

Közigazgatási jogérvényesítési és jogvédelmi ismeretek IV. előadás

2019. november 18.

**A különös közigazgatási perek és az egyéb bírósági eljárások.
Az ombudsman típusú kontroll és jogérvényesítés.
Az ügyészség és a közigazgatás törvényességének ellenőrzése.**

Az előadás felépítése

- 1. A különös közigazgatási perek és az egyéb bírósági eljárások** (egyszerűsített per, mulasztási per, marasztalási per, nem közigazgatási szerv ellen indított per, köztestületi felügyeleti per, az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára, valamint a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti eljárások, az új eljárásra kötelező és a mulasztási ítélet teljesítésének kikényszerítése irányuló eljárás);
- 2. Az ombudsman típusú kontroll és jogérvényesítés;**
- 3. Az ügyészség és a közigazgatás törvényességének ellenőrzése.**

I. A különös közigazgatási perek és az egyéb bírósági eljárások

A **Kp. ötödik része** olyan közigazgatási perekre és klasszikus pernek nem tekinthető egyéb közigazgatási bírósági eljárásokra vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz, amelyek jellemzően vagy a per (eljárás) tárgyában, vagy az abban résztvevők személyében, vagy akár a támadott közigazgatási cselekményben (mulasztásban) rejlő valamely sajátosság miatt az általánostól **eltérő szabályozást** igényeltek.

Ezek az alábbiak:

- egyszerűsített per,
- mulasztási per,
- marasztalási per,
- nem közigazgatási szerv ellen indított per,
- köztestületi felügyeleti per,
- az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára, valamint a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti eljárások,
- az új eljárásra kötelező és a mulasztási ítélet teljesítésének kikényszerítése iránnyaló eljárás.

A) Egyszerűsített per

- A pertípus célja a perkoncentráció megvalósítása mellett a jellemzően **egyszerűbb megítélésű ügyek gyors elintézése**. Ez indokolja az általánostól eltérő szabályozást: a **fersesebb határidőket**, a felekkel való **rugalmasabb kapcsolattartás** lehetőségét, főszabályszerűen a **per tárgyaláson kívüli elbírálását** az egyszerűsített ítélet szélesebb körben való alkalmazhatóságát.
- A **jogszabály** egyrészt **konkrétan előírja**, hogy **mely jogvitákat kell egyszerűsített perben elbírálni**, ugyanakkor rugalmasan lehetővé teszi azt is, hogy szükség esetén e jogvitákban a bíróság (ezen ügyekben jellemzően az egyesbíró) áttérjen az általános szabályokra, vagy éppen fordítva.

Eltérő törvényi rendelkezés hiányában az **egyszerűsített per szabályai szerint kell eljárni:**

a)

- a **hatósági igazolvánnyal;**
- a **hatósági bizonyítvánnyal,** valamint
- (az ingatlannyilvántartás kivételével) a **hatósági nyilvántartás** vezetésével kapcsolatos perben;

b) abban a perben, amely kizárólag a **hatósági eljárás egyéb résztvevőjének keresete** alapján indult

(tehát az érintett ügyfél maga a megvalósított közigazgatási cselekményt nem kifogásolta);

c) **járvékos közigazgatási cselekménnyel** kapcsolatos perben;

d) a **gyülekezési joggal** kapcsolatos perben, (a felosztatás kivételével).

- Az említetteken kívül **az általános szabályok szerint intézendő jogvita** is elbíráható egyszerűsített perben, amennyiben a felperes azt a keresetlevélben kéri, és e kérést az alperes a védíratban nem ellenzi. Ebben az esetben a bíróság **végzést** hoz az ügy egyszerűsített perben való elbírálásáról.
- Ezen túlmenően a jogszabály rögzíti, hogy a bíróság az eljárás folyamán **bármikor** elrendeli az egyszerűsített per szabályai szerint elkezdett per általános szabályok szerinti folytatását, ha
 - az a **tisztességes eljárás követelményeinek** biztosítása érdekében szükséges, vagy
 - ha az egyszerűsített perre a **közigazgatási tevékenység téves minősítése** miatt került sor (például nem járulékos cselekmény).

- Az egyszerűsített perben a bíróságnak **a tárgyaláson kívüli elbírálás szabályai** szerint kell eljárnia.
- Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a visszautalás folytán alkalmazandó általános előírások szerint a bíróság a pert tárgyaláson kívül bírálja el, **kivéve**, ha a felek vagy az érdekelt tárgyalás tartását kérték, vagy azt a bíróság szükségesnek tartja.
- A peren kívüli elbírálás során **kizárólag okirati bizonyítás lehetséges**, így ha az egyszerűsített perben az okirati bizonyításon túli bizonyítás szükségessége merül fel, át kell térni az általános szabályok szerinti eljárásra, és a feleket a tárgyalásra meg kell idézni.

- A per gyorsabb elintézése érdekében a bíróság élhet e különleges pertípus esetén biztosított törvényi lehetőségekkel, ha ez az **eljárás koncentrált befejezését és a költségtakarékosságot** elősegíti:
 - az eljárási cselekményekre – a fellebbezés kivételével – törvényben foglaltaktól **eltérő határidőket állapíthat meg,**
 - a szóbeli nyilatkozat helyett a **hangkapcsolatot biztosító elektronikus úton megtett nyilatkozatot is elfogadhatja,**
 - **mellőzheti az előkészítő tanácsülés tartását,**
 - a perbeli cselekményekről **feljegyzést készíthet jegyzőkönyv helyett,**
 - **mellőzheti a jegyzőkönyv vagy feljegyzés kiegészítésére tett kérelemmel kapcsolatban a nyilatkozattételre való felhívást.**

- Az egyszerűsített ítélet lehetősége kizárólag azoknál az egyszerűsített perben elbírált közigazgatási jogvitáknál áll fenn, ahol a **közigazgatási cselekmény tartalmaz megállapított tényállást (tehát mulasztási perben nem!).**
- Az egyszerűsített perben hozott határozatok esetében sajátosan alakul a **rendes perorvoslat** lehetősége:
 - a végzések ellen (az általános tizenöt naptól eltérően) a közléstől számított **nyolc napon belül** van helye,
 - fellebbezésnek, az egyszerűsített perben hozott **ítélet** pedig **nem fellebbezhető.**

B) Mulasztási per

- A mulasztási per elbírálására az **egyszerűsített per szabályai** irányadóak, a mulasztási perre a Kp. vonatkozó fejezetében foglalt eltérésekkel.
- A mulasztási per speciális jellege abban érhető tetten, hogy a **per indító személy** nem a közigazgatási szerv valamely tevőleges, megvalósított közigazgatási cselekményének jogszerűségét kifogásolja, hanem éppen a **közigazgatási szerv jogszabályi kötelezettségének elmulasztását sérelmezi.**
- A mulasztási **per indítására** a jogszabály feljogosítja
 - az ügyfelet, illetve azt,
 - akit az elmulasztott **közigazgatási cselekmény a jogában közvetlenül érinti,**
 - a **törvényességi felügyeletet gyakorló szervet** (a felhívásában megállapított határidő eredménytelen leteltét követően) és az
 - **ügyészséget.**

• Ha a mulasztó szervnek **van jogorvoslati (felügyeleti) szerve**, a mulasztás orvoslását először annak bevonásával kell megkísérelni, ennek esetleges eredménytelensége azonban nem esik a felperes terhére: nincs helye a keresetlevél visszautasításának abból az okból, hogy a jogorvoslati szerv a mulasztás orvoslására jogszabályban meghatározott eljárási kötelezettségének nem tett eleget.

• A keresetlevelet a **bírósághoz kell benyújtani**

– a mulasztás orvoslását szolgáló közigazgatási eljárás eredménytelenségéről való tudomásszerzéstől vagy a jogorvoslati szerv mulasztása esetén az intézkedésére nyitva álló határidő elteltétől számított **kilencven napon belül**, de **legkésőbb** a közigazgatási cselekmény megvalósítására irányadó határidő leteltétől számított **egy éven belül (objektív határidő)**;

– amennyiben a mulasztó szervnek jogorvoslati szerve nincsen, a közigazgatási cselekmény megvalósítására nyitva álló határidő leteltétől számított **egy éven belül**.

- A keresetlevélben a szokásos elemeken túlmenően meg **kell** jelölni
 - a közigazgatási szerv eljárási, határozathozatali vagy feladatellátási kötelezettségét megalapozó **jogszabályokat és körülményeket**;
 - azt, hogy a felperes **mikor, milyen ügyben** fordult a közigazgatási szervhez;
 - a mulasztó **közigazgatási szervnek** azokat az **eljárási cselekményeit**, amelyekre a felperes tudomása szerint sor került;
 - a mulasztás megállapíthatóságának **okait**;
 - a mulasztás orvoslását szolgáló **eljárás kezdeményezésére való utalást** és a **mulasztás orvoslását** szolgáló eljárás azon **eljárási cselekményének megjelölését**, amely a kérelmező tudomására jutott.

- A bíróság akkor **állapítja meg a mulasztást**, ha
 - a **közigazgatási szerv** a közigazgatási cselekmény megvalósítására vonatkozó, jogszabályban meghatározott **kötelezettségének az irányadó elintézési határidőn belül nem tett eleget**;
 - ha a közigazgatási szerv cselekményét **közérdeken alapuló kényszerítő indok szükségessé teszi**, vagy
 - ha a pert a **törvényességi felügyeleti szerv indította**.

