

*Buzás Gábor főiskolai docens,
Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar
Közrendészeti és Alkalmazott Vezetéstudományi Intézet
Alkalmazott Rendészettudományi Tanszék*

*X. évfolyam | Vol. X
2016/1. szám | No. 1/2016
Tanulmány | Article
www.dieip.hu*

Hasonló eszközök, különböző célok: Hatósági ellenőrzés – szervezeten belüli ellenőrzés

Az ellenőrzés elméleti szempontból, és a végrehajtás gyakorlatát vizsgálva sem jelent mást, mint információgyűjtést az ellenőrzött tevékenységről, arról, hogy a végzett – igazgatási – tevékenység eredménye egybe esik-e kitűzött célokkal (igazgatási ciklus), illetve megfelel-e a jogszabályok és egyéb normák rendelkezéseinek. Ez az állítás igaz a szervezeten belüli ellenőrzésre, ezen belül a vezetői (parancsnoki) ellenőrzésre, mint ahogy a hatósági ellenőrzésre is. Természetesen az ellenőrzések – mint a címben erre már utaltam – célja különbözik.

A szervezeten belüli ellenőrzés szabályozása közjogi szervezetszabályozó eszközben (belső norma) történik, esetünkben ORFK Utasításban¹. A hatósági ellenőrzés szabályozása a Ket. mint általános szabály mellett, a közigazgatási szerv – hatóság – működését meghatározó más törvényben.

A közigazgatási szervek ellenőrző tevékenységéről általában elmondhatjuk, hogy rendkívül összetett és szerteágazó tevékenység, amely irányultságát tekintve lehet a szervezetrendszeren belüli és azon kívüli. A hatósági ellenőrzés ismérveit a közigazgatási hatósági eljárás szabályai alapján, míg a szervezeten belüli ellenőrzés szabályait az elsődleges rendészeti szerv² a Rendőrség hatályos ellenőrzési szabályzata³ alapján vizsgáltam, illetve hasonlítottam össze. Természetesen a rendészeti szervek mindegyikénél ismert a szervezeten belüli illetve a vezetői (parancsnoki) ellenőrzés gyakorlata, illetve más közigazgatási szervek – hatóságok – vezetői is kötelesek vizsgálni beosztottaik tevékenységét, annak hatékonyságát.

Álláspontom szerint parttalaná válna, ha valamennyi közigazgatási, ezen belül rendészeti szerv belső ellenőrzési gyakorlatát – szabályzatait – összehasonlítanám valamennyi közigazgatási hatóság hatósági ellenőrzési gyakorlatával. Az átláthatóság mellett a hatékonyság szem előtt tartásával, a rendőrség ellenőrzési szabályzatának vizsgálatát elegendőnek tartom ahhoz, hogy egyértelművé tegyem a kétféle ellenőrzés közötti különbségeket és rávilágítsak a hasonlóságokra.

I. Általános ismérvek

A **szervezeten belüli ellenőrzés** fontos része mindazon közigazgatási vezetők (parancsnokok) tevékenységének, akik felelősek más személyek – beosztottak – munkájáért, illetve a szervezet eredményeiért. A vezetői szintek hierarchikus rendje alapján, a magasabb szinten tevékenykedő vezető, felelős a beosztott vezető munkájáért, a vezetői – irányító feladatok ellátásának hatékony támogatásáért.

¹ Lásd: Szilvássy György Péter: Belügyi-rendőrségi normák alkotmányossági felülvizsgálata (Magyar rendészet 12. /2012./ 171-176. o.)

² Balla Zoltán: A rendészet fogalma és rendszere, a nemzetbiztonsági igazgatás (Értekezések a rendészetről szerk.: Korinek László NKE-RTK 2015. 35. o.)

³ 6/2012. (III. 9.) ORFK utasítás

A közigazgatási szerv feladatkörébe és hatáskörébe tartozó tevékenység általános céljait, az adott szervet létrehozó törvény vagy kormányrendelet (statútum) határozza meg. A napi szakmai munka, a rendszeresen végrehajtott szolgálati feladatok, a hatósági ellenőrzések tervezett, vagy rendkívüli esetben soron kívüli végrehajtása ezen általános célok eléréséhez vezető folyamat apró, de igen fontos elemeit képezik.

A vezetők személyesen felelnek az általuk irányított szervezet tevékenységének jogszerűségéért és szakszerűségéért, valamint az eredményességéért. Ennek megfelelően kötelesek gondoskodni arról, hogy beosztottaik megkapják a munkájukhoz szükséges tárgyi feltételeket és a szükséges információkat. A feladatok meghatározása – szignálás, eligazítás – során, a jogszabályi követelmények mellett meg kell határozni a tevékenységgel összefüggő általános és speciális szakmai elvárásokat, aktuális kiegészítéseket is.

Ezek megvalósulásának egyik szükséges eszköze a vezetői ellenőrzés. Fontos megjegyezni, hogy nem lehet öncélú, nem a feltétlen hibakeresés, nem a nyomásgyakorlás, hanem a végrehajtói munka segítése, kiigazítása, helyes útra terelése a feladata.

Az első találkozási pont a kétféle tevékenység között: a szerv hatáskörébe tartozó hatósági ellenőrzés végrehajtásának vizsgálata, az elvégzendő hatósági ellenőrzés tényének, jogszerűségének, szakszerűségének elemzése, az ellenőrzés írásos rögzítésének görcső alá vétele, a vezetői ellenőrzés feladata.

A vezető számára nyitva álló lehetőségek – a rendészeti szervek esetében részletesen szabályozott módon – a szolgálat (munkavégzés) közbeni ellenőrzések illetve az írásos tevékenység vizsgálatát célzó revíziók, valamint a beosztott időszakos beszámoltatása a végzett feladatról (például a bűnügyi területen).

Ezek során a vezető, vagy az általa kijelölt és feljogosított személy megvizsgálja, hogy a végzett tevékenység megfelel-e a jogszabályok és egyéb normák előírásainak, illetve azt, hogy sikerült-e az előírások szabta kereteken belül végrehajtani adott időre előírt konkrét feladatokat.

II. A személyi és tárgyi hatály

A *hatósági ellenőrzés* esetén a Ket szabályai irányadók, ennek megfelelően a személyi hatály az ügyfél⁴ törvényi fogalma szerint, míg a tárgyi hatály a közigazgatási hatósági ügy⁵ definíciója alapján határozható meg.

A *szervezeten belüli ellenőrzés* szabályai szerint annak hatálya kiterjed a rendőrségre, annak teljes személyi állományára, azok rendőri szakmai tevékenységének, továbbá a rendőrség saját szervezetében létrehozott fegyveres biztonsági őrsegek szakmai tevékenységének ellenőrzésére.⁶

III. Az ellenőrzés célja

A *hatósági ellenőrzés* célja a törvény szerint⁷ a hatóság - a hatáskörének keretei között - ellenőrzi a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, valamint a végrehajtható döntésben foglaltak teljesítését. Tehát a hatósági ellenőrzés tárgya:

- a jogszabályban foglalt rendelkezések betartása
- vagy közigazgatási határozatban (végrehajtható döntésben) megfogalmazott kötelezettségek, előírások hatályosulásának vizsgálata.

⁴ 2004. évi CXL. törvény 15. §.

⁵ 2004. évi CXL. törvény 12. §. 2. bekezdés

⁶ 6/2012. (III. 9.) ORFK utasítás 1. pont

⁷ 2004. évi CXL. törvény 88. §.

Az első esetben a bármely jogalkotó által kibocsátott jogszabály rendelkezéseinek betartása az ellenőrzés tárgya (fogyasztóvédelmi előírások, élelmiszer-tárolás, számlaadás, fegyvertartás, stb.) A hatósági ellenőrzés e fajtája a hatályos jogszabályok előírásai betartásának vizsgálatára irányul.

Kivételesen lehetséges, hogy hatályon kívül helyezett jogszabály hatályosulását vizsgáljuk. Ilyen esetekben (például illetékköteles vagyonszerzés esetében a vagyonszerzés idején hatályos jogszabályt kell betartani az illeték megfizetésére) az ellenőrzés idejére már hatályát veszttő, vagy módosított jogszabály rendelkezéseinek betartását vizsgálja a közigazgatási szerv.

A *szervezeten belüli ellenőrzés* célja,⁸ hogy előmozdítsa a rendőrség Alaptörvényben, sarkalatos törvényekben, törvényekben és más jogszabályokban (a továbbiakban: jogszabályok), valamint közjogi szervezetszabályozó eszközökben és más belső normákban (a továbbiakban együtt: belső normák) meghatározott, továbbá az európai uniós tagságból eredő feladatainak törvényes, szakszerű, eredményes és hatékony végrehajtását.

Tehát a cél a szervezeten belüli hatás kiváltása, a működési kockázatok feltárása, a vezetői – irányítói munka segítése, a legjobb végrehajtói gyakorlat kialakítása, a szervezeti kultúra fejlesztése, illetve ezekkel a sikeresebb rendészeti tevékenység elérése és a társadalmi elfogadottság javítása.

IV. Az alapelvek

A *hatósági ellenőrzés* végrehajtására vonatkozó alapelvek természetesen azonosak a közigazgatási hatósági eljárás alapelveivel,⁹ emiatt csak a legjellemzőbbeket érintem. A hatóságra vonatkozó alapelvek a következők:

- jogszabályokat köteles megtartani, betartatni,
- hatáskörével nem élhet vissza,
- officialitás, azaz:
 - hatáskörét köteles gyakorolni, azt és a joghatóságát, illetékességét az eljárás folyamán hivatalból köteles vizsgálni,
 - hivatalból köteles eljárni,
 - ha az eljárás kérelemre indulhat és jogszabály megengedi, úgy azt a hatóság hivatalból folytatni köteles és hivatalból rendeli el a végrehajtást is,
 - a hatóság köteles a tényállást feltárni és dönteni a bizonyítási eszközök alkalmazásáról,
 - felülvizsgálhatja saját döntéseit,
 - hivatalból intézkedhet döntése kijavításáról, módosításáról,
- mérlegelési és méltányossági jogkörét a jog keretein belül és az ügy sajátosságára tekintettel köteles gyakorolni,
- szakszerűség, egyszerűség kell, hogy jellemezze a hatóság munkáját,
- együttműködni köteles az ügyféllel,
- ügyfél érdekét csak a közérdekre és az ellenérdekű ügyfél jogára tekintettel korlátozhatja,
- köteles védeni a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokat,
- biztosítja a törvény előtti egyenlőséget, az egyenlő bánásmódot,
- köteles megtéríteni azon károkat, amelyeket jogsértő magatartásával, illetve eljárásával az ügyfélnek okozott,
- köteles biztosítani az ügyféli jogokat, ennek keretében különösen ki kell oktassa az ügyfelet jogairól, kötelességeiről, biztosítania kell az iratbetekintést, döntéseit határidőn belül közölnie kell, biztosítania kell az adatvédelmet,
- köteles az ügyfél jóhiszeműségét vélelmezni,

⁸ 6/2012. (III. 9.) ORFK utasítás 2. pont

⁹ 2004. évi CXL. törvény 1.-11. szakaszok

- költségtakarékosan és hatékonyan kell szerveznie tevékenységét, törekednie kell a gyorsaságra,
 - az egyes eljárási cselekményeket jogszabályi keretek között elektronikus úton is gyakorolhatja,
 - köteles biztosítani a nyelvhasználat jogát.
- Az ügyfélre vonatkozó alapelvek a következők:
- anyanyelve használatának joga,
 - joga van az ügyfélnek a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályban megállapított határidőn belüli döntéshez,
 - joga az ügyfélnek fellebbezést benyújtani és bírósághoz fordulni a számára sérelmes határozat ellen, továbbá újrafelvételi és más jogszabály alapján méltányossági kérelmet terjeszthet elő,
 - kötelessége az ügyfélnek jóhiszeműen eljárni, így magatartása nem irányulhat a hatóság megtévesztésére, az ügy késleltetésére,

A szervezeten belüli ellenőrzés¹⁰ alapelvei:

Törvényesség, szakszerűség: bármely típusú, szintű vagy módszerű ellenőrzés kizárólag a vonatkozó jogszabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök vagy más szakmai szabályok figyelembevételével, azok magas színvonalú ismeretének birtokában végezhető.

