

DR. SZILVÁSY GYÖRGY PÉTER

TANÁRSEGÉD

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM RENDÉSZETTUDOMÁNYI KAR

RENDÉSZETI JOGI ÉS IGAZGATÁSI TANSZÉK



Új közigazgatási eljárásjogi tankönyv a Nemzeti Közzolgálati Egyetem gondozásában

„A közigazgatási hatósági eljárásról azt szoktuk mondani, hogy egy olyan jogterület, amelyet minden közigazgatásban dolgozó szakembernek ismernie kell.”

I.

A hazai közigazgatási eljárásjog szabályozásának története – többek szerint „hányattatásai”¹ – során 2018. január 1-jén fordulóponthoz érkeztünk, hiszen hatályba lépett az általános közigazgatási rendtartásról (Ákr.), valamint a közigazgatási perrendtartásról (Kp.) szóló törvény. Az új törvények jogalkalmazók jelentős tömegének jelentenek kihívást mindennapi munkájukban – de éppen úgy jelentős feladat elé állítják azokat a felsőoktatásban tanuló hallgatókat is, akiknek 2018-tól már az új törvények ismeretéről kell számot adniuk. E feladat eredményes megoldásában nyújt segítséget az az új tankönyv,² melyet a Nemzeti Közzolgálati Egyetem (NKE) Államtudományi és Közigazgatási Karán működő Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Intézet honlapján adtak közre.³ A könyv szerzőinek derékhadát az Intézet oktatói adják, akik közt tapasztalt, tudományos fokozatú szerzők éppen úgy találhatók, mint ifjú, tudományos pályájuk első szakaszában dolgozó kollégák. A szerzői kollektíva körében – szerencsés, és korántsem mindig megszokott módon – a gyakorlat szakemberei is helyet kaptak.

A kötet szerkesztését a hazai közigazgatási eljárásjog tudományának két jelentős alakja: *Boros Anita*⁴ egyetemi docens,

a Közigazgatási Eljárásjogi Egyesület elnöke,⁵ valamint *Darák Péter* közigazgatási bíró, a Kúria elnöke⁶ vállalta. Ha önmagában csak a szerkesztők MTMT oldalaira tekintünk, láthatjuk: tömeges számban tartalmazznak a közigazgatási eljárásjog körében született publikációkat. Ugyanakkor ismert, hogy mindketten évtizedek óta oktatják, kutatják a közigazgatási jog, eljárásjog kérdéseit. Biztosak lehetünk tehát abban, hogy a szakmai színvonalat nem pusztán a szerzők, de a szerkesztők személye is garantálja. Mindezt erősíti a szakmai lektor, *Balázs István* professzor, a debreceni jogi kar közigazgatási jogi tanszékének vezetője.⁷

Az oktatási anyag kellő időben készült el: a kéziratot 2017. december 31-én zárták le, így a törvény hatálybalépésével egyidőben kerülhetett az érdeklődő közönség elé. Megjegyzést érdemel, hogy a szerzők gyorsasága dicséretre méltó: még a magyarországi jogi karok kollektívái közül is csak kevesen állítottak össze új tananyagot az Ákr. és a Kp. tanulmányozásához.

A kiadó Egyetem a könyvet kizárólag on-line formában tette elérhetővé. Napjainkban, amikor a hallgatók számára mindennapos, hogy elektronikai eszközök közt töltik az életüket, ez már nem tekinthető szokatlan megoldásnak. A költségtakarékosság mellett másik előnye is van: hatályosítása, módosítása esetén igen rövid idő alatt elérhető lesz a következő kiadás, hiszen nincs szükség nyomdai, terjesztési munkálatokra. Nem véletlen, hogy a tananyagok egyre szélesebb köre már kizárólag az internetre kerül fel (az NKE kiadványai általában ingyenesen, ideértve többek közt a közigazgatási alap- és szakvizsga tananyagait is).⁸ Ehhez általában jelentős segítséget nyújtanak az uniós támogatások.

¹ Lásd pl. KILÉNYI GÉZA: *Visszatekintés a közigazgatási eljárásjog hányattatásaira*. *Közjogi Szemle*, 2011/1., 14–24. o.