- A mulasztási ítélet tipikus **megállapítási ítélet**, a mulasztó szervet maga a jogszabály kötelezi az elmulasztott cselekménynek az irányadó jogszabályi határidőn belül, ennek hiányában **harminc napon** belüli megvalósítására.
- A mulasztási perben hozott ítélet ellen **fellebbezésnek van helye**.
- **Az alperes megtartja a perbeli pozícióját** abban az esetben is, ha az eljárás során a közigazgatási cselekményre vonatkozó hatásköre megszűnik, ebben az esetben az ítélet a mulasztás tényének megállapítására szorítkozhat.
- A bíróság ítéletének érvényesülését szolgálja a **határozat teljesítésének kikényszerítésére irányuló eljárás** is. (ez a későbbiekben kerül ismertetésre)

C) Marasztalási per

- A marasztalási per a felperes konkrét, a **közigazgatási szervnek**
 - valamely **közigazgatási cselekmény megvalósításának megtiltására**, vagy
 - éppen közigazgatási jogviszonyból származó **kötelezettség teljesítésére**,
 - közigazgatási szerződéses jogviszonnyal vagy a – szintén közigazgatási jogvitának minősülő – közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatban okozott **kár megtérítésére kötelezésre** irányuló marasztalási kereseti kérelme alapján indul, amelynek a tartalmára, illetőleg amely jogvitának az elbírálására a Kp. **speciális szabályokat** tartalmaz.

- A **Kp. általános szabályait** a marasztalási perekre vonatkozó fejezet szerinti eltérésekkel kell alkalmazni, illetve a jogszabály által konkrétan megjelölt kérdésekben a **Pp.** szabályai is alkalmazandók.
- A szabályozás bonyolultságát adja, hogy a marasztalási perek speciális szabályai irányadóak – további eltérésekkel – a **Kormánytisztviselői Döntőbizottság határozatát támadó kereseti kérelem elbírálására**, valamint a közigazgatási szerv **közigazgatási szervnek nem minősülő jogalannal szemben közigazgatási jogviszonyból származó igénye** érvényesítésére irányuló eljárásokban is.

- A keresetlevelet a közigazgatási szerződéssel kapcsolatos jogvitában a **bíróságnál kell benyújtani**, ahogyan a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos jogvita esetén is, ha **annak tárgya nem a Közzolgálati Döntőbizottság határozatának jogszerűsége**.
- A **Közzolgálati Döntőbizottság határozatát támadó kereseti kérelem** alapján indult eljárásban alapvetően a **Kp. elsőfokú eljárásra** vonatkozó általános szabályait kell alkalmazni, a marasztalási perekre vonatkozó fejezetben foglalt eltérésekkel.
- Ennek a pernek az előzményei hasonlóságot mutatnak az általános szabályok szerinti közigazgatási perek előzményével, azonban **nem a Közzolgálati Döntőbizottság lesz a per alperese**. Bár az az eljárás látszólag megtámadási keresettel indul, amelyhez igazodva az ügyben hozott ítélet is **megtámadási ítélet lesz**, ugyanakkor a pert a **marasztalási per szabályai szerint kell lefolytatni**.

- A pert az **ellenérdekű féllel** – aki lehet közigazgatási szerv vagy a vele közszolgálati jogviszonyban álló természetes személy – **szemben kell megindítani.**
- A keresetlevelet ez esetben a **Közszolgálati Döntőbizottsághoz kell benyújtani**, amely azt **tizenöt napon belül** továbbítja a bírósághoz az ügy irataival együtt (**védíratot** azonban – miután nem ő az alperes – **nem kell készítenie**).
- A bíróság megvizsgálja a keresetlevelet, és ha az befogadható a keresetlevelet **haladéktalanul közli az alperessel.**
- A fél e speciális perben **nem hivatkozhat olyan tényre, körülményre, bizonyítékra, amely a Közszolgálati Döntőbizottság eljárásnak nem képezte tárgyát, kivéve** akkor, ha azt a Közszolgálati Döntőbizottság hivatkozása ellenére **nem vette figyelembe, azt önhibáján kívül nem ismerte, vagy arra önhibáján kívül nem hivatkozott.**

- A marasztalási pert kezdeményező **keresetlevélben** minden esetben **fel kell tüntetni a pertárgy értékét**, amelyet a **Pp.** szabályai szerint kell meghatározni, ha viszont a per közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos, ezen túlmenően a pertárgyérték meghatározására a Pp. munkaügyi perekre vonatkozó szabályai is alkalmazandók.
- Az alperesnek a keresetlevél benyújtásától (illetve annak vele való közlésétől) **harminc napja** van arra, hogy a **védiratát előterjessze.**
- A marasztalási perben az alperes **legkésőbb az első tárgyaláson viszontkeresetet indíthat**, és fő szabály szerint ugyanezen határidőn belül **van helye beszámításnak is**, a törvényben taxatívén rögzített kivételekkel.
- A **felperes** ellenkérelemben **kérheti a viszontkereset elutasítását**, vagy **érdemi védekezést terjeszthet elő.**

- **Keresetváltatásra** a tárgyalás berekesztéséig van lehetőség, amennyiben a megváltoztatott keresettel érvényesített igény ugyanabból a jogviszonyból ered.
- A keresetváltatás folytán az alperes szintén **viszontkeresetet indíthat**, amelynek **következménye**, hogy ezt követően a felperes a pertől már csak az **alperes hozzájárulásával állhat el**.
- **Bizonyítási indítvány előterjesztésére**, illetve **bizonyítási eszköz** rendelkezésre bocsátására a bíróság által megállapított határidőn belül, ennek hiányában szintén a tárgyalás berekesztéséig van lehetőség.

- Ha a bíróság a kereseti kérelemnek helyt ad, a közigazgatási szervet a (rendszerint anyagi jellegű) jogszabályok adta keretek között (tehát nem kizárólag a kereseti kérelemhez igazodva) **marasztalja ítéletében.**
- **A marasztalás lehet például**
 - a közigazgatási jogviszonyból fakadó **kötelezettség teljesítésére kötelezés, vagy**
 - **a közigazgatási cselekmény megvalósításának megtiltása,**
 - **a közigazgatási szerződéses jogviszonnyal kapcsolatban okozott kár megtérítésére kötelezés,**
 - **a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos perben a közszolgálati jogviszonyt szabályozó anyagi szabályokból fakadó kötelezettség teljesítésére vagy kártérítés fizetésére kötelezés.**

- A Közzolgálati Döntőbizottság határozatának megtámadása iránt indított perben a **Közzolgálati Döntőbizottság félként nem vesz részt**, azonban a bíróságnak a **jogerős ítéletet** a Közzolgálati Döntőbizottságnak minden esetben **meg kell küldenie**.
- Az ítélet anyagi **jogerejére és az utóperre a Pp. szabályait** kell megfelelően alkalmazni.
- A marasztalási ítélet **fellebbezhető**.
- A fellebbezésre tekintet nélkül a jogszabály erejénél fogva **előzetesen végrehajtható**
 - az alperes által **elismert** követelésben marasztaló ítélet,
 - a **közokiratban vagy teljes bizonyító erejű magánokiratban** vállalt kötelezettségen alapuló **pénzbeli marasztalást tartalmazó ítélet**, ha az annak alapjául szolgáló összes körülményt ilyen okirattal bizonyították.

D) Nem közigazgatási szerv ellen indított per

- A Kp. – egyes további speciális szabályozással kiegészítve – a **marasztalási per szabályait rendeli alkalmazni** a nem közigazgatási szerv ellen indított perben.
- A pertípus sajátosságát adja, hogy az a közigazgatási szerv **közigazgatási jogviszonyból fakadó igényérvényesítésének eszköze**: a közigazgatási szerv indít felperesként pert az ellen a természetes vagy közigazgatási szervnek nem minősülő jogi személy alperes ellen, akivel/amellyel szemben igényt érvényesít.

- Tekintettel arra, hogy a közigazgatási szerv a felperes, ezért a keresetlevelet a **bíróságnál kell benyújtani**
 - ha törvény az igény érvényesítésével kapcsolatban **megelőző eljárás** lefolytatását írja elő, a keresetlevelet az eljárást befejező döntés felperessel való közlésétől számított **harminc napon belül**;
 - egyebekben eltérő törvényi rendelkezés hiányában a perben érvényesített igényt megalapozó tényről, körülményről való tudomásszerzés időpontjától számított **kilencven napon belül**.
- A perben lehetőség van **viszontkereset és beszámítási kérelem** előterjesztésére, ezen túlmenően a per az azonos felek között az általános szabályok szerint folyamatban lévő perhez **egyesíthető**, ha a tárgyak egymással összefügg.

- A **perindítás hatálya** a keresetlevél alperessel való **közlésével áll be**, amelynek a keresetlevél közlésétől általánosan **harmincnapos** – bizonyos feltételekkel további tizenöt nappal meghosszabbítható – **határidő** áll a rendelkezésére arra, hogy a kereset elismerésére vagy az eljárás megszüntetésére irányuló, illetőleg érdemi védekezést tartalmazó írásbeli **ellenkérelmet** terjesszen elő, amelyben elő kell adni az annak alapjául szolgáló tényeket és azok bizonyítékait, valamint azt is, ha az alperes tárgyalás tartását kívánja.

E) Köztestületi felügyeleti per

- A köztestület **önkormányzattal és nyilvántartott tagsággal rendelkező szervezet**, amelynek létrehozását törvény rendeli el.
- A köztestület a **tagsághoz**, illetve a tagsága által végzett tevékenységhez kapcsolódó **közfeladatot** lát el.
- A köztestület **jogi személy**.
- Köztestület **különösen** a Magyar Tudományos Akadémia, a Magyar Művészeti Akadémia, a gazdasági, illetve a szakmai kamara.
- A Kp. rendelkezései szerint a köztestület is **közigazgatási szerv**.

- A köztestületi felügyeleti per a köztestületek törvényes működése helyreállításának, **törvényes felügyeletének eszköze.**
- Az eljárásra az **egyszerűsített per szabályait** kell alkalmazni a köztestületi felügyeleti per szabályait tartalmazó fejezetben foglalt eltérésekkel.
- Köztestületi felügyeleti per **indítására az jogosult, aki a köztestület felett törvényességi felügyeletet gyakorol, vagyis:**
 - a köztestület felett **törvényességi felügyeletet gyakorló közigazgatási szerv, vagy**
 - a törvényességi ellenőrzést gyakorló **ügyészség.**
- Kiemelendő, hogy **a köztestület tagja** (például Orvosi Kamara által fegyelmi szankcióval sújtott orvos) a köztestület sérelmezett aktusa ellen szintén **jogorvoslattal élhet, ez azonban nem köztestületi felügyeleti, hanem általános szabályok szerint** elbírálandó közigazgatási jogvita tárgyát képezi.

