

DR. HAJAS BARNABÁS PHD

FŐOSZTÁLYVEZETŐ

IGAZSÁGÜGYI MINISZTERIUM



Általános közigazgatási rendtartás – Ket. kontra Ákr.

Bevezetés helyett¹

Egy évvel ezelőtt beszámolhattam Önöknek arról, hogy a Kormány 2015 tavaszán elfogadta az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény koncepcióját, és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény és az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény előkészítésével összefüggő egyes feladatokról szóló 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozatban meghatározta a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény és az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény előkészítésével összefüggő egyes feladatokat. Ennek keretében felhívta az igazságügyi minisztert, hogy a Miniszterelnökséget vezető miniszterrel együttműködve készítsen előterjesztést az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvénytervezetről, a tudomány, az igazságszolgáltatás, a központi és a területi közigazgatás képviselőiből álló kodifikációs bizottság részvételével. A munka során nem volt cél a jól működő jogintézmények „megjavítása”, ezért több ponton is támaszkodtunk a Ket.-ben² bevált megoldásokra. A kodifikációs munka során azonban – a bürokráciacsökkentés során létrejött új szabályok kivételével – nem voltunk kötve semmilyen korábbi bevett intézményhez kötve, ezért kis túlzással minden rendelkezés tiszta lappal indult. Ennek a szisztematikus gondolkodásnak lett az eredménye a Ket.-hez, vagy az Áe.-hez³ képest is eltérő szerkezet is.

Természetesen az általános közigazgatási rendtartásról szóló új törvény előkészítésével párhuzamosan folyt a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény előkészítése is.

A „Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020” a hatósági eljárásokra vonatkozó szabályozás irányát át korszerű és ügyfélbarát eljárásrendben, az egyszerűbb eljárásokban, a rövidebb bruttó eljárási időtartamokban, az eljárások túlszabályozottságának csökkentésében (dereguláció), egyúttal pedig – a hatékonyság növelésének útjaként –

a belső munkafolyamatok egyszerűsítésében ragadta meg, ezért e célkitűzéseket a törvényjavaslat kidolgozása során is szem előtt tartotta a kodifikátor.

A 2016. szeptember 9-i, hajdúszoboszlói konferencián még csak törvénytervezetről beszélhettem Önöknek. Az igazságügyi miniszter a Kormány képviseletében 2016. szeptember 23-án benyújtotta az általános közigazgatási rendtartásról (Ákr.) szóló törvényjavaslatot.

Az Ákr. főbb újításai

Ténylegesen általános szabályok

Míg címében a Ket. is általános szabályozást ígért, a valóságban azonban a hatályos törvény legfeljebb a Porosz Általános Törvénykönyv (Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten – ALR) értelmében volna általánosnak tekinthető: a felgyorsult társadalmi és technológiai fejlődés, valamint az egymást váltó kormányok eltérő szemlélete miatt nem válhattott a hatósági eljárások kiérlelődött törvényi alapjává, mert 10 év alatt gyakorlatilag minden rendelkezése módosult, szövege és szabályozási terjedelme egyre bővült, ugyanakkor a koherenciája meggyengült, és végül valamiféle „ügyintézői kézikönyvvé” vált.⁴ A közigazgatási eljárások újraszabályozásának kiemelt előfeltétele egy általános hatályú, a közigazgatás hatósági eljárásainak alapvető szabályait megállapító eljárási kódex – amelyet Valló Józsefhez⁵ hasonlóan neveztünk általános közigazgatási rendtartásnak –, amelyet a lehető legtöbb ügyben alkalmazni kell.

A hat kivett eljárás közül kettő (területszervezési eljárás és a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletével kapcsolatos eljárás) biztosan nem közigazgatási hatósági eljárás, a külön tartott eljárások száma mára – minden elvi alapot nélkülözve – tizenöt pontban felsorolva mintegy hatvanra nőtt. Az általános és különös eljárási szabályokat tovább

¹ Leíró jellegű írásom során első sorban az általános közigazgatási rendtartás koncepciójára, valamint az általános közigazgatási rendtartásról szóló T/12233 számú törvényjavaslat normaszövegére és indoklására támaszkodtam.

² A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény

³ Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény

⁴ A közigazgatási eljárásjogi kodifikáció történetéről ld. PATYI András: A közigazgatási hatósági eljárás mai rendjének kialakulása Magyarországon In: Patyi András (szerk.): *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2012. 50–55. o.

⁵ VALLÓ József: *Törvénytervezet az általános közigazgatási rendtartásról indokolással* (Budapest: Magyar Közigazgatástudományi Intézet 1942)

árnyalják a privilegizált eljárások, amelyekben törvény vagy kormányrendelet – különböző mértékben – enged a Ket. rendelkezéseitől eltérést. Emellett pedig a Ket. ma is számtalan ponton teszi lehetővé, hogy különös eljárási szabály eltérő szabályokat állapítson meg.

Az Ákr. szabályozásának alaptétele volt, hogy a több ezer eljárástípus minden lényeges eleme nem rögzíthető egy törvényben, ezért csak azoknak a szabályoknak a tételezésére törekedett a kodifikátor, amelyek valóban minden eljárásban közösek, és az ezen kívül eső szükségszerű sajátosságok meghatározását az ágazati, különös eljárási jogszabályokba utalja. Ugyanakkor ennek ellentételezéséként a ténylegesen általános szabályoktól való eltérés lehetőségét kizárja vagy jelentősen szűkíti. (Míg a Ket. hetvenkét helyen – közte a mintegy hatvan külön tartott eljárást is egynek számolva – engedett eltérést az általános szabályoktól, addig az Ákr. csak mintegy tíz helyen biztosítja az eltérő szabály megalkotásának lehetőségét.)

Az Ákr. tételesen rögzíti, hogy a szabályaival összhangban álló kiegészítő eljárási szabályokat – miniszteri rendelet kivételével – jogszabály megállapíthat. Ez biztosíthatja, hogy az Ákr. – a Ket.-hez képest magasabb absztrakciós szinten megfogalmazott – kellően általános rendelkezései, kiegészítve a jogszabályok részletes rendelkezéseivel, megfelelően egységes eljárásrendet alkossanak. Az egyeztetések során többször is kérdésként merült fel, hogy mi minősül az Ákr. rendelkezéseivel, szellemiségével összhangban álló, kiegészítő rendelkezésnek? Erre definíciószerű, zártfajú felsorolásban meghatározható válasz nem adható. Biztosan megállapíthat olyan rendelkezéseket a különös eljárási joganyag, melyeket maga az Ákr. nem tartalmaz (pl. hatósági közvetítő, közmeghallgatás, tanúsító szervezet, védett tanú, stb.). Ha azonban a kiegészítő szabály hatása az ügyfél megfelelő ügyintézéshez való jogát üresítené ki, biztosan ellentétes volna az Ákr. alapvető rendelkezéseivel, vagyis fogalmilag nem állhat összhangban tételes szabályaival és szellemiségével. Ha pedig az Ákr. egy jogintézményre vonatkozóan tartalmaz rendelkezést, úgy zsinórmértékű szintén az alapelvek és az ezek alapjául szolgáló, az Alaptörvényben rögzített alapvető jogok szolgálhatnak azon kérdés eldöntésében, hogy az adott szabály kiegészítő szabálynak minősül-e, vagy megengedhetetlen módon eltér-e a törvény rendelkezéseitől.