Célszerűség, tervszerűség: az ellenőrzés nem lehet öncélú, a szakmai érdekekkel össze nem függő vagy elvtelen célból végrehajtott ellenőrzés. Az ellenőrzések összhangban kell lenniük a különböző időszaki munka- és ellenőrzési tervekkel, az ellenőrzési stratégiával, a vezetők által meghatározott szakmai prioritásokkal, a korábbi ellenőrzések tapasztalataival.

Objektivitás, komplexitás, függetlenség: az ellenőrzésnek a valós tények megállapítására és az ezekből levonható objektív összefüggések, illetve következtetések megállapítására kell irányulnia. Az ellenőrzést végző ellenőr nem utasítható abban a vonatkozásban, hogy az ellenőrzés során milyen tényeket, hiányosságokat állapít meg és kizárólag ellenőrzési feladatokat végezhet, egyéb végrehajtási tevékenységbe - a minősített időszaki feladatokat kivéve - nem vonható be.

Hitelesség, nyilvánosság, jóhiszeműség: az ellenőrzés tényét, módját, megállapításait és más lényeges elemeit minden esetben megfelelő alaki és tartalmi követelmények szerint kell a jóhiszeműség követelményeinek megfelelően dokumentálni. Korrekt tájékoztatást kell adni - a szükséges mértékben - az ellenőrzött személynek, az ellenőrzött szerv vezetőjének, és - ha az ellenőrzés tárgya azt indokolttá teszi - a szélesebb nyilvánosságnak is.

Együttműködés: valamennyi ellenőrzés során - figyelemmel annak a Szabályzatban meghatározott alapvető céljára - az ellenőrzési tevékenység eredményessége érdekében az érintett személyek és szervek kölcsönösen együttműködnek egymással.

Természetesen a kétféle ellenőrzés alapelvei között szükségszerű átfedések, azonosságok találhatók. Ennek oka egyfelől az, hogy a közigazgatási szerv a maga fegyelmezett működési rendjét betartva jár el mindkét esetben. Másfelől a szervezeten belüli ellenőrzés alanyai is – hasonlóképpen a hatósági ellenőrzés ügyfeleihez – emberek vagy emberek alkotta szervezetek. Ennek megfelelően a tisztesség, a törvényesség, a jóhiszeműség szükségszerű elemként jelenik meg a belső ellenőrzések során is.

Azt gondolom, hogy az alapelvek további magyarázatot nem igényelnek. Annak reményében, hogy ilyen nem fordulhat elő, megjegyzésként két rövid történet, remélve, hogy ilyen nem fordulhat elő: elsőként a célszerűség, tervszerűség elvéhez.

Egy 55 fős alosztály vezetőjét, őrsparancsnok-helyettest arra utasította egy főkapitány-helyettes, hogy naponta – a 8 órás szolgálata alatt – legalább négyszer ellenőrizze az egyébként 120 méteres mozgási körzetben téblábolásra kárhoztatott mozgóórt, erről naponta külön 4 jelentést írjon, amit az említett felsővezető külön iratgyűjtőbe rendezett és – gondolom –

¹⁰ 6/2012. (III.9.) ORFK utasítás 3-7. pontjai

időnként kéjes örömmel olvasgatott. Amikor az említett parancsnok igen udvariasan kifejtette véleményét arról, hogy ez nem célszerű, fontosabb munkája is lenne, két napon belül az egész őrösöt érintő egyenruhaszemlét (ellenőrzést) tartott az említett felsővezető.

Másodikként a szakszerűség elvéhez, különös tekintettel a magas színvonalú ismeretekre: az említett felsővezető ellenőrzést tartott egy bizonyos fogolyszökés okainak kiderítése érdekében. Az igen barátságos hangulatú vizsgálódást követően a következő megállapításokat tette, még egyszer hangsúlyozom, a fogolyszökés lehetséges okaiként:

- a kézmosóból kifogyott a szappan
- a kihallgató helyiségben, az írógép alatt indigó van (1996-ot írtunk)
- a porral oltó készülék lenn van a földön, nem a helyén
- az őrpapancsnok székének lába alatt kikopott a linóleum
- és talán a legfontosabb: az egyik szekrényben, amit senki sem nyitott ki az elmúlt 5 évben az MSZMP egyik kongresszusának összefoglaló füzetét találhatók 57 példányban.

V. Az ellenőrzések végrehajtásának általános szabályai

A *hatósági ellenőrzést* az alábbiakkal jellemezhetjük:

- a közigazgatási szervén kívül eső szervekre, személyekre vagyis ügyfelekre irányul,
- a hatósági ellenőrzés joghoz kötöttsége, vagyis a közigazgatási szerv hatáskörében és hatósági jogkörében eljárva, az illetékességi szabályok alapján, a vonatkozó anyagi és eljárási normák alapján végzi,
- célja a jogszabályokban foglalt előírások betartásának, illetve a közigazgatási hatóság által hozott döntések hatályosulásának vizsgálata.

A jogszabályokban foglalt előírások megvalósulásának kérdése a hatósági jogalkalmazói tevékenység körébe tartozik. Ugyanígy az is, hogy a közigazgatási határozatokban foglaltakat mennyiben veszik figyelembe a kötelezettek. A közigazgatási szervek működését meghatározó rendező elv, hogy a közigazgatási döntésbe foglalt kötelezettségek betartása nem tehető a kötelezett akarától, szándékától függővé.

A hatósági ellenőrzés végrehajtását az esetek jelentős részében a hivatalból való (ex-officio) eljárás elve jellemzi. Ez igaz a külső (más szervektől, személyektől érkező) jelzés alapján megvalósuló ellenőrzésekre is, hiszen az információ alapján a hatóság hivatalból indít eljárást.

Szűk körben kérelemre is történhet hatósági ellenőrzés. Ilyen eset többek között az ellenérdekű ügyfél kérelme, miszerint a kötelezett nem tartja be a jogerős döntésben foglaltakat, és a jogkövetkezmények alkalmazása előtt meg kell győződni a tényleges állapotról. Természetesen a hatóság csak akkor végzi el a hatósági ellenőrzést kérelemre, ha az nem ütközik törvényi tilalomba a Ket. 88/A szakasza szerint.

A hatósági ellenőrzés külön fejezete az eljárási törvénynek, amelyben a hatósági ellenőrzésnek a Ket. többi részéhez viszonyítva különleges – eltérő – szabályait tartalmazza. Azonban a hatósági ellenőrzések speciális – jogterületenként eltérő – rendelkezéseit más jogszabályok rögzítik. (Például az NAV adószerve által végzett és törvényben előírt ellenőrzések szabályait az adózás rendjéről szóló törvény; a munkaügyi ellenőrzésről szintén külön törvény; az élelmiszer ellenőrzésről más jogszabályok, stb.)

E megállapítás a Ket. 13. §-ának /2/ bekezdésében foglaltakkal együtt teljes. A megjelölt törvényhely kimondja, hogy az ott felsorolt – részben kivett – közigazgatási eljárásokban, így a hatósági ellenőrzések során is a Ket. rendelkezéseit csak akkor kell alkalmazni, ha az adott ügyfajtára vonatkozó törvény (alacsonyabb szintű jogszabály nem) nem állapít meg eltérő szabályokat.

A közigazgatási szervek részére a külön jogszabály nem csak az ellenőrzés konkrét szabályait írja elő, hanem meghatározza, hogy kötelező jelleggel – függetlenül bármilyen adattól, jelzéstől – az ellenőrzést végre kell hajtani. (Például az imént már említett adózás rendjéről szóló

De iurisprudencia et iure publico

törvény az adózók rendszeres ellenőrzését írja elő; az engedélyhez kötött építkezés során az elsőfokú építési hatóság két alkalommal köteles ellenőrizni a munkafolyamatot; a rendőrhatalóság évente köteles ellenőrizni többek között a lőfegyver tárolás körülményei illetve a személy – és vagyonvédelmi tevékenységet végzőket, stb.)

A rendőrség szervezetén belül végrehajtott ellenőrzések rendszere, követelményei:

A rendőrség szervezetén belüli ellenőrzés¹¹

- a) függetlenített ellenőrzés,
- b) szakmai irányítás keretében végzett ellenőrzés,
- c) vezetői ellenőrzés,
- d) munkafolyamatba épített ellenőrzés útján valósul meg.

Függetlenített ellenőrzés

Az ORFK Ellenőrzési Szolgálat (a továbbiakban: Szolgálat) a Szabályzat alapján országos hatáskörrel¹² végez - a szolgálati ágak, szolgálatok és szakszolgálatok tekintetében - rendőri-szakmai ellenőrzéseket. A Szolgálat által végzett ellenőrzések nem terjednek ki az országos rendőrfőkapitányra és helyetteseire, valamint a Szolgálat vezetőjére.

A Budapesti Rendőr-főkapitányság és a megyei rendőr-főkapitányságok, valamint a Repülőtéri Rendőr Igazgatóság függetlenített ellenőrzési szervezetei az illetékességi területükön átmeneti jelleggel rendőri szolgálati feladatokat ellátók rendőri-szakmai tevékenységét ellenőrizhetik. A rendőri szerv vezetője eseti jelleggel ideiglenes ellenőrzési csoportot, bizottságot is létrehozhat. Az ellenőrzést végző ellenőr nem utasítható abban a vonatkozásban, hogy az ellenőrzés során milyen tényeket, hiányosságokat állapít meg. Az ellenőrzést végző az ellenőrzéssel feltárt helyzetre vonatkozó javaslat kidolgozásában közreműködik, a javaslat megtétele a függetlenített ellenőrzési szervezet vezetőjének a feladata.

