

DR. HABIL. BOROS ANITA

EGYETEMI DOCENS

NEMZETI KÖZZSZOLGÁLATI EGYETEM

ELNÖK

KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSI JOGI EGYESÜLET



A magyar közigazgatási eljárásjog harmadik generációs törvénye: az Ákr. (III.)¹

Tanulmányunk első két részében röviden bemutattuk milyen változásokat eredményezett az Ákr. hatályba lépése a közigazgatási hatósági eljárás első szakaszában. Jelen cikkünk a hatósági ellenőrzés, a hivatalbóli eljárás, az egyes hatósági intézkedések különös szabályai, a jogorvoslatok, az eljárási költség és a végrehajtás új rendelkezéseinek rövid áttekintésére vállalkozik.

1. A hatósági ellenőrzés

Tanulmányunk korábbi részeiben utaltunk már arra, hogy lényeges paradigmaváltás következett be a hatósági ellenőrzéssel összefüggésben, hiszen az a továbbiakban már nem minősül hatósági ügynek, azonban ennek ellenére az Ákr. rendelkezéseit kell alkalmazni a hatósági ellenőrzés lebonyolítása során is. Ez azonban nem újkeletű probléma, hiszen az Et. és az Áe. felülvizsgálata során is felmerült hasonló javaslat, a mostani Indokolásban megjelenő gondolatok mentén. Az Indokolás szerint ugyanis a hatósági ellenőrzés kérdéskörét azért kell önálló fejezetben szabályozni, mert az „egy olyan, sajátos hatósági tevékenység, amely alapján indulhat meg maga a hatósági eljárás, ez tehát egy azt megelőző cselekménysorozat.” Ugyanakkor a hatósági ellenőrzés célja változatlan: az Ákr. 99. §-a szerint a hatóság – a hatáskörének keretei között – ellenőrzi egyfelől a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, másfelől pedig a végrehajtható döntésben foglaltak teljesítését.

A szabályozás oldaláról tekintve a hatósági ellenőrzés szabályai lerövidültek, de lényeges változásokat az Ákr. nem eredményezett a korábbi szabályozáshoz képest, így a fő szabály is változatlanul visszaköszön az Ákr. 98. §-ában, amely

szert az általános eljárásrendi szabályok alkalmazandók a hatósági ellenőrzésre is.

A hatósági ellenőrzés továbbra is hivatalból vagy kérelemre indulhat.² A Ket. korábbi 88/A. §-ával összhangban a hatósági ellenőrzést az ügyfél is kérheti, kivéve, ha a kérelem benyújtásának időpontjában a hatóság előtt arra vonatkozóan hatósági ellenőrzés, vagy az alapján eljárás van folyamatban, a hatóság az ügyfélnél egyébként folyamatosan lát el ellenőrzési feladatot, törvény kizárja,³ vagy a hatóság ugyanannak az ügyfélnek a 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.

A hatósági ellenőrzés lezárásaként a korábbi szabályokkal összhangban az alábbi eljárási cselekményeket fogatosíthatja a hatóság: az Ákr. 101. § (1) bekezdése szerint, ha a hatóság a hatósági ellenőrzés során jogsértést tapasztal, megindítja a hatósági eljárást, vagy pedig ha a feltárt jogsértés miatt az eljárás más szerv illetékességébe tartozik, annak a szervnek az eljárást kezdeményezi. Ha a hatósági ellenőrzés során a hatóság jogsértést nem tapasztal az ügyfél kérelmére indult ellenőrzés során automatikusan hatósági bizonyítványt állít ki, míg a hivatalból folytatott hatósági ellenőrzés esetében az ügyfél ezirányú kérelmére kerül sor a hatósági bizonyítvány kiállítására.

A korábbiakkal ellentétben az Ákr. nem tartalmaz rendelkezéseket az ellenőrzés eszközeinek, a folyamatos ellenőrzés definíciójának, vagy éppen az ellenőrzés céljából vezetett nyilvántartás, az ellenőrzési terv, az ellenőrzési jelentés vonatkozásában, azok részletszabályainak meghatározását az ágazati szabályozásra bízta.

¹ Ld. részletesebben: DARÁK Péter – BOROS Anita (szerk.): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest, Nemzeti Közzszolgálati Egyetem, 2018.

(https://www.uni-nke.hu/document/uni-nke-hu/Boros_Anita%20_Darak_Pater_Akr_tk.pdf)

² Ld. az Ákr. 100. §-át.

³ Korábban a Ket. „törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában” terminológiát alkalmazta.

