

DR. HABIL. BOROS ANITA

EGYETEMI DOCENS

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM ÁLLAMTUDOMÁNYI ÉS KÖZIGAZGATÁSI KAR

ELNÖK

KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSI JOGI EGYESÜLET



# A magyar közigazgatási eljárásjog harmadik generációs törvénye: az Ákr. (I.)

## I. A hazai közigazgatási eljárásjogi kodifikációk jellemzői

2017 várakozással vegyes izgalommal telt a közigazgatási eljárásjoggal foglalkozó szakemberek körében: egy újabb eljárási kódex lépett hatályba 2018. január 1-jén, habár az előzőt sem tanultuk meg még teljesen – a sok paradigmaváltás és módosítás még átláthatatlanná tette a jogalkalmazók számára az eljárási szabályok dzsungelét.

A *közigazgatási eljárásjogi szabályozás elmúlt három generációja* eltérő életutat megélt három jogszabályt foglal magában: kezdő tanársegéd koromban a kétezres évek elején volt szerencsém tanítani az akkor még hatályos, mindenki által csak Áe.-nek nevezett eljárási jogi jogszabályunkat. Ez a tömör, lényegre törő, a jogalkalmazók és a hallgatók által is kedvelt jogszabály a közigazgatási eljárási jogalkotás első generációs törvénye, az ugyan sokszor módosított, de egészen hosszú ideig hatályban lévő 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Et.) volt. A szakma akkor is kicsit kétkedve fogadta a minden áron új jogszabály ötletét, mert bár az Et.-nek, majd annak az 1981-es módosítása után Áe.-ként a közigazgatási jogtörténetbe bevonuló jogszabálynak voltak hiányosságai, korántsem olyanok, amelyeket egy átfogó módosítással ne lehetett volna rendezni. Így aztán mindannyian szomorúan, de 2005-ben elbúcsúztunk, a majdnem fél évszázadig hatályban volt első jogszabályunktól. Nagy várakozással néztünk a következő generációs kódexnek is tekinthető 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) hatályba lépése elé, noha a baljós jelek még a hatályba lépés előtt körvonalazódtak: az, hogy egy kodifikációs bizottság került felállításra, amelynek az álláspontja<sup>1</sup> alig-alig került figyelembe vételre,

<sup>1</sup> A kodifikációs bizottság által kitűzött célok az alábbiak szerint foglalták össze. A kodifikációs bizottság

- szem előtt tartotta az Áe. jól bevált rendelkezéseinek átültetését a Ket-be és nem a bármi áron való megváltoztatás mellett foglalt állást,
- törekedett az általános szabályozás elsődlegességének hangsúlyozására a különös eljárási szabályokkal szemben,
- hangsúlyozta a korszerű technikai eszközök alkalmazásának szükségességét a hatósági eljárásban,

szintén nem az optimizmusra okot adó körülmények közé sorolandó. Ahogy az sem, hogy a Ket.-tel azonos napon hatályba lépett egy olyan törvény,<sup>2</sup> amely a Ket. hatályba lépése előtt „*észre vett, vagy módosítandónak titulált*” hiányosságokat próbálta helyrehozni.<sup>3</sup> Próbálta, de nem volt teljes körű az eredmény, így aztán 2008-ban egy átfogó Ket.-revízióra került sor, a 2008. évi CXI. törvény formájában (a továbbiakban: Ket-Novella), amely amellet, hogy igyekezett egyszerűsíteni az eljárást, a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv átültetésével összefüggő egyes eljárásjogi kérdéseket is rendezte. Ettől kezdve a Ket. módosítások már-már megszokottá váltak, hol „*saláta-törvényekben*”, hol önállóan, így aztán a végeredmény az lett, hogy a *Ket. súlyos sérüléseket szenvedett*, melyeket próbáltak ugyan gyógyítani, de a különös eljárási szabályok aztán végképp felülkerekedtek. A Ket. amorf lett, néhol túlszabályozott, másutt alul szabályozott bizonyos kérdéseket, így nem meglepő, hogy alig tíz évvel a hatályba lépését követően felmerült egy új törvény megalkotásának a gondolata. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) az ahhoz fűzött indokolás (a továbbiakban: Indokolás)<sup>4</sup> tanúsága szerint is általános kívánt maradni.

Habár a közigazgatási eljárásjogi szabályozásnak különböző modelljei alakultak ki Európa országaiban,<sup>5</sup> de a legtöbb helyen – már ahol van ilyen – a közigazgatási eljárási kódex

– kiemelte az ügyféli jogok gyakorlásához és érvényesüléséhez szükséges garanciák kiépítését, illetve az eljárás hatékonyabbá tételét és az eljárás lefolytatását akadályozó magatartások szankcionálását, hangsúlyozta a szolgáltató közigazgatás irányába történő elmozdulás jelentőségét. Ld.: KILÉNYI GÉZA: *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, 2005, 21–27. p.

<sup>2</sup> 2005. évi LXXXIII. törvény

<sup>3</sup> BOROS ANITA: *A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 2011. január 1-jétől módosuló (legfontosabb) rendelkezései*. 3. p.

<sup>4</sup> Ld. ehhez: Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény indokolása. In.: [www.parlament.hu](http://www.parlament.hu). A T/12233 sz. törvényjavaslathoz fűzött miniszteri indokolás.

<sup>5</sup> BALÁZS ISTVÁN (szerk.): *Közigazgatási eljárások*. DUPress Kiadó, 2017. 46–47. p.

általános jelleget ölt. A különbség általában abban mutatkozik meg, hogy az általános szabályozás az eljárás valamennyi szakaszára kiterjed-e, vagy csak egyre, főként az alapeljárásra, illetőleg, hogy milyen a különös eljárási szabályozási tárgykörök tekintetében a jogalkotó mozgásteret.

