

Közigazgatási eljárási jog

Szerző: BOROS Anita

Affiliáció: intézetvezető, egyetemi docens, NKE ÁKK Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Intézet; elnök, Közigazgatási Eljárási Jogi Egyesület

Rovat: Közigazgatási jog

Rovatszerkesztő: BALÁZS István

Lezárás dátuma: 2018.12.28

Idézési javaslat: BOROS Anita: „A közigazgatás” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-eljarasi-jog> (2019). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

A hazai közigazgatási eljárásjog első kódexe nemrégiben ünnepelte hatvanadik évfordulóját. Az akkoriban egyedülálló eljárási jogintézményeket, garanciális szabályokat tartalmazó kódexünk a későbbi közigazgatási eljárásjogi kodifikációk alapja lett: abból merített és arra épített a hazai közigazgatási eljárási jogalkotás további két nagy generációja, a 2005-ben hatályba lépett Ket. és a 2018-ban hatályba lépett Ákr. is. Elődeink maradandót alkottak akkor, amikor a politikai és gazdasági adottságaink nagyon zord körülményeket teremtettek. Olyat, amely kellő táptalajt adhatott a rendszerváltás utáni megváltozott viszonyoknak az uniós csatlakozásunkat előkészítő intézkedéseknek, a technológiai fejlődés eredményeinek megfelelni vágyó modern kori eljárási kódexeknek. A közigazgatási eljárás szabályozásának mikéntje jelentős mértékben befolyásolja az állam működését: ha a jogalkotónak sikerül stabil, paradigmaváltásoktól mentes közigazgatási eljárási jogi kódexet kimunkálnia, bizonyosan a jogalkalmazók elégedettsége is érezhetően magasabb fokúvá válik. Ehhez azonban le kell küzdeni a folyamatos módosítási vágyat, az ágazati érdekek érvényesítésének parttalanságát és lehetőséget kell biztosítani arra, hogy az ügyfelek, a hatóságok és az eljárásban valamilyen módon érintettek kellőképp elsajátítsák, megértsék és rutinszerűen alkalmazzák az eljárási kódexet. A közigazgatási eljárási kódex a jogállamiság egyik alappillére: meghatározza, hogy a hatóságok mit és miként cselekedhetnek, és milyen eszközök segítik az ügyfeleket és az eljárásban egyéb módon részt vevőket a hatékony jogvédelem érvényesítésében. Erdei Ferenc 1957 júniusában az Et. parlamenti vitájában azt mondta, hogy „az eljárási szabály olyan láncszem, amely minden irányba húz”. Ez azért is fontos, mert ha egyszerű lebonyolítani a közigazgatási hatósági eljárásokat, és ehhez az eljárási szabályozás egyértelmű és hézagmentes, akkor a hibalehetőség – főként az eljárás főszemélyei részéről – redukálódik, így a szükséges jogorvoslatok száma is mérséklődik. Éppen ezért kulcsfontosságúnak tartjuk a helyes szabályozás meglétét annak érdekében, hogy a megfelelően kiképzett és az infrastrukturális szükségletek terén is kellően ellátott közigazgatás hatékonyan és eredményesen tudja ellátni a feladatát.

Tartalomjegyzék

1. **A közigazgatási eljárási jog fogalma**
2. **A hazai közigazgatási eljárási jog kialakulásának rövid vázlata**

3. A hazai közigazgatási eljárásjog karakterisztikája

4. JEGYZETEK

1. A közigazgatási eljárási jog fogalma

[1] Magyary Zoltán írja 1942-ben a *Magyar közigazgatás* című művében:

A közigazgatási jog önmagában olyan absztrakció, amely az életben nem fordul elő. Az élettől összhangban levő tudományos magyarázat másként nem adható, csak úgy, ha a közigazgatásnak nem-jogi vonatkozásait, mondjuk a közigazgatást anyagi értelemben, vesszük alapul és ahhoz vesszük a közigazgatási jogot, amely a közigazgatás kerete, formája, s amelyet ezért úgy is nevezhetünk, hogy a közigazgatás formai értelemben.^[1] [...] A közigazgatás és az emberek együttműködésének mikéntjét a közigazgatási eljárási jog van hivatva szabályozni.^[2]

[2] A közigazgatási eljárás és a közigazgatási eljárásjog fogalmával Magyary Zoltántól Kilényi Gézáig már számos szerző foglalkozott, azonban terjedelmi korlátok miatt ezek ismertetésétől most eltekintünk és a továbbiakban az általunk egyszer már kidolgozott elemzésre utalunk vissza:^[3] a ->**közigazgatási jog** – akár a közjogi jogterületeket tekintve is – lényegesen különbözik más jogterületektől, hiszen nem beszélhetünk egyetlen olyan közigazgatási kódexről, amely minden közigazgatási terület általános szabályát meghatározná. Ennek az az oka, hogy a közigazgatás több száz részterületre, úgynevezett szakigazgatási ágazatra tagolódik, amelyek minden egyes általános szabálya nem lenne összefoglalható egyetlen törvényben. Azt azonban, hogy a közigazgatás mit tehet és azt hogyan teheti, már könnyebb egy egységes kódexben megfogalmazni, legalábbis általános szinten. Ebből következően a magyar jogrendszerben az igazságszolgáltatás és a végrehajtás egymástól való elválasztását követően – eltérő jelleggel ugyan – a közigazgatás működésének, azaz eljárásának jogi szabályozási igénye is felmerült. Ahogyan azt a későbbiekben látni fogjuk ez aztán 1957-ben meg is valósult olyannyira, hogy az akkori törvényünk szabályozási metodikája – kisebb-nagyobb változtatások mentén ugyan – ma is visszaköszön.

[3] A közigazgatás elsődleges rendeltetése a jogszabályok végrehajtása, vagyis a közigazgatás tevékenységeinek döntő része valamilyen jogalkalmazási tevékenység (->**jogalkalmazás**). A jog alkalmazása alapvetően két irányú lehet, így megkülönböztetünk olyan tevékenységeket, amelyek valamilyen közfeladat megvalósítását szolgálják, valamint az úgynevezett jogvédelmi célú jogalkalmazó tevékenységeket.^[4] A ->**közigazgatási jogalkalmazás** egyik sajátos válfaja az úgynevezett közigazgatási hatósági jogalkalmazói tevékenység, melyet az arra feljogosított közigazgatási hatóságok látnak el, a jogszabály által meghatározott eljárási szabályok alapján.^[5]

[4] Ez egyúttal azt is jelenti, hogy számos olyan eljárástípus ismeretes, amely nem minősül hatósági eljárásnak, noha ->**közigazgatási szerv** vagy valamilyen közfeladatot ellátó szervezet látja el őket, vagyis a közigazgatás nagy halmazán belül léteznek olyan szervek, amelyek hatósági feladatokat látnak el^[6] és olyanok is, amelyeknek nincsenek hatósági feladataik, vagyis különbség tehető közigazgatási eljárás(jog) és közigazgatási hatósági eljárás(jog) között.

[5] Az alábbiakban áttekintjük a legjellegzetesebb közigazgatási tevékenységeket a már említett Darák Péter–Boros Anita szerkesztésében megjelent mű alapján:

- A közigazgatási hatósági eljárások az olyan eljárások, amelyek során a közigazgatási hatósági ügyekben közigazgatási hatóságok járnak el, és a közigazgatási szervezeten kívüli jogalanyok számára állapítanak meg jogokat és kötelezettségeket. Az ilyen eljárások szabályait határozza meg általános szinten az *általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény*(a

továbbiakban: Ákr.).