- A közigazgatási bírósági út igénybevételét megelőzően **meg kell kísérelni a jogsértés közigazgatási úton való orvoslását.**
- A köztestületi felügyeleti per megindítására a törvényességi felügyeletet gyakorló szerv törvényességi felhívását követően, a felhívásban meghatározott határidő eredménytelen elteltétől számított **harminc napon belül** kerülhet sor.
- A keresetlevelet a **bíróságnál kell benyújtani.**

• Amennyiben a bíróság ítéletében az indítványban állított jogsértést, a jogszerű működés helyreállításának szükségességét **megállapítja**:

– a Kp. szerinti, **általánosan alkalmazható jogkövetkezményeken** (például a vitatott cselekmény megsemmisítése, hatályon kívül helyezése stb.) túlmenően az alábbi sajátos rendelkezéseket teheti:

– **elrendelheti** a működés jogszerűségének helyreállítása érdekében a jogsértés orvoslására (adott esetben az elmulasztott köztisztviselési aktus meghozatalára) **jogosult köztisztviselési szerv összehívását**;

– **felfüggesztheti** a jogsértő köztisztviselési szerv vagy tisztviselési tevékenységét a jogszerűség helyreállításáig, illetve

– **felügyelőbiztost rendelhet ki** a köztisztviselési működése törvényességének biztosítására és ellenőrzésére.

- A bíróság **együttesen is alkalmazhatja** az **általános szabályok szerinti és speciális jogkövetkezményeit**, illetve utóbbiakat akkor is alkalmazhatja, ha a köztestület felett törvényességi felügyeletet gyakorló szerv az általános szabályok szerint indított perben érdekeltként erre irányuló kérelmet terjeszt elő.

- Tekintettel a felügyelőbiztos törvényben rögzített funkciójára (amely a köztestület működése törvényességének biztosítása és ellenőrzése), kardinális kérdés, hogy a felügyelőbiztos a köztestülettől **független személy** legyen.
- Amennyiben a bíróság felügyelőbiztost rendel ki a jogszerűség helyreállítására **határidőt szab**, és **meghatározza** a felügyelőbiztos **feladatát**, aki a tevékenységéről és annak eredményéről **köteles tájékoztatni a bíróságot** és a köztestület felett törvényességi **felügyeletet gyakorló szervet**.
- A felügyelőbiztos a tevékenysége során, azzal összefüggésben **nem utasítható**, e tevékenységéért vele szemben **hátrányos köztestületi jogkövetkezmény nem alkalmazható**.
- **Költségtérítését a bíróság állapítja meg**, és a **felügyelt köztestületi szerv viseli**.
- Szükség esetén – a felügyelőbiztos felmentésével vagy anélkül – **új felügyelőbiztos is kirendelhető**.

F) Az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára, valamint a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti eljárások

- Ezeknek a speciális eljárásoknak a tárgya az önkormányzatok rendeletalkotása felett gyakorolt **normakontroll**, amelyet az **Alaptörvény** utal bírósági jogkörbe.
- Ezekben az ügyekben azt vizsgálja a bíróság, hogy az **önkormányzat jogalkotási aktív tevékenysége** (rendeletalkotás), illetve **passzivitása** (jogalkotás elmaradása) **jogszerű** volt-e.
- A **normakontroll jelleg** indokolja az eljárás két altípusára közösen alkalmazott szabályokat és a sajátos (a normakontroll-eljárásokban az Alkotmánybíróság által használatos) terminológiát, ezen túlmenően viszont az **eljárás menete és a bíróság lehetséges rendelkezései eltérőek** lesznek aszerint, hogy egy megalkotott rendelet jogszabályba ütköző voltának, vagy éppen a jogalkotás **jogsértő elmulasztásának** következményeit kell orvosolni.

- A Kp. általános szabályait a Kp. jelen eljárásokra vonatkozó speciális előírásokban foglalt eltérésekkel kell alkalmazni, figyelemmel a **normakontroll sajátosságaira**.
- Az eljárások lefolytatására a **Kúriának** van hatásköre.
- Az eljárásokat nem keresetlevéllel, hanem **„indítvánnyal”** kell kezdeményezni, amelyet a **Kúriánál** kell benyújtani.
- Az indítványra egyébként a **keresetlevél formai, tartalmi szabályait** kell alkalmazni, hozzáteve, hogy az indítványhoz **általános szabályok szerinti kereset nem kapcsolható**. Utóbbi kitétel **nem akadályozza** annak, hogy „fordított esetben” egy egyedi, általános szabályok szerint elbírálandó közigazgatási perben a felperes kérje az eljáró bíróságot, hogy az **mérlegelje az önkormányzati rendelet** (vagy annak rendelkezésének) **Kúria előtti normakontrolljának kezdeményezését**.

- Az eljárásban az **alapvető jogok biztosa személyesen is eljárhat**, amelynek rögzítésére azért van szükség, mert a **Kúria előtti eljárásban a jogi képviselet kötelező**.
- Az a körülmény, hogy az indítványban kifogásolt önkormányzati rendelet, vagy éppen a jogalkotás elmulasztása **nagy személyi kört érint, rövid ügyintézési határidőt** indokol:
 - a Kúriának az indítványt a beérkezésétől számított **kilencven napon belül** kell elbírálnia, amely határidő, indokolt esetben **egyszer, legfeljebb harminc nappal meghosszabbítható**. **Határidő-hosszabbításnak nincs helye**, ha a Kúria az önkormányzati rendelet tekintetében **ideiglenes alkalmazási tilalmat** rendelt el.

- Fő szabály szerint az ügy elbírálása **tárgyaláson kívül történik**, a Kúria tárgyalást csak indokolt esetben tart.
- A Kúria
 - az indítvány **érdemében** (az általános szabályozással ellentétben nem ítélettel, hanem) **határozattal** dönt (amelyre egyébként az ítéletre vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni);
 - az eljárás során felmerült **minden más kérdésben végzéssel** dönt.
- A Kúria döntéseivel szemben **fellebbezésnek helye nincs.**
- Amennyiben az indítványban állított jogsértés nem állapítható meg, a Kúria az indítványt **elutasítja.**

- Lényeges, hogy az ügyben hozott határozatról **széles körű tájékoztatás** valósuljon meg. Ennek érdekében a Kúria elrendeli a határozatának az általa szabott határidőn belüli, az **önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon való közzétételét**, amelyről az érintett önkormányzatnak kell gondoskodnia. Ezen túlmenően a határozatot a **Kúria is közzéteszi a saját honlapján** (<http://www.lb.hu/onkugy>)

1) Az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárás

- Ennek az eljárásnak a **tárgya** egy konkrét, már **hatályban lévő és alkalmazandó, vagy már kihirdetett, de még hatályba nem lépett önkormányzati rendelet** (vagy annak valamely rendelkezésének) a jogszerűsége.
- Fontos kiemelni, hogy amennyiben kizárólag az aggályos, hogy az érintett önkormányzati rendelet (vagy annak rendelkezése) **összhangban van-e az Alaptörvénnyel**, a kérdés megítélése nem a Kúria, hanem **az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik.**

- **Az eljárás indítványozója**
 - **törvény által feljogosított szerv** lehet, illetve
 - **az a bíróság**, amely észleli, hogy az előtte folyamatban lévő konkrét eljárásban az önkormányzati rendelet olyan rendelkezését kell alkalmaznia, amely más jogszabályba ütközik.
- A Kúria eljárásának kezdeményezésekor a bíróság **az alapügy tárgyalását felfüggeszti.**
- Az **indítványnak tartalmaznia kell** az annak elbírálásához szükséges információkat, így azt, hogy az indítványozó szerint:
 - **mely önkormányzati rendelet** vagy annak **mely rendelkezése;**
 - **mely okból;**
 - **mely jogszabályi rendelkezésbe ütközik.**
- A törvény lehetővé teszi, hogy a Kúria némiképp túllépjen az indítvány szabta kereteken: **vizsgálhatja** az önkormányzati rendelet vitatott rendelkezésével szoros összefüggésben álló rendelkezésének **más jogszabályba ütközését is.**

- Az **ideiglenes alkalmazási tilalmat** a Kúria – az azonnali jogvédelemre vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazásával – kérelemre vagy hivatalból rendelheti el, és következtében az ideiglenes alkalmazási tilalommal érintett **önkormányzati rendelet (vagy annak rendelkezése) nem alkalmazható az ügydöntő határozat közzétételét követő napig.**
- Mivel az önkormányzati rendelet kötelező erejű magatartási szabály, ezért szükséges, hogy az ideiglenes alkalmazási tilalmat elrendelő **végzést soron kívül közzé tegyék:**
 - az **önkormányzati rendelet kihirdetésére irányadó szabályok** szerint,
 - valamint a **hivatalos lapban** (Magyar Közlöny) is.
- Ha a Kúria ideiglenes alkalmazási tilalmat rendelt el, a továbbiakban az **ügyben soron kívül jár el.**

- Amennyiben a Kúria **megállapítja, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése más jogszabályba ütközik**, a döntése ahhoz igazodik, hogy az érintett rendelet (vagy annak rendelkezése) hatályban van -e még (vagy már). Eszerint:
 - **megsemmisíti** az érintett (hatályban lévő) önkormányzati rendeletet (annak rendelkezését), így az hatályát veszti, és **nem alkalmazható a határozat közzétételét követő naptól**;
 - **kimondja**, hogy a kihirdetett, de még hatályba nem lépett önkormányzati rendelet (vagy annak rendelkezése) **nem lép hatályba**;
 - **ha** pedig a vitatott önkormányzati rendeletet (vagy annak rendelkezését) az eljárás megindítását követően **már hatályon kívül helyezték**, határozatában az önkormányzati rendelet (vagy annak rendelkezésének) **más jogszabályba ütközését megállapító határozatot hoz**.
- A Kúria határozata **mindenkire nézve kötelező** (ezt nevezzük **„erga omnes” hatálynak**).