2. A hivatalbóli eljárás

A korábbi szabályozás karakterisztikájának egyik meghatározó jegye volt a közigazgatási eljárási kodifikációk tekintetében már eddig is a kérelemre és a hivatalból induló eljárások megkülönböztetése. A két eljárásrend szabályainak konzekvens elkülönítését már egy 2016-os tanulmányunkban is javasoltuk,⁴ amely aztán az Ákr.-ben is megjelent, és a hivatalbóli eljárás szabályai a törvényben önálló fejezetben találhatók meg. A hivatalbóli eljárások szabályait kell alkalmazni továbbra is az ügyfél kérelmére indult, de hivatalból folytatott eljárásokra is.⁵ Természetesen azonban a hivatalból induló eljárások általános eljárási lépései csak bizonyos kérdésekben térnek el a nagyobb volument képviselő kérelemre induló eljárásoktól, így nem meglepő, hogy az Ákr. 103. § (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy a hivatalbóli eljárásokban az Ákr.-nek a kérelemre indult eljárásokra vonatkozó rendelkezéseit az Ákr. VII. fejezetében foglalt eltérésekkel kell alkalmazni, így – helyesen – a hivatalbóli eljárásokra vonatkozó fejezet már csak azokat a kérdésköröket szabályozza, amelyek valamilyen módon eltérnek a kérelemre induló eljárás szabályaitól. Ennek megfelelően hivatalbóli eljárásokban szünetelésnek nincs helye, és a hatóság felfüggesztés esetén sem dönt érdemben az ügyfél vagy ügyfelek együttes kérelmére. Nincs helye az eljárás megszüntetésének, ha az ügyfél eljárási költség előlegezési kötelezettségének nem tesz eleget. Emellett a hivatalbóli eljárásokban az ügyintézési határidőbe csak az eljárás felfüggesztésének időtartama nem számít be. Amennyiben a hatóság a hivatalbóli eljárásban az ügyintézési határidő kétszeresét túllépi, a jogsértés tényének megállapításán és a jogellenes magatartás megszüntetésére vagy a jogszerű állapot helyreállítására kötelezésen túl egyéb jogkövetkezményt nem alkalmazhat. Ez esetben ugyanazon ügyféllel szemben, ugyanazon ténybeli és jogi alapon nem indítható új eljárás.⁶

Ha a hatósági ellenőrzés jogsértést tárt fel, és a döntés feltételei egyébként fennállnak, a hatóság az ügyben érdemben dönt, és azt a jelenlévő ügyféllel nyomban közli.⁷ Ugyanakkor, ha a döntés mérlegelést nem igényel, a hatóság a hivatalbóli eljárást automatikus döntéshozatali eljárásban is lefolytathatja.⁸

A hivatalból induló eljárások tekintetében az Ákr. 104. §-a alkalmazandó. Ezek a rendelkezések a Ket. 29. § (2) bekezdésében foglalt szabályainak az átvételeként jelennek meg. Szintén a korábbi szabályok térnek vissza a hivatalbóli eljárás során alkalmazandó értesítés vonatkozásában is: az Ákr. 104. § (3) bekezdése alapján a hivatalbóli eljárás az első eljárási cselekmény elvégzésének napján kezdődik, megindításáról az ismert ügyfelet a hatóság értesíti. Az értesítés csak akkor mellőzhető, ha az eljárás megindítása után a hatóság nyolc napon belül dönt, vagy az eljárást megszünteti, azt honvédelmi, nemzetbiztonsági, közbiztonsági okból törvény kizárja, vagy – a Ket. terminológiájával teljesen nem egyezőképp – az

az eljárás sikerét meghíúsítaná.⁹ Az Ákr. a korábbiakhoz hasonlóan azt is meghatározza, hogy mit kell tartalmaznia az értesítésnek. Eszerint az értesítés tartalmazza az ügy tárgyát és számát, az eljárás megindításának napját és az ügyintézési határidőt, az ügyintézési határidőbe nem számító időtartamokat, az ügyintéző nevét és hivatali elérhetőségét, valamint az ügyféli jogokra és kötelezettségekre vonatkozó tájékoztatást.

Rendszertanilag szintén a hivatalbóli eljárás szabályozási körébe tartozik az ügyfél adatszolgáltatási kötelezettsége is: ezek a rendelkezések viszonylag részletesen kerültek meghatározásra a Ket. korábbi 51. § (2)-(6) bekezdésében. Ezeket a szabályokat az Ákr. 105. §-a lényegesen leegyszerűsítette és mindössze annyiról szól, hogy a hivatalbóli eljárásban az ügyfél a hatóság erre irányuló felhívására köteles közölni az érdemi döntéshez szükséges adatokat. Ugyanakkor az Ákr. ágazati törvény vagy kormányrendelet számára lehetővé teszi, hogy jogkövetkezményeket állapítson meg az adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztása vagy valótlan adatok közlése esetére, illetőleg az adatszolgáltatást az ügyfél akkor tagadhatja meg, ha arra a tanúvallomást megtagadhatja.

3. Az egyes hatósági intézkedések különös szabályai

A hatóság az eljárás során számos eljárási cselekményt fogatosít. Ezek között már korábban is megjelentek különböző intézkedések. Az Indokolás szerint: *„A hatósági intézkedések számos szakigazgatási területen érvényesülnek és sok esetben jelentős beavatkozást jelent az érintettek társadalmi, gazdasági, illetve jogviszonyaiba, valamint bizonyos esetekben (pl. katasztrófavédelem) kiemelten jelentősek a közigazgatási jogérvényesítés, »közérdek-érvényesítés« keretében. A hatósági intézkedés hatósági jogviszonyt eredményez, ezért – a jogintézmény sajátosságaihoz igazodó – garanciális rendelkezéseket kell megfogalmazni. Ennek különös jelentőségét húzza alá, hogy a bírósági gyakorlat is bizonytalan a jogintézmény megítélése tekintetében (pl. ismert olyan bírósági döntés is, mely a hatósági intézkedést hatósági döntésnek minősíti tartalmában, függetlenül attól, hogy az intézkedés formája alapvetően szóbeli).*

A hatósági intézkedések általános eljárásjogi szabályozásának legfőbb problémája, hogy a hatósági intézkedés közlése szóbeli, és azonnali végrehajtásra irányul (pl.: katasztrófavédelmi intézkedések, rendőri intézkedések, járványügyi, közegészségügyi, rádiófrekvencia által okozott zavarokkal kapcsolatos intézkedések), amikor a rendes eljárás lefolytatása a célt veszélyeztető idővesztéssel járna.

