

Általános és különös hatósági eljárási szabályok viszonya a hazai elektronikus hírközlési igazgatásban

L A P S Á N S Z K Y A N D R Á S *

Absztrakt: A tanulmány elméleti szempontból ismerteti az általános és különös hatósági eljárási szabályok viszonyát hazánkban, mégpedig egy szakigazgatási terület, a hírközlési igazgatás példáján keresztül. A tanulmány bemutatja az eltérések lehetőségeit, szükségességét, eljárásjogi alapjait, esetleges problémáit, továbbá az általános szabályozás alkalmazhatóságának főbb elméleti alapjait, kérdéseit. A tanulmány részletesen elemzi azokat a speciális eljárási szabályokat, jogintézményeket, amelyek a hírközlési igazgatás körében kiemelt jelentőséggel bírnak, azok okaival együtt. Bemutatja e szabályok és intézmények általános eljárási szabályokkal való kapcsolatát és részletesen elemzi az esetleges eltérések, kiegészítések, specialitások szabályozását, működését és indokoltságát.

Kulcsszavak: közigazgatási jog, hírközlési jog, eljárási kódex, hírközlésspecifikus eljárási szabályok, speciális jogintézmények

Az általános és a különös eljárási szabályok viszonyát tekintve a magyar hatósági eljárási kódex azon eljárási modell típusba tartozik, amelyben az eljárási kódexnek primátusa, elsődlegessége van minden hatálya alá tartozó ügyben, tehát az eljárási kódex szabályaitól a különös eljárási szabályozás csak akkor térhet el, ha azt az általános eljárási törvény kifejezetten megengedi.¹ Az persze nyilvánvaló, hogy a közigazgatási hatósági eljárás törvényi szabályozása körében csak a legáltalánosabb eljárásjogi szabályok eljárási kódexbe foglalására

van lehetőség, ezért elkerülhetetlen az egyes közigazgatási jog különös részébe tartozó ágazatok sajátosságainak megfelelő, speciális eljárási szabályok megalkotása az adott ágazatra vonatkozó szabályozást tartalmazó anyagi jogszabályokban. Ezen általános és különös eljárási szabályok alkotják együttesen a hatósági eljárási jogot.

Azon eljárási szabályozási modellekben, ahol a hatósági eljárás általános szabályrendszerének teljes primátusa van minden hatósági ügy és eljárás vonatkozásában, a különös eljárási szabályoknak az általános eljárási szabályokhoz való viszonyrendszerét tekintve az alábbi fő típusai alakultak ki.

a) Az ún. kivett eljárások. Ezek olyan hatósági tevékenységnek minősülő hatósági ügyek, melyeket a kódex rendelkezése kivesz saját hatálya alól, tehát bár hatósági ügyek, sajátosságaiknál fogva mégsem tartoznak a kódex hatálya alá.

b) Meghatározott ügyfajtákban a kódex másodlagossá „nyilvánítja magát”. Ezen eljárásokban csak akkor (tehát nem feltétlenül) szorul háttérbe, mögöttes eljárásjogi szerepbe a kódex, ha a benne meghatározott ügy törvényi szabályozása eltér a kódex szabályaitól. Fontos, hogy ez esetben is csak azon eljárási szabályok tekintetében lesz másodlagos a kódex, mely eljárási szabályokban kifejezetten eltér az adott törvény a kódex eljárási szabályától. Ezen ügyfajtákban tehát a különös eljárási szabályozás elsődlegesnek minősül, melyhez ké-

* Tanszékvezető egyetemi docens, Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszék, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Széchenyi Egyetem. Igazgató, Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság.

pest másodlagosnak, ún. szubszidiáriusnak minősül a kódex általános eljárási szabályrendszere.

c) Azon eljárási szabályok, intézmények tekintetében, melyekre a kódex nem tartalmaz szabályozást, bármely jogszabály – a miniszteri rendelet kivételével – kiegészítő rendelkezéseket állapíthat meg azzal a feltétellel, hogy e kiegészítő szabálynak összhangban kell állnia a kódex egészének szabályozásával. A különös eljárási szabályok többségét e kiegészítő szabályok alkotják.

d) A kódextól való eltérési lehetőség további alapvető, tipikus formája az, amikor a kódex egy-egy eljárási rendelkezés, eljárási intézmény tekintetében hatalmazza fel a jogalkotót a kódexben foglalt eljárási szabálytól eltérő, különös eljárási szabály megalkotására.

Az általános és különös eljárási szabályok viszonyát tekintve a 2018. január 1-jét – vagyis az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) hatálybalépését – megelőzően indult ügyekben alkalmazandó kódex, vagyis a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) szubszidiáriusan (mögöttesen, másodlagosan) érvényesült az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (a továbbiakban: Eht.) hatósági eljárásrendjéhez képest.² Vagyis a Ket. rendelkezései abban az esetben voltak alkalmazandók, amennyiben az Eht. az adott eljárási kérdést nem rendezte.

Az Ákr. azonban szakított az ún. privilegizált eljárásokkal, amelyek esetében az általános szabályok másodlagosan érvényesülnek. Tehát az Ákr. – a korábbi szabályozással ellentétben – nem enged generális eltérési lehetőséget egyes konkrétan meghatározott ágazatokra vonatkozó speciális eljárásjogi szabályozás esetében. Az ágazati szabályozás csak egyes jogintézmények vonatkozásában térhet el a hatósági eljárási jog általános rendelkezéseitől, mégpedig, ha azt az Ákr. kifejezetten lehetővé teszi. Továbbá az ágazati szabályozás – a hatósági eljárási jog általános rendelkezéseivel összhangban – kiegészítheti az Ákr.-t. (Megjegyzendő, hogy továbbra is vannak kivett eljárások, amelyek esetében az Ákr. másodlagosan sem érvényesül, így teljesen önálló eljárásrend alá tartoznak.)

Az Eht. e körben pontosan rögzíti, hogy az Eht.-ban szabályozott valamennyi hatósági eljárásban a hatósági eljárási jog általános szabályait kell alkalmazni a hírközlési igazgatásra vonatkozó – Eht.-ban szereplő – speciális szabályokkal. Ágazatspecifikus szabályokra a hírközlési eljárások sokszínűsége, bonyolultsága, az általános közigazgatási eljárásokhoz képest megnyilvánuló sajátosságai miatt van szükség. Az Eht. különös eljárási szabályozásának elvi alapja, hogy nem megismétli, vagy újraszabályozza az általános eljárási szabályokat, hanem kizárólag a hírközlés igazgatás sajátosságaihoz mérten szükséges előírásokat rendez.

A hírközlési igazgatás teljes eljárásjogi alapjával összefüggésben kiemelten fontos hangsúlyozni, hogy az Eht. szerinti eljárásokban az Ákr., vagyis a közigazgatási hatósági eljárásjog általános szabályozása érvényesül, azaz az Ákr. szabályrendszere jelenti a hírközlési hatósági eljárásjog alapját. Ezen főszabályon, fő eljárásjogi alapon belül az Ákr.-hez képest csak abban az esetben minősül elsődleges eljárási szabálynak az Eht., ha annak kifejezett és konkrét rendelkezése kiegészíti az Ákr. szabályozását, vagy az Ákr.-ben foglalt eljárási szabályhoz képest speciális rendelkezést tartalmaz. Ez utóbbi esetben is a közigazgatás általános eljárási szabályrendszere (Ákr.) és bírósági jogalkalmazási gyakorlata mögöttes eljárásjogi garanciaként egyértelműen érvényesül a speciális hírközlésjogi eljárási szabály tekintetében. (Mind ez természetesen azt is jelenti, hogy amennyiben az Eht. eljárási szabályozása nem tartalmaz speciális szabályt az adott eljárási jogintézmény vonatkozásában, akkor e jogintézmény hírközlési hatósági eljárásban történő alkalmazása során „egy az egyben” az Ákr. szabályozása érvényes, vagyis teljes egészében az Ákr. rendelkezései szerint kell eljárni.)

Az egyes speciális eljárási szabályok ismertetése terjedelmi okokból, illetve azért is szükségtelen, mert e szabályok általában olyan eljárásjogi részletkérdéseket tartalmaznak, melyek inkább csak a jogalkalmazói gyakorlatban és a gyakorlati jogalkalmazás elméleti alapjában bírnak tudományos vagy érdemi jelentőséggel. E helyütt tehát

azon speciális eljárási intézményeket, szabályokat emelem ki, amelyek megemlítése a hírközlési igazgatási eljárásjog tudományos alapjainak elemzése során, az általánosabb elméleti vagy közigazgatástudományi jelentőségük folytán feltétlenül szükséges.

