

A megújult közigazgatási eljárásról jogelméleti megközelítésben

I. BEVEZETÉS

„A mai állam nemcsak a jogállam elért eredményeire és eredményei mellett állítja fel az eredményesség új követelményét, hanem az eredményességgel teljesen egy síkon és egyforma erővel kívánja a közigazgatás jogszerűségének a legnagyobb mértékű erősítését is, mert hiszen a jogszerűség a szolgáltatásrésznek [...] az egyik leglényegesebb tényezője.”^[1] Bibó István 74 éve írt gondolata kétségtelenül ma is irányadónak tekinthető. A jogalkotó elsődleges kötelessége tehát a közigazgatás helyének és feladatainak oly módon történő meghatározása, mely lehetővé teszi a „Hivatal” számára, hogy ne csak érvényesítse, hanem szolgálja is közérdeket. Anyagi jellegű szabályokkal biztosítsa a hatóság számára a szolgáltatási jellegű, proaktív magatartás lehetőségét, ugyanakkor ne bénítsa meg a társadalom közigazgatáson kívüli szegmentumát, azaz gondosan szelektálva engedjen teret az önkéntes jogkövetésnek. Mindezt pedig úgy szükséges szabályozni, hogy a hatóság szigorú joghoz kötöttsége is érvényesüljön.

A 2018. január 1-jével hatályba lépett, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.), ezen elvek mellett a korábbi, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) koncepcionális megfontolásaihoz képest részben eltérő megoldásokkal kívánja regulálni a hatósági jogalkalmazás folyamatát.

A Bibó által is körülírt^[2] követelményrendszer mögött ugyanakkor – a hatásköri szabályok anyagi jellegére, vagy éppen a reguláció közvetlen eszközét jelentő anyagi jogokra és kötelezettségekre gondolva – hajlamosak lehetünk a közigazgatási eljárásjog perifériára helyezésére. Teljesen egyértelműnek tűnik, hogy a jogérvényesítés garanciális szabályait kell az alaki előírások között keresnünk, hiszen ez a normarend hivatott a hatósági jogalkalmazás konkrét lefolyását artikulálni. E tényre utalva állapítja meg – többek között – az alaki jogot vizsgálva Juhász Zoltán is, hogy a „közigazgatás joghoz kötöttségének elve a jogállamiság alapkövetelménye, olyan [formális] jogállami minimum, amely a materiális jogállami

[1] Bibó, 1986b, 285.

[2] Természetesen sok más kiváló szerző is elemezte a problémát, így például az 1944-es tanulmány megírásához alapot szolgáltató Magyarai Zoltán és Szontágh Vilmos.

követelmények érvényesülésének előfeltételei közé tartozik”.^[3] A szerző ugyanakkor Rácz Attilát idézve nem mulasztja el kiemelni azt sem, hogy az eljárás gyorsasága érdekében a túlzott alaki jogi kötöttségek kifejezetten hátrányosak lehetnek.^[4] Mi a helyzet azonban, ha a jogalkotó főként nem a jogintézmények számát kívánja megváltoztatni, hanem sokkal inkább jogintézményeket szabályozó normaszöveget csökkenti? Mi, és milyen módon képes kitölteni az így keletkezett űrt? Valóban hatékonyabban alkalmazkodhat így a jogszabály a megváltozó életviszonyokhoz?

Jelen rövid tanulmányban e kérdésekre kísérünk meg jogelméleti aspektusban, az élő jog közvetítő közegét felhasználva választ keresni. Hipotézisünk szerint az Ákr. jelentős mértékben és tudatosan épít arra a joggyakorlatra, mely az absztrakt normaszöveg konkrét jogalkalmazói tárgyasulását szabályozza, és egyben teret enged a normák adaptációjának. A jogalkotó az írott jogon túli tényezőkkel való operációja során azonban nemcsak a meglévő gyakorlatot veszi figyelembe, hanem – álláspontunk szerint – új ügyféli emberképet kialakítva, az ügyféli magatartásformák között is komoly szelekciót végzett.

II. PERSPEKTÍVA ÉS PROBLÉMA

1. Jogelméleti kiindulópont és hipotézisek

Szűkebb hipotézisünk szerint a közigazgatási eljárásjog fejlődőképes. Abban az esetben ugyanis, ha a tételes jog általánosabb rendelkezéseket fogalmaz meg, és kevesebb konkrét, technikai normát használ, a bírói gyakorlat szükségszerűen élő jogot érlel ki a hiátusok kitöltésére. Fontos kiemelni, hogy releváns szerepet játszik a folyamatban a hatóság általi eseti jogértelmezés is, hiszen az általánosabb szabályok újabb értelmezésével alkalmazhatóak az újabb élethelyzetekre is.

Ahhoz, hogy hipotézisünket bizonyítani tudjuk, röviden szükséges utalnunk az általunk használt jogfelfogásra, és a dolgozatban figyelembe vett axiómákra. Elsőként azt szükséges kiemelnünk, hogy a joganyag megváltozását dinamikus folyamat egységes egészeként fogjuk fel. A megközelítés alapján tehát nem az adott időpontokban hatályos, tételes joganyag „pillanatfelvételei” közti, statikus különbséget igyekszünk megragadni, hanem a jog egészében lezajló formálódást. Vizsgálatunk célja predesztinálja annak módszerét, és alapfelfogását is.

Abban az esetben ugyanis, ha el kívánjuk ismerni a joggyakorlat – írott normákra rakódó – jogi jellegét, a jogot *totalitas heterogeneaként*, a sokféleség egységeként szükséges felfognunk,^[5] így Szigeti Péter szintetikus jogelmélete megfelelő perspektívát biztosíthat a vizsgálódás elvi megalapozásához.

[3] Juhász, 2016, 38.

[4] Uo. 37.

[5] Szigeti, 2011, 19.