A hatósági intézkedés hatékonyságát megőrizve alkotmányos követelmény a megfelelő eljárási garanciák társítása a jogintézményhez. Elsődleges fontosságú e jogintézmény eljárásjogi »státuszának« rendezése. Erre tekintettel a törvény egyértelműsíti, hogy a hatósági intézkedés nem önálló hatósági ügy, hanem a hatóság azonnal végrehajtható cselekvése az ágazati szabályozásban foglalt esetekben és feltételek mellett. Mindazonáltal, ahogy arra fentebb már történt utalás, a hatósági intézkedések nem csupán hivatalbóli eljárásokban alkalmazandók, alkalmazha-

⁴ BOROS Anita: *Javaslatok a közigazgatási hatósági eljárás (újra)szabályozásához*, In.: Új Magyar Közigazgatás 2016. 9. évfolyam 4. szám p.6.; ISSN: 2060-4599.

⁵ Ld. Ákr. 104. § (2) bekezdését.

⁶ Ld. Ákr. 103. §.

⁷ Ld. Ákr. 104. § (5) bekezdését.

⁸ Ld. Ákr. 104. § (6) bekezdését.

⁹ A Ket. 29. § (4) bekezdésének a) pontja szerint az értesítés akkor volt mellőzhető, ha veszélyeztetette az eljárás eredményességét.

tók, hiszen kérelemre induló eljárásban is helye lehet példának okáért ideiglenes intézkedésnek. Ez is indokolja a jogintézmények külön fejezetben történő nevesítését.”

Az Ákr. az intézkedések csoportján belül szabályozza az ideiglenes intézkedés, az ideiglenes biztosítási intézkedés, a zár alá vétel és a lefoglalás szabályait. Ezeknek az eljárási cselekményeknek a rendeltetése változatlan, azonban a részlet-szabályok részben módosításon estek át. Tekintsük át röviden ezeknek az intézkedéseknek a szabályait:

- Az ideiglenes intézkedés szabályait az Ákr. 106. §-a tartalmazza. Ezek a szabályok lényegében a Ket. korábbi 22. § (3)-(5) bekezdésében megfogalmazott rendelkezések. E rendelkezések szerint a hatóság – tekintet nélkül a hatáskörére és az illetékességére – hivatalból köteles megtenni azt az ideiglenes intézkedést, amelynek hiányában a késedelem elháríthatatlan kárral, veszéllyel vagy a személyiségi jogok elháríthatatlan sérelmével járna. A hatóság haladéktalanul értesíti a megtett intézkedésről az illetékes hatóságot. A hatóság a hivatalból megtett ideiglenes intézkedéséről szóló végzését közli az ügyféllel, valamint az illetékes hatósággal, amely az ideiglenes intézkedés szükségességét felülvizsgálja, és szükség esetén intézkedik. Az ideiglenes intézkedés felülvizsgálatánál nem érvényesül a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme.
- A biztosítási intézkedések szabályait az Ákr. 107. §-a határozza meg: a Ket. korábbi 143. § (1) bekezdésében meghatározott rendelkezések minimális módosításával az Ákr. kimondja, hogy amennyiben az eljárás tárgyát képező kötelezettség későbbi teljesítése veszélyben van, a teljesítési határidő lejártá előtt, az erre okot adó körülmény felmerülésétől számított öt napon belül a hatóság biztosítási intézkedésként pénzkövetelés biztosítását rendeli el, vagy a meghatározott dolgot zár alá veszi, vagy lefoglalja. A biztosítási intézkedést a végrehajtást foganatosító szerv hajtja végre. A biztosítási intézkedés visszavonásának esetkörei szintén a Ket. korábbi 143. § (3) bekezdésében megegyező módon kerültek megfogalmazásra. A Ket. említett szakaszának (4) bekezdése azt is előírta, hogy a biztosítási intézkedést elrendelő végzés ellen önálló fellebbezésnek van helye. Ez a szabály már nem jelenik meg az Ákr.-ben. Megjelennek viszont az ideiglenes biztosítási intézkedések szabályai, noha már nem a Ket. eredeti szabályainak megfelelően. Az Ákr. 107. § (4) bekezdése ugyanis akként rendelkezik, hogy amennyiben megalapozottan feltételezhető, hogy az érdemi döntésben elrendelhető kötelezettség teljesítése elmaradásának veszélye áll fenn, a hatóság az ideiglenes intézkedéseket ideiglenes biztosítási intézkedésként három napon belül megteszi. Az ideiglenes biztosítási intézkedés hatályát veszti az eljárást befejező döntés véglegessé válásával – a Ket. korábbi 29/A. § (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően.
- Ebben a körben rendelkezik az Ákr. a zár alá vétel és lefoglalás szabályairól is. A zár alá vétel a dolog elvonását jelenti a birtokostól, míg a lefoglalás a dolog birtokosánál használat céljából történő hagyását jelenti. A zár alá vételre és a lefoglalásra az Ákr.-ben meghatározottakon

túl a bírósági végrehajtásról szóló törvény (a továbbiakban: Vht.) szabályait megfelelően kell alkalmazni. Az Ákr. 108. §-a szerint, ha a tényállás másként nem tisztázható vagy az jelentős késedelemmel járna, vagy a zár alá vétel mellőzése a tényállás tisztázásának sikerét veszélyeztetné, a hatóság jogosult valamely dolog birtokának a birtokos rendelkezése alóli elvonására (ezt az eljárási jogintézményt tekinti az Ákr. zár alá vételnek). Amennyiben viszont nem vehető zár alá olyan dolog, amely a birtokosának élete, egészsége fenntartásához, illetve az életfeltételei fenntartásához egyébként nélkülözhetetlen jövedelemszerzéséhez szükséges. Az ilyen dolgot a hatóság lefoglalja, és a birtokos őrizetében hagyja, aki azt rendeltetésszerűen használhatja. A Ket. a korábbiakban rendkívül részletesen szabályozta a lefoglalás szabályait. Ezeknek a szabályoknak a döntő többsége most a zár alá vétel szabályaként jelenik meg az Ákr. 108. § (2)-(4) bekezdésében. Az Ákr. alapvetően három kérdéskört szabályoz a zár alá vétel vonatkozásában: a zár alá vétel foganatosításának, a zár alá vétel megszüntetésének és a dolog kiadásának, valamint a zár alá vett dolog értékesítésének, megsemmisítésének szabályait, a Ket. 50/A. §-50/D. §-ának egyes korábbi rendelkezéseinek átemelésével.

