



Patyi András¹

Egy közigazgatási eljárási törvény végnapjai – a Ket. utolsó alakváltozásai és az Ákr. megalkotása

Köszöntés és bevezetés

Tamás András professzor 80. születésnapjára készült ünnepi kötetébe írni egykori szegedi tanítványaként, illetve egyetemi kollégaként elsősorban megtiszteltetés, de ugyanígy öröm is, hiszen mindez azt jelenti, hogy Professzor úr megérte ezt a szép, magas kort. Isten éltesse még közöttünk sokáig, boldog születésnapot!

Természetesen alkalmam volt a 70. születésnapra összeállított kötetbe is egy rövid tanulmányt elhelyezni, amely a számomra oly fontos témakörben, a közigazgatási bíráskodás továbbfejlesztése, újraszabályozása körében született.² Akkor, az éppen zajló alkotmányozás folyamatában frissnek éppen nem, de forró témának mindenképpen mondható volt.³ Most egy olyan témakört választottam ki, amely kötődik a közigazgatási bíráskodáshoz, hiszen a bírósági eljárást megelőző eljárást szabályozó jogterületként mind a közigazgatás működése, mind az ügyféli garanciák meghatározása okán nem lehet eléggé értékelni a jelentőségét, de a lényeges eljárási szabályok megtartásának ellenőrzése, megítélése egyik fő területe a közigazgatási bírói jogvédelemnek. Éppen ezért is volt szomorú azt látni, hogy a korábbi eljárási törvény micsoda jogalkotási forgószélbe került, és miként veszítette el nemcsak szabályozási és alkalmazási elsődlegességét, hanem szinte a követhetőségét is a számtalan változás sűrűjében.⁴

¹ Tanszékvezető egyetemi tanár, Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék. Kapcsolat: patyi.andras@uni-nke.hu.

² Patyi András: Közigazgatási bíráskodás de constitutione ferenda. In Gerencsér Balázs – Takács Péter (szerk.): *Ratio legis, ratio iuris. Liber amicorum: studia A. Tamás septuagenario dedicata – Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*. Budapest, Szent István Társulat, 2011. 234–247.

³ Patyi András: *A magyar közigazgatási bíráskodás elmélete és története*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 289–311.

⁴ Jelen tanulmány a Varga Zs. Andrással közösen írt tankönyvünk adott fejezetének kisebb mértékben módosított változata. Lásd Patyi András – Varga Zs. András: *A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 135–159.

Az első átfogó módosítás: az első lépés a Ket. kódexjellegének erodálása felé?

Az elődjeihez képest jóval rövidebb életű,⁵ a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) időbeli hatályának utolsó éveiben már jelentős mértékben eltért az eredeti szövegtől, és ez a szövegváltozat sem volt túl sok ideig hatályban. Megalkotása után alig négy évvel az Országgyűlés 2008-ban átfogó jelleggel módosította, 2011-ben ismét átfogó jelleggel átalakították, majd szinte megszámlálhatatlan alkalommal kisebb-nagyobb mértékben módosult a törvény szövege. Mivel az eredeti eljárásrendet alapjaiban forgatta át, és ezzel el is indította a Ket. kódex jellegének erózióját, az alábbiakban az első átfogó módosítás legfontosabb hatásait tekintjük át.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény (Mtv1.) a Ket. alig pár rendelkezését hagyta változatlanul. Az Mtv1. megalkotásának hivatalos indokai között elsőként szerepel, hogy „egyszerűbbé, gyorsabbá tegye a közigazgatási eljárást”. Korábban már említettük, hogy a gyorsaság és hatékonyság követelménye igen régóta, a Habsburg-korszak kezdete óta „napirenden” szerepel, lényegében majd minden közigazgatási reformálásnak, jobbításnak ez az egyik vezérmotívuma.⁶ Nem új célokról volt tehát szó. A Ket. megalkotásának alapjául szolgáló Szabályozási Konceptió 6–8. pontjai is ugyanezeket a célokat tűzték ki. Felmerül a kérdés, hogy ugyanazon indokokkal (az eljárás és a végrehajtás hatékonysága, gyorsaság, ügyfelek terheinek csökkentése) miért kell egymás után, alig négy éven belül két törvényt is alkotni. Az egyik kézenfekvő válasz, hogy azért, mert az első törvény, a Ket. eredeti rendelkezései nem váltották be a hozzá fűzött reményeket, nem érték el a céljukat, vagyis nem sikerültek jól. Meglehet, hogy ez az igazság, de kérdéses, hogy elegendő idő állt-e rendelkezésre ennek megítélésére. A Ket. csak 2005. november 1-jén lépett hatályba, és csak az azt követően megindult vagy megismételt eljárásokban kellett alkalmazni. Nincs ismeretünk olyan közzétett, átfogó, országos felmérésről, amely annak idején kimutatta volna, hogy mennyi egy átlagos (ha van egyáltalán ilyen) Ket. szerinti eljárás időtartama, milyen az ügyféli jogkövetés mértéke, milyen a végrehajtási eljárások hatékonysága (és ha alacsony, annak valóban a törvény rendelkezései képezik-e az okát) stb.

Kétségtelen, hogy a Ket. számos szövegezési (kodifikációs) hibát tartalmazott, amelyek nagyobbbrészt a közigazgatási egyeztetés és az országgyűlési

⁵ Az Et.-től az Áe. hatálybalépéséig majdnem 25 év telt el, az Áe. is közel ennyi ideig, 23 évig volt hatályban, a Ket.-nek csak 13 év jutott.

⁶ Mártonffy Károly: *A szabatos törvény*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1932. 82.

tárgyalás során kerültek be a szövegbe.⁷ Ezek kijavítása valószínűleg nem igényelte volna az egész törvény teljes átdolgozását, sőt egy teljesen új eljárási szabályrendszer hatálybaléptetését. Kevésbé látványos ugyanis, de a 2008. évi CXI. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról (Mtv.) hatálybalépését is kísérte egy salátatörvény (2009. évi LVI. törvény – Mtv1. salátatörvény),⁸ amely csak cím szerint 168 további törvényt módosít, a módosuló rendelkezések száma több ezerre tehető. A módosítások sokszor formaiak, és néha csak látszólag egyszerűen „kicserélték” a Ket.-re való hivatkozást a „közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény” szám nélküli, csak a törvény tárgyára utaló hivatkozással. Ez azonban azt jelentette, hogy az úgynevezett „merev” hivatkozásokat (amikor a Ket. meghatározott paragrafusára hivatkozik másik törvény) rugalmas (tárgykör szerinti) hivatkozásokra cserélték, aminek lényeges szerepe volt abban, hogy a Ket. későbbi változásai esetén formai okból nem kellett a visszahivatkozó törvényeket tömegével módosítani.

Időszerű módosítást hajtott végre az Mtv1. 15. §-a, amely az illetéktörvényben az *államigazgatási eljárás helyett a közigazgatási hatósági eljárás* kifejezést iktatta be. A „mozaikos” – vagy inkább „intarziás” – módosítás iskolapéldáját nyújtotta e törvény, amikor például elrendelte, hogy az „a” szövegrész helyébe az „A” szövegrész lépjen. De ez csak kiragadott példa. A törvényben a gyakran technikainak tűnő módosítások is valójában a jogrendszer egységességét, a normavilágosság alkotmányos követelményének erőteljesebb érvényesítését, az általános és különös eljárási szabályok viszonyának rendezését szolgálták.