Szakmai irányítás keretében végzett ellenőrzések

A szakmai irányítás keretében végzett ellenőrzés során az azt végző szerv - jogszabályokban, szervezeti és működési szabályzatban vagy ügyrendben, illetve más belső normában meghatározott hatáskörében - a munka színvonalának továbbfejlesztését, az egységes gyakorlat és módszerek kialakítását, illetve egyedi eset kivizsgálását célzó ellenőrzést végez.

Vezetői ellenőrzés

A vezető a vezetése, irányítása alatt álló szerve, szervezeti egységre vagy szervezeti elemre, a rendőri szervben belüli szolgálati helyekre, személyekre kiterjedően a vonatkozó jogszabályokban és belső normákban meghatározott, munkaköri leírásban rögzített módon, illetve egyedi utasítás alapján vezetői ellenőrzést végez. A rendőri szerv vezetője a vonatkozó normák figyelembevételével határozza meg az egyes vezetői szintek helyi sajátosságoknak megfelelő ellenőrzési kötelezettségeit.

Munkafolyamatba épített ellenőrzés

A rendőri szervek valamennyi vezetője, illetve más ellenőrzésre kijelölt dolgozója a szerv egyes munkafolyamatait törvényességének és szakszerűségének, a hibás folyamatok megszakításának, a hiba azonnali felismerésének és kijavításának kikényszerítése érdekében - a normákban előírt vezetői ellenőrzési kötelezettségen felül - folyamatos ellenőrzést, revíziót végez. A szerv vezetője határozza meg az egyes munkafolyamatokban ellenőrizendő munkafázisokat, ellenőrzési pontokat, az ellenőrzésre kötelezett személyeket, az ellenőrzés módját, a hibák kiszűrése esetén teendő intézkedéseket.

A fentiek külön magyarázatot nem igényelnek, az ellenőrzés típusai illetve módszerei inkább alkalmasak a kétféle tevékenység összehasonlítására. Azt azonban fontos megjegyezni,

¹¹ 6/2012. (III.9.) ORFK utasítás 9-18. pontjai

¹² Sajnálatos, hogy ez a nyilvánvalóan hibás kifejezés a mai napig visszatér a normaalkotásban. Szeretném rögzíteni, hogy országos csak illetékesség lehet, hatáskör semmiképpen sem. Az országos hatáskörű szerv elnevezés – ismereteim szerint egy szovjet jogszabály rossz fordításával került a magyar jogba és egészen 2006-ig kitartott. Természetesen akkor sem volt helyes.

hogy a fentiekben felsorolt ellenőrzési fajták mindegyike tekinthető vezetői ellenőrzésnek. Mind a négy típus valamely vezetői vagy irányítói tevékenységet végző személyhez kapcsolódik. A korábban leírtak szerint, a beosztottai tevékenységéért a vezető (parancsnok) felelőssége minden vezetői szinten rögzített. Ez része a munkaköréhez tartozó kötelezettségek rendszerének. A függetlenített ellenőrzés kapcsán mondhatjuk azt, hogy nem közvetlen vezetői ellenőrzést valósít meg, de ez nem igaz. Ez az ellenőrzési típus is valamelyik vezető – akár az Országos rendőr-főkapitány – ellenőrzési kötelezettségét valósítja meg, az említett vezetőnek szolgáltat a munkájának ellátáshoz szükséges információkat.

VI. Az ellenőrzések fajtái, típusai illetve módszerei, eszközei

A *hatósági ellenőrzést* a törvény alapján a következő formák valamelyikével lehet végrehajtani:¹³

- a) adatszolgáltatás, iratbemutató és egyéb tájékoztatás kérésével megvalósuló ellenőrzés,
- b) helyszíni ellenőrzés, vagy
- c) ha jogszabály lehetővé teszi, a helyszínre vagy a hatósági nyilvántartáshoz telepített, illetve a folyamatba beépített ellenőrző rendszerből történő táv-adatszolgáltatás útján történő ellenőrzés.

Jogszabály időszakos vagy folyamatos adatszolgáltatási kötelezettséggel megvalósuló és folyamatos ellenőrzést is elrendelhet. Jogszabály az ellenőrzési eljárás megindítására vonatkozó és a helyszíni ellenőrzést megelőző értesítési kötelezettség tekintetében eltérő szabályokat állapíthat meg, ha a hatóság az ügyfélnél folyamatosan lát el ellenőrzési feladatot.

Az eljáró szerv ezen cselekményének megnyilvánulásai:

- jogszabályban meghatározott adatok szolgáltatásának bekérése, iratok bemutatása, egyéb tájékoztatás kérése (személyes adatot csak törvényi felhatalmazás alapján),
- okiratok (számlák, engedélyek stb.) benyújtására való kötelezés,
- helyszíni ellenőrzés tartása,
- ha jogszabály lehetővé teszi, a helyszínre vagy a hatósági nyilvántartáshoz telepített, illetve a folyamatba beépített ellenőrző rendszerből történő táv-adatszolgáltatás útján történő ellenőrzés.
- jogszabály időszakos vagy folyamatos adatszolgáltatási kötelezettséggel megvalósuló és folyamatos ellenőrzést is elrendelhet.

Természetesen a törvényben nevesített ellenőrzési fajták – módszerek – mellett még számos megoldást dolgozott ki, konkrét tevékenység ellenőrzése céljából, a közigazgatási szerv (például próbavásárlás, mintavétel, laboratóriumi vizsgálat, mérés, stb.).

A hatóság ellenőrzései közül a talán a legjellemzőbb és a legtipikusabb aktus az úgynevezett helyszíni ellenőrzés. A helyszíni ellenőrzés alkalmazása során a szemle szabályai értelemszerűen használatosak. A hatályos törvény szöveg szakít a korábbi szabályozással és nem írja le külön a helyszíni ellenőrzés szabályait. Egyértelmű az, hogy a szemle szabályainak alkalmazása adnak iránymutatást ebben a kérdésben. Fontos azonban tisztázni, hogy a szemle egy – már folyamatban lévő – közigazgatási eljárás része, lehetséges bizonyítási eszköz, míg a hatósági ellenőrzés önállóan alkalmazandó és alkalmazható hatósági cselekvés, aktus.

A közigazgatási aktustant kutatók között nem egyértelmű, hogy a hatósági ellenőrzés önálló aktus vagy nem. A klasszikus aktustani felosztás szerint a közhatalmi – hatósági jogalkalmazó – aktusok között nem találjuk. Az aktusnak nem minősülő tényleges cselekvések között ismert ellenőrzés, jelen tanulmányom másik alapelemét, a belső ellenőrzést takarja, hiszen a közigazgatási szerv „határain” kívülre, az állampolgárokra (ügyfelekre) jogi hatása nincs, nem is lehet. Egy

¹³ Ket. 89. §. Megjegyzem, a törvényalkotó itt eszközöket említ, de későbbiekben világossá válik, hogy ezek inkább végrehajtási formák, típusok.

köztes megoldásnak tűnhet a tényleges hatósági cselekvések¹⁴ meghatározás, ami – véleményem szerint – komoly zavart indukálhat.

Álláspontom szerint a hatósági ellenőrzés semmiképpen sem minősíthető tényleges cselekvésnek, hiszen hatósági jogkörben történik, illetve akár legitim fizikai erőszak is igénybe vehető a végrehajtásához. Érdekes azonban a jogi hatása, hiszen az ellenőrzésnek önmagában érvényesülő jogi hatásáról nem beszélhetünk. Azonban a hatósági ellenőrzés megállapításai eredményezhetnek, és az esetek többségében eredményeznek is jogi hatás kiváltására irányuló cselekvéseket, de ezek más hatósági aktusok. A hatóság határozatot hozhat például az ellenőrzött kereskedelmi egység működésnek felfüggesztéséről, vagy a sebesség túllépése esetén a közigazgatási bírság megfizetéséről. Elképzelhető hatósági intézkedés foganatosítása is jelesül figyelmeztetés vagy helyszíni bírság alkalmazása. Természetesen a hatóság eljárást kezdeményező aktusa is része a lehetséges eszközök tárházának, amennyiben az ellenőrzést végrehajtó szerv más hatóság hatáskörébe tartozó jogalkalmazó tevékenység okait fedezi fel.

Összefoglalva: a hatósági ellenőrzés ügyfeleket érintő jogi hatása nem önmagában, hanem az ellenőrzést során megállapított adatokra alapozott hatósági aktusok útján értelmezhető.

A *szervezeten belüli ellenőrzést* a következő típusok (formák) alkalmazásával hajtja végre a rendőrség:

A függetlenített ellenőrzés, a szakmai irányítás és a vezetői ellenőrzés során végzett ellenőrzés lehet:

- a) átfogó;
- b) téma-;
- c) cél-;
- d) utó-; és
- e) mobil ellenőrzés.¹⁵

A szabályzat meghatározza azokat a módszereket, amelyek alkalmazásával az ellenőrzések végrehajthatók:

- a) helyszíni vizsgálat;
- b) személyes megkérdezés (interjú);
- c) kiadmányozási jog gyakorlása;
- d) beszámoltatás;
- e) iratok, okmányok, nyilvántartások ellenőrzés helyére történő bekérése, tanulmányozása;
- f) anyagok, eszközök tételes rovincsolása;
- g) a rendőrséggel együttműködő, területileg illetékes állami és társadalmi szervek - az ellenőrzés tárgyával kapcsolatos - véleményének megismerése;
- h) folyamatos adatszolgáltatás és jelentések elemzése;
- i) statisztikai adatok értékelése;
- j) a rendőrségnél rendszeresített technikai eszközzel, szükség esetén orvosi vizsgálat alkalmazásával annak vizsgálata, hogy az ellenőrzött személy fogyasztott-e alkoholt vagy bódító hatású szert;
- k) minősített adat védelmére vonatkozó és adatvédelmi, iratkezelési szabályok betartására vonatkozó, valamint biztonsági ellenőrzés;
- l) munkafolyamat ellenőrzése (megfigyelés);
- m) elektronikus úton történő ellenőrzés;
- n) az ellenőrzés céljának és tárgyának megfelelő egyéb módszer.

Az ellenőrzés céljától, tárgyától függően a módszerek alkalmazhatóak külön-külön vagy kombináltan.¹⁶

¹⁴ Magyar Közigazgatási Jog (Szerk.: Fazekas Marianna – Ficzer Lajos) Osiris Budapest 2005. 352. o.