4. A jogorvoslati rendszer változása

A korábbiakhoz képest az Ákr. is a közigazgatási hatósági eljárás három nagy szakaszát különbözteti meg: az alapeljárást, a jogorvoslati, valamint a végrehajtási szakaszt. Az eljárási kódexek e három szakasz egymásra épülő szabályait határozzák meg. A Kilenyi Géza Egyetemi Kutatóműhely első nagy kutatása, amely „Az állami eljárások racionalizálásának alapkérdései” címet viseli a hatósági eljárás karakterisztikájával foglalkozik. A kutatás eredményeit bemutató kötet elemzi a magyar közigazgatási eljárás három nagy eljárási kódexének legfontosabb kérdéseit, így a jogorvoslatok szabályozásának jegyeit is.

Az Ákr. talán legjelentősebb változása a jogorvoslati rendszer lényegi átalakítása. Az Indokolás szerint: „Fontos kiemelni, hogy megszűnik (...) a kérelemre induló jogorvoslati forma szabályozása. Az újrafelvételi eljárásra vonatkozó rendelkezések elhagyásának indoka, hogy a jogintézmény nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, a statisztikai adatok azt mutatják, hogy valójában a gyakorlatban nem alkalmazzák. Ahol az ágazati eljárásban szükséges, ott természetesen – mint kiegészítő eljárási rendelkezés – az adott törvénynek továbbra is lehetősége van arra, hogy szabályozza ezt a jogorvoslati formát, de nem általános eljárási szabályként. Az Alkotmánybíróság határozata alapján folytatott eljárás szabályozása pedig okafogyottá vált az új kódexben. A jelenlegi szabályok azért bírtak jelentőséggel, mivel az egyezség jóváhagyásáról szóló határozat ellen nem volt biztosítva jogorvoslat. A törvény azonban ilyen esetben is lehetővé teszi az egyezség megtámadását, így a rendelkezésekre nincs szükség. Az Alkotmánybíróságról szóló törvény teljes mértékben rendezte az alkotmányjogi panasszal összefüggő kérdéseket. (...) Figyelemmel arra, hogy a fellebbezés a magyar hatósági eljárás-

jogban hagyományosan nem kötött jogcímhez, és abban teljesen új érveket is fel lehet hozni, az ügyfelek és gyakran a hatóságok is a kétfokú közigazgatási eljárásra gyakran egységes eljárásnéven tekintenek, ezért a tényállás teljes körű tisztázására csak a másodfokú eljárásban kerül sor. A rendelkezésre álló adatok alapján a legtöbb területen elenyésző – gyakrabban 0,5 % alatti – a fellebbezéssel támadott döntések aránya, azonban a fellebbezési eljárásban született határozat bírósági felülvizsgálatát akár az ügyek 20-25%-ában is kezdeményezték a felek.

(...) A mintaadó európai közigazgatási hatósági jogorvoslati modellek áttekintése alapján megállapítható, hogy az Ae. (és ennek nyomán a Ket.) jogorvoslati rendszerével – lényegi elemeit tekintve – megegyező posztoszocialista hatósági eljárásjogok ismerik a jogcímhez nem kötött, indoklás nélkül előterjeszhető fellebbezést, amelyben korlátozás nélkül lehet új tényre hivatkozni, s amelyet a hatóság felettes szerve (szervezeti egysége) bírál el.

A törvény az új szabályozás kialakításakor a legújabb európai tendenciákhoz hasonlóan a jogállamiság elvének inkább megfelelő közigazgatási szervezeten kívüli eljárási típust, a közigazgatási pert tartja követendőnek a közigazgatási szervezeten belüli jogorvoslat, a fellebbezés általános jogorvoslati eszköz szerepe helyett. Az eljárási szabályok egyik fő célja a végleges döntés meghozatalának, kikényszerítésének elősegítése (biztosítása). Így kiemelkedő szereppel rendelkezik az anyagi jogerő intézménye, amely a döntést megváltoztathatatlaná teszi, azt véglegesen lezárja. A törvény szem előtt tartja a közigazgatási ügyek végleges rendezésének elsődleges kívánalmát, így a jogorvoslati rendszer kialakítása során a döntések ellen igénybe vehető jogorvoslati eszköztárat az anyagi jogerő mielőbbi beálltához igazítja.

Mindezekre figyelemmel a jogorvoslati alapmodell három eleméből áll:

- közigazgatási (elsőfok) eljárás,
- elsőfokú közigazgatási bírósági eljárás, valamint
- kivételes jelleggel a másodfokú közigazgatási bírósági eljárás.

Az új rendszer biztosítani tudja az objektívebb elbírálást, ezáltal az ügyféli jogok hatékonyabb érvényesülését azzal, hogy nem hagy teret a szervezeten belüli egyéb érdek, elfogultság megjelenésének. Az új rendszer előnye még, hogy a bírói függetlenség és a bírósági eljárás nyilvánosságának elvéből fakad a döntési folyamatok átláthatóságának javulása, továbbá a bírósági döntések publikálása eredményeként megismerhető és kiszámítható lesz a joggyakorlat, amely önmagában is jelentősen csökkenti a korrupciós kockázatot.”