Az általunk választott megközelítés tehát (szemben a klasszikus pozitívista vagy szabadjogi elméletekkel) együttesen tételezi fel a jog írott és az anyagi világban tárgyiasuló, gyakorlati jog jellemzőinek figyelembe vételét. Ezen aspektusban könnyen kijelenthető, hogy a jog mindig tételezetten alkalmazott. Tételezett, mert (a szabadjogi elméletektől eltérően) a jogiság minimális kritériumát valamiféle formális jogi megalapozottsághoz kötjük, és alkalmazott, mert elismerjük a formális jogon kívüli, joggyakorlatban megjelenő sajátosságok jogi minőségét. Hasonló perspektívát választ egyébként Bibó István is, a szabadság és kényszer elemzésekor. A szerző a valóság és norma szétválasztását a jogi tapasztalattól eltérő fogalmi szétválasztásnak véli, Horváth Barna gondolatain továbbhaladva pedig kimondja, hogy a valóság és norma kölcsönös kapcsolatban áll, azok együttes figyelembe vétele elengedhetetlen a jog és az egyéb létezők viszonyának feltárása során.^[6]

Ezen elméleti kikötés alapján felmerül a kérdés, miszerint, ha a joganyag megváltozása mind a joggyakorlatban, mind a tételes jogban megfigyelhetővé válik, úgy mi az alapvető különbség a két jelenség között? A tanulmányban a joganyag jogalkotói aktus nélküli megváltozását nevezzük jogfejlődésnek, míg a tényleges jogalkotással történő reformációt jogfejlesztésnek.^[7]

A joggyakorlat elismerésével természetesen azonnal kell ismernünk azt is, hogy a jog mindig a valóságban tárgyiasul, tehát arra nem-jogi tényezők is hatnak. Szigeti Péter – ontológiai módszerrel megalapozott – szintetikus jogelmélete e tekintetben is megfelel elemzésünk irányának, és a jog társadalmi valóságba ágyazottságát axiómaként feltételezzük. A szerző álláspontja szerint ugyanis „[a] jog a társadalmi totalitás komplexuma, tartalmait és terjedelmileg változó határait közvetlenül az összfejlődéstől kapja, de a társadalmi tartalmak jogi tartalommal történő átformálása, tételezése az objektivációra jellemző tulajdonságok (...) és szabályozási módok (...) szerint alakul.”^[8] E rendszerben tehát a tételes jog folytonos kölcsönhatásban áll a valósággal.

2. A vizsgált probléma rendszerbe helyezése

Az Ákr. írott jogi teste, azaz a normaszöveg a Ket. rendelkezéseihez képest töredékre csökkent. A tételes jogi szabályozás rövidítése természetesen nem cél nélküli, az Ákr. miniszteri indokolása egyértelműen, a jogalkotás során figyelembe vett – és elkerülendő – aggályként rögzítette, hogy a korábbi eljárási kódex „szövege egyre bővült, ugyanakkor a koherenciája meggyengült, (pl. törvénybe nem való ügyviteli jellegű előírások is kerültek bele), és végül valamiféle »ügyintézői kézikönyvvé«

[6] Bibó, 1986b, 64–65.

[7] A megnevezések kiválasztása természetesen mindig valamelyest önkényesnek tekinthető, a jelen tanulmányban használt fogalomcímek voltaképpen kizárólag arra hivatott, hogy az aktív, „fejlesztői” és a passzív, önálló fejlődésnek teret engedő jogalkotói attitűd között különbséget szemléltesse.

[8] Szigeti, 2011, 31.

vált.”^[9] A hatósági ügyek köre, és az azokkal kapcsolatos életviszonyok komplex szövedéke, egyszóval a valóság, természetesen (legalábbis mennyiségi viszonylatban) megmaradt. Azokban a kérdésekben tehát, ahol sem az Ákr., sem pedig az adott ágazati szabály tételes rendelkezést már nem tartalmaz, ott a jogalkalmazónak az előtte felmerült probléma megoldása érdekében továbbra is döntenie kell.

Az Ákr. normakoherenciáját és a jogalkotói célt is szem előtt tartva, ezen – tételes jogból hiányzó, élő jogi – normacsoport legkézenfekvőbbben két kategóriára osztható. Megkülönböztethetjük egyrészt a jogalkotó által evidenciaként kezelt, többnyire ügyviteli jellegű szabályokat, másrészt az Ákr. egyéb rendelkezéseiből levezethető előírásokat. Ez utóbbi – számunkra relevánsabb – szegmen-tum körvonalazása során jelentős szerepe van az egységes hatósági jogalkalmazásban és a bírósági igazságszolgáltatásban végzett értelmező tevékenységnek, mely a weberi „jogászjog” kialakulásának feltétele.

Álláspontom szerint ez a látszólagos szabályozási deficit alapvetően nem jelenti az Ákr. hiányosságát, ha elfogadjuk a jogalkotói alapvetést, miszerint az Ákr. „[s]zámos részletkérdés szabályozása helyett tehát a lényeg helyes megfogalmazására törekszik, felnöttek és felkészültek tekintni mind az állampolgárt, mind pedig a hatóságot, és feltételezi, hogy a tömören, de pontosan megfogalmazott általános szabályok elégségesek azok helyes és jogszerű alkalmazásához”.^[10] Abban az esetben, ha a jogalkotó kizárólag mindenre kiterjedő, konkrét parancsokat ad a hatóság számára, úgy a közigazgatási eljárások rendszere nyilvánvalóan megmerevedik, és a valóság, az objektivációs közeg megváltozása kizárólag jogfejlesztést tesz lehetővé. Akkor viszont, ha a normaszöveg kellően nyitott az életviszonyok sokszínűségére, úgy az alapelvek, az absztrakt fogalmak vagy éppen minimumkövetelmények bevezetésével (és az azok alkalmazására való rászorítással) az egyébként kógens normák adaptációját teszi lehetővé a jogalkotó. Ez utóbbi esetben azonban eltűnnek a jól ismert „fogódzók”, és a hatóságnak nagyobb felelősséget kell vállalnia a meghozott döntéséért.

A tanulmány következő részében, hogy elméleti feltételezésünket bizonyíthassuk, ezen – jog és valóság közötti – kapcsolódási pontok néhány Ákr.-beli megjelenését szükséges felvázolnunk.

[9] Az általános közigazgatási rendtartásról szóló T/12233. számú törvényjavaslat (a továbbiakban: Javaslat) <http://www.parlament.hu/irom40/12233/12233.pdf> 2018. március 25. 51.