Az bizonyos, hogy a legfontosabb követelmény a közigazgatás –és azon belül a közigazgatás működésének – jog alá rendeltségének normatív úton történő biztosítása. Szontagh Vilmos megfogalmazásában „a közigazgatás az államcélok konkrét megvalósulásában, megfelelő jogviszonyok hatályosulásában, végeredményben a célzott tényhatásokban álló anyagi rendje azonban csak az erre irányuló működést alakilag is meghatározó jogi szabályozás szerint jöhet joghatályosan (érvényesen) létre”<sup>6</sup>.

A jogállamiság és a közigazgatás kapcsolatrendszerében a közigazgatás joghoz kötöttsége mellett nem elhanyagolható követelmény az sem, hogy a „jog” állandó legyen. A folytonos változtatás jogbizonytalanságot eredményez a jogalkalmazók és bizonytalanságot a közigazgatási tevékenységgel érintettek számára. Az állandóság emellett azt is megköveteli, hogy a legfontosabb jogintézmények és a szabályozás jellegét tekintve is a stabilitás legyen jellemző. Ezzel kapcsolatban az Indokolásra utalnék: az Indokolás szerint „egyfelől meg kívánja őrizni a korábbi eljárási kódexek bevált, széles körben elfogadott elemeit és megoldásait, másfelől azonban a XXI. században elvárható eljárásmódoknak kíván megalapozni, messzemenően figyelembe véve mind a közérdeket, mind az eljárások résztvevőinek alkotmányos és nemzetközi jogon alapuló jogai védelmét. A törvény alapeszméje, hogy mivel a több ezer eljárástípus minden lényeges eleme nem rögzíthető egy törvényben, ezért csak azon szabályok megfogalmazására törekszik, amelyek valóban minden eljárásban közösek, és az ezen kívül eső szükségszerű eltérések, illetve kiegészítő eljárási szabályok meghatározása az ágazati, különös eljárási jogszabályok feladata. A kiegészítő, különös eljárási rendelkezések megalkotásának teljes kizárása elkerülhetetlenül szükségessé tenné, hogy minden eljárásjogi részletszabályt maga a törvény állapítson meg, ami a – túlméretezett – Ket. terjedelmének többszörösét igényelné, ez pedig kifejezetten ellentétes a szabályozás egyszerűsítésének és általánosabbá tételének céljával. A jogbiztonság és az átlátható jogi szabályozás biztosítása érdekében azonban miniszteri rendelet nem állapíthat meg a jövőben kiegészítő eljárási rendelkezéseket. Ugyanakkor ennek ellentételezéseként a ténylegesen általános szabályoktól való eltérés lehetőségét a törvény kizárja, illetve jelentősen szűkíti.”

A miniszteri Indokolás még az eredeti Ákr. normaszöveghez íródott, azóta némiképp változott az Ákr. és az ágazati jogszabályok is: egyfelől az Ákr. eredeti 8. § (3) bekezdése akként rendelkezett, hogy miniszteri rendelet kivételével jogszabály az Ákr. szabályaival összhangban álló, kiegészítő eljárási rendelkezéseket állapíthat meg, melyből aztán a miniszteri rendelet kivétel az Ákr. hatályba lépéséig kikerült. Másfelől az Ákr.-t is, de főként az ágazati eljárásokat szabályozó normanyagot módosító „salátatörvények” számtalan olyan kérdést rendeztek, amelyek az Ákr. szabályaival ugyan összhangban

állnak, azonban olyan, inkább az Ákr.-be illő szabályok kerültek az ágazati törvényekbe, amelyek korábban általános szabályként a Ket.-ben kaptak helyet.

Ilyen például a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 21/M. § (1) bekezdése szerint „a 20. és 21. § alapján folytatott közigazgatási hatósági eljárás során, ha az ügyfélnek a végleges határozattal lezárt ügyben a határozat véglegessé válását követően jutott tudomására a határozat meghozatala előtt már meglévő, az eljárásban még el nem bírált és az ügy elbírálása szempontjából lényeges tény, adat vagy más bizonyíték, a tudomásszerzéstől számított tizenöt napon belül újrafelvételi kérelmet nyújthat be, feltéve, hogy az elbírálása esetén a kérelmezőre kedvezőbb határozatot eredményezett volna”. A hivatkozott szakasz (2) bekezdése szerint „az eljáró hatóság az újrafelvételi kérelmet visszautasítja, ha a) az a végleges határozat meghozatala után bekövetkezett tényen, illetve a jogi szabályozásban bekövetkezett változáson alapul, b) az ügyben közigazgatási per van folyamatban, vagy a közigazgatási per során a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság határozatot hozott, c) a határozat véglegessé válásától számítva három év eltelt”. Szó szerint ezek a szabályok jelentek meg korábban a Ket. 112. §-ában. Álláspontunk szerint hasonló a Ket. korábbi 29. § (3)–(7) bekezdésében meghatározott szabályok lényegének „visszaköszönése” a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény 28/D. §-ában. E szakasz (1) bekezdése szerint „a kérelemre indult eljárás megindulásáról a) az ismert ügyfelet b) a 3. § (2) bekezdése szerinti vizek, meder vagy vízellátási művelés érintettsége esetén a működési területével érintett vízügyi igazgatási szervet írásban értesíteni kell”. A hivatkozott szakasz (2) bekezdése azt is kimondja, hogy „az írásbeli értesítés csak akkor mellőzhető, ha a) az eljárás megindítása után a hatóság nyolc napon belül érdemben dönt, vagy a kérelmet visszautasítja, vagy az eljárást megszünteti, vagy b) azt honvédelmi, nemzetbiztonsági, közbiztonsági okból jogszabály kizárja”. A Ket.-hez hasonló terminológiával élve az idézett törvény további bekezdései meghatározzák azt is, mit kell tartalmaznia az írásbeli értesítésnek, milyen esetben kerülhet sor hirdetményi úton az értesítésre, illetve közhírré tételére.