A fentiek alapján az Ákr. a jogorvoslati szakasz szabályait a X. fejezetében rögzítve először a jogorvoslatokra vonatkozó általános rendelkezéseket, majd az egyes jogorvoslatok szabályait határozza meg. Végül részletesen szól a semmisség kérdéséről is.

Az általános jogorvoslati szabályok keretében a Ket. korábbi 95-97. §-ának egyes szabályai köszönnek vissza: a Ket. korábbi 95. §-ához hasonlóan az Ákr. 111. §-a is előírja, hogy a jogorvoslati eljárásban a törvény rendelkezéseit a jogorvoslatokról szóló fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. Hasonlóképpen egy Ket.-es szabály¹⁰ jelenik meg az Ákr. 112. §-ában is, amely kimondja, hogy a hatóság határozza

ta ellen önálló jogorvoslatnak van helye. A hatóság végzése ellen önálló jogorvoslatnak akkor van helye, ha azt törvény megengedi, egyéb esetben a végzés elleni jogorvoslati jog a határozat, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés ellen igénybe vehető jogorvoslat keretében gyakorolható.

A fentiek alapján az Ákr. elsőként a közigazgatási per szabályait határozza meg.

A perindítás alaptényállása tekintetében az Ákr. 114. §-a lesz irányadó. Eszerint az ügyfél – az önálló fellebbezéssel nem támadható végzések kivételével – a véglegessé vált döntés ellen közigazgatási pert indíthat. Fellebbezéssel támadható döntés esetén közigazgatási per akkor indítható, ha az arra jogosultak valamelyike fellebbezett és a fellebbezést elbírálták. Emellett az ügyész is eljárást indíthat, amennyiben a jogsértés megszüntetésére felszólító ügyészi felhívásban megállapított határidő eredménytelenül eltelt. Ilyen esetekben az ügyész a közigazgatási pert a hatóság véglegessé vált döntése ellen, vagy a hatóság eljárási kötelezettségének elmulasztása esetén a hatóság eljárásra kötelezése iránt indíthat.

Nagyon fontos, a Ket.-ben a korábbiakban a fellebbezés kapcsán megismert önkorrektív szabály jelenik meg az Ákr. 61. alcímében, nevezetesen a döntés módosítása vagy visszavonása a keresetlevél alapján, amelyre azonban csak egy ízben kerülhet sor.

Az Ákr. 115. §-a szerint, ha a keresetlevél alapján a hatóság megállapítja, hogy döntése jogszabályt sért, azt módosítja vagy visszavonja, illetve a módosítás és a visszavonás abban az esetben is megvalósulhat, ha a hatóság döntése ugyan nem jogszabálysértő, azonban a keresetlevélben foglaltakkal egyetért és az ügyben nincs ellenérdeklő ügyfél.

A közigazgatási per részletszabályait a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény határozza meg, melynek legfontosabb jellemzőiről az Új Magyar Közigazgatás már beszámolt a tisztelt Olvasóknak.

A jogorvoslati rendszer alapvető változásának legfontosabb újítása, hogy hosszú távon a közigazgatási per szabályai lesznek az elsődlegesek és a fellebbezés folyamatosan visszaszorul az Indokolásban jelzettekre figyelemmel. Ennek az első lépése, hogy az Ákr. 116. § (1) bekezdésében egyértelművé teszi a törvényünk, hogy a fellebbezésre csak és kizárólag abban az esetben kerülhet sor, ha azt törvény kifejezetten megengedi. A fellebbezésre jogosult az ügyfél, vagy akire a döntés rendelkezést tartalmaz. Fellebbezni az elsőfokú döntés ellen lehet. Az Ákr. a fellebbezést akkor teszi lehetővé a 116. § (2) bekezdése értelmében, ha a határozatot járási (kerületi) hivatal vezetője vagy – a képviselő-testület kivételével – helyi önkormányzat szerve, vagy rendvédelmi szerv helyi szerve hozta. Emellett akkor sincs helye fellebbezésnek, ha ágazati törvény a fellebbezést kizárja, továbbá a 116. § (1)-(2) bekezdésében foglalt feltételek fennállása ellenére sincs helye fellebbezésnek az Ákr. 116. § (4) bekezdése alapján, ha az elsőfokú döntés – a központi hivatal kivételével – központi államigazgatási szerv vezetője hozta, ha a képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben hozott döntést, a másodfokú hatóság által hozott önállóan fellebbezhető végzés esetén, ha nincs kijelölt másodfokú hatóság, nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűvé nyilvánított ügyben, illetőleg ha a hatósági szerződés alapján végrehajtást rendeltek el.

¹⁰ Ld. a Ket. 96. §-át.

A Ket. korábbi 98. § (3) bekezdéséhez hasonlóan az Ákr. is felsorolja az önálló fellebbezéssel megtámadható végzéseket.

A fellebbezésnek a döntés végrehajtására az Ákr. olvasatában is halasztó hatálya van, hiszen az Ákr. 117. § (1) bekezdése a Ket. 101. §-ához hasonlóan írja elő azt, amennyiben a hatóság a döntést nem nyilvánította azonnal végrehajthatónak. Ez alól az Ákr. is enged néhány kivételt, azonban lényegesen korlátozottabban, mint a Ket., így a korábbi szabályokból csak az ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló, valamint az iratbetekintési jog korlátozása iránti kérelemnek helyt adó végzés elleni fellebbezés esetében rendelkezik úgy az Ákr., hogy ezeknek nincs halasztó hatálya.

