bizonyítási eljárás után a kérelemnek helyt adna. [Ákr. 43. §, 48. §, 80. §]

A hatóság döntésének véglegessége

A hatóság az ügy érdemében határozatot hoz. A hatóság döntése akkor válik véglegessé, ha azt már nem változtathatja meg. A jogerős döntés ismert fogalom volt. Ha a döntés jogerős, akkor az abban foglaltakat végre kell hajtani. A jogerős döntés helyébe a végleges döntés fogalom lép. A véglegesség a döntés közzétételével áll be, amennyiben adott ügyben nincs helye a fellebbezésnek. Miután az általános közigazgatási rendtartás kivételes esetekben engedi meg a fellebbezést, a határozatok jelentős számban a közzétételével véglegessé válnak. Ha adott ügytípusban törvény megengedi a fellebbezést, a hatóság döntése akkor válik véglegessé, ha a fellebbezési határidőn belül nem nyújtanak be fellebbezést ellene. Véglegessé válik a határozat akkor is, ha a fellebbezésről lemondanak, vagy a fellebbezést visszavonják. Végleges az a határozat is, amelyben a másodfokú hatóság az elsőfokú hatóság döntését érdemben elbírálja. [Ákr. 82. §, 119. §]

A hatósági ellenőrzés

A hatóság ellenőrzi a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, valamint a végrehajtható döntésben foglaltak teljesítését. A hatósági ellenőrzés hivatalból indul meg. Hatósági ellenőrzést az ügyfél is kérhet, kivéve, ha a kérelem benyújtásának időpontjában a hatóság előtt az adott kérdésben hatósági ellenőrzés vagy hatósági eljárás folyik, illetve az ügyfélnél egyébként folyamatosan lát el ellenőrzési feladatot. Törvény kizárhatja, hogy valamely ügyben kérelem alapján induljon hatósági ellenőrzés. Nem indulhat kérelem alapján hatósági ellenőrzés abban az esetben, ha a hatóság ugyanazon ügyfél kérelmére - az újabb kérelem benyújtását megelőző egy éven belül - lefolytatott ellenőrzése során jogsértést nem tárt fel. E korlátozást nem kell alkalmazni. Ha a kérelem benyújtására az ellenőrzés lefolytatását követően felmerült ok vagy körülmény miatt kerül sor.

Ha a hatóság a hatósági ellenőrzés során jogsértést tapasztal, megindítja az eljárást, vagy ha a feltárt jogsértés miatt az eljárás más szerv illetékességébe tartozik, annak eljárását kezdeményezi. Ha a hatóság az ügyfél kérelmére lefolytatott hatósági ellenőrzés során jogsértést nem tapasztal, ennek tényéről hatósági bizonyítványt állít ki. A hivatalból folytatott hatósági ellenőrzés eredményéről a hatóság az ügyfél kérelmére állít ki hatósági bizonyítványt. [Ákr. 98-102. §]

A hatósági ellenőrzés sajátos hatósági tevékenység, mivel nem minősül hatósági ügynek. Az ellenőrzés alapján indulhat meg maga a hatósági eljárás, így az ellenőrzés lényegében egy megelőző cselekménysorozat. Lényeges, hogy a hatósági ellenőrzés során is a hatósági

eljárás szabályait kell alkalmazni, kivéve, ha a hatósági ellenőrzés speciális szabályai eltérően rendelkeznek. A teljesség igénye nélkül, alkalmazni kell: az alapelveket, az ügyfél értesítésére, a szemle, az eljárási cselekmények dokumentálására vonatkozó rendelkezéseket.

A hatósági ellenőrzés önálló közigazgatási tevékenységfajtvává vált, mivel az ellenőrzés eredményeként megállapított jogsértés tárgyában a jogkövetkezmény-alkalmazására nem kerül sor. Jogsértés megállapítása esetén a hatósági ellenőrzést egy másik hatósági vagy más eljárás követi. Jogsértés hiányában - ennek megállapításával - az eljárás lezárul.

A hatósági ellenőrzés nem formalizált hatósági határozattal zárul, hanem a jogsértés vagy annak hiányával összefüggő ténymegállapítással, illetve esetleg eljárás-kezdeménnyel más szervnél.