A stabilitás a közigazgatási döntések koherenciáján is megmutatkozik: a helyes és jogszerű első fokú döntések nagy aránya meghatározza a későbbi jogorvoslati módozatok szükségességét is. Noha a közigazgatás egyik sajátossága, hogy bizonyos esetekben mérlegelés alapján hoz döntést, mégis a megfelelően előkészített, jogszerűen lefolytatott eljárások során keletkező döntések lehetnek a stabil, kiszámítható és hatékonyan működő közigazgatás alapintézményei. Az Ákr.-nek a hatósági ügy tényállási elemei közé, majd pedig a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) terminológiai rendszerébe is bevezetésre kerül a közigazgatási jogvita fogalma. Ahogyan Patyi András egy előadásán fogalmazott, a közigazgatási per előszobája lesz a Kp. és az Ákr. rendszerében a közigazgatási eljárás. Itt kell utalnunk arra is, hogy a közigazgatási és a közigazgatási hatósági eljárás nem azonos fogalmak: minden közigazgatási hatósági eljárás közigazgatási eljárás is, de nem minden közigazgatási eljárás közigazgatási hatósági eljárás is egyben. Vagyis a közigazgatási eljárások köre jóval szélesebb, mint a közigazgatási hatósági eljárásoké. Ezt csak azért emeltük ki,

<sup>6</sup> SZONTAGH VILMOS: *A közigazgatási jogtudomány tankönyve*. In.: PATYI ANDRÁS – TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ (szerk.): *Államtudományi Klasszikusok*. 87. p.

mert az Ákr. a címében azt sejteti, hogy a hatósági és egyéb eljárások szabályaira is kiterjed, hiszen nem tartalmazza a „hatósági” terminus technicust, mint elődje a Ket. Ezt támasztja alá az Ákr. hatósági ügyre vonatkozó 7. §-a is, amely kimondja, hogy „a hatóság eljárása során az e törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyben (a továbbiakban: ügy) és a hatósági ellenőrzés során e törvény rendelkezéseit alkalmazza. E törvény alkalmazásában ügy az, amelynek intézése során a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja, jogvitáját eldönti, jogsértését megállapítja, tényt, állapotot, adatot (a továbbiakban együtt: adat) igazol vagy nyilván tartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti.”

A Kp. 2. § (1) bekezdése értelmében a bíróság feladata a jogvédelem, mégpedig az, hogy eljárásával a közigazgatási tevékenységgel megvalósított jogsértéssel szemben – erre irányuló megalapozott kérelem esetén – hatékony jogvédelmet biztosítson.

A Kp. 4. § (1) bekezdése szerint „a közigazgatási jogvita tárgya a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező cselekményének, vagy a cselekmény elmulasztásának (a továbbiakban együtt: közigazgatási tevékenység) jogszerűsége”. A Kp. 4. § (2) bekezdése alapján ide sorolandó a közigazgatási szerződéses jogviszonnyal kapcsolatos jogvita is.

A Kp. olvasatában közigazgatási cselekmény az egyedi döntés, a hatósági intézkedés, az egyedi ügyben alkalmazandó – a jogalkotásról szóló törvény hatálya alá nem tartozó – általános hatályú rendelkezés, illetőleg a közigazgatási szerződés.<sup>7</sup>

Amennyiben törvény eltérően nem rendelkezik, nincs helye közigazgatási jogvitának ugyanakkor a kormányzati tevékenységgel, így különösen a honvédelemmel, az idegenrendszettel és a külügyekkel kapcsolatban, önállóan valamely közigazgatási cselekmény megvalósítását szolgáló járulékos közigazgatási cselekmény jogszerűségére vonatkozóan, illetve az egymással irányítási vagy vezetési jogviszonyban álló felek között.<sup>8</sup>

Ahogy látható is, a közigazgatási eljárási kodifikáció legfontosabb újítása a közigazgatási (eljárási) jogorvoslati rendszer szabályainak reformjában gyökerezik. Ennek a summázata, hogy a fő közigazgatási jogorvoslat a továbbiakban a közigazgatási per.

Az Indokolás szerint „a közigazgatási eljárásokra vonatkozó statisztika adatai azt mutatják, hogy az ügyfelek az ügyek elenyésző számában (átlagosan kevesebb, mint 0,5 %) nyújtanak be fellebbezést, de ezen ügyek jelentős részében (mintegy 20%-ában) bírói jogorvoslatot is kérnek az ügyfelek, így a megfellebbezett ügyek jelentős hányada bíróság elé kerül. A végleges, már nem támadható döntéshez (a bírói döntéssel létrejövő anyagi jogerőhöz) fűződő érdekek mielőbbi érvényesítése érdekében ezért a törvény hangsúlyváltást irányoz elő: főszabállyá teszi a bírósághoz való közvetlen fordulás lehetőségét (kizárva a fellebbezést), és kivételes esetekben teszi lehetővé a perlést megelőzően a fellebbezést magasabb

szintű közigazgatási hatósághoz. A közigazgatási hatósági ügytípusok egyharmadában korábban is kizárt volt a fellebbezés lehetősége. A törvény jogorvoslati rendszerre vonatkozó szemléletváltásával – ügyelve a fellebbezés lehetőségének ésszerű keretek közötti biztosítására – ez az arány jelentősen emelkedni fog.”

Ez azt jelenti, hogy a fellebbezésre a továbbiakban csak kivételes esetben kerülhet sor, ahogyan látni fogjuk kizárólag abban az esetben, ha az Ákr. azt kifejezetten megengedi.