Az Ákr. 118. §-a új rendelkezéseket állapít meg, hiszen kimondja, hogy fellebbezni csak a megtámadott döntésre vonatkozóan, tartalmilag azzal közvetlenül összefüggő okból, illetve csak a döntésből közvetlenül adódó jog- vagy érdeksérelemre hivatkozva lehet. Ehhez kapcsolódnak olyan szabályok is, amelyek a Ket.-ben is megjelentek, így az, hogy a fellebbezést indokolni kell. A fellebbezésben csak olyan új tényre lehet hivatkozni, amelyről az elsőfokú eljárásban az ügyfélnek nem volt tudomása, vagy arra önhibáján kívül eső ok miatt nem hivatkozott.

Az Ákr. 118. § (3) bekezdése szerint a fellebbezést a döntés közzétételétől számított tizenöt napon belül az azt meghozó hatóságnál lehet előterjeszteni.

Hasonlóképpen a Ket. 99. § (2) bekezdéséhez, az Ákr. 118. § (4) bekezdése is lehetővé teszi, hogy a fellebbezésre jogosult a fellebbezési határidőn belül a fellebbezési jogáról lemondjon. A fellebbezésről lemondó nyilatkozat az eddigi szabályokkal összhangban nem vonható vissza, és az Ákr. az egyértelműség kedvéért ehelyütt azt is megjegyzi, hogy arra egyebekben a kérelemre vonatkozó szabályok az irányadóak. Amennyiben a fellebbezés a másodfokú hatósághoz kerül és valamennyi fellebbező visszavonta a fellebbezését, a másodfokú hatóság a fellebbezési eljárást megszünteti.

A Ket. korábbi önkorrekciós szabályai átkerültek az Ákr. 119. §-ába. Vagyis ha a fellebbezés alapján a hatóság megállapítja, hogy döntése jogszabályt sért, azt módosítja vagy visszavonja, illetőleg a hatóság a nem jogszabálysértő döntését is visszavonhatja, ha a fellebbezésben foglaltakkal egyetért, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél. Amennyiben a hatóság a megtámadott döntést nem vonja vissza, illetve a fellebbezésnek megfelelően azt nem módosítja, javítja vagy egészíti ki, a fellebbezést a hatóság az ügy összes iratával, a fellebbezési határidő leteltét követően felterjeszti a – jogszabályban kijelölt – másodfokú hatósághoz.

A Ket. 104. § (3) bekezdéséhez hasonlóan az Ákr. 119. § (4) bekezdése is lehetővé teszi, hogy a másodfokú hatóság a fellebbezéssel megtámadott döntést és az azt megelőző eljárást is megvizsgálja. Anélkül, hogy a fellebbezésben foglaltakhoz lenne kötve.

A másodfokú hatóság által eszközölhető eljárási cselekmények és döntések ugyanakkor csak részben azonosak a Ket. 105. §-ában szabályozottakkal. Az Ákr. szerint ugyanis a másodfokú hatóság a döntést helybenhagyja, a fellebbezésben hivatkozott érdeksérelem miatt, vagy jogszabálysértés esetén azt megváltoztatja vagy megsemmisíti. Ha a döntés meghozatalához nincs elég adat, vagy ha egyébként szüksé-

ges, a másodfokú hatóság tisztázza a tényállást és meghozza a döntést.

A hivatalból induló jogorvoslatok közül elsőként a döntés módosításának vagy visszavonásának szabályait határozza meg az Ákr. Ezek a rendelkezések a Ket. 114. §-ában megjelölt szabályok részleges átemelését jelentik. Az Ákr. 120. §-a szerint, ha a hatóság megállapítja, hogy a másodfokú hatóság, a felügyeleti szerv vagy a közigazgatási bíróság által el nem bírált döntése jogszabályt sért, a döntését annak közzétételétől számított egy éven belül módosítja vagy visszavonja, azonban erre csak egy ízben kerülhet sor. Tulajdonképpen a Ket. korábbi 114. § (3) bekezdésében foglalt szabályok köszönnek vissza az Ákr. 120. § (2) bekezdésében. Eszerint törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában a döntést a hatósági igazolványba és bizonyítványba felvett téves bejegyzés kivételével nem lehet módosítani vagy visszavonni, ha az jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot sértene.

A felügyeleti eljárás szabályai a korábbi Ket.-ben foglalt rendelkezések leegyszerűsített változataiként térnek vissza az Ákr.-ben. Az Ákr. 121. §-a szerint a felügyeleti szerv hivatalból megvizsgálhatja az ügyben eljáró hatóság eljárását, illetve döntését, és ennek alapján megteszi a szükséges intézkedést a jogszabálysértő mulasztás felszámolására, illetve gyakorolja a felügyeleti jogkört. A felügyeleti szerv által gyakorolható szankciók azonban már változásokat eredményeznek a Ket.-ben megfogalmazott szabályokhoz képest: ha ugyanis a hatóság döntése jogszabályt sért, a felügyeleti szerv azt megváltoztatja vagy megsemmisíti, azonban legfeljebb egy ízben, illetve szükség esetén a döntést hozó hatóságot új eljárásra utasítja. Az Ákr. 121. § (3) bekezdése határozza meg, hogy mikor nem változtatható meg és nem semmisíthető meg a hatóság döntése. Ezek a klauzulák megjelentek a Ket. korábbi 115. § (4) bekezdésében is.