¹⁵ 6/2012. (III.9.) ORFK utasítás 19. pontja

¹⁶ 6/2012. (III.9.) ORFK utasítás 20-21. pontja

VII. Az ellenőrzéssel szemben támasztott követelmények

Az ellenőrzési szabályzat külön pontokban rögzíti azon szempontokat, amelyeknek az ellenőrzések során érvényesülniük kell. Természetesen a Ket szövegében ilyen követelményeket – önálló törvényhelyen nem találunk, azonban a korábban már vizsgált alapelvi rendelkezésekből egy részük levezethető. Többségük pedig az egyes közigazgatási szervekre, illetve azok szakigazgatási tevékenységére vonatkozó ágazati jogszabályi rendelkezésekben található. A rendőrségi – szervezeten belüli – ellenőrzést meghatározó kritériumok:

„Az ellenőrzési rendszert úgy kell felépíteni, hogy az átfogja egy-egy rendőri szerv vagy szervezet teljes tevékenységét, és biztosítsa az ellenőrzés folyamatosságát.

Az ellenőrzéseket tervszerűen, az ellenőrzés tárgyához igazodva, a szakmai prioritásokkal összhangban kell végrehajtani.

Az ellenőrzést végző szervek, személyek koordinációval (a vizsgálandó egységek, időpontok, időtartamok egyeztetésével, a tapasztalataik kölcsönös hasznosításával) szoros együttműködéssel küszöbölik ki a szükségtelen átfedéseket és párhuzamos vizsgálatokat.

Az ellenőrzést rendszeresen kell végezni, gyakoriságát az azt meghatározó normák, illetve a vezetés igényei határozzák meg.

A szabályszerűség mellett minden esetben vizsgálni kell a célszerűséget, a gazdaságosságot, hatékonyságot, szükségességet, illetve eredményességet is.

Az ellenőrzést úgy kell megtervezni és végrehajtani, hogy az csak a feltétlenül szükséges időt vegye igénybe, a tárgyának megfelelő, legcélszerűbb módszerek alkalmazásával kerüljön végrehajtásra, olyan módon, hogy az - lehetőség szerint - ne akadályozza az ellenőrzött személyt a halaszthatatlan szolgálati feladatok végrehajtásában, illetve ne zavarja a szerv vagy szervezet működését, a megkezdett rendőri intézkedést.

Az ellenőrzés során az ellenőr és az ellenőrzött jogait, kötelezettségeit olyan módon kell érvényesíteni, illetve teljesíteni, hogy az ne sértse az emberi méltóságot, a szolgálati és rendfokozati tekintélyt.

Az ellenőrzés nem irányulhat a feltétlen hibakeresésre.

Az ellenőrzést végrehajtó személy az eredmények és hiányosságok tényszerű megállapításával, jóhiszemű eljárás keretében, az egyéni érdemek és hibák teljes körű feltárásával teljesíti az ellenőrzés célját.

Az ellenőrzés megállapításaival összefüggésben követelmény a megalapozottság, az objektivitás, a reális következtetések levonása. Az ellenőrzésnek nem lehetnek tisztázatlan vagy nem egyértelmű megállapításai.

Az ellenőrzés célja, hogy felfedje a hibák, valamint az elvárások és a gyakorlat közötti eltérések okait, továbbá a szabályozás esetleges hiányosságait is, amely megállapítások alapján javaslatot kell tenni a feltárt hibák megoldására, illetve jogszabály vagy belső norma megalkotására, módosítására. Az általánosan alkalmazható pozitív tapasztalatokat is rögzíteni kell. Az előjárói intézkedésre is jogosult ellenőrző személy kijelöli a hiba kijavítására felelős személyt, valamint határidőt szab a végrehajtásra.

Az ellenőrzés tényét, megállapításait minden esetben írásban kell rögzíteni.

Az ellenőrzési tervben megfogalmazott kérdésekre az ellenőrzést végző teljes körűen köteles választ adni, az általa megállapított tényekkel szemben elvárás, hogy azok legyenek pontosak, a lényeges megállapítások - írásban történő rögzítés mellett - kerüljenek hitelt érdemlően bizonyításra is.

Az ellenőrzés tapasztalatainak hasznosítása során - az adat- és minősített adat védelmére vonatkozó szabályokra is figyelemmel - biztosítani kell az ellenőrzés alá vont egyes rendőri szerveknél, szervezeteknél, személyeknél általánosan előforduló vagy visszatérő hibák széles körű megismerését, azok kiküszöbölését.”¹⁷

¹⁷ 6/2012. (III.9.) ORFK utasítás 22-34. pontja

Látható, hogy egy szigorú hierarchikus rendben működő szervezet igen részletes követelményrendszert állít föl saját tevékenységének vizsgálatára. Azt gondolom, hogy a felsorolt követelmények – lényegében – a közigazgatási eljárások során is alkalmazandók és – ahogy már említettem – alapvető vagy egyéb szabályozási szinten megtalálhatók. Így csak néhány gondolat, tapasztalat a szövegből önkényesen kiemelt követelményről:

A korábban említett két példa is utal erre, illetve az elmúlt évek tapasztalata is azt mutatja, hogy az ellenőrök jelentő része bizony mindenképpen hibát keres. Ennek az az oka, hogy nekik is meg kell felelni bizonyos elvárásoknak. Ha egy ellenőr, akár főállású, akár parancsnok, több ellenőrzését azzal zárja, hogy mindent rendben talál, nos, ez bizony gyanússá válik. Könnyen megvádolhatják azzal, hogy nem végzi kellő szigorúsággal és alapossággal a munkáját.

VIII. Az ellenőrzést végrehajtókkal szemben támasztott követelmények

A közigazgatási szervek személyzetével szemben támasztott képesítési és alkalmassági követelményeket külön jogszabályok rögzítik, így azokkal nem kívánok foglalkozni. Az ellenőrzési szabályzat természetesen erre is tartalmaz rendelkezéseket. Ami ebben a körben összehasonlítható az objektivitás alapelvehez szorosan kapcsolódó, annak érvényesülését szolgáló kizárás jogintézménye, vagyis azon szabályok összessége, amelyek az ellenőrzést végrehajtók köréből kizárják azon közegeket vagy akár vezetőket és szerveket is, akiktől nem várható az ügy tárgyilagos megítélése, az ellenőrzés elfogulatlan végrehajtása.

Elsőként nézzük tehát, hogy ki végezhet a rendőrség szervezetén belül függetlenül, illetve a szakirányítás keretében végrehajtandó ellenőrzést. Ki kell emelnem, hogy ezen követelmények a parancsnokokra nem vonatkoznak, amikor a saját állományuk körében végeznek ellenőrzéseket például szolgálat közben. Ennek oka az lehet, hogy a parancsnoki kinevezés egyben az alkalmasságot, jártasságot, szakmai hozzáértést is feltételezi. Feltételek:

- a) a hatályos jogszabályokban és belső normákban foglalt képesítési követelmények teljesítése;
- b) az ellenőrzött tevékenységet érintő jogszabályok és belső normák ismerete;
- c) az ellenőrzött szakterület munkájában szerzett legalább három év szakmai gyakorlat és kiemelkedő jártasság.¹⁸

VIII.1. A kizárásra vonatkozó szabályok:

A *hatósági ellenőrzés* végrehajtásakor érvényesítendő kizárási szabályokat a Ket hatályos szövegében találjuk:

„Az ügy elintézésében nem vehet részt az a személy, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, továbbá az, aki az ügyben tanúvallomást tett, hatósági közvetítőként, az ügyfél képviselőjeként, hatósági tanúként vagy szakértőként járt el, valamint a szemletárgy birtokosa.

Az ügy másodfokú elintézésében nem vehet részt az, aki az ügy elintézésében első fokon részt vett.

Az ügy elintézésében nem vehet részt az a személy, akitől nem várható el az ügy tárgyilagos megítélése.

Az ügy elintézésében nem vehet részt az a hatóság, amelynek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti. A hatóság nem válik kizárttá amiatt, mert a határozatban megállapított fizetési kötelezettség teljesítése az általa megjelölt számlára történik.

¹⁸ 6/2012. (III.9.) ORFK utasítás 35. pontja

A jegyző, mint hatóság nem vehet részt annak a hatósági ügynek az elintézésében, amelyben az illetékességi területének az önkormányzata, az önkormányzat szerve vagy a polgármester ellenérdekű ügyfél, illetve a határozattal az illetékességi területének az önkormányzata, az önkormányzat szerve vagy a polgármester jogosulttá vagy kötelezetté válhat, vagy az eljárás tárgyával összefüggő kötelezettséget vállal.

Az ügy elintézésében nem vehet részt az a hatóság, amelyik hatóság vezetőjével szemben kizárási ok merül fel.”¹⁹

Természetesen hasonló tartalmú szabályokat találunk az ellenőrzési szabályzatban.

„Az ellenőrzésben nem vehet részt az a személy:

- a) aki az ellenőrzött szerv, szervezet vezetőjének vagy az ellenőrzés alá vont személynek a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 685. § b) pontja szerinti közeli hozzátartozója vagy volt házastársa;
- b) aki az ellenőrzés eredménye tekintetében érdekelt, akire az kihatással lehet;
- c) akitől elfogultsága miatt az ellenőrzés tárgyilagos lefolytatása bármely egyéb okból nem várható;
- d) akinek a hozzátartozója az ellenőrzés tárgyát képező konkrét szabálysértési, közigazgatási, büntető- vagy egyéb rendőrségi eljárásban érintett.”²⁰

„Az összeférhetetlenséget, az összeférhetetlenség hiányát, illetve az ellenőr kizárását az ellenőrzést végző szerv vezetője a tudomására jutástól számított három munkanapon belül írásban állapítja meg. Amennyiben az ellenőrzést végző szerv vezetője és az ellenőrzött szerv vezetője hozzátartozók, úgy az Országos Rendőr-főkapitányság vezetője jelöl ki másik ellenőrzést végző szervet az ellenőrzés végrehajtására.”²¹

IX. Az ellenőrzők és az ellenőrzöttek jogai, kötelességei

Mind a jogszerűség, mind a szakszerűség megköveteli a két oldal – ellenőrző és ellenőrzött – jogainak és kötelességeinek részletes szabályozását. Elsőként az ellenőrzés végrehajtására jogosultak körét tisztázzuk:

Hatósági ellenőrzés

A közigazgatási szervek hatósági tevékenységei – így a hatósági ellenőrzés – esetében is fontos tisztázni, rögzíteni a jogosultságokat. Ennek hiányában, illetve egy esetleges jogszerűtlen fellépés alapján, fontos információk veszhetnek el.

A törvény szerint – a szemle szabályainak alkalmazásával – a helyszíni ellenőrzésre jogosult:

- a hatóság ügyintézője,
- a hatóság által kirendelt szakértő,
- jogszabály alapján erre felhatalmazott más személy.