[10] Javaslat 52.

III. ALAPELVEK, ABSZTRAKT FOGALMAK ÉS MINIMUMKÖVETELMÉNYEK

1. Az alapelvek szerepe az adaptációban

Témánk szempontjából az alapelvek és a jogszabályban használt absztrakt fogalmak a normaszövegben megjelenő nyitottság, értelmezési tér meglétére hozhatók fel példaként. Megközelítésmódunk szerint azonban alapvető különbségként jelenik meg az a sajátosság, hogy míg az elvont, önálló értelmezést igénylő fogalmak használatával (mint például a közérdek) a jogalkotó egy konkrét rendelkezés végrehajtása során nyitja meg az értelmezési teret a jogalkalmazó számára, addig az alapelvek – többek közt – nemcsak megnyitják a szubszumpció kereteit, hanem az egyéb normák értelmezési határait is kijelölik.

Általánosságban elmondható, hogy az alapelvek mögött mindig valami anyagi érték áll, melynek érvényesüléséa jogalkotó tételes szabállyal kívánja biztosítani. Ezen értékek természetesen általános módon az Alaptörvény rendelkezéseiben gyökereznek, azonban, ahogyan azt Balogh-Békési Nóra is kiemeli, az „Alaptörvény eljárási alapelvei az általánosak, míg a különböző eljárási kódexekben foglalt elvek a különös szintjén jelenítik meg az adott eljárás sajátosságait. A törvényi alapelvek természetesen visszavezethetők az Alaptörvényre, így »otlétük« az egyedi eljárásokban csillantják (csillanthatják meg) az alkotmányosságot.”^[11] Az alapelvek tehát, legalapvetőbb funkciójukat tekintve, voltaképpen az alkotmányos eljárási szabályok jogági rezonanciájaként is felfoghatók.

Felmerül a kérdés, mennyire tekinthető az adott konkretizáció hatékonynak? Abban az esetben ugyanis, ha ezen elveket lényegében a tételes, konkrét eljárási szabályokban foglalt, és az azok útján érvényre juttatni kívánt értékek esszenciájaként fogjuk fel csupán, a funkció kizárólag deklaratív. Ilyen esetben ugyanis a konkrét eljárási szabály sérül, és nem az alapelv. Az Ákr. 1. §-a a kérdésre egyértelmű választ ad: A közigazgatási hatósági eljárásokban – összhangban az Alaptörvény XXIV. és XXVIII. cikkével – az eljárás minden résztvevője a rá irányadó szabályoknak megfelelően és az eljárás minden szakaszában az e fejezetben meghatározott alapelvek és alapvető szabályok érvényre juttatásával jár el. Különösebb elvi elemzés nélkül, pusztán nyelvtani szempontok alapján is megállapíthatjuk, hogy a jogszabály két különálló követelményt rögzít.

Az alapelvek második jellemzője tehát, hogy (adott esetben) közvetlenül is érvényesíthetők. Itt szükséges megjegyezni, hogy a Kúria már a Ket. alkalmazása tekintetében is kiemelte, hogy „[t]örvényekbe foglalt alapelvi rendelkezések sérelmére hivatkozás esetén a bíróságok nem háríthatják el a vizsgálatot. Törvényi alapelvek megsértése is jogszabálysértés.”^[12] A Kúria e döntésében rámutatott arra is, hogy az alapelvek közvetlen hivatkozhatóságuk tekintetében lényegében

[11] Balogh-Békési, 2016, 14.

[12] 40/2015. számú közigazgatási elvi határozat.

szubszidiáriusak. Abban az esetben, ha konkrét, tételes norma szabályozza az eljárási kérdést, úgy ezen, parancs-jellegű rendelkezés érvényesülésének vizsgálata a bíróság feladata.^[13]

Egy alapelv érvényesülése természetesen lehet közvetett is. Kálmán János a felsőbb bírósági gyakorlatot elemezve emeli ki az egyik alapelv^[14] kapcsán, hogy „a tisztességes ügyintézéséhez való jog sérelme akkor állapítható meg, ha az összekapcsolódik egy további eljárási szabályszegéssel, és ezen keresztül kihat az ügy érdemére.”^[15] A szerző által felhozott esetben tehát egy tényleges – konkrét normában rögzített – eljárási szabálysértés nyer minősített relevanciát az alapelv sérelmével, azaz az adott eljárási szabályt a hatóság nem az alapelvnek megfelelően alkalmazta. Ezekben az esetekben ugyanis a hatóság felelőssége, hogy eljárását az alapelvnek megfelelően folytassa, az egyes eljárási szabályokat (kétsége esetén) az alapelvnek megfelelően értelmezze.

Jó példa minderre egy közigazgatási elvi döntés alapjául szolgáló jogeset. Az elsőfokú hatóság egy értesítés alapján esetleges jogszabálysértésről szerzett tudomást. Megközelítőleg három hónap elteltével eljárást indított, és ezen időponttól számított három napon belül marasztaló döntést hozott. (Fontos látnunk, hogy a hatóságnak így lényegében közel 90 nap állt a rendelkezésére, ám ezalatt az idő alatt nemhogy az ügyféli joggyakorlást nem tette lehetővé, de semmiféle tényfeltáráshoz alkalmas magatartást^[16] sem tanúsított.) Határozatában a marasztalás alapját nem indokolta. A másodfokú hatóság a döntést helyben hagyta, kiemelve, hogy egy tételes eljárási szabály^[17] folytán az elsőfokú hatóság nem volt köteles az eljárás megindulásának tényét az ügyfél tudomására hozni. Az eljáró bíróság jogszabálysértőnek találta az indokolás hiány(osság)át és a feltáratlan tényállást. Kiemelte továbbá, hogy az értesítés mellőzésére az egyszerű megítélésű ügyekben van okszerű indok. „Az elsőfokú hatóság egyszerű megítélésűnek tekintette jelen ügyet, felperest az eljárásról nem értesítette és a tényállás tisztázását elmulasztotta, bizonyítási eljárást nem folytatott le, ezáltal nem tette lehetővé felperes számára a nyilatkozattételt, bizonyítási indítvány előterjesztését, így sérült a tisztességes eljáráshoz való joga.”^[18]

[13] Jó példa erre a Kúria Kfv.IV.37.197/2008/6.számú döntése, melyben egy közbeszerzési ügy tekintetében rögzítette, hogy a nyilvánosság, mint alapelv sérelmét kizárja a jogszabályban foglalt kivétel. Ebben az esetben ugyanis már nem az absztrakt alapelv, hanem a konkrét, kivételt megfogalmazó rendelkezés jogszerű alkalmazását szükséges vizsgálni.