1. ÜGYFÉL - BEJELENTŐ

Az ügyféli jogállás és annak meghatározása az egyik legnehezebb hatósági eljárásjogi kérdéskör, különösen az egyes hatósági ügyekben történő értelmezés szempontjából. Alapvető garanciális eljárásjogi probléma, hogy az eljárásban különleges jogosítványokkal rendelkező ügyféli kört milyen szélesre vagy szűkre szabja az eljárásjogi szabályozás. Jogviszonytani szempontból is kiemelt eljárási kérdés, hogy milyen személyi kör rendelkezik absztrakt, illetve konkrét eljárási jogképességgel. Egyfelől ugyanis a jogállamiság elvének alapja, hogy a hatósági tevékenység keretében saját ügyében, illetve közvetlen jogos érdeke érintettségének esetében mindenki rendelkezzen (akár képviselője útján) eljárási képességgel (ügyfélképességgel). A közvetlen jogos érdek értelmezése azonban számos esetben nagyon komoly nehézségek elé állítja a jogalkalmazást, a jogalkotás keretében pedig valamennyi közigazgatási ágazatra általános jelleggel szinte lehetetlen meghatározni az egyedi ügyekre érvényesíthető jogos érdek körét, tartalmát, határait. A problémát tovább erősíti, illetve nehezíti, hogy az egyes különös ágazati szabályokban egyre jelentősebbek az általános hatósági eljárási jog ügyfélfogalmához képest kiegészítő jellegű speciális eljárási képességre vonatkozó rendelkezések. Ezek között is legáltalánosabb a bejelentő intézménye. Számos eljárási szabályozásban a bejelentő és az ügyfél elhatárolásának nehézségei csak fokozzák az ügyfélképesség és az egyedi ügyre vonatkoztatott ügyféli kör meghatározásának problémáit.

A bejelentő jogintézménye azonban a közigazgatás számos területén kiemelt jelentőséggel bír, mert a bejelentésre jogosultak köre olyan esetekben is képviselheti a közérdeket, illetve olyan közérdekű eseteket is a hatáskörrel rendelkező közigazgatási

szervek elé tárhat, amelyek jelentősen hatékonyabbá tehetik a közigazgatási jogérvényesítést. A hírközlés-szabályozás a pontos és egyértelmű elhatárolás érdekében élesen elválasztja egymástól az ügyféli és a bejelentői kört, vagyis az ügyfélképesség és a bejelentő jogintézményét. Ennek keretében az ügyfélfogalmat nem szabályozza, nem ismétli meg, ezáltal az ügyféli jogállást az Ákr. általános szabályaira és joggyakorlatára bízva.

A bejelentő eljárási intézményét viszont szabályozza, mégpedig a bejelentő esetében a hírközlési szabályozás elvi alapja, hogy az Eht. hatálya alá tartozó eljárásokban bárki „bejelentői képességgel” rendelkezik. Azaz bárki tehet bejelentést, de a bejelentő sem hatósági eljárási, sem ügyfélképességgel nem rendelkezik a bejelentése tárgyát képező hatósági ügyben. Az elhatárolás alapja és tartalma tehát, hogy adott hatósági ügy tárgyában az ügyfél nem lehet bejelentő, és a bejelentő sem lehet ügyféli jogállású. Így egyfelől, ha olyan személy tesz bejelentést egy adott hatósági ügy tárgyát illetően, aki ezen ügy tekintetében egyébként ügyféli jogállással rendelkezne (jogát vagy közvetlen jogos érdekét érinti a bejelentés), akkor a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) a bejelentést nem – az eljárásindítás szempontjából sem – vizsgálja (azaz nem tekinti bejelentésnek), hanem tájékoztatja a bejelentőt arról, hogy bejelentése tárgyában ügyfélnek minősül, valamint arról is, hogy ügyfélként milyen hatósági eljárásokat indíthat jogai érvényesítéséhez. Másfelől, ha olyan személy tesz bejelentést, aki valóban nem rendelkezik ügyféli jogállással a bejelentés tárgyát képező ügyben (azaz valódi bejelentő és beadványa bejelentés), akkor e bejelentő a bejelentése tárgyában esetlegesen (hivatalból) indított hatósági eljárásban nem minősül ügyfélnek, eljárási képességgel nem rendelkezik. A bejelentés alapján indított hatósági eljárás ügyfélkörébe az a személy, szervezet tartozik, akivel szemben, illetve akinek ügyében az eljárás indult.

Eljárásjogi, jogviszonytani szempontból hangsúlyozandó, hogy a bejelentés eljárásindítási szempontból történő vizsgálata teljesen elkülönül és független a bejelentés alapján esetlegesen hivatalból indított hatósági eljárástól (hatósági

eljárási jogviszonytól). A bejelentés vizsgálata, az eljárás-indítás hatósági mérlegelése „nem hatósági” tevékenység (eljárás), így az Ákr. hatálya sem terjed ki erre. A bejelentés tekintetében tehát a Hatóság hatósági eljáráson kívül, nem hatósági tevékenységeként azt vizsgálja, hogy a bejelentés alapján szükséges-e a közérdekű jogérvényesítés érdekében hatósági eljárást indítania. Amennyiben azt állapítja meg, hogy igen, akkor az eljárást hivatalból megindítja. Ezen hatósági eljárásnak, eljárási jogviszonynak a bejelentő nem lesz alanya (nem rendelkezik ügyfélképeséssel). Fontos tehát hangsúlyozni, hogy a bejelentés alapján csak hivatalból indulhat hatósági eljárás (hiszen a bejelentés nem kérelem, pontosabban nem eljárási kötelezettséget keletkeztető kérelem és a bejelentő nem ügyfél). Amennyiben a Hatóság viszont azt állapítja meg, hogy nem indít eljárást, akkor erről, indokolási kötelezettség nélkül tájékoztatja a bejelentőt.

2. AZ ELJÁRÁS MEGINDÍTÁSA

A Hatóság hatósági eljárásainak megindítására is alapvetően az Ákr.-ben foglalt általános eljárási szabályok irányadók. Az Eht.-ban foglalt speciális szabályok az eljárás megindításával kapcsolatban két fontos és a hírközlési igazgatásban szükség-szerű szempontot érvényesítenek.

a) Az Ákr.-ben foglalt felhatalmazás alapján rendezi a hírközlésjog, hogy a Hatóság hatósági hatáskörébe tartozó ügyekben hatósági eljárásait hivatalból is megindíthatja, kivéve, ha az Eht. alapján az eljárás kizárólag kérelemre indítható. Ezen Ákr.-ben foglalt jogérvényesítési módszert a hírközlésigazgatás sajátosságai, az igazgatási területen kiemelt hangsúllyal megjelenő közérdek, a felhasználók, érintettek nagy száma és számos egyéb szempont indokolja.

b) Az eljárásrend egyszerűsítése, a költséghatékonyság, az egyes ügyek szoros összefüggései, illetve az érintett ügyfelek minél kevesebb közhatalmi terhelése alapján az Eht. lehetővé teszi az eljárás hivatalbóli kiterjesztését, amennyiben az eljárás során, az eljárás tárgyát képező hatósági ügyvel szorosan vagy közvetetten összefüggő jogsértés jut tudomására. Fontos garanciális ren-

delkezés, hogy az eljárás kiterjesztéséről az eljárás megindítására vonatkozó szabályok szerint értesíteni kell az ügyfeleket.