Az ellenőrzés jogszerűségének az is része, hogy az ellenőrzést végrehajtó igazolni tudja jogosultságát, vagyis azt, hogy a közigazgatási szerv hatáskörébe tartozó eljárást lefolytathatja. Ez lehetséges megbízólevéllel, szolgálati igazolvánnyal, stb.

Szervezeten belüli ellenőrzés

Az ellenőrzési tevékenység végrehajtása a vezető (parancsnok) joga és kötelessége. Tehát a vezető az alárendelt állomány tagjait jogosult ellenőrizni. Ez a joga az előjárói beosztásából ered. Más személy az ellenőrzési jogosultságát valamely előjárótól kapja vagy ellenőrzésre létrehozott szervezeti egység beosztottja. Mindkét esetben igazolni köteles ellenőrzési jogosultságát. Tehát a rendőrség állományának azon tagja jogosult ellenőrzést végrehajtani, akit ebből a célból nyílt paranccsal, vagy megbízólevéllel láttak el.

¹⁹ Ket 42. §

²⁰ 6/2012. (III.9.) ORFK utasítás 36. pontja

²¹ 6/2012. (III.9.) ORFK utasítás 40. pontja

De iurisprudencia et iure publico

IX.1. Az ellenőrzést végrehajtó jogai

Hatósági ellenőrzés

Az ellenőrzési jogosítványok:

Az ellenőrzést végző igen jelentős jogosítványait a törvény a következők szerint állapítja meg:

- beléphet az ellenőrzéshez szükséges területre, építménybe, egyéb létesítménybe;
- ott megvizsgálhatja az ellenőrzés célja alapján szükséges bármely iratot, hatósági igazolvány, hatósági bizonyítványt, tárgyat, munkafolyamatot;
- az ügyféltől, képviselőjétől továbbá az ott tartózkodó bármely személytől adatot, tájékoztatást kérhet;
- az ügyfelet nyilatkozattételre hívhatja föl;
- kép – és hangfelvételt készíthet a helyszínről, a meg szemlélt tárgyokról, munkafolyamatokról;
- mintavételt eszközölhet;
- egyéb bizonyítást folytathat le (például élelmiszer-előállítás ellenőrzése esetén a dolgozók személyi higiénéjének ellenőrzése);
- végzéssel elrendelheti a tényállás tisztázásához szükséges iratok és más tárgyi bizonyítékok lefoglalását.

Egy fontos megjegyzés a helyszíni ellenőrzés végrehajtáshoz: az ellenőrzést végzőnek a helyszíntől függően alkalmazni illetve viselni kell az ott kötelező védő vagy megelőző felszereléseket (például élelmiszer előállítás ellenőrzésekor az előírt ruházatot; építkezés ellenőrzésekor védősisakot; stb.). Nem eredményezheti a hatósági ellenőrzés esetlegesen azt, hogy az ellenőrzést végző magatartása miatt kelljen az előállított terméket kidobni.

A fentebb felsoroltak – véleményem szerint – igazolják, hogy a jogosítványok jelentősnek történt minősítése nem volt alaptalan. Ezen álláspontomat csak tovább erősíthetem a következőkkel.

IX.2. Az ellenőrzés akadályozásának következményei:

A Ket. VI. fejezete nem állapít meg külön hátrányos jogkövetkezményeket (szankciókat) a helyszíni ellenőrzés akadályozása estére, hanem egy korábbi törvényhely rendelkezéseinek megfelelő alkalmazását írja elő. Ennek megfelelően a helyszíni ellenőrzés akadályozásának esetére a szemle (56 – 57/B. §) akadályozása esetére vonatkozó szabályok alkalmazását írja elő. Így amennyiben a helyszíni ellenőrzést akadályozzák, a közigazgatási hatóság a következő „eszköztárral” rendelkezik:

- iratot vagy más dolgot a rendőrség közreműködésével lefoglalhat, elszállíthat.
- az ellenőrzést akadályozó személlyel szemben eljárási bírságot (61. §) szabhat ki.
- előzetes ügyészi jóváhagyás alapján, valamint a rendőrség és hatósági tanú közreműködésével a helyszíni ellenőrzést a lezárt épület felnyitásával, az ott tartózkodó személyek akarata ellenére is végrehajthatja. Ennek feltétele az életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet, illetve törvény egyéb okból származó engedélye. Ezt a lehetőséget kizárja, ha törvény előírja az ügyfél vagy képviselője kötelező jelenlétét (a rendőrségi segítség igénybevételének jogszabályi alapja a Rendőrségről szóló 1994. évi IV. törvény 2. § /2/ bekezdése, mely szerint: „a rendőrség segítséget nyújt az állami és a helyi önkormányzati szervek hivatalos eljárásának zavartalan lefolytatásához”).
- előzetes ügyészi jóváhagyás nélkül is megtartható a helyszíni ellenőrzés, ha a jóváhagyás beszerzése a késedelem veszélyével járna, ebben az esetben azonban az ügyészt – helyszínen felvett jegyzőkönyv megküldésével és az azonnali intézkedési ok és a végrehajtott intézkedések megjelölésével, három munkanapon belül – értesíteni.

Szervezeten belüli ellenőrzés

„Az ellenőrzést végző jogosult:

De iurisprudencia et iure publico

- a) személyazonosságának, ellenőrzési jogosultságának igazolását követően az objektumba belépni, az előírt rend megtartásával az ellenőrzött szerv területén szabadon mozogni, az ellenőrzés céljával összefüggésben bármely helyiségbe belépni;
- b) az ellenőrzés alá vont személyazonosságát megállapítani, meggyőződni szolgálati helyéről, beosztásáról, szolgálati feladatairól, azzal kapcsolatos jogairól, kötelmeiről;
- c) az ellenőrzés alá vont személy által használt szolgálati (vagy szolgálati célra használt) gépjárművet, helyiséget és annak berendezési tárgyait átvizsgálni;
- d) a minősített adat védelmére, az adatvédelemre, az ügykezelésre vonatkozó szabályok betartása mellett bármely iratba betekinteni, azokról másolatot, kivonatot (minősített adat esetében a minősítő, illetve NATO, NYEU, EU és EU intézmények „Szigorúan titkos!” minősítési szintjénél alacsonyabb minősítési szintű adat esetében a címzett írásos engedélyével), illetve tanúsítványt készíteni, dokumentumot, bizonyításhoz szükséges egyéb dolgot átvételi elismervény ellenében átvenni;
- e) az ellenőrzés alá vont személyhez kérdéseket intézni, tőle szóban vagy írásban tájékoztatást, adatgyűjtést, feldolgozást kérni, nyilatkozatáról vagy valamely tény, körülmény fennállásáról, hiányáról jegyzőkönyvet felvenni;
- f) a szabályellenes szolgálati tevékenységet - a rendőrség szolgálati szabályzatának vonatkozó rendelkezéseire figyelemmel - megszakítani, illetve a szabályszegés természetének megfelelően a szükséges intézkedést haladéktalanul megtenni;
- g) az ellenőrzés helyszínére rendelni vagy kérni az ellenőrzött parancsnokát, amennyiben az ellenőrzés alá vont személy a szolgálati feladat ellátására alkalmatlan állapotban van, vagy ha a továbbiakban parancsnoki intézkedésre van szükség;
- h) az ellenőrzött szerv működésével összefüggő kérdésekben más szervektől felvilágosítást kérni;
- i) a feltárt hiányosságok, eltérések okáról az illetékes vezetőtől vagy az érdemi ügyintézőtől tájékoztatást kérni, az ellenőrzés tárgyának megfelelően szolgáltatott adatok és a rendelkezésre bocsátott dokumentáció teljességéről az ellenőrzött szerv vezetőjét nyilatkoztatni;
- j) szolgálati feladatok végrehajtásánál az ellenőrzött szerv vagy szervezet értekezletén, beszámoltatásnál, eligazításon jelen lenni;
- k) az ellenőrzés megállapításait - a minősített adat védelmére vonatkozó és adatvédelmi szabályok betartásával, személyazonosításra alkalmatlan módon - statisztikai, illetve más, előírt szolgálati célra felhasználni;
- l) az ellenőrzés során elszámoltatni az ellenőrzés alá vont személyt a nála lévő, a szolgálattal nem összeegyeztethető, illetve nem rendszeresített tárgyokról, ennek érdekében felszólítani arra, hogy a birtokában lévő tárgyakat mutassa be.²²

Az ellenőrzés akadályozására, illetve annak következményeire, az ellenőrzési szabályzat nem tér ki. Ennek nyilvánvaló oka a függelmi rendben, a szigorú alá - fölé rendeltségben keresendő. A beosztott rendőr számára az előjáró vagy az általa felhatalmazott személy ellenőrzési tevékenysége természetes, része a szolgálat teljesítésének.

Elképzelhetőnek tartom, hogy az ellenőrzés alá vont rendőr számára nem egyértelmű az ellenőrzést végző jogosultsága, ennek következtében az együttműködést megtagadja.²³ Előfordulhat, hogy az ellenőrzés alá vont a korábban kifejtett összeférhetlenség²⁴ fennállását észleli, és emiatt kéri az ellenőrzést végző kizárását. Mindkét esetben a jogszerűen fellépő ellenőr az ellenőrzés akadályozásaként értelmezheti az ellenőrzött magatartását. Azonban a jogosultság előírás szerinti igazolása után, másrészt az összeférhetlenség tisztázása után az „akadályozás” megszüntethető. Természetesen szélsőséges esetben előfordulhat az ellenőrzés szándékos

²² 6/2012. (III. 9.) ORFK Utasítás 45. pont

²³ 6/2012. (III. 9.) ORFK Utasítás 48. pont /a/

²⁴ 6/2012. (III. 9.) ORFK Utasítás 36. pont

akadályozása, vagy más olyan cselekmény, ami az ellenőrzési szabályzat rendelkezéseit megsérti. Ebben az esetben a fegyelmi felelősség megállapítására kerülhet sor.

„Ha súlyosabb cselekmény nem valósul meg, amennyiben az eset összes körülményeiből más nem következik, fegyelmi eljárást kell indítani az ellen, aki a Szabályzatban meghatározott kötelezettségének nem tesz eleget. Ha súlyosabb cselekmény nem valósul meg, fegyelmi eljárást kell indítani az ellen, aki valamely beosztottal szemben hátrányos intézkedést tesz azért, mert tapasztalatairól az ellenőrzést végzőnek tájékoztatást adott, vagy annak figyelmét szolgálati vagy közérdeket sértő szabálytalanságra, hiányosságra felhívta.”²⁵

IX.3. Az ellenőrzöttek jogai

Hatósági ellenőrzés

Az ügyfél jogait lényegesen kisebb terjedelemben foglalja össze a hatályos jogszabály. Mielőtt azonban kimondanánk, hogy a Ket. kevesebb jogosítványt biztosít az ügyfelek részére, fontos rámutatni arra, hogy a hatóság részére a törvényes célok eléréséhez a felsorolt jogosítványok szükségesek.