[14] Jelen tanulmányban – figyelemmel a téma alapvetően jogelméleti jellegére – nem tehetünk kísérletet sem az alelvek rendszerszintű vizsgálatára, azonban így is meg kell említenünk a tisztességes eljáráshoz való jog kitüntetett szerepét, melynek funkciója lényegében a korábban „esszenciaként” megjelölt jellemzőben kereshető.

[15] Kálmán, 2018, 105.

[16] A furcsának tűnő megfogalmazás oka, hogy ilyen cselekmény egy hatósági ellenőrzés is lehet, mely nem tartozik a hatósági eljárás fogalma alá.

[17] AKet. 29.§ (4) bekezdésének b) pontja kimondja, hogy a 8 napon belül meghozott eljárást lezáró döntés esetén az ügyfél értesítése mellőzhető (és közel sem mellőzni köteles a hatóság).

[18] 36/2015. számú közigazgatási elvi határozat.

Ahogy Kocsis Diána és Hulkó Gábor fogalmazza meg, „a hatósági eljárási alapelvek legfőbb rendeltetése az, hogy a társadalom egészének – nem különbséget téve a hatóságok és az ügyfelek között – olyan iránymutatást adjanak, amellyel a jogállamiság alapjait megteremtik, és ezzel egységesen hozzák létre a közérdekvédelem magját.”^[19] Témánkra vonatkoztatva, az alapelvek tehát elvi iránymutatáson túl, értelmezési segédletként, szakirodalmi szóhasználat szerint „zsinórmértékként” artikulálják a jogalkotó kógens parancsait. Absztrakt megfogalmazásuk miatt megfelelően általánosak ahhoz, hogy a változó konkrét élethelyzetek, azaz a valóság minél szélesebb spektrumát olvasszák magukba. E zsinórmértékek azonban élő joggá válásuk, gyakorlati alkalmazásuk során nemcsak saját szubszumpciójuk alatt „nyílnak ki”, hanem mind a túl absztrakt fogalmaknak, mind pedig az egyes konkrét rendelkezéseknek is keretet adnak. A konkrét normák tehát az alapelveken keresztül nem merevednek meg, elnyerhetik adaptációs képességüket. Az Ákr., elismerve a bírói gyakorlatot, tételesen rögzíti közvetlen érvényesíthetőségüket, és a lerövidült normaszöveg hézagosságát is kitölti velük.

2. Az absztrakt fogalmak jelentősége

Jelen tanulmányban azokat az elvont, közvetlen értelmezést igénylő, alapvetően materiális jellegű, azaz értékhatárú^[20] kifejezéseket értjük absztrakt fogalmak alatt, melyeknek konkrét interpretációja csak a norma funkciója, a jogszabály, vagy éppenséggel a jogrendszer egészének vizsgálatával lehetséges. Ezek a fogalmak és kifejezések nyitnak teret a jogalkalmazói értelmezés során az alájuk illeszthető konkrét életviszonyok minél szélesebb körű regulációjához.

Az alapelvekhez képest fontos különbség, hogy ezen fogalmak általunk felvázolt köre nem értelmezési segédletet, iránymutatást jelent, hanem „önmagában” közvetlen alkalmazást követelnek meg. Fontos látnunk azt is, hogy – megközelítésünk szerint – közös ugyan az alapelvek és az absztrakt fogalmak materiális, értékközvetítő jellege, azonban épp a funkcionális különbség folytán e vonás eltérő módon jelenik meg. Ameddig az alapelvek általános hézagkitöltő funkciója a jogszabály teljes alkalmazási területét öleli fel, addig a normánál kisebb egységben testet öltő fogalmak közvetlenül az őket magukban foglaló speciális rendelkezés alkalmazása során fejthetik ki hatásukat.

Különösebb elvi levezetés nélkül megállapítható, hogy e körben kiemelt szerepe van a hatósággal szemben fennálló indokolási kötelezettség maradéktalan teljesítésének. Példaként hozható fel az Ákr. 84. § b) pontja, miszerint a „hatóság

[19] Kocsis-Hulkó, 2017, 523.

[20] Szigeti Péter ezért is nevezi a közérdeket viszonytermesztőnek, melynek anyagát az értékelő értékítélete adja. (Szigeti, 2017, 20.) A mi megközelítésünkben azonban nem a közérdek, mint rendezőelv jelentőségét és matériáját, azaz a jogalkotói oldalt igyekszünk vizsgálni, hanem a fogalom használatának jogalkalmazói vetületét.

a döntést azonnal végrehajthatónak nyilvánítja, ha (...) nemzetbiztonsági, honvédelmi vagy közbiztonsági érdekből, illetve a közérdek védelme miatt szükséges”.^[21] A Ket.-ben külön kiemelt indokolási kötelezettség az Ákr. ezen §-ából tételesen hiányzik. Ez persze nem az indokolási kötelezettség visszaszorulását, hanem annak evidenciaként történő kezelését jelenti.^[22] A hatóságnak tehát egyértelműen rögzítenie kell döntésében, hogy a konkrét ügyben miben látta például a közérdek védelmének szükségességét, azaz milyen közérdeket érintett az ügy, milyen módon és mértékben került ez veszélybe, illetve milyen logikai lánc mentén vezette le a (speciális) közérdek dominanciáját az általános szabályok garanciáival szemben.^[23]

A probléma azért is releváns a gyakorlat számára, mert komoly mértékű közigazgatási jogkörben okozott kár merülhet fel az azonnali végrehajthatóság folytán. Így például egy termelést végző vállalkozás gyárépületének indokolatlan bezárása esetén a kiesett jövedelem megtérítése a kárt okozó hatóságot terheli.