Az Alkotmánybíróság a korszakban egyébként már többször felhívta a jogalkotó figyelmét arra, hogy az úgynevezett salátatörvények gyakorlata esetenként alkotmányossági aggályokat vet fel. Az Alkotmánybíróság szerint a jogállamiság értékét súlyosan veszélyeztetheti az olyan törvényszerkesztési gyakorlat, amely logikai kötelék nélkül kapcsolja össze számos törvény megváltoztatását, mivel a követhetetlen és áttekinthetetlen változtatások alááshatják a jogbiztonság

⁷ Kilényi Géza szerint a törvény eredeti szövegét gyakorlatilag „szétverték”, és szinte minden előremutató, új rendelkezését a „tárcasovinizmus”, a hozzá nem értés semlegesítette azáltal, hogy szubszidiáriussá tette, vagy a salátatörvényben eltérő különös szabályozást alkottak hozzá (vagy helyette). Kilényi Géza: A Ket.-ről a jogalkotás és a jogalkalmazás tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 56. (2005), 1. 2.; Kilényi Géza: A közigazgatási eljárásjog racionalizálására irányuló törekvések az új közigazgatási eljárási törvény előkészítésének folyamatában. In Lőrincz Lajos (szerk.): *Lát-leletek a magyar közigazgatásról*. Budapest, MTA JTI, 2007. 26–27.

⁸ Pontosan: a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény hatálybalépésével és a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv átültetésével összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi LVI. törvény.

értékét, a jogrendszer világosságát és áttekinthetőségét.⁹ Egy másik határozat arra utalt, hogy „[k]ülönbéle természetű életviszonyoknak egyetlen törvényben történő szabályozása torzíthatja a törvény rendelkezéseit, illetőleg leronthatja érthetőségét azáltal, hogy kétséget hagy azt illetően, hogy melyik életviszonyra milyen szabályokat kell alkalmazni. [...] Ezért az ilyen törvények esetében a törvényhozónak nagyfokú körültekintéssel kell eljárnia.”¹⁰

Az Mtv1. salátatörvény azonban alapvetően elkerülte az említett alkotmányossági problémákat. Először is szoros logikai kötelékként fűzte egybe a majdnem kétszáz módosított törvény módosított rendelkezéseit az, hogy a hatósági eljárás az alapvető szabályozási tárgyuk. Ennél is fontosabb, hogy a salátatörvény egyik fő célkitűzése volt, hogy a Ket.-től való (de a Ket.-ben meg nem engedett) eltéréseket vagy az eltérésekre való felhatalmazásokat hatályon kívül helyezze, magyarul: a Ket. tárgyi elsődlegességét védje, vagy, ha úgy tetszik, helyreállítsa. A salátatörvény tette világossá, hogy a Ket. a közigazgatási hatósági eljárások kódexe, hatályát maga határozza meg, és hatósági eljárás során csak akkor és annyiban nem alkalmazható, amikor és amennyiben maga így rendelkezik. A salátatörvényben számtalan olyan módosítás volt, amelyek a Ket.-től való indokolatlan eltéréseket szüntették meg. A Ket. ugyanis maga kell hogy meghatározza, mely jogintézmény mely szabályától lehet egyedileg eltérni az ágazati törvényben, valamint az eltérés jogforrási szintjét is maga írja elő. A salátatörvény az ahány eljárás, annyi szabály fenntarthatatlan, a jogbiztonságra veszélyes jogalkotási gyakorlatát próbálta felszámolni, mert e gyakorlatban éppen azok az eljárási garanciák veszttek el, amelyek miatt általános eljárási törvényt egyáltalán alkotni érdemes. Ezzel a Ket. első átfogó reformja egyben valamennyi hatósági eljárás reformjaként is hatott, a módosítással csökkent a jogrendszer töredezettsége, áttekinthetővé és egyértelművé váltak az eljárási szabályok. Az Mtv1. salátatörvény megpróbálta megtörni azt a – mind a jogalkalmazók, mind a jogirodalom által régóta kárhoztatott – kodifikációs gyakorlatot, amely az eljárási törvény általános rendelkezéseiből „szemezget”, és az ágazati törvényekben különösebb elvi megfontolás nélkül ezeket szükségtelenül megismételve és az ügyfelek eligazodását nehezítve felesleges párhuzamosságokat teremt a jogrendszerben.¹¹ Hangsúlyozni kell, hogy az ágazati eljárási szabályok deregulációja főleg az indokolatlan párhuzamosságok megszüntetésére irányult – semmiképp nem jelentette az eljárási

⁹ Lényeges, hogy „a jogbiztonságot elsősorban az olyan salátatörvények veszélyeztetik, amelyek tartalmi összefüggés nélkül úgy rendelkeznek különböző törvényekről, hogy a képviselők, valamint a jogkereső közönség számára a változások nehezen követhetővé válnak”. 108/B/2000. AB határozat, ABH 2004, 1414., 1418–1419.

¹⁰ 8/2004. (III. 25.) AB határozat, ABH 2004, 144., 159.; megerősítette a 4/2006. (II. 15.) AB határozat, ABH 2006, 101., 114.

¹¹ Kilényi (2006): i. m. 4; Kilényi (2007): i. m. 42.

garanciák csökkentését. Így amikor a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára utaló ágazati szabályokat a salátatörvény hatályon kívül helyezte, nem a bírósági felülvizsgálat lehetőségének megszüntetését szolgálta, hanem abból indult ki, hogy e tárgykört mind a Ket., mind az 1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról (régi Pp.) teljeskörűen szabályozza, így e rendelkezések megismétlése felesleges.¹²

Annak megítélése ugyanakkor nem volt egyértelmű, hogy az új törvény (a Ket.-nek az Mtv.-vel megállapított szövege) vajon jobb-e, használhatóbb-e, szakszerűbb-e, mint az eredeti szöveg. A szakirodalomban két egymással szemben álló felfogás volt jelen, és valószínűleg csak az idő és a folyamatos jogalkalmazói és bírói gyakorlat mutathatta volna meg, hogy betölti-e az Mtv1. azokat a célokat, amelyek elérése érdekében megalkották. Az egyik nézet (fő képviselője: néhai Kilényi Géza) szerint az Mtv1. továbbvitte a Ket.-ben meglévő hibákat, és számtalan újat is generált, vagyis a módosítás a nem túl jól sikerült Ket.-et „szétverte”, rosszabb és kevésbé tisztességes eljárási törvényt eredményezett, mint maga az eredeti szöveg, és maga is tele volt (főleg az új jogintézmények kapcsán) kodifikációs hibákkal, és feleslegesnek tartotta az átfogó, mindenre kiterjedő módosítást.¹³ A másik felfogás (Szabó Lajos) határozottan szemben állt a módosítás szigorú elítélésével, szerinte az Mtv1. egyértelműen jobb, hatékonyabb, érthetőbb törvényt állított elő. A törvényszöveg jelentősen javult, pontosabb terminológiát alkalmazott, „profibb kodifikációs munka” eredménye, és egyértelműen helyeselte a teljes körű, átfogó módosítást. Ez a felfogás közel húsz pontban sorolta fel (az érdekképviseleti szervezet ügyféli jogállását érintő módosítástól az „egyablakos” ügyintézésen át a zárt tárgyalás bevezetéséig) a kifejezett eredményeket. Természetesen e nézet képviselői sem fukarkodnak a kritikával, de a hibák súlyát csekélyebbnek tartják az előnyökhöz képest.¹⁴ Megítélésünk szerint az igazság a két nézet között volt. Tény, hogy az Mtv1. számos szövegezési hibát kijavított, de az is igaz, hogy olyan helyen is történt „szövegpontosítás”, ahol erre nem volt szükség. Sok új szabály, jogintézmény egyértelműen ügyfélbarát jogalkotói felfogást tükrözött, de ezeknél sem sikerült mindenhol pontosra a szövegezés. Az eljárás egyértelműen bonyolultabb lett, és egyértelműen megbillent az a szükségképpen egyensúly, amely az ügyféli jogok és érdekek figyelembevétele, valamint a hatóságok által képviselt és védett közérdek között fent kell hogy álljon. Hiszen a hatósági eljárásnak változatlanul a közigazgatási funkciók és feladatok tényleges megvalósítása szolgálatában kell állnia. Mindent egybevetve, az Mtv1. által végrehajtott módosításokkal együtt

¹² Indokolás az Mtv. salátatörvényhez.