² BOROS ANITA – DARÁK PÉTER (szerk.): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. NKE, Budapest, 2018.

A jelen recenzió bevezető mondata a mű előszavából származik (8. o.).

³ https://akk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/Az%20%C3%A1ltal%C3%A1nos%20k%C3%B6zig.%20rendtart%C3%A1s%20szab%C3%A1lyai_%C3%81KR.PDF (letöltés: 2018. május 14.)

⁴ http://akk.uni-nke.hu/uploads/media_items/szakmai-oneletrajz-nke.original.docx (letöltés: 2018. május 14.)

⁵ <http://www.keje.hu/tagok/boros-anita/> (letöltés: 2018. május 14.)

⁶ <http://kuria-birosag.hu/hu/dr-darak-peter> (letöltés: 2018. május 14.)

⁷ [https://mad-hatter.it.unideb.hu/portal/displayDocument/Szervezeti%20%C3%A1rak/Kari%20%C3%A1rak/AJK/Dokumentum%C3%A1r%C3%96n%C3%A9letrajzok/Dr.%20Bal%C3%A1zs%20Istv%C3%A1n%20CV%20\(hu\).pdf](https://mad-hatter.it.unideb.hu/portal/displayDocument/Szervezeti%20%C3%A1rak/Kari%20%C3%A1rak/AJK/Dokumentum%C3%A1r%C3%96n%C3%A9letrajzok/Dr.%20Bal%C3%A1zs%20Istv%C3%A1n%20CV%20(hu).pdf) (letöltés: 2018. május 14.)

⁸ Lásd pl.: <https://vtkk.uni-nke.hu/kozigazgatasi-vizsgak> (letöltés: 2018. május 14.), illetve az NKE repozitórium-rendszerét: <https://ludita.uni-nke.hu/ludita> (letöltés: 2018. május 14.)

A jelenleg bemutatott tankönyv is a KÖFOP-2.1.1.-VEKOP-15-2016-00001 „A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése” című projekt keretében készült el és jelent meg.

II.

A tankönyvek célja általában nem vitás: mivel az adott témakörrel a hallgatók általában elsőként találkoznak, szükséges számukra az alapfogalmak dogmatikai rendszerének bemutatása – helyes didaktikai felépítésben –, a részletszabályok kellő szintű megismertetése, valamint – természetesen függően a megismertetni kívánt tárgykörtől – lehetőség szerint a tananyag megértését segítő gyakorlati példák felsorakoztatása. A tankönyv nem kommentár, mert az csak a jogalkalmazóknak szól; és nem vitairat, bár a tudomány és az oktatás szabadságával élve nyilván nem vitatható el, ha egyes szerzők a hatályos szabályozás kritikáját is kinyilvánítják, sőt esetleg *de lege ferenda* javaslatokat is tesznek. Ezek körében azonban kényes feladat a helyes egyensúly megtalálása: a hallgatók bizonyára elsősorban arra kíváncsiak, mit szükséges a vizsgán teljesíteni, és nem feltétlenül arra, hogyan kellene a szabályozást jobbitani (hacsak nincsenek például erre vonatkozó vizsgatételek is, amit persze egyáltalán nem lehet kizárni).

A fentiek miatt – tapasztalatból is mondhatjuk – korántsem könnyű feladat tananyagot írni: adott esetben bonyolult dogmatikai összefüggéseket lehetőleg érthetően feltárni, az „anyagot” tanulhatóvá tenni, esetleg túlzottan „száraz” ismeretek mellett a figyelmet, érdeklődést is fenntartani, a tanulási folyamatot segíteni – mind jelentős feladatok a szerzőknek, a szerkesztőknek egyaránt. Másfelől a tananyagszerző folyamatos visszaigazolást is kap: lehet, hogy egy mégoly kiváló tudományos munkát egy-két tucat érdeklődő olvas el, az oktatási anyagoknak viszont évről évre több száz, akár több ezer olvasója is van.⁹ Hogy a „*mondanivalóból*” mit sikerült átadni: a vizsgákon lemérhető lesz. (Attól persze óvakodnánk, hogy a tananyag színvonala és a vizsgák eredménye közt minden esetben elvitathatatlan összefüggést állapítsunk meg.)¹⁰

A vizsgált tankönyv a fenti feladatokat kiválóan oldja meg. A szerkesztők a kiadvány célját már az előszóban leszögezik:

„Könyvünk a joggyakorlat hiányában a megmaradt jogintézmények kapcsán már megszilárdult joggyakorlatra és az új ágazati szabályozásból merített példák útján kíván segítségül szolgálni az egyes szabályok megértéséhez, külön is kiemelve azokat a kérdéseket, definíciókat, amelyekről úgy véltük, hogy a közigazgatási eljárás alapfogalmaiként, alaptételeiként is értelmezhetőek.