A hatóságnak tehát döntéshozatala alatt értelmeznie és konkretizálnia kell az adott absztrakt fogalmat, melynek során – gyakran „kapaszkodók” nélkül – felnőttként felelősséget kell vállalnia az általa helyesnek ítélt megközelítésért. Természetesen lehetetlen, hogy az elvont fogalom minden ügyben azonos értelmezést nyerjen, azonban éppen ez a lehetséges eltérés biztosítja a közigazgatási jogalkalmazástól megkövetelhető rugalmasságot. Ahogy a Debreceni Ítéltábla (Kúria által hatályában fenntartott) Pf. 20.770/2015/4. számú határozata is leszögezi: az egyértelmű, nyilvánvaló, mérlegelést nem engedő rendelkezések kivételével az értelmezés eltérő álláspontjából adódó feltétlen kártérítési felelősség a közhatalom gyakorlásának lényegét lehetetlenítené el.

Érdeemes megemlíteni, hogy az Ákr. néhány helyen az egyébként elvont fogalmat vagy rendelkezést kis mértékben megváltoztatta. Ilyen az Ákr. 10. § (1) bekezdésében használt ügyfélfogalmának (legáltalánosabb) részeleme is, ugyanis a Ket.-tel ellentétben nem egyszerű, hanem közvetlen érintettséget ír elő. Bár első pillantásra komoly szűkítésnek tűnhet, leszögezhető, hogy az élő jogban, a bírói gyakorlatban már a Ket. alkalmazása során is megtalálható volt a kritérium. A Kúriának (az akkori Legfelsőbb Bíróságnak) ugyanis abban a kérdésben

[21] A korábbi Ket. szöveg – Ket. 101. § (5) b) – az Ákr. kijelentő módú megfogalmazásához képest (véltetőleg a diszkrecionális jelleg erősítése érdekében) feltételes módot használt. Ezt erősítette a hivatkozott § (6) bekezdése is, ami külön előírta, hogy a hatóság a döntésében a fellebbezésre tekintet nélküli végrehajthatóságot külön kimondja, és megindokolja, valamint a döntésben rendelkezik a végrehajtásról és a foganatosítás módjáról.

[22] Ahogy Lapsánszky András írja a hatósági döntések kiemelt szerepe kapcsán, „az absztrakt jogszabályoknak és azok közérdekű tartalmának a hatóságok hatósági eljárása általi érvényesítésének, individualizációjának egyedi esetekre, tényállásokra, társadalmi viszonyokra való alkalmazásának eszköze”. (Lapsánszky, 2017, 647.) A döntés formális kötöttsége egyértelműen ehhez a csúcspozícióhoz kötődik, hiszen az írott döntésben válik megismerhetővé és rögzítetté a hatóság akarata, melynek hiányosságai az egész eljárásra kihathatnak.

[23] Az indokolás nélküli, tisztázatlan tényálláson alapuló azonnali végrehajtást kimondó döntés természetesen nemcsak szűkebb közigazgatási-, hanem kárfelelősségi kérdéseket is felvet.

kellett állást foglalnia, hogy egy szomszédos építkezés során az ügyféli jogállás milyen mértékben illeti meg a szomszédokat, így például beleszólhatnak-e egy tetősíkban elhelyezett ablak kialakításába. A Kúria álláspontja szerint kétségtelen tény, hogy egy építkezés bizonyos kérdésekben (így például a közvetlenül feléjük nyitott ablakok tekintetében) érinti a szomszédokat, azonban ez nem jelent általános jogosultságot. Az ügyféli jogállást minden egyes részkérdés esetén konkretizálni kell. E körben azt szükséges szem előtt tartani, hogy „valakinek a jogát, jogos érdekét az ügy akkor érinti, ha közvetlen és nyilvánvaló érdekeltége fűződik ahhoz, hogy az egyébként másra vonatkozó jogot a hatóság megállapítja-e, és ha igen, akkor milyen tartalommal”.^[24] A jogalkotó tehát (a példa tekintetében) konkretizációja során az élő jog egy jelentős és kimunkált kritériumát tételte.

3. Minimumkövetelmény-jellegű szabályozás

Az Ákr. a normagazdaságosság jegyében kerülni igyekszik a jogalkalmazói evidenciák külön rögzítését, és tudatosan épít az eljárási hagyományokra és a már meglévő gyakorlatra. E körben tehát csak azt a minimumot igyekszik megfogalmazni, ami alapján az ezeket ismerő és felhasználó jogalkalmazó számára eldönthetővé válik az adott eljárásjogi kérdés. Jó példa lehet erre a döntések szerkezetét meghatározó rendelkezés. Az Ákr. ugyanis szüksézávan csak azt rögzíti, hogy a „döntés tartalma az eljáró hatóság, az ügyfelek és az ügy azonosításához szükséges minden adatot, a rendelkező részt – a hatóság döntésével, a szakhatóság állásfoglalásával, a jogorvoslat igénybevitelével kapcsolatos tájékoztatással és a felmerült eljárási költséggel –, továbbá a megállapított tényállásra, a bizonyítékokra, a szakhatósági állásfoglalás indoklására, a mérlegelés és a döntés indokaira, valamint az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölésére is kiterjedő indokolást.”^[25]

A jogalkotó tehát a Ket.-tel ellentétben nem tartotta szükségesnek pontosan körülírni például, hogy milyen adatok szükségesek az ügy azonosításához, mit ért a mérlegelés és a döntés indokain, vagy éppen szükséges-e megjelölni a hatáskört és illetékességet megalapozó jogszabályhelyet. E kérdések a korábbi gyakorlat alapján egyértelműen eldönthetőek. A miniszteri indokolás maga emeli ki, hogy nem kíván változtatni az eddigi gyakorlaton, a kihagyott tartalmi elemek egészen egyszerűen ügyviteli jellegűek, vagy ágazati jogszabályban rendezettek.^[26] Számunkra az előbbi az érdekesebb. Nyilvánvalóan ahhoz, hogy bírósági felülvizsgálatra alkalmas, jogszerű döntés szülessen, továbbra is rögzítenie kell a hatóságnak például a döntés keltét, vagy éppenséggel az ügyféli (többek között bizonyítási) indítványok sorsát. Az élő jogban kimunkált gyakorlat tehát konkrét előírás hiányában, absztraktabb fogalmakra alapozva él tovább. Természetesen

[24] Kfv.II.39.231/2008/6. számú bírósági határozat.

