

A K Ö Z I G A Z G A T Á S - T U D O M Á N Y F I A T A L T E H E T S É G E I
(D O K T O R A N D U S Z - T A N U L M Á N Y O K) - R O V A T

Gondolatok közigazgatási eljárásjogunk változásairól: Ket. és Ákr.

B A L O G H G Y Ö R G Y I *

Absztrakt: Mint a közigazgatási eljárásjog bibliáját, naponta több ezer, zömével kizárólag gyakorlati tapasztalattal rendelkező ügyintéző forgatja. Még magasabb az az ügyfél-létszám, akik laikusként, a másik oldalon az eljárások mikéntjét a saját életükben tapasztalják. Ők azok, akik a valós életben is „meózzák” a jogalkotók „szülte” írásokat, és akik tapasztalatai talán a valósághoz a legközelebb vannak. Írásomban jogalkotói és alkalmazói oldalról is igyekszem a közelmúlt két aktuális eljárásjogát vizsgálni. Főbb szempontjaim: mi indokolta az újítást, újításokat, és vajon meghozták-e a tőlük elvárt eredményt. Vizsgálatom kizárólag elméleti alapvetéseken, joganyag összehasonlításokon nyugszik, mégis megkísérlem az eljárásjogok gyakorlati tapasztalható eredményeit is beépíteni vizsgálódásomba.

Kulcsszavak: Ket., Ákr., eljárásjog, reform, bürokráciacsökkentés

1. BEVEZETÉS

Vizsgálódásom során olyan kérdésekre keresem a választ, vajon megvalósultak-e, vagy megvalósulni látszanak-e azok a célkitűzések, amelyek az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) megalkotását indokolták. Vajon megvalósult-e az általános eljárási „kultúra” színvonalának növelése? Vajon csökkentek-e a közigazgatás „bürokratikus” többletterhei, változott-e az ügyfél szempontjából az eljárásrend?

Az Ákr. megalkotásának szükségességét „megszületését” megelőzően több szempontból is vitatták, politikai berkekben mindenképpen.¹ A kutatás során vizsgált és annak idején érveként felsorakoztattak jobbra inkább politikai aggályok, mintsem szakmailag megalapozott indokok.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) módosításával nem lett volna megoldható az új rendszer bevezetése, hiszen a változás az eljárási jognak szinte minden elemét érintette kisebb vagy nagyobb mértékben. A paradigmaváltás következményeként születhetett meg az új eljárási norma. Emellett a Ket. rendszerében egyre több ágazati jogszabály kapott felhatalmazást arra, hogy az általa szabályozott eljárás kikerüljön a Ket. hatálya alól, így aztán a Ket. több ágazat tekintetében elveszítette „általános” jellegét.² 2016-ra a Ket. szinte használhatatlanná vált, több mint 50 jogszabály szoríthatta háttérbe, eltérő szabályozásra pedig maga a Ket. 170 helyen adott felhatalmazást.³

A hatósági eljárás szabályainak gyors egymás utáni változtatása, módosítások sora mindmind előjele volt annak, hogy nem lesz elegendő a hatósági eljárásjog megújítása. A Kormány 2014. végén létrehozta az Államreform Bizottságot (ÁRB). Az ÁRB az Államreform II. – a bürok-

* PhD-hallgató, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar.

ráciacsökkentés programja elnevezésű program egyes intézkedéseinek tudományos és társadalmi megalapozására, javaslattevő, véleményező és tanácsadói tevékenység elvégzésére jött létre, elnökévé a Nemzeti Közszolgálati Egyetem akkori rektorát kérte fel a Kormány.⁴

A Ket. hatályon kívül helyezése mellett szólt az Európa Tanács részéről érkező ajánlás is,⁵ mellyel kapcsolatban általános elvárás volt, hogy ennek tartalmát figyelembe vegyék az egyes államok jogalkotói.

A Ket. hatályon kívül helyezése a szabályozási rendszer nagyobb léptékű felülvizsgálatát is magával hozta: közel 200 törvényt, több mint 400 kormányrendeletet és közel 500 miniszteri rendeletet vizsgáltak felül, és sokakat részben módosítottak is az Ákr. hatályba lépését megelőzően, vagy azzal egyidejűleg.

Véleményem szerint az Ákr. nemcsak igyekszik figyelembe venni a korának megfelelő kihívásokat, mint a gyors és szakszerű eljárás, az informatika, technika állásának megfelelő ügyintézés, de elvi szinten is változtatott a jogintézményeken.