3. KIZÁRÁS

Az Eht. a kizárási okok körében az Ákr.-hez képest kiegészítő szabályokat tartalmaz a hírközlés-igazgatási eljárásokban kiemelt jelentőségű pártatlanság érvényesülése, illetve bármilyen irányú piaci elfogultság megakadályozása érdekében. Ebből következően az Eht.-ban meghatározott kizárási okok általános közigazgatási eljárásjogi értelemben abszolút kizárási okoknak minősülnek. E kizárási okok szerint, az ügy érdemi elintézésében az Ákr. kizárási okokra vonatkozó rendelkezéseiben foglaltakon túl nem vehet részt, akinek az a) pont szerinti jogviszonya az ügyféllel, illetve az ügyfélben befolyásoló részesedéssel rendelkező, vagy az ügyfél befolyásoló részesedése mellett működő vállalkozással az eljárás kezdetét megelőző egy éven belül állt fenn, illetőleg akinek hozzátartozója

- a) az ügyféllel munkaviszonyban, munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban vagy tagsági viszonyban áll, illetve annak vezető tisztségviselője,
- b) az ügyfélben tulajdoni részesedéssel rendelkezik,
- c) olyan természetes személlyel vagy jogi személlyel áll munkaviszonyban, munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban vagy tagsági viszonyban, illetőleg annak vezető tisztségviselője, vagy abban tulajdoni részesedéssel rendelkezik, amely az ügyféllel rendszeres üzleti kapcsolatban áll,
- d) olyan szervezettel áll munkavégzésre irányuló jogviszonyban, amely az ügyfél felügyelő vagy alárendelt szervezete, illetve, amely az ügyfél részére valamely támogatást, illetőleg kizárólagos jogosítványt biztosított, ide nem értve a Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alappal vagy a Hatósággal fennálló munkavégzésre irányuló jogviszonyt.

Az Eht. további kiegészítő szabályokat tartalmaz a kizárásról való döntésről a Hatóság önálló hírközlési hatáskörrel rendelkező egyes szervei (Hivatal,

Elnök) tekintetében. A Hivatal alkalmazottjának kizárásáról a Hivatal főigazgatója dönt (a továbbiakban: Főigazgató), és szükség esetén kijelöli a Hivatal eljáró alkalmazottját. A Főigazgató kizárása tárgyában az Elnök dönt. Amennyiben a Főigazgatóval szemben megalapozott a kizárási ok, döntésében az Elnök mérlegeli, hogy az adott ügyben a Főigazgató jár el azzal, hogy döntését köteles megküldeni az Elnöknek, vagy a hatáskör gyakorlására kijelöli a főigazgató-helyettesek valamelyikét.

Amennyiben az Elnökkel szemben áll fenn kizárási ok, akkor a Hatóság esetében érvényesül az általános eljárási szabályokban is szinte megoldhatatlan probléma, hogy nincs másik azonos hatáskörű hatóság, amely a kizárással érintett ügyben eljárhatna. Ilyen esetekre az általános eljárási szabályozás azt a megoldási módszert „választotta”, hogy mégis a kizárt hatóság vagy a kizárt hatáskör-gyakorló személy jár el. Az Eht. amennyire csak lehet, kerüli e megoldást, tehát az Elnök, illetve a Főigazgató kizártsága/kizárása esetében lehetővé teszi másik kiadmányozási jogkörrel rendelkező vagy azzal felruházott személy eljárását, hatáskörgyakorlását (Elnök esetében – Elnökhelyettes; Főigazgató esetében – Főigazgató-helyettes).

4. A TÉNYÁLLÁS TISZTÁZÁSA

A tényállás megállapítása során a közigazgatási szerv jogilag szabályozott eljárási (bizonyítási) cselekvéseket végez, adatokat szerez be, és feltárja azokat a tényeket és körülményeket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy alapul szolgáljanak az érdemi hatósági döntés meghozatalához. Az Ákr. értelmében a hatósági eljárásban a szabad bizonyítás elve érvényesül, azaz a hatóság szabadon választja meg az alkalmazandó bizonyítási eszközt, és minden olyan bizonyítékot felhasználhat, amely alkalmas a tényállás tisztázására.

Az Ákr. alapvető és tényállás tisztázására vonatkozó szabályozása alapján a közigazgatási hatóság hivatalból köteles megállapítani a döntéshozatalhoz szükséges tényállást, illetve meghatározni a bizonyítás módját és terjedelmét (hiszen ez a legfontosabb eleme az ügyek megfelelő érdemi eldöntésének). A hatóság az eljárás során az érintett

ügyre vonatkozó tényeket veszi figyelembe, minden bizonyítékot súlyának megfelelően értékeli, döntését valósághű tényállásra köteles alapozni, illetve a tényállás tisztázása során minden, az ügy szempontjából fontos körülményt figyelembe kell vennie. A hivatalbóli bizonyítás a közigazgatási hatósági eljárásnak egyik olyan sajátossága, amely megkülönbözteti a polgári vagy büntető ügyekben folytatott bírósági eljárás szabályaitól. Míg ugyanis a bírósági eljárásban a bizonyítási kötelezettség a feleket terheli, a közigazgatási hatósági eljárásban a bizonyítási kötelezettség a hatóságot terheli. A közigazgatási hatósági eljárásban a hatóságnak tehát nem jogosultsága, hanem kötelezettsége a tényállás valósághű feltárása, a hatóság az ügyféltől származó indítvány hiányában is köteles elvégezni mindazokat a bizonyítási cselekményeket, amelyek a tényállás tisztázásához szükségesek. Az ügy érdemében született döntés csak akkor tekinthető jogszerűnek, amennyiben az tartalmazza a megállapított tényállást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat, illetve az ügyfél által felajánlott, de mellőzött bizonyítást és a mellőzés indokait.

Mindezek alapján a közigazgatási eljárásokról (így a hírközlési igazgatási hatósági eljárásokról is) általánosságban elmondható, hogy a hatóság eljárásaiban – főszabályként – hivatalból folytatja le a bizonyítást. (A hatóság hivatalbóli bizonyítási eljárásának garanciális korlátai: egyfelől a hatóság törvényben rögzített hatásköre, másfelől pedig az, hogy a bizonyítás olyan releváns tények körében tekinthető jogszerűnek, amelyek a tényállás tisztázásához, az egyedi hatósági ügy eldöntéséhez szükségesek.)

Az Eht.-ban a tényállás tisztázása körében meghatározott hatósági eszközökkel összefüggésben mindenekelőtt kiemelendő, hogy a hírközlési piac működésének, versenyképességének, gazdasági, társadalmi és közszolgáltatási összefüggéseinek biztosítása kiemelt állami feladat, amelyben a megfelelő jogérvényesítés elengedhetetlen. A jogérvényesítés alapja azonban az egyes ügyek tényeinek feltárása, a hírközlési szolgáltatásokkal kapcsolatos adatok ismerete. Másik oldalról viszont a hírközlésbe történő állami beavatkozást és tényfeltárást jelentős korlátok közé szorítják a

gazdasági verseny szabadságának és beruházások védelmének alkotmányos elvei és garanciái. Ezen alkotmányos alapokon központi kérdést jelent, hogy az állam milyen módon, milyen eszközökkel avatkozik a piaci verseny terebélyesítésébe. A hírközlési igazgatásban tehát megkülönböztetett hangsúlyt indokol a hatósági hatáskörgyakorláshoz, a hatósági ügyek eldöntéséhez szükséges adatkör megismerésének, feltárásának és a piaci verseny korlátozásának egyensúlya. Fontos viszont hangsúlyozni a hírközlési piaci verseny fejlesztésével, működésével kapcsolatos állami feladatok nagyon részletes piaci, szolgáltatói és szolgáltatási adatokat indokolnak, ezek nélkül ugyanis a Hatóság a piacszabályozási és piacfelügyeleti tevékenységét képtelen lenne megfelelően ellátni.

A tényállás tisztázásának eszközrendszerében az Eht. a hírközlési igazgatási eljárásokban betöltött jelentőségére tekintettel külön is szabályozza az adatszolgáltatás és a nyilatkozattétel szabályait, illetve az adatszolgáltatás elmulasztása esetén alkalmazható jogkövetkezményeket.

A vonatkozó szabályozás alapján a Hatóság jogosult a hírközlési tevékenységgel kapcsolatos – akár törvény által védett titkot is magában foglaló – adatot tartalmazó valamennyi eszközt, iratot, dokumentumot megtekinteni, megvizsgálni, azokról másolatot, kivonatot készíteni. A Hatóság az Ákr.-ben foglalt felhatalmazás alapján jogosult az ügyfelet, az eljárás egyéb résztvevőit, valamint azok megbízottait, alkalmazottait, illetve az ügyféllel és az eljárás egyéb résztvevőivel egyéb jogviszonyban állókat adatszolgáltatásra, illetve szóban vagy írásban adatoknak az általa meghatározott, összehasonlításra alkalmas formátumban való szolgáltatására, továbbá egyéb felvilágosítás adására kötelezni.

A Hatóság különösen indokolt esetben a tényállás tisztázása érdekében az ügyféllel és az eljárás egyéb résztvevőjén kívül más személyt vagy szervezetet is adatszolgáltatásra, bizonyítási eszközök átadására kötelezhet, de e bekezdés szerinti végzés ellen az adatszolgáltatásra, bizonyítási eszközök átadására kötelezett, halasztó hatályú jogorvoslattal fordulhat a közigazgatási bírósághoz.