Rövidebb, egyszerűbb, áttekinthetőbb szabályozás

Az Ákr. terjedelme töredéke a Ket. hatályos szövegének. Ez – jelentős részben – önmagában is már a deregulációs munka eredménye. Az eljárási kódexet törekedtünk megtisztítani valamennyi nem eljárásjogi normától (anyagi jogi szabályoktól, vagy éppen a hatósági eljárásjogi jogviszonyra ki nem ható, ténylegesen ügyviteli jellegűnek minősíthető szabályoktól). Az Ákr. nyelvezete sokkal egyszerűbb és homogénebb a Ket.-nél. Ezzel nem csak a hatósági ügyintézők munkáját, hanem az ügyfelek joghoz jutását is segíti.

A kodifikáció során – jogalkalmazói és oktatási tapasztalatok alapján – egyenként kellett megvizsgálni az egyes jogintézmények helyét. A teljesség igénye nélkül így kaptak önálló fejezetet a hivatalbóli eljárás, az egyes hatósági intézkedések

különös szabályai, de ezért került a hatósági tanú is megérdemelt helyére, az eljárási cselekmények rögzítéséről szóló címbe.

Törvény hatályával kapcsolatos változások

Kivett eljárások száma csökken

Az Ákr. újragondolja a közigazgatási eljárásjog szabályozási rendszerét, és szakít azzal a háromszintű megoldással, amely a Ket. elvileg általánosan érvényesülő szabályai mellett lehetővé tette a Ket. hatálya alól kivett eljárásokat, illetve a részben eltérő szabályok szerint lefolytatott eljárások körét, valamint azokat az eljárásokat, amelyek esetében a Ket. csak háttérjogszabályként érvényesült.

Az Ákr. ezzel szemben tételesen meghatározza azokat az eljárásokat, amelyekre a hatálya nem terjed ki, így e törvények önálló, teljes körű eljárási szabályozást állapíthatnak meg. Ezek körébe azok az eljárások tartoznak, amelyek jellegükönél fogva olyan sajátos szabályrendszer alapján érvényesülnek, amelyek nem rendezhetők egy általános eljárási törvény minden más eljárásra is irányadó rendjében. Ezek: a szabálysértési eljárás, a választási eljárás, a népszavazás kezdeményezése és a népszavazási eljárás, az adó-, valamint vámigazgatási eljárás és a menekültügyi és idegenrendészeti, valamint – az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével – az állampolgársági eljárás. A kivett eljárások között azonban csak olyan eljárások meghatározása indokolható, amelyek per definitionem hatósági eljárások⁶ lennének, azonban valamely indok alapján nem célszerű, életszerű vagy kivitelezhető az Ákr. szabályainak alkalmazása.

Az adó- és vámigazgatási eljárások kivett jellegét – hasonlóan a német jogterülethez – az eljárások sui generis jogintézményekkel, fogalmakkal, eljárási logikával történő lefolytatásának igénye indokolja.

Nem zárja ki az Ákr. azt a szabályozási megoldást, amelyben a jogalkotó olyan eljárásban rendeli a kódex alkalmazását, amely a kódex tárgyi hatályán kívül esik, és azt részben vagy egészben „csak kölcsönveszi”.⁷ E gyakorlat nemhogy nem kifogásolható, hanem általában kifejezetten hasznos, mert növeli az adott eljárások átláthatóságát, hozzájárulhat az egységes és garanciáktól övezett eljárásrend kialakításához. Ráadásul az ilyen gyakorlat a norma-gazdaságosság szempontjából is hasznos lehet, mert ilyenkor nem kell teljesen új eljárási rendet felállítani.

⁶ Az új törvény tárgyi hatálya tehát Patyi András közigazgatási hatósági eljárás fogalmára épít, vagyis a közigazgatási szerven kívüli érintett jogalany ügyében megvalósuló, jogilag szabályozott olyan cselekvési rendre terjed ki, amelyet egyedi ügy intézése során, hatósági jogalkalmazás keretében, az érintett jogalanyra nézve jogi helyzetét megváltoztató, jogvitáját elbíráló vagy jogsértésére reagáló, közvetlen jogi hatást kiváltó egyedi aktus (rendelkezés) kibocsátása, illetőleg érvényesítése érdekében folytatnak le. (Az eljárás természetesen a jogszabály felhatalmazása folytán hatóságként eljáró közigazgatási szervnek és az eljárás más alanyainak aktív közreműködését feltételezi.) Patyi András: A közigazgatási hatósági eljárás meghatározása és elhatárolása más eljárásoktól In: PATYI András: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2012. 30.

⁷ VARGA Zs. András: *Tünődések a Ket. hatályának dogmatikai alapjairól*. Magyar Jog, 2014/6. 327.

Az ügy

Az Ákr. a közigazgatási hatósági ügy fogalmát egyszerűsítve, általánosabb módon határozza meg, és rögzíti, hogy a hatósági ügy az ügyfél jogának, kötelezettségének (jogsértésének) megállapítására, jogvitája eldöntésére, adatigazolásra vagy nyilvántartás-vezetésre irányul, és – új elemként – kifejezetten meghatározza, hogy az ezeket érintő döntésének érvényesítése is a hatósági ügy fogalmi elemei közé tartozik.

Vitatott volt eddig a hatósági ellenőrzés hatósági ügyhöz való viszonya. Az Ákr. értelmében a hatósági ellenőrzés ugyan nem hatósági ügy, azonban alkalmazni kell rá az Ákr. szabályait. Ezzel biztosítható, hogy eljárásjogi aktusok szintjén is világosan elkülöníthető legyen a hatósági ellenőrzéstől az annak eredményéhez képest hivatalból indított hatósági ügy.