- A jogszabály rendelkezéséből fakadó **általános alkalmazási tilalmat jelent**, hogy ha az eljárás bírói indítványra indult, és a Kúria az önkormányzati rendeletet (vagy annak rendelkezését) **megsemmisítő vagy annak más jogszabályba ütközését megállapító határozatot hoz.**
- Az érintett önkormányzati rendelet (vagy annak rendelkezése) nemcsak az indítványozó bíróság előtt tárgyalt konkrét ügyben **nem alkalmazható, de valamennyi, a megsemmisítés időpontjában bármely bíróság előtt folyamatban lévő (tehát még el nem bírált) egyedi ügyben sem.**
- Ez a fő szabály **csak akkor törhető át**, ha azt a **közérdek védelme, a jogbiztonság vagy a rendelet hatálya alá tartozó jogalanyok alapvető jogainak védelme** indokolja. Utóbbi esetben a Kúria elrendeli az általános alkalmazási tilalom mellőzését.

2) A helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti eljárás

- Az eljárást kizárólag a törvényességi felügyeleti szerv kezdeményezheti.
- Mivel e speciális eljárásban az vitatott, hogy az önkormányzatot **terheli-e törvényből fakadó jogalkotási** (rendelet vagy normatív határozat hozatalára vonatkozó) **kötelezettség**, és ezt **jogsértően elmulasztotta-e**, az indítványban az ennek elbírálásához szükséges adatokat kell megjelölni, nevezetesen azt, hogy
 - **mely törvényi rendelkezés alapján terheli** a helyi önkormányzatot jogalkotási kötelezettség;
 - **mely okból tartja** az indítványozó a jogalkotási kötelezettség **elmulasztását megállapíthatónak**, valamint
 - **meg kell jelölni** a jogalkotási kötelezettség elmulasztásával összefüggő, a **mulasztás elbírálásához szükséges önkormányzati rendeletet**.

- **Amennyiben a Kúria megállapítja, hogy a helyi önkormányzat a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta, határidő biztosításával kötelezi a mulasztót arra, hogy jogalkotási kötelezettségének tegyen eleget.**
- **A Kúria határozata a törvényességi felügyeleti szervre és a helyi önkormányzatra kötelező.**
- **Ha azonban a mulasztás orvoslására kitűzött határidő eredménytelenül letelt, a Kúria a törvényességi felügyeleti szerv indítványa alapján a törvényességi felügyeleti szerv vezetőjét felhatalmazza az önkormányzati rendelet vagy normatív határozat helyi önkormányzat nevében való megalkotására.**
- **A felhatalmazó határozatot közzéteszik a hivatalos lapban, ezt követően a helyi önkormányzatnak a mulasztása utólagos orvoslására a továbbiakban nincs módja.**

G) Az új eljárásra kötelező és a mulasztási ítélet teljesítésének kikényszerítése irányuló eljárás

- Ez a különleges eljárástípus a Kp. újítása, **új jogintézmény**.
- Az alapelvi szinten deklarált **hatékony jogvédelem** biztosítását, az ítéletekben foglalt **új eljárás lefolytatására kötelezés végrehajtását**, illetve a **mulasztási ítéletben foglaltak foganatosítását** szolgálja.
- Ezen túlmenően a közigazgatási per alapkérdésének végrehajtása a közigazgatási végrehajtásra tartozik.

- A speciális eljárásra okot adó körülmény ennél az eljárástípusnál az, hogy **a közigazgatási szerv a törvényi előírások ellenére mulaszt:**
 - a bíróság jogerős határozatában foglalt kötelezés ellenére **az új eljárást**
 - a) **nem folytatja le**, vagy
 - b) **lefolytatja, de nem követi az ítéleti iránymutatást**, vagy
 - **nem tesz eleget a mulasztási ítéletből fakadó kötelezettségének.**
- Ezekben az esetekben a felperes vagy az érdekelt a teljesítési határidő leteltétől számított **kilencven napon belül** a teljesítés kikényszerítése iránt **kérelemmel fordulhat az elsőfokú határozatot hozó bírósághoz**, amely – az új eljárásra kötelező és a mulasztási ítélet teljesítésének kikényszerítésére irányuló eljárásra vonatkozó speciális jogszabályi eltérésekkel – az **egyszerűsített per szabályai szerint jár el.**
- Ebben az eljárástípusban azt kell vizsgálni, hogy **eleget tett-e a közigazgatási szerv az alapügyben hozott határozatban foglaltaknak.**

- Az eljárásban a bíróság első intézkedése az, hogy **tizenöt napos határidő tűzésével felhívja a közigazgatási szervet arra, hogy teljesítse a kötelezettségét, vagy a késedelemre adjon magyarázatot, az azt alátámasztó iratok megküldése mellett.**
- A közigazgatási szerv felhívásra való reagálása függvényében az **eljárás kimenetele** a következő lehet:
 - Amennyiben a közigazgatási szerv **teljesítette kötelezettségét** (és ezt a szükséges iratok megküldésével **alátámasztja**), a bíróság **az eljárást megszünteti**, mivel azonban az eljárásra a közigazgatási szerv okot adott, **köteles a kérelmező felmerült költségeinek megfizetésére.**
 - Lehetséges, hogy a közigazgatási szerv a teljesítéssel való késlekedésére **okszerű magyarázattal szolgál**, például az érdekkörén kívül álló akadályokat jelöl meg, vagy az iránymutatás pontosításának szükségessége merül fel, vagy olyan ténybeli és jogi változások következtek be, amelyek a késedelmet igazolják.
 - Amennyiben a közigazgatási szerv a teljesítéssel való késlekedésére **nem ad, vagy nem megfelelő magyarázatot ad**, a bíróság bizonyos intézkedése mellett a mulasztó szervet **teljesítési bírsággal** sújtja. E körben a bíróság kizárólag a **kapott válasz megfelelőségét mérlegelheti**, ha azonban annak **elégtelenségét állapítja meg**, illetve a **magyarázat teljesen elmarad**, a jogszabály egyértelmű megfogalmazásából kitűnően a **teljesítési bírság kiszabása nem opció, hanem kötelező.**

- Fontos hangsúlyozni, hogy **nem alapozza meg a teljesítési bírság alkalmazását**, ha a közigazgatási szerv a bíróság által előírt **eljárási cselekményeket hiánytalanul végrehajtotta**, ugyanakkor – ezek hatására, ezek következtében – a bíróság alapügyben rögzített álláspontjától eltérő jogi értékelésre jut, és emiatt nem az alapügyben meghatározott jogkövetkezményt alkalmazza.
- Ennek az esetnek tipikus példája, ha az iránymutatásnak megfelelően lefolytatott megismételt eljárás során **olyan tényt, körülményt tár fel a hatóság**, amelyre tekintettel az ítéletben meghatározott **jogkövetkezmény alkalmazásának feltételei nem állnak fenn**.

- **A magyarázattal ki nem mentett teljesítéssel való késlekedés következményei:**
 - a **teljesítési bírság** (illetve adott esetben a közigazgatási szerv vezetőjével szemben kiszabott pénzbírság), emellett
 - a bíróság **meghatározott intézkedéseket** tesz annak érdekében, hogy az alapügyben hozott határozatban foglaltaknak érvényt szerezzen.
- **A bíróság minimum 100 000, maximum 10 millió forint közötti teljesítési bírságot szabhat ki, amelynek összegét a jogszabályban meghatározott szempontok (az ügy körülményeinek és a kötelezettségszegés súlyának) mérlegelésével állapítja meg.**

- Ha a közigazgatási szerv **észszerű időn belül továbbra sem teljesít:**
 - a **teljesítési bírság ismételten kiszabható**, ugyanakkor
 - az ismételt teljesítési bírság kiszabása mellett vagy helyett immáron a **közigazgatási szerv vezetője személyesen is pénzbírsággal sújtható**, az ügy körülményeihez és a kötelezettségszegés súlyához igazodó mértékben.
- Hangsúlyozandó, hogy a pénzbírság kiszabható összegét a teljesítési bírságnál alacsonyabb mértékben határozta meg a jogalkotó, annak legmagasabb összege **nagykorú természetes személy esetén legfeljebb 1 millió forint** lehet.
- Ezekben az esetekben mind a teljesítési bírság ismételt kiszabásának, mind a vezető személyes bírságolásának szükségessége, valamint mindkét esetben a bírság összegének megállapítása is a bíróság **mérlegelési jogkörébe tartozik**. Az „ügy körülményei” mint szempont annak vizsgálatát jelenti, hogy az alapügyben foglalt jogviszonyra nézve milyen hatást eredményezett teljesítés elmaradása, míg a kötelezettségszegés **súlya körében a mulasztás körülményei nyerhetnek értékelést.**

- A teljesítési bírságra ezen eltérésekkel a **pénzbírság szabályait kell alkalmazni**, a teljesítési bírságot – akár csak a pénzbírságot – kiszabó végzés ellen **fellebbezésnek van helye**.
- A bíróság a **teljesítési bírság kiszabása mellett** végzésben a következő **intézkedéseket** hozhatja:

Elsődlegesen:

- a közigazgatási szervvel **azonos hatáskörű másik szervet jelöli ki** az eljárás lefolytatására (amely, ha ezen eljárási kötelezettségét szintén elmulasztja, a teljesítés kikényszerítése ugyanezen eljárás szabályai szerint kérelmezhető), vagy
- a mulasztási ítéletnek megfelelő **teljesítésre felhatalmazza a közigazgatási szerv törvényességi felügyeleti szervét**.