- Emellett vannak olyan közigazgatási eljárások is, amelyeket a jogalkotó kiemelt az Ákr. hatálya alól. Ezek egy része egyáltalán nem hatósági természetű eljárás, míg másik részük teljes mértékben annak tekinthető, azonban egy saját eljárási törvényt kell rájuk alkalmazni.
- Ismerünk olyan közigazgatási eljárásokat is, amelyek már nem illeszthetők a hatósági eljárások közé, noha azokat is közigazgatási szervek folytatják le és valamilyen rajtuk kívüli jogalany számára állapítanak meg valamilyen jogot vagy kötelezettséget, azonban ezek a közigazgatási szervek vagy nem minősülnek hatóságoknak, vagy az adott döntést nem hatósági jogkörben hozzák meg.^[7]
- Vannak olyan esetek is, amikor a közigazgatáson kívüli jogalanyra ható eljárás eljárási szabályait már nem is jogszabály határozza meg: ilyen például az az eset, amikor az államháztartásról szóló törvény szerint egyedi miniszteri döntés alapján kerül megállapításra egy támogatás és a támogatáshoz benyújtandó kérelmet és mellékleteit egy tájékoztatónak vagy felhívásnak nevezett dokumentum foglalja össze.

[6] Ezeket nevezzük összefoglaló néven a közigazgatás külső eljárásainak.

[7] A közigazgatási külső eljárásai mellett beszélhetünk a közigazgatás ún. belső eljárásairól is, amelyeknek „kifelé” csak közvetetten van hatása:

- Számtalan eljárási szabályt határoznak meg a különböző szervezetek belső szabályozói: ezeknek számos formája ismeretes, de talán legtipikusabb a szervezeti és működési szabályzat, amelyben a szervezet belső működésére vonatkozó eljárási szabályok is megjelennek (például az iratkezelési szabályzat).
- A mai közigazgatásunkban számos testület, bizottság működik, általában eltérő szintű és mélységű eljárásjogi szabályok, ügyrendek alapján.
- Sajátos eljárási szabályok érvényesülnek a normaalkotási eljárások során is, ezek esetében a joghatás kiváltására majd maga a norma lehet alkalmas, feltéve, hogy az jogszabálynak minősül.
- Hasonlóképpen szabályozott eljárás mentén járnak el a különböző közfeladatot ellátó szervezetek is, így például az állami tulajdonban álló gazdasági társaságok, alapítványok a közfeladat ellátással összefüggésben (például egy túlsúlyos jármű miként haladhat a közúton).
- A legtöbb közigazgatási szervnek van valamilyen dolog a használatában, bizonyos szervezeteknek a tulajdonában, amely fölött rendelkezhetnek (például egy egyetem engedélyezi-e egy egyesületnek, hogy székhelyét az egyetemre jelentsse be a bírósági nyilvántartásba vételi eljáráshoz).
- Végül egyes szerzők ide sorolják a közigazgatási pereket is,^[8] melynek szabályait szintén egy új jogszabály *a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény* (a továbbiakban: Kp.) határozza meg.

[8] Tágabb értelemben véve a közigazgatási eljárások a közigazgatás belső és külső eljárásait is magukban foglalják.

[9] Szűkebb értelemben viszont a közigazgatási (hatósági) eljárás a jogi hatás kiváltására alkalmas döntések, az aktusok előkészítésének, meghozatalának és érvényesítésének alaki rendje, vagyis az aktusok megalkotásának szabályozott folyamata az egyes közigazgatási szervek eljárásának rendje (->[a közigazgatási hatósági eljárás alapintézményei](#)).^[9]

[10] Ennek az eljárásnak a rendje hosszú történelmi fejlődés eredménye. A Fonyó Gyula szerkesztésében megjelent első eljárásjogi kommentár hiánypótló tájékoztatást tartalmaz a Bevezető részben az első magyar közigazgatási eljárási törvény megalkotásának jogdogmatikai előkérdéseiről. *Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény* (a továbbiakban: Et.) kapcsán a kommentár kiemeli, hogy az első törvényünk kimunkálása során nem volt egy általánosan elfogadott szabályozási modell. Az akkori közigazgatás tudományi felfogás ugyanakkor három modellt ismert:

- Az első modellben a szervezeti jogi normák szabályozzák a szervezeti kérdéseket, az ágazati normák pedig az anyagi jogi normák mellett az alaki szabályokat is meghatározzák;
- a második modellben az államigazgatási aktusok ellen igénybe vehető jogorvoslati eszközök és a jogorvoslati fórumrendszer a teljes közigazgatási hatósági eljárásra egységesen kerül meghatározásra, míg az eljárás egyéb kérdéseit egyes szervezeti és anyagi jogi jogszabályok tartalmazzák;
- a harmadik modellben az államigazgatási eljárás átfogó szabályozására irányuló igény jelentkezett.

[11] Idővel aztán Európa államaiban is különböző szabályozási modellek alakultak ki. Balázs István^[10] összefoglalása alapján az anyagi és eljárási normák szétválasztására intézményesült különböző megoldások a következők:

- az első modellben az egyes közigazgatási ügycsoportokra speciális eljárási szabályokat állapít meg a jogszabály, de nem az összes eljárási szakaszra, hanem azok közül csak valamelyikre;
- a második modellben az egyes ügycsoportokra részletes és különös eljárási szabályokat állapít meg a jogszabály, mely azonban átfogja az eljárás több vagy az összes szakaszát,
- a harmadik modell szerint az egyes ügycsoportokban alkalmazott különös eljárási szabályokból minden ügycsoportban egyaránt alkalmazható általános eljárási szabályokat alkotnak az eljárás egyes szakaszaira, de nem az összesre,
- a negyedik modellben az általános eljárásjogi szabályozást követő országok olyan megoldást alkalmaznak, amikor főszabályként minden közigazgatási hatósági ügyben és az eljárás összes szakaszára alkalmazható általános eljárási szabályok kerülnek megalkotásra és alkalmazásra.^[11]

[12] A fentiek alapján megállapítható, hogy a közigazgatási hatósági eljárás szabályozásának nem alakult ki egy általános modellje, ahogyan olyan nemzetközi dokumentum sem, amely irányadó lenne Európa államai számára, noha az Európai Unió számos kérdésben – főként a megfelelő ügyintézéshez való jog és annak részjogosítványai tekintetében – igyekszik iránymutatással szolgálni a tagállamok számára is.

[13] A hazai szabályozás első kódexe, az Et. valamennyi államigazgatási eljárásban egyaránt követendő alapvető normákat rögzített. Az Et. miniszteri indokolása szerint az Et.

csak azokat az eljárási szabályokat állapítja meg, amelyeket minden államigazgatási eljárásban egyaránt meg kell tartani; ebben a keretben viszont alapjaiban és átfogóan rendezi az államigazgatási eljárást, felöleli a legfontosabb eljárási biztosítékokat.

2. A hazai közigazgatási eljárási jog kialakulásának rövid vázlata

[14] A hazai, kodifikált közigazgatási eljárási jog kezdeti lépései a XIX. század első felére nyúlnak vissza. Noha általános értelemben vett kodifikált közigazgatási eljárási jogról még sokáig nem beszélhetünk, azonban a jogtudományi szerzők egyes műveiben már ekkor megjelennek az alaki jogi rendelkezésekre való utalások.^[12]

[15] A hazai közigazgatási eljárásjog fejlődésének egyik meghatározója volt az 1925-ös osztrák közigazgatási eljárási törvény, amely erősítette az addigra a jogtudományban már megérlelődött egységes közigazgatási eljárási törvény megalkotásának gondolatát. Itt érdemes utalnunk arra is, hogy az akkori szocialista országok közül Bulgária, Csehszlovákia, Lengyelország, Jugoszlávia rendelkezett egységes államigazgatási eljárási törvénnyel. Az időszak legelső államigazgatási eljárási törvénye az 1928-ban elfogadott ukrán államigazgatási kódex volt.^[13]

[16] Hamarosan hazánkban is elkészültek az első törvénytervezetek. 1937-ben Valló József Közigazgatási eljárás,^[14] majd 1942-ben Törvénytervezet az általános közigazgatási rendtartásról címmel^[15] dolgozott ki egy javaslatot. Szintén önálló tervezetet készített Szitás Jenő 1939-ben.^[16] A

három közigazgatási eljárási tervezetet végül aztán nem tárgyalta a törvényhozás, és jelentősebb előrelépés nem is következett be ezen a téren, hiszen az eljárásjogi kodifikációk kimerültek néhány ágazati ügyviteli szabály elfogadásában.^[17]

[17] A második világháborút követően a két tanács törvény^[18] szabályozott néhány eljárási kérdést is, azonban az egységes közigazgatási eljárásjogi kodifikáció gondolata 1954-ben fogalmazódott meg, majd 1956-ra el is készült az első közigazgatási eljárási törvényünk tervezete, melyet 1957 nyarán fogadott el az akkori törvényhozás és így lett az *1957. évi IV. törvény* Magyarország első önálló, egységes közigazgatási eljárási törvénye.