Az ügyfél

A Ket. ügyfélfogalma („az a természetes vagy jogi személy, akinek vagy amelynek jogát vagy jogos érdekét a hatósági ügy érinti”) alapvetően továbbra is fennmarad. A jogos érdek tekintetében azonban egyértelművé teszi, hogy kizárólag az ügyfel kapcsolatos közvetlen érintettség jöhet tekintetbe az ügyféli minőség szempontjából. Erre azért volt szükség, mert az Ákr. valóban általános jellege miatt a jövőben nem lesz lehetőség külön törvényben sem különös ügyfélfogalom használatára, a közvetlen érintettség megkívánásával viszont ezek a helyzetek a jogalkalmazási gyakorlatban aggálymentesen kezelhetők. Külön nevesíti az Ákr. a hatósági ellenőrzés alá vont személy ügyféli minőségét, ezzel egyértelműsítendő, hogy habár az ellenőrzés nem hatósági ügy, az ellenőrzés alá vont személyt ettől függetlenül természetesen ügyféli jogok, jogállás illeti, és kötelezettségek terhelik.

Az ágazati joganyag továbbra is meghatározhatja azok körét, erre irányuló vizsgálat nélkül – az adott eljárásban – ügyféli jogállással rendelkeznek.

A gyermekekre, fogyatékossgal élő személyekre és a nem teljes cselekvőképességű személyekre vonatkozó szabályok

Az Ákr.-ben – az érintettek sajátos helyzetére és jogaik kiemelt védelméhez fűződő alkotmányos érdekekre tekintettel – a hatósági tevékenység segítő jellege a hatályosnál erősebb hangsúlyt kap a gyermekek és a fogyatékossgal élő személyek, a korlátozott cselekvőképességű és cselekvőképtelen személyek esetében.

Az eljárási jogaik gyakorlásában személyi körülményeik folytán korlátozott vagy akadályozott személyek fokozottabb védelme érdekében, pozitív megkülönböztetést alkalmazva a hátrányos helyzetük ellensúlyozása céljából – összhangban az Alaptörvény XV. cikkében említett csoportok védelmére vonatkozó szabályozási követelménnyel – az Ákr. külön szabályokat és követelményeket állapít meg. A különböző csoportok korlátozottságának vagy hátrányos helyzetének jellegéhez igazodó kivételes bánásmódot (az adatok zárt kezelésének és

az iratbetekintési jog korlátozásának, az idézés sajátos szabályainak meghatározásával) ír elő, és a hatóság számára – általában az ügyféli jogok gyakorlásának elősegítésének előírásával – proaktív intézkedési kötelezettséget is teremt.

Automatikus döntés – sommás eljárás – függő hatályú döntés

Az Ákr. meghatározza az eljárás fajtáit, megkülönböztetve a sommás és a teljes eljárást, valamint a sommás eljárás különös módozataként az automatikus döntéshozatali eljárást. Az automatikus döntéshozatali eljárás és a sommás eljárás alapvetően az egyszerű megítélésű ügyekben alkalmazható eljárási forma, amely az ügy gyors lezárását teszi lehetővé, ha annak feltételei adottak. A teljes eljárás ehhez képest pedig a klasszikus közigazgatási eljárási forma, amelyben minden eljárási részselekmény elvégezhető lehet.

Automatikus döntéshozatali eljárásnak akkor van helye, ha

- a döntés mérlegelést nem igényel,
- nincs ellenérdekű ügyfél,
- a döntéshez szükséges valamennyi adat rendelkezésre áll, és
- azt törvény vagy kormányrendelet kifejezetten megengedi.

A döntéshozatal konkrét menetét, technológiáját pedig az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény tartalmazza.

A sommás eljárás lehetősége ezzel szemben minden ügyben adott, amelyben a döntés minden jogszabályi feltétele (kérelem, előírt mellékletek és a hatóság által hozzáférhető más adatok) rendelkezésre áll, vagyis a tényállás tisztázásához további eljárási cselekményre nincs szükség, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, a döntést nyolc napon belül meg kell hozni. Ha bármelyik feltétel hiányzik, a hatóság teljes eljárást folytat le, s ennek keretében – ha annak helye van – függő hatályú vagy más, a függő hatályú döntést kizáró döntést hoz (például megszünteti az eljárást, felfüggeszti az eljárást, stb.).

Fontos újítás, hogy automatikus döntéshozatali eljárás és sommás eljárás esetén az ügyfél a döntés közlését követően öt napon belül kérheti, hogy a hatóság kérelmét teljes eljárásban bírálja el. Ez egyfelől egy kvázi saját hatáskörben lefolytatott új eljárás, ugyanakkor azt hivatott megelőzni, hogy a bíróságok előtt kizárólag ténykérdések vizsgálatára kerüljön sor; a hatóság képes lehet az esetleges hibák, visszasságok kijavítására, orvoslására. A döntések véglegességét mindez nem érinti. Kifogás, jogsérelem esetén ugyanakkor lehetőség van az ügy alaposabb megvizsgálására.

A közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény vezette be a függő hatályú döntés jogintézményét, amelyet az Ákr. változatlan tartalommal vett át, csupán annak hatókörét terjesztette ki a hatvan napnál, illetve két hónapnál hosszabb eljárási határidejű eljárásokra. Továbbra sem kell azonban függő hatályú döntést hozni, ha a hatóság nyolc napon belül érdemben dönt, a kérelmet visszautasítja, az eljárást megszünteti, vagy az eljárást felfüggeszti, vagy a beadvány elintézését függőben tartja.

Ha függő hatályú döntés meghozatalának nincs helye, továbbá nem kerül sor az ügy érdemi lezárására, vagy a teljes eljárást kizáró döntés meghozatalára, úgy a hatóság teljes eljárást folytat le, de nyolc napon belül meg kell hoznia azokat a döntéseket, amelyek az eljárást „előre lendítik” (pl. szakhatóságot keres meg, intézkedik a szükséges eljárási cselekményekről, hiánypótlást bocsát ki, és tájékoztatást ad az ügyintézési határidő túllépésének törvény erejénél fogva beálló jogkövetkezményeiről).

Ezzel az Ákr. megeremti a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló törvényben megjelent, a döntésre nyitva álló objektivizált ügyintézési határidő valóban általánossá válásának lehetőségét, és biztosítja, hogy valóban minden ügyben kikényszerítse a határidőben meghozandó döntést.