Az ügyfél részére a Ket.-ben rögzített jogorvoslatok, és egyébként pedig a bírósági felülvizsgálat igénybevétele – akár polgári ügyben (kártérítés, személyiségi jogi per, stb.) rendelkezésre áll.

Az ügyfél jogai:

- a helyszíni ellenőrzést az ellenőrizni kívánt tevékenység idején, magánlakásban pedig munkanapokon 08–20 óra között kell megtartani (kivéve, ha az ellenőrzés sikere más időpontot tesz szükségessé);
- az ellenőrzést úgy kell lefolytatni, hogy az lehetőleg ne akadályozza az ügyfél munkáját, rendeltetésszerű tevékenységét;
- az ügyfél a hatóság által lefoglalt iratokba betekinthez és azokról – saját költségére – másolatot készíthet;
- a helyszíni ellenőrzésről felvett jegyzőkönyv egy példányát a hatóság a helyszínen köteles átadni, vagy azt tíz napon belül megküldeni az ügyfél részére.

Az ügyfél iratainak lefoglalása sok esetben komolyan megnehezítheti a további működést, például egy vállalkozás esetében. Az iratokban szereplő adatok, információk, előírások a napi működéshez is szükségesek lehetnek. Az esetleges – aránytalanul súlyos – hátrányok elkerülése okán teszi lehetővé az ügyfél részére a másolat elkészítését. E körbe tartozó rendelkezés az is, hogy a lefoglalt iratokat és tárgy bizonyítékokat **tíz** napon belül vissza kell adni az ügyfélnek, ha azokra a bizonyításhoz, a tényállás további tisztázásához nincs szükség.

Bizonyos esetekben a rendkívüli helyzet vagy speciális körülmények szükségessé tehetik az előzőekben rögzített és jellemzően az ügyfél kíméletét célzó szabályoktól való eltérést. Jelesül a főszabályként rögzített ellenőrzési időpontoktól el lehet térni, ha azonnali helyszíni ellenőrzésre van szükség. Ezekben az esetekben a hatósági ellenőrzés (szemle) haladéktalanul megtartható.

Ennek okai a törvény szerint:

- életveszéllyel fenyegető helyzet,
- súlyos kárral fenyegető helyzet,
- közrendvédelmi, illetve közbiztonsági ok,
- törvényben meghatározott más ok.

Szervezeten belüli ellenőrzés

„Az ellenőrzés alá vont jogosult:

- a) az ellenőr vagy mások testi épségének, egészségének védelme, valamint a vagyon védelme érdekében az ellenőr belépését - az adott területre, objektumra érvényes - biztonsági előírások betartásához, védőfelszerelés használatához kötni;

²⁵ 6/2012. (III. 9.) ORFK Utasítás 162-163. pont

- b) jelezni mindazokat az információkat, amelyek az ellenőrzés tárgyilagos lefolytatásához szükségesek, illetve mindazon körülményeket, amelyek véleménye szerint az objektív megítélést befolyásolhatják;
- c) az ellenőrzéssel kapcsolatban észrevételt tenni, ennek dokumentálását kérni, illetve kérdéseire választ kapni;
- d) az ellenőrzésnek az általa elkövetett szabályszegésre vonatkozó megállapításait, illetve az ellenőrzés egyéb adatait is megismerni;
- e) amennyiben a 36. pontban meghatározott összeférhetlenség fennállását észleli, annak megállapítását és az ellenőr kizárását kezdeményezni;
- f) a Szabályzat szerinti jogorvoslati kérelemmel élni.²⁶

Bár az ellenőrzési szabályzat részletes leírást ad a jogok és kötelességek szabályozásáról a függetlenített ellenőrzési szervezet, vagy az ellenőrzött rendőri szerv vezetője részére, ezekkel nem szeretnék foglalkozni. A leírtak alapján egyértelmű a különbség a vizsgált területek értelmezett szabályai között.

X. Az ellenőrzés elrendelése és értesítés az ellenőrzésről

Hatósági ellenőrzés

„A hatósági ellenőrzés hivatalból vagy - ha azt törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki vagy nem korlátozza - az ügyfél kérelmére indul meg.

Az ügyfél csak saját maga hatósági ellenőrzés alá vonását kérelmezheti.

Törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában nem kérhető hatósági ellenőrzés, és az erre vonatkozó kérelmet érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani, ha

- a) a kérelem benyújtásának időpontjában a hatóság előtt az adott ügyre vonatkozóan már folyamatban van hatósági ellenőrzés,
- b) ha a hatóság az ügyfélnél egyébként folyamatosan lát el ellenőrzési feladatot,
- c) ha a hatóság ugyanazon ügyfél kérelmére az újabb kérelem benyújtását megelőző egy éven belül lefolytatott ellenőrzése során jogsértést nem tárt fel, kivéve, ha a kérelem benyújtására az ellenőrzés lefolytatását követően felmerült ok vagy körülmény miatt kerül sor, vagy
- d) ha a hatóság által a kérelmezővel szemben korábban lefolytatott ellenőrzése alapján a végrehajtás folyamatban van.²⁷

„A hatóság ellenőrzési tervet készít, amely tartalmazza legalább az előre ütemezett ellenőrzések tárgyát, az ellenőrzési időszakot, az ellenőrzések ütemezését, eszközét, az ellenőrzések szempontrendszerét, valamint a hatóság vezetője által meghatározott egyéb adatokat. Az ellenőrzési tervben nem kell megjeleníteni a folyamatos ellenőrzési feladatot.

A hatóság az ellenőrzési tervben foglaltak, valamint az ellenőrzési tervben nem szereplő, de az ellenőrzési időszakban lefolytatott hatósági ellenőrzések végrehajtásáról, a levont következtetésekről a következő ellenőrzési időszak lezárása előtt ellenőrzési jelentést készít, amely tartalmazza legalább az ellenőrzések számát, az ellenőrzések eredményét, a megállapított jogsértések típusait, továbbá a hatóság vezetője által meghatározott egyéb statisztikai adatokat.

Az ellenőrzési tervet és jelentést a hatóság a honlapján és ügyfélfogadásra nyitva álló helyiségében közzéteszi. Az ellenőrzési tervet úgy, illetve azon részeit kell közzétenni, hogy az ne veszélyeztesse az ellenőrzések célját.²⁸

²⁶ 6/2012. (III. 9.) ORFK Utasítás 47. pont

²⁷ Ket. 88./A § (1-2. bekezdés)

²⁸ Ket. 91. §

Szervezeten belüli ellenőrzés

„A szakmai ellenőrzést éves munkatervben, illetve az arra jogosult vezető közvetlen utasítása alapján, soron kívüli ellenőrzésként lehet elrendelni. Az éves munkatervet úgy kell összeállítani, hogy szükség esetén a munkatervben nem szereplő ellenőrzési feladatok is végrehajthatóak legyenek, illetve - a párhuzamos ellenőrzések elkerülése érdekében - tekintettel kell lenni más ellenőrzést végző szerv munkaprogramjára is. A függetlenített ellenőrzési szervezet által lefolytatandó ellenőrzés elrendelésének jogát az ellenőrzést végző szerv vezetője - közvetlenül vagy közvetett módon, a függetlenített ellenőrzési szervezet vezetője útján - gyakorolja.”²⁹

A kétféle szabályozás több hasonlóságot tartalmaz. Az egyik a tervezés, amely nyilvánvaló kötelezettsége a közigazgatási szervnek. Jelesül az, hogy a hatáskörébe tartozó ügyekben, az illetékességi területén végezzen hatósági ellenőrzéseket. A tervezésre a személyek és az eszközök ésszerű, hatékony és eredményes elosztása érdekében illetve a különböző ellenőrzést végző szervek tevékenységének összehangolása érdekében, van szükség.

Természetesen a vezetőnek is szolgálati kötelezettsége a beosztottak, vagy az alárendelt szervezeti egységek időszakonként megvalósított ellenőrzése. A tervezésre ebben az esetben is a már említett ésszerű erő – eszköz elosztás miatt van szükség.

Mind a közigazgatási szervek, mind a vezetők végeznek soron kívüli, azonnali ellenőrzéseket is. Ezek oka elsősorban a kialakult helyzet, megszerzett információ, utasítás, vagy egyéb bejelentés, jelzés lehet. Adott esetben a soron kívül végrehajtott ellenőrzés súlyosabb jogsértés – akár bűncselekmény – megelőzését szolgálja.

A szolgálatban lévő rendőrök ellenőrzése alapvető kötelezettsége a parancsnoknak. Ezek tervezése nem szükséges, hiszen a parancsnok ismeri a napi szolgálati tevékenységét és ennek megfelelően végzi az előírt ellenőrzéseket. Így elegendő részére az ellenőrzések gyakoriságát előírni.

X.1. Értesítés az ellenőrzésről*Hatósági ellenőrzés*

A Ket. 92. § szerint: „A helyszíni ellenőrzésre e törvénynek a szemlére vonatkozó rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni”. Ennek megfelelően –

„A szemletárgy birtokosát és az 56. § (1) bekezdésében meghatározott személyt (a továbbiakban együtt: szemletárgy birtokosa) a szemléről - a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel - előzetesen értesíteni kell. Ha a szemle eredményessége érdekében indokolt, az értesítésnek tartalmaznia kell a szemletárgy birtokosának személyes jelenlétére, a szükséges iratok előkészítésére irányuló felhívást. Az értesítést - ha az ügy körülményeiből más nem következik - úgy kell közölni, hogy azt a szemletárgy birtokosa legalább öt nappal korábban megkapja.

Ha az előzetes értesítés a szemle eredményességét veszélyeztetné, a szemletárgy birtokosát a szemléről annak megkezdésekor szóban kell tájékoztatni.

Ha a szemle megkezdése előtti tájékoztatás veszélyeztetné annak eredményességét, a hatóság a szemle befejezésekor átadja vagy haladéktalanul megküldi a szemletárgy birtokosának a jegyzőkönyv egy példányát. Mellőzhető a tájékoztatás, ha a szemle a szemletárgy birtokosának közreműködése nélkül, külső vizsgálattal elvégezhető.”³⁰

Tehát az általános szabály szerint az ügyfelet az ellenőrzésről értesíteni kell. Amennyiben az ellenőrzött tevékenység jellege alapján egyértelmű, hogy az ügyfél az értesítést követően nem tud az ellenőrzés megkezdéséig az ellenőrizendő állapoton változtatni, az értesítés nem befolyásolja az

²⁹ 6/2012. (III. 9.) ORFK Utasítás 58-60. pont

³⁰ Ket. 57. § (1-3. bekezdés)

ellenőrzés hatékonyságát (például egy már tető alatt lévő családi ház esetében a beépíthető telekhányad betartásának ellenőrzése).