Sőt a hatósági eljárásokban megismert adatokat a Hatóság más hatósági eljárásaiban is felhasználhatja.

5. A NYILVÁNOS MEGHALLGATÁS

A nyilvános meghallgatás eljárási intézményének célja a hatósági jogalkalmazás segítése, ezen belül a hírközlési piaci szereplők véleményének, javaslatainak megismerése az egyes hírközlési igazgatási hatáskörökhöz kapcsolódó jogalkalmazói gyakorlat fejlesztése érdekében.

A Hatóság két esetkörben tart nyilvános meghallgatást. Egyrészt az Eht. által kötelezően előírt esetekben, garanciális okokból, így különösen a piacszabályozási és a frekvenciagazdálkodással kapcsolatos számos eljárásban.

Másrészt nyilvános meghallgatást tarthat a Hatóság akkor, ha a vonatkozó jogszabályokban rögzített feladatai ellátásához, ezek keretében a hírközlési igazgatást érintő jogszabályok és azok érvényesítésére vonatkozó intézkedések, illetve a jogalkalmazói gyakorlat előkészítéséhez, kialakításához szükségesnek és indokoltnak tartja a kapcsolódó szakmai álláspontok, vélemények, észrevételek, javaslatok megismerését.

A nyilvános meghallgatásra meghívottak köre tekintetében az Eht. nem szab korlátot azzal, hogy a Hatóság mérlegelésére bízta a meghívotti kör meghatározását, hiszen a hírközlési piaci szereplők, érintett civil szervezetek mellett mások részvétele is fontos lehet a nyilvános meghallgatáson. Az Eht. részletesen meghatározza a nyilvános meghallgatás lebonyolításának, illetve a nyilvános meghallgatás tárgyával, témájával kapcsolatban tett észrevételek, vélemények kezelésének eljárási szabályait.

6. EGYEZTETÉS AZ ÉRDEKELTEKSEL JELENTŐS ÜGYEKBEN

Az érdekeltekkel való egyeztetés kiemelt jelentőségű intézménye a hírközlési igazgatásnak, hiszen lehetőséget ad az érdekelteknek, hogy a Hatóság által egyeztetésre bocsátott döntések tervezete tekintetében becsatornázhassák véleményüket,

észrevételeiket, javaslataikat a Hatóság felé.

A szabályozás egyfelől meghatároz olyan jelentős eljárásokat, melyekben az érdekeltekkel való egyeztetés kötelező, ezen túlmenően azonban a Hatóság mérlegelésére bízva annak megítélését, hogy mely – hatósági hatáskörébe tartozó – ügyben tartja szükségesnek az érdekeltekkel történő egyeztetés kezdeményezését. A Hatóság köteles egyeztetni az érdekeltekkel:

- a) a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatók azonosítása és az azonosításra irányuló eljárásban a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatókra e törvény szerint kiszabott kötelezettséggel,
- b) a jelentős piaci erővel nem rendelkező szolgáltatókra vonatkozó kötelezettségek határozatban történő előírásával,
- c) a referenciaajánlatokkal kapcsolatos hatósági eljárásokban,
- d) hírközlési szolgáltatás nyújtásával összefüggő jogosultság, engedély Hatóság általi módosítására, korlátozására, visszavonására irányuló eljárásokban és
- e) az önkéntes kötelezettségvállalás jóváhagyására irányuló eljárásokban.

Az egyeztetés keretében a Hatóság az adott hatósági döntés meghozatala előtt legalább negyven nappal közzéteszi a döntés tervezetét, valamint az egyeztetés lefolytatásához szükséges, a döntéshez kapcsolódó előkészítő anyagokat, természetesen figyelemmel azokra az adatokra, amelyeket zártan kezel a Hatóság. A hatósági döntés tervezetének közzétételét követő harminc napon belül az adott döntés tervezete tekintetében bárki írásban megküldheti a Hatóság részére a tervezethez kapcsolódó észrevételét, álláspontját, javaslatát.

A hatósági döntéshozatal tekintetében természetesen az egyeztetés és a beérkezett egyedi észrevétel jogi kötőerővel, konkrét jogi hatással nem rendelkezik, nem rendelkezhet. Az egyeztetésre bocsátott döntés meghozatala során a Hatóság mérlegeli az észrevételek, javaslatok figyelembevételét. Az intézmény jelentősége tehát, hogy a Hatóság a hatósági hatáskör-gyakorlása során megismerheti a döntéssel érintettek, illetve a döntés iránt érdeklődők véleményét a döntéstervezettel kapcsolatban, amely számos megfontolandó

szempontot, véleményt hozhat be az eljárásba, ami jelentős segítség lehet a szakmailag legjobb és legmegfelelőbb döntés meghozatalában. Az egyeztetés az érdekeltekkel azon az alapon is kiemelő eljárési jogintézménye a hírközlési igazgatásnak, hogy más közigazgatási ágazatokban nagyon ritka megoldás, hogy a hatóságnak lehetősége nyílik a szabályozás alapján megismerni a döntéstervezettel kapcsolatos külső véleményeket.

Az egyeztetési eljárásban közzétett döntéstervezet nem rendelkezik joghatással, hiszen az egyeztetésnek pontosan az a lényege, hogy a beérkezett észrevételek hatására módosulhasson a döntés.

Fontos (és az adott eljárás ügyfelei számára garanciális kérdés), hogy az egyeztetésre bocsátott döntés tervezetével kapcsolatban észrevételt benyújtó érdekelt nem válik az adott döntéssel érintett hatósági eljárási jogviszony alanyává (nem lesz ügyféli jogállású az ügyben), és ebből következően az érdekelt jogorvoslati jogosultsággal sem rendelkezik. Mindezt e jogintézményre vonatkozó – más ágazatokban kiforrott – bírósági gyakorlat is alátámasztja.³

7. JOGVITÁS ELJÁRÁS

Az elektronikus hírközlési szektor közszolgáltatósi tartalma, a hírközlés-igazgatás speciális jellege és a piacszabályozási hatósági feladatok miatt az Eht. a hírközlési piac és a hírközlési igazgatás szektorspecifikus sajátosságaihoz igazodó jogérvényesítést szolgáló intézményeket, eljárástípusokat is bevezetett. Az Eht. tehát néhány olyan sajátos eljárás-típust, jogintézményt is rendez, melyek még az Eht. „általános eljárási szabályaihoz” képest is egyedi, önálló és speciális eljárási szabályozást igényelnek. Ezeket az eljárásokat a törvény önállóan, „a Hatóság egyes eljárási” cím alatt szabályozza. Ezen eljárási szabályozás alkalmazásának módszere: a Hatóság e speciális eljárási tekintetében meghatározott eljárási szabályok elsődlegesek, amelyek nemcsak az Ákr., hanem az Eht. általános eljárási szabályaihoz képest is elsődleges eljárási szabályozást jelentenek.

Ezek közül ehelyütt – a hírközlési piac egészét meghatározó általános eljárási jelentőségére tekintettel – elsőként a jogvitás eljárást szükséges

kiemelni. Fontos, hogy az Eht. számos speciális eljárástípust is rendez, amelyek azonban elsősorban nem eljárási, hanem inkább hírközlés specifikus anyagi jogi sajátosságokkal rendelkeznek (piaclemzési eljárás, frekvenciaértékesítési eljárás stb.).

A jogvitás eljárás legfőbb specifikuma, hogy funkciójából, jellegéből adódóan magán viseli a kontradiktórius bírósági eljárásra jellemző sajátosságokat, így rendelkezik a bírósági eljárás főbb fogalmi ismérveivel: a Hatóság az ellenérdekű felek jogvitájában kizárólag kérelemre indított eljárást folytat le, a kérelemben foglaltakhoz kötötten a klasszikus kontradiktórius eljárás eljárási szabályainak alkalmazásával dönt a felek közötti jogvitában és jogszabályban meghatározott esetekben létre is hozhatja a felek közötti szerződést, megállapíthatja annak tartalmát. E speciális típusú hatósági eljárásban a Hatóság háromtagú tanácsban jár el, amelynek elnöke a Hatóság Elnöke, további két tagja az Elnök által a Hatóság vezető beosztású alkalmazottai közül kijelölt két személy.