Az Ákr. egyfajta „fokozatosságot” teremt azzal, hogy a függő hatályú döntés alkalmazásának mellőzése, vagy annak kizártsága esetén az ügyintézési határidő túllépésére vonatkozó szabályok lépnek érvénybe, az eljárás tehát a következő három szintből áll:

- főszabály szerint minden eljárás sommás (vagy automatikus döntéshozatali) eljárásként indul,
- ha az eljárást nem lehet sommás eljárásban lefolytatni, a hatóság függő hatályú döntést hoz, és
- a függő hatályú döntés kizártsága esetén teljes eljárás lefolytatására kerül sor annak jogkövetkezményeivel, amely során nyolc napon belül meg kell hozni a teljes eljárást megalapozó, kikényszerítő döntéseket.

Az Ákr. továbbá a függő hatályú döntés több „hiányosságát” is kijavítja. A jogintézmény ugyanis nem alkalmazható minden eljárásban, illetve annak alkalmazása komoly kockázatokkal hordozhat. Ezért azokban az eljárásokban, ahol az államigazgatás jogszerűtlen „hallgatása” esetén az ügyfélnek biztosított jogok valamely, az egyedi ügyféli érdeknél jóval jelentősebb közérdeket érintenek, vagy súlyosan sérthetnek, ott a függő hatályú döntés jogintézményének alkalmazását ki kell zárni. A jogintézmény alkalmazhatóságát tehát az ügyféli érdek és az ügyfélnek biztosított jog által érintett közérdek összemérése alapján kell eldönteni.

Hatóságok együttműködésének megerősítése

A területi közigazgatás reformja a szakhatósági eljárás mint a hatóságok együttműködésének általános modellje mellett más megoldások bevezetését is lehetővé teszi, amelyek egyszerűbb és gyorsabb eljárásokat eredményeznek. A több hatóság közreműködését feltételező eljárások hatékonyabbá tétele érdekében az Ákr. a hatóságok együttműködését ösztönző szabályokat állapít meg. Ma megoldatlan számos, egymásra épülő eljárás ügyfélbarát kialakítása, ezért az Ákr. olyan speciális együttműködési mód bevezetését állapít meg, amely a tényleges egyablakos eljárást segítené elő: kijelöl egy „fő” hatóságot, amely az érintett további hatóságoktól beszerzi vagy elősegíti az ügyfél kérelmének teljesítéséhez szükséges hatósági döntéseket. Így például egy gyermek születése után a szülőnek az új hatósági együttműködési rendszer szerint elég lenne csupán egy hatósággal kapcsolatot létesíteni ah-

hoz, hogy gyermeke anyakönyvi kivonatát, lakcímkártyáját, adókarttyáját megkaphassa, valamint a családátmozgatási el-látásokat (anyasági támogatás, babakötvény, GYES, GYED stb.) igénybe vegye. A Ket. rendszere szerint a szülőnek két hatóságot (jegyző, fővárosi és megyei kormányhivatal) kell – az eltérő eljárási határidők miatt jellemzően többször is – személyesen felkeresni ezen ügyek megindításához. A hatóságok együttműködésének megerősítéséhez ezért az Ákr. megal-kotása során elengedhetetlen az ágazati szabályok élethely-zet-szemléletű szigorú deregulációja, amely eredményeként megvalósulhat a valódi, az ügyek széles spektrumát érintő egyablakos ügyintézés Magyarországon.

A kapcsolódó eljárás ott lehet előnyös, amelyek az ügyfél végső célja (pl. külföldről behozott gépjármű forgalomba helyezése, születéssel kapcsolatos iratok beszerzése és szociális támogatások elnyerése) több, egymásra épülő eljárás lefolytatását is szükségessé teszi. A kapcsolódó eljárásban az ügyfél csupán egy (a folyamat elején álló) hatósággal kerül eljárási kapcsolatba, a további, ehhez kapcsolódó eljárások során pedig az elsőként eljáró hatóság válik közvetítő hatósággá. Az elsőként eljáró hatóság továbbítja a saját döntését, a nála előterjesztett kérelmet és a bizonyítékokat a kapcsolódó eljárásban eljáró hatósághoz, és annak döntését is az első hatóság közvetíti a kérelmezőhöz. Az Ákr. alapján a jogintézmény alkalmazható olyan egymásra épülő eljárásokban is, melyekben az előfeltételt képező eljárások ugyanazon hatóság hatáskörébe tartoznak.

A kapcsolódó eljárás szabályait csak az ügyfél kérelmére lehet alkalmazni. Az ügyfél a hatóságtól kapott tájékoztatás alapján mérlegelheti, hogy az eredeti kérelméhez kapcsolódó eljárásokat szeretné-e a kapcsolódó eljárás szabályai szerint lefolytatni, de kérheti azt is, hogy csak bizonyos kapcsolódó eljárásokat folytasson le a hatóság ily módon. Hangsúlyozandó, hogy anyagi jogi szabályban meg kell határozni, hogy a hatóság adott ügyben meghozott döntése egy más hatósági eljárásban meghozható döntés feltétele, és ilyenként megalapozza a kapcsolódó eljárás szabályainak alkalmazhatóságát.

A szabályozás rendezi azt az esetet is, amikor az ügyfél kérelmének elintézéséhez egy másik – megelőző – eljárásban meghozandó döntés szükséges. Ilyen esetekben a hatóság a megelőző eljárásban eljáró hatóságnál kezdeményezi a szükséges döntés meghozatalát, a megelőző eljárás lefolytatásához az ügyfél beleegyezését pedig vélelmezni kell. Ez a megoldás egyébként alkalmas számos olyan kérdés hatékony és gyors kezelésére, amelyek miatt eddig kizárólag az eljárás felfüggesztése állt rendelkezésre.

A szakhatósági rendszer a magyar közigazgatási eljárásjog régi intézménye, amelynek alapvető változtatása, elhagyása felmerült az Ákr. előkészítése során, de a szakhatóságok kiemelt fontosságú szerepére tekintettel (amely mind a kiemelt fontosságú ügyekre, mind magában a szakhatóság intézményének kivételességére vonatkozik) annak megtartását a jogalkotó indokoltnak tartotta. Az új kódex így jelentősen egyszerűsíti a Ket.-ben szereplő szakhatósági eljárásra vonatkozó szabályait, közelítve azt az Áe. szerinti tömör, egyszerű szabály-együtteshez, valamint meghatározza azon szempontokat, kényszerítő körülményeket, amelyekre hivatkozással szakhatósági közreműködés írható elő. Megjegyzendő továbbá, hogy a szakhatósági rendszer szorosan összefügg az ún. egyablakos ügyinté-

zés elvével. A szakhatósági rendszer egészének megszüntetése európai uniós kötelezettség teljesítését is érintheti, mert az a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 6-8. cikkének teljesítéséhez (egyalakos ügyintézési pontok) is elengedhetetlenek.