[18] Az Et. időtálló jogszabály volt, hiszen csak 1981-ben került sor a szabályainak átfogó módosítására. Szabályozási oldalról nézve az első törvényünk az elsődlegesség mellett tette le a voksát, vagyis a különös eljárási szabályok a rendelkezéseinek jelentős részétől nem térhettek el. Az eltérés lehetőségét szűk körben maga az Et. is megengedte, ezért a szakirodalom a rugalmasan elsődleges elvet köti az Et.-beli megoldáshoz.^[19]

[19] Az Et.-t módosító *1981. évi I. törvény* (egységesen a továbbiakban: Áe.) miniszteri indokolása szerint

A törvény az eljárási cselekmények rendjének egységes szabályozásával, az ügyfelek eljárásjogi helyzetének megfelelő rendezésével, a kötött jogorvoslati rendszer bevezetésével, a hatósági döntések stabilitásának és tekintélyének növelésével segítette az államigazgatási szerveket a rájuk háruló feladatok eredményes ellátásában, s ugyanakkor lehetővé tette, hogy az ügyfelek megismerjék jogaikat, és azokkal élni is tudjanak. Ezáltal az Áe. a hatósági ügyintézésben a jogbiztonság megteremtésének, az állami és az állampolgári fegyelem megszilárdításának fontos eszközévé vált.^[20]

[20] Az igazgatási tevékenység fejlődése mellett nem szabad megfeledkeznünk az 1990-es rendszerváltozás következményeiről és arról a számos új típusú, a demokratikus működés alapjait képező jogszabály elfogadásáról sem, amely egyértelműen hatást gyakorolt az akkori közigazgatási eljárásra, így többek között az 1989-es alkotmánymódosítás, amely lehetővé tette a közigazgatás bírói kontrollját, a helyi önkormányzatokról szóló törvény vagy éppen a különböző tulajdoni jogviszonyokat rendező törvények.

[21] 1999-ben az *1052/1999. (V. 21.) Korm. határozat* akként rendelkezett, hogy

felül kell vizsgálni az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvényt. Az előkészítő munkálatokra kodifikációs bizottságot kell alakítani. Javaslatot kell tenni a modern közigazgatásnak megfelelő egységes közigazgatási eljárási törvényre.

[22] Kilényi Géza vezetésével létrejött a kodifikációs bizottság, mely 2001. december 31-ére kidolgozta az eljárási törvény szabályozási koncepcióját, majd 2002 júniusára az új eljárási törvény normaszövegét, végül azonban nem ez a tervezet került az Országgyűlés elé. A 2005. november 1-jén hatályba lépett *a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény* (a továbbiakban: Ket.), mely számos kérdésben az Et. vagy a későbbi Áe. rendelkezéseire hagyatkozott, és – bár a maga módján ez is csak egy olyan törvény volt, amelyet a jogalkalmazóknak meg kellett tanulniuk – nem tudott a közigazgatási eljárásjog alappillérvé válni.

[23] Az kétségtelen, hogy 2018. január 1-je egy történelmi pillanat volt, hiszen ezen a napon lépett hatályba a közigazgatási eljárásjogunk harmadik generációs törvénye, *az általános közigazgatási*

rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.)^[21] és az ahhoz szorosan kapcsolódó közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.), valamint a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.), majd július 1-jén a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) is.^[22] Természetesen arról sem szabad megfeledkeznünk, hogy a Ket. hatálybalépése óta elfogadásra került az Alaptörvény és számos olyan törvényi szintű szabály, amely meghatározó a közigazgatás működését tekintve, így különösen a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény vagy éppen a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény.

[24] Nos, az Ákr. hatálybalépése kétségtelenül egy paradigmaváltást hozott a hazai közigazgatási eljárásjogban: egyrészt a közigazgatási eljárás az eljárás pert megelőző szakaszává válva, előkészítve, hogy hosszú távon a fellebbezés általános jogorvoslati jellegét megszüntetve a közigazgatási per legyen az elsődleges jogorvoslati forma. Másrészt számos olyan rendelkezést, amelyről korábban az Áe. vagy a Ket. úgy vélekedett, hogy általános jellegű, azaz az általános kódex szintjén érdemes szabályozni, a jogalkotó nem engedett az Ákr. szabályozási körébe és számos esetben a különös eljárási szabályokra bízta azok normatív szintű szabályozását. Ennek aztán az lett az eredménye, hogy a leleményes ágazati jogalkotók szó szerint a Ket.-ből kiollózott szakaszokat illesztették a különös eljárási rendelkezések közé. Így bizonyos jogintézmények tekintetében már most, egy évvel az Ákr. hatálybalépését követően számos hiátus tapasztalható: noha az Ákr. szövegezése egyszerű, jobbra mellőzi az összetett rendelkezéseket, bizonyos kérdések tekintetében olyan szabályok is a jogalkotó ollójának „áldozatául estek”, amelyek szükségesek lennének az eljárás gördülékeny lebonyolításához. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a Ket. a túlszabályozás, az Ákr. pedig az alulszabályozás csapdájába esett.

3. A hazai közigazgatási eljárásjog karakterisztikája

[25] A közigazgatási eljárásjog karakterisztikáját számos tényező határozza meg. Ahogyan arra az első fejezetben utaltunk, az eljárásjog fejlődése tekintetében kiemelkedő jelentőségű a jogalkotási szempontú, kodifikációs jogfejlődés és az a modell, amelyet a hazai jogalkotó választott.

[26] A hazai közigazgatási eljárás legfontosabb karakterisztikai jegyeként meghatározható elsődlegesség és általánosság teljes mértékben az Et. jellemzője volt. Az akkori jogalkotó úgy ítélte meg, hogy az államigazgatási eljárási törvénynek általános jelleggel ugyan, de szabályoznia kell minden olyan eljárási cselekményt, amelyet – minden államigazgatási eljárásban – alkalmazni kell, és ezektől a szabályoktól csak kivételes esetben térhetnek el. Minden más, az Et.-ben nem szabályozott kérdésben – figyelemmel a közigazgatási jellegű tényállások eltérő jellegére – a különös jogforrások eljárási kérdésekben való állásfoglalása szükségszerű.

[27] Az Áe. aztán bevezette a szubszidiaritás elvének alkalmazását a hazai közigazgatási eljárásjogba,^[23] azonban az ágazati érdekek számos ponton érvényesülve elhomályosították az Áe. elsődleges szerepét, és lehetővé tették a sajátos ágazati eljárási szabályok megalkotását. Az általános és különös eljárási szabályok egymáshoz való viszonyának problematikáját aztán a Ket. sem tudta feloldani, hiszen már csoportokba gyűjtötte azokat az eljárásokat, amelyek esetében a Ket.-et csak akkor kellett alkalmazni, ha az ügyfajtra vonatkozó törvény eltérő szabályokat nem állapított meg.^[24] Az említett kivételi körök^[25] aztán szintén folyamatos bővítési igényeknek estek áldozatul, melynek eredményeként 2017-re már alig-alig lehetett olyan ágazati jogszabályt találni, amely valamilyen tekintetben a Ket.-től feltétlenül eltérést követelő sajátosságát ne hirdette volna. Egyik tanulmányunkban azt írtuk, hogy ez a Ket. általános eljárási kódex jellegének végnapjait jelentette.^[26] Az Ákr. aztán próbálta a Ket. ezen a téren jelentkező hiányosságait orvosolni,^[27] azonban az ágazati törvények szinte maradéktalanul „visszacsempészték” a korábbi eltérő eljárási rendelkezéseket.