A törvény nem tartalmazza sem az ellenőrzési tervre és jelentésre, sem az ellenőrzés eszközeire vonatkozó rendelkezéseket, mivel azok ügyviteli, illetve hatósági tevékenységszervezési jellegű szabályok, nem pedig általános eljárásjogi rendelkezések. Az ezekre vonatkozó követelményeket ágazati joganyag - kiegészítő szabályként - továbbra is tartalmazhatja.

A törvény nem határozza meg a folyamatos ellenőrzési feladat fogalmát sem. Ezt is a kiegészítő szabályok határozhatják meg.

A jogorvoslat joga

A jogorvoslat lehetősége

Köznapi értelemben a jogorvoslat joga azt jelenti, hogy a hatóság döntése ellen „védelmet” lehet kérni egy másik, arra feljogosított szervezettől. A tisztességes eljáráshoz való alkotmányos jog része, hogy az érintettnek lehetősége van egy másik eljárásban, egy másik döntéshozó előtt vitatni a vele szemben megszületett hatósági döntésben foglaltakat. A jogorvoslati kérelem elbírálásának több ismert útja lehet: a döntéshozó felettese az adott szervezeten belül, a döntéshozó felettes szerve a közigazgatáson belül, egy másik elbírálásra jogosított külső szervezet, jellemzően a bíróság.

A hatóság az ügy érdemi elbírálásakor döntését határozatba foglalja, amely ellen önálló jogorvoslatnak van helye. Amennyiben a hatóság nem az ügy érdemében dönt, végzést hoz. A végzés ellen önálló jogorvoslatnak akkor van helye, ha azt törvény megengedi. Törvény megengedő rendelkezésének hiányában a végzés elleni jogorvoslatot a határozat ellen benyújtott jogorvoslati kérelemben lehet benyújtani. Így például az eljárás megszüntetésekor, az eljárást megszüntető végzés ellen jogorvoslattal lehet élni, és az igénybe vett jogorvoslat keretében lehet egy másik végzés ellen is jogorvoslattal élni.

A jogorvoslat fajtái

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény alapján a jogorvoslati eljárás indulhat kérelemre, és indulhat hivatalból.

A kérelemre induló jogorvoslat lehet: közigazgatási per vagy fellebbezési eljárás.

A hivatalból induló jogorvoslati eljárás lehet: a döntés módosítása vagy visszavonása a hatóság saját hatáskörében, továbbá felügyeleti eljárás, valamint az ügyészségi törvény szerinti ügyési felhívás és az ügyési fellépés nyomán indított eljárás. [Ákr. 111-113. §]

A „kieső” eljárások

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvényben meglévő eljárások közül az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény nem tartalmazza az újrafelvételi eljárást és az alkotmánybírói határozat alapján induló eljárást.

Az ügyfél a jogerős határozattal lezárt ügyben, ha a határozat jogerőre emelkedését követően jutott tudomására a határozat meghozatala előtt már meglévő, az eljárásban még el nem bírált és az ügy elbírálása szempontjából lényeges tény, adat vagy más bizonyíték, a tudomásszerzéstől számított tizenöt napon belül újrafelvételi kérelmet nyújthatott be, amennyiben az számára kedvezőbb határozatot eredményezett volna. [Ket. 112. §]

Abban az esetben, ha Alkotmánybírói határozat az alkotmányellenessé nyilvánított jogszabálynak az egyedi ügyben történő alkalmazhatósága visszamenőleges kizárásával adott helyt alkotmányjogi panasznak, és az ügyben bírósági felülvizsgálatra nem került sor, a jogerős határozatot hozó szerv felügyeleti szerve a határozatot megváltoztatja, illetve megsemmisíti és szükség esetén az ügyben eljáró hatóságot új eljárásra utasítja. [Ket. 2011. XII. 31-ig hatályos rendelkezése]

A rendes és a kivételes jogorvoslat lehetősége

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény sajátossága, hogy a fellebbezés joga nem tartozik a rendes jogorvoslatok közé. Lényegében kivételes jogorvoslati formává vált, mivel az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény a közigazgatási bírósági pert tekinti elsődleges jogorvoslati lehetőségnek.