Megjegyzendő azonban, hogy ha a tapasztalatok alapján egyes eljárásfajtákban nincs szükség szakhatósági közreműködés fenntartására, ezt a szakhatósági eljárásokra vonatkozó anyagi jogi szabályok felülvizsgálatával, és nem az általános eljárási szabályok körében lehet megnyugtatóan rendezni.

Határidőkkel kapcsolatos változások

Az Ákr. az ügyintézési határidő kezdő időpontját az eljárás megindulásához köti, azonban az eljárási határidő kezdő időpontjánál azonban az Ákr. törvényi szinten eltérést enged. Ennek oka, hogy az Alaptörvény *P) cikke* kimondja, hogy „*a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége*”. A *P) cikk*en alapuló eljárásoknál ezért szükséges lehet olyan speciális eljáráskezdeti időpontot megállapítani, ami a különböző biológiai, ökológiai törvényszerűségekhez igazodik (pl. vegetációs időszak). A nemzet kulturális örökségének védelme miatt szintén szükséges lehet bizonyos építési ügyekben az általánostól eltérő kezdő időpont meghatározása.

Az Ákr. szakít az általános ügyintézési határidő jogintézményének hatályos szabályozásával, mivel az valójában soha nem minősült általánosnak, emellett az ügyintézési határidőbe be nem számító időtartamok Ket. 33. § (3) bekezdésében meghatározott köre (*a)-l)* pontok miatt alkalmatlan volt arra, hogy az ügyfél vagy a hatóság az eljárás várható időtartamára vonatkozóan bármilyen valós következtetést levonhasson. A gyakorlati tapasztalatok szerint olyan mértékű kiszámíthatatlanságot okozott a hatósági jogalkalmazás során, amely az Alaptörvény *B) cikk* (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összeegyeztethetlenné vált. Az ügyintézési határidő újraszabályozása azt a jogalkotói célt fejezi ki, ami az Alaptörvény *XXIV. cikkéből* következő ésszerű határidőben hozott döntés követelményében is megfogalmazódik. Eszerint az Ákr. a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló törvény szabályainak továbbfejlesztésével – intézményesít egy hatvan napos „*bruttó*” határidőt (ügyintézési határidőt), amely alatt az ügyet érdemi döntéssel le kell zárni.

Az ügyintézési határidők rendszere az alábbiak szerint épül fel:

- automatikus döntéshozatali eljárásban egy nap,
- sommás eljárásban nyolc nap,
- teljes eljárásban hatvan nap, végül
- ha valamely eljárási cselekmény teljesítésének vagy végzés meghozatalának határidejéről törvény vagy kormányrendelet külön nem rendelkezik, általános határidőként nyolc napot határoz meg az Ákr.

Az új – a teljes eljárásra irányadó – ügyintézési határidőre alapvetően naptári időszakként kell tekinteni, amelybe csak szűken meghatározott időtartamok nem számíthatók bele, annak érdekében, hogy a törvényi cél teljesüljön: hatvan nap alatt az ügyet döntéssel valóban be kell fejezni.

Függő hatályú döntés alkalmazása esetén kizárólag a felfüggesztés és a szünetelés az, amely nem számítható be az ügyintézési határidőbe. Ha a függő hatályú döntés meghozatalának az adott ügyfajtában nincs helye, az említett időtartamokon felül nem számít be az ügyintézési határidőbe az ügyfél mulasztásának vagy késedelmének, valamint minden, a hatóság által számára előírt kötelezettség teljesítésének időtartama sem. Vagyis az olyan időtartamok, amelyek a hatóságok érdekkörében merülnek fel (így különösen a megkeresés, a szakhatósági eljárás stb. idejét is) nem eredményezhetik az ügyintézési határidő meghosszabbodását. A függő hatályú döntés esetén pedig biztosított, hogy egy valóban objektív, szigorú, naptári napban meghatározható időpontban (határnap) az ügyfél kérelméről döntést hozzanak.

A be nem számító időtartamok további bővítése a jogintézmény Ket. általános ügyintézési határidejéhez hasonló kiüresedéséhez vezetne, ezért az nem támogatható a jövőben sem. Megjegyzem, hogy VALLÓ József magántervezetének 112. § (1) bekezdésében hasonló szabályt írt le, azzal a különbséggel, hogy a határidőt – sokkal rosszabb infrastrukturális körülmények, elektronikus kapcsolattartás hiánya mellett – négy hónapban állapította meg.⁸

Garanciális követelményként ugyanakkor az Ákr. azt is előírja, hogy az ügyintézési határidő letelte előtt 15 nappal az ügyben már soron kívül kell eljárni, annak érdekében, hogy az ügyintézési határidő utolsó napjáig az ügy határozattal befejezhető legyen. E követelmény alapján a hatóságnak minden ésszerű lépést meg kell tennie az ügy befejezése érdekében a határidő letelte előtt.

Természetesen az Ákr. is megengedi, hogy a bonyolult ügyekben – törvény rendelkezése alapján – a teljes eljárásra irányadó hatvan napnál hosszabb ügyintézési határidő érvényesüljön.

Az eljárás felfüggesztése és szünetelése

Az Ákr. új alapokra helyezi az eljárás felfüggesztésének intézményét. Az eljárás felfüggesztésétől – hasonlóan a polgári perrendtartáshoz – megkülönbözteti a szünetelés jogintézményét.

Ha az ügy érdemi eldöntése olyan kérdés előzetes elbírálásától függ, amely más szerv hatáskörébe tartozik vagy ugyanazon hatóság más hatósági döntése nélkül megalapozottan nem bírálható el (ilyenkor, a hatályos szabályozással egyező módon, külön törvényi előírás szükségeltetik a felfüggesztéshez), ha az előkérdés bíróság hatáskörébe tartozik, valamint külföldi szerv megkeresése esetén felfüggesztésnek van helye,

⁸ „*A határozathozatalra megszabott határidőbe nem számítható be az a késedelem, amely a fél mulasztása folytán állott elő.*” Valló József: *Törvénytervezet az általános közigazgatási rendtartásról indokollással.* (Budapest: Magyar Közigazgatástudományi Intézet 1942)

ha pedig az ügyfél kéri (vagy ügyfelek együttesen kéri), feltevé, hogy ezt a lehetőséget jogszabály nem zárja ki, az eljárás maximálisan hat hónapi időtartamra szünetel.

Fontos újítás ugyanakkor, hogy – a külföldi szerv megkeresésére alapozott felfüggesztés kivételével – az ügyfél (ügyfelek együttes) kérelmére a hatóság köteles folytatni eljárását, és érdemben dönteni. Ez a kérelmek elutasításához vezethet, azonban így egyfajta külön jogorvoslat válik lehetővé, ugyanis a felettes szerv, avagy a közigazgatási bíróság döntésében megállapíthatja, hogy a felfüggesztés nem volt megalapozott.