A jogvitás eljárást kezdeményező kérelmet az a szolgáltató vagy egyéb vállalkozás terjesztheti elő, amelynek egy másik szolgáltató elektronikus hírközlésre vonatkozó szabályban, az ez alapján kötött szerződésben, vagy részben vagy egészben európai uniós forrásból megvalósuló hálózatfejlesztési pályázatban a pályázat nyertese tekintetében előírt nagykereskedelmi nyílt hozzáférési kötelezettségekre vonatkozó követelményekben, vagy ezen követelmények alapján megkötött szerződésben, továbbá az Eht. szerinti hálózati szerződésben meghatározott elektronikus hírközlést érintő jogát vagy jogos érdekét megsértette. Hangsúlyozandó, hogy jogvitás eljárás kizárólag kérelemre indulhat, a hivatalból történő eljárás indítás jogviták esetében nem értelmezhető.

A kérelemnek tartalmaznia kell az Ákr.-ben foglaltakon túl a jogvita alapjául szolgáló tényeket, körülményeket, a jogsérelem alapjául szolgáló elektronikus hírközlésre vonatkozó szabályban vagy szerződésben foglalt konkrét rendelkezést, valamint ha a kérelmező a szerződés létrehozását, tartalmának megállapítását kéri az eljáró tanácstól, köteles szövegszerűen – egyértelműen és világosan – megjelölni a létrehozni, megállapítani

kért szerződéses tartalmat. A kérelemben igazolni kell továbbá a kérelmező jogát vagy jogos érdekét, valamint bizonyítási indítványt is előterjeszthet a kérelmező és nyilatkoznia kell arról, hogy kéri-e tárgyalás tartását.

A jogvitás eljárásban az eljáró tanács közigazgatási hatóságként, de kvázi bírósági eljárásban jár el, amelyben - amennyiben az eljárás során tárgyalást tart - elsőként megkísérli az ellenérdekű ügyfelek közötti egyezség létrehozását, azt követően pedig – az egyezségi kísérlet sikertelensége esetén – érdemben eldönti a jogvitát. Az egyezség, az egyezségi kísérlet vonatkozásában az Ákr.-beli szabályok irányadók, figyelemmel arra, hogy az Eht. e jogintézménnyel kapcsolatban nem tartalmaz speciális rendelkezéseket.

8. ÁLTALÁNOS HATÓSÁGI

FELÜGYELETI ÉS

PIACFELÜGYELETI ELJÁRÁS

Az Eht. eljárási szabályrendszerében külön eljárás-típusonként rendezi a hatósági felügyelet közigazgatási jogban általánosan érvényesülő általános hatósági felügyelet tevékenység-típusát, illetve a sajátos piacfelügyeleti tevékenységet, eljárást. E két hatósági felügyelet-típus a hírközlési igazgatás központi eleme, tevékenysége, miután az Eht.-ban foglalt szabályozás általános jogérvényesítési alapját, formáját (hasonlóan a közigazgatási jog más területeihez, ágazataihoz) jelentik. A hatósági felügyelet a jogérvényesítésnek az a formája, amelynek körében a közigazgatási szerv egyrészt a hatósági ellenőrzési jogkörével folyamatosan figyelemmel kíséri, ellenőrzi az önkéntes jogkövetéssel érvényesülő közigazgatási jogi normák és a hatósági döntések (címezettek általi) teljesítését. Másrészt a hatósági felügyeleti tevékenység dogmatikai összetételének jellemzői alapján a hatósági ellenőrzés mellett a Hatóság ellátja, érvényesíti a jogszabályokban biztosított felügyeleti jogkörét, azaz alkalmazza a felügyeleti eszközrendszert. A hatósági felügyelet keretében a Hatóság tehát hatósági ellenőrzést végez és amennyiben az ellenőrzés eredményeként jogsza-

bálysértést állapít meg, alkalmazza a hatáskörébe utalt felügyeleti jogkört. A hatósági felügyelet elméleti alapon leegyszerűsítve a hatósági ellenőrzés eszközrendszere és az ellenőrzés eredményeként megállapított jogszabálysértés esetén hatósági intézkedés vagy jogalkalmazási aktus meghozatala, azon belül különösen szankcióalkalmazás.

Az Eht. az általános hatósági felügyelet keretében az Ákr.-hez képest kiegészítő, garanciális szabályozást tartalmaz, mégpedig annyiban, hogy teljes komplexitásában rendezi mind az önkéntes jogkövetéssel, mind a jogalkalmazás útján érvényesülő közigazgatási jogi normák érvényesítésének folyamatát. Ennek keretében a Hatóság mérlegelheti, hogy hatósági ellenőrzés vagy azonnal megindított hatósági eljárás útján felügyeli az adott egyedi ügy tárgykörébe tartozó hatósági döntést vagy jogszabályi rendelkezést.

Az Eht.-ban szabályozott általános hatósági felügyeleti tevékenység hatálya alá az elektronikus hírközlésre vonatkozó szabály (az Eht. és a végrehajtási rendeletei, az elektronikus hírközlésre vonatkozó, közvetlenül alkalmazandó európai uniós jogi aktus, a Hatóság határozata és a Hatóság által az ügyféllel kötött hatósági szerződés), valamint a hírközlési szolgáltatók általános szerződési feltételeiben foglaltak tartoznak.

A hatósági döntés felügyelete keretében az Eht. meghatározott mérlegelési szempontrendszer mentén a Hatóság hatáskörébe utalja annak eldöntését, hogy a hatósági döntés megsértése esetében az Ákr. szerinti végrehajtási eljárás vagy az Eht. szerinti hatósági jogalkalmazó eljárás keretében folytatja a jogérvényesítést (a hatósági döntésben foglaltak teljesítésének érvényesítését). (E mérlegelés azért csak a hatósági döntés felügyeletére vonatkozik, mert a jogszabályi rendelkezések felügyelete körében mindez fogalmi alapon lehetetlen lenne, miután nincs végrehajtható hatósági döntés.) Ha végrehajtási eljárás útján, akkor az Ákr., ha pedig hatósági eljárás útján, akkor az Eht. tartalmazza a felügyelet keretében hozott hatósági döntések elleni jogorvoslati lehetőségeket.

Fontos kiemelni, hogy az Eht.-ban szabályozott általános hatósági felügyelet fő részére, vagyis

annak alapját képező hatósági ellenőrzés eljárási szabályrendszerére az Ákr. szabályai irányadók, ugyanis a hatósági ellenőrzés tekintetében az Eht. nem tartalmaz eltérő rendelkezést az Ákr.-ben foglaltakhoz képest.

A közigazgatási felügyeletfajták, azon belül is a hatósági felügyelet önálló, elhatárolható, illetve sajátos fogalmi és tartalmi elemeket magában foglaló típusa a piacfelügyelet.

A közigazgatás legtöbb ágazatában a hatékony jogérvényesülés már nem egyértelműen alapítható csak és kizárólag a közigazgatás klasszikus, egyedi közhatalmi hatósági tevékenységére, közhatalmi alapú jogérvényesítő módszereire. Ebből következően a közigazgatás szabályozási rendszerében egyre kiterjedtebb és átfogóbb jelentőséggel rendelkeznek a piacsabályozási típusú hatáskörök, a speciális hatósági felügyelet jogintézményei, a különböző piacfelügyeleti, közvetítő és egyeztetési eljárások, a szolgáltató tevékenységek, a konzultatív mechanizmusok, továbbá a speciális jogállású közigazgatási szervek (különösen a szabályozó hatóság) struktúrái.

A piacfelügyelet fogalma, elméleti alapja legalábbianosanabban a liberalizált piaci közszolgáltatások körében szükségszerű állami – gazdasági – beavatkozáshoz, különösen a hírközlési igazgatáshoz, a gazdasági verseny igazgatáshoz, valamint a fogyasztóvédelmi igazgatáshoz kötődik.

A piacfelügyelet az általános hatósági felügyelethez képest tágabb felügyeleti hatáskört jelent a piacfelügyelet alá vont társadalmi és gazdasági viszonyok tekintetében. Magában foglalja ugyanis a piacfelügyelet alá tartozó gazdasági és társadalmi viszonyok

- a) általános szakmai értékelési, döntés-előkészítési célú, piacelemzési típusú ellenőrzését,
- b) jogszerűségi szempontú átfogó hatósági felügyeletét, valamint
- c) az általános hatósági felügyeletre jellemző felügyeleti jogköröket is.