[28] A hazai közigazgatási eljárásjogi szabályozás jellemzői kapcsán egy másik nagyon fontos kérdés,

hogy mely közigazgatási tevékenységeket sorol a jogalkotó a hatósági tevékenységek körébe és melyeket nem. Vagyis sajátos karakterisztikai jegyként jelentkezik, hogy mely közigazgatási jogviszonyok sorolandók az eljárási törvényünk hatálya alá. Ilyen értelemben az eljárási törvény hatálya alól teljes egészében kivett eljárások köre folyamatosan bővült.

[29] Dogmatikai szempontból szintén nagyon lényeges változás, hogy a hatósági ellenőrzés az Ákr. alapján már nem minősül hatósági ügynek, azonban arra az Ákr. rendelkezéseit kell alkalmazni. A hatósági ügy fogalma alapvetően idomult a hatósági tevékenységekhez, de alapjaiban nem változott: a közigazgatási hatóság olyan tevékenységére vonatkozik, amely jogilag kötött eljárási rendben valamilyen külső jogalany számára határoz meg jogokat és kötelezettségeket.

[30] Itt kell szólnunk az Ákr. és a *közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény* kapcsolatáról is. A Kp.-hez fűződő miniszteri indokolás szerint

a kodifikációs munka vezérfonala a hatékony jogvédelem elvének minél szélesebb körű érvényre juttatása volt. Ez jelenti egyrészt a jogvédelem hézagmentességének biztosítását, tehát azt, hogy a közigazgatás által okozott jogsérelmek a közigazgatás cselekvésének formájától függetlenül bíróság elé vihetők legyenek, és hogy e cselekvések törvényességének vizsgálatához igazodó eljárási szabályok kerüljenek kialakításra.

[31] A Kp. 1. § (1) bekezdése értelmében a Kp.-t kell alkalmazni a közigazgatási jogviták elbírálása iránti közigazgatási perben és az egyéb közigazgatási bírósági eljárásban. A közigazgatási jogvita fogalmát a törvény 4. § (1) bekezdése határozza meg, amely szerint a közigazgatási jogvita tárgya a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező cselekményének, vagy a cselekmény elmulasztásának (a továbbiakban együtt: közigazgatási tevékenység) jogszerűsége. Ide sorolandó a közszolgálati és a közigazgatási szerződéses jogviszonnyal kapcsolatos jogvita is. A törvény olvasatában közigazgatási cselekmény lehet az egyedi döntés, a hatósági intézkedés, az egyedi ügyben alkalmazandó – a jogalkotásról szóló törvény hatálya alá nem tartozó – általános hatályú rendelkezés és a közigazgatási szerződés. Ebből az is következik, hogy – a korábbi Pp.-beli szabályokhoz hasonlóan – a közigazgatási perben nemcsak hatósági jellegű eljárási cselekmények vitathatók. A Kp. legfontosabb kérdése a közigazgatási jogvita, míg az Ákr.-é a hatósági ügy mibenléte. Mindkettő esetében kulcsfontosságú, hogy az annak alapjául szolgáló közigazgatási tevékenységet ki eszközölheti. Az Ákr. 9. §-ának viszonylag általános definíciója hatóságnak tekinti azt a szervet, szervezetet vagy személyt, amelyet (akit) törvény vagy kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet hatósági hatáskör gyakorlására jogosít fel vagy jogszabály hatósági hatáskör gyakorlására jelöl ki.^[28] Ehhez képest a Kp. 4. § (7) bekezdése 1. pontjának a)–c) alpontjai némiképp konkrétább megfogalmazással bírnak. Emellett a Kp. hatálya a hatósági ügyfajtákat tekintve olyan értelemben is tágabb az Ákr.-nél, hogy a Kp. biztosítja a bírósági felülvizsgálatot az Ákr. hatálya alól egyébként kivett eljárások esetében is. Itt érdemes utalnunk a Kp. 1. § (2) bekezdésére is, amely kimondja, hogy „E törvény hatálya nem terjed ki azon közigazgatási jogviták elbírálására, amelyekre törvény más bírósági eljárási szabályok alkalmazását rendeli.” Ezek között vannak olyanok is, amelyekre az Ákr. hatálya sem terjed ki, így például a szabálysértési ügyek esetében külön törvényi szabályok rendelkeznek a bírósági felülvizsgálatról, de például a közigazgatási nemperes eljárások egy töredéke megmaradt az Ákr. és a Kp. hatálybalépését követően is. Ezekben az eljárásokban az ágazati normatív szabályok – és bizonyos tekintetben háttérjogszabályként a Kp. – mellett a *közigazgatási nemperes eljárásokról szóló 2005. évi XVII. törvény* (továbbiakban: Knp.) szabályai alkalmazandók.

[32] A hazai közigazgatási eljárási szabályozás egyik jellegzetessége, hogy – eltérő mélységben ugyan, de az eljárásjogi szabályozásunk mindhárom generációjában – szabályozásra kerültek a közigazgatási eljárás mindhárom szakaszának legfontosabb szabályai. Az alapeljárás, a jogorvoslati és a

végrehajtási szakasz kezdetektől a szabályozás alapját képezték, és ezt a három szakaszt követte az éppen aktuális eljárási törvény.

Eljárási törvényeink felépítése, 1957–2018^[29]

Et. (majd Áe.) ^[30]		Ket.	Ákr.
Et.	Áe.		
I. fejezet <i>A törvény hatálya</i>	I. fejezet <i>Alapvető rendelkezések</i>	I. fejezet <i>Alapelvek és alapvető rendelkezések</i>	I. fejezet <i>Alapelvek és a törvény hatálya</i>
II. fejezet <i>Hatáskör és illetékesség</i>	II. fejezet <i>Hatáskör és illetékesség</i>	II. fejezet <i>Joghatóság, hatáskör, illetékesség</i> ^[31]	II. fejezet <i>Alapvető rendelkezések</i>
III. fejezet <i>Az alapeljárás</i>	III. fejezet <i>Elsőfokú eljárás</i>	III. fejezet <i>Az elsőfokú eljárás</i>	III. fejezet <i>Kérelemre induló hatósági eljárás</i>
IV. fejezet <i>Az államigazgatási szerv határozata</i>	IV. fejezet <i>Az államigazgatási szerv határozata</i>	IV. fejezet <i>A hatóság döntései</i>	IV. fejezet <i>A hatóság döntései</i>
V. fejezet <i>A határozatok megsemmisítése vagy megváltoztatása a fellebbezési eljárás során</i>	V. fejezet <i>Hatósági bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartás</i>	V. fejezet <i>Hatósági bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartás</i>	V. fejezet <i>Hatósági bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartás</i>
VI. fejezet <i>Az államigazgatási határozatok megtámadása bíróság előtt</i>	VI. fejezet <i>Hatósági ellenőrzés</i>	VI. fejezet <i>Hatósági ellenőrzés</i> ^[32]	VI. fejezet <i>Hatósági ellenőrzés</i>
VII. fejezet <i>Az ügyészi óvás</i>	VII. fejezet <i>Jogorvoslatok</i>	VII. fejezet <i>Jogorvoslatok</i>	VII. fejezet <i>A hivatalbóli eljárás</i>
VIII. fejezet <i>A sérelem orvoslása fellebbezési eljáráson kívül</i>	VIII. fejezet <i>Végrehajtás</i>	VIII. fejezet <i>Végrehajtás</i>	VIII. fejezet <i>Az egyes hatósági intézkedések különös szabályai</i>
IX. fejezet <i>Végrehajtási eljárás</i>	IX. fejezet <i>Záró rendelkezések</i>	IX. fejezet <i>Eljárási költség</i>	IX. fejezet <i>Jogorvoslat</i>

X. fejezet <i>Eljárási költség</i>	(nem önálló fejezetben, hanem a záró rendelkezésekben került meghatározásra az eljárási költségekről szóló szabályozás)	X. fejezet <i>Elektronikus ügyintézés és hatósági szolgáltatás</i> ^[33]	X. fejezet <i>Eljárási költség, az eljárási költség előlegezése és viselése</i>
		XI. fejezet <i>Záró rendelkezések</i>	XI. fejezet <i>Végrehajtás</i>
			XII. fejezet <i>Záró rendelkezések</i>

[33] A fenti ábra alapján az is megállapítható, hogy lényegében a három eljárási szakaszra vonatkozó fejezetek előtt vagy azokat követően kerültek meghatározásra azok a szabályok, amelyek az eljárás valamennyi szakaszában alkalmazandók vagy éppen egyik szakaszhoz sem kapcsolhatók.