A gyakorlatban felmerült, hogy az előkérdésben eljáró más szerv nem tudta, hogy az előtte folyamatban lévő eljárásra figyelemmel a hatóság felfüggesztette az eljárást. Így sem az nem derült ki, hogy az előkérdésben eljáró szerv eljárása mikor és miként fejeződött be, sem pedig az, hogy az előtte folyamatban lévő eljárás tárgya nem az, ami a felfüggesztést megalapozta. Az Ákr. az említett zavarok megelőzése érdekében azt is biztosítja, hogy a „más szerv” az eljárás felfüggesztéséről tudomást szerezzen.

Abból a megfontolásból kiindulva, hogy a kérelmező az „ügyura”, akinek az érdekeit az ügyfélbarát törvénynek messzemenően figyelembe kell vennie: ahogy a kérelmet előterjesztheti, módosíthatja és visszavonhatja, az Ákr. azt is biztosítja a számára, hogy a kérelmének elbírálására vonatkozó eljárás függő helyzetbe kerüljön. A jóhiszemű eljárásvitel elvére figyelemmel viszont úgy rendelkezik, hogy ha az ügyfél az eljárás folytatását hat hónapon belül nem kéri, a csak kérelemre folytatható eljárás ex lege megszűnik, amelyről értesíti a hatóság mindazokat, akikkel egyébként a döntést közölte volna. Mindez újabb adminisztratív tehercsökkenést jelent, hiszen nem kell az eljárás megszüntetéséről külön, formális döntést hozni.

A szünetelés sok esetben hatékonyabb megoldást, érdemi lezárást eredményezhet, az ügyfelek lehetőséget kapnak adott esetben jogvitáik békés úton történő rendezésére. Ennek elősegítése érdekében pedig ágazati eljárásokban – szintén a polgári perrendtartáshoz hasonlóan – illeték, vagy díjkedvezmény is biztosítható.

Jogorvoslati rendszer

Alapvetően eltérő jellegükre, így különösen az ügyfél nézőpontjából való különbözőségükre tekintettel feltétlenül indokolt az Ákr.-ben is fenntartani a Ket.-ben kialakított határvonalat a jogorvoslat két fő fajtája, az ügyféli aktivitást feltételező kérelem alapú jogorvoslati formák, illetve az ügyfél passzivitása mellett vagy akár az ügyfél akarata ellenében, hivatalból indított döntés-felülvizsgálati formák között. A terminológiát ugyanakkor megváltoztatja az új eljárási kódex, mindkét „típus” jogorvoslatnak tekinti, csupán a kezdeményezésük mikéntje más.

Az Ákr. a hivatalból indítható jogorvoslati eljárások típusait, szabályait a mai kor viszonyaihoz igazítva állapítja meg, biztosítva közigazgatási perrendtartás szabályaival való összhangját.

Fontos kiemelni, hogy megszűnik két – a hatályos Ket. szerint – 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 alkalmazták. 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 általános eljárási szabályként való fenntartása nem tűnik indokoltnak. 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. Az Ákr. azonban ilyen esetben is lehetővé teszi az egyezség megtámadását, így a rendelkezésekre nincs szükség.

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: Egyezmény) 13. cikke biztosítja a hatékony jogorvoslati jogot („Bárkinek, akinek a jelen Egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje az esetben is, ha e jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg”). Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata akkor tart egy jogorvoslatot hatékonynak, ha annak igénybevételére a kérelmezőnek alanyi joga van, a jogkör gyakorlója érdemi felülbírálatot végezhet, megváltoztathatja, vagy hatályon kívül helyezheti a határozatot, és eljárása során a kérelem érdemét, jogkérdéseket és az ügy ténybeli megalapozottságát is vizsgálhatja.

Az Egyezmény 13. cikke azonban nem a jogorvoslat egy bizonyos formájához való jogot biztosítja. Az Egyezményből nem következik sem a közigazgatási szervezeten belüli jogorvoslat fenntartásának kötelezettsége, ahogyan a minden döntéssel szembeni közvetlen közigazgatási bírói fórum igénybevételének lehetősége sem.

Figyelemmel arra, hogy a fellebbezés a magyar hatósági eljárásjogban 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 eljárásként tekintenek, ezért a tényállás teljes körű tisztázására csak a másodfokú eljárásban kerül sor. A minaadó európai közigazgatási hatósági jogorvoslati modellek áttekintése alapján megállapítható, hogy az Áe. (és ennek nyomán a Ket.) jogorvoslati rendszerével – lényegi elemeit tekintve – megegyező poszt-szocialista hatósági eljárásjogok ismerik a jogcímhez nem kötött, indokolás nélkül előterjeszhető fellebbezést, amelyben korlátozás nélkül lehet új tényre hivatkozni, s amelyet a hatóság felettes szerve bírál el.

Az Ákr. 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 megváltoztathatatlanná teszi, azt végérvényesen lezárja. Az Ákr. szem előtt tartja a közigazgatási ügyek rendezésének elsődleges kívánalmát, így a jogorvoslati rendszer kialakítása során a döntések ellen igénybe vehető jogorvoslati eszköztárat az anyagi jogerő mielőbbi beálltához igazítja.

Az Ákr. rendszerében az elsődleges jogorvoslati forma a közigazgatási per. Az erre vonatkozó részletes szabályokat a közigazgatási perrendtartás tartalmazza. Így az eljárási törvény csupán a legfontosabb – a hatósági eljárás szempontjából releváns – kérdéseket rendezheti, illetve a két törvény kapcsolódási pontjait ragadhatja meg (a jogorvoslat igénybevételének lehetősége, illetve azon kérdés, hogy mit tehet a döntést hozó hatóság a keresetlevél alapján).

A jogorvoslati rendszer átalakítása megtalálta az összhangot a közérdek hatékony védelme, és az ügyfelek jogainak érvényesítése között, ezért az Ákr. egyfajta előszűrő, önkorrekciós mechanizmust is szabályoz. Az új jogorvoslati rendben a keresetlevél a hagyományos fellebbezés funkcióját is betölti, ha a hatóság maga megállapítja, hogy a támadott döntés törvényt sértő, és ennek alapján módosíthatja vagy visszavonhatja azt.