[25] Ákr. 81. § (1) bekezdés.

[26] Javaslat 89.

ezen gyakorlat több eleme nemcsak konform, hanem levezethető is az Ákr.-ből.^[27]

A „gyakorlat-elismerő” norma-racionalizáció mellett természetesen releváns jogalkotói cél volt az Ákr. valóban általánossá tétele, azaz csak azoknak a szabályoknak a meghagyása, melyek nem igényelnek jelentős eltérést az ágazati eljárások tekintetében. Noha az egyébként valóban jelentős tanulságokkal kecsegtető alternatív téma elemzésére – annak kifejezetten szakjogi jellege folytán – jelen tanulmányban nem tehetünk kísérletet, célszerű kiemelni, hogy a jogalkotó e körben is épít a normákon túli értékek élő jogi rendszerére. Így például a kiegészítő szabályok tekintetében rögzíti, hogy „[m]iniszteri rendelet kivételével jogszabály e törvény szabályaival összhangban álló, kiegészítő eljárási rendelkezéseket állapíthat meg.” Felmerül a kérdés, mi tekinthető az Ákr. szabályaival összhangban álló rendelkezésnek? Álláspontunk szerint, itt az Ákr. teljes szabályozási koncepciójátis figyelembe lehet venni, beleértve a tételes jogban külön nem rögzített elemeket, így például a „jó állam” vagy a szolgáltatás-szemlélet keretrendszerét. Ahogy Hajas Barnabás rögzíti, annyi azonban bizonyos, hogy „az Ákr. egy jogintézményre vonatkozóan tartalmaz rendelkezést, úgy zsinórmértékül szintén az alapelvek és az ezek alapjául szolgáló, az Alaptörvényben rögzített alapvető jogok szolgálhatnak azon kérdés eldöntésében, hogy az adott szabály kiegészítő szabálynak minősül-e, vagy megengedhetetlen módon eltér-e a törvény rendelkezéseitől.”^[28]

A fentiek alapján megállapítható, hogy a minimumkövetelményi szabályozási rend nemcsak lehetővé teszi, de sok helyen feltételezi a kimunkált joggyakorlat használatát. A kiegészítő szabályok keretbe foglalása pedig az Ákr. szellemiségének általános érvényesülését teszi lehetővé az ágazati szabályokban. Fontos kiemelnünk, hogy a Ket. ezzel szemben minél konkrétabb előírások megfogalmazására törekedett, ami – ahogy példáinkból is láttuk – a széles alkalmazási kör folytán szinte lehetetlennek bizonyult. Az új jogszabály, felismerve mindezt, sokkal kevesebb rendelkezést tartalmaz, így a gyakorlat változásával és a normák új élethelyzetekre való alkalmazásával (véltetőleg) kevesebb jogalkotói beavatkozást, „hozzáigazítást” tesz szükségessé.

IV. AZ ÁKR. HATÓSÁG ÉS ÜGYFÉLKÉPE A RELATÍVE OBJEKTÍV ÜGYINTÉZÉSI HATÁRIDŐ TÜKRÉBEN

Kiemelendő, hogy a jogalkotó a konkrét normákban megjelenő fogódzók megszüntetését, azaz a felnőtté válást, az eljárás-szervezésben is érvényre kívánja juttatni.

[27] Így például az a kérdés is, miszerint szükséges-e feltüntetni a kiadmányozó nevét a döntésben. Természetesen igen, azonban ez nem csak a bírói gyakorlat alapján rögzíthető, hanem egyértelműen következik a törvényesség alapelvéből is. Megjegyzendő, hogy az egységes arculati elemeket rendező közjogi szervezetszabályozó eszközök (melyek persze nem jogszabályok) szintén választ adhatnak erre, azonban álláspontunk szerint a megoldás gyökere nem itt, hanem az Ákr.-ben keresendő.

[28] Hajas, 2016, 19.

A paradigmaváltás okát a miniszteri indokolás az ésszerű határidőn belüli eljárás-hoz való jog, valamint az eljárás kiszámíthatóságának biztosítása érdekében tartotta indokoltnak. Az utóbbi indok tekintetében rögzítésre került, hogy a Ket. „olyan mértékű kiszámíthatatlanságot okozott a hatósági jogalkalmazás során, amely az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összeegyeztethetetlené vált.”^[29]

Az Ákr. az ügyintézési időt lényegében objektívvá teszi, a hatóságnak tehát magának kell gazdálkodnia az idővel a „fix” határidő keretein belül.^[30] A jogalkotó nem kívánja például a megkeresés határidejét maximalizálni, hanem 5 napban minimalizálja a hatóság által a teljesítésre meghatározott határidőt. Az Ákr. az ügyintézési határidő túllépése esetén fizetési kötelezettséget telepít a hatóságra, illetve a Ket.-hez képest új szabályként az automatikus döntéshozatal vagy a sommás eljárás indokolatlan mellőzését is szankcionálja.^[31] A koncepcióban a hatóság közvetlenül érdekeltté válik a minél hatékonyabb szervezésben, ugyanis (a szervet érintő fizetési kötelezettség, illetve a szervezeten belül megjelenő ügyintézői felelősség folytán) rákényszerül arra, hogy minél gyorsabban hozzon döntést.

Boros Anita az Európa Tanács égisze alatt született Jó közigazgatásról szóló ajánlás alapján megfogalmazott javaslatai tekintetében több ponton támasztja alá a jogalkotó által megfogalmazott aggályokat. Ugyanakkor azt sem mulasztja el kiemelni, hogy „az eljárás gyorsításával párhuzamosan vélhetően a döntés megfelelő megalapozottsága és a tényállás kellő tisztázása kerülhet veszélybe”.^[32] A szerző a koncepcióval és fentebb vázolt gondolatmenetünkkel párhuzamosan arra is rámutat, hogy a hatóságok felelősségének erősítése és tudatosítása egyértelműen szükséges lenne a Ket. szabályaihoz képest, különösen a tételesen, parancs jelleggel meg nem fogalmazott normák és elvek érvényre juttatása tekintetében. Így orvosolandó problémaként fogalmazza meg azt a tényt, „hogy a magyar közigazgatási eljárásjogban a hatóságok csak azt merik megtenni, amelyre konkrét írásbeli

[29] Javaslat 79.