2. AZ ÁKR. FONTOSABB VÁLTOZÁSAI – A KET. SZEMSZÖGÉBŐL

Az új szabályozás akkori szükségességéről az Ákr. indokolása a következőképpen rendelkezik: „A felgyorsult társadalmi és technológiai fejlődés, valamint az egymást váltó kormányok eltérő szemlélete miatt a Ket. nem tudott a hatósági eljárások kiérlelődött törvényi alapjává válni, mert 10 év alatt szinte minden rendelkezése módosult, némelyik többször is, szövege egyre bővült, ugyanakkor a koherenciája meggyengült (pl. törvénybe nem való ügyviteli jellegű előírások is kerültek bele), és végül valamiféle »ügyintézői kézikönyvvé« vált. Ezzel párhuzamosan egyre több eljárás kikerült a Ket. hatálya alól, gyakorlattá vált az ún. »mögöttes« jogszabályként való alkalmazása, ami megkérdőjelezte a Ket. átfogóan általános jellegét.”⁶

Kiemeli, hogy az Ákr. az Alaptörvényen nyugszik, amely szerint mindenkinek joga van arra, hogy a hatóságok úgy intézzék az ügyeiket, hogy az pártatlan, tisztességes módon történjen, és ésszerű legyen a befejezésig vezető időtartam.⁷

Ezeken az alapokon került sor az új közigazgatási eljárásjogi kódex megalkotására, amely már hatályba lépése előtt is és azt követően is több ízben módosult. Az eljárási törvény többéves alkalmazása után ma már mondhatjuk, hogy a gyakorlatban jól alkalmazták azokat az elvi szintű változtatásokat, újításokat, melyek felsorolása, korábbi eljárásjoggal való párhuzamba állítása, azzal történő összehasonlítása mindenképpen említést érdemel.

Az Ákr. csak eljárási jellegű szabályozást foglal magában. A Ket. anyagi és eljárási szabályokat egyaránt tartalmazott, ebből az anyagi jogi részt – az általános szabályokat – a Ket. hatályon kívül helyezésével egyidejűleg a megfelelő ágazati joganyagba emelték át:

- Jelenleg az ágazati norma tartalmazza, hogy az adott eljárásban melyik hatóság jogosult eljárni elsőfokon, másodfokon, illetve felügyeleti szervként.
- A közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény, illetve ennek hatályba lépéséig a közigazgatási szabályszegések szankcióinak átmeneti szabályairól, valamint a közigazgatási eljárásjog reformjával összefüggésben egyes törvények módosításáról és egyes jogszabályok hatályon kívül helyezéséről szóló 2017. évi CLXXIX. törvény is azért került megalkotásra, mert a szankcionálással kapcsolatos rendelkezések sem tartoznak már az eljárási kódex szabályozási körébe.

A Ket. olyan különös eljárási szabályokat is tartalmazott, amelyek során csak részlegesen kellett a szabályait alkalmazni.⁸ Jelenleg a kivett eljárások tekintetében teljes egészében az adott tárgykört szabályozó jogszabályok tartalmazzák azok különös eljárási szabályait. Így a szabálysértés, a választás, az adóigazgatás és vámigazgatás, a menekültügy, idegenrendészet, a versenyfelügyelet, a Magyar Nemzeti Bank pénzügyi közvetítő rendszerrel kapcsolatos felügyelete, il-

letve az állampolgársági eljárás vonatkozásában még részlegesen sem az Ákr. az irányadó, hanem az adott ágazati jogszabályok rögzítik a különös eljárási szabályokat. A jogalkotó így valósította meg, hogy az Ákr. valóban egy általános eljárási szabály legyen.

Az Ákr.-t sem lehet „egyen-jogszabályként” minden eljárásban „hézagmentesen” alkalmazni. Közigazgatási hatósági eljárás fogalma alatt a közigazgatási szerven kívüli jogalany ügyében megvalósuló, jogilag szabályozott cselekvési rendet értjük, amely egyedi ügy intézése során, hatósági jogalkalmazás keretében, az érintett jogalanyra nézve jogi helyzetét megváltoztató, jogvitáját elbíráló vagy jogsértésére reagáló, közvetlen jogi hatást gyakorló egyedi aktus (rendelet) kibocsátása, illetőleg érvényesítése érdekében jön létre.⁹

Hol tartunk tehát a szabályozás megújításával kapcsolatban? Míg a Ket. sok-sok részletszabályt kimerítően tartalmazott, addig az Ákr. nem ad minden esetben részletes eligazítást egy-egy eljárási mozzanat tekintetében. Minden egyes eljárásnál fel kell, hogy merüljön a gyanú a jogalkalmazókban, ügyfelekben: vannak szabályok, amelyeket tartalmaz az Ákr. és lehet, hogy vannak más nemzeti vagy uniós jogszabályok is, amelyek még tartalmazzak ezen kívül szabályokat adott eljárásra nézve. Egyébiránt ez a gyanú az Ákr.-t megelőző eljárási normáknál is felmerülhetett, hiszen részletszabályokat rendező ágazati normák természetesen korábban is léteztek.