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye 13. Cikkében foglaltak szerint „Bárkinek, akinek a jelen Egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje az esetben is, ha e jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg.” Az Egyezmény szövege a „hatóság” előtti orvoslásról rendelkezik, szemben az egyezmény 6. Cikkével, amelyik a tisztességes tárgyaláshoz való jog garanciájaként a bírósági eljárást rögzíti: „Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően.” Különbséget tesz az Egyezmény hatóság és bíróság között. Ezért kérdéses, hogy az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényben található megoldás összhangban áll-e az Egyezmény rendelkezéseivel?

Az általános közigazgatási rendtartásról törvény 111-113. §-aihoz fűzött indokolás szerint igen: „Hangsúlyozandó ugyanakkor az Egyezmény 13. cikke nem a jogorvoslat egy bizonyos formájához való jogot biztosítja. Az Egyezmény értelmében a hazai hatóság előtti jogorvoslatot szükséges biztosítani, azonban ebből éppúgy nem következik sem a közigazgatási szervezeten belüli jogorvoslat fenntartásának kötelezettsége, ahogyan a minden döntéssel szembeni közigazgatási bírói fórum igénybevételének lehetősége sem. A lényeg ugyanis az érdemi felülvizsgálati jogkör, és nem a hatáskörrel rendelkező szerv közigazgatási,

vagy éppen a szervezet bírói volta....A törvény új szabályozás kialakításakor a legújabb európai tendenciákhoz hasonlóan a jogállamiság elvének inkább megfelelő közigazgatási szervezeten kívüli eljárási típust, a közigazgatási pert tartja követendőnek a közigazgatási szervezeten belüli jogorvoslat, a fellebbezés általános jogorvoslati eszköz szerepe helyett.Mindezekre figyelemmel a jogorvoslati alapmodell három elemből áll:

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

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

Nem vitatható, az Alkotmánybíróság több határozatában ekként foglalt állást: a jogorvoslathoz való alapjog biztosítását jelenti, ha az eljárásban a törvény garantálja az érintett számára, hogy ügyét, jogsérelmét végső soron az alapügyben eljáró szervtől különböző szerv bírálja el. Új helyzetet teremtett azonban az a megoldás, amelyik a fellebbezés lehetőségét kivételes jogorvoslati formaként határozza meg. A bírói út igénybevétele olyan ismerteket igényel, amelyekkel az átlagember nem rendelkezik. A fellebbezés benyújtása viszont nem jelenthetett gondot az átlagos ismeretekkel rendelkezők részére sem. Lényeges különbség az is, hogy amíg a fellebbezés megakadályozza a hatósági döntés végrehajtását, addig a keresetnek nincs halasztó hatálya. Erre irányuló kérelem alapján a bíróság rendelheti el a végrehajthatóság felfüggesztését, a halasztó hatályt.

A közigazgatási per

Az ügyfél kezdeményezésére induló per

A határozat és az önálló fellebbezéssel megtámadható végzések ellen - amennyiben a döntés véglegessé vált - közigazgatási pert indíthat az ügyfél. A fellebbezéssel megtámadható döntés ellen közigazgatási per akkor indítható, ha a jogosultak bármelyike fellebbezett és a fellebbezést elbírálták. [Ákr. 114. § (1) bek.]

Az ügyfél akaratán kívül induló per

Ha a jogsértés megszüntetésére felszólító ügyészi felhívásban megállapított határidő eredménytelenül telt el, az ügyész közigazgatási pert indíthat a hatóság véglegessé vált döntése ellen, vagy a hatóság eljárási kötelezettségének elmulasztása esetén a hatóság eljárásra kötelezése iránt. [Ákr. 114. § (2) bek.]

Intézkedés lehetősége keresetlevél alapján

Nem feltétlenül indul közigazgatási per a keresetlevél alapján. Ha a keresetlevél alapján a hatóság megállapítja, hogy döntése jogszabályt sért, azt módosítja vagy visszavonja. A törvényszöveg megfogalmazása alapján ilyen esetben a hatóság köteles a jogszabálysértést megszüntetni. Az új határozat ellen ismét mód van a bírósághoz fordulni.