Jogszabályszerkesztési szempontból az Ákr.-ben sem sikerült megvalósítani, hogy a valamennyi eljárási szakasz esetében érvényesítendő szabályok egy egységes, általános rendelkezéseket tartalmazó jogszabályi részben szerepeljenek. Az azonban a fentiekből világosan látható, hogy az alapeljárás, az alapeljárás végén megszülető döntés, a jogorvoslatok – még ha az Et. több fejezetben is rendelkezik róluk – és a végrehajtás szabályai állandó elemei az eljárási kodifikációnknak és inkább tartalmilag történtek jelentősebb paradigmaváltások egyes jogintézmények (például bírósági felülvizsgálat, végrehajtás) szabályainak eljárási törvényben történő fellazítása vagy éppen megerősítése tekintetében. Szintén érdekes az is, hogy néhol önálló fejezetben olyan jogintézmények is bekerülnek az eljárási törvénybe, amelyek vagy anyagi jogi jellegűek (például a közigazgatási bírságra vonatkozó Ket-es rendelkezések), vagy éppen viszonylag indokolatlanul kerültek szinte szó szerint egy ágazati törvényből az eljárási kódexbe, majd vissza (például az egyenlő bánásmódra vonatkozó Ket-es szabályok).

[34] A szabályozás legfontosabb jegyeit követően a továbbiakban röviden megvizsgáljuk a hazai közigazgatási eljárás karakterisztikáját leginkább meghatározó eljárási jogintézmények jellegzetességeit.

[35] A közigazgatási eljárás alapelveinek többsége állandó eleme a közigazgatási eljárásjogi kodifikációnknak. Azok tartalmát a hazai bírósági gyakorlat fokozatosan fejlesztette, azonban ezen a téren is célszerű lenne végre a közigazgatási eljárásjog alapelvei katalógusát megfogalmazni anélkül, hogy minden egyes nagyobb kodifikációs etapban ki vagy éppen bekerülnek alapelvek az eljárási kódexünkbe, hiszen azok szerepe vitathatatlan. A Kilényi Géza Egyetemi Kutatóműhely által 2018-ban lefolytatott kutatás során egy reprezentatív kérdőíves felmérés során megállapítást nyert, hogy a jogalkalmazók ismerik az alapelveket és azok jelentőségét, azonban a mindennapi munkájuk során többnyire nem merül fel valamely alapelvei jogsérelem. Azok elsődlegesen a jogorvoslati szakaszban jelennek meg, főként a bírósági felülvizsgálat során.

[36] Ahogyan arra már utaltunk, az eljárás legfontosabb szakasza az alapeljárás. Az alapeljárás szabályozásának fontosságát több tényező is indokolja: egyfelől a legtöbb eljárási kódexben, így a magyarban is ennek az eljárási szakaszban a jogintézményei vannak legrészletesebben kimunkálva, majd az eljárás többi szakaszát meghatározó további fejezetek az alapeljárási szabályokra utalnak vissza. Éppen ezért az alaposan átgondolt, megfelelően megfogalmazott alapeljárási szabályok kulcsfontosságúak a közigazgatási hatósági eljárás eredményessége és hatékonysága szempontjából.

Az alapeljárás valamennyi intézményének átfogó elemzése egy önálló monográfiában lenne csak bemutatható,^[34] ezért itt csak a legfontosabb eljárásjogi kérdésekkel foglalkozunk, olyanokkal, amelyek meghatározóak a hazai közigazgatási eljárási jog fejlődése szempontjából.

[37] Az alapeljárési szabályok szabályozási technikája igen eltérő képet mutat az Európai Unió tagállamaiban. Ezeket a mintákat érdemes megvizsgálni, azonban nem célszerű minden megfontolás nélkül átvenni, hiszen minden egyes állam sajátos történelmi fejlődés alapján munkálta ki a saját közigazgatási működését meghatározó eljárási szabályokat – de olyan is van, amelynek hosszú időn keresztül egyáltalán nem volt általános értelemben vett eljárási kódexe, mint például a frankofon államoknak –, vagy teljesen eltérőek az államok a jogalkalmazás mikéntjét tekintve: a precedensjog elve alapján működő angolszász államok főként az eljárás alapelveit munkálták ki kódex szinten, azonban tényleges, formális eljárási szabályokat nem. A kontinentális jogrendszer államai között is vannak olyanok, amelyek részletesen meghatározzák az eljárási szabályokat – mint például a germán jogcsaládhoz tartozó országok, de egészen részletes a finn vagy a portugál törvény, valamint a visegrádi országok eljárási törvényei is – és természetesen vannak olyanok is, amelyek rövidebben fogalmazzak, mint például a luxemburgi kerettörvény.

[38] A másik szabályozási sajátosság, amelyet érdemes kiemelni, hogy vannak olyan államok, ahol az általános eljárási törvény mellett bizonyos kérdéseket szintén általánosnak tekinthető jogszabályok rendeznek, így például a kézbesítés vagy a végrehajtás részletszabályait a német vagy az osztrák közigazgatási eljárási rendszerben.

[39] Valójában számos tényező befolyásolja azt, hogy egy állam milyen közigazgatási alapeljárési szabályozás mellett foglal állást. Az elmúlt időszakban ezek közül a tényezők közül szinte mindegyik tagállamban előtérbe kerültek a közigazgatás és ezzel együtt a közigazgatási eljárási egyszerűsítési törekvések. Az adminisztratív terhek csökkentése, az Európai Unióban való könnyebb piacra lépés érdekében számos intézkedésre került sor az elmúlt időszakban mind általános, mind különös eljárási jogi értelemben. Ezek közül talán a legjelentősebb az úgynevezett Belső Piaci irányelv,^[35] amely a preambulumban hangsúlyozza, hogy az említett akadályok gyakran adminisztratív terhekből, a határokon átnyúló tevékenységgel kapcsolatos jogi bizonytalanságból és a tagállamok közötti kölcsönös bizalom hiányából fakadnak, lassítva a szolgáltatások fejlődését a tagállamok között.^[36]

[40] Emellett a tömegesen megjelenő közigazgatási eljárások vonatkozásában egy állandó dilemma, hogy miként lehet a gyorsan, rutinszerűen lefolytatható eljárások szabályait elkülöníteni a bonyolult, összetett eljárásokra vonatkozó rendelkezésektől. Természetesen optimális esetben erre nem is lenne szükség, hiszen a hatóság azokat eleve gyorsan intézi, nyilván a leterheltségétől, a munkaszervezési lehetőségeitől függően. A kérdésre tehát kétféle megoldás létezik: egyfelől biztosítani kell, hogy a hatósági ügyintézők ne több száz ügyet kezeljenek a szűkre szabott ügyintézési határidőn belül, azaz vagy az ügyek számát kell csökkenteni, vagy az ügyintézők számát növelni. Az ügyek száma objektív adottság, azon a közigazgatás változtatni nem tud, azonban a hatósági ügyintézők számának, szakmai képzettségének növelése megfontolásra javasolt. Javasoljuk ezt még akkor is, ha időközben a jogalkotás szintjén is bevezetésre került az alapeljárások trichotómiája. Természetesen az egyszerű megítélésű és az összetett eljárások megkülönböztetése eddig sem volt ismeretlen a közigazgatási eljárási jog számára, sőt a jogalkotó kezdetektől fogva igyekezett egyes eljárási cselekmények egyszerűsített formáját is bevezetni az eljárási kódexbe, így például az egyszerűsített jegyzőkönyvet vagy az egyszerűsített döntést. A Ket. utolsó módosításával bevezetésre került a sommás és automatikus döntéshozatali eljárás. Ezeket a szabályokat aztán az Ákr. részben továbbfejlesztette és kiegészítette a teljes eljárás szabályaival.^[37]

[41] A hazai közigazgatási eljárásjog alapvetően az ügyintézés határidejének meghatározása mellett foglalt állást. Az Alkotmánybíróság a 72/1995. (XII. 15.) AB határozatában kiemelte, hogy

közigazgatásnak [...] alkotmányos kötelessége, hogy hatáskörét gyakorolja, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt

érdemi döntést hozzon. [...] A közigazgatási eljárás nem nélkülözheti a kötelező ügyintézési határidőket.