Amennyiben az ellenőrzött tevékenység jellegéből az következik, hogy az ellenőrzött, az értesítést követően, az ellenőrzés eredményét jelentősen befolyásoló magatartást tanúsíthat és tanúsítana is (bizonyítékok, iratok eltüntetése illetve elkészítése, stb.), vagy az ellenőrzés az ügyfél közreműködése nélkül is lefolytatható (szemrevételezés) az ellenőrzés eredményessége érdekében az értesítés mellőzhető.

Az első esetben, az ellenőrzés megkezdésekor annak tényéről szóban tájékoztatni kell az ügyfelet.

Ha az ellenőrzés eredményét még a közvetlenül a megkezdés előtti tájékoztatás is befolyásolná (például próbavásárlás), akkor a hatóság az ellenőrzés befejezése után köteles tájékoztatni az ügyfelet az ellenőrzés tényéről és megállapításairól, oly módon, hogy részére a helyszínen átadja vagy haladéktalanul megküldi a jegyzőkönyv egy példányát.

Szervezeten belüli ellenőrzés

„A helyszíni vizsgálatot - a 66. pontban foglalt eseteket kivéve - annak megkezdése előtt legalább három munkanappal, átfogó ellenőrzés esetén harminc nappal az ellenőrzendő szerv vezetőjének (parancsnokának) be kell jelenteni, ezzel egyidejűleg tájékoztatni kell az ellenőrzés céljáról, formájáról, az ellenőrzendő területekről, az ellenőrzés várható időtartamáról.

Az előzetes bejelentést nem kell megtenni:

- a) a vezetői ellenőrzésnél és a munkafolyamatba épített ellenőrzésnél;
- b) soron kívüli ellenőrzés esetén;
- c) a mobil ellenőrzéseket megelőzően;
- d) a cél- és témaellenőrzés esetén az elrendelésre jogosult ilyen irányú döntése alapján;
- e) ha a rendelkezésre álló adatok alapján feltételezhető, hogy ez megghiúsítaná az ellenőrzés eredményes végrehajtását.

Az ellenőrzés tényét és a 65. pontban foglalt egyéb információt a 66. pontban felsorolt esetekben az ellenőrzés megkezdésekor, szóban kell közölni.”³¹

A két szabályozás – hasonlóképpen az előbbihez – szinte teljes mértékben megegyezik. Természetes az, hogy egy eljárás melynek célja információk gyűjtése egy tevékenységről, jogszabályok vagy belső normák betartásáról, esetleg egy határozatban foglaltak végrehajtásáról, szükségessé teheti az ellenőrzött személy vagy szerv előzetes értesítését. Ennek oka az ellenőrzött felkészülése az ellenőrzésre, adatok, iratok összegyűjtése, összefoglaló jelentések, értékelések elkészítése, az ellenőrzöttek felkészítése (pl.: alaki szemle).

Tehát az a kivétel, ha az ellenőrzöttet nem értesíti a közigazgatási szerv vagy a parancsnok előzetesen. Ennek oka egyértelműen az, hogy az előzetes értesítést követően, az ellenőrzött személy – ügyfél vagy rendőr – vagy az ellenőrzött szerv, iratok, más bizonyítékok eltüntetésével, vagy éppen elkészítésével, szabályos magatartás tanúsításával vagy más módon az ellenőrzés céljának elérését veszélyeztetné, vagy megghiúsítaná.

XI. Az ellenőrzések eredményének rögzítése

Hatósági ellenőrzés

„A hatóság a hatósági ellenőrzésről készített jegyzőkönyv egy példányát az ügyfélnek a helyszínen átadja, vagy azt az ügyfél részére az ellenőrzés befejezésétől számított tíz napon belül megküldi.

A 94. § (1) bekezdés b) pontjának alkalmazása esetén a hatóság értesítheti a jelen lévő ügyfelet a hivatalbóli eljárás megindításáról a 29. § (5) bekezdésében meghatározott,

³¹ 6/2012. (III. 9.) ORFK Utasítás 65-67. pont

rendelkezésre álló adatok közlésével, valamint a helyszínen közölheti döntését. Ha a hatóság a hatósági ellenőrzés során jogsértést nem tapasztal, jegyzőkönyv felvétele helyett egyszerűsített jegyzőkönyvet is készíthet, amelyet az ügyfél kérelmére a hatóság az ügyfélnek a helyszínen átad, vagy az ügyfél részére az ellenőrzés befejezésétől számított tíz napon belül megküld. Ha a hatóság az ügyfél kérelmére lefolytatott hatósági ellenőrzés során jogsértést nem tapasztal, ennek tényéről az ügyfélnek az ellenőrzés iránti kérelem benyújtásakor előterjesztett kérelmére hatósági bizonyítványt állít ki. Ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, a hatósági bizonyítvány egy évig hatályos. Ebben az esetben nem alkalmazható a 83. § (3) bekezdésében meghatározott határidő.”³²

Szervezeten belüli ellenőrzés

„Az ellenőrzések ténye és megállapításai a következő iratokba foglalhatók:

- a) szolgálati okmányok, eljárási, illetve más munkafolyamat során keletkező iratok;
- b) ellenőrzési napló;
- c) ellenőrzési dosszié;
- d) ellenőrzési jegyzőkönyv;
- e) ellenőrzési jelentés;
- f) ellenőrzési részjelentés;
- g) ellenőrzési összefoglaló jelentés.”

A szolgálati okmányokba, eljárási vagy más munkafolyamat során keletkező egyéb iratokba a munkafolyamatba épített ellenőrzést szükséges, míg a vezetői ellenőrzést lehetséges rögzíteni. Az ellenőrzés, revízió idejét, az ellenőrzést végző nevét (aláírását), szükség esetén a megállapításokat kell az iratra rávezetni. A szolgálati napló vezetésére kötelezett szervezeti elem vezetője az alegységénél végzett, szolgálat közbeni vezetői ellenőrzéseit - belső norma eltérő rendelkezéseinek hiányában - a szolgálati naplóban, utasításra szervezeten belül, de más alegységénél végzett vagy nem szolgálat közbeni ellenőrzéseit az ellenőrzési naplóban rögzíti. Amennyiben a szolgálati naplót kiváltó számítógépes ügyviteli rendszerben lehetőség van az ellenőrzés végrehajtásának megfelelő dokumentálására és archiválására, akkor az ellenőrzés ezen a módon is rögzíthető. Az ellenőrzés tényét, megállapításait - a 101-102. pontokban írt eseteket kivéve - az ellenőrzés helyszínén rendszeresített ellenőrzési naplóban kell rögzíteni. Az ellenőrzés megállapításairól külön írásos jelentés is készülhet, azonban az ellenőrzés tényét ebben az esetben is be kell jegyezni az ellenőrzési naplóba, illetve az ellenőrzésről készült jelentést az ellenőrzött szerv vezetőjének meg kell küldeni. Az ellenőrzési naplóba történő bejegyzési kötelezettség alól az ellenőrzést végző a bejegyzés akadályozottsága esetén az ellenőrzést végző szerv vezetőjétől felmentést kaphat.

Az ellenőrzési napló „Az ellenőrzés megállapításai:” rovatában fel kell tüntetni:

- a) az ellenőrzött szolgálati hely megnevezését, az ellenőrzés tárgyát;
- b) az ellenőrzés alá vont személy(ek) nevét, rendfokozatát, beosztását;
- c) a megállapított tényeket;
- d) ha az ellenőrzésről külön jelentés készül, annak tényét;
- e) előljárói intézkedésre jogosult részéről a feltárt hiányosság kijavításáért felelős személy megnevezését, a határidőt;
- f) az ellenőrzött nyilatkozatát, észrevételét (a megállapításokkal egyetért, nem ért egyet, vagy kiegészítést kíván tenni).”³³

Álláspontom szerint e két jogintézmény nem igényel különösebb magyarázatot. Az ellenőrzések megállapításait mindkét esetben rögzíteni kell, írásos formában. A későbbi eljárások, vagy jogorvoslatok okán ezen iratok fontos bizonyítékok lesznek – lehetnek.

³² Ket. 93-94. §.

³³ 6/2012. (III. 9.) ORFK Utasítás 99-106. pont

XII. Az ellenőrzés megállapításai alapján teendő intézkedések

*Hatósági ellenőrzés*³⁴

A jogalkotó a Ket. módosításáról rendelkező 2011. évi CLXXIV. törvény hatályba lépésével külön alcím alatt tárgyalja e jogintézményt.

A hatósági ellenőrzés nem öncélú folyamat mivel a jogkövetés megvalósulását vizsgálja, illetve ha szükséges, arra rákényszerít. Számos esetben a hatóságok további eljárásait is megalapozza.

A hatósági ellenőrzés bármely formában végrehajtott (helyszíni ellenőrzés, irat ellenőrzés, adatszolgáltatáson alapuló ellenőrzés, stb.) esetét követően, az ellenőrzés eredményeinek megfelelően, a közigazgatási hatóság két irányban indulhat el.

Egyrészt, ha azt állapította meg, hogy az ellenőrzött személy vagy szerv betartotta az ellenőrzött tevékenységre vonatkozó jogszabályok rendelkezéseit, illetve magatartása megfelel a végrehajtható határozatban foglaltaknak, a jegyzőkönyv az irattárba kerül és további eljárás nem valósul meg. Ezen esetekben, tehát ha a hatóság jogsértést nem tapasztal, egyszerűsített jegyzőkönyv is készíthető. Ezt – hasonlóan a normál jegyzőkönyvhöz – a helyszínen átadja vagy 10 napon belül megküldi az ügyfélnek.

Másrészt, ha az ellenőrzés eredményeként a közigazgatási hatóság azt állapítja meg, hogy az ellenőrzött megsértette a jogszabályban vagy hatósági határozatban foglalt rendelkezéseket, tekintettel saját hatáskörére és az ügy megállapított körülményeire (a jogsértés jellege, súlyossága, megállapított mentő – súlyosító körülmények, stb.) a közigazgatási hatóság tekintettel a Ket. 94. § (2) bekezdésére, a következőket teheti:

- Ha a jogsértő magatartás abbahagyásával (a jogszerű állapot helyreállításával) a jogsértő helyzet megoldható, akkor – újabb hatósági eljárás indítása nélkül – végzéssel az eljáró szerv felhívja a jogsértő figyelmét a jogsértés tényére és
 - a jogkövetkezményekre történő felhívás mellett
 - húsz napos határidőt ad a jogszerű állapot helyreállítására.