⁹ Ez a helyzet furcsán hasonlít ahhoz, amit *Kilényi Géza* professzor számos konferenciaelőadásán hangsúlyozott, amikor az eljárásjogok közt a közigazgatási eljárásjog fontosságát kiemelte: lehet, hogy valaki soha életében egyetlen polgári vagy büntetőbírói tárgyaláson nem vesz részt, de a közigazgatási eljárásban az ügyféli minőséget soha senki nem „kerülheti el”.

¹⁰ A fentiek miatt is érdekes helyzet, hogy a tudományos szféra bizonyos köreiben a tananyagoknak csekélyebb értéket tulajdonítanak (az MTMT is egyértelműen különválasztja a tudományos és az oktatási típusú munkákat). De ez a kérdés valószínűleg már külön tanulmányt érdemelne, és én sem szeretnék túlságosan kilépni a recenzió keretei közül.

Ugyanakkor célunk nem a korábbi és a hatályos szabályozás összevetése és a változások jogdogmatikai és egyéb természetű magyarázata, hanem egy, a hatályos közigazgatási hatósági eljárási szabályozást magyarázó, közérthető kiadvány elkészítése volt.” (9. o.)

Külön erénye a műnek, hogy minden fontos fogalmat keretek közé ágyazva mutat be, ezzel is segítve a tananyag elsajátítását (és bizonyára kellően ráirányítja a figyelmet a vizsgán legfontosabbnak tekinthető fogalmi kérdésekre is).

III.

A tananyag – alapvetően az Ákr. szerkezetét követve – 11 fejezetet tartalmaz, ideértve egy elméleti és történeti „*bevezető*” fejezetet is. A „*bevezető*” fejezet megírása talán az egyik legnehezebb feladat: a dogmatikai szempontból legjelentősebb fogalmakat anélkül kell érthetővé tenni, hogy a részletes szabályokat az olvasó már ismerné; ráadásul a rendkívül sokrétű elméleti és történeti ismeretkörből a legfontosabbakat indokolt csak a vonatkozó részbe emelni (hiszen sem nem jogelméleti, sem nem jogtörténeti tankönyvről van szó). Ezzel a kihívással *Boros Anita* nézett szembe, mondhatjuk, kiváló eredménnyel. A szerző kitér a közigazgatási eljárás, eljárások fogalmára, típusaira, elhatárolja egymástól a közigazgatás különböző tevékenységfajtaíait, röviden kitér aktus-, jogviszony- és normatani kérdésekre is. A történeti rész nem lehetett pusztán egy-két oldal terjedelmű, és ez nem a szerző hibája: ha valaki csak a Ket. módosításait szeretné teljeskörűen felsorolni, szinte egy egész lexikont tölthetne meg vele. *Boros Anita* dicséretes önmérséklettel „*fogta vissza*” tollát (billentyűzetét), és mellőzte a sűrűn változó szabályok kritikai értékelését, ami pedig tudományos munkásságában jelentős részt foglal el (a jogalkotás színvonalát tekintve sajnos érthető módon).¹¹

Az I. fejezetben kaptak még helyt a közigazgatási eljárásjog forrásai (nem megfelelően a nemzetközi jog és az uniós jog köréről sem, különös tekintettel a ReNEUAL modellszabályokra), a törvény felépítése, és egy rövid összevetés a Ket. és az Ákr. viszonyáról.