- Ezen intézkedések meghozatalára akkor kerül sor, ha a közigazgatási szerv az alapügyben hozott ítéletben foglaltaknak „magától”, illetve jelen eljárásban a bíróság felhívására sem tett eleget, ami indokolja, hogy a teljesítésre immáron ne ugyanezen szervet kötelezze a bíróság.
- Mindkét esetben **a mulasztó közigazgatási szerv köteles az eljárás, illetve a teljesítés költségeinek viselésére.**
- Másodlagosan, amennyiben az elsődleges jogkövetkezmények nem alkalmazhatók (például nincsen másik azonos hatáskörű vagy felügyeleti szerv), és az ügy jellege, valamint a rendelkezésre álló adatok lehetővé teszik, a **bíróság ideiglenes intézkedést hozhat, amely a teljesítésig hatályos.**
- A bíróság intézkedését tartalmazó végzések ellen fellebbezésnek **helye nincs.**

A közigazgatási szerv kijelölésére irányuló eljárás

- Az Ákr. rögzíti, hogy a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén vagy kijelölés alapján köteles eljárni, vagyis ún. **eljárási kötelezettség terheli.**
- **Hatásköri szabályok:** a közigazgatási szerv **feladatkörébe tartozó ügyeket határozzák meg** és választ adnak arra, hogy a különböző szintű közigazgatási szervek közül **melyik szintű hatóságnak** (első- vagy másodfokú hatóságnak) kell eljárnia.
- **Illetékességi szabályok:** az **azonos hatáskörű közigazgatási szervek közül** jelölik ki azt, amelyiknek az **adott ügyben el kell járnia.**
- A gyakorlatban előfordulnak olyan esetek, amikor
 - az adott ügyben több hatóság is megállapítja a hatáskörét (**pozitív hatásköri összeütközés**), vagy éppen fordítva:
 - több közigazgatási szerv is megállapítja a hatáskörének hiányát (**negatív hatásköri összeütközés**), és emiatt a közigazgatási hatósági eljárás nem indulhat meg vagy nincs folyamatban.

• Az Ákr. rendelkezése szerint pozitív és negatív hatásköri vita esetén a közigazgatási szerv kijelölésére irányuló **bírószági eljárást megelőzi, hogy az érdekelt hatóságok kötelesek egymás között azonnal, de legfeljebb három napon belül megkísérelni a vita eldöntését, és ha ez az egyeztetés nem vezetett eredményre, akkor jelöli ki az eljáró hatóságot a közigazgatási bíróság.**

• Az egyebekben az egyszerűsített per szabályai szerint lefolytatott közigazgatási szerv kijelölésére irányuló eljárás **tehát kifejezetten és kizárólag a hatásköri összeütközések feloldására szolgál, vagyis arra, hogy a bíróság meghatározza, hogy hatásköri viták esetén mely közigazgatási szervet terheli az eljárási kötelezettség.**

- A kijelölés iránti **kérelem előterjesztésére jogosult:**
 - a hatásköri vitában **érintett közigazgatási szerv**, illetve
 - **az a személy, akinek jogával, jogos érdekével kapcsolatban a hatásköri vita kialakult** (gyakorlatilag aki az eljárás **ügyfele** lenne).
- A jogszabály akként rendelkezik, hogy a kijelölés iránti kérelmet a bíróságnál (a jelenleg hatályos szabályozás szerint a kizárólagos illetékességgel bíró **Fővárosi Törvényszéknél**) kell előterjeszteni, amely annak tárgyában **három hivatásos bíróból álló tanácsban**, a kérelem előterjesztésétől számított **harminc napon belül végzéssel dönt**.
- Az eljárás gyors lefolytatásához fűződő érdek indokolja a **rövid bírósági eljárási határidőt**, amelynek betartását az egyszerűsített per szabályainak alkalmazása teszi lehetővé, hozzátevé, hogy az ügyben kifejezetten és kizárólag jogkérdés elbírálásáról van szó, tehát bizonyítás felvételére szükség nincsen.
- A bíróság végzése ellen a jogszabály **a perújítás lehetőségét kizárja**.

II. Az ombudsman típusú kontroll és jogérvényesítés

- Az ombudsman az alkotmányjogi dogmatikában bevett fogalom, amely az **1700-as évek elején Svédországban** alakult ki.
- Az ombudsman klasszikusan a közigazgatás visszaéléseinek, méltánytalanságainak, a „hivatalok packázásainak” ellenszere volt, mára pedig – leginkább a hazai nyilvánosságban – az **alkotmányos alapjogok, emberi jogok letéteményes őreként** szerepel.
- Az ombudsmannak minősülő szervek, személyek közös jellemzője, hogy a tág értelemben vett **közigazgatást felügyelik, szervezetileg függetlenek**, eszközük az ajánlás, tehát **„puha jogot alkalmaznak”, ami nem kikényszeríthető.**

- Hazánkban az akkori Alkotmány előírásainak megfelelően az **1993. évi LIX. törvény** hozta létre az ombudsmani tisztséget, „többfejű” formában: az általános ombudsman elnevezése **állampolgári jogok országgyűlési biztosa** volt, működött továbbá egy **kisebbségi ügyi** és egy **adatvédelmi biztos** is. Mindhármuknak **miniszteri besorolás** járt. Az általános biztos rendelkezett egy **általános helyettessel** is, aki államtitkári besorolásban tevékenykedett.
- Az **első ombudsmanokat** viszont csak a törvény hatálybalépéséhez képest csúszva, **1995-ben választották meg**.
- Az új Alaptörvény megalkotását követően fogadták el az új vonatkozó törvényt, **az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvényt (a továbbiakban: Obtv.)**.
- A magyar ombudsmani rendszer ún. „**monokratikus**” rendszer, azaz az **ombudsmani feladatok címzettje az alapvető jogok biztosa**, tevékenységét – két speciális területen – **két helyettese** támogatja.

Az **alapvető jogok biztosa** tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít

- a **gyermek jogainak**,
- az Alaptörvény P) cikkében meghatározott értékeknek (a továbbiakban: a **jövő nemzedékek érdekei**),
- az Alaptörvény XXIX. cikkében meghatározott jogoknak (a továbbiakban: a **Magyarországon élő nemzetiségek jogai**),
- a leginkább **veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak** (a törvény külön bekezdésben emeli ki a fogyatékkal élő személyek jogait) a védelmére.

- Az általános biztos mintegy – az alapjogok átfogó védelmének feladata mellett – az Obtv.-ben **speciális feladatokat kap**: néhány feladatot – a klasszikus jogvédelem mellett – el kell látnia: e körbe tartozik, hogy
 - áttekinti és elemzi az alapvető jogok hazai helyzetét, erről – más jogvédelmi szervekkel együttműködve – **statisztikai kimutatást készít**,
 - **véleményezi** az alapvető jogokat érintő **jogszabálytervezeteket és koncepciókat**,
 - **javaslatot tehet** alapvető jogokat érintő **jogalkotásra**,
 - az alapvető jogok érvényesülése érdekében **tudatformáló és felvilágosító tevékenységet végez**.
- Külön kiemelendő, hogy az Alaptörvény és az új Obtv. értelmében (a popularis actio jogintézményének eltörlését követően) **közvetítő szerepet kap a társadalom és az Alkotmánybíróság között**:
 - a **jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát kérheti az Alkotmánybíróságnál**.

- Az alapvető jogok biztosának **két helyettese:**
 - **a jövő nemzedékek érdekeit ellátó, valamint**
 - **a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettesek.**



• **A jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettes** figyelemmel kíséri a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülését, és

– **rendszeresen tájékoztatja** az alapvető jogok biztosát, az érintett intézményeket és a nyilvánosságot a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatairól,

– **felhívja** az alapvető jogok biztosa, az érintett intézmények és a nyilvánosság **figyelmét** a természetes személyek nagyobb csoportját – különösen a jövő nemzedékeket – érintő **jogsértés veszélyére**,

– az alapvető jogok biztosának **hivatalbóli eljárás megindítását javasolhatja**,

– **közreműködik az alapvető jogok biztosának vizsgálatában**,

– **javasolhatja**, hogy az alapvető jogok biztosa **az Alkotmánybírósághoz forduljon**,

– **figyelemmel kíséri** a fenntartható fejlődés Országgyűlés által elfogadott **stratégiájának megvalósulását**,

– **javaslatot tehet** a jövő nemzedékek jogait érintő **jogszabályok megalkotására, módosítására**, valamint

– **nemzetközi tevékenységével** elősegíti a jövő nemzedékek érdekeivel kapcsolatos hazai intézményrendszer értékeinek bemutatását.

- **A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettes** figyelemmel kíséri e nemzetiségek jogainak érvényesülését, és
 - **rendszeresen tájékoztatja** az alapvető jogok biztosát, az érintett intézményeket és a nyilvánosságot a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülésével kapcsolatos **tapasztalatairól**,
 - **felhívja** az alapvető jogok biztosát, érintett intézményeket és a nyilvánosság **figyelmét** a nemzetiségeket érintő **jogsértés veszélyére**,
 - az alapvető jogok biztosának **hivatalbóli eljárás megindítását javasolhatja**,
 - **közreműködik** az alapvető jogok biztosának **vizsgálatában**,
 - **javasolhatja**, hogy az alapvető jogok biztosát **az Alkotmánybírósághoz forduljon**,
 - **véleményezi** a Kormány társadalmi felzárkózásról szóló **stratégiáját**, és figyelemmel kíséri a Magyarországon élő nemzetiségeket érintő célkitűzéseinek megvalósulását,
 - **javaslatot tehet** a Magyarországon élő nemzetiségek jogait érintő **jogszabályok megalkotására, módosítására**, valamint
 - **nemzetközi tevékenységével** elősegíti a Magyarországon élő nemzetiségek érdekeivel kapcsolatos hazai intézményrendszer értékeinek bemutatását.

- Ha az alapvető jogok biztosának a helyettese saját speciális feladatkörében, tehát „zöld” vagy nemzetiségi ügyben meghatározott feladatkörében tesz **javaslatot arra**, hogy az alapvető jogok biztosa **hivatalból járjon el vagy forduljon az Alkotmánybírósághoz**, az **alapvető jogok biztosa köteles** ennek megfelelően eljárni, vagy az **elutasítás indokairól éves beszámolójában az Országgyűlést tájékoztatni.**
- Tevékenysége során az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese **„a jövő nemzedékek szószólója” címet**, az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese **„a nemzetiségi jogok védelmezője” címet** viselheti.