¹³ Kilényi Géza: A Ket. átfogó módosítása előtt. *Új Magyar Közigazgatás*, 1. (2008), 1. 5–16.

¹⁴ Szabó Lajos: Jogalkalmazói reflexiók a Ket. módosításához. *Új Magyar Közigazgatás*, 1. (2008), 2. 39–45.

szemlélve, sokkal inkább pozitív képet alkothatunk arról az eljárásjogi kodifikációról, amely a 2008–2009-es években zajlott az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium vezetésével.

Az átfogó módosítás kevésbé elegáns megoldását mutatja, hogy a még hatályba nem lépett MtvI.-t az Országgyűlés a *vacatio legis* idején (a kihirdetés és a hatálybalépés közötti felkészülési időben) ismételten módosította. Az elektronikus közszolgáltatásról szóló 2009. évi LX. törvény (Etv.) az Mtv. több, az elektronikus ügyintézésel összefüggő szabályának hatálybalépését akadályozta meg, helyette új, módosított szabályokat tartalmazott. De a módosítás módosítása¹⁵ érintette a képviseleti jogosultság igazolásának szabályait is elektronikusan folytatott eljárások esetén. A még hatályba nem lépett módosítás módosítása a jog megismerhetőségét veszélyeztette, és ez különösen egy olyan jogszabály esetén volt veszélyes, amelyet évente mintegy húszmillió határozat meghozatalának alapjául használtak a jogalkalmazók.¹⁶

¹⁵ Az Etv. kapcsán érdemes figyelmeztetnünk az Alkotmánybíróság által többször megerősített, a 8/2003. (III. 14.) AB határozatban (ABH 2003, 74.) lefektetett alkotmányos követelményre: „Jogalkotásra csak a jogbiztonság alkotmányos elvének megfelelően kerülhet sor. A jogbiztonság elve megköveteli, hogy a jogalkotás, s ennek részeként a jogszabályok módosítása, hatályba léptetése ésszerű rendben történjék, a módosítások egyértelműen követhetők és áttekinthetők legyenek mind a jogalanyok, mind a jogalkalmazó szervek számára.” Ezek a követelmények az új Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján, figyelemmel a 22/2012. (V. 11.) AB határozatra, a jogalkotóra nézve továbbra is kötelezők.

A 8/2003. (III. 14.) AB határozat indokolása azt is kiemelte, hogy „[a] változó életviszonyokhoz való rugalmas alkalmazkodás azonban nem eredményezheti a jogszabályok követhetetlen és áttekinthetetlen módon történő változtatásának gyakorlatát. Ez utóbbi különösen akkor valósul meg [állapítja meg az Alkotmánybíróság], ha a jogszabályok módosítását – hatálybalépésüket megelőzően – ismét módosítják.” ABH 2003, 86.

¹⁶ Az ismertetett követelmény a 9/1992. (I. 30.) AB határozatban rögzített *jogbiztonság elvével* összhangban van, annak konkretizálását jelenti. Eszerint „[a] jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság, mely az állam és elsősorban a jogalkotó köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára”. (ABH 1992, 59., 65.) A 8/2003. (III. 14.) AB határozat indokolása azt is kiemeli, hogy „[a] jogszabályok áttekinthetetlen, követhetetlen változtatása mind a jogalkalmazókat, mind a jogalanyokat jogbizonytalanságban tartja, s ez összeegyeztethetetlen a jogbiztonság alkotmányos elvének lényegi tartalmával. A jogbiztonság alkotmányos elve ugyanis azt is megköveteli, hogy a jogalkotás, így a módosító jogszabályok hatálybalépése is ésszerű rendben történjen, valamint egyértelműen követhető és áttekinthető legyen. A jogalkotás alkotmányos jogállami követelménye többet jelent tehát, mint a jogalkotással kapcsolatos formális eljárási szabályok betartása. [...] A *hatályos jog megismerhetőségének* bizonytalansága pedig megnehezíti, ellehetetlenítheti a jogalanyok jogainak érvényesítését, valamint kötelezettségeik teljesítését, s ez már a jogbiztonság alkotmányos követelményét sértheti. Alapvető alkotmányos követelmény tehát, hogy a jogalkotás, ennek részeként a jogszabályok módosítása, az új rendelkezések hatálybalépése követhető legyen mind a jogalkotók

A Ket. 2010-es kiigazítása és a 2011-es újabb átfogó módosítás hatásai

Az Mtv1. gyakorlati (ezen belül elsősorban bírósági) alkalmazása nem tudta visszaigazolni megalkotása céljait sem részben, sem egészben. Alig egy évvel az Mtv1. 2009. október 1-jei hatálybalépése után újabb módosítás lépett hatályba: a kormányhivatalokról szóló törvény (Kht.).¹⁷ Ez, ha nem is keresztkasus, de számos ponton módosította a Ket.-et, így a 2011. január 1. után indult vagy megismételt eljárásokban már az abban megállapított szabályok szerint kellett eljárni. Bár ez a törvény az eltérő vélekedésekkel¹⁸ ellentétben nem volt salátatörvény (nemcsak módosító rendelkezéseket, hanem önálló szabályokat is tartalmaz), egyáltalán nem elegáns módon további negyvenhat törvény társaságában rendelkezett a Ket. szabályainak megváltoztatásáról.¹⁹ A leglátványosabb rendelkezés a Kht. 87. § (2) bekezdésében található. Az eljárási határidőt tartalmazó rendelkezéseket egyesével munkanapról naptári napra „visszamódosító” szabály az alig két évvel korábban történt alapvető változás megszüntetését hozta.²⁰ Miközben valóban nehezebb a munkanapokban történő számolás, a visszamódosítás (ugyanúgy, ahogyan az „odamódosítás”) komoly változást nem hozott. A harminc naptári nap egy átlagos hónapban körülbelül huszonkét munkanapot jelent, nyolc naptári nap általában egy nappal hosszabb, mint öt munkanap, de ha többnapos ünnep esik a nyolc napba, akkor az öt munkanap lehet hosszabb, és így tovább.

Ennél jelentősebb változás volt, hogy a Kht. megkezdte a Ket. kódex jellegének sajnos „szokásos” erodálását. A kódex jelleg egyenes arányban van a törvényi szabályok alkalmazási elsődlegességével, vagyis azzal, hogy az egyes ágazati eljárástípusok közül melyekben érvényesül más jogszabályokat megelőzve, és melyekben másokat kiegészítve. A Kht. hárommal bővítette az akkor még csak hat tárgykörből

és a jogalkalmazók, mind a jogalanyok számára.” (Kiemelések tőlem – P. A., ABH 2003, 74., 86–87.) A követelményt megerősítette: 155/2008. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2008, 1240, 1258.; 56/2009. (V. 12.) AB határozat, ABH 2009, 464., 474.

¹⁷ A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény. A Ket.-et érintő szabályok a 86–89. §-okban találhatók.

¹⁸ Boros Anita: A túlszabályozás csapdájában. A Ket. általános eljárásjogi kódex jellegének végnapjai. *Új Magyar Közigazgatás*, 5. (2012), 3. 9.

¹⁹ A 2011-ben hatályba lépett változásokat áttekintő jelleggel ismerteti Boros Anita: A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 2011. január 1-jétől módosuló (legfontosabb) rendelkezései. *Új Magyar Közigazgatás*, 3. (2010), 12. 3–14; Szabó Lajos: A Ket. változásai 2011-től. *Új Magyar Közigazgatás*, 3. (2010), 12. 58–64.