Fontos kiemelni azt is, hogy eme önkorrekciós mechanizmus alkalmazására – együttesen – ugyanazon ügyben csak egy ízben kerülhet sor, ezzel megelőzve az ún. „*jojó-effektust*”. Szintén kiemelendő az is, hogy a döntést hozó hatóságnak az új döntését is fel kell terjesztenie a bírósághoz, és a perjogi szabályok értelmében ekkor a per tárgya az új döntés lesz (amennyiben a felperes keresetét az új döntés tekintetében is fenntartja).

Az Ákr. jogorvoslati rendszerében fellebbezésnek kizárólag akkor van helye, ha azt a kódex maga – helyi közigazgatási szervek döntéseivel szemben – kifejezetten megengedi, vagy, ha azt az ágazati törvény teszi lehetővé. A fellebbezés elvi alapját az jelenti, hogy akár a végzések, vagy éppen a járási hivatal vezetője, vagy a képviselő testület kivételével helyi önkormányzat szerve (tipikusan jegyző) által hozott egyes döntések esetén nem indokolt a jogorvoslat bírói útra terelése, a felettes szerv ezen ügyekben – vita esetén – hatékonyabban tudja tisztázni a tényállást, s így a bíróságok sem lesznek oly mértékben leterhelve, hogy az a munkájukat ellehetetlenítse.

Sommás eljárásban és automatikus döntéshozatali eljárásban hozott döntések esetén külön fellebbezés biztosítása nem indokolt, hiszen az elsőfokú eljárás szabályai közt rögzítésre kerül, hogy ilyen esetekben öt napon belül az ügyfél kérheti teljes eljárás lefolytatását. Ezzel együtt – garanciális okokból – indokolt meghatározni azokat az eseteket, amelyekben a fellebbezés a fenti esetekben is kizárt, de közigazgatási per kezdeményezhető bennük.

A fellebbezésnek csak akkor nincs a végrehajtásra halasztó hatálya, ha a hatóság – meghatározott feltételek fennállása esetén – döntését azonnal végrehajthatónak nyilvánította.

A fellebbezés szabályai közt fontos újítás, hogy az Ákr. szakít azzal a „*hagyománnyal*”, hogy a fellebbezésben korlátlanul hozhatóak fel új tények, és az ügyfélnek semmiféle indokolási kötelezettsége nincs. Az alapelvekből is következően elvárható, hogy az ügyfél legalább annyiban támassza alá fellebbezési kérelmét, hogy a döntést milyen okból tartja sérelmesnek. A hatóságok számára is fenntarthatatlan az a gyakorlat, hogy az ügyféltől származó bármilyen, a döntéssel kapcsolatos, alakszerűtlen beadványt a döntés elleni fellebbezésnek kell tekinteni. Az Ákr. az Emberi Jogok Európai Bíróságának az Egyezmény 13. cikkéhez kapcsolódó gyakorlatával összhangban rendelkezik tehát úgy, hogy fellebbezni csak a megtámadott döntésre vonatkozóan, tartalmilag közvetlenül összefüggő okból, illetve csak a döntésből közvetlenül adódó jog- vagy

érdeksérelemre hivatkozva, indokolt kérelemmel lehet. Az Ákr. korlátozza a továbbá az új tényre hivatkozás lehetőségét is.

Fontos kiemelni, hogy az Ákr.-ben a másodfokú hatóság eljárásában a teljes revízió elve csakis jogszabálysértő döntés tekintetében érvényesül, azaz, érdeksérelemre alapozott fellebbezések esetén a hatóság fellebbezési kérelemhez kötve van. A szabályozás így megfelelő és életszerű rendezést nyújt e körben, mert a polgári eljárásjoghoz hasonló, teljes körű kérelemhez kötöttség elve hatósági eljárásokban nem érvényesülhet, hiszen egyfelől a közérdek védelme ezt igényli, másfelől a hivatalbóli jogorvoslati eljárásokban a fellebbezés folytán esetleg nem vizsgálható kifogásoknak egyébként is érvényt szerezhetne.

További újítás, amely összhangban van a Kormány bürokrácia-csökkentésre irányuló törekvéseivel és elősegíti az ügyek gyorsabb lezárását, hogy fellebbezés esetén a kiegészítő bizonyítást minden esetben a fellebbezés elbírálására jogosult hatóságnak kell lefolytatni, nincs helye új eljárásra utasításnak.

Önkorrekció lehetősége

A döntés saját hatáskörben történő módosítására, illetve visszavonására vonatkozó szabályanyag jelentős egyszerűsítésen ment keresztül, az általános szabályokból levezethető kérdéseket az Ákr. nem tartalmazza. A jövőben ilyen jellegű jogorvoslatra csupán egy ízben kerülhet sor.

Az Ákr. azt is rögzíti, hogy felügyeleti jogkörben a döntést hozó hatóság döntésének megváltoztatására, megsemmisítésére csupán ugyancsak egy ízben kerülhet sor, ezzel is elősegítve az ügyek mielőbbi, végleges lezárását.

Az Ákr. expressis verbis kimondja, hogy a felügyeleti eljárásban hozott döntések ellen közigazgatási pernek van helye. Ezzel az esetleges jogértelmezési bizonytalanságokat elkerülendő egyértelművé válik, hogy – még ha ad absurdum lenne is helye – felügyeleti jogkörben hozott döntéssel szemben nincs helye újabb, adott esetben harmad- vagy negyedfokot jelentő fellebbezésnek.

Belső munkafolyamatok egyszerűsítése

Kiemelendő újítás az ún. egyszerűsített döntések körének kiszélesítése is. Az Ákr. szerint az egyszerűsített végzésben mellőzhető a jogorvoslatról való tájékoztatás, az indokolásban pedig csak az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölését kell feltüntetni. A hatóság az Ákr. szerint akkor hozhat egyszerűsített végzést, ha a kérelemnek teljes egészében helyt ad, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, vagy a döntés az ellenérdekű ügyfél jogát vagy jogos érdekét nem érinti, továbbá az egyezség jóváhagyása esetében. Az önálló jogorvoslattal nem támadható végzéseknek, az előbb említett tartalmi követelményeken felül, csupán a jogorvoslati kitanítást kell tartalmazniuk. Ezzel összefüggésben fontos kiemelni, hogy a hatályos Ket. is ismeri ugyan az egyszerűsített végzés fogalmát, azonban az Ákr.-ben meghatározott három eset közül csak az első ismeri (illetve egy további esetként azt, ha a végzés csak egy eljárási cselekmény időpontját határozza meg).