Továbbá az Ákr.-ben a „hatósági ügy” fogalmi megváltoztak. Egyrészt általánosabb fogalmi elemeket tartalmaz a meghatározás, hiszen a hatóság az ügyfél jogát, kötelezettségét, esetleges jogsértését állapítja meg, jogvitát dönt el, adatot igazol, nyilvántartást vezet.¹⁰ Ezek a fogalmak a Ket.-ben is megjelentek korábban.¹¹ Viszont újonnan bevezetett elem volt a hatósági ügyben hozott döntés érvényesítése a „hatósági ügy” fogalma körében. Az adatigazolás fogalma is egyszerűsödött, adatként kezelve a korábban külön definiált tényt és állapotot is.

A hatóság fogalma is egyszerűbb lett. Korábban a Ket. részletes felsorolást tartalmazott.¹² Az Ákr. ehhez képest lényegesen általánosabban szabályoz: hatóságként határozza meg mindazokat a szervezeteket, szerveket, amelyek hatósági ügyet intéznek.¹³ Az eljáró hatóságot, fellebbezést elbíráló szervet már nem találjuk meg az Ákr.-ben, ezeket az egyes ágazati jogszabályok tartalmazzák.¹⁴

Az ügyfél fogalma némiképp változott és a szabályozás alapján egyértelműen látható, hogy csak az tekinthető ügyfélnek egy eljárásban, aki közvetlenül érintett az adott ügyben. Külön nevesíti a szabályozás, hogy az ellenőrzés alá vont személyt is ügyfélnek kell tekinteni, tehát megilletik az e jogállásból adódó jogok, és terhelik az ezzel kapcsolatos kötelezettségek.¹⁵ Az ügyfelek köre ágazati szabályozással egy-egy eljárásban kibővíthető.¹⁶

Az illetékességi szabályok megújításával az eljáró hatóság illetékessége attól függ, milyen jellegű ügyről van szó. Elsődlegesen tehát az ügy tárgya az illetékességet megalapozó tény, ha ez nem ad „támpontot”, akkor az ügyfél lakóhelye vagy székhelye szerint kell meghatározni.¹⁷

Az iratbetekintéssel kapcsolatban is változott a szabályok rendszere. Megmaradt az a korábbi szabályozási elv, hogy az ügyfél valamennyi iratba, az eljárásban közreműködő egyéb személyek pedig csak a velük kapcsolatos iratokba tekinthetnek be.

Költségtérítést csak akkor kérhet a hatóság, ha az iratokról másolatot kérnek tőle, ez változatlan a Ket.-hez képest. Az azonban új elemként került a szabályozásba, hogy az eljárási költségekről, az iratbetekintéssel összefüggő költségtérítésről, a költségek megfizetéséről, valamint a költségmentességről szóló 469/2017. (XII. 28.) Kormányrendelet kiegészítő szabályokat tartalmaz az iratbetekintés feltételeit illetően.

Az Ákr. azonban – a büntetőjoghoz hasonlóan – korlátozza az iratbetekintést meghatározott körben, időintervallumban. Értem ez alatt azt, hogy míg az ügyfél az eljárás bármely szakaszában, az eljárás befejezését követően is élhet iratbetekin-

tési jogával, addig harmadik személy kizárólag akkor élhet ebbéli jogával, ha igazolja, hogy az adat megismerése joga érvényesítéséhez, illetve jogszabályon vagy hatósági határozaton alapuló kötelezettsége teljesítéséhez szükséges, valamint ha a védett adat megismerésének törvényi feltételei fennállnak. Bárki más, akár az eljárásban nem érintettek számára ez a lehetőség akkor nyílik meg, ha törvény a döntés nyilvánosságát nem korlátozza vagy nem zárja ki.

Az Ákr. szerint a kizárólag kérelemre indítható eljárások kivételével a hatóság hivatalból eljárást indíthat.¹⁸ Kérelemre induló eljárás esetén bármely írásos forma alkalmas annak hatóság elé terjesztésére. Egyes eljárási szabályok azonban ettől eltérően szabályozhatnak, meghatározhatnak a kérelem benyújtásával kapcsolatos kiegészítő szabályokat, bővíthetik a kérelemben kötelezően feltüntetésre kerülő tények, adatok körét, esetlegesen kötelezővé tehetik azt is, hogy az ügyfél személyesen jelenjen meg.