## II. Az Ákr. felépítése

Az Ákr. javarészt követi a Ket. korábbi felépítését és csak néhány olyan kérdéskör lesz, amely a Ket.-ben korábban fejezeti szinten is megjelent, azonban az Ákr.-ben már nem kerül önálló fejezeti szinten nevesítésre: így nem szabályozza az Ákr. önálló fejezetben a Ket. korábbi II/A. fejezetében rendezett kapcsolattartási szabályokat. Ennek az az oka, hogy a korábbi II/A. fejezetben szabályozott legfontosabb kérdéseket az Ákr. másutt, az Alapvető rendelkezésekről szóló II. fejezet a 12. pontjában szól a kapcsolattartás általános szabályairól.<sup>9</sup>

Az Ákr. egy fontos jogszabály szerkesztési újítása, hogy külön szabályozza a kérelemre (III. fejezet) és a hivatalból induló eljárás (VII. fejezet) esetén alkalmazandó szabályokat. Emellett nem került szabályozásra az Ákr.-ben a Ket. korábbi, a közigazgatási bírság, a helyszíni bírság és az elkobzás alkalmazásának eljárásjogi alapjai címet viselő VI/A. fejezetében megfogalmazott rendelkezések köre. Ennek az az oka, hogy a közigazgatási szankciók egy önálló törvény keretében kerülnek szabályozásra. A 2019. január 1-jén hatályba lépő, a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény, valamint átmeneti jelleggel a közigazgatási eljárásjog reformjával összefüggésben egyes törvények módosításáról és egyes jogszabályok hatályon kívül helyezéséről szóló 2017. évi CLXXIX. törvény határozza meg a közigazgatási szankciók szabályait.

Szintén önálló törvényben kerültek megfogalmazásra az elektronikus ügyintézésre vonatkozó részletszabályok is, nevezetesen az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvényben.

## III. Az Ákr. alapelvei és hatálya

Az Ákr. I. fejezete alapelvek és a törvény hatálya címet viseli és összesen tizennégy szakaszban rendelkezik három kérdéskörrel: *ad a)* az alapelvekről, *ad b)* a törvény hatályáról és *ad c)* az eljárási képesség és a képviselő szabályairól.

Az alapelvek szabályai lényegesen egyszerűbben, rövidebben kerültek megfogalmazásra, mint a Ket.-ben. Ennek elsődlegesen az az oka, hogy egyes alapelvek az Alaptörvényben kerültek meghatározásra (pl. a közigazgatási hatóság kártérítési kötelezettsége), vagy valamilyen korábbiakban már főként az Alkotmánybíróság által kimunkált joggyakor-

<sup>7</sup> Ld. Kp. 4. § (3) bekezdés.

<sup>8</sup> Ld. Kp. 4. § (4) bekezdés.

<sup>9</sup> Ld. ehhez: BALÁZS ISTVÁN (szerk.): *Közigazgatási eljárások*. DUPress Kiadó, 2017. 69. p.



lat alapján vált szükségtelenné a szabályozásuk (pl. a törvényesség, illetve a joghoz kötöttség a jogállamiság alapelveiből eredeztethető). Fontos ugyanakkor kiemelnünk, hogy az Ákr. normatív szinten is meghatározza az alapelvek szerepét az 1. §-ában. Eszerint „a közigazgatási hatósági eljárásokban – összhangban az Alaptörvény XXIV. és XXVIII. cikkével – az eljárás minden résztvevője a rá irányadó szabályoknak megfelelően és az eljárás minden szakaszában az e fejezetben meghatározott alapelvek és alapvető szabályok érvényre juttatásával jár el”.

Az Alaptörvény XXIV. cikke szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok *részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék*. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek *döntéseiket indokolni*. Mindenkinek joga van a törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki *jogelenezen okozott kár megtérítésére*.

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy *jogorvoslattal éljen* az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Tekintve, hogy az Ákr. visszautal az Alaptörvényre, még szembetűnőbb, hogy az Alaptörvény rendelkezései elsődlegesen az alapelveken keresztül intézményesülnek.<sup>10</sup>

Az kétségtelen, hogy az Ákr. számos alapelvi megfogalmazást átemelt a Ket.-ből, de szisztematikusan, mondhatni alapelv-csoportokat képezett és meghatározza, hogy milyen részjogosultságokat kell érteni pontosan az adott alapelvhez tartozónak. Ennek a szabályozási módszernek megfelelően határozza meg az Ákr. a jogszerűség, a hivatalbóliság, a hatékonyság, valamint a jóhiszeműség elvét és a bizalmi elvet, továbbá az ügyfélre vonatkozó alapelveket. Kiemelendő, hogy az Ákr. a 4. §-ában alapelvi szinten fogalmazza meg, mit is kell érteni a hatékonyság alapelve alatt: vagyis, hogy a hatóság a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az eljárás valamennyi résztvevőjének a legkevesebb költséget okozza, és – a tényállás tisztázására vonatkozó követelmények sérelme nélkül, a fejlett technológiák alkalmazásával – az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen. A hatékonyság kérdésköre korántsem idegen a közigazgatási eljárásjogi szabályozástól, hiszen az említetthez hasonló szabályt már a Ket. is tartalmazott a 7. §-ában, azonban a közigazgatási hatósági eljárás hatékonysága fogalmának részleteit eddig egyetlen jogszabály sem fogalmazta meg.