Ha a határozat jogszerű, azonban a keresetlevélben foglaltakkal a hatóság egyetért - feltéve, hogy az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél - a nem jogszabálysértő döntését is visszavonhatja, illetve a keresetlevélben foglaltaknak megfelelően módosíthatja.

A döntést visszavonni, módosítani egy ízben lehet. Ez az eljárás mintegy „pótolja” a fellebbezést. Nem kell a bírósági eljárás befejezésére várni. [Ákr. 115. §]

A fellebbezés

A fellebbezési jog gyakorlásának feltételei

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény rendelkezései alapján az ügyfél vagy akire nézve az elsőfokú döntés rendelkezést tartalmaz - ha a feltételek lehetővé teszik - élhet a fellebbezés jogával. Ez a rendelkezés meglehetősen ellentmondásos az ügyfél fogalmára tekintettel. Elvileg nem születhet olyan döntés, amelyik az eljárásban részt nem vevőre állapít meg bármilyen rendelkezést. Miután az lehet csak ügyfél, akinek a jogát, jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, előfordulhat, hogy ügyféli minőségben az eljárásban részt nem vevőt érintő döntés születik. Fellebbezni csak akkor lehet, ha azt törvény kifejezetten megengedi. Ezáltal válik a fellebbezés különleges jogorvoslati eljárássá. Adott ügycsoport tekintetében bármelyik törvény tartalmazhat fellebbezésre jogosító felhatalmazó rendelkezést. Törvényi rendelkezés hiányában azonban a fellebbezés jogát nem lehet gyakorolni. [Ákr. 116. § (1) bek.]

A fellebbezési jog átalakulása

Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény rendelkezései alapján a fellebbezés joga az ügyek túlnyomó többségében megillette az ügyfelet. Az ügyfél az ügy érdemében hozott első fokú határozat ellen fellebbezhet. A fellebbezés joga megilleti azt is, akire a határozat rendelkezést tartalmaz. Nincs helye fellebbezésnek, ha első fokon a Kormány vagy a Kormány tagja járt el, vagy ha az ügyben a jogszabály a fellebbezést azért zárja ki, mert a határozat megváltoztatását vagy megsemmisítését a bíróságtól lehet kérni. [Áe. 62. § (1) bek., 64.]

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény eredeti szövege a fellebbezés jogát széles körben biztosítja, szinte minden korlátozás nélkül: „Az ügyfél az elsőfokú határozat ellen fellebbezhet. A fellebbezési jog nincs meghatározott jogcímmel kötve, fellebbezni bármely okból lehet, amelyre tekintettel az érintett a döntést sérelmesnek tartja.” Indokolási kötelezettséget ez a törvény nem tartalmaz. A 2010-es kormányváltás után fokozatosan változnak a szabályok: 2016. I. 1-től a Ket. hatályos szövege a következő: „Az ügyfél az elsőfokú határozat ellen fellebbezhet.” Elmaradt a második mondata a bekezdésnek, s belép egy új bekezdés: „A fellebbezésben nem lehet olyan új tényre hivatkozni, amelyről az ügyfélnek a döntés meghozatala előtt tudomása volt. A fellebbezést indokolni kell.” A módosító szöveg előkészítette azokat a változásokat, amelyek az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényben megjelennek. [Ket. 98. § (1) bek., (1a) bek.]

Az Ákr. alapján megtámadható határozatok

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény meghatározott körben biztosítja a fellebbezés jogát. Ezt a jogot azonban a határozatot hozó szerv megjelölésével, s nem konkrét ügyek megjelölése szerint biztosítja. Fellebbezésnek van helye, ha a határozatot a járási (kerületi) hivatal vezetője vagy - a képviselő testület kivételével - helyi önkormányzat szerve vagy a rendvédelmi szerv helyi szerve hozta. [Ákr. 116. § (4) bek.]

A képviselő testület szervei: a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a képviselőtestület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal, a jegyző, továbbá a társulás. [2011. évi CLXXXIX. tv. 41. § (2) bek.]