Könnyítés és mindenképpen „ügyfélbarát” rendelkezés, hogy még ágazati jogszabályban sem lehet meghatározni olyan csatolandó dokumentumkört, amelyet az adott eljáró hatóság is be tud szerezni, mert más hatóság, vagy bíróság nyilvántartásából kikérhető. A Ket. – noha hasonló tartalmi szabályozással rendelkezett ezzel kapcsolatban – lehetőséget biztosított a hatálya alól részben kivont eljárások esetében az eltérésre.

Kérelmet minden kormányablaknál elő lehet terjeszteni a Ket. által rendszeresített korábbi gyakorlat szerint, ez alól ágazati jogszabályok jelölhetnek meg kivételeket. A jegyzők viszont a jogszabály szövege szerint mentesülnek az általános kérelembefogadási kötelezettség alól.

Új megnevezéssel él tovább az Ákr. szövegében a kérelem visszautasításának lehetősége, ami a korábbi normában érdemi vizsgálat nélküli elutasításként szerepelt. Eljárási akadály esetén a hatóság nem hozhat érdemi döntést a kérelem tárgyában. A hatóságnak a kérelem benyújtását követő nyolc napon belül meg kell vizsgálnia, hogy nincs-e eljárási akadály az adott ügyben.¹⁹

Két esetben utasítható jelenleg vissza a kérelem a hatóság részéről:

- amennyiben az eljárás megindulásának feltételei hiányoznak, erről konkrétan az egyes eljárásokra vonatkozóan ágazati jogszabályok rendelkeznek, illetve vannak általános szabályok is (pl. a kérelem elkésettnek minősül);
- amennyiben az adott jog érvényesítése tárgyában már elbírálta az ügyet már hatóság vagy bíróság.

Hiánypótlásra – a korábbiakkal ellentétben – csak egyetlen alkalommal van lehetőség, kivéve, ha ágazati jogszabály eltérően szabályoz. Nyilván egy bonyolultabb eljárásban az egyszeri hiánypótlási lehetőség eltűnt volna, ezeknél az eljárásoknál külön jogszabályoknak megfelelően többszöri hiánypótlást is biztosítanak a hatóságok.

Hivatalból indult eljárásokra külön szabályokat állapít meg az Ákr. Megmaradt a Ket. által korábban bevezetett, eljárás megindításáról történő értesítés intézménye. Ez az eljárás sikerének veszélyeztetése esetén automatikusan mellőzhető.²⁰ A mellőzés a hatóság mérlegelésén alapul. Az eljárás megindításáról csak hivatalból indult eljárások keretében kell az ügyfelet értesíteni, azonban mind a hivatalbóli, mind a kérelemre induló eljárások esetében az ügyfél megismerheti az iratokat.

Alapvető elvárás az ügyféllel szemben az együttműködés. Ennek keretében az ügyfél adatszolgáltatásokra kötelezhető, és amennyiben nem tesz azoknak eleget, az Ákr. bírságszabályain felül további ágazati jogszabályokban meghatározható jogkövetkezmények alkalmazhatók.

Alapvetően háromféle eljárástípust szabályoz az Ákr.: teljes eljárást, sommás eljárást, illetve az automatikus döntéshozatalt.

- 1) A teljes eljárás²¹ során minden eljárási részcselkményt el lehet végezni. Főszabály szerint általános ügyintézési határideje 60 nap, ettől azonban ágazati jogszabály eltérhet.
- 2) A sommás eljárás²² akkor lehetséges, ha a tényállás az ügyben tisztázva van, minden adat, ami a döntéshez egyébként szükséges,

rendelkezésre áll és nincs ellenérdekű ügyfél. A sommás eljárás ügyintézési határideje nyolc nap.

3) Az automatikus döntéshozatalnak²³ szintén feltétele, hogy minden bizonyíték rendelkezésre álljon és ne legyen ellenérdekű ügyfél, azonban ez az eljárástípus csak törvény vagy kormányrendelet kifejezett rendelkezése alapján alkalmazható, ha a döntés nem igényel mérlegelést a hatóság részéről. Ügyintézési határideje mindössze 24 óra.