A fentiekén túl az Ákr. 6. §-a „jóhiszeműség elve és a bizalmi elv” alatt az alábbiakat írja: „Az eljárás valamennyi résztvevője köteles jóhiszeműen eljárni és a többi résztvevővel együttműködni. Senkinek a magatartása nem irányulhat a hatóság megtevesztésére vagy a döntéshozatal, illetve a végrehajtás indokolatlan késleltetésére. Az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője jóhiszeműségét az eljárásban vélelmezni kell. A rosszhiszeműség bizonyítása a hatóságot terheli.” Hasonló szabályok jelennek meg az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLL. törvény 8. §-ában, a jóhiszemű eljárás követelménye, az együttműködési kötelezettség elve megnevezés alatt. Eszerint

az adózó és az eljárás egyéb résztvevője köteles a jogait jóhiszeműen gyakorolni és elősegíteni az adóhatóság feladatainak végrehajtását. Az adózó és az eljárás egyéb résztvevője jóhiszeműségét az eljárásban vélelmezni kell. A rosszhiszeműség bizonyítása az adóhatóságot terheli. Áttekintve a két törvényben megfogalmazottakat, felvetődhet a kérdés, hogy mit kell érteni a *bizalmi elven*? Ez már csak azért is érdekes kérdés, mert az Ákr. 6. §-ában meghatározott alapelvek *mindenkire* vonatkoznak, aki az eljárásban részt vesz.

A törvény I. fejezetének másik része a törvény hatályára vonatkozó rendelkezéseket mutatja be: itt lényeges változások nem tapasztalhatók, azonban a jogalkotó minden kérdéskör kapcsán törekedett az egyszerűbb, egyértelműbb megfogalmazásra.

A *tárgyi hatály* keretében az Ákr. lényegesen általánosabb módon határozza meg az ügy fogalmát.

Emlékeztetőül az Ákr. 7. §-a szerint „A hatóság eljárása során az e törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyben (a továbbiakban: ügy) és a hatósági ellenőrzés során e törvény rendelkezéseit alkalmazza. E törvény alkalmazásában ügy az, amelynek intézése során a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja, jogvitáját eldönti, jogsértését megállapítja, tény, állapotot, adatot (a továbbiakban együtt: adat) igazol vagy nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti.”

Ki kell emelnünk, hogy az Ákr. fentiekben ismertetett szabálya alapján a továbbiakban a hatósági ellenőrzés nem hatósági ügy, azonban alkalmazni kell rá a törvény szabályait.

A tárgyi hatályhoz kapcsolódóan az általános és a különös eljárási szabályok egymáshoz való viszonya kapcsán az Ákr. a 8. §-ában sorolja fel az ún. kivett eljárásokat: eredetileg az Ákr. hatálya nem terjedt volna ki a szabálysértési eljárásra, a választási eljárásra, a népszavazás kezdeményezésére és a népszavazási eljárásra, az adó-, valamint vámigazgatási eljárásra, a menekültügyi és idegenrendészeti, valamint – az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével – az állampolgársági eljárásra. Ezeknek a kivett eljárásoknak a köre azonban utóbb kiegészült a versenyfelügyeleti eljárással és a Magyar Nemzeti Banknak a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 4. § (2) és (5)–(9) bekezdéseiben, valamint a bizalmi vagyongazdálkodásról és a tevékenységük szabályairól szóló 2014. évi XV. törvényben meghatározott feladatkörével összefüggő hatósági eljárásokkal.

Az Ákr. általános szabályaitól való eltérés következő szintje, amikor az Ákr. rendelkezéseitől az ágazati jogszabályok eltérhetnek, feltéve persze, hogy azt az Ákr. rendelkezéseitől kifejezetten megengedi. Ilyen felhatalmazó rendelkezésből is van számos az Ákr.-ben, így például a hatósági igazolvány, hatósági bizonyítvány kiállítására és a hatósági nyilvántartásba történő bejegyzés módjára jogszabály eltérő nyelvhasználati szabályokat állapíthat meg, ha a kizárási ok a hatósággal szemben merül fel, az ügyben – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – a felügyeleti szerv vezetője által kijelölt másik azonos hatáskörű hatóság jár el, vagy az ügyintézési határidő sem az eljárás megindulásának napján kezdődik, ha az ágazati törvény úgy rendelkezik.

Az Ákr.-től való eltérés harmadik szintjét szintén az Ákr. biztosítja, amikor kimondja, hogy *bármilyen jogszabály meg-*

<sup>10</sup> BALOGH-BÉKESI NÓRA: *Alapelvek a közigazgatási hatósági eljárásban*, Új Magyar Közigazgatás 2016. december 15.

állapíthat az Ákr-rel összhangban álló, *kiegészítő eljárási rendelkezéseket*.

Az Ákr. *személyi hatályát* tekintve is apróbb, ám annál jelentőségtelegebb változások tapasztalhatók: az Ákr. rendszerében a hatóság, az ügyfél, az eljárás egyéb résztvevői, az eljárásban részt vevő egyéb személyek, az eljárás során közreműködők, harmadik személyek, illetve egyes esetekben a bárki kategóriák jelennek meg.

Az *eljárási főszemélyek* kapcsán az Ákr. nem határozza meg a hatósági szervezettípusokat, mindössze annyit mond, hogy a törvény alkalmazásában hatóság az a szerv, szervezet vagy személy, amelyet (akit) törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet hatósági hatáskör gyakorlására jogosít fel vagy jogszabály hatósági hatáskör gyakorlására jelöl ki. A hatóságtól a hatáskörébe tartozó ügy nem vonható el. Az Indokolás szerint „*a törvény sem a hatóság, sem a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság, sem pedig a felügyeleti szervezetre vonatkozóan nem tartalmaz mögöttes kijelölést. Egyfelől a törvény célja a valóban általános – azaz minden eljárásban alkalmazandó és alkalmazható – eljárásjogi rendelkezések megállapítása. A különböző hatóságok kijelölésére vonatkozó rendelkezések hatáskör-telepítő szabályok, és mint ilyen, nem eljárásjogi, hanem anyagi jogi jellegűek, melyeknek nincs helyük az eljárásjogi kódexben.*”

Az Ákr. *jelentősen egyszerűsíti* az ügyfélre vonatkozó, a korábbiakban lényegesen összetettebb rendelkezéseket tartalmazó ügyfél-fogalmat. Ennek megfelelően az Ákr. olvasatában főszabály szerint ügyfél az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akinek (amelynek) jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, akire (amelyre) nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz, vagy akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak. Elhagyja viszont a törvény a civil szervezetek, illetőleg az eljárásban részt vevő egyéb szervezetek ügyfélképességére vonatkozó szabályok rendezését.