Az ismertetett megoldás megnyugtató lenne, hiszen az ügyek jelentős részét intézi a járási (kerületi) hivatal és a jegyző. Hiába a törvényi „engedély”, a fellebbezési jog ugyanis csak akkor gyakorolható, ha kijelölték azt a másodfokú hatóságot, amelyik elbírálja a fellebbezést. Nincs fellebbezési jog a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűvé nyilvánított ügyekben sem, hiába a járási (kerületi) hivatal járt el első fokon. [Ákr. 116. § (1) és (4) bek.]

Lényegében minden ügycsoportnál vizsgálni kell, hogy a fellebbezési jog gyakorlásának a feltételei fennállnak-e. Vizsgálni kell, hogy konkrét ügycsoportnál ad-e törvény lehetőséget a fellebbezésre. Abban az esetben, ha igen, akkor még a másodfokon eljáró hatóság kijelölését is meg kell keresni. Amennyiben nincs kijelölve másodfokú hatóság, akkor nincs lehetőség fellebbezésre, akkor sem, ha a határozatot például a járási hivatal hozta meg. A járási (kerületi) és a jegyzői döntéseknél a másodfokon eljáró hatóság kijelölése is megtörtént. A fővárosi és megyei kormányhivatal jogosult a fellebbezés elbírálására és a felügyeleti szerve ruházott jogkörök gyakorlására, ha az elsőfokú hatóság a járási (fővárosi kerületi) hivatal vagy a helyi önkormányzat államigazgatási hatáskörben eljáró jegyzője, főjegyzője. Még sincs minden rendezve törvény vagy kormányrendelet ugyanis más hatóságot is kijelölhet a fellebbezés elbírálására és a felügyeleti jogkör gyakorlására. Sőt, törvény rendelkezhet úgy is, hogy nincs kijelölt másodfokú hatóság. [2010. évi CXXVI. törvény 16/A. §]

A Kormány a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvényben felhatalmazást kapott arra, hogy megállapítsa a nemzetgazdasági szempontból kiemelkedő jelentőségű ügyeket. Ezekben az ügyekben pedig akkor sincs helye fellebbezésnek, ha a konkrét hatósági döntéssel szemben egyébként biztosított a fellebbezés joga.

A fellebbezési lehetőség kizárása

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény szerint nincs helye fellebbezésnek, ha az elsőfokú döntést - a központi hivatal kivételével - központi államigazgatási szerv vezetője hozza. [Ákr. 116. § (4) bek. bek.]

A központi államigazgatási szervek a következők: a kormány, a kormánybizottság, a miniszterelnökség, a minisztérium, az autonóm államigazgatási szerv, a kormányhivatal, a központi hivatal, a rendvédelmi szerv és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, az önálló szabályozó szervek. A központi államigazgatási szervek - ha törvény eltérően nem rendelkezik - egyszemélyi vezetés alatt állnak. Ha jogszabály a központi államigazgatási

szervnek címez hatáskört, azt a szerv vezetője gyakorolja. Ez ellen pedig nincs helye fellebbezésnek.

Az autonóm államigazgatási szervek közé tartozik a Közbeszerzési Hatóság, az Egyenlő Bánásmód Hatóság, a Gazdasági Versenyhivatal, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság.

A kormányhivatalok közé tartozik: a Központi Statisztikai Hivatal, az Országos Atomenergia Hivatal, a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal.

A rendvédelmi szervek közé tartozik: a rendőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok.

Az önálló szabályozó szervek közé tartozik: a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal. [2010. XLIII. tv. 1. §, 5. §]

Az egyre bővülő kör

Azoknak a szervezeteknek a köre, amelyek vezetői által hozott döntés esetében nem lehetett fellebbezéssel élni, állandóan bővült.