Az ügyintézési határidők betartására volt hivatott ösztönözni a hatóságokat a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvényben megjelenő,²⁴ majd az Ákr. rendelkezései közé²⁵ is átvett, azóta megszűnt függő hatályú döntés intézménye. A törvény ezzel olyan jogintézmény bevezetésére vállalkozott, amely érdekeltté teszi az eljáró közigazgatási hatóságot abban, hogy az egyes hatósági eljárásokat két hónapon belül befejezze.²⁶ A jogintézmény bevezetésének egyértelmű célja az eljárások egyszerűsítése és gyorsítása volt, amelynek eredményeképpen a közigazgatási hatósági eljárások intézése határozottan gyorsabbá vált. Nagyon fontos kiemelnünk, hogy a Ket. korábbi szabályozásához hasonlóan az Ákr. is akként rendelkezik, hogy az említett határidők a döntés közlését is magukban foglalják.²⁷ Időközben azonban kiderült az is, hogy a függő hatályú döntés nemcsak a hatóságoknak jelentett felesleges többlet-adminisztrációt, de az ügyfelek nagy része is nehezen értelmezte ezeknek a döntéseknek a tartalmát.

Az általános ügyintézési határidőbe csak az eljárás felfüggesztése (hivatalból és kérelemre indult eljárás esetén is), a szünetelés időtartama (kérelemre indult eljárásokban), valamint az ügyfél mulasztása, késedelme időtartama nem számít be.²⁸ Az eljárási határidők betartása mind a Ket.-ben, mind pedig az Ákr.-ben mint egyféle ügyféli jog jelenik meg. A határidő túllépését a Ket.-hez hasonlóan az Ákr. is szigorúan szankcionálja. Amennyiben ugyanis a hatóság határidőn belül nem jár el, azaz eljárási kötelezettségének nem tesz eleget, vagyis jogellenesen hallgat, az az ügyfél számára hátrányos.²⁹

Kapcsolódó eljárásként értelmezhető az Ákr.-ben több hatóság egymásra épülő eljárása. Ennek keretében a hatóságok egymással együttműködve végzik tevékenységüket, és nem az ügyfélnek kell minden hatóságot megkeresni, hanem a „közvetítő” hatóság útján szervezik az együttműködést, és végzik egymáshoz kapcsolódó munkájukat. Közvetítő hatóságként az első hatóság jár el, és végül ő kézbesíti az ügyfél számára a döntést is.

Sokkal tömörebbek a szakhatósági eljárásra vonatkozó rendelkezések, mint a Ket.-ben. Szakhatóság közreműködésére törvényben vagy kormányrendeletben történő kijelölés alapján, az ott meghatározott körülmények (ún. közérdeken alapuló kényszerítő indok) fennállása esetén kerülhet sor, mindezek hiányában pedig más hatóság nem kereshető meg szakhatóságként. A szakhatóságra a hatóság jogai és kötelezettségei vonatkoznak.

A tényállástisztázás körében a bizonyítási lehetőségek részletesen szabályozásra kerültek. Kötött bizonyítás csak okirati bizonyítékok esetében van előírva. Az Ákr.-ben leírtakon kívül ágazati jogszabályok pontosítják azt a szempontrendszert, amelyet az adott eljárásban a döntéshozatal során a hatóság figyelembe kell, hogy vegyen.

Az ügyfél nyilatkozatának szerepe jelentősen megnőtt, elsődleges bizonyítékká vált. Míg a Ket. csupán iratok esetében engedélyezte, hogy helyettük az ügyfél szóban nyilatkozzék, az Ákr. általánosan is elfogadja az ügyféli nyilatkozatot.³⁰ Az ügyfél nyilatkozattételi jogosultsága az eljárás során végig adott. Az Ákr. az ügyfélre vonatkozó alapelvek körében leszögezi, hogy az ügyfél az eljárás során bármikor nyilatkozatot, észrevételt tehet. A hatóság biztosítja az ügyfelek számára, hogy jogaikat és kötelezettségeiket megismerhessék, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását.³¹

Iratok bemutatása kizárólag akkor kötelező, amennyiben azok nem szerezhetők be elektronikus ügyintézéssel. Másolatban benyújtott irat is elfogadható, és főszabály szerint elég, ha az ügyfél úgy nyilatkozik, hogy az eredetivel mindenben egyező annak tartalma.³²

A döntés tartalmát illetően a Ket.-ben meghatározott többletelemelek³³ átkerültek különböző ágazati szabályozásokba.

Ismert a hatóság „jogszerű hallgatásának” a jogintézménye, amely alapján az eljárási határidő elteltével – amennyiben a hatóság nem hoz döntést – az ügyfél automatikusan gyakorolhatja a benyújtott kérelmében foglalt jogokat.