- A helyettesek nem kizárólag a maguk nevében szereplő egy-egy terület jogvédői, hanem kvázi általános helyettesek, de a megjelölt témáknak fokozott figyelmet kell szentelniük.
- Alapvető jogok biztosának és helyettesének minden olyan **jogász** végzettségű, az **országgyűlési képviselők választásán választható magyar állampolgár** megválasztható, aki a törvényben előírt követelményeknek megfelel.
- Az alapvető jogok biztosát – a **köztársasági elnök javaslatára** – az Országgyűlés az országgyűlési képviselők **kétharmadának** szavazatával **hat évre** választja. Az alapvető jogok biztosának javasolt személyt a Parlament – az ombudsman feladatkörét érintően – hatáskörrel rendelkező bizottsága meghallgatja.
- A biztos **egy alkalommal újraválasztható**.

- A **helyetteseket** szintén **nagy-kétharmados többséggel** (az összes képviselő kétharmada), de a már megválasztott **alapvető jogok biztosának javaslatára** választja meg **hat évre az Országgyűlés**. A
- Az alapvető jogok biztosa a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettesének személyére vonatkozó javaslatának megtétele előtt **köteles kikérni az országos nemzetiségi önkormányzatok véleményét**, habár ez a vélemény tartalmilag **nem köti az ombudsmant**.
- A helyettesnek javasolt személyt az Országgyűlésnek a helyettes feladatkörét érintően hatáskörrel rendelkező **bizottsága meghallgatja**.
- A helyettesek **egyszer újraválaszthatók**.
- Mind az alapvető jogok biztosa, mind a helyettesei esetében a megválasztás tényét a **parlamentari eskü** teszi teljessé.

- Az Országgyűlés az alapvető jogok biztosát azok közül a **kiemelkedő tudású elméleti vagy legalább tízévi szakmai gyakorlattal rendelkező jogászok** közül választja meg, akik **harmincötödik** életévüket betöltötték, és az alapvető jogokat érintő eljárások lefolytatásában, felügyeletében vagy tudományos elméletében **jelentős tapasztalatokkal rendelkeznek**.
- A helyettesekre analóg szabály vonatkozik. A Parlament a helyetteseket az általános kritériumok mellett a saját szakterületük **speciális igényeihez igazított követelmények** mentén választja meg: a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesnek a **jövő nemzedékek érdekeit érintő eljárások** lefolytatásában, felügyeletében vagy tudományos elméletében, míg a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettesnek e **nemzetiségek jogainak védelmét érintő eljárások** lefolytatásában, felügyeletében vagy tudományos elméletében kell **jelentős tapasztalatokkal** rendelkeznie.

• Érdemes kiemelni, hogy a hazai szabályozás **szakmai elvárásai** nemzetközi összevetésben is példásan **szigorúak**.

- Az **Obtv.** rendkívül szigorú ún. **visszamenőleges összeférhetetlenségi szabályokat** is alkalmaz:
 - Nem lehet az alapvető jogok biztosa vagy helyettese az, aki a választásra irányuló javaslat megtételének időpontját megelőző négy évben országgyűlési képviselő, nemzetiségi szószóló, európai parlamenti képviselő, köztársasági elnök, a Kormány tagja, államtitkár, önkormányzati képviselő, polgármester, alpolgármester, nemzetiségi önkormányzat tagja, jegyző, a Magyar Honvédség hivatásos állományú tagja, a rendvédelmi szervek és rendvédelmi feladatot ellátó szervek hivatásos állományú tagja, párt tisztségviselője vagy alkalmazottja volt.
- Nyilvánvalóan e szabályok a részrehajlástól mentes működést hivatottak szavatolni, az ombudsman ugyanis a fent említett szerveket fokozott valószínűséggel ellenőrzi.

- Az ombudsman és a helyettesek tevékenysége **összeegyeztethetetlen minden más állami, önkormányzati, társadalmi és politikai tisztséggel vagy megbízással.**
- Az alapvető jogok biztosa és helyettese **más keresőtevékenységet nem folytathat,** és egyéb tevékenységéért – a tudományos, oktatói, művészeti, szerzői jogi védelem alá eső, lektori, szerkesztői tevékenységet és a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszonyt kivéve – **díjazást nem fogadhat el.**
- Az alapvető jogok biztosa és helyettese **nem lehet gazdasági társaság vezető tisztségviselője, felügyelőbizottságának tagja, valamint gazdasági társaság személyes közreműködésre kötelezett tagja.**
- Az alapvető jogok biztosát és helyetteseit **vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettség terheli.**

- Az alapvető jogok biztosát és helyettesét az országgyűlési képviselővel azonos **mentelmi jog illeti meg**. A befolyástól mentes működés garanciájaként igen fontos az **immunitás**. A mentelmi joggal kapcsolatos eljárásra az **országgyűlési képviselők** mentelmi jogával kapcsolatos eljárási szabályokat kell alkalmazni.
- Az alapvető jogok biztosának a **megbízatása megszűnik**
 - a megbízatási időtartam leteltével, a
 - halálával,
 - a lemondásával,
 - ha a megválasztásához szükséges feltételek már nem állnak fenn,
 - az összeférhetetlenség kimondásával,
 - a felmentésével, illetőleg
 - a tisztségtől való megfosztással.

Az alapvető jogok biztosa **helyettesének megbízatása** az általános biztoséhoz **hasonló módon** szűnik meg.

- Az alapvető jogok biztosa eljárása során **független**, csak a törvénynek van alárendelve, tevékenységével összefüggésben **nem utasítható**.

- Az ombudsman klasszikusan a **közigazgatás működését**, illetve e működés során az **emberi jogok érvényre juttatását vizsgálja**. A magyar modellben a közigazgatás e körben **tágan értelmezendő**.
- Az ombudsmanhoz **bárki fordulhat**, ha megítélése szerint
 - közigazgatási szerv,
 - helyi önkormányzat,
 - nemzetiségi önkormányzat,
 - kötelező tagság alapján működő köztestület,
 - a Magyar Honvédség,
 - rendvédelmi szerv,
 - közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében,
 - nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve,
 - közjegyző,
 - törvényszéki végrehajtó,
 - önálló bírósági végrehajtó vagy
 - közszolgáltatást végző szervtevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (összefoglaló elnevezéssel: **visszásság**), feltéve, hogy a rendelkezésre álló **közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket** – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – **már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva**.

- **Közszolgáltatást végző szerv** – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik
 - az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv,
 - a közüzemi szolgáltató,
 - az egyetemes szolgáltató,
 - az állami vagy európai uniós támogatás nyújtásában vagy közvetítésében közreműködő szervezet,
 - a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet, valamint
 - a jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújtó szervezet.
- A közszolgáltatást végző szerv kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható.
- Kivételesen van lehetőség **hatóságnak nem minősülő szervezet** tevékenységét vagy mulasztását vizsgálni, amennyiben az **természetes személyek nagyobb csoportjának alapvető jogait súlyosan sérti (kivételes vizsgálat).**

- **Az alapvető jogok biztosa nem vizsgálhatja**
 - **az Országgyűlés** (ide nem értve az utólagos normakontroll kezdeményezésének esetkörét),
 - **a köztársasági elnök,**
 - **az Alkotmánybíróság,**
 - **az Állami Számvevőszék,**
 - **a bíróság,** valamint
 - **az ügyészség nyomozást végző szerve kivételével az ügyészség tevékenységét.**

- Ha az alapvető jogok biztosa vizsgálata során a személyes adatok védelméhez, illetve a közérdekű vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való joggal összefüggő **visszásságot észlel**, nem vizsgálódik, hanem **bejelentéssel fordul a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz**.
- Az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos **visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat**.
- A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, **nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására** vagy egy **alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat**.
- Ha az ügyben **jogerős vagy véglegessé vált közigazgatási határozat** született, az alapvető jogok biztosához ennek közlésétől számított **egy éven belül lehet beadvánnyal fordulni**.
- Az alapvető jogok biztosának a vizsgálati lehetősége **az 1989. október 23-át követően indult eljárásokra terjed ki**.

- A **beadványt benyújtó személy kilétét** az alapvető jogok biztosa csak akkor **fedheti fel**, ha ennek hiányában a **vizsgálat nem lenne lefolytatható**.
- Ha a beadványt benyújtó személy kéri, kilétét az alapvető jogok biztosa nem fedheti fel. Az alapvető jogok biztosához fordulása miatt **senkit sem érhet hátrány**.
- Az alapvető jogok biztosának **eljárása ingyenes**, a vizsgálat **költségeit a Hivatal viseli**.
- Az Obtv. alapján az alapvető jogok biztosa **vizsgálata során**
 - a vizsgált hatóságtól az eljáráshoz kapcsolódó **adatokat és felvilágosítást**, valamint a keletkezett iratokról **másolatokat kérhet, vizsgálat lefolytatására kérheti fel** a vizsgált hatóság **vezetőjét**, felügyeleti szervének vezetőjét, vagy az annak lefolytatására a jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetőjét,
 - **közmeghallgatáson részt vehet**, valamint
 - **helyszíni ellenőrzést folytathat**.