A II. fejezet a közigazgatási eljárásjog (illetve a törvény) alapelveit és hatályát tárgyalja, a szerző *Balogh-Békesi Nóra*.¹² Az alapelvek témája közismerten erős dogmatikai alapot kíván, amit a szerző dicséretesen el is végez, hiszen az alapelvekről általában és alkotmányos összefüggések kapcsán is fontos megállapításokat tesz, mielőtt azok részletes elemzését felmutatná. A hatály fajtaí kapcsán helyesen emeli ki a szerző, hogy a hatósági ellenőrzés „*eltávolodott*” az Ákr. tárgyi hatályát megjelölő rendelkezésektől (37. o.), míg az ügyfél fogalmát érintően kellő terjedelemben tér ki a „*jogos érdek*” nem feltétlenül könnyen megragadható fogalmára (42. o.).

¹¹ A számos műből csak egy példa: *Boros Anita: A túlszabályozás csapdájában. A Ket. általános eljárásjogi kódex jellegének végnapjai.* Új Magyar Közigazgatás, 2012/3., 2–15. o. Kérdés, vajon az Ákr. kapcsán is szükséges lesz-e hasonló tanulmány megírására. Anyon bizonyos: az Ákr.-t már hatályba lépése előtt több törvény módosította.

¹² <http://jak.ppk.hu/oktatas/oktatoink/kutatoink/balogh-bekesi-nora-55717> (letöltés: 2018. május 14.). A szerző a katolikus egyetem jogi karán is tanít.

A törvény alapvető rendelkezéseit a III. fejezet tárgyalja, a szerzők: *Vértesy László*,¹³ *Pfeifer-Tóth Tamara*¹⁴ és *Pollák Kitti*.¹⁵ A fejezet terjedelmes, de ezt indokolja a számos feldolgozandó témakör is, mert egyebek közt itt olvashatunk a joghatóság, a hatáskör, az illetékesség, a nyelvhasználat, a kizárás, a megkeresés, a kapcsolattartás, az adatkezelés, az ún. fokozott védelmet igénylő személyekre és a támogatóra vonatkozó szabályokról egyaránt. A szerzők a kellő mértékben ismertetik az Ákr.-en kívüli, ám a fogalmak értelmezéséhez nem nélkülözhető egyéb jogszabályok rendelkezéseit is.

Ismert, hogy a törvény egyértelműen kettéválasztotta a kérelemre és a hivatalból induló eljárások szabályrendszerét (Ákr. III., ill. VII. Fejezete), a kérelemre induló eljárást tekintve elsődlegesnek. Ez utóbbi szabályrendszert dolgozza fel a tankönyv IV., egyben legterjedelmesebb (mintegy 80 oldalnyi) fejezete, *Vértesy László*, *Boros Anita* és *Pfeifer-Tóth Tamara* együttes munkája. A nagy terjedelem érthető, hiszen ebben a fejezetben kapott helyt szinte minden olyan szabály, amelyek korábban, az Áe. és a Ket. idején az elsőfokú (más szóval: alap-) eljárás körébe tartoztak, de emellett bizonyos új jogintézmények is ebbe a szabályozási körbe kerültek (pl. az automatikus és a sommás, a kapcsolódó és a megelőző eljárás új szabályai). E tananyag részben dolgozták fel a szerzők – egyebek közt – a kérelemre, az eljárás három fő fajtájára, a hiánypótlásra, a visszautasításra, a megszüntetésre és felfüggesztésre (szünetelésre), az ügyintézési határidőre vonatkozó szabályokat, de olyan, egyébként igen széles szakirodalmi bázissal rendelkező témaköröket is, mint a szakhatósági közreműködés és a bizonyítás (tényállásbiztosítás)¹⁶ kérdésköre.

A hatóság döntéseit (és a határozat jellegű okiratok kérdését) tárgyalja a tankönyv V. fejezete, *Boros Anita* és *Pollák Kitti* munkája. A bírói gyakorlatban sokáig talán az egyik legproblematisabb kérdés az érdemi és a nem érdemi döntések megkülönböztethetősége volt, ennek kapcsán a szerzők nagy terjedelemben idézik az 1/2009. KJE határozatot, mely az Ákr. hatálya alatt is irányadónak tekinthető (176–177. o.). Találhatunk ugyanakkor hivatkozást a jogellenes hallgatás jogintézményével kapcsolatos bírói ítéletre is (178–179. o.). A szerzők helyesen mutatják be, hogy – habár az Ákr.-ből ez „eltűnt” – a döntés záró részének is vannak „bevett” kötelező elemei (181. o.). A jogerő (új nevén: véglegesség) kapcsán némi hiányérzetünk támadhatna, mert a fejezet e kérdéstről nem szól részletesen – valójában azonban ez pusztán a rendszertani elhelyezés miatt van így, a témakört ugyanis a jogorvoslati tananyag rész tárgyalja.