Új dogmatikai elemet alkalmaz a jogalkotó az Ákr.-ben, amely a német közigazgatási jogtudományból került átvételre,³⁴ nevezetesen azt, hogy a bírósági és a hatósági jogerős döntés elnevezése eltérő. A német közigazgatás-tudomány különbséget tesz bíróság döntéséhez kapcsolódó jogerő (Rechtskraft) és a közigazgatási hatósági döntéshez kapcsolódó ún. Bestandskraft között.³⁵ Az kétségtelen, hogy a hazai szakirodalomban eddig fel sem merült az alaki jogerő más műszóval való felváltása, így túl sokan nem osztották a német közigazgatás-tudomány egyöntetű álláspontját úgynevezett Bestandskraft-ügyben, amely magyarul véglegességet jelent ezek szerint. Ezzel természetesen a jogi fogalmak közül nem tűnik el az alaki jogerő, mert a bíróságnak továbbra is léteznek alaki jogerejű döntései, nem csak anyagi jogerejűek, viszont az a hatóság, amely szinte kizárólag alaki jogerejű döntéseket hozhat, most már „végleges” elnevezéssel dönt.³⁶

Véleményem szerint a német közigazgatás-tudomány szerinti különbségtétel helyes, hiszen tény, hogy a döntés akkor lesz „megváltoztathatatlan”, amennyiben azt bíróság hozza, ehhez kapcsolódhat tehát anyagi jogi jogerő. Ez alapján az Ákr. nem a jogerő fogalmát használja a közigazgatási döntésekkel kapcsolatban, hanem a „végleges döntés” kifejezést.³⁷ Ez annyit jelent, hogy a hatóság a feladatát elvégezte a rendelkezésére álló adatok, bizonyítékok alapján, a döntését pedig szabály szerint közölte.

A döntést továbbra is lehet írásban, szóban, elektronikus formában egyaránt közölni, használatos azonban két sajátos közlési mód is. Azokban az esetekben, ahol előre látható, hogy a „normál” közlés nem lehetséges, hirdetményi kézbesítésre kerül sor, amelyben csak az ügy fontos adatai

szerepelnek, és az a tény, hogy a hatóság döntést hozott, és ez a kézbesítés sikertelensége miatt a hatóságnál vehető át.³⁸

A másik hasonló sajátos közlés, melyet már a Ket. is ismert, a közhírré tétel. Amennyiben nagyszámú, esetlegesen pontosan meg nem határozható ügyfélkört érint a döntés, annak közhírré tétele történik meg. Ebben az esetben a határozat rendelkező részét, valamint az indoklás kivonatolt változatát is tartalmazza azzal egy figyelmeztetéssel együtt, hogy a teljes döntésszöveg a hatóságnál megtekinthető.³⁹

A hatósági szerződés nemcsak lehetséges megoldásként jelenik meg, ágazati jogszabály kötelezővé is teheti. A szerződésben annak megszegésével kapcsolatos következményeket is rögzíteni kell.⁴⁰

A hatósági ellenőrzéseket az Ákr. alapvetően nem tekinti hatósági ügynek.⁴¹ Alapvetően a hivatalból indult eljárások szabályait kell alkalmazni, de az ágazati jogszabályokra van alapvetően utalva a szabályozás teljes körű megalkotása, hiszen ahány ágazat, annyiféle ellenőrzés lehetséges. A hatósági ellenőrzés egyik jellemző lezárási lehetősége a felhívás, amely alapján nem szükséges az ellenőrzés alá vont személyt valamire kötelezni, vagy szankcionálni, és enélkül is helyreállítja a jogszerű állapotot. A törvény az ellenőrzés ügyvitelére, az ellenőrzési tervre, az ellenőrzést követő jelentésre nem tartalmaz szabályokat, mert ezek szintén ágazatspecifikusak.