²⁰ Kilényi Géza egyértelműen jó irányú korrekciónak tekintette a naptári napok alkalmazásának visszaállítását a személyes hangvétele, az Et.-től a Kht. általi módosításokig terjedő történeti áttekintésében: Kilényi Géza: Visszatekintés a közigazgatási eljárásjog hányattatásaira. *Közjogi Szemle*, 4. (2011), 1. 14–24.

álló felsorolást, azoknak az ügýtípusoknak a listáját, amelyekben csak akkor kell alkalmazni, ha az ügýfajára vonatkozó törvény eltérő szabályokat nem állapít meg. Az atomenergia alkalmazási körébe tartozó ügýek és a veszélyes létesítményekkel kapcsolatos eljárás mellett a hangsúly a társadalombiztosítás ellátásaival kapcsolatos eljárásokon volt, amelyek addig (a Ket. hatálybalépése óta eltelt hat éven át) a privilegiált eljárások körébe tartoztak, a változtatással részlegesen kivett eljárások lettek.

A Kht. számos pontosító, értelemjavító jellegű módosító szabályt tartalmazott, ugyanakkor ezek garanciális hatásúak voltak, vagyis egyértelműen az ügýféli érdek figyelembevétele és nem utolsósorban védelme vezette ezek megalkotását. Ezek között több példa is kiemelhető. Így említhető a jogutódlási szabályok pontosítása, a felfüggesztés idején végzett eljárási cselekmények hatályának tisztázása („a felfüggesztés időtartama alatt megtett valamennyi eljárási cselekmény hatálytalan, kivéve azokat, amelyek a felfüggesztési ok megszüntetésére irányulnak”), a kizárás tárgyában hozott döntés szabályainak pontosítása, az idézés részleges újraszabályozása (ezen belül a jogorvoslat lehetőségének tisztázása), az eljárási bírság kiszabási feltételeinek egyértelmű szabályozása, a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság, a felügýeleti szerv vagy a közigazgatási ügýekben eljáró bíróság által még el nem bírált, jogszabályt sértő döntés módosításának vagy visszavonásának kötelezettségként és nem lehetőségként való szabályozása.²¹

Miközben a Kht. is a Ket. valamennyi lényeges rendelkezését érintette, átfogó módosításról csak a következő évben megalkotott és 2012-ben fokozatosan hatályba lépő új törvény esetében beszélhettünk. A Ket. és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXIV. törvény (Mtv2.) igazi salátatörvényként a záró rendelkezésekben foglalt módosításoktól eltekintve a Ket.-tel együtt ötven törvényt módosított.

Nem számolva azt, amikor egy-egy fejezet vagy alfejezet címét állapítja meg másként, több mint ötven ponton avatkozik be tételes módosítással a Mtv2. a Ket. szövegébe. Ez a szám csak akkor igazán nagy, ha tudjuk, hogy a módosítások között voltak teljesen új és újraszabályozott fejezetek is. *Új fejezet* rendelkezett a közigazgatási bírság kiszabásának eljárásjogi alapjairól, az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítésével összefüggő hatósági eljárás szabályairól; *újraszabályozott fejezet* tartalmazza például a hatósági ellenőrzés, a végrehajtás és az eljárási költség megállapításának és viselésének szabályait, az elektronikus ügýintézés teljes rezsímjét. Egyes eljárási jogintézmények teljes (közvetítő) vagy részleges újraszabályozása (fellebbezés) történt meg.

²¹ A módosítások jelentős részét a szakirodalom már korábban jelezte, ezek közé tartoznak az általunk rendre felvetettek. Lásd Petrik Ferenc (szerk.): *A közigazgatási eljárás szabályai. Kommentár a gyakorlat számára*. Budapest, HVG-ORAC, 12. pótlás, 2005.

Ezek mellett további kisebb módosítások („helyébe lép” jellegű tételes módosítás útján) olyan kiemelkedő jelentőségű kérdést érintettek, mint a törvény elsődlegessége. Több lényeges helyen a törvény visszatért az Mtv1.-ben csak törvény vagy kormányrendelet általi eltérő szabály alkotásakor a „bármely jogszabály” általi eltérés lehetőségéhez. A Ket. elsődlegessége egyértelműen tovább gyengült ezzel.²² Az eljárási szabályok egyik fő célja mindig a végleges döntés meghozatalának és ha kell, kikényszerítésének elősegítése (biztosítása). Így az egyik kiemelkedő jelentőségű jogintézmény a jogerő. A jogerőhatások közt ugyanis a lényegesebb az anyagi jogerő, a megváltoztathatatlanság. Ami megváltoztatható, nem végleges, nem jogerős, pontosabban: ha megváltoztatták, akkor nem volt (nem lehetett) anyagilag jogerős. A hatósági eljárás és az erre épülő, a hatósági határozat alaki jogerejét érintő és anyagi jogerejét esetleg „beállító” közigazgatási per egymásra tekintettel, együtt és egyszerre szabályozandó. A közigazgatási hatósági eljárás és a per logikai, anyagi jogi és eljárástechnikai egységet alkotnak. Ezt az alapigazságot a magyar jogalkotás lényegében csak az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) és a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) együttes, egymásra tekintettel történő megalkotása és hatálybalépítése idejére fogadta be, ráadásul az adóigazgatási eljárás szabályait is e két törvénnyel szinkronban alkották meg. Az Mtv2. a jogerő szabályait a kódexen belül megváltoztatta, és azokat újraszabályozta. Ennél is komolyabb hatású változás volt, hogy az 1972. évi 26. törvényerejű rendelettel (III. Pp. novella) „bevezetett” – akkor a szocialista országokban egyöntetűen követett – megoldást, amely szerint a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti perek szabályai nem a közigazgatási eljárási törvényben, hanem a polgári perrendtartásban kerülnek elhelyezésre tovább fokozva, a bírósági felülvizsgálat alapvető feltételeit jelentő szabályokat a Ket.-ből hatályon kívül helyezte. A Ket. ezzel immár annyira sem szabályozza az egyik alapvető jogorvoslati intézményt, mint tette azt 1972 és 1991 között. A felülvizsgálat feltételei ugyanis még a hatósági eljárás részét képezik, a bíróságnak a hatósági döntéseket érintő hatásköre nemcsak az egyedi ügy mikénti megítélésére, hanem a közigazgatási joggyakorlatra is hatással van.

Miközben határozat megváltoztatása (vagy megsemmisítése) történhet a közigazgatás szervezetén belül is – de ez elvileg sosem végleges –, nem vezet önmagában (feltételek nélkül) anyagi jogerőhatáshoz. A bíróságok a közigazgatási döntés törvényessége felől döntenek, ennek során az anyagi és az eljárási szabály megsértését is vizsgálhatják, valamint azt, hogy a jogszabályt esetleg

²² Az egyszerűbb, de eltérést nem engedő általános eljárási szabályozás szükségességét hangsúlyozza Boros (2012): i. m., valamint Patyi András: Az eljárási szabályok helye és értelme a közigazgatásban. In Gyergyák Ferenc (szerk.): *XIX. Országos Jegyző–Közigazgatási Konferencia, 2011. szeptember 14–16., Keszthely*. Budapest, Köztisztviselők Szakmai Szervezete, 2011. 77–84.

tévesen értelmezték. Az eredetileg a Ket. 111. § (1) bekezdésében is szereplő, majd a régi Pp. 339. § (1) bekezdésébe átkerült szabály szerint „[h]a törvény ettől eltérően nem rendelkezik, a bíróság – az ügy érdemére ki nem ható eljárási szabály megsértésének kivételével – a jogszabálysértő közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezi, és szükség esetén a közigazgatási határozatot hozó szervet új eljárásra kötelezi”.