A hatósági ellenőrzés témáját *Boros Anita* dolgozta fel a VI. fejezetben. A fejezet elején rámutat arra a sajátos szabályozási megoldásra, mely az ügyfél fogalmánál a hatósági el-

lenőrzést megemlíti, majd a témakört a tárgyi hatály köréből kirekeszti. Ennek kapcsán a szerző – a megszokott önmérséklettel – csupán a törvényjavaslat indokolását idézi „magyarázat”-képpen (198. o.).¹⁷ Külön kiemelés érdemel, hogy a szerző ezt a fejezetet is bőségesen ellátta a szakigazgatási szabályok köréből meríthető példákkal.

A hivatalbóli eljárásra vonatkozó külön szabályokat *Balla Zoltán*¹⁸ mutatja be a VII. fejezetben. A szerző felfogásának megfelelően az anyagrész alapvetően arra fekteti a hangsúlyt, miképp ragadhatók meg a hivatalból és a kérelemre indult eljárások különbségei.

A VIII. fejezet az egyes hatósági intézkedéseket összefogó újszerű Ákr.-fejezetet vizsgálja. A szerzők, *Pfeifer-Tóth Tamara* és *Iván Dániel*,¹⁹ helyeslik azt a megoldást, hogy a vonatkozó jogintézmények együtt, egy helyen nyertek törvényi szabályozást (212. o.). Nem mellőzték a szerzők a bírósági végrehajtás releváns szabályaira történő utalást sem.

A IX. fejezet ismét igen nagy terjedelmű, hiszen a jogorvoslati rendszert mutatja be. Ha az alapelveknél úgy véltük, szükséges a dogmatikai megalapozás, ez a jogorvoslatok körében fokozottan igaz, és ezt a vonatkozó anyagrész kiválóan teljesíti. A szerzők: *Balogh-Békési Nóra*, *Pollák Kitti*, *Vértesy László*, valamint kifejezetten a közigazgatási perre vonatkozó rendelkezések szakértőiként *Naszladi Georgina*²⁰ és *Rothermel Erika*.²¹ A fejezet részletesen kitér a jogorvoslatok rendszer-tani szerepére, az egyes jogorvoslati eljárások szabályaira, és különösen alaposan, közel 30 oldal terjedelemben dolgozza fel a közigazgatási per (elsősorban a Kp.) releváns szabályait, nem mellőzve bizonyos mértékű történeti visszatekintést sem (248–250. o.). E fejezetrészben olvashatjuk a jogerőről feltétlenül elsajátítandó ismereteket is (257–258. o.).

A X. fejezet tárgya az eljárási költség, a szerző *Vértesy László*. A kommentárokból megszokott, de jelen esetben egy tankönyvben is indokolható módon, a szerző az igen rövid törvényi szabályozás mellett kitér az illetéktörvény és az eljárási költség kapcsán a rendeleti szintű szabályok ismertetésére is.

A tankönyv záró, *Balla Zoltán* által írt XI. fejezete a végrehajtási eljárás alapvető szabályait vizsgálja. A szerző igen nehéz feladatot vállalt fel, hiszen az Ákr. mellett a bírósági végrehajtásra és az állami adóhatóság végrehajtási tevékeny-

¹³ http://archiv.akk.uni-nke.hu/uploads/media_items/vertesy-laszlo.original.pdf (letöltés: 2018. május 14.)

¹⁴ http://archiv.akk.uni-nke.hu/uploads/media_items/toth-tamara.original.pdf (letöltés: 2018. május 14.)

¹⁵ http://archiv.akk.uni-nke.hu/uploads/media_items/dr-pollak-kitti.original.pdf (letöltés: 2018. május 14.)