A piacfelügyelet tehát az adott gazdasági ágazatra, piacra, szolgáltatásra vagy annak egy meghatározott részére kiterjedő átfogó ellenőrzés és felügyelet, amelyben a közigazgatási ellenőrzési tevékenység valamennyi célja egyszerre, egységesen valósul meg, úgy mint a megelőzés, a

jogszabálysértések feltárása, valamint a jogszabály-előkészítés, a jogszabály-módosítás és egyéb döntés-előkészítési tevékenység megalapozása.

A piacfelügyeleti tevékenységben is külön kiemelendő a piacfelügyeleti ellenőrzés, amely a piacfelügyeleti hatáskör elválaszthatatlan és igen sajátos szerepet képviselő része. A tág hatókörű piacfelügyeleti ellenőrzés alapján ugyanis a Hatóság átfogó, a piac egészére kiterjedő piaci elemző, értékelő tevékenységet folytat. Ebből következően a piacfelügyeleti ellenőrzést, illetve felügyeletet igen sajátos és széleskörű tényfeltárást biztosító eszközök jellemzik.

A piacfelügyelet célját tekintve is sajátos hatósági felügyelet, ugyanis alapvető és elsődleges célja nem a jogszabálysértések szankcionálása, hanem olyan információk, tények, adatok feltárása, amelyek elősegítik, megalapozzák a közigazgatás hatékony közhatalmi jogérvényesítését és egyéb piaci beavatkozásait, továbbá az igazgatási terület közösségi érdekű működését, fejlődését. A piacfelügyeleti tevékenység keretében tehát a konkrét felügyelt jogalanyokhoz képest a piacfelügyelet tárgya, a felügyelt tevékenység jelentősebb hangsúlyt kap. A piacfelügyelet ebből a szempontból elsősorban inkább egyfajta döntés-előkészítési, jogszabály-előkészítési, gazdasági, gazdaságpolitikai, szakmapolitikai elemzési tevékenység és ezzel összefüggésben irányul csak a jogszabálysértések vizsgálatára.

Az Eht. a közigazgatás-tudomány és a közigazgatási jog általános alapjai keretében szabályozza a piacfelügyeleti hatáskört, eljárást. Hangsúlyozandó, hogy az Eht. a piacfelügyelet keretében is csak a speciális szabályozást igénylő rendelkezéseket, intézményeket szabályozza, így a piacfelügyeletnek is általános eljárási alapját képezi az Eht. és az Ákr. általános eljárási szabályozása.

Az Eht.-ban rendezett piacfelügyeleti tevékenység alapvető szabályai, céljai hírközlésgazdasági szempontból egyediesítik a piacfelügyelet általános céljait. A piacfelügyelet⁴ Eht.-ban meghatározott alapvető céljai, vagyis a hatáskör tárgya:

- a) az elektronikus hírközlési piac zavartalan, eredményes működése,
- b) az elektronikus hírközlési tevékenységet végzők, az előfizetők és a felhasználók érdekeinek védelme,

- c) a tisztességes és hatékony piaci verseny fenntartásának elősegítése,
- d) az Eht. egyéb céljainak megvalósítása.

A piacfelügyelet sajátos hatásköri jellemzőiből, tartalmából adódóan csak hivatalból (míg kérelemre nem) indítható eljárás-típus. A piacfelügyeleti tevékenység általános követelménye, hogy a szabályozó hatóság előzetesen közzétegye a jövőben tervezett piacfelügyeleti ellenőrzések körét (azok tárgyát és alanyait). A piacfelügyelet tervezett menetének, tárgyköreinek, alanyainak előzetes nyilvánosságra hozatala megalapozza a piacfelügyelet céljainak megfelelő, hatékony ellenőrzés folytatását, az ügyfelek garanciális jogainak védelmét, felkészülési lehetőségét és az esetleges jogszabálysértések megelőzését. Általános esetben a hatóságon belül jóváhagyott és nyilvánosságra hozott piacfelügyeleti terv köti a piacfelügyeletet ellátó hatóságot is az ellenőrzés lefolytatása, menete, tárgya tekintetében.

A piacfelügyelet során a Hatóság nagyszámú, de konkrétan meghatározott jogalany, piaci szereplő irányában folytat ellenőrzést és annak eredménye alapján számos egyedi jogalkalmazó, általában szankcionáló, kötelezettséget megállapító tartalmú közhatalmi aktust, hatósági döntést hoz. A piacfelügyeleti eljárást a Hatóság döntése alapján megelőzheti piacfelügyeleti ellenőrzés, függetlenül attól, hogy terv szerint, vagy terven kívül indul. A piacfelügyeleti ellenőrzés az Eht.-ban foglalt eltérésekkel és kiegészítésekkel az Ákr. szerinti hatósági ellenőrzésnek minősül, vagyis rá az Ákr. általános szabályait kell alkalmazni azzal, hogy amennyiben jogszabálysértés megállapítására nem kerül sor, illetve eljárás megindítására okot adó körülményt a Hatóság nem talál, akkor az ellenőrzés lezárásáról szóló döntést elégséges az ügyiratra feljegyezni, és az ügyfelet erről értesíteni.

A piacfelügyeleti eljárás eredményeként a Hatóság egybefoglalt hatósági döntést hoz (amely szintén a piacfelügyelet általános alapjait teljesíti ki). A piacfelügyeleti hatósági eljárás érdemi lezárásaként tehát a Hatóság egységes hatósági határozatban állapítja meg a jogszabálysértések megtörténtét (melyeket egyenként és összességükben, egymásra tekintettel is értékeli), illetve a jogkövetkezményeket és a kötelezettségeket. (Kötelezettségek

alatt ehelyütt a szankciónak, jogkövetkezménynek nem minősülő kötelezettségeket kell érteni. E kötelezettség tartalmú rendelkezések tehát nem egyedi jogsértésre reagálnak, nem jogkövetkezmények, hanem a piacfelügyelet céljaihoz igazodó, a megfelelő jogérvényesülés érdekében meghatározott kötelezettség tartalmú döntéstípusok.) A piacfelügyelet alapvető eszközének tekinthető a nyilvánosság, mind a jogszabálysértések esetében alkalmazott jogkövetkezmények, az egyéb jogalkalmazó döntések, a különböző beszámolók, eredmények, mind pedig az elvégzett elemzések, értékelések szempontjából. A piacfelügyeleti tevékenység piaci szereplők és fogyasztók számára is kiemelten fontos eleme a piacfelügyeleti eljárás eredményeinek összefoglalása és közzététele.

A piacfelügyelet tárgyában hozott határozatok ezen túl a jogsértések megelőzésével, az önkéntes jogérvényesülés előmozdításával, a piaci folyamatok zavartalan működésével kapcsolatos állami beavatkozás hatékony módszerét, fejlesztésének, esetleges átalakításának szempontjait, hírközléspolitikai következtetéseit (illetve esetlegesen a vonatkozó szabályozási konzekvenciákat, pl. jogszabály-alkotásra vagy -módosításra irányuló javaslatot) fogalmazzák meg.

9. A HÍRKÖZLÉSI IGAZGATÁS JOGORVOSLATI RENDSZERE

A jogorvoslatok alapjaira, alapvető kereteire, feltételeire, a jogorvoslati rendszerre, illetve a jogorvoslati eljárásokra az Ákr. általános és garanciális szabályozása érvényesül a hírközlésben is, vagyis az Eht. érdemi eltérő szabályozást nem tartalmaz az általános eljárási (jogorvoslati) szabályokhoz képest.

E körben hangsúlyozandó, hogy az Eht.-ban foglalt jogorvoslati rendszer teljes tartalmában, minden elemében és a jogorvoslati szerv jogorvoslati hatáskörének terjedelmében is megegyezik a közigazgatás törvény alá rendeltsége⁵ és bírói kontrollja tekintetében kialakult nemzetközi és hazai általános eljárási alapokkal, elvekkkel, szabályokkal. Ebből is következően az Eht. érdemben

egyetlen elemében sem tér el az Ákr. és a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) közigazgatás bírói kontrollra vonatkozó szabályaitól.

A jogorvoslatot szabályozó hírközlés-specifikus rendelkezések tehát az általános eljárási szabályokban foglalt felhatalmazások szerint azokat a szabályozási tárgyakat rendezik, melyeket az Ákr.-ben és a Kp.-ban, mint általános szabályokban nem lehetséges szabályozni. Az Eht. kizárólag e tárgykörökben tartalmaz jogorvoslati szabályt, amely ebből következően az általános eljárási kódexek felhatalmazása szerinti kiegészítő szabályozás. A hírközlési igazgatásban tehát „saját” jogorvoslati rendszerről még elemeiben sem beszélhetünk.