[30] A koncepció csak minimális számú kivételt nevesít, ami nem számít bele az ügyintézési időbe, így például a függő hatályú döntéssel érintett teljes eljárás 60 napjába csak az eljárás felfüggesztése és szünetelése nem számít bele. Így a hatóság 60 napon belüli (eljárást lezáró) döntéshozatali kötelezettségét nem érinti a megkeresés, a szakhatósági eljárás időtartama, az esetleg kötelező tényállás-tisztázási cselekményekkel eltöltött idő vagy a hiánypótlás időtartama sem.

[31] Ákr. 51. § c) pontja. (A külön szankcionalizált esetre a 24 óras illetve 8 napos ügyintézési idő mellőzése miatt kerül sor, ugyanis így az egyszerű megtűlésű eljárásokat a hatóság contra legem intézné 60 nap alatt.)

[32] Boros, 2016, 5.; A gyakorlat alapján megkockáztathatjuk, hogy a hatóság nehezen, de a Ket. ügyintézési időbe nem számító időszakokkal együtt is tartotta a két hónapos objektív határidőt. Az Ákr. határidő számítása esetén azonban a függő hatályú döntés hatálybalépése nem az objektív 60 naptól, hanem az ügyintézési idő hosszától függ, így a korábbi két hónap sok esetben 15 vagy 20 napra csökkent. Rögzíthető, hogy jelenleg megválaszolhatatlan az a kérdés, miszerint például egy személyes ügyféli megjelenést kívánó szakkérdés vizsgálata során mennyire tartható ez a határidő. Természetesen amennyiben a tapasztalatok alapján az aggályok részben megalapozottnak bizonyulnak, úgy álláspontom szerint nem a koncepció revíziója, hanem sokkal inkább az ágazati jogszabályokban foglalt speciális határidők felülvizsgálata lehet indokolt.

lehetőségük van, vagyis az aktív és proaktív hatósági magatartás nem jellemző.”^[33]

A hatóságtól tehát proaktív, tudatos magatartás lenne elvárható, melyet az Ákr. „hatóságképe” erősít. Kiemelendő természetesen, hogy a Bibó által is felvázolt harmóniát (azaz a hatékonyság melletti jogszerűség együttes kibontakozását) többek között a tényállás teljes körű tisztázásának és az ügyféli jogok érvényre juttatásának elve biztosítja. A közigazgatási szerv tehát ideális esetben úgy köteles eljárni, hogy („saját” érdekében) a vele szemben érvényesítendő szankciókat elkerülje, ugyanakkor eljárása még jogszerű maradjon. Az ügyféli jogok garanciái így valóban korlátként és fékként funkcionálhatnak a gyorsaságot preferáló eljárási közegben.

Érdekes kérdés, hogy a hatóság e kettős kritériumot mennyire tudja érvényesíteni például a függő hatályú döntéssel érintett eljárásaiban, ha az ügyfél mulasztásának vagy késedelmének időtartama^[34] ezekben az eljárásokban az ügyintézési határidőbe beleszámít? Ha a jogalkotó nem orvosolná például ezt a problémát, és nem biztosítana a hatóság számára megfelelő eszközrendszert, úgy az eljárások továbbra is parttalaná válnának. Az Ákr. így megszüntetési okként nevesíti az ügyféli nyilatkozattétel elmulasztását,^[35] vagy például általános többletköltségtérítési kötelezettséget és eljárási bírságolási lehetőséget telepít arra aki „a kötelezettségét önhibájából megszegi”.^[36] A hatóság rákényszerül arra, hogy szükség esetén bírságoljon, vagy eljárást szüntessen meg azokban az esetekben, ha az ügyfél felróható módon nem képes partnerré válni.

Ez utóbbi alapján ismégkockáztathatjuk, hogy a hatóság felnőtté tétele (legalábbis az elmélet körében) egyértelműen maga után vonja az ügyfelek felnőtté válását is. A hatóságnak egészen egyszerűen nincs lehetősége paternalista módon „elnézni”^[37] a felróható ügyféli mulasztásokat, ugyanis abban az esetben neki kell vállalnia a határidő túllépésének következményeit. A hatóságnak így (például a nyilatkozattétel elmaradása esetén) mérlegelni kell, hogy – az ügyfél személyéhez képest megfelelő módon kioktatva – biztosította-e számára az ügyféli joggyakorlást, őt teljes körűen tájékoztatta-e. Ha mindez megfelelően megtörtént, felelős állampolgárként kezelve a kérelmezőt, az ügyintézési időre is figyelemmel megszünteti az eljárást. Abban az esetben, ha a hatóság hibázott, úgy – a jogszerűtlen döntést elkerülendő – neki kell felelnie a határidő túllépéséért.

[33] Uo. 9.

[34] Hajas Barnabás az ügyféli mulasztások relevanciájaként kiemeli, hogy azok Valló József magántervezetében is kivételként szerepeltek. (Hajas, i.m. 22.)

[35] Ákr. 47. § (1) bekezdésének b) pontja.

[36] Ákr. 77. § (1) bekezdés. Megemlítendő, hogy a Ket.-ben nem szerepelt kötelező költségáthárítás és az eljárási bírság általános lehetősége körében az „egyébként rosszhiszeműen jár el” kifejezést használta (Ket. 61. § (1) bekezdés). Ez utóbbi bizonyítása pedig a gyakorlatban nyilvánvalóan meglehetősen nehéz volt.

[37] Természetesen a felróhatóság, az önhiba kérdése nyilván más megítélés alá esik egy szociális eljárás ügyfele és egy komoly jogi kapacitásokkal bíró kérelmező tekintetében.