Ilyenkor a hatóságnak utóellenőrzést kell tartania. Ha megállapítja, hogy a húsz nap elteltével a jogsértés nem szűnt meg, akkor természetesen – a hatáskörének megfelelően – eljárást indít. Ez történik akkor is, ha a fent körülírtak alkalmazása nem lehetséges;

Fontos újdonság a hatályos törvényben – a korábbihoz mérten – hogy a jogalkotó megteremtí az eljárás hatósági ellenőrzést közvetlenül követő megindításának lehetőségét:

„ha a hatóság az ellenőrzés eredményeként a Ket. 94. § (1) bekezdés b) pontjának alkalmazásával a hatáskörébe tartozó eljárás megindítását tartja szükségesnek, a jelen lévő ügyfelet a 29. § (5) bekezdés szerinti információk közlésével értesítheti a hivatalból való eljárás megindításáról, valamint a helyszínen közölheti döntését”. Ez a lehetőség az eljárás egyszerűsítését, a hatósági ellenőrzés hatékonyságának növelését szolgálja.

- Ha az ellenőrző szerv egyebekben nem rendelkezik hatáskörrel, illetékességgel, akkor a jegyzőkönyv felvétele után megküldi azt a jogszabálysértés pontos megjelölésével, a hatáskörrel bíró szervnek, egyben fegyelmi, szabálysértési, büntető - polgári vagy egyéb eljárást kezdeményez.

Az 1. pontban rögzített eljárás egyes esetekben nem alkalmazható.

Az eljáró szerv a hatósági ellenőrzés során feltárt jogszabálysértésről, illetve a hatósági határozatban foglaltak megsértéséről, tehát az adatok keletkezésétől számított két évig nyilvántartást vezet. Ebben rögzíti

- az ügyfél nevét,
- az ügyfélnek a hatóság által törvény alapján kezelhető azonosítóját, ennek hiányában természetes személy ügyfél esetén a természetes személyazonosító adatait, lakcímét, illetve székhelyét,

³⁴ A Ket. 94. §-a alapján

- a jogszabály vagy hatósági döntésben foglalt rendelkezés megsértése miatti felhívást a jogszabályi rendelkezés vagy hatósági döntésben foglalt rendelkezés, valamint felhívást tartalmazó végzés közlése időpontjának a megjelölésével, és
- a felhívást tartalmazó végzés eredménytelensége tényét, valamint az emiatt megállapított jogkövetkezményt tartalmazó döntés jogerőre emelkedésének a napját.

Szervezeten belüli ellenőrzés

„Az ellenőrzött szerv vezetője az ellenőrzés megállapításait tartalmazó irat kézhezvételétől számított nyolc napon belül arra észrevételt tehet, amelyre az ellenőrzést végző szerv vezetője a kézhezvételtől számított nyolc napon belül választ ad. Ha az ellenőrzött szerv vezetője a válasz ellenére vitatja az ellenőrzés valamely megállapítását, észrevételét három munkanapon belül megküldi az ellenőrzést végző szerv vezetőjének, aki azt - állásfoglalásával - három munkanapon belül az ellenőrzést elrendelő vezetőnek felterjeszti. Amennyiben az ellenőrzés jogszabályokban, valamint belső normákban meghatározott előírást sértő gyakorlatot, hibát, hiányosságot tárt fel, annak kijavítására az ellenőrzött szerv vezetője - ha az ellenőrzést elrendelő vezető annak elkészítését meghatározta - intézkedési tervet köteles készíteni, a határidők és a felelősök megjelölésével. Az intézkedési tervet az ellenőrzési jelentés ismertetésétől, illetve az észrevételre az ellenőrzést elrendelő vezető által adott válasz kézhezvételétől számított harminc napon belül - a függetlenített ellenőrzési szervezet vezetőjén keresztül - az ellenőrzést elrendelő vezetőnek kell jóváhagyásra felterjeszteni. Amennyiben az ellenőrzést elrendelő vezető az intézkedési tervet nem hagyja jóvá, azt legfeljebb 30 napos határidő meghatározásával kiegészítésre, módosításra az ellenőrzött szervnek visszaküldi. Az ellenőrzött szerv a jóváhagyott intézkedési terv alapján köteles eljárni. A szolgálati okmányokban, az eljárási vagy más munkafolyamat során keletkező iratokban, ellenőrzési naplóban rögzített bejegyzések alapján, illetve az ellenőrzés megállapításairól készített külön írásos jelentés alapján az ellenőrzött személy, az ellenőrzött szerv vezetője intézkedik a hiányosságok kijavítására, amennyiben az hatáskörét meghaladja, jelenti előljárójának, aki az ez irányú intézkedéseket megteszi. Az ellenőrzéssel érintett vezető a szolgálati út betartásával tájékoztatja az ellenőrzés eredményéről az állományilletékes parancsnokot, aki a felelősség megállapítása érdekében a szükséges eljárások megindítására intézkedik.

Az ellenőrzött szerv vezetője (parancsnoka) köteles az intézkedési terv végrehajtásáról az ellenőrzést végző szerv vezetőjét tájékoztatni. Az ellenőrzést végző szerv vezetője utóellenőrzést is elrendelhet. Ha az utóellenőrzés azt állapítja meg, hogy a meghatározott intézkedések az intézkedési tervben meghatározott határidőn belül nem történtek meg, a mulasztásért felelős személy ellen a fegyelmi eljárást meg kell indítani. Amennyiben utóellenőrzésre nem kerül sor, akkor a következő ellenőrzés során az intézkedések végrehajtását minden esetben vizsgálni kell.”³⁵

Az ellenőrzés megállapításai alapján teendő intézkedések célja, hogy a feltárt hiányosságokat pótolják, a jogszabálysértéseket szüntessék meg az ellenőrzöttek. Ha pedig szükséges az egyéni felelősség megállapítására is sor kerülhet egy későbbi, az ellenőrzés megállapításai alapján indított eljárásban.

Ha a jogsértés jellege lehetővé teszi, annak megszüntetésére, vagy a hibás gyakorlat kijavítására azonnal intézkedni kell. Természetesen szükséges a kijavítás ellenőrzése utóellenőrzés formájában.

Ha a feltárt jogsértés olyan súlyú, vagy olyan jellegű, hogy azt javítani azonnal nem lehet, a hatóság saját hatáskörében eljárást indít, vagy más hatóságnál eljárás megindítását kezdeményezi. Ezekben az esetekben felmerülhet a személyes felelősség megállapítása, így sor kerülhet szabálysértési vagy büntető eljárás megindítására.

³⁵ 6/2012. (III. 9.) ORFK Utasítás 119-135. pont

A vezető ellenőrzés esetében az elkészített intézkedési terv vagy utasítás alapján kell eljárni a hiányosságok, vagy jogsértések kijavításakor. A személyes felelősség megállapítására elsősorban fegyelmi eljárásban van lehetőség egyrészt a feltárt hibák okán, másrészt a kijavítás, korrekció elmaradása vagy elégtelensége miatt.

XIII. Jogorvoslatok az ellenőrzéssel illetve annak megállapításaival szemben

Hatósági ellenőrzés

A hatósági ellenőrzés alá vont a közigazgatási hatósági eljárás szabályai szerint ügyfélnek minősül így részére a Ket. teljes jogorvoslati rendszere rendelkezésre áll, amennyiben jogait vagy jogos érdekeit az ellenőrzés ténye, módja, vagy megállapításai sértették.

Szervezeten belüli ellenőrzés

„Az ellenőrzés alá vont az ellenőrzés tényével, módjával, megállapításaival szemben annak tudomására jutását követő nyolc napon belül panaszt terjeszthet elő. A panasz előterjesztésének az ellenőrzés végrehajtására nincs halasztó hatálya. A panasz ügyében az ellenőrzést végző állományilletékes parancsnoka, közalkalmazott, kormánytisztviselő, közszolgálati tisztviselő jogállású ellenőr esetén a munkáltatói jogokat gyakorló vezető dönt.”³⁶

Tehát mindkét ellenőrzés során biztosított a jogorvoslat az érintettek – ellenőrzöttek és ügyfelek – részére. Fontosnak tartom megjegyezni, hogy a jogorvoslat – végső soron – a közigazgatási szervezet rendszerén kívül, attól független fórumon, a bíróságon is biztosított. A hatósági ellenőrzések esetében ez a Ket. jogorvoslati rendszerének ismeretében egyértelmű.

A vezetői ellenőrzéssel kapcsolatosan fontos kitérni arra, hogy bár az elemzett szabályzat nem említi, amennyiben a munkáltató – előjáró, állományilletékes parancsnok – a vezetői ellenőrzés megállapításai alapján olyan intézkedéseket tesz, amelyek a munkavállaló szempontjából hátrányosak, jogsértők, akkor az említett panasz mellett, annak elbírálását követően, a Közigazgatási – és Munkaügyi Bírósághoz fordulhat.

A hivatásos állomány tagja részére a rendvédelmi feladatot ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati viszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény 267. § - a szolgálati panasz formájában is biztosít jogorvoslati lehetőséget.

XIV. Összefoglalásként:

Az ellenőrzésről – általában a közigazgatási szervek rendszerében – kimondhatjuk, hogy információgyűjtő tevékenység, amelynek célja, egyrészt annak megállapítása, hogy az ellenőrzött tevékenység, munkafolyamat és ezzel együtt a személyzet tagjának munkavégzése megfelel-e a jogszabályokban és más normákban előírtaknak, követelményeknek. Másrészt az ellenőrzés során egybevetjük a végrehajtás folyamatát és eredményét a célkitűzéssel, és értékeljük a kitűzött célok megvalósulását. Ezek mellett az ellenőrzés szerepe az is, hogy tanácsokkal, információkkal, más eszközökkel segítse a végrehajtást, javítsa az előforduló hibákat.

A két ellenőrzés céljai közötti különbségek egyértelműek. A végrehajtási módszerek, eszközök hasonlósága – sok esetben azonossága – a közigazgatási szervek működésére vonatkozó szabályok egyező jellegére vezethető vissza.

Természetesen a közigazgatási szervezetrendszerben számos ellenőrzési forma létezik, amelyek végrehajtásával a szerv feladatai ellátásának és ezen belül a személyzet egyes tagja tevékenységének különleges vizsgálata is lehet a cél.

³⁶ 6/2012. (III. 9.) ORFK Utasítás 136-137. pont

Minden állami szerv működésével szemben alapvető követelmény a részrehajlás nélküli, külső befolyástól mentes eljárás, döntéshozatal, intézkedés. Így az esetleges korrupciós magatartásokkal összefüggő ellenőrzés része minden közigazgatási szerv működésének. Ennek okán, a rendőrség működését érintően meg kell említenem az állományvédelmi ellenőrzést. Jelen írásomban nem tértem, nem térhettem ki valamennyi szervezeten belüli ellenőrzési formára. A címben szereplő kétféle ellenőrzési tevékenység összehasonlításához elegendőnek találtam az elemzettek vizsgálatát.