A hatósági intézkedések kapcsán rögzítésre került, hogy nem megengedhető a szabad mérlegelés, kivéve akkor, ha megalapozott az a feltételezés, hogy az eljárást lezáró várható döntésben elrendelésre kerülő kötelezettség teljesítése elmaradhat. Az intézkedések közül a lefoglalással kapcsolatban van lényeges változás: a dolog birtokosánál hagyják a lefoglalt dolgot, és csak akkor veszik zár alá, ha kikerül a dolog az eredeti birtokos birtokából.⁴² A lefoglalásra, zár alá vételre vonatkozó részletes szabályokat a hatósági letétről, valamint a közigazgatási hatósági eljárás során zár alá vett vagy lefoglalt dolgok tárolásáról és értékesítéséről szóló 18/2017. (XII. 15.) IM rendelet tartalmazza.⁴⁶

A jogorvoslati eljárások a közigazgatás jogi szempontú kontrolljának eszközei, mely a közigazgatási

hatósági eljárás és az annak során meghozott döntés meghatározott eljárás alapján történő felülvizsgálatát jelenti a feltárt hiba orvoslása érdekében a döntés felülbírálatának, azaz megváltoztatásának vagy megsemmisítésének a jogával.⁴³ Az Ákr.-ben a közigazgatási per az elsődleges jogorvoslati lehetőség. Fellebbezni csak a megtámadott döntésre vonatkozóan, tartalmilag azzal közvetlenül összefüggő okból, illetve csak a döntésből közvetlenül adódó jog- vagy érdeksérelemre hivatkozva lehet.⁴⁴ A közigazgatási per részletes szabályait a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény tartalmazza, ennek megfelelően az Ákr. a jogorvoslatot csak a közigazgatási perhez való kapcsolódása tekintetében szabályozza. A fellebbezési lehetőség már nem tekinthető „rendes” jogorvoslatnak, hiszen csak akkor vehető igénybe, ha az Ákr. vagy ágazati jogszabály kifejezetten lehetővé teszi. A közigazgatási ügyben hozott hatósági döntés jogorvoslati lehet magasabb szintű közigazgatási hatóság hatáskörében vagy bírói hatáskörben.⁴⁵

A végrehajtási eljárás szabályozása csak annyiban változott, amennyiben az általános szabályokhoz, illetve a jogorvoslati rendszerhez képest szükséges volt. A döntést meghozó hatóság – másodfokú döntés esetén az elsőfok – rendeli el a jogosult kérelmére, vagy hivatalból.

Az állami adóhatóság a végrehajtás foganatosítására főszabályként kijelölt szervezet, eljárására külön jogszabály, az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLII. törvény vonatkozik. A végrehajtás elévülésének relatív időtartama három évre csökkent (az abszolút elévülési határidő 6 év), és ez még tovább csökkenthető törvényben vagy kormányrendeletben.

3. ZÁRÓ GONDOLATOK

Az előzőekben igyekeztem bemutatni az Ákr. által a Ket.-hez képest bevezetett változtatásokat, a teljesség igénye nélkül. Az újítások oka egyértelműen az egyszerűsítésre való törekvés volt, a Ket. túlterjedt, kazuisztikus szabályrendszerének átláthatatlansága miatt.

Az Ákr. megalkotása során alapkövetelmény volt az egyszerűség, közérthetőség, a részletek helyett az eljárások lényegi elemeinek leírása, mert a törvényalkotó feltételezte: a pontosan, de kevésbé részletesen megfogalmazott szabályrendszer is elegendő lesz majd ahhoz, hogy mindenki felismerje annak helyes alkalmazását.⁴⁶

Az Ákr. megalkotásának célkitűzései megvalósulni látszanak. Mindenképpen pozitív és radikális előrelépés az eljárás menetének változása az ügyfél szempontjából. Ez egyrészt az ügyintézési határidő betartásában történt pozitív változás, másrészt az az általános eljárási kultúra színvonalának emelkedése is tetten érhető a hétköznapi ügyintézések során.

Jogalkalmazói oldalon a közigazgatás terheinek csökkenése is nyilvánvaló. Mindezek a változások hosszabb idő távlatából még inkább érzékelhetőek lehetnek majd, de úgy vélem, az új eljárásjog hatálybalépése óta eltelt közel 5 év is reprezentatív minta lehet ilyen szempontból. A fél évtized távlatából éppen ezért találtam érdekesnek megvizsgálni ezt a kérdést, mert ez a néhány év már biztonsággal megmutathatja – ha nem is a végleges konklúziót levonva –, hogy jó az irány.

Jegyzetek

- 1 Bárándy Gergely parlamenti felszólalása az Országgyűlés 2016.10.11-i ülésnapján. https://www.parlament.hu/web/gazdasagi-bizottsag/a-bizottsag-atal-benyujtott-iromanyok?p_auth=LGLVgfgk&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcplsql%2Fogy_naplo.naplo_fadat%3Fp_ckl%3D40%26p_uln%3D173%26p_felsz%3D78%26p_szoveg%3D%26p_felszig%3D78 (2021. 09. 09.).
- 2 Boros Anita (2016) Javaslatok a közigazgatási hatósági eljárás (újra)szabályozásához, *Új Magyar Közigazgatás*, 2016(4), 1-11.
- 3 Patyi András – Varga Zs. András (2019) *A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei* (Budapest: Dialóg Campus) 157.
- 4 Az Államreform Bizottság felállításáról szóló 1602/2014. (XI. 4.) Korm. határozat.