[42] Ennek az elvárásnak az eljárási kodifikációk eleget is tettek és mindvégig meghatározták, hogy a hatóságnak hány napon belül kell döntenie, később aztán azt is, hogy egyes eljárási cselekményeket hány napon belül kell eszközölnie. Ezek a szabályok nagyon hasznosak a jogalkalmazóknak, az azonban már kevésbé, ha a határidőre vonatkozó szabályok rendszeresen változnak. A Nemzeti Közzolgálati Egyetemen működő Kilényi Géza Egyetemi Kutatóműhely felmérése szerint a jelenlegi szabályozás némi aggodalomra adhat okot, hiszen a határidők lényegesen lerövidültek az Ákr.-ben: minimálisra csökkent azoknak az eljárási cselekményeknek a száma, amelyeket nem kell beszámítani az ügyintézési határidőbe, a határidőket semmilyen körülmények között nem lehet meghosszabbítani, és a határidők túllépésének komoly szankciói vannak. Mindez pedig azt eredményezi, hogy a hatóságok igyekeznek az ügyintézési határidőre vonatkozó szigorú előírásoknak megfelelni és egyre kevesebb idő jut az elmélyült, a szakmai szempontok alapos megfontolását lehetővé tevő döntéshozatalra.

[43] A magyar törvény az önálló eljárásjogi kódexszel rendelkező államokhoz hasonlóan részletes szabályokat tartalmaz a tényállás tisztázása és a ->bizonyítás tekintetében.^[38] Az elmúlt hatvan év a kezdeti szabályok továbbfejlesztését eredményezte.^[39] Ez részben a technikai fejlődés eredményeként a hatóság infrastrukturális eszközrendszerének bővülése mentén, másrészt pedig az eljárás résztvevői jogvédelmének kiterjesztése tárgyában érhető tetten.

[44] A hazai közigazgatási eljárási kódex bizonyítási rendszere a szabad bizonyítási rendszerekhez sorolható, hiszen a hatóság saját maga dönti el, hogy az egyes tényeket milyen eszközökkel kívánja bizonyítani, a bizonyítékok közül melyek a relevánsak, az összegyűjtött bizonyítékokat pedig egyenként és összességükben értékeli. Ha azonban áttekintjük az ágazati közigazgatási eljárási szabályokat is, megállapítható, hogy az ágazati szabályok számos esetben sajátos bizonyítási szabályokat írnak elő, többnyire valamely iratjellegű bizonyíték csatolása formájában. Ezért azt szoktuk mondani, hogy a hazai közigazgatási eljárásjog bizonyítási rendszere a(z ágazati) jogszabályok útján korlátozható szabad bizonyítási rendszer. Ahogyan a Kilényi Géza Egyetemi Kutatóműhely kutatása is megállapította a közigazgatási hatósági eljárások legjellemzőbb bizonyítékai az irat jellegű bizonyítékok. Ehhez hozzátartozik az is, hogy az Ákr. 65. § (5) bekezdése lehetővé teszi törvény vagy kormányrendelet számára, hogy közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján, meghatározott ügyekben kötelezővé tegye valamely ->okirat vagy más irat bizonyítási eszközként történő alkalmazását.

[45] A közigazgatási eljárások egyik legfontosabb kérdése a döntés. A döntések specifikálására 2005-ben a Ket. hatálybalépésével került sor, amikor bevezetésre került a határozat és végzés mint a két alapvető vagy más néven általános jellegű döntési forma,^[40] előtte határozat gyűjtőfogalom alatt szerepelt minden döntési forma. Az általános jellegű döntések mellett megjelentek sajátos döntési formációk is a közigazgatási eljárási törvényeinkben. Az Áe. önálló fejezetben szabályozva bevezette a hatósági bizonyítvány, hatósági igazolvány, hatósági nyilvántartás szabályait,^[41] majd a Ket. emellett bevezette a hatósági szerződés, az egyezség jóváhagyásának szabályait is.

[46] A döntés témakörében említést kell tennünk a függő hatályú döntésről, amely 2016. január 1-jén hatályba lépett Ket.-módosítás^[42] eredményeként került a hazai közigazgatási eljárásjogba. A függő hatályú döntés kvázi egy előzetes döntés arra az esetre nézve, ha a hatóság időben nem hozna döntést, hiszen a Ket. azt is kimondta, hogy a függő hatályú döntéshez akkor kapcsolódnak csak joghatások, ha a kérelem beérkezését követő két hónap elteltével a hatóság a hatósági ügy érdemében nem döntött és az eljárást nem szüntette meg. Lényegében ezeket a szabályokat ismétli meg az Ákr. is, mindössze néhány kiegészítő rendelkezést iktatott a törvényünkbe.

[47] A döntéshez abban az esetben fűződnek megfelelő joghatások, ha az az arra jogosultakkal közlésre kerül. A közlési módok és az azokhoz kapcsolódó joghatások szintén jelentős változáson

estek keresztül az elmúlt években, hiszen ezen a téren is szembetűnő technológiai fejlődésnek lehetünk a tanúi.

[48] A döntés közlése az elmúlt hatvan évben akként fejlődött, hogy az egyre szélesebb körben foglalt magába különféle közlési módozatokat.

[49] Végezetül a döntés vonatkozásában utalnunk kell a közigazgatási döntéshez kapcsolódó jogerőhatásra.^[43] A jogerő jogintézményének szabályozási rendeltetése valójában annak megválaszolása, hogy vajon mikor következik be az az állapot, amikor az adott döntés abszolút értelemben,^[44] teljességgel végérvényesnek, megváltoztathatatlanak tekintendő. Az alaki jogerőt a közigazgatási eljárási jogban a belső jogorvoslatok kimerüléséhez kötötték, hiszen lényegében a Ket. az Áe.-beli szabályokat fejlesztette tovább^[45] és a 128. §-ában akként rendelkezett, hogy a hatóság elsőfokú döntése jogerőssé válik, ha ellene nem fellebbeztek, a fellebbezési határidő letelt, a fellebbezésről lemondtak vagy a fellebbezést visszavonták, illetve a fellebbezés a Ket. szerint kizárt volt. A Ket. ugyanakkor már arról is rendelkezett, hogy melyik időpontot kell a jogerőre emelkedés pontos időpontjának tekinteni, amennyiben a fellebbezésről lemondtak vagy azt visszavonták, továbbá bevezette a részjogerő kérdéskörének szabályait is.^[46] Az Ákr. szakít a közigazgatási vagy másként fogalmazva alaki jogerő fogalmával és helyette a hatósági döntés véglegességének fogalmát vezeti be. Ennek főszabálya szerint a hatóság döntésének véglegessége a döntés közlésével áll be, mégpedig akkor, ha azt a hatóság már nem változtathatja meg.^[47]

[50] Az alaki jogerőhatás eddig is a döntésnek a közigazgatási jogorvoslatok útján való változtatási akadályát képezte, vagyis „alakilag – eljárási értelemben – jogerős a határozat, ha a rendes eljárás lezárult, és annak eredményeként nem támadható a döntés.”^[48] Az anyagi értelemben vett jogerőhatás ugyanakkor jellemzően a döntés bírósági felülvizsgálatához kapcsolódott, lényegében a bíróság általi megváltoztathatatlanságát, a bíróság előtti támadhatatlanságát jelentette, vagyis eltelt minden olyan határidő, amely bármilyen természetű jogorvoslat igénybevételére nyitva állt.