¹⁶ E körben csak utalunk arra, hogy a közigazgatási eljárás részeként a bizonyításnak a fejezet egyik szerzője egy egész hiánypótló monográfiát szentelt, lásd BOROS ANITA: *Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban I-II*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2010.

¹⁷ Érdekesképp megjegyezhetjük, hogy a hatósági ellenőrzés mikénti megítélése (pl. az, hogy egyáltalán jogalkalmazásnak tekinthető-e) az eljárási törvény 1981-es novellájának idején is komoly vitatéma volt. Lásd például Szűcs István: *A hatósági ellenőrzés eljárásjogi megítélése*. Állam és Igazgatás, 1982/12., 1088–1099. o.

¹⁸ A szerző az NKE Rendészettudományi Karának oktatója, a közigazgatási eljárásjog területén több publikáció szerzője és elismert szakember. Első eljárásjogi tananyagát már a rendszerváltást követő években megírta, lásd BALLA ZOLTÁN: *Az államigazgatási eljárás*. Jegyzet. Rendőrtisztviselői Főiskola, Budapest, 1993. Adatlapját lásd:

https://doktori.hu/index.php?menuid=192&lang=HU&sz_ID=7787 (letöltés: 2018. május 14.)

¹⁹ http://archiv.akk.uni-nke.hu/uploads/media_items/ivan-daniel.original.pdf (letöltés: 2018. május 14.)

²⁰ A pécsi jogi kar oktatója és a Kúria főtanácsadója:

<http://ajk.pte.hu/karunkrol/tanszekek/alkotmanyjogi-tanszek> (letöltés: 2018. május 14.)

²¹ Mesteroktató (NKE), közigazgatási bírósági (Kúria):

http://archiv.akk.uni-nke.hu/uploads/media_items/rothermel-erika.original.pdf (letöltés: 2018. május 14.)

ségére vonatkozó törvényi szabályok ismertetését is – szűk körben – meg kellett oldania, melynek helyes arányérzékkel tudott eleget tenni.

IV.

Ha a munkát részletei után összességében vizsgáljuk, egy kedvező képet rajzolhatunk fel. A tankönyv az egyetemi oktatás céljainak kiválóan megfelel, helyes arányban tartalmazza az elméleti-történeti ismereteket és a gyakorlati példákat. Alapvetően a hatályos törvénytövegre támaszkodik, de bőségesen utal a törvényjavaslat indoklására, illetve a ma is relevánsnak tekinthető bírósági és alkotmánybírósági gyakorlatra.

Külön erénynek tekinthető, hogy a valóban nagymértékben egyszerűsödött általános eljárási szabálytömeg mellett a szerzők jelentős mennyiségben idéznek az ágazati joganyagból, e példákkal segítve az adott esetben nagyfokú absztrakcióval megfogalmazott normák értelmezését, elsajátítását.

Nem minden tankönyvre igaz, de ez a vizsgált munka bővelkedik lábjegyzetekben: a szerzők nem mellőzték sem a kommentár-, sem a tankönyvirodalom jelentős munkáinak felhasználását. Ezt irányadónak tartották akkor is, ha más egyetemek, különösen jogi karok szerzőinek munkásságát lehetett a releváns szabályok kapcsán felhívni. Tették ezt talán annak reményében is, hogy a jövő Ákr.-tankönyveinek megírásakor bizvást a kölcsönösség érzése fogja vezetni más szerzők tollát is.

Mire ez a rövid elemzés olvasható lesz, már napirendre kerül a magyar kormányzati rendszer átszervezése és az új közigazgatási bíraskodás kialakítása, amelyek bizvást hamar „elhozzák” a tankönyv második kiadását, s ez egy on-line kiadvány esetében akár néhány nap alatt közreadható.

Befejezésül még megjegyzést érdemel, hogy teljes mértékben egyetértünk a szerkesztők célkitűzésével, amikor az előszóban megfogalmazták: a könyv az egyetemi hallgatók mellett a közigazgatásban dolgozó ügyintézők számára is kiválóan használható. Még annyit hozzátehetünk ehhez: talán az sem jelentős hátrány, ha olykor a jogalkotó is olvas tankönyveket.