Hatósági ellenőrzés szabályai

A hatósági ellenőrzést (a jelenlegi szabályozáshoz hasonlóan) önálló fejezetben szabályozza az Ákr., hiszen a hatósági ellenőrzés egy olyan, sajátos hatósági tevékenység, amely – a törvény hatályánál említett változás miatt – nem minősül hatósági ügynek, de az ellenőrzésre a hatósági eljárás releváns, a hivatalbóli eljárásokban irányadó szabályait kell megfelelően alkalmazni. Az Ákr. nem tartalmaz külön rendelkezést az ellenőrzés időtartamára vonatkozóan, hiszen ez nem az általános szabályozás körébe tartozik. Az ügyintézési határidő alkalmazását nem zárja ki a hatósági ellenőrzésre vonatkozó fejezet, annak alkalmazása más – életszerűségi – okból sem kifogásolható, így a jogintézmény rendelkezésre áll. Ettől eltérni pedig az általános szabályok alapján lehet.

A hatósági ellenőrzés önálló közigazgatási tevékenységfajta, sajátos konstrukció, ugyanis az ellenőrzés eredményeként megállapított jogsértés tárgyában a jogkövetkezmény-alkalmazás nem egy egységes eljárásban történik. A hatósági ellenőrzés elkülönült – részleges, nem teljes – hatósági cselekménysor, melyet jogsértés megállapítása esetén egy másik, mégpedig hatósági vagy más eljárás követ, jogsértés hiányában pedig ennek megállapításával lezárul.

A hatósági ellenőrzés eszközével történő tényfeltárás, vizsgálat jelentősen csökkentheti a hivatalbóli eljárások számát, másfelől feltárhat hatósági intézkedéseket szükségessé tevő tényeket. A hatósági döntések végrehajtásának ellenőrzése mellett ugyanis egyre fontosabb az a funkció, amely annak megállapítását célozza, hogy szükséges-e hatósági eljárást indítani. A hatóság feladata a jogalanyok jogkövető magatartásának ellenőrzése is.

A hatósági ellenőrzés nem formalizált hatósági határozattal zárul, hanem a jogsértéssel vagy annak hiányával összefüggő ténymegállapítással, illetve esetleg eljárás-kezdeménnyel más hatóságnál vagy bíróságnál, vagy más állami szervnél. Az Ákr. nem rendelkezik – főszabály szerint – az ellenőrzés lezárásának mikéntjéről, dokumentálásáról, ha az ellenőrzés eredményeként hatósági eljárás indul. Az eljárási cselekmények dokumentálásának hiteles, bizonyítható módon történő rögzítése ugyanis az adott hatóság feladata és felelőssége. Jogsértés hiánya esetén kérelemre folytatott hatósági ellenőrzéskor minden esetben, hivatalból folytatott ellenőrzést követően pedig az ügyfél külön kérelmére köteles a hatóság hatósági bizonyítványt kiállítani ezen körülmény igazolhatósága érdekében. A folyamatos ellenőrzési feladatok hatékony ellátásának biztosítása érdekében az ilyen típusú hatósági ellenőrzés esetén az ügyfél előzetes értesítése előzhető.

A korábbi széttartó és kritizálható gyakorlatot is rendezheti, hogy – amint az az Ákr. ügyintézési határidőre vonatkozó szabályaiból kényszerítően következik – a jogsértés megállapítását követően a hatóság azonnal, de legkésőbb nyolc napon belül gondoskodik a hatósági eljárás megindításáról, vagyis kizárja azt, hogy a hatósági ellenőrzés során feltárt jogsértés esetén hetekkel, hónapokkal, vagy akár évekkel később induljon csak meg a hatósági eljárás.

Végrehajtás

Mérlegelve a közigazgatási végrehajtás gyakorlatának tapasztalatait, az Ákr. úgy foglalt állást, hogy az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvénynek nem indokolt részletes végrehajtási szabályokat megállapítania, hanem a bírósági végrehajtásról szóló törvény rendszerébe helyes „átterelni” a végrehajtást, azzal, hogy általános végrehajtást foganatosító szervként az állami adóhatóság kerül kijelölésre. Ez esélyt nyújthat koncentrált erőforrások létrehozására, és a hatékony jogérvényesítés megvalósítására.

Záró megjegyzések

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvényjavaslatok együttes általános vitája kezdetén expozéját TRÓCSÁNYI László igazságügyi miniszter PULSZKY Ágost 1896. május 18-án az Országgyűlésben a közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslat tárgyalása során bizottsági előadóként elmondott szavaival zárta. *„Hanem az adminisztráció rendes vitelének megállapítása már előre az egész ország kormányzatának helyes kezelését, az egész kormányzat erejét és hatályosságát tetelezi fel és ezért t. ház bármilyen nagy súlyt is tulajdonítsunk azon intézménynek, amelyet e tekintetben megalkotni akarunk, mindig kettőt kell szem előtt tartani. Mindenekelőtt, hogy ezen intézmény útját ne állja, sőt elősegítse esetleg a közkormányzat hatályosságát, másrészt azt, hogy ezen intézmény megalkotásánál folyvást nemcsak ezen intézmény tulajdonképpen hivatására legyünk szorosan tekintettel, hanem tekintettel legyünk egyszerűen mindazon vissza hatásra, a melyeket a közigazgatási bíráskodás egész keretében a közigazgatásra gyakorol, azon vissza hatásra, amely – mint mondám – lehet nagyon veszedelmes, lehet nagyon bénító, de lehet egyszerűen olyan, hogy tulajdonképpen a közigazgatási eljárást javítja és szabályozza. Sőt ott, ahol az ennek megfelelő intézmények helyesen lettek életbe léptetve, mindenütt az a tapasztalat, hogy ezen szabályozó működés az, amelyre tulajdonképpen a legnagyobb súlyt kell fektetni [...] A súlyt az óraműben, a mely dolgozik, az erőt, a melyet a rugó képvisel, képviseli itt az adminisztráció ereje; azon határozottság, azon akarat, amely a közigazgatásban, a kormányzatban érvényre jut. A szabályozó mozzanatot pedig képviseli a jog, amelynek megtartására, amelynek biztosítására intézményeket kell alkotnunk, azonban úgy, hogy azok a gépezet járását soha meg ne akasszák.”*

Írásomban ugyan csak az Ákr. újításaira szorítkoztam, nem lehet eléggé hangsúlyozni, hogy a két törvényjavaslat szorosan összefügg, együtt alkotnak zárt rendszert, ezért csak egymásra figyelemmel módosíthatóak. Az Ákr.-hez mindössze kilenc, a közigazgatási perrendtartáshoz pedig öt módosító javaslat érkezett⁹, azonban ezek egyike sem irányult koncepcionális változásra.

⁹ Ugyan nincs értelme az összehasonlításnak, a Ket. javaslatához ehhez képest mintegy 130 módosító javaslat érkezett.