[51] Ahogyan a Kilényi Géza Egyetemi Kutatóműhely első kutatása alapján megállapítottuk:

az elmúlt hatvan év szembeötlő változásokat nem hozott ennek az eljárási szakasznak a szabályozását illetően, és a problémák is lényegében stagnálnak. Ugyanazok a jogintézmények bukkantak fel a különböző eljárási törvényekben egyszer-egyszer más megnevezés alatt és néha egy-egy látszólagos szakmai sikerpályán elinduló majd mélyrepülésbe kezdő új szabályozási módussal.^[49]

[52] Szintén a közigazgatási eljárás egyik fontos kérdése, hogy milyen legyen a közigazgatási hatósági döntések reparálásának módja: elsődlegesen a közigazgatáson belüli reparációt vagy a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatát támogatja-e a jogalkotó? Nos, a közigazgatási döntések saját hatáskörben való reparálásának lehetőségét már az Et. is szabályozta, aztán az Et.-beli szabályok folyamatosan kibővültek, a Ket.-ben és az Ákr.-ben pedig már viszonylag konzekvensen elhatárolásra kerülnek az egyes hibák javításának módozatai. Érdemes utalnunk ugyanakkor arra is, hogy az eljárási törvényeink nem a hibák jellegére, hanem azok orvoslásának módjára helyezik a hangsúlyt. Ez azt jelenti, hogy noha külön fejezetekben kerülnek szabályozásra például a döntés kijavításának, kiegészítésének, kicserélésének, valamint a jogorvoslatok szabályai, azonban a gyakorlatban néha még a mai napig problémát okoz a döntés kiegészítésének és a döntés saját hatáskörben történő módosítása közötti különbségtétel.

[53] Az Et. a határozat kijavítása és kiegészítése cím alatt rendelkezett a határozat – ahogyan láttuk meg nem különböztetve még az eljárási és az érdemi döntéseket – kisebb, jobbra formai hibáinak, elírásainak a kijavításáról, kicseréléséről és kiegészítéséről. Lényegében az itt megjelenő szabályok köszöntek vissza kicsit bővített állapotban a Ket.-ben, majd az Ákr.-ben is.

[54] A súlyosabb hibák reparálására az eddigi szabályozás ívét áttekintve alapvetően két okból

kerülhetett sor: egyfelől amikor a jogszabálysértés olyan súlyos, hogy a döntést meg kell semmisíteni, vagyis a hiba nem reparálható, a másik eset pedig, amikor a jogszabálysértés még olyan fokú, hogy helyrehozható, reparálható.

[55] A döntés reparációjának egy másik nagy csoportja, amikor a döntés nem formai hibában szenved, nem is jogszabálysértő, mégis van valamilyen jogalap az eljárási kódexben annak a módosítására.

[56] Végezetül a legnagyobb csoportot az olyan jogorvoslati eszközök képezik, amelyek jogszabálysértés esetén alkalmazandók. Nyilván valamennyiről egy önálló tanulmányt lehetne írni, de itt most csak egy átfogó képet adunk azokról.

[57] A hazai közigazgatási eljárásjog legtipikusabb jogorvoslati formája nagyon sokáig a ->fellebbezés volt. Ennek a szabályai – kisebb-nagyobb módosítások közepette – mindvégig megjelennek az eljárási törvényeinkben, azonban az Ákr. és a Kp. hatálybalépésével egy új jogorvoslati rendszer alapjainak lerakására került sor, amelyben a közigazgatási per lett az elsődleges és a fellebbezés csak kivételes jogorvoslattá vált.^[50]

[58] Természetesen a jogorvoslati rendszer is folyamatosan változott, új jogorvoslati formák jöttek létre, majd legtöbbjük viszonylag rövid életút után hatályon kívül helyezésre is került. A részletkérdések elemzésétől eltekintve az alábbiakban egy összefoglaló táblázat a jogorvoslati rendszer alakulásáról:

A közigazgatási hatósági döntés reparálásának eszközei az egyes eljárási kódexekben, 1957–2018

Et. (később Áe.)		Ket.	Ákr.
Et.	Áe.		
A kisebb hibák reparálásának módszerei			
Kijavítás	Kijavítás	Kijavítás	Kijavítás
Kicserélés	Kicserélés	Kicserélés	Kicserélés
Kiegészítés	Kiegészítés	Kiegészítés	Kiegészítés
A döntés reparálása jogszabálysértés hiányában			
Teljesítési határidő megváltoztatása	A határozat módosítása és visszavonása az Áe. 61. § (2) bekezdése alapján.	A döntés módosítása és visszavonása a fellebbezés alapján	A döntés módosítása és visszavonása a keresetlevél alapján
			A döntés módosítása és visszavonása a fellebbezés során a fellebbezés különös szabályai alapján
A döntés reparációja jogszabálysértés esetén			

A döntés saját hatáskörben történő módosítása és visszavonása	A határozat módosítása és visszavonása	A döntés módosítása vagy visszavonása	A döntés módosítása vagy visszavonása
A határozatok megsemmisítése vagy megváltoztatása a fellebbezési eljárás során	Fellebbezés	Fellebbezés	Fellebbezési eljárás
Az államigazgatási határozatok megtámadása bíróság előtt	Az államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata	Bírósági felülvizsgálat	Közigazgatási per
		Újrafelvételi eljárás	
A sérelem orvoslása fellebbezési eljáráson kívül	Felülvizsgálati kérelem		
	Felügyeleti intézkedés	Felügyeleti eljárás	Felügyeleti eljárás
Az államigazgatási szervek eljárása ügyészi óvás esetén	Ügyészi intézkedések	Ügyészi óvás	Ügyészi felhívás és fellépés
		A határozat felülvizsgálata az Alkotmánybíróság határozata alapján	
A végrehajtási kifogás	Végrehajtási kifogás	Végrehajtási kifogás	Végrehajtási kifogás

[59] A végrehajtási eljárás jogintézményei mindig is a közigazgatási eljárási kódexünk részét képezték, noha a szabályozás mélysége 2009-ig lényeges változáson és a szabályok látványos felduzzadásán esett keresztül, amikor is a Ket.-Novella *a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvényt* (a továbbiakban: Vht.) jelölte meg a közigazgatási végrehajtás háttérjogszabályának. Az egymással párhuzamosan alkalmazandó kódexek sorát bővítette tovább az Ákr. is, hiszen – bár a Vht. továbbra is háttérjogszabályként fungál – ha a végrehajtást az állami adóhatóság fogatosítja, eljárására az Ákr. végrehajtásra vonatkozó rendelkezéseit nem kell alkalmazni, hanem *az adóhatóság által*

foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvény (a továbbiakban: Avt.) rendelkezései az irányadók. Az Avt. és a Vht. szabályainak egymáshoz való viszonya azonban tovább részletezett magában az Avt.-ben, amely kimondja, hogy törvény eltérő rendelkezése hiányában az adóhatóság által foganatosított végrehajtási eljárásban az *adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvény* (a továbbiakban: Air.) és az *adózási rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény* (a továbbiakban: Art.) szabályait kell alkalmazni. Az Avt., valamint az Air. és az Art. eltérő rendelkezése hiányában az adóhatóság által foganatosított végrehajtási eljárásban lehet csak a Vht. szabályait – minimális kivétellel – alkalmazni.