V. ÖSSZEGRÉS

Összegzésként elmondható, hogy az Ákr. absztraktabb normaszövege nyit a valóságra, tudatosan használja az egyedi értelmezést igénylő absztrakt fogalmakat, melyekkel a parancs jellegű normákhoz képest szélesebb körű életviszonyokat képes átfogni. A szabályozási rendszer azonban felnőtt jogalkalmazót is feltételez, aki képes magabiztosan élni a rendelkezésére bocsátott eszközökkel, illetve felnőtt ügyfelet, aki képes az Ákr. által ráosztott feladatokat saját érdekében, a megfelelő tájékoztatás mellett hatékonyan ellátni.

Természetesen a jogalkotó a jövőre nézve tűzhet csak ki célokat, így a jelen aspektusában több dilemma is felmerülhet. Ilyen például az esetleges contra legem hatósági jogértelmezés, melynek visszaszorítása tekintetében, a kimunkált bírói gyakorlat kialakulásáig, a felügyeleti szerveknek van kiemelt feladata. Kétségtelenül problémát jelenthet, hogy az Ákr. szabályait érintő egységes bírói joggyakorlat kialakulása több évet is igényelhet.^[38]

Ami azonban a legnagyobb veszélyeket rejt magában, az a jogi objektivációs közeg, a valóság (természettudományi értelemben vett) tehetetlensége. A jogi, jogalkalmazói kultúra megváltozásához idő kell. Így az alapvető kérdés talán akként ragadható meg, vajon a jogalkotói akarat lesz-e az erősebb, vagy az anyag, aminek a formálására hivatott?

IRODALOM

- Balogh-Békési Nóra (2016): Alapelvek a közigazgatási hatósági eljárásban. *Új magyar közigazgatás* 9. évf. 4. szám, 12-17.
- Bibó István(1986): Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom. In: Vida István-Nagy Endre (szerk.): *Válogatott tanulmányok* I. kötet 1935-1945. Magvető Könyvkiadó, Budapest, 273-294.
- Bibó István (1986): Kényszer, jog, szabadság. In: Vida István-Nagy Endre (szerk.): *Válogatott tanulmányok* I. kötet 1935-1945. Magvető Könyvkiadó, Budapest, 5-147.
- Boros Anita (2016): Javaslatok a közigazgatási hatósági eljárás (újra)szabályozásához. *Új magyar közigazgatás* 9. évf. 4. szám, 1-11.
- Hajas Barnabás (2016): Általános közigazgatási rendtartás – Ket. kontra Ákr. *Új magyar közigazgatás* 9. évf. 4. szám, 18-25.

[38] Persze naivítás lenne azt képzelni, hogy a (bírói) élő jog valamiféle csodaszer lenne. Mögötte ott lappang mindig a jogbizonytalanság lehetősége. Nyilvánvalóan külön hozzáfűzés nélkül elgondolkodtatóak Pokol Béla szavai, amikor a jurisztokrácia kapcsán kiemeli, hogy „különösen pedig akkor tud nagymértékben végbemenni ez az elszakadás a törvények szövegétől és rendelkezéseitől, ha azok maguk is egyre kevésbé szabályszerű pontossággal kerülnek megfogalmazásra általános jogelvek és absztrakt normatív deklarációk alakjában.” (Pokol, 2017, 30.)

- Juhász Zoltán (2016): A közigazgatás joghoz kötöttségének elve és a törvényesség elve a közigazgatási hatósági eljárásban (a Ket. és az Ákr. rendszerében). *Új magyar közigazgatás* 9. évf. 2. szám 36-42.
- Kálmán János (2018): A szakkérdés vizsgálata a magyar közigazgatási hatósági eljárásban. *Jogtudományi közlöny* 73. évf. 2. szám 104-113.
- Kocsis Diána – Hulikó Gábor (2017): Eljárási alapelvek és közérdekvédelem a médiatánács eljárásaiban. In: Smuk Péter – Lapsánszky András – Szigeti Péter (szerk.): *Köz/érdek: Elméleti és szakjogi megoldások egy klasszikus problémára*. Gondolat, Budapest. 505-524.
- Lapsánszky András (2017): Összefoglaló áttekintés. Közigazgatási tanulmányok közérdek tartalmának, eredményének összefoglalása. In: Smuk Péter– Lapsánszky András– Szigeti Péter (szerk.): *Köz/érdek: Elméleti és szakjogi megoldások egy klasszikus problémára*. Gondolat, Budapest. 645-649.
- Pokol Béla (2017): *A jurisztokratikus állam*. Dialóg Campus, Budapest.
- Szigeti Péter (2017): A minden egyes akaratától az általános akaratig vezető út – Paradigmatikus változatok: J. J. Rousseau – G. W. F. Hegel – R. Pound és a politikai piac (Public Choice és a közjavak természetes monopóliuma). In: Smuk Péter – Lapsánszky András – Szigeti Péter (szerk.): *Köz/érdek: Elméleti és szakjogi megoldások egy klasszikus problémára*. Gondolat, Budapest, 19-49.
- Szigeti Péter (2011): Szintetikus jogfelfogás és a jogállamiság érvényességtartománya. In: Szigeti Péter (szerk.): *A valóság vonzásában*. (Publicationes Jaurinensis op. 5.), Széchenyi István Főiskola, Győr, 17-36.
- Szoboszlai-Kiss Katalin (2017): Law and Morality. *Jog – Állam – Politika* IX. (3) 169-173.
- Szoboszlai-Kiss Katalin (2018): Az erkölcsi tapasztalat fenoménje, *Jog – Állam – Politika* 1. szám, 169-179.

EGYÉB FORRÁSOK

- Az általános közigazgatási rendtartásról szóló T/12233. számú törvényjavaslat <http://www.parlament.hu/irom40/12233/12233.pdf> 2018. március 25.
- 36/2015. számú közigazgatási elvi határozat
- 40/2015. számú közigazgatási elvi határozat
- Kfv.IV.37.197/2008/6. számú bírósági határozat
- Kfv.II.39.231/2008/6. számú bírósági határozat
- Pf. 20.770/2015/4.számú bírósági határozat



4

TILOS
NEMETORSZAGBAN
ATÁNC.