Az Ákr. jogorvoslati rendszerének elméleti alapjával, valamint a bonyolult, az alkotmányjoggal szoros összefüggést mutató szabályozásával nyilván lehetetlen kimerítően foglalkozni, így jelen keretek között ehelyütt mindössze annyit szükséges, illetve lehetséges megemlíteni, hogy a közigazgatási eljárásjogban két fő jogorvoslat típus különíthető el: a kérelemre és a hivatalból induló jogorvoslatok.⁶

Mindkét jogorvoslat típusnak szinte megszámlálhatatlan nemzetközi és hazai jogirodalmi elemzése van, különösen azért, mert egyrészt a jogorvoslatok képezik a jogállami közigazgatási működés törvény alá rendeltségének egyik legfontosabb alapját, másrészt a közigazgatási hatósági eljárásjog egyik – a közigazgatás alkotmányos alapjaival közvetlen összefüggést mutató – leghangsúlyosabb alapelvét jelentik, harmadrészt a hatósági eljárás egészére, annak minden elemére ható jogintézménynek minősülnek, negyedrészt a jogorvoslat teljesíti ki az ügyfelek hatósági beavatkozással szembeni alkotmányos és ún. eljárási alanyi jogait.

A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályrendszere alapján tehát a hibás hatósági döntés orvoslása kétféle módon történhet: kérelemre vagy hivatalból induló jogorvoslati eljárás során. A hatósági eljárásjog e két fő jogorvoslat-típusa között jelentős különbségek vannak, melyek közül a legfontosabb, hogy a hivatalbóli jogorvoslati eljárások esetében az ügyfélnek nincs alanyi joga az

eljárás kezdeményezésére. A két jogorvoslattípus funkcióját tekintve is alapjaiban különbözik egymástól, míg ugyanis a kérelemre induló jogorvoslati eljárások az ügyfeleket, illetve az eljárás egyéb résztvevőit védik a közigazgatás jogaikat, jogos érdekeiket esetlegesen sértő hatósági döntéseivel szemben, addig a hivatalbóli jogorvoslati eljárások a hatósági döntések objektív törvényességét, a tárgyi jog által védett közérdek érvényesülését biztosítják.

Az Ákr.-ben foglalt „valódi jogorvoslatot” jelentő (és a közigazgatási jogorvoslatok alaptípusát képező), kérelemre induló jogorvoslati eljárások a jogorvoslati eljárásokhoz való alkotmányos alapvető jog érvényesülését biztosítják a közigazgatási hatósági eljárásban. E jogorvoslatok minden közigazgatási hatósági eljárásban részt vevő jogalanyt alanyi jogként illetnek meg. E jogorvoslatokat is csak az alapvető jogok korlátozhatósága elveinek, alkotmányos alapjainak és alkotmánybírósági gyakorlatának megfelelően lehet korlátozni, szabályozni (és kizárólag törvényben).

Az Ákr. pontosan meghatározza a jogorvoslati eljárásokhoz való jog, mint alkotmányos alapjog érvényesítésére rendelkezésre álló, kérelemre induló jogorvoslati eljárásokat, mégpedig ezek:

- a) a közigazgatási per és
- b) a fellebbezési eljárás.

Mindkét jogorvoslat típus alapvetően az általános szabályaik mentén érvényesül a hírközlési igazgatásban azzal, hogy egyes hírközlési hatósági eljárásokban kizárt a fellebbezés, vagyis kizárólag bírósági felülvizsgálat érvényesül. Az Elnök által lefolytatott hatósági ügyekben ugyanis nincs olyan közigazgatáson belüli jogorvoslati fórum, mely a fellebbezést elbírálná, tekintettel a Hatóság autonóm jogállására. Másrészt egyes kiemelten fontos hatósági döntések esetében az Eht. szorosabb határidőket tartalmaz a közigazgatási per lefolytatására.

A fenti jogorvoslati eszközök közös jellemzője, hogy a jogorvoslati kérelem benyújtására a jogosultnak alanyi joga van, mint ahogy arra is, hogy jogorvoslati kérelmét az elbírálásra jogosult közigazgatási hatóság, illetve a bíróság érdemben (mind eljárásjogi, mind anyagi jogi alapon) elbí-

rálja, továbbá a jogorvoslati kérelem tárgyában akkor is részletes indokolással ellátott döntést hozzon az elbírálásra jogosult közigazgatási hatóság, illetve a bíróság, ha a jogorvoslati kérelemben foglaltaknak nem ad helyt.

A hivatalbóli jogorvoslati eljárások speciális, alapvetően csak a közigazgatási eljárási jogra jellemző jogorvoslatok, amelyek eltérő tartalommal és funkcióval rendelkeznek a jogorvoslat polgári perjogban kialakult klasszikus fogalmához, valamint a közigazgatási eljárásjogban az ügyfelek jogorvoslati eljárásokhoz való alkotmányos alapjogát érvényesítő jogorvoslatokhoz képest. A hivatalbóli jogorvoslatok funkciója ugyanis a jogrend védelme, a jogszabályok érvényesülésének biztosítása abban az esetben is, ha az ügyfél nem érdekelt a jogorvoslati kérelem előterjesztésében. A hivatalbóli jogorvoslatok a jogállamiság és a jogbiztonság alkotmányos elvének maradéktalan érvényesülése érdekében biztosítják a közigazgatás feltétlen törvény alá rendeltségét, azaz az objektív, tárgyi jogvédelmet.

A hivatalbóli jogorvoslati eljárások tehát speciális, alapvetően csak a közigazgatási eljárási jogra jellemző jogintézmények, amelyeket jogorvoslati módoknak is neveznek a jogirodalomban,⁷ éppen azért, hogy fogalmi szempontból is megkülönböztessék a hivatalbóli jogorvoslatot, a jogorvoslat klasszikus fogalmához (illetve a kérelemre induló jogorvoslatokhoz) képest.⁸

A hivatalbóli jogorvoslati eljárások sajátos jogorvoslatok, mert egyrészt nem az ügyfél jogorvoslati eljárásokhoz való alkotmányos alapjogát hivatottak biztosítani, másrészt a rendes jogorvoslati eszközökhöz képest teljesen speciális tartalom, feltétel- és eszközrendszer jellemzi e jogorvoslatokat. Így pl. korlátozott felülvizsgálati jogkört, iurisdictiót biztosítanak a hatóságok számára, és feltételekhez kötött, kivételes jogorvoslati eszközök jelentenek.

Az Ákr. meghatározza a hivatalbóli jogorvoslatokat:

- a) a döntés módosítása vagy visszavonása a hatóság saját hatáskörében,
- b) a felügyeleti eljárás,
- c) az ügyészségről szóló törvény szerinti ügyészi felhívás és fellépés nyomán indított eljárás.

Minden hivatalbóli jogorvoslat típus az Ákr. szerinti szabályok alapján érvényül a hírközlési igazgatásban.

Az általános eljárási szabályokon alapul az is, hogy az Elnök hatósági döntései tekintetében kizárt a hivatalbóli jogorvoslatok típusába tartozó felügyeleti eljárás, hiszen az Elnöknek nincs Ákr. szerinti közigazgatási felügyeleti szerve. Az Ákr. szerinti felügyeleti eljárás ugyanis közigazgatáson belüli hivatalbóli jogorvoslat, így alkalmazása kizárt a közigazgatási felügyeleti szervvel nem rendelkező közigazgatási szervek esetében.

A hírközlés szabályozása tehát elsődlegesen az Ákr. szerint rendezendő jogorvoslati fórumrendszer, a jogorvoslati szervek körét szabályozza (ezt ugyanis az általános szabályozás nyilván nem tudja rendezni, csak azt előírni, hogy a jogorvoslati fórumrendet – alapvetően törvényben – szabályozni kell).

Az Eht. jogorvoslati fórumrendszerre irányadó rendelkezései követik a Hatóság jogállását és közigazgatási szervezeti rendszerét. Miután az Elnök a Hatóság önálló hatáskörű közigazgatási szerve, ezért hatósági döntéseivel szemben közigazgatási úton jogorvoslatnak (tehát fellebbezésnek) nincs helye, így az Elnök hatósági határozatai közvetlenül bíróság előtt, közigazgatási per keretében támadhatók.