A felügyeleti eljárásban hozott döntés közigazgatási bíróság előtt támadható meg.¹¹

Az ügyészi felhívás és fellépés szabályait az ügyészségről szóló törvény határozza meg. Az Ákr. 122. §-a ugyanakkor kimondja, hogy ha az ügyész az ügyészségről szóló törvény alapján felhívással él, vagy sikertelen felhívás esetén fellép, a hatóság az ügyész által kifogásolt döntését korlátozás nélkül módosíthatja (megváltoztathatja), illetve visszavonhatja (megsemmisítheti) akkor is, ha a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó jogszabály ezt egyébként korlátozza, vagy nem teszi lehetővé.

A jogorvoslatokról szóló fejezet utolsó jogintézménye a semmisség, amelynek szabályai minimális módosításon estek át. Az Ákr. semmisségi klauzulái részben változást hoznak a Ket. korábbi szabályaihoz képest. Ezek részben a semmisségi okok, részben pedig a semmisséghez kapcsolódó korlátozó rendelkezések módosítására vezethetők vissza.

5. Az eljárási költség szabályai

Az eljárási költség szabályozásának Ákr.-beli jellege lényegesen eltér a Ket.-ben megismertektől, hiszen az Ákr. nem sorolja fel pontosan az eljárási költségeket, illetve az azok

¹¹ Ld. Ákr. 121. § (4) bekezdését.

hoz kapcsolódó eljárási szabályokat is csak a legszükségesebb mértékben tartalmazza. A részletszabályokat önálló kormányrendelet határozza meg, nevezetesen az eljárási költségekről, az iratbetekintéssel összefüggő költségtérítésről, a költségek megfizetéséről, valamint a költségmentességről szóló 469/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet.

Az Ákr. 124. §-a Ket. korábbi rendelkezéseivel ellentétben egy definíciót is szolgáltat az eljárási költség fogalmát illetően. Ennek értelmében eljárási költség mindaz a költség, ami az eljárás során felmerül.

Lényeges változás nem tapasztalható az eljárási költség viselése és megelőzése szabályozása tekintetében.

Az eljárási költség pontos összegének meghatározásakor az Ákr. szabályai szerint ugyanakkor az azt alátámasztó bizonyítékok figyelembevételével kell eljárnia a hatóságnak. Ez annyiban változást jelent a Ket. korábbi 158. § (2) bekezdésben foglaltakhoz képest, hogy a Ket. szerint az említett összeget általában az érintett által bemutatott bizonyítékok alapján kellett megállapítani. Ez a szabály a hatóság mérlegelési jogkörébe utalta az eljárási költség összegének megállapításának eszközeit és módszerét.

Hasonlóképpen kisebb korrekció történt a költségmentességre vonatkozó szabályozás tekintetében is. A Ket. korábbi szabályaival ellentétben az Ákr.-ben már nem került szabályozásra, hogy ágazati törvény a jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek számára is engedélyezhet költségmentességet, ugyanakkor az Ákr. kiterjeszti a 130. § (5) bekezdésének felhatalmazó szabályait az önkormányzati rendeletekre, vagyis lehetővé teszi, hogy törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet meghatározzon olyan ügyfajtát, amelyben az ügyfelet költségmentesség illeti meg. A Ket. 159. § (8) bekezdése az önkormányzati rendeletek számára történő felhatalmazást nem ismerte és azt is előírta, hogy ágazati törvényi vagy kormányrendeleti eltérés esetén, ha azok eltérően nem rendelkeztek az ún. egyéb eljárási költségeket az állam előlegezze és viselje.

6. A végrehajtás

A végrehajtási szakasz a közigazgatási hatósági eljárás egyik igen fontos, ám annál érzékenyebb és az elmúlt időszak tanúsága szerint nem túl eredményes szakasza. Az első fokú hatóságok végrehajtásának eredményessége az Indokolás szerint nem volt megnyugtató, ezért a hatósági eljárás esetében egy olyan hatósági fórum kijelölésére került sor, amely a pénzfizetési kötelezettség végrehajtására figyelemmel már rendelkezik gyakorlattal. Látni fogjuk, hogy ez – bizonyos kivételek mentén – az adóhatóság végrehajtás-foganatosító szerepének az intézményesülését jelenti az Ákr. szintjén is.

A hatósági eljárásban alkalmazott, valamint a bírósági végrehajtás összhangját biztosító rendelkezések az Ákr. 131. §-ában továbbra is visszatérnek, hiszen, ha az Ákr. eltérően nem rendelkezik, a Vht.-t kell alkalmazni. Nagyon fontos újítása ugyanakkor az Ákr.-nek, hogy azt is meghatározza, hogy amennyiben a végrehajtást az állami adóhatóság foganatosítja, eljárására az Ákr. végrehajtásra vonatkozó rendelkezéseit nem kell alkalmazni.

Az Ákr. 132. §-a szerint a végrehajtható döntések terminológiája az alábbiak szerint alakul: ha a kötelezett a hatóság végleges döntésében foglalt kötelezésnek nem tett eleget, az végrehajtható. Az Indokolás vonatkozó része szerint: *„A törvény az elmúlt években felmerült tapasztalatok alapján a Ket.-hez képest jelentős egyszerűsítést végez el a végrehajtható döntések meghatározásakor. Szakít a részletező, minden esetet nevesítő szabályozási gyakorlattal, amely azt eredményezte, hogy bár a Ket. hatályba lépése óta időről-időre bővült a végrehajtható döntések köre, a jogalkalmazás mégis rendszeresen elbizonytalanodott a konkrét döntése végrehajthatóságát vizsgálva. Erre figyelemmel a törvény egy generálleklauzulát határoz meg, amely szerint a végrehajtás feltétele, hogy az ügyfél a hatóság végleges döntésének nem tesz eleget. E megfogalmazás nem csak lefedi a Ket.-ben meghatározott valamennyi esetet, hanem a jövőben felmerülő esetekre is megnyugtató választ ad. E rendelkezés a maga egyszerű, és könnyen érthető formájából okszerűen következik, hogy a végrehajthatóság feltétele a kötelezett (önkéntes) teljesítésének elmaradása. A kötelezett teljesítésének elmaradása pedig mindazt a mulasztást, vagy cselekvést jelenti, amely a döntés rendelkező részében meghatározott kötelezettséget megszegi. Indokolatlan ennek valamennyi lehetséges esetét (határidő, vagy határnap elmulasztása, tartózkodásra kötelezés megsértése stb.) tételnie.”*