Az ügy érdemére ki nem ható eljárási szabály megsértésekor tehát a bíróság nem volt jogosult a közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezni. E szabály egyébként egy legfelsőbb bírósági KK állásfoglalás (KK 31.) megállapításaira épül, amely szerint „[e]ljárási jogszabálysértés miatt csak akkor van helye hatályon kívül helyezésnek, ha az eljárási jogszabálysértés jelentős, a döntés érdemére is kihat, s a bírósági eljárásban nem orvosolható”. Ez a KK vélemény a 6/2010. (XI. 25.) Közigazgatási Jogegységi Határozat b) pontja értelmében 2010. november 25-től már nem volt alkalmazható.

A később megalkotott új KK vélemény [1/2011. (V. 9.) KK vélemény] szerint az ügy tárgya és az ügy érdeme nem azonos fogalmak, az ügy tárgyával közvetlen összefüggésben nem lévő eljárási szabály megsértése is hatással lehet az ügy érdemére. Ezek leginkább az ügyféli jogok, az ügyfélnek az ügy tárgyát képező jog/kötelezettség iránti viszonya, az ügy tárgyával kapcsolatos konkrét jogai és jogos érdekei. Ha ezeket az eljárási szabály megsértése érintette, akkor ez kihat az ügy érdemére. Fontos az is, hogy nem csak a másodfokú eljárásban megnyilvánult eljárási szabálytalanságokra lehet hivatkozni, valamint az, hogy az ügyfél fellebbezett/fellebbezhetett, nem teszi az elsőfokú eljárást jogszerűvé.

De vajon tudható-e előre, hogy melyek az ügy érdemére kiható eljárási szabálysértések? Meghatározza-e ezt maga a törvény egyértelműen? Törvényi meghatározás hiányában ez legtöbbször csak az adott ügy konkrét körülményei alapján dönthető el. Az eljárási határidő túllépése egyik ügyben vezethet érdemre kiható eljárási szabálysértés megállapítására, másikban nem, ugyanígy az ügyféli jogok mikénti biztosítása is. Mindez a Ket. szerinti eljárási szabályok három rétegének kialakulásához vezetett. Az első réteget semmisségi szabályok képezték, a 121. § (1) bekezdés szerint a jogorvoslati és a döntés-felülvizsgálati eljárások során a döntést meg kell semmisíteni – ezek tehát bírói és közigazgatási jogkövetkezményt is viselnek. A második réteget az ügy érdemére kiható eljárási szabályok jelentették. Megsértésük szintén bírói és közigazgatási következményt okozott, mind a közigazgatási, mind a bírósági felülvizsgálati, jogorvoslati eljárásokban a döntés jogszabálysértő jellegének megállapításához és a szükséges következmény levonásához vezethetett. (E jogszabálysértések körét jelenleg csak a bírói gyakorlat alakíthatja ki.) A harmadik réteg a „csak” közigazgatási jogkövetkezményt viselő, kisebb jelentőségű szabályok; ezek megsértése nem vezetett, mert nem vezethetne a bíróság általi felülvizsgálatra.

A Ket. végső módosításai és az Ákr. megalapozása az Államreform II. – a bürokráciacsökkentés programja sodrásában

A Ket. folyamatos módosításai jelezték már, hogy a hatósági eljárásjog megújításán túli lépésekre is szükség van. A Kormány 2014 végén létrehozta az Államreform Bizottságot (ÁRB). Az ÁRB az „Államreform II. – a bürokráciacsökkentés programja” elnevezésű program egyes intézkedéseinek tudományos és társadalmi megalapozására javaslattevő, véleményező és tanácsadói tevékenység elvégzésére jött létre, elnökévé a Nemzeti Közszolgálati Egyetem akkori rektorát (jelen írás szerzőjét) kérte fel a Kormány.²³ Az Államreform Bizottság 2014. november 6-án kezdte meg munkáját, és 2018 augusztusáig működött, bár az utolsó hónapokban nemigen tartott már üléseket.²⁴ A Kormányhatározat öt nagy „beavatkozási területet” rögzített,²⁵ amelyek közül a hatósági eljárásjogot leginkább az állami szolgáltatások és az állami ügyintézés reformja, a területi közigazgatás átalakítása és a jogszabályok deregulációs célú felülvizsgálata érintette.

A hatósági eljárások egyszerűsítésére irányuló, 2015-re egyre inkább látható, egyértelmű kormányzati törekvés egyrészt csökkenteni kívánta az ügyféli terheket, egyszerűbbé kívánta tenni az ügyintézést és növelni a versenyképességet, egyben nagyobb garanciát nyújtani az Alaptörvény XXIV. cikkében foglalt alkotmányos jog érvényesülésére, amely szerint „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék”. 2015-re a hatályos közigazgatási joganyagban a Ket. rendelkezései csak erős korlátok között jutottak már érvényre, tekintettel arra, hogy mintegy 120 törvény és 135 kormányrendelet tartalmazott a Ket. egyes rendelkezéseitől eltérő szabályokat. A hatósági ügyintézés egyszerűsítése előzményének

²³ Az Államreform Bizottság felállításáról szóló 1602/2014. (XI. 4.) Korm. határozat. A Bizottság tagjai: Lázár János Miniszterelnökséget vezető miniszter, Pintér Sándor belügyminiszter, Varga Mihály nemzetgazdasági miniszter, Balog Zoltán emberi erőforrások minisztere, Trócsányi László igazságügyi miniszter, Kovács Zoltán területi közigazgatásért felelős államtitkár, Miniszterelnökség; Domokos László elnök, Állami Számvevőszék; Vukovich Gabriella elnök, Központi Statisztikai Hivatal; Dancsó József elnök, Magyar Államkincstár; Naszvadi György volt államtitkár; Parragh László elnök, Magyar Kereskedelmi és Iparkamara; Kovács Árpád elnök, Költségvetési Tanács; Jávor András elnök, Magyar Kormánytisztviselői Kar és Füredi Károly nyugalmazott államtitkár. Államreform Bizottság. Online: www.kormany.hu/download/d/d8/20000/%C3%81llamreform%20Bizotts%C3%A1g%20tagjai.pdf.

²⁴ *Megkezdte munkáját az Államreform Bizottság* (2014). Elérhető: www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/megkezdte-munkajat-az-allamreform-bizottsag. Az ÁRB-t létesítő határozatot az 1378/2018. (VIII. 13.) Korm. határozat 1. pontja hatályon kívül helyezte 2018. augusztus 14. napjával.

²⁵ 1. az állami humántőke reformja, 2. az állami szolgáltatások reformja, 3. az állami ügyintézés reformja, 4. a területi közigazgatás átalakításának folytatása és 5. a jogszabályok deregulációs célú felülvizsgálata. Az öt terület némelyike további feladatokra bomlott.

volt tekinthető a 2010–2014 közötti kormányzati ciklusban megvalósított, az 1304/2011. (IX. 2.) Korm. határozatban elfogadott, a lakossági ügyfelekre háruló adminisztratív terhek csökkentését célzó Magyar Program Egyszerűsítési Programja, valamint az 1405/2011. (XI. 25.) Korm. határozatban megfogalmazott Egyszerű Állam Program, amely a vállalkozói adminisztratív költségek csökkentésére irányult. A közigazgatás fejlesztésének központi dokumentumaként időközben elfogadásra került a *Közigazgatási és közszolgáltatás-fejlesztési stratégia 2014–2020*. A hatósági eljárások fejlesztése összefüggésben volt a stratégia által megfogalmazott „egyszerű állam” létrehozásához kötődő feladatokkal, amelyek szükségessé tették a deregulációt, a jogszabályok folyamatos felülvizsgálatát, valamint a fennálló párhuzamosságok megszüntetését. Az ügyintézés egyszerűsödésének irányába hatott a 2015. április 1-jével megvalósult, a kormányhivatalokat érintő belső integráció is, amelynek keretében minden kormányhivatali feladat és hatáskör a járási hivatalvezetőhöz, illetve a fővárosi és megyei kormányhivaltalt vezető kormány megbízotthoz került. Az átalakítás irányait, feladatait külön kormányhatározat rögzítette.²⁶

A hatósági eljárásrend közvetlen törvényi szabályozásán túl – az állami szolgáltatások és az állami ügyintézés reformja keretein belül – a közigazgatási hatósági eljárásban fizetendő igazgatási szolgáltatási díjak indokoltságának és költséghatékonyságának felülvizsgálatára is sor került 2015 során, előbb egy külön törvényt és egy kormányrendeletet is kiadtak ebben a tárgykörben,²⁷ végül 2017-ben újabb jogszabály is rendelkezett e körben.²⁸ (Például lényeges intézkedés volt a hatósági erkölcsi bizonyítvány kiállításáért fizetendő igazgatási díj, a mozgásában korlátozott személy parkolási igazolványának pótlásáért fizetendő igazgatási szolgáltatási díj megszüntetése, az 1000 forintot el nem érő összegű igazgatási szolgáltatási díjak, valamint a hatósági eljárásért fizetendő általános tetelű eljárási illeték megszüntetése, az igazgatási szolgáltatási díjak mértékének egységes csökkentése, végül pedig az igazgatási szolgáltatási díj kifizetésével járó másodfokú eljárások megszüntetése 2017-től.)

A közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításoknak 2015 őszén még nem képezte tárgyát a Ket. teljes felülvizsgálata, elsősorban azért, mert időközben a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény és az általános köz-igazgatási rendtartásról szóló törvény előkészítésével összefüggő egyes feladatokról

²⁶ A Kormány 1475/2015. (VII. 20.) Korm. határozata a bürokratikus terhek egyszerűsítésének intézkedési tervéről.

²⁷ 2015. évi CXCV. törvény az egyes hatósági eljárások illetékének és igazgatási szolgáltatási díjának megszüntetéséről; 392/2015. (XII. 11.) Korm. rendelet egyes hatósági eljárások igazgatási szolgáltatási díjának megszüntetéséről.

²⁸ 2017. évi II. törvény a közigazgatási ügyintézéshez kapcsolódó egyes illetékek és díjak megszüntetéséről.

szóló 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozat alapján megindult a különálló közigazgatási perrend kidolgozása is, de napirendre került a közigazgatási hatóságok által lefolytatott eljárásokra vonatkozó általános és különös jogszabályok módosítása, az állampolgárok és a vállalkozások adminisztratív terheinek csökkentése, illetve az eljárások egyszerűbbé és gyorsabbá tétele is mint kiemelt cél. Az előkészített, majd elfogadott törvények intézkedései négy fő kategóriába sorolhatók: az általános eljárási szabályok felülvizsgálata és egyszerűsítése, az ügyintézési határidők csökkentése, az engedélyhez kötött tevékenységek körének csökkentése, valamint az anyagi jogi szabályok egyszerűsítése. A Ket. bizonyos eljárási cselekményeket érintő módosítása nem volt elkerülhető, a módosítása kiterjedt az eljárás felfüggesztése, a belföldi jogsegély, a határidő és a jogorvoslat egyes szabályaira. A végül a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvényben bevezetett módosítások mellett, hogy kisebb mértékben egyszerűsítették a hatóságok adminisztratív terheit, érintettek néhány ágazati szintű speciális eljárási szabályt, így például módosították a hagyatéki eljárásról, a közúti közlekedésről, valamint az anyakönyvi eljárásról szóló törvényt is. A legfontosabb azonban, hogy a törvény olyan jogintézmény bevezetésére vállalkozott, amely érdekeltté teszi az eljáró közigazgatási hatóságot abban, hogy az egyes hatósági eljárásokat két hónapon belül befejezze (függő hatályú döntés). A fellebbezési eljárásokat érintő felülvizsgálat eredményeként már a törvény előkészítésekor felmerült, hogy fő szabállyá kellene tenni, hogy a másodfokú hatóság szükséges esetben kiegészítő bizonyítást lefolytatva hozza meg döntését, lezárva a hatósági ügyet (vagyis csak szűk körben legyen lehetősége a fellebbezés elbírálására jogosult hatóságnak az elsőfokú hatóságot új eljárás lefolytatására utasítani). A hatósági eljárások felfüggesztésének felülvizsgálata (a felfüggesztés lehetőségét biztosító rendelkezések csökkentése) mellett a belföldi jogsegély gyorsítására is törekedett.

A 2015-ös (ma már tudjuk, hogy az utolsó, átfogó) Ket.-módosítás az ügyintézési határidők felülvizsgálata vonatkozásában az észszerű határidőn belüli ügyintézés követelményének érvényre juttatására törekedett. Ez a célkitűzés kiemelt jelentőséggel bírt – egyrészt azért, mert az ügyintézés gyorsasága a közigazgatásnak az állampolgárok által leginkább érzékelhető aspektusa, továbbá azért is, mert alkotmányos követelményről van szó. (Alaptörvény a XXIV. cikk: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok [...] észszerű határidőn belül intézzék.”) A gyorsabb ügyintézés érdekében a 2015-ös módosítás arra törekedett, hogy az általános ügyintézési határidőtől kizárólag nagyon szűk körben, kizárólag törvényi szinten lehessen eltérni. Erre tekintettel a törvény az általános 21 napos ügyintézési határidő szélesebb körű érvényesülését vezette be, egyben a hosszabb ügyintézési határidők felülvizsgálatát is élvegezte. A módosítások mintegy 140 határidőre vonatkozó szabályt érintettek. A határidők meg-

hosszabbításának kérdését is szigorúbb megítélés alá vette, megszűnt a hatósági eljárási ügyintézési határidő általános meghosszabbíthatóságának lehetősége, és kizárólag speciális hatósági eljárásokban, különösen méltányolható és indokolt esetben maradt lehetősége a hatóságnak az eljárási ügyintézési határidő meghosszabbítására.

Az eljárási szabályokon és így a Ket.-en is túlmutató intézkedésként, a közigazgatási bürokráciacsökkentés keretében az engedélyezési eljárások rendszerét is átalakította a törvény oly módon, hogy a korábban engedélyhez kötött tevékenységeket már a bejelentést követően is lehessen folytatni, vagyis a korábban engedélyhez kötött tevékenység nagyon sok esetben bejelentési eljárássá alakult át. Ezekben az esetekben a hatósági kontroll ellenőrzés útján érvényesült, így az ügyfélre is nagyobb felelősség hárult (a bejelentő szankcióval sújtása vagy tevékenységtől való eltiltása a jogszabályokban előírt kötelezettségeknek való meg nem felelése esetén). A bejelentés keretszabályait egyébként a már említett, a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvény tartalmazta változatlanul. A törvény megalkotását és kiadását további jogszabályok követték.²⁹

Az Államreform II. program keretében további „bürokráciacsökkentő saláta-törvények” születtek 2016-ban, amelyek a Ket.-et csekély mértékben módosították már, de ez a szabályozás határozta meg a 2017-es eljárási rezsimet, azaz az ebben az évben induló közigazgatási eljárások rendjét. A közigazgatási bürokráciacsökkentés keretében az egyes adminisztratív kötelezettségek megszüntetésével összefüggő törvénymódosításokról szóló 2016. évi XXXII. törvény nem sokkal az új eljárási kódex megalkotása előtt született,³⁰ és a függő hatályú döntés szabályozásán hajtott végre kisebb korrekciót, míg a 2015-ös módosítás címével csaknem megegyező címen megalkotott, a közigazgatási bürokráciacsökkentést érintő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CXXVII. törvény az automatizált döntéshozatal szabályait érintette főként, és néhány kisebb jelentőségű rendelkezést módosított még magában a Ket.-ben.³¹ Rendkívül jól látható, hogy az új eljárási kódex megalkotása előtti hetekben is még napirenden volt a Ket.