A Hivatal hírközlési hatásköreiben hozott döntések esetében azonban főszabály szerint biztosított a fellebbezési jogosultság, mégpedig az Elnökhöz. Az Elnök másodfokú döntése pedig a bíróságnál vitatható.

A bíróság jogosult a teljes közigazgatási döntés felülvizsgálatára, annak minden jogszerűségi kérdésére kiterjedően. Vagyis a bírósági felülvizsgálat kiterjed mind a hatósági döntés tartalmára (anyagi jogi kérdések), eljárási alapjára és formájára (eljárási kérdések), sőt kiterjed a döntésben foglalt mérlegelési jog, mérlegelési szempontok felülvizsgálatának tény-, ok-, illetve jogszerűségére is. A bíróság a közigazgatási per során a tartalmi (anyagi jogi) kérdések szakmailag megalapozott ellenőrzése érdekében szakértőt is kirendelhet, vagy egyéb hatékony bizonyítási eszközt is igénybe vehet. A bíróság egyébként a hatósági ügyek

ténybeli alapjára, a tényállás megfelelő tisztázására vonatkozó felülvizsgálati hatáskörrel is rendelkezik, hiszen az Ákr. szabályozása alapján a hatósági döntéshozatal vonatkozásában érvényesülő egyik legfontosabb garanciális követelmény, hogy a hatóság a döntését részletesen indokolja, melynek egyik leghangsúlyosabb eleme a hatósági ügy tényállásának, a hatósági döntés releváns ténybeli alapjának és a hatóság tényállás tisztázására irányuló cselekményeinek részletes indokolása. A tényállás indokolásának kötelezettsége közvetlenül azon alapul, hogy az Ákr. szerint a hatóság köteles tisztázni a hatósági ügy tényállását, ténybeli alapját és ennek érdekében szükség szerint bizonyítási eljárást is lefolytathat. A bírósági felülvizsgálati hatáskör tehát egyértelműen magában foglalja a döntés ténybeli alapjának vizsgálatát, a hatóságot terhelő tényállás tisztázási kötelezettség ellenőrzését, felülvizsgálatát. Sőt, a Kp. szerint a hivatalból indult hatósági eljárás tényállása megalapozatlanságának, hiányosságának vagy iratellenességének valószínűsítése esetén a hatóságot terheli a tényállás valóságának bizonyítási kötelezettsége.

A bírósági felülvizsgálat tartalmának e fentiekben foglalt meghatározása minden országban nyilvánvalóan azért ilyen, mert a közigazgatási döntéshozatalnak csak egy része az eljárási, formai követelmények betartása, másik – érdemi – része (azaz a lényege) viszont a döntés tartalma, anyagi jogi hatása, amelyet az anyagi jogszabályok állapítanak meg (jelen esetben az Eht.). Ezért a bírósági felülvizsgálat csak akkor szolgálja a közigazgatás törvény alá rendeltségének világszintű és alapvető követelményét, illetve csak akkor tölti be alkotmányos jelentőségét, ha az eljárási jogi kérdések mellett a bíróság a tartalmi, anyagi jogi kérdéseket is felülvizsgálhatja, ellenőrizheti.

Mindez egy az egyben érvényes a hírközlési igazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára is, hiszen a közigazgatási per általános szabályaitól az Eht. nem tér el.

Fontos még röviden kiemelni a jogorvoslat és végrehajtás összefüggésének kérdéskörét. A hírközlési hatósági határozatok tekintetében a végrehajtás és a jogorvoslat összefüggésrendszerét a közigazgatási perjogi szabályozás rendezi (ugyanis az Eht.

e körben nem tér el a Kp. szabályaitól). A Kp. vonatkozó szabályai szerint a keresetlevél benyújtása csak akkor bír halasztó hatállyal a hatósági döntés végrehajtására, ha a jogorvoslatot előterjesztő keresetlevelében azonnali jogvédelem iránti kérelemmel élt, és ennek keretében kifejezetten kérte a bíróságtól a halasztó hatály elrendelését. Ez esetben a hatóság hatósági döntése a bíróság azonnali jogvédelem iránti kérelem tárgyában hozott döntésig nem végrehajtható. Ha pedig a bíróság azonnali jogvédelem keretében jogerősen elrendelte a keresetlevél benyújtásának (részleges vagy teljes) halasztó hatályát, akkor a döntés a per jogerős lezárásáig nem végrehajtható. A halasztó hatály elrendeléséről szóló döntéshozatal keretében a bíróság azt mérlegeli, hogy az azonnali jogvédelem elmaradása nem okoz-e súlyosabb hátrányt, mint amilyen az azonnali jogvédelem biztosítása járna.

A Hivatal hatósági döntései elleni jogorvoslati rend alapján a végrehajtás és a jogorvoslat összefüggése eltérő az Elnök hatósági döntéseéhez képest. Miután a Hivatal döntése az Ákr. felhatalmazása alapján az Eht. szerint rendes jogorvoslattal (tehát fellebbezéssel) támadható, ezért a fellebbezés általános szabályaiból következően a Hivatal hatósági döntése a fellebbezés benyújtása esetén nem válik véglegessé, így nem is végrehajtható. Vagyis mint a fellebbezés általában, a Hivatal hatósági döntése elleni fellebbezés is az Ákr. alapján halasztó hatállyal rendelkezik a döntés végrehajtására. A másodfokú döntés tekintetében indított közigazgatási per esetében a végrehajtás kérdése (és a halasztó hatály elrendelésére), az Elnök döntéseinek végrehajthatósága körében már említett szabályok érvényesek.

Jegyzetek

- 1 Paulovics Anita (2003) *Az általános és a különös eljárási szabályok a közigazgatásban* (Miskolc: Bíbor); Patyi András (szerk.) (2009) *Közigazgatási hatósági eljárásjog* (Budapest-Pécs: Dialóg Campus), 58-68.; Fazekas Marianna – Ficzer Lajos (szerk.) (2005) *Magyar közigazgatási jog* (Budapest: Osiris), 393-399.; Lőrincz Lajos (szerk.) (2005) *Közigazgatási eljárásjog* (Budapest: HVG-Orac), 84-100.
- 2 A Ket. 13. § (2) bekezdésének f) pontja szerint: „E törvény rendelkezéseit (...) az audiovizuális médiaszolgáltatás nyújtására és a sajtótermék kiadására irányuló tevékenység felügyeletével, a média- és hírközlési igazgatással, az elektronikus hírközlési szolgáltatások, tevékenységek, az audiovizuális médiaszolgáltatások és a sajtótermékek piaci felügyeletével, piacszabályozásával, ellenőrzésével, valamint a mozgóképszakmai igazgatással kapcsolatos eljárásban (...) csak akkor kell alkalmazni, ha az ügyfajta vonatkozó törvény eltérő szabályokat nem állapít meg.”
- 3 L. pl. a Fővárosi Ítéltábla 2.Kf.27.284/2006/11. sz. ítéletét.
- 4 Lapsánszky András (szerk.) (2013) *Hírközlés szabályozás, hírközlés-igazgatás hazánkban és az Európai Unióban* (Budapest: Wolters Kluwer Kft.), 471.
- 5 A közigazgatás törvény alá rendeltségének követelményéről ld. 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77; 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59; 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454; 13/2003. (IV. 9.) AB határozat, ABH 2003, 197; 2/2000. (II. 25.) AB határozat, ABH 2000, 25; 1160/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 607; 7/2001. (III. 14.) AB határozat, ABH 2001, 114; 72/1995. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1995, 351.
- 6 L. részletesebben Madarász Tibor (1995) *A magyar államigazgatási jog alapjai* (Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó), 505.; Patyi András (szerk.) (2009) *Közigazgatási hatósági eljárásjog* (Budapest-Pécs: Dialóg Campus), 110-118.; Fazekas Marianna – Ficzer Lajos (szerk.) (2005) *Magyar közigazgatási jog* (Budapest: Osiris), 483-487.; Lőrincz Lajos (szerk.) (2005) *Közigazgatási eljárásjog* (Budapest: HVG-Orac), 373-386.; Imre Miklós (szerk.) (2007) *Közigazgatási bíráskodás* (Budapest: HVG-Orac).
- 7 Pl. Fonyó Gyula (szerk.) (1986) *Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata* (Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó), 253.; Patyi András (szerk.) (2009) *Közigazgatási hatósági eljárásjog* (Budapest-Pécs: Dialóg Campus), 365., 409.
- 8 Szamel Lajos (szerk.) (1978) *Magyar államigazgatási jog* (Budapest: Tankönyvkiadó), 417.