Az államigazgatási eljárás általános szabályairól törvény rendelkezései szerint nincs helye fellebbezésnek, ha első fokon a Kormány vagy a Kormány tagja járt el, [Áe. 64. §]

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól törvény eredeti rendelkezései szerint nincs helye fellebbezésnek, ha az ügyben törvény az elsőfokú közigazgatási döntés bírósági felülvizsgálatát teszi lehetővé. 2009. X. 1-től a hatályos szöveg a következő: „Nincs helye fellebbezésnek ha az ügyben törvény azt kizárja, ha az első fokú döntést miniszter, autonóm államigazgatási szerv vagy kormányhivatal vezetője hozta, törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában, ha az első fokú döntést központi államigazgatási szerv vezetője hozta. 2017. I. 1-jétől a fellebbezésre nincs lehetőség akkor sem, ha az elsőfokú döntést a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője hozza.” [Ket. 100. § (1) bek.]

A fellebbezés előterjesztése

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény gyökeresen megváltoztatja a fellebbezés benyújtásának tartalmi elemeit. Kétséges, hogy a fellebbezés elkészítésére az ügyfélnek reális lehetősége lesz a jövőben. Fellebbezni csak a megtámadott döntésre vonatkozóan, tartalmilag azzal közvetlenül összefüggő okból, illetve csak a döntésből közvetlenül adódó jog- vagy érdeksélelemre hivatkozva lehet. A fellebbezést indokolni kell. A fellebbezésben csak olyan új tényre lehet hivatkozni, amelyről az elsőfokú eljárásban az ügyfélnek nem volt tudomása, vagy arra önhibáján kívül eső ok miatt nem hivatkozott. [Ákr. 118. § (1)-(2) bek.]

A törvény nem hivatalosan világossá teszi a jogalkotói szándékot. „A fellebbezés szabályai közt fontos újítás, hogy a törvény szakít azzal a „hagyománnyal”, hogy a fellebbezésben korlátlanul hozhatóak fel új tények, és az ügyfélnek semmiféle indokolási kötelezettsége nincs. Az alapelvekből is következően elvárható, hogy az ügyfél legalább

annyiban támassza alá fellebbezési kérelmét, hogy a döntést milyen okból tartja sérelmesnek. A hatóságok számára is fenntarthatatlan az a gyakorlat, hogy az ügyféltől származó - akár egy kockás lapon benyújtott - bármi féle beadványt a döntés elleni fellebbezésnek kell tekinteni.... Ákr. szabályban egyértelműsítésre kerül, hogy csakis abban az esetben nincs helye a fellebbezésben új tényre hivatkozni, ha az ügyfél gondos és együttműködő, jóhiszemű ügyvitel mellett megtehetette volna azt az alap eljárásban is. Azonban például, ha ezt azért nem tette meg, mert nem is értesült az elsőfokú eljárásról, vagy a hatóság téves tájékoztatása alapján nem tette ezt meg, úgy természetesen joga lesz új tényeket is felhozni ügyében. Megjegyzendő, hogy a jogi képviselő nélkül eljáró ügyféltől nem is feltétlenül várható el, hogy tudja, milyen tényeket szükséges felhoznia a tényállás tisztázása érdekében." [Ákr. 118. § (1)-(2) bek.]

A fellebbezési jog alakulása

Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvényben a fellebbezés nincs meghatározott okhoz, indokhoz kötve. Így a fellebbezés benyújtható a határozat jogellenessége, megalapozatlansága, célszerűtlensége miatt, de eljárási szabálytalanság vagy a teljesítési határidő irreális volta okából is. A fellebbezés indokolása sem kötelező, elegendő a tényközlés is, hogy a fellebbező tudatja a hatósággal, magára nézve sérelmesnek tartja a határozatot. [Áe. 62. § (1) bek.]

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény eredeti rendelkezései nem változtatnak a korábbi szabályozás lényegén: a fellebbezési jog nincs meghatározott jogcímhez kötve, fellebbezni bármely okból lehet, amelyre tekintettel az érintett a döntést sérelmesnek tartja, s nincs indokolási kötelezettség. 2016. január 1-jén változnak a szabályok. Ettől az időponttól kezdődően a fellebbezésben nem lehet olyan új tényre hivatkozni, amelyről az ügyfélnek a döntés meghozatala előtt tudomása volt, és a fellebbezést indokolni kellett. [Ket. 98. § (1) bek.]