²⁹ 75/2015. (XII. 22.) BM rendelet a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggésben egyes belügyi tárgyú miniszteri rendeletek módosításáról; 35/2015. (XII. 23.) NGM rendelet a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggésben a nemzetgazdasági miniszter hatáskörébe tartozó egyes miniszteri rendeletek módosításáról; 441/2015. (XII. 28.) Korm. rendelet a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról.

³⁰ 2016. április 26-án fogadta el az Országgyűlés.

³¹ Ezt a törvényt az Országgyűlés a 2016. november 22-i ülésnapján fogadta el, a kihirdetés napja: 2016. december 2. volt. A törvényhez kapcsolódóan adta ki a Kormány a 440/2016. (XII. 16.) Korm. rendeletet (a közigazgatási bürokráciacsökkentést érintő egyes kormányrendeletek módosításáról), illetve született meg az 56/2016. (XII. 22.) NGM rendelet a bürokráciacsökkentéssel érintett egyes miniszteri rendeletek módosításáról.

korrekciója, kiegészítése, illetve a teljes közigazgatási eljárásrend salátatörvényekkel való átalakítása, hiszen az Ákr.-t az Országgyűlés a 2016. december 6-i ülésnapján fogadta el, a CXXVII. törvény után két héttel, vagyis az Ákr. már jócskán készen volt, sőt az Országgyűlés előtt a tárgyalása a vége felé közeledett, amikor még átfogó eljárási jogi módosítások születtek.

Mennyire új az új eljárásjogi törvény? Az Ákr. koncepciója és megalkotása

A közigazgatási rendtartás kifejezés nem új keletű a magyar jogtudományban. Vasváry Ferenc révén 1902 óta ismert, azt nem az 1940-es évek ikonikus eljárásjogi tervezetét készítő Valló vezette be a használatba.³² Egy több mint százéves hagyomány és a nagy tekintélyű Valló-féle tervezet előtti tisztelgés okán közigazgatási jogunk szép gesztusa, hogy az új eljárási törvény ezen a néven született végül meg, pontosabban a kezdetektől, a koncepciója elkészítésétől kezdve ezt a nevet viselte.

A 2015-ös módosítás tükrében nem meglepő annak hangsúlyozása, hogy az Ákr.-nek is kiemelten lényeges az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdésével való kapcsolata, hiszen alkotmányos követelmény, hogy a közigazgatás szervei az Alaptörvényben foglaltaknak megfelelően, az ügyfelek érdeksérrelme nélkül, magas színvonalon, hatékonyan és gyorsan járjanak el. E célok megvalósításához elengedhetlenné vált egy új közigazgatási eljárási kódex megalkotása. A közigazgatási hatósági eljárás megújítása azért is vált időszerűvé, mert a Ket.-et is elérte a magyar hatósági eljárásjog örök betegsége: koherenciája és kódex jellege meggyengült, egyre több eljárás került ki a hatálya alól, ami az idők során megkérdőjelezte a Ket. átfogó jellegét.

2016-ra a Ket. szinte használhatatlanná vált (ez, mint láttuk, nem akadályozta meg a további módosításokat), több mint 50 jogszabály szoríthatta hátérbe, eltérő szabályozásra pedig maga a Ket. 170 helyen adott felhatalmazást. A közigazgatási hatósági eljárás megújítása egyfajta deregulációs folyamatként is értékelhető volt, tekintettel arra, hogy az eljárásjogi kódex felülvizsgálatával párhuzamosan mintegy 180 törvény, 420 kormányrendelet és 470 miniszteri rendelet legalább részleges felülvizsgálatára került sor.

³² Vasváry Ferenc: Közigazgatási eljárás. In Vasváry Ferenc: *A magyar közigazgatás központi alapszervei. Bevezetéssel a magyar közigazgatási jogtudományba.* Budapest, Politzer, 1902. 111–144. Idézi és ismerteti Patyi András – Koi Gyula: A „prekodifikációs időszak” – a közigazgatási hatósági eljárás rendjének alakulása a kezdetektől 1957-ig, az első eljárási kódexig. In Patyi András – Varga Zs. András: *A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei.* Budapest, Dialóg Campus, 2019. 104.

A régi/új szemléletű törvény előkészítése során olyan szabályok megfogalmazására törekedtek, amelyek minden eljárásban közösek, így egy egyszerűbb, rövidebb és végrehajthatóbb törvényi szabályozás születhetett meg. Az elkészült törvény jobban összhangban áll az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által, a jó közigazgatásról szóló CM/Rec(2007)7. számú ajánlásban megfogalmazott minimumkövetelményekkel. Az ügyintézési (elintézési) határidők állandó módosíthatóságához képest jelentős pozitívumként emelhető ki az észszerű ügyintézési határidőre vonatkozó szabályozás („bruttó” határidő meghatározása, amely főszabályként 6 hónap), amellyel talán elérhető az új törvény megalkotásának egyik kiemelt célja, a közigazgatási ügyek észszerűtlen elhúzódásának megakadályozása.

Az Ákr. szabályozásának újításai között kiemelendő a sommás eljárási forma, valamint a Ket.-ben korábban már bevezetett függő hatályú döntés intézménye, amelyet az Ákr. pontosított. Érvényesül továbbra is a szabad bizonyítási rendszer dominanciája, ugyanakkor felmerült a részlegesen kötött bizonyítási rendszer bevezetése is bizonyos kivételes esetekben. Az Ákr. egy speciális eljárásformával, az úgynevezett kapcsolódó eljárással bővítette a jogintézmények körét, amely a hatóságok együttműködésének újfajta, nevesített módját jelenti. A törvény egyértelműen a hatósági döntések sajátos formája, a hatósági szerződés továbbfejlesztését hozta magával, valamint tételesen meghatározta azon végzések körét, amelyek önálló fellebbezéssel megtámadhatók. A jogorvoslati rendszer kérdésében az Ákr. tervezete jelentős változást tűzött ki célul: főszabállyá kívánta tenni a bírósághoz való közvetlen fordulás lehetőségét (kizárva az elsőfokú döntés elleni fellebbezést), és kivételes esetekben tennie csak lehetővé a perindítást megelőzően a fellebbezést. Ez végül nem sikerült teljes mértékben. Ami a végrehajtást illeti, az Ákr. nem tartalmaz végrehajtási szabályokat, hanem annak rendjét a bírósági végrehajtásról szóló törvény rendszerébe helyezi át.

A 2016-os módosítások és az Ákr. országgyűlési elfogadásának dátumaiból látható volt, hogy az Ákr. előkészítése jóval korábban megindult, az új közigazgatási perrendtartásról szóló törvény és az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény együttes előkészítését hozta a 2015-ös év. Egyébként már ezt megelőzően, 2014 nyarán létrejött egy, a tudomány képviselőiből, bírákból és szakértőkből álló munkacsoport, amely a közigazgatási bíráskodás fejlesztését tűzte ki célul, és 12 pontban sorolta fel a közigazgatási bíráskodás reformjára vonatkozó vezérgondolatait.³³ A kodifikáció során a Kp. és az Ákr. viszonyrendszerét az a célkitűzés határozta meg, hogy az eljárás kezdetétől a bírósági anyagi jogerős

³³ Petrik Ferenc (szerk.): *A közigazgatási perrendtartás magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC, 2017. 23.