Az ex lege ügyféli kör tekintetében az Ákr. egyszerűsíti a Ket. korábbi szabályait és leszögezi, hogy törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azoknak a személyek és szervezetek körét, akik (amelyek) a jogszabály erejénél fogva ügyfélnek minősülnek. Az ügyfélképesség tekintetében mindig is az ügyhöz tartozás okozta a jogalkalmazás számára a fejtörést. Ezt igyekszik feloldani az Ákr., amikor kimondja, hogy az üggyel kapcsolatos közvetlen érintettség vehető csak figyelembe az ügyféli minőség szempontjából.

Az ügyfél tekintetében az Ákr. meghatározza a jogutódlás szabályait is, noha lényegesen szűkebb módon mint a Ket., hiszen lényegében csak annyit mond, hogy a polgári jogi jogutódlás szabályai lesznek irányadók, hacsak azt az ügy személyes jellege ki nem zárja. Amennyiben az ügy tárgya dologi jogot érint, a kieső ügyfél helyébe az üggyel érintett dologi jog új jogosultja lép.<sup>11</sup>

Érdemes utalnunk arra is, hogy az *eljárás egyéb résztvevői* nem kerülnek itt megemlítésre, hanem az ügyfélre vonatkozó alapelvek között mondja ki, hogy a tanú, a hatósági tanú, a szakértő, a tolmács, a szemletárgy birtokosa és az ügyfél képviselője képezik együtt az eljárás egyéb résztvevője csoportot.

Az Ákr. a 3. alcím alatt külön szól az eljárási képesség és a képviselő szabályairól, kicsit érdekes jogtechnikai megoldással ugyan.

Az Ákr. kimondja, hogy az ügyfél abban az esetben rendelkezik eljárási képességgel, amennyiben az ügy tárgyára vonatkozóan cselekvőképésnek minősül.

A *képviselőre* vonatkozó rendelkezéseket az Ákr. gyökeresen nem alakítja át, mindössze néhány apróbb módosítást eszközöl. A változások között meg kell említenünk például, hogy az Ákr. nem szól az ügyintézési rendelkezésről, mindössze a meghatalmazás legfontosabb követelményeit határozza meg.

## IV. Az alapvető rendelkezések az Ákr.-ben

### 1. A joghatóság, hatáskör, illetékesség

Az Ákr. a jogalkotás tekintetében irányadó szabályoknak megfelelően az alapvető rendelkezések címet viselő fejezetben szól tizennégy alfejezetben azokról az általános kérdésekről, amelyek a közigazgatási hatósági eljárás valamennyi szakaszában alkalmazandó szabályként jelennek meg.

Ennek keretében elsőként az *eljárási kötelezettség* szabályai találhatóak, amelyek a Ket. korábbi, főként a hatóság jogellenes hallgatására vonatkozó szabályaihoz képest lerövidülnek. Ennek megfelelően a részletes eljárási szabályok megfogalmazása helyett az Ákr. mindössze annyit határoz meg a 15. §-ában, hogy a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén, vagy kijelölés alapján köteles eljárni. Amennyiben a hatóság – a jogszerű hallgatás esetét kivéve – eljárási kötelességének az ügyintézési határidőn belül nem tesz eleget, a jogszabályban meghatározott felügyeleti szerve az eljárás lefolytatására utasítja. Ha pedig nincs felügyeleti szerv, vagy az nem intézkedik, az eljárás lefolytatására a közigazgatási perben eljáró bíróság kötelezi a hatóságot.

Vagyis ez azt jelenti, hogy az Ákr.-ben nem jelenik meg az a korábbi Ket.-es szabály, hogy a hatóság hatáskörét – a hatósági eljárás körébe tartozó ügyfajta meghatározásával – jogszabály állapítja meg, amelyben meg kell jelölni az elsőfokú, továbbá a fellebbezés elbírálására jogosult hatóságot, illetőleg nem tartalmaz utalást az integrált ügyfélszolgálatokra vonatkozóan sem, ahogyan az önkormányzati hatóságokat sem sorolja fel, hiszen azok az önkormányzati törvény szabályozási tárgykörébe tartozó kérdések.

Az Indokolás szerint az Ákr.-nek nem kell szólnia a hatáskör átruházásának tilalmáról sem, mert az a jogállamiság alapelvéből fakadó garanciális követelmény. Ez kétségtelenül így van, éppen ezért az Ákr. 2. §-ában helyet foglaló jogszerűségi alapelvek között érdemes lett volna megemlíteni.

*Érdemes utalnunk arra is, hogy a joghatóság, hatáskör, illetékesség trichotómiája a szabályozás szempontjából annyiban felborul, hogy az Ákr. a joghatóság szabályait negligálja az Ákr.-ből. Az Indokolás szerint, „a joghatóság vizsgálatának kötelezettségét a törvény elhagyja, mert annak nem alakult ki érdemi gyakorlata, másrészt mert a hazai közigazgatási hatósági ügyek elsöprő többségében a joghatóság kérdése fel sem merül, így valójában nem tekinthető általános szabálynak a joghatóság*

<sup>11</sup> Ld. Ákr. 11. § (2) bekezdés.