- **A helyszíni ellenőrzés során** az alapvető jogok biztosa vagy a felhatalmazása alapján a vizsgálatot végző munkatársa
 - jogszabály eltérő rendelkezése hiányában a vizsgált hatóság **helyiségeibe beléphet,**
 - a vizsgált ügygel összefüggésbe hozható **összes iratba betekinthez,** azokról **másolatot, kivonatot készíthet,** és
 - a vizsgált hatóság **bármely munkatársát meghallgathatja.**
- E széles körű vizsgálódási és adatmegismerési jognak csupán **honvédelmi, nemzetbiztonsági, rendészeti, vámhatósági és bűnüldözési érdekkorlátai** vannak.
- Az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról **nyilvános jelentést készít,** amely tartalmazza a feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

- Ha az alapvető jogok biztosa a lefolytatott vizsgálat alapján arra a megállapításra jut, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos **visszásság fennáll**, annak orvoslására (a vizsgált hatóság egyidejű tájékoztatása mellett) **ajánlást tehet** a vizsgált hatóság **felügyeleti szervének**.
- Az alapvető jogok biztosának ajánlására a **vizsgált szerv** vagy annak felettes szerve törvényi határidőn belül **reagálni köteles**.
- Az alapvető jogok biztosának **eszközei** közé tartoznak még
 - a **fegyelmi, szabálysértési** vagy éppen **büntetőeljárás** kezdeményezése,
 - **normakontroll eljárások** kezdeményezése,
 - **ügyész fellépésének** kezdeményezése.

- Az alapvető jogok biztosa az **éves beszámolót** a **tárgyévet követő év március 31-ig** terjeszti az **Országgyűlés elé**, amelyet benyújtásának évében az Országgyűlés köteleességszerűen meg is tárgyal.
- Az alapvető jogok biztosának a feladatával kapcsolatos ügyvitel és előkészítés teendőit a **hivatal** látja el. A hivatalt az **alapvető jogok biztosa irányítja**, és a **főtitkár vezeti**.
- A hivatal ellátja az alapvető jogok biztosának feladataival kapcsolatos **ügyviteli és előkészítési teendőket**.
- A hivatal – a függetlenség követelményéhez igazodóan – a **központi költségvetés szerkezetében önálló fejezet**, a fejezetet irányító szerv vezetőjének jogosítványait a **főtitkár gyakorolja**.

III. Az ügyészség és a közigazgatás törvényességének ellenőrzése

A) Az ügyész feladatai a közigazgatási eljárásban

- Az Ákr. jogorvoslati (és döntés-felülvizsgálati) rendszerébe tartozó eszközök alkalmazása során **nem közigazgatási hatóságok** is szerephez jutnak: a közigazgatási pereket folytató bíróságok, illetve – közvetetten – az alkotmányjogi panasz folytán az Alkotmánybíróság. Ezek sorába illeszkedik az ügyészség is, amely ugyan elsősorban **közvádó**, ám az Alaptörvény 29. cikke (2) bekezdésének d) pontja értelmében törvény által meghatározott **további feladat- és hatásköröket is gyakorol**.
- A közigazgatási hatósági eljárások tekintetében az ügyészségről szóló **2011. évi CLXIII. törvény (a továbbiakban: Ütv.) 29. §-ának (1) és (2) bekezdése** biztosít egy ilyen hatáskört a közigazgatás törvényességének ellenőrzésére. Eszerint **az ügyész ellenőrzi a bíróság által felül nem bírált jogerős vagy végrehajtható közigazgatási hatósági döntések törvényességét**. E hatáskörében – ha törvény másképp nem rendelkezik – a döntés érdemére kiható törvénysértés esetén **felhívással él a törvénysértés megszüntetése érdekében**. Felhívása **eredménytelensége esetén az alapügyben hozott jogerős döntést bíróság előtt megtámadhatja**.

B) Az ügyész közigazgatási eljárásjogi helyzete

- **A törvényességi ellenőrzés terjedelme általában – elnevezésének megfelelően – csak a törvényességre terjed ki, nem érintheti a vizsgált szerv vagy szervezet gazdálkodását, célszerűségét vagy általában a működés észszerűségét.**
- **A közigazgatási eljárásban az ügyész nem ügyfél, nem egyéb eljárási résztvevő és nem is közigazgatási hatóság.**
- **Közvetlenül az Alkotmányon alapuló saját eljárási jogokat gyakorol a törvényesség érdekében.**
- **Hasonlóképpen nem a közigazgatási hatóságok ellenfele, és nem is felügyeleti szerve.** Eljárási pozíciója hasonló a közigazgatási perekben döntést hozó bíróságokéhoz, azonban az ügyész **döntést nem hozhat, nem módosíthat, nem semmisíthet meg, és a hatóságokat sem kötelezheti erre.**
- **Jogosultsága arra terjed ki, hogy ezt az illetékes hatóságnál kezdeményezze, illetve végső soron álláspontját bíróság előtt megvédje.** Ez alól egyetlen kivétel az **elővezetések jóváhagyása**, amely a közigazgatási hatóság eljárását végérvényesen gátló intézkedés.

- Az ügyészi intézkedések folytán különleges eljárási jogviszony keletkezik a közigazgatási hatóság és az ügyész között, **az ügyész és az ügyfél nem kerül közigazgatási eljárási jogviszonyba**, azonban van közöttük közjogi jogviszony.
- Így az Ütv. 5. §-a alapján **az ügyész köteles**
 - a hatósági határozat, intézkedés, jogszabálysértő mulasztás ellen hozzá intézett kérelmeket, közérdekű bejelentéseket, jogsértésre utaló jelzéseket **elbírálni**.
 - Ennek eredményeként **megteszi a szükséges intézkedést (azaz fellép)**, vagy
 - a saját intézkedései feltételeinek hiányában, indokolt állásfoglalásával **elutasítja a kérelmet, vagy átteszi azt a hatáskörrel rendelkező szervhez.**
 - A kérelmező a felülvizsgálat érdekében – az (elutasító) állásfoglalás kézbesítésétől számított – **nyolc napon belül a felettes ügyészséghez fordulhat**, ennek lehetőségéről a kérelmezőt tájékoztatni kell.

- Ha az ügyész fellép, azt nem a kérelemre hivatkozva, hanem saját döntése alapján teszi, vagyis a **törvényességi ellenőrzési eljárás mindig hivatalból indul**, függetlenül attól, hogy az arra okot adó körülményről az ügyészség pontosan honnan értesült.

C) Az ügyészi feladatok és hatáskörök az Alaptörvényben és az Ütv.-ben

- A törvény megjelöli az **ügyészi működés fő célját, a közérdek védelmét.**
- Az Ütv. az általános rendelkezések között egyrészt **eljárési kérdéseket**, másrészt konkrét **speciális hatásköröket** rendez. Az **általános eljárési szabályok** tekintetében tisztázza, hogy az ügyészség **közreműködik** abban, hogy a (polgári, munkaügyi, közigazgatási és gazdasági jogi peres és nemperes) bírósági eljárásokban a **törvényeket helyesen alkalmazzák.** Ez azonban nem konkrét hatáskör, miként az sem, hogy **elősegíti a jogszabályok rendelkezéseinek megtartását** a hatósági jogkört gyakorló, illetve bíróságon kívüli jogvitát intéző szervek esetében, valamint a **kiemelt figyelem előírása a kiskorúak jogainak érvényre juttatásában.** Utóbbi vonatkozásban már konkrétabb felhatalmazás az **eljáráskezdeménnyezési jog a gyermekvédelmi intézkedések megtétele érdekében.**

- Az ügyészségen kívüli eljárási szereplőket **együttműködési kötelezettség** terheli azzal, hogy ahol törvény az ügyésznek **utasítási jogkört biztosít**, az utasított szervek az utasításnak kötelesek eleget tenni, az ügyészeket pedig széles körű, határidőhöz kötött **adat- és iratmegismerési jog** illeti meg.
- Emellett létezik a büntető, fegyelmi, szabálysértési, illetve más hatósági, továbbá a büntetés-végrehajtási ügyekben a **kártérítési eljárás kezdeményezésének lehetősége**, amelyek annyiban különlegesek, hogy ezekben az **ügyész félként nem vesz részt**. Valójában itt **bejelentőként jár el**. A törvény ezt azzal is kifejezi, hogy egy szakaszban (Ütv. 5. §) rendelkezik róluk:
 - az ügyész **elbírálja** a hatósági határozat, intézkedés, jogszabálysértő mulasztás ellen hozzá intézett **kérelmeket, közérdekű bejelentéseket**, továbbá
 - köteles **elbírálni a jogsértésre utaló jelzéseket**, vagy ha nem tartoznak hatáskörébe, akkor **gondoskodik áttételükről** a hatáskörrel rendelkező szervhez.
 - Az alaptalannak talált kérelmeket az **ügyész indokolt állásfoglalásával elutasítja** (a felettes ügyészre bízott felülvizsgálat lehetőségével mint jogorvoslati eszközzel garantálva).

• A közérdekvédelmi feladatok szabályait nagyrészt külön törvények konkretizálják, ugyanakkor ezeket az **ügyészség az igazságszolgáltatás közreműködőjeként** látja el, mégpedig a törvénysértés kiküszöbölése érdekében

- elsősorban **bírósági peres és nemperes eljárások** megindításával (**perindítási jog**),
- **hatósági eljárások** kezdeményezésével és
- **jogorvoslat előterjesztésével**.

Ezeket az intézkedési lehetőségeket hívja az Ütv. együtt **fellépésnek**.

• Az **önkéntes teljesítésre felhívás** lényegében perelhárító lehetőség, amelyet közigazgatási hatósági ügyekben **kötelező** alkalmazni. A felhívás címzettje az ügyészt **hatvan napos határidőn** belül tájékoztatja arról, hogy

- **a törvénysértést orvosolta,**
- testületi döntést igénylő esetben **a testület összehívásáról intézkedett,** vagy
- **indokai kifejtésével** arról, hogy a felhívásban foglaltakkal **nem ért egyet.**

• A felhívás eredménytelenségét (amely megnyilvánulhat a felhívás visszautasításában vagy válasz nélkül hagyásában) **fellépés vagy** (ha a címzett álláspontja meggyőző) az **ügyészi eljárás megszüntetése követi.**

• Alternatív eszköz **a jelzés** lehetősége, amely az olyan **csekély jelentőségű törvénysértések esetén alkalmazható,** amelyek nem teszik indokolttá a **fellépést.**

• Különös szabályokra utalnak arra, hogy törvény az egyes közigazgatási és szabálysértési eljárásban elrendelt

- **kényszerintézkedések foganatosítását,**
- **egyéb eljárási cselekmények elvégzését,** illetve
- **titkos információszerzésre irányuló – büntetőeljáráson kívüli – hatósági eljárás megindítását**

az ügyész előzetes jóváhagyásához kötheti, vagy feljogosíthatja **az ügyészt ezek megtiltására.** Ez a lehetőség voltaképpen döntési pozíciót biztosít az ügyésznek, amit nyilván a kényszerintézkedések alapvető jogokra gyakorolt hatása indokol.