- 5 Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága CM/rec(2007)7. számú ajánlása.
- 6 <https://www.parlament.hu/irom40/12233/12233.pdf> (2021. 09. 23.).
- 7 Magyarország Alaptörvénye XXIV. cikk.
- 8 Lőrincz Lajos (2005) *Közigazgatási eljárásjog* (Budapest: HVG Orac) 85-88.
- 9 Balogh-Békesi Nóra – Pollák Kitti – Vértesy László (2021) *A közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslati rendszere, különös tekintettel a közigazgatási bíráskodás alapvető kérdéseire* (Budapest: Ludovika Kiadó) 4.
- 10 Ákr. 7. § (2) bekezdés.
- 11 Ket. 12. § (2) bekezdés a) pont.
- 12 Ket. 12. § (3) bekezdés.
- 13 Ákr. 9. §.
- 14 <https://akr.kormany.hu/az-akr-ujitasai> (2021. 08. 28.).
- 15 Ákr. 10. §.
- 16 <https://akr.kormany.hu/az-akr-ujitasai> (2021. 08. 28.).
- 17 Ákr. 16. § (2) bekezdés.
- 18 Ákr. 3. §, 35. §, 103. §.
- 19 Kurucz Krisztina (2017) A kérelemre induló hatósági eljárás, In: Petrik Ferenc (szerk.) *A közigazgatási eljárási szabályai. Kommentár a gyakorlat számára* (Budapest: HVG-Orac) 100-101.
- 20 Ákr. 104. § (3) bekezdés c) pont.
- 21 Ákr. 42. §.
- 22 Ákr. 41. §.
- 23 Ákr. 40. §.
- 24 Ket. 71/A. §.
- 25 2020. július 1. előtt hatályos Ákr. 43. §.
- 26 Patyi András – Varga Zs. András (2019) *A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei* (Budapest: Dialóg Campus) 152.
- 27 Boros Anita – Hoffman István – Pollák Kitti – Bekecs Andrea – Szamek Gabriella – Szegedi László – Vértesy László (2018) *A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai az Ákr. szerint* (Budapest: Ludovika Kiadó) 48.
- 28 Ákr. 50. § (5) bekezdés.
- 29 Boros Anita – Hoffman István – Pollák Kitti – Bekecs Andrea – Szamek Gabriella – Szegedi László – Vértesy László (2018) *A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai az Ákr. szerint* (Budapest: Ludovika Kiadó) 49.
- 30 Ákr. 64. §.
- 31 Boros Anita – Hoffman István – Pollák Kitti – Bekecs Andrea – Szamek Gabriella – Szegedi László – Vértesy László (2018) *A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai az Ákr. szerint* (Budapest: Ludovika Kiadó) 54.
- 32 Ákr. 65. § (2) bekezdés.
- 33 lásd: Ket. 72. §.
- 34 Boros Anita – Patyi András (2019) *A hazai közigazgatási hatósági eljárási jog karakterisztikája* (Budapest: Dialóg Campus) 32.
- 35 Ivancsics Imre – Fábrián Adrián (2018) *Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban* (Budapest-Pécs: Dialóg Campus), 115.
- 36 Boros Anita – Patyi András (2019) *A hazai közigazgatási hatósági eljárási jog karakterisztikája* (Budapest: Dialóg Campus) 257.
- 37 Ákr. 82. §.
- 38 Ákr. 88. §.
- 39 Ákr. 89. §.
- 40 Ákr. 92. §.
- 41 Patyi András – Varga Zs. András (2019) *A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei* (Budapest: Dialóg Campus) 76.
- 42 Ákr. 108. §.
- 43 Patyi András (2012) *A hatósági eljárásjog a közigazgatásban* (Budapest: Dialóg Campus) 135-136.
- 44 Balogh-Békesi Nóra – Pollák Kitti – Vértesy László (2021) *A közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslati rendszere, különös tekintettel a közigazgatási bíráskodás alapvető kérdéseire* (Budapest: Ludovika Kiadó) 11.
- 45 Boros Anita – Patyi András (2019) *A hazai közigazgatási hatósági eljárási jog karakterisztikája* (Budapest: Dialóg Campus) 303.
- 46 Ákr. Indoklása I. Az új szabályozás szükségessége.