*vizsgálatának szabályozása, azt azokban a különös eljárási rendelkezésekben kell rendezni, ahol az a gyakorlatban felmerülhet. Megjegyzendő e körben, hogy – ahol annak jelentősége van – a joghatóság vizsgálatát eleve feltételezi a hatáskör vizsgálata.*”

Természetesen ez nem jelenti azt, hogy a hatáskör és illetékesség szabályai ne kapnának helyet az Ákr-ben, a *hatáskör és az illetékesség* alapvető szabályainak meghatározására továbbra is sor kerül. Fontos hangsúlyoznunk továbbá, hogy bár az Ákr. az áttétel jogintézményét fenntartja, azonban arra csak korlátozott körben kerülhet sor a továbbiakban, mégpedig akkor, amennyiben a hatóság a hatáskörének vagy illetékességének a hiányát észleli, és kétséget kizáróan megállapítható az ügyben illetékességgel rendelkező hatóság.

Az említett szabályozási trichotómia utolsó eleme az illetékesség, amely tekintetében lényeges változásokat eszközölt a jogalkotó: az illetékességi okok inkább csak pontosításra kerültek, azonban az illetékességi okok egymáshoz kapcsolódása, egymásra épülése lényegesen változik. Az Ákr. 16. §-a szerint, ha jogszabály másként nem rendelkezik, az azonos hatáskörű hatóságok közül az jár el, amelynek illetékességi területén az ügy tárgyát képező ingatlan fekszik, ennek hiányában a tevékenységet gyakorolják vagy gyakorolni kívánják, ennek hiányában a jogellenes magatartást elkövették.

Amennyiben ezek alapján nem állapítható meg az illetékes hatóság, a kérelmező ügyfél választása szerint lakóhelye vagy tartózkodási helye, illetve székhelye, telephelye vagy fióktelepe szerint illetékes hatóság jár el. Természetesen itt is megjelennek a korábbi gyakorlatban már meghonosodott kiegészítő szabályok, így az utolsó ismert hazai lakcímré, illetve a fővárosban eljárásra jogosult hatóságra alapított illetékességi szabályok.

A gyakorlatban számos alkalommal adódott probléma a lakóhely és a lakcím fogalmának meghatározatlansága miatt. Ezt a hiányosságot kívánta kiküszöbölni az Ákr. és meghatározni e fogalmak tartalmát. Az Indokolás szerint *„az illetékességi szabályok egyfajta kvázi sorrendiséget rögzítenek. Az illetékesség az adott közigazgatási ügy jellegzetessége alapján dől el – vagy éppen dönti el az ágazati anyagi jogszabály –, amely során elsődlegesen az ügy tárgyát szükséges figyelembe venni, ennek hiányában pedig az ügyfél lakcíme, székhelye alapozza meg azt. Fontos újítás, hogy a törvény csak kivételesen, lakóhely hiányában ismeri el az értesítési címet – amely gyakorlatilag egy postafiók cím – mint illetékességet megalapozó tény. Ehelyütt kerül bevezetésre továbbá a lakóhely és a lakcím fogalma is; előbbi az ügyfél állandó lakóhelyét és tartózkodási helyét, utóbbi pedig ezeken felül értesítési címét fedi. A normaszöveg további részeiben ezen rövidítések alkalmazására kerül sor.*”

A törvény a *hatásköri és illetékességi vita tárgyában* a korábbi szabályozást lényegesen leegyszerűsíti. Az Ákr. 18. § (2) bekezdése szerint az egyeztetést az a hatóság kezdeményezi, amelyiknél az eljárás később indult meg, amelyik hatáskörének és illetékességének hiányát később állapította meg, vagy amelyik hatóságnál az ügyfél az egyeztetés lefolytatása iránti kérelmét benyújtotta. Ugyanennek a szakasznak a (3) bekezdése kimondja, hogy amennyiben az említett eljárás nem vezetett eredményre, az eljáró hatóságot illetékességi összeütközés esetén a legközelebbi közös felügyeleti szerv, ennek hiányában a vita eldöntését kérő hatóság működési területe szerint illetékes fővárosi és megyei kormányhivatal öt napon

belül, hatásköri összeütközés esetén pedig a közigazgatási bíróság jelöli ki.

Az Ákr. 19. §-a lényegesen változtat az *eljárási területen kívüli eljárás* eddigi szabályozási metodikáján, hiszen kimondja, hogy a hatóság tulajdonképpen bármikor végezhet eljárási cselekményt az illetékességi területén kívül is és ennek keretében ideiglenes biztosítási intézkedést is hozhat. Az Indokolás ehhez kifejti, hogy *„a korszerű közlekedési viszonyok között ugyanis a korábbi korlátozás már idejétmúlt. Ugyanakkor az illetékességi területén kívül eljáró hatóságnak kötelezettsége lesz az illetékes hatóságot értesíteni erről. Hangsúlyozandó, hogy a hatóságnak ezen megoldással nem nyílik jogalapja – külön erre történő jogszabályi felhatalmazás nélkül – arra, hogy például más hatóság adatbázisaihoz hozzáférjen. Amennyiben pedig a költséghatékony, célszerűség stb. azt indokolja, továbbra is alkalmazható megkeresés más szerv felé.*”

## 2. A kizárás

A *kizárás* abszolút és relatív esetkörei tekintetében is megfogalmaz az Ákr. alkalmazandó szabályokat. A törvényünk a 22. §-ában bevezet egy általános kizárási klauzulát, amikor is kimondja, hogy az ügy elintézésében nem vehet részt az a személy, akitől nem várható el az ügy tárgyilagosa megítélése. Abszolút kizárási szabályként határozza meg a törvény, hogy az ügy elintézéséből kizárt az a személy, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, az eljárás egyéb résztvevője és a támogató. Az ügy másodfokú elintézéséből kizárt, aki az ügy elintézésében első fokon részt vett. Emellett az ügy elintézéséből kizárt az a hatóság, amelynek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti. A hatóság nem válik kizártnak azért, mert a határozatban megállapított fizetési kötelezettség teljesítése az általa megjelölt számlára történik. A jegyző kizárt továbbá annak az ügynek az elintézéséből, amelyben az illetékességi területének az önkormányzata, annak szerve vagy a polgármester ügyfél, illetőleg az ügy elintézéséből kizárt az a hatóság, amelynek vezetőjével szemben kizárási ok merül fel.<sup>12</sup>

Speciális ugyanakkor a Ket. korábbi kizárási szabályaihoz képest, hogy a kizárásról végzéssel csak akkor kell döntenie, ha a kizárást az ügyfél kéri.