A végrehajtás szakasza a Ket. korábbi szabályaihoz hasonlóan két alszakaszra osztható: egyik a végrehajtás elrendelése – a Ket.-ben a végrehajtás megindítása szerepelt –, a másik a végrehajtás foganatosítása. A végrehajtás elrendelésének szabályai lényegesen leegyszerűsödtek, hiszen az Ákr. 133. §-a szerint a végrehajtást ágazati törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában a döntést hozó hatóság, másodfokú döntés esetén pedig az elsőfokú hatóság rendeli el. Mindkét esetben hivatalból vagy a jogosult kérelmére történhet a végrehajtás elrendelése, mégpedig úgy, hogy a döntés végrehajthatóságától, illetve a végrehajtás elrendelésére irányuló kérelem beérkezésétől számított öt napon belül dönthet róla a hatóság, és a döntést közli a végrehajtást foganatosító szervvel is.

Az Ákr. 134. §-ában jelenik meg ugyanakkor a végrehajtási szakaszt alapjaiban megváltoztató új rendelkezés, mely szerint a végrehajtást az állami adóhatóság foganatosítja. Ettől ágazati törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben helyi önkormányzat rendelete térhet el az eltérő szabályok meghatározásával. Emellett az Ákr. hivatkozott szakasza átvette a Ket. korábbi 128. § (2) bekezdésében foglaltakat és továbbra is lehetővé teszi, hogy a végrehajtást foganatosító szerv a végrehajtásra önálló bírósági végrehajtóval szerződést kössön, de a végrehajtás során továbbra is csak a végrehajtást elrendelő hatóság jogosult végzést hozni.

A Ket. 132. §-ában részletesen szabályozott késedelmi pótléokra vonatkozó rendelkezések nem kerültek átvételre az Ákr.-be, mivel az csak annyit mond a 135. §-ában, hogy ha a kötelezett pénzfizetési kötelezettségének határidőben nem tesz eleget, illetve az állam által előlegezett költség után a megelőlegezés időtartamára a jogosultnak a törvényes kamatnak megfelelő mértékű késedelmi pótlékot fizet.

A végrehajtás felfüggesztésének szabályai a Ket. korábbi, 140. §-ában meghatározottak szerint kerültek át az Ákr.-be,

kivéve a Ket. korábbi 140. § (2) bekezdésének *f)* pontját, a kötelezett fizetési kedvezményre vonatkozó kérelmére, valamint a hivatkozott szakasz *h)* pontját, amely a perbeli új eljárásra kötelezés ellen előterjesztett perújítási vagy felülvizsgálati kérelem esetkörü volt, melyek nem kerültek átemelésre az Ákr.-be.

A végrehajtás megszüntetésére vonatkozó szabályok lényegesen egyszerűsödtek az Ákr.-ben. Így csak három esetkör került átvételre a korábbi részletesebb szabályozásból. Ennek megfelelően a végrehajtást elrendelő hatóság a végrehajtást az általános szabályokon túl akkor is megszünteti, ha a jogosult a végrehajtás megszüntetését kéri, és ez mások jogait nem sérti, a követelés elévült, és a végrehajtás megszüntetését a kötelezett kéri, vagy a további végrehajtási eljárási cselekményektől eredmény nem várható.¹²

Átvette ugyanakkor az értesítési kötelezettségre vonatkozó korábbi Ket.-es szabályokat¹³ az Ákr., amely előírja, hogy a végrehajtást foganatosító szerv a tudomására jutott megszüntetési okokról és a végrehajtás befejezéséről a végrehajtást elrendelő hatóságot értesíti.¹⁴

Az Ákr. 138. §-a lényegesen lerövidíti a Ket. korábbi 142. §-ában megfogalmazott elévülési határidőt. Ennek meg-

felelően a végrehajtási jog a teljesítési határidő utolsó napjától számított három év elteltével évül el. Az Ákr. ugyanakkor azt is lehetővé teszi, hogy ágazati törvény vagy kormányrendelet ennél rövidebb elévülési határidőt állapítson meg. Az elévülés nyugvására vonatkozó egyéb eljárási szabályok változatlanul kerültek át az Ákr.-be.

Terjedelmi korlátok miatt csak az Ákr. legfontosabb rendelkezéseit mutattuk be, reméljük hasznosnak bizonyul az érdeklődők számára. Az Ákr. részletes szabályai kapcsán az Olvasók figyelmébe ajánljuk a Nemzeti Köszolgálati Egyetem honlapján elérhető kiadványainkat, így a már említett DARÁK Péter – BOROS Anita (szerk.): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai* című, valamint a hamarosan megjelenő PATYI András – BOROS Anita (szerk.): *A hazai közigazgatási eljárási jog karakterisztikája* című műveket, továbbá a Közigazgatási Eljárási Jogi Egyesület honlapján (www.keje.hu) elérhető tájékoztató kiadványokat, dokumentumokat.

¹² Ld. Ákr. 137. § (1) bekezdését.

¹³ Ld. Ket. 141. § (2) bekezdését.

¹⁴ Ld. Ákr. 137. § (2) bekezdését.