A fellebbezés „elintézése”

A hatóság a megtámadott döntését visszavonhatja, illetve a fellebbezésnek megfelelően módosítja, kijavíthatja vagy kiegészítheti. Amennyiben erre nem kerül sor, a fellebbezést az ügy összes iratával, a fellebbezési határidő leteltét követően felterjeszti a - jogszabályban kijelölt - másodfokú hatósághoz. A fellebbezést a másodfokú hatóság bírálja el, amely a fellebbezéssel megtámadott döntést és az azt megelőző eljárást megvizsgálja. A másodfokú hatóság eljárása során nincs kötve a fellebbezésben foglaltakhoz. A másodfokú hatóság a döntést helyben hagyja, a fellebbezésben hivatkozott érdeksérelem miatt, vagy jogszabálysértés esetén azt megváltoztatja vagy megsemmisíti. Minden esetben a másodfokú hatóság dönt. A korábbi szabályozástól eltérően nem utasíthatja az elsőfokú hatóságot új eljárásra. [Ákr. 119. § (1)-(3) bek.]

Az eljárás költségei

Illetékfizetési kötelezettség

A közigazgatási hatósági eljárás megindításáért általában illetéket kell fizetni. Az illetékekről szóló törvény határozza meg azokat az eljárásokat, amelyek tárgyuknál fogva illetékmentesek. Az illetékkötelezettség akkor is fennáll, ha a hatóság a kérelemnek részben vagy egészben helyt ad, vagy azt elutasítja, ide nem értve az érdemi vizsgálat nélkül történő elutasítást. Ha

ugyanabban az ügyben kérelemre új eljárás indul, az illetéket ismét meg kell fizetni. Nem kell illetéket fizetni az olyan eljárásért, amelyért díjat kell fizetni. A hatóság annak a természetes személy ügyfélnek, aki kereseti, jövedelmi és vagyoni viszonyai miatt az eljárási költséget vagy egy részét nem képes viselni, jogai érvényesítésének megkönnyítésére, vagy törvényben meghatározott más fontos okból költségmentességet engedélyezhet. [1990. XCIII. tv. 28. §]

Az eljárási költség

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény a korábbi szabályozástól eltérően nem határozza meg az eljárási költség tartalmát. Eljárási költség mindaz a költség, ami az eljárás során felmerül. Felhatalmazza a Kormányt, hogy rendeletben állapítsa meg a költségek körét. Ez a megoldás ellehetlenítheti a hatósági eljárás megindítását, mivel - törvény eltérő rendelkezésének hiányában - az eljárás költségeit az viseli, akinél azok felmerültek. Az eljárás résztvevője viseli a jogellenes magatartásával okozott költségeket. Azon eljárási költséget, amelynek viselésére senki nem kötelezhető, az eljáró hatóság viseli. A jogvita eljárásban a hatóság az eljárási költségek viselésére kötelezi a kérelem elutasítása esetén a kérelmező ügyfelet, a kérelemnek helyt adó döntés esetén az ellenérdekű ügyfelet. Kérelemre indult eljárásban az eljárási költséget - ha jogszabály másként nem rendelkezik - a kérelmező ügyfélnek meg kell előlegezni. Miután bármilyen tétel - munkabér, közüzemi díj - bekerülhet a költségek körébe, nem zárható ki, hogy megfizethetlenné válnak a hatósági eljárások. A természetes személy ügyfélnek a hatóság - kereseti, jövedelmi és vagyoni viszonyai alapján vagy más fontos okból - teljes vagy részleges költségmentességet engedélyezhet. [Ákr. 124-130, §]

Összegzés

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény rendelkezéseinek korántsem teljes körű áttekintése alapján nem túlzás levonni azt a következtetést, hogy az ügyfelek pozíciója a lényegesen rosszabb, mint amilyen a megváltoztatott rendelkezések alapján volt. Ennek elsődleges oka, hogy az új eljárási rendelkezések megértéséhez és alkalmazásához számos további rendelkezés megismerésére és megértésére van szükség. A törvény számos kérdésben bizonytalan helyzetet alakít ki. A jogorvoslat új rendje a korábbiakhoz képest sokkal hátrányosabb az ügyfeleknek. A gyakorlatban sérülhet a tisztességes eljáráshoz való jog.