döntésig a legrövidebb idő teljen el.³⁴ 2015 februárjában a közigazgatási perrendtartás kodifikációjáról szóló 1011/2015. (I. 22.) Kormányhatározat értelmében egyrészt a Kormány elrendelte a közigazgatási perjog felülvizsgálatát, az önálló közigazgatási perrendtartás kidolgozására irányuló munkálatok megkezdését, és felhívta az igazságügyért felelős minisztert a közigazgatási perrendtartás koncepciójának kidolgozására. Ennek a határideje 2015 I. féléve volt. Azonnali határidőt szabva, a Kormány elrendelte a tudomány, az igazságszolgáltatás, a központi és a területi közigazgatás, valamint az igazságügyért felelős miniszter által vezetett minisztérium képviselőinek részvételével – koncepcionális súlyú kérdésekben való álláspont kialakítása, valamint szakmai agyagok előkészítésében, véleményezésében való részvétel céljából – az Államreform Bizottság felállításáról szóló 1602/2014. (XI. 4.) Korm. határozattal létrehozott Államreform Bizottság eseti munkacsoportjaként a Közigazgatási Perjogi Kodifikációs Bizottság létrehozását. A Közigazgatási Perjogi Kodifikációs Bizottság elnöke az Államreform Bizottság elnöke lett. A Kormány felhívta az igazságügyért felelős minisztert, hogy tegye meg a Közigazgatási Perjogi Kodifikációs Bizottság létrehozásához szükséges intézkedéseket. Ezzel párhuzamosan felállították a Közigazgatási Eljárásjogi Kodifikációs Bizottságot is az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának kidolgozására.³⁵ 2015 májusára elkészültek a szabályozási koncepciók. A közigazgatási perrendtartással összefüggő jogszabályok előkészítésével kapcsolatos feladatok irányítására és összehangolására miniszteri biztost neveztek ki, aki e feladatát 2015. július 7. – 2016. szeptember 28. közt látta el.³⁶ A 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozat nyomán az előbbi törvénytervezetek (Kp. és Ákr.) hatálybalépéséhez szükséges további jogalkotás-előkészítési és szervezetfejlesztési feladatokat is végrehajtották, miközben 2016 júniusában a Kodifikációs Bizottságoktól a kodifikációs feladatokat az Igazságügyi Minisztérium átvette, így a bizottságok a törvény elkészítésének végső szakaszában – a polgári perrendtartástól eltérően, sajnálatos módon – már nem vettek részt.

Az általános közigazgatási rendtartásról, illetve a közigazgatási perrendtartásról szóló törvényjavaslatokat az Országgyűlés 2016. december 6-i ülésnapján fogadta el, a Kp. azonban államfői alkotmányossági vétó miatt csak 2017-ben

³⁴ Petrik (2017): i. m. 22.

³⁵ Lásd Szy Marcell: Új Ket., önálló perrendtartás, 8 napos eljárások. Gyökeres változások előtt a közigazgatási jog – beszélgetés Bencsik Andrásal, a Közigazgatási Eljárásjogi Kodifikációs Bizottság tagjával. *Ars Boni*, 3. (2015), 3. 93–96; Bencsik András: „Volt egyszer egy koncepció” – a közigazgatási hatósági eljárás (re)kodifikációjának dilemmái I. *Jura – A Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos lapja*, 22. (2016), 2. 5–11.

³⁶ Lásd a miniszteri biztos kinevezéséről szóló 15/2015. (VII. 6.) IM utasítás; a miniszteri biztos kinevezéséről szóló 27/2015. (XII. 30.) IM utasítás; a miniszteri biztos kinevezéséről szóló 8/2016. (VI. 17.) IM utasítás; a miniszteri biztos kinevezésének visszavonásáról szóló 13/2016. (IX. 27.) IM utasítás.

került újra elfogadásra.³⁷ Az Ákr.-t is hatálybalépése előtt többször módosították, így az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi L. törvénnyel, a pénzügyi közvetítőrendszer hatósági felügyeletét érintő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi CXCI. törvénnyel, a közigazgatási szabályszegések szankcióinak átmeneti szabályairól, valamint a közigazgatási eljárásjog reformjával összefüggésben egyes törvények módosításáról és egyes jogszabályok hatályon kívül helyezéséről szóló 2017. évi CLXXIX. törvénnyel.

Talán nem túlzás azt rögzíteni, hogy nem voltak ezek jó előjelek, féltő, hogy ez a törvény sem kerüli el az állandó módosítások és a tárgyi hatály fellazításának sajátosan ismétlődő, magyar közigazgatási eljárásjogi jelenségét. Egy biztos: közigazgatás eljárási törvénynek lenni nem nyugalmas állás Magyarországon!

³⁷ 1/2017. (I. 17.) AB határozat, az Országgyűlés által 2016. december 6-án elfogadott, a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény (T/12234. számú törvényjavaslat) tárgyában előterjesztett előzetes normakontroll (közjogi érvénytelenség).

Irodalomjegyzék

- Bencsik András: „Volt egyszer egy koncepció” – a közigazgatási hatósági eljárás (re)kodifikációjának dilemmái I. *Jura – A Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos lapja*, 22. (2016), 2. 5–11.
- Boros Anita: A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 2011. január 1-jétől módosuló (legfontosabb) rendelkezései. *Új Magyar Közigazgatás*, 3. (2010), 12. 3–14.
- Boros Anita: A túlszabályozás csapdájában. A Ket. általános eljárásjogi kódex jellegének végnapjai. *Új Magyar Közigazgatás*, 5. (2012), 3. 2–15.
- Kilényi Géza: A Ket.-ről a jogalkotás és a jogalkalmazás tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 56. (2005), 1. 1–16.
- Kilényi Géza: A közigazgatási eljárásjog racionalizálására irányuló törekvések az új közigazgatási eljárási törvény előkészítésének folyamatában. In Lőrincz Lajos (szerk.): *Láttelek a magyar közigazgatásról*. Budapest, MTA JTI, 2007. 9–62.
- Kilényi Géza: A Ket. átfogó módosítása előtt. *Új Magyar Közigazgatás*, 1. (2008), 1. 5–16.
- Kilényi Géza: Visszatekintés a közigazgatási eljárásjog hányattatásaira. *Közjogi Szemle*, 4. (2011), 1. 14–24.
- Mártonffy Károly: *A szabatos törvény*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1932.
- Patyi András: Az eljárási szabályok helye és értelme a közigazgatásban. In Gyergyák Ferenc (szerk.): *XIX. Országos Jegyző–Közigazgatási Konferencia, 2011. szeptember 14–16., Keszthely*. Budapest, Köztisztviselők Szakmai Szervezete, 2011. 77–84.
- Patyi András: Közigazgatási bíráskodás de constitutione ferenda. In Gerencsér Balázs – Takács Péter (szerk.): *Ratio legis, ratio iuris. Liber amicorum: studia A. Tamás septuagenario dedicata – Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*. Budapest, Szent István Társulat, 2011. 234–247.
- Patyi András: *A magyar közigazgatási bíráskodás elmélete és története*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.
- Patyi András – Koi Gyula: A „prekodifikációs időszak” – a közigazgatási hatósági eljárás rendjének alakulása a kezdetektől 1957-ig, az első eljárási kódexig. In Patyi András – Varga Zs. András: *A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 89–116.
- Patyi András – Varga Zs. András: *A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.
- Petrik Ferenc (szerk.): *A közigazgatási eljárás szabályai. Kommentár a gyakorlat számára*. Budapest, HVG-ORAC, 12. pótlás, 2005.
- Petrik Ferenc (szerk.): *A közigazgatási perrendtartás magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC, 2017.
- Szabó Lajos: Jogalkalmazói reflexiók a Ket. módosításához. *Új Magyar Közigazgatás*, 1. (2008), 2. 39–45.
- Szabó Lajos: A Ket. változásai 2011-től. *Új Magyar Közigazgatás*, 3. (2010), 12. 58–64.
- Szy Marcell: Új Ket., önálló perrendtartás, 8 napos eljárások. Gyökeres változások előtt a közigazgatási jog – beszélgetés Bencsik Andrással, a Közigazgatási Eljárásjogi Kodifikációs Bizottság tagjával. *Ars Boni*, 3. (2015), 3. 93–96.
- Vasváry Ferenc: Közigazgatási eljárás. In Vasváry Ferenc: *A magyar közigazgatás központi alapjai. Bevezetéssel a magyar közigazgatási jogtudományba*. Budapest, Politzer, 1902. 111–144.