## 3. Az információszerzés módzatai

A *belföldi jogsegély* kapcsán az Ákr. visszatér az Áe. terminológiájához és a megkeresés megnevezés alatt mondja ki a 25. §-ában, hogy a hatóság – legalább ötnapos határidő tűzésével – más szervet vagy személyt kereshet meg, ha az ügyben a megkereső hatóság illetékességi területén kívül kell eljárási cselekményt végezni, vagy az eljárás során szükséges adattal vagy irattal más rendelkezik. A megkeresett szerv a megkeresés teljesítését megtagadja, ha az nem tartozik a hatáskörébe, vagy arra nem illetékes. Az Indokolás erre vonatkozó része szerint: *„a törvény a megkeresett szerv fogalmát használja a*

<sup>12</sup> Ld. Ákr. 23. §-át.

megkeresett hatóság helyett, mivel az a törvény szervei hatályaánál (hatóság) szélesebb kört fed le, így megkeresni nem csak hatóságot, hanem hatóságnak nem minősülő szervezetet vagy személyt (külföldieket is) lehet”. Ezzel kapcsolatban azonban felmerülhet, hogy pontosan milyen az Ákr. 9. §-a szerinti rendelkezések értelmezési tartománya: „E törvény alkalmazásában hatóság az a szerv, szervezet vagy személy, amelyet (akit) törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet hatósági hatáskör gyakorlására jogosít fel vagy jogszabály hatósági hatáskör gyakorlására jelöl ki.”

Az Ákr. lényegesen leegyszerűsíti a *kapcsolattartás általános szabályait* és lehetővé teszi, hogy törvény e körben eltérjen az Ákr. szabályaitól, vagyis kötelezővé tegye más, főként elektronikus kapcsolattartási mód alkalmazását. Hasonlóképpen összefogottabban határozza meg a törvény az *adatkezelés* és az *adatok zártan kezelésének* szabályait is, mint a Ket. az információs szabadságról szóló törvénnyel összhangban.

Az *iratbetekintési jog* szabályai lényegesen nem változtak. Ennek megfelelően az Ákr. is különbséget tesz az ügyfél, az eljárás egyéb résztvevője illetve a harmadik személyek által gyakorolható iratbetekintési jog között. Az iratbetekintési jog gyakorlásához kapcsolódó költségtérítés szabályainak megállapítására a törvény rendeletalkotásra ad felhatalmazást.

#### 4. A fokozott védelem alatt állókra vonatkozó új szabályok

A Ket. különös hangsúlyt fektetett a cselekvőképességében korlátozott, illetve a cselekvőképtelen személyek eljárási jogai érvényesüléséhez szükséges eljárási szabályok lefektetésének. Ezeket a szabályokat gyűjti csokorba az Ákr. és egészíti ki a szükséges mértékben. Ennek megfelelően a *fokozott védelem alatt állók* eljárási jogai *védelmének kérdését* az Ákr. önálló alcím alatt tárgyalja. Az Indokolás szerint olyan személyekről van itt szó, „akik számára az Ákr. „korlátozottságuk vagy hátrányos helyzetük jellegéhez igazodó kivételes bánásmódot ír elő, és a hatóság számára proaktív intézkedési kötelezettséget is teremt, így az adatok zárt kezelésének és az iratbetekintési jog

*korlátozásának, az idézés sajátos szabályainak meghatározásával, vagy általában az ügyféli jogok gyakorlásának elősegítése terén*”. Az Ákr. 29. §-a szerint a kiskorút, a cselekvőképtelen és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorút, valamint a fogyatékossgal élő személyt a közigazgatási hatósági eljárásban fokozott védelem illeti meg, ezért tárgyaláson történő meghallgatására csak abban az esetben kerülhet sor, ha az eljárásban részt vevő más személyek jelenlétében történő meghallgatása az érdekeit nem sérti, lehetőség szerint lakóhelyén kell meghallgatni, akkor hívható fel személyes nyilatkozattételre és akkor hallgatható meg tanúként, ha ezt állapota megengedi és személyes nyilatkozata vagy tanúvallomása más módon nem pótolható, valamint az egyenlő esélyű hozzáférést számára biztosítani kell. Az egyes fogalmak meghatározását részben a Polgári Törvénykönyvben, részben pedig a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvényben találjuk. Ez utóbbi szerint az egyenlő esélyű hozzáférés különböző lehet annak irányultságát tekintve:

- a szolgáltatás egyenlő eséllyel hozzáférhető akkor, ha igénybevétele – az igénybe vevő állapotának megfelelő önállósággal – mindenki, különösen a mozgási, látási, hallási, mentális és kommunikációs funkciókban sérült emberek számára akadálymentes, kiszámítható, értelmezhető és érzékelhető,
- az épület egyenlő eséllyel hozzáférhető, ha mindenki, különösen a mozgási, látási, hallási, mentális és kommunikációs funkciókban sérült emberek számára megközelíthető, a nyilvánosság számára nyitva álló része bejárható, vészhelyzetben biztonsággal elhagyható, valamint az épületben a tárgyak, berendezések mindenki számára rendeltetésszerűen használhatók,
- az információ egyenlő eséllyel hozzáférhető akkor, ha az mindenki, különösen a mozgási, látási, hallási, mentális és kommunikációs funkciókban sérült emberek számára kiszámítható, értelmezhető és érzékelhető, az ahhoz való hozzájutás pedig az igénybe vevő számára akadálymentes.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Ld. a hivatkozott törvény 4. § b) pontját.