• Speciális eljárási hatáskörök között találjuk a **közigazgatási eljárásokkal kapcsolatos ügyészi hatásköröket.** Csak a közigazgatási hatósági döntés érdemére kiható törvénysértés esetén és jóval **szűkebb időtartamon belül alkalmazhatók az ügyészi eszközök:**

- törvény eltérő rendelkezésének hiányában (mint például a semmisség jogkövetkezményeinek alkalmazása esetén) a jogerőre emelkedéstől vagy a végrehajtás elrendelésétől számított **legfeljebb egy éven belül,** kötelezettséget megállapító, jogot elvonó vagy korlátozó döntés esetén a végrehajtáshoz való **jog elévüléséig,** követelés biztosítását vagy dolog zárlatát elrendelő döntéssel szemben mindaddig, amíg **ez az állapot fennáll.**

- Végül az utolsó belső specialitást a **szabálysértési eljárásokra vonatkozó szabályok** jelentik az Ütv. 30. §-ában. Ezek valóban eltérők az egyéb hatósági eljárásokra vonatkozó szabályokhoz képest:
 - Egy részük **sajátos időbeni alkalmazhatósági feltételt** határoz meg arra az esetre, ha a szabálysértési hatóság bűncselekményt bírált el szabálysértésként (a határozat ellen **hat hónapon túl**, de a bűncselekmény **elévülési idején belül** lehet felhívással élni), illetve ha az **elkövető javára kell fellépni** (az elkövetett szabálysértésről a nyilvántartásban kezelt **adatok törlési határidejéig** van ennek helye).
 - Más részük a bíróság előtti eljárásban **biztosítja a nyilatkozat és az ügy eldöntésére irányuló indítványtétel lehetőségét** az ügyésznek, illetve **jogorvoslati fórumként ad szerepet az ügyésznek** (aki külön törvényben meghatározott szabályok szerint, a szabálysértési hatóságra kötelező erővel elbírálja a szabálysértési hatóság intézkedése és határozata ellen benyújtott panaszt), illetve **jogorvoslat kezdeményezésére jogosítja** (amelyet megint csak külön törvény pontosít).

D) Az ügyész hatósági eljárási feladatainak szabályozása

- Az **Ákr. 122. §-a** úgy rendelkezik, hogy ha az ügyész az ügyészségről szóló törvény alapján felhívással él, vagy sikertelen felhívás esetén fellép, a hatóság az ügyész által kifogásolt döntését korlátozás nélkül módosíthatja (megváltoztathatja), illetve visszavonhatja (megsemmisítheti) akkor is, ha a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó jogszabály ezt egyébként korlátozza, vagy nem teszi lehetővé. Az Ákr. tehát voltaképpen **visszautalja a szabályozást a (sarkalatos!) Ütv.-re**, és mindössze azt rögzíti, hogy az Ütv. rendelkezései „erősebbek” az Ákr. egyes korlátozásainál. Valójában tehát **a szabályozás egyszintű: az Ákr. mindössze azt rögzíti, hogy az Ütv. tartalmazza az ügyészi fellépés feltételeit és eljárási szabályait.**

E) Az ügyészi fellépés (a felhívás, és a perindítás) feltételei

- Az Ütv. 29. §-ának (1) és (2) bekezdései szerint **az ügyész akkor léphet fel**, ha (konjunktív feltételek)
 - a közigazgatási hatóság vagy hatósági hatáskört gyakorló más szerv **bíróság által felül nem vizsgálta**, (első vagy másodfokon) **jogerőre emelkedett**, tehát az Ákr. értelmében végleges vagy (!) végrehajtható döntésének (vagy intézkedésének) **érdemére kiható törvénysértést észlel** a törvényben meghatározott **határidőn belül**, azaz
 - ha a véglegessé válástól (jogerőre emelkedéstől) vagy a végrehajtás elrendelésétől **egy év nem telt el**, vagy
 - kötelezettséget megállapító, jogot elvonó vagy korlátozó döntés esetén a végrehajtáshoz való **jog nem évült még el**, vagy
 - követelés biztosítását vagy dolog zárlatát elrendelő döntéssel létrehozott **korlátozó állapot még fennáll**, vagy
 - semmisségi ok esetén a **megsemmisítésre még lehetőség van**.

- **A bírósági felülvizsgálat kezdeményezése, illetve a közigazgatási jogvita megkezdése önmagában még nem akadály a felhívásnak (csak a bíróság döntése).**
- **Arra az esetre, ha az ügyész a közigazgatási per befejezése előtt él felhívással, a Kp. önálló szabályokat tartalmaz, amely az egyéb közigazgatási jogorvoslati eljárásokból következik. A Kp. 83. §-a úgy rendelkezik, hogy ha a keresetlevélben állított jogsérelem orvoslása érdekében az arra jogosult közigazgatási szerv eljárást indít, erről haladéktalanul értesíti a bíróságot. A bíróság a saját eljárását erre tekintettel a közigazgatási eljárás befejezéséig felfüggeszti. Márpedig a közigazgatási szerv eljárása alapulhat ügyészi felhíváson is. Következésképpen a jogszabályok nem zárják ki a közigazgatási jogvita és az ügyészi felhívás párhuzamosságát. Ez csak a bíróság döntése esetén következik be.**

F) Az ügyészi felhívás címzettje és feladatai

- A címzettek tekintetében az Ütv. **kötelező sorrendet** állapít meg. A 29. § (4) bekezdése szerint a felhívást
 - elsősorban az ügyben eljáró (azaz a jogerős – végleges – vagy végrehajtható döntést meghozó) **közigazgatási hatóság felügyeleti szervéhez,**
 - másodsorban magához a **döntést hozó szervhez** kell benyújtani; utóbbi esetben akkor, ha
 - a döntést hozó szervnek **nincs felügyeleti szerve,** vagy
 - a döntést hozó szerv **felügyeleti szerve a Kormány,** vagy
 - az ügyben **felügyeleti intézkedést jogszabály kizárja.**

- A felhívás címzettje értelemszerűen nem köteles egyetérteni az ügyésszel, hiszen **a felhívás nem rendelkezik jogi kötőerővel** (azt csak a címzett egyetértése, illetve a bíróság biztosíthatja), viszont az Ütv. **válaszadásra kötelezi**.
- Ha a **felhívás címzettje** az ügyész által megadott határidőn belül a **felhívásban foglaltaknak nem tesz eleget, nem válaszol**, vagy a felhívásban foglaltakkal **nem ért egyet**,
 - az ügyész **harminc napon belül fordulhat bírósághoz**, vagy
 - mérlegelve a választ, **értesíti a címzettet az eljárása megszüntetéséről** (testületi döntést igénylő esetben ezt a határidőt a testület döntést hozó ülésének időpontjától kell számítani).

G) Az ügyészi felhívás joghatásai

- A végleges (jogerős) vagy végrehajtható közigazgatási döntés ellen benyújtott ügyészi felhívásnak – ide nem értve a címzett előzőekben elemzett elbírálási kötelezettségét – **kétféle joghatása lehet: egy közvetlen eljárási és egy közvetett anyagi jogi.**
- Az ügyészi felhívás **közvetlen és feltételes joghatása a döntés végrehajtásának felfüggesztése.** Az Ütv. úgy rendelkezik, hogy az ügyész **a felhívásban indítványozhatja a törvénysértő döntés végrehajtásának felfüggesztését.** A felhívás címzettje köteles ennek **azonnal eleget tenni** és erről az ügyészt **egyidejűleg tájékoztatni** köteles.
- Hasonló szabályt tartalmaz az Ákr. 136. § (2) bekezdésének d) pontja: nem jogosult saját maga orvosolni a feltárt törvénysértést, de legalább a tényleges **érvényesülését megakaszthatja, igaz, csak a felhívás elbírálásáig.** Ha a címzett a felhívással nem ért egyet, nyilván újra megnyílik a végrehajthatóság, amelyet csak a bíróság függeszthet fel **újra a közigazgatási perben egy erre irányuló indítvány esetén.**

- Az ügyészi felhívás **közvetett, anyagi jogi joghatása** a **címzett álláspontjától**, illetve – eredménytelenség esetén – a **bíróság döntésétől függ**.
- A **felhívás elfogadása esetén** a hatóság, illetve – ha az eljárás közigazgatási jogvitában folytatódik – a bíróság **alkalmazhatja a felhívásban javasolt módot** a jogszabálysértés kiküszöbölésére (amely a határozat módosítása vagy megsemmisítése/hatályon kívül helyezése lehet). Ilyenkor tehát az ügyész felhívása végső soron **a jogerő (véglegesség) áttöréséhez**, illetve (előzetes végrehajthatóság esetén) **a jogerő (véglegesség) beálltának megakadályozásához**, a **törvénysértő döntés anyagi jogi következményeinek kiküszöböléséhez vezet**. Azt azonban a közigazgatási hatóság vagy a bíróság teszi meg.
- Az ügyészi fellépés tehát erős alternatívaként jelenik meg a közigazgatás kontrollrendszerben, de **nem jogorvoslati eszköz**.

Tananyag

- A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény;
- Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény;
- A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény;
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény;
- Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény;
- Boros Anita (szerk.): A közigazgatási jogvédelem és jogérvényesítés alapintézményei. NKE, Budapest, 2019. Elérhető: <https://antk.uni-nke.hu/tanszekek/lorincz-lajos-kozigazgatasi-jogi-tanszek/oktatott-tantargyakletoltheto-oktatasi-segedletek>

Köszönöm a figyelmet!

Dr. habil. Boros Anita, LL.M.
egyetemi docens, NKE ÁNTK
Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék

Email: boros.anita@uni-nke.hu