[60] Ahogyan látjuk a végrehajtás szabályai minimálisra korlátozódtak az Ákr.-ben és csak az olyan eljárásra vonatkozó végrehajtási szabályokat határozza meg a törvényünk, amelyek tekintetében ágazati törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben a helyi önkormányzat rendelete lehetővé teszi, hogy a végrehajtás foganatosítója ne az állami adóhatóság legyen.^[51]



4. JEGYZETEK

-
- [1] Lásd MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*, Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942, 587.
- [2] Lásd MAGYARY (1. j.) 593.
- [3] BOROS Anita - DARÁK Péter (szerk.): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*, Budapest, NKE, 2018, 13.
- [4] Lásd részletesebben *Közigazgatási alapvizsga*, Budapest, NKE ⁶2018, 89–93.
- [5] Lásd BOROS-DARÁK (3. j.) 10.
- [6] Megjegyezzük, hogy a legtöbb hatóság nem hatósági feladatokat is ellát (például iktatás, postázás, belső nyilvántartások vezetése, belső szabályzatok elfogadása).
- [7] Lásd PATYI András – BOROS Anita: *A hazai közigazgatási (nem hatósági) eljárások alapvetői jellemzői a hatékonyság tükrében*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2019.
- [8] A csoportosításhoz lásd PATYI András: *Közigazgatási hatósági eljárásjog*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2009, 27–28.
- [9] PATYI (8. j.) 17.
- [10] BALÁZS István: *Közigazgatási eljárások*, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2017, 46–48.
- [11] SZAMEL Katalin: „A közigazgatás működésének meghatározó trendjei (Az eljárásjog és az e-government szabályozottsága)” in SZAMEL Katalin - BALÁZS István - GAJDUSCHEK György - KOI Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Budapest, CompLex, 2011, 59–82.
- [12] KOI Gyula: „A hazai közigazgatási eljárásjog kialakulása (1957-ig, az Et. hatályba lépéséig)” in PATYI-BOROS (7. j.) 50–60.
- [13] FONYÓ Gyula (szerk.): *Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata*, Budapest, Közgazdasági

és Jogi Könyvkiadó, 1976, 26.

[14] VALLÓ József: *Közigazgatási eljárás. A közigazgatási eljárás célja, természete, alapelvei, és eddigi tételes jogi szabályozása; a közigazgatási eljárás törvényi szabályozásának előkészítése*, Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 1937, 22.

[15] VALLÓ József: *Törvénytervezet az Általános Közigazgatási Rendtartásról indokolással*, Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 1942, 38.

[16] SZITÁS Jenő: *Közigazgatási eljárás*, szerk. KERESZTES-FISCHER Ferenc, Budapest, Állami Nyomda, 1939.

[17] KOI (12. j.).

[18] Lásd 1950. évi I. törvény és 1954. évi X. törvény.

[19] KILÉNYI Géza: *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*, Budapest, CompLex, 2005, 17.

[20] „Indokolás az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről készített törvényjavaslathoz” *Állam és Igazgatás* 1981/6, 542.

[21] BOROS Anita: „A magyar közigazgatási eljárásjog harmadik generációs törvénye: az Ákr. (I.)” *Új Magyar Közigazgatás* 2018/1; BOROS Anita: „A magyar közigazgatási eljárásjog harmadik generációs törvénye: az Ákr. (II.)” *Új Magyar Közigazgatás* 2018/2; BOROS Anita: „A magyar közigazgatási eljárásjog harmadik generációs törvénye: az Ákr. (III.)” *Új Magyar Közigazgatás* 2018/3.

[22] BOROS Anita: „Hatályba lépett a közigazgatási eljárásjog új kódexe az Ákr. Az Ákr. egyszerűen és közérthetően” *Közigazgatási Eljárási Jogi Egyesület*.

[23] HOLLÓ András – SZOBOSZLAI György: „Az államigazgatási eljárás továbbfejlesztésének elméleti megalapozása” *Állam és Igazgatás* 1979/9, 809.

[24] PATYI András: „Az általános és különös eljárási szabályok viszonya” in PATYI (8. j.) 58.

[25] A Ket. eredeti 13. és 14. §-a.

[26] BOROS Anita: „A túlszabályozás csapdájában – A Ket. általános eljárásjogi kódex jellegének végnapjai” *Új Magyar Közigazgatás* 2012/3, 215.

[27] BOROS Anita: „Javaslatok a közigazgatási hatósági eljárás (újra)szabályozásához” *Új Magyar Közigazgatás* 2016/4, 1–11.

[28] BALOGH-BÉKESI Nóra: „Az Ákr. szervezeti hatálya” in BOROS–DARÁK (3. j.) 40–41.

[29] A táblázatokban a kihirdetési jogszabályok szövegét vettük alapul.

[30] Figyelemmel arra, hogy a Ket. jelentős mértékben épített az Et. 1981-es módosítására, az Áe. szabályait is áttekintjük.

[31] *A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény* beiktatott egy II/A. fejezetet a kapcsolattartásról.

[32] 2012 februárjában beiktatásra került „A közigazgatási bírság, a helyszíni bírság és az elkobzás alkalmazásának eljárásjogi alapjai” címet viselő VI/A. fejezet *a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXIV. törvénynek* köszönhetően.

[33] *A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXIV. törvény* 2012. február 1-jével beiktatott egy X/A. fejezetet is „Az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülésével kapcsolatos hatósági eljárások” címmel, majd másfél év múlva, 2013 nyarán hatályon kívül helyezte *az egyes törvényeknek a*

közigazgatási hatósági eljárásokkal, az egyes közhiteles hatósági nyilvántartásokkal összefüggő, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2013. évi LXXXIV. törvény.

[34] BOROS Anita – VINCZE-CSAPÓ Emese – JUGOVITS Károly: „Az alapeljárási szabályok szabályozási karakterisztikája (1957–2018)” in PATYI–BOROS (7. j.) 119–174.

[35] *Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról.*

[36] BOROS Anita: „The implementation of the Services directive in Hungary” in Ulrich STELKENS – Wolfgang WEISS – Michael MIRSCBERGER (szerk.): *The Implementation of the EU Services Directive. Transposition, Problems and Strategies*, Budapest, Springer, 2012, 283–309; BOROS Anita: „A közigazgatási jog és a közigazgatási eljárásjog europeanizálódása” *Jogtudományi Közlöny* 2011/3, 184–187.

[37] BOROS (27. j.) 1–5.

[38] BOROS Anita: „A tényállás tisztázása és a bizonyítás” in BOROS–DARÁK (3. j.) 137–172.

[39] MARKÓJA Imre: „Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény módosítása” *Állam és Igazgatás* 1981/6, 491.

[40] TILK Péter: „A hatóság döntései és a hatósági szerződés az új eljárési törvény alapján” *Magyar Jog* 2006/2, 85–94.

[41] LŐRINCZ Lajos: „A hatósági bizonyítványok kibocsátásának újabb tapasztalatai” *Állam és Igazgatás* 1969/10. 942–952; CSALÓCZKY György – GÁL Zoltán: „A hatósági bizonyítványok egyszerűsítésének néhány problémája” *Állam és Igazgatás* 1966/12, 1085–1095; MARKÓJA (39. j.) 490.

[42] *A közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény* 96. §-a alapján.

[43] TOLDI Ferenc: „Az államigazgatási határozatok stabilitása” *Állam és Igazgatás* 1966/2, 115–128.

[44] VARGA ZS. András: *A közigazgatás kontrolljának jogi eszközei*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2018, 69.

[45] PAULOVICS Anita: „Jogorvoslat és jogerő a magyar közigazgatási eljárásjogban” *Jogtudományi Közlöny* 2009/9, 357–368.

[46] PÁKOZDI Zita: „Problémás kérdések a jogerő intézményével összefüggésben” *Jogtudományi Közlöny* 2013/4, 183–191.

[47] BOROS Anita: „A hatósági döntés véglegessége és az azonnali végrehajthatóság” in BOROS–DARÁK (3. j.) 190–191.

[48] VARGA ZS. (44. j.) 58.

[49] BOROS Anita: „Konklúzió: az alapeljárási szabályok karakterisztikája” in PATYI–BOROS (7. j.) 167.

[50] BALOGH-BÉKESI Nóra – POLLÁK Kitti – ROTHERMEL Erika – VÉRTESY László – NASZLADI Georgina: „A jogorvoslat” in BOROS–DARÁK (3. j.) 224–270.

[51] BALLA Zoltán: „A végrehajtási eljárás” in BOROS–DARÁK (3. j.) 282–289.