



A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁS AKTUÁLIS KÉRDÉSEI VESZÉLYHELYZET IDEJÉN

BALÁZS ISTVÁN,*  HOFFMAN ISTVÁN** 

*Tanszékvezető egyetemi tanár, DE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék; tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet. E-mail: balazs.istvan@law.unideb.hu

** Egyetemi tanár, ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék; tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; rk. egyetemi tanár, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Wydział Prawa i Administracji. E-mail: hoffman.istvan@ajk.elte.hu

Absztrakt

A magyar jogrendszer reagálóképességét vizsgáló kutatási projekt keretében kiemelt figyelmet kapott a közigazgatási jog és azon belül az ügyfelek szempontjából meghatározó közigazgatási hatósági eljárási jog. A kutatások lezárása előtt kitört COVID járvány és az azzal járó veszélyhelyzeti jogalkotás a további kutatásoknak sajátos aktualitást adott.

Kulcsszavak

reziliencia, hatékonyság, eredményesség, jogvédelem.

Abstract

Within the framework of the research project examining the responsiveness of the Hungarian legal system, special attention was paid to administrative law and within that, to the administrative procedural law that is decisive for clients. The COVID epidemic that has broken out before the research was completed and the associated emergency legislation has given special relevance to further research.

Keywords

resilience, efficiency, effectiveness, legal protection.

1. A kutatások háttere

A Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete külön kutatási projekt keretében vizsgálta a magyar jogrendszer reagálóképességét,¹ melynek keretében a közigazgatási jog egy külön kutatási területet képezett. Az időközben kitört COVID járvány és a bevezetett veszélyhelyzet jogalkotása sajátos kereteket biztosított e kutatások célirányos folytatásához.² Ennek eredményei már számos hazai és nemzetközi publikációban is napvilágot láttak,³ de a kutatás korántsem minősíthető lezártnak már csak azért sem, mert időközben újabb, a szomszédunkban folyó háború miatt bevezetett veszélyhelyzet váltotta fel a megelőzőt.⁴

A kutatások főbb módszerei közé tartozik a jogi szabályozás elemzése, ezen belül a jogalkalmazói joggyakorlat és dogmatikai elemzések, ott ahol ez lehetséges.

Ezen felül alkalmazásra került a statisztikai adatok vizsgálatán és elemzésén alapuló közigazgatás-tudományi megközelítés is, a rendelkezésre álló OSAP hatósági statisztikák, valamint a bírósági statisztikák feldolgozásával.

A kutatási hipotéziseink a következők voltak. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) által szabályozott hatósági eljárást érintő ideiglenes módosítások, változtatások célja főként az ügyfélkontaktusok csökkentése, az ügyféli terhek csökkentése (pl. a személyi okmányok érvényességének meghosszabbítása, ügyintézési határidők változtatása, a tárgyalások korlátozásai egyes ágazatokban, az ellenőrzött bejelentés, stb.) voltak.

Ezekkel párhuzamosan a COVID előtt elkezdett, főként a jogorvoslati rendszert érintő reformok is befejeződtek.

Összhatásukban ezek napjainkra az Ákr. általános jellegének eróziójához vezettek, ami főleg az ágazati specifikus szabályozások erősödésében nyilvánult meg.

A változások mögött meghúzódó okok feltárásához azonban szükséges némileg visszapillantani az Ákr. egyes jellemzőire.

2. A közigazgatási hatósági eljárási jog Ákr.-ben történő újra szabályozásának néhány jellemzőjéről

A kutatásaink elsősorban az Ákr. jellemzőit abból a szempontból vizsgálták, hogy:

- a) mennyiben lett az új szabályozás egyszerűbb, áttekinthetőbb a jogalkalmazás és a jogkereső közönség számára, érvényesül-e annak általános jellege?
- b) hogyan járul hozzá az új szabályozás az adminisztratív terhek csökkentéséhez?

¹ A kutatás az NKFIH FK 129018. számú *A jogrendszer reagálóképessége* című fiatal kutatói kiválósági projekt (kutatásvezető: Dr. Gárdos-Orosz Fruzsina) keretében valósult meg.

² A TK JTI kutatókollektívája pályázatot nyert a poszt-COVID kutatásokra az MTA NK pályázatán, ami a további kereteket biztosítja.

³ Így pl.: Hoffman, I. & Balázs, I. (2021). A közigazgatási jog – a változó tartalmú különleges jogrend idején. In Gárdos-Orosz, F. & Lőrincz, V. O. (Szerk.), *Jogi diagnózisok II. A Covid 19 világjárvány hatásai a jogrendszerre* (pp. 251–284). L'Harmattan; Balázs, I. & Hoffman, I. (2020). Közigazgatás és koronavírus – a közigazgatási jog rezilienciája vagy annak bukása?. *Közjogi szemle*, 13(3), 1–10.

⁴ Lásd az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 180/2022. (V. 24.) Korm. rendeletet.

- c) növekedett-e a közigazgatási hatósági döntések végrehajtásának hatékonysága és általában a közigazgatás működésének hatékonysága, hogyan érvényesülnek az ügyféli jogok és garanciák?

Az a) pontban foglalt szempont tekintetében megállapítható, hogy – miként a társszerzők egyikének egy korábbi cikke is részletesen elemezte – a korábbi szabályozáshoz képest az Ákr. terjedelmében lényegesen rövidebb, de közérthetőségében vagy alkalmazhatóságában alig sikeredett jobbra.⁵ Ide sorolhatjuk a már azóta megszüntetett, de a jogállamiság határát súroló olyan új intézményt, mint a függő hatályú döntések körét, amelyekkel kapcsolatos szabályok még a közigazgatási jog alkalmazói számára is igen nehezen voltak értelmezhetők, nem hogy az ügyfelek számára. Az új törvény hozta módosítások hatékonysága is erősen kérdéses volt (Balázs et al., 2021, 21). Így például a már említett függő hatályú döntések rövidtávon valóban gyorsították az eljárást, azonban a későbbiekben ez a hatás mérséklődött, ezért összességében a jogszabályváltozás hatása mérsékeltnek tekinthető. A legtöbb esetben az egyéb eljárási reformok akár nagyobb befolyást is gyakorolhattak a rendszerre (1. ábra).⁶

1. ábra. Járési hivatalok által lefolytatott közigazgatási eljárások átlagos időtartama (nap) (2015 I. félévétől – 2015H1 – 2020 II. félévéig – 2020H2)⁷



A kedvezőtlen tapasztalatok oda vezettek, hogy 2020-ban az Ákr. módosításával a törvényből „kivezették” a függő hatályú döntés jogintézményét. Az Ákr. szabályozása szándékoltan keretjellegű lett, hogy a sokféle ügytípusnak egységes és közös nevezőt tudjon biztosítani, nagy teret engedve ezzel az ágazati kiegészítéseknek alacsonyabb jogforrási szinten. Így azonban, ha egybe-

⁵ Az Ákr. közérthetőségével és alkalmazhatóságával kapcsolatos kritikai elemzések részletes bemutatása jelentősen meghaladná e cikk kereteit, azonban azokat egy, a jelen cikk társszerzőjének közreműködésével készült munka (Balázs et al., 2021) részletesen elvégezte.

⁶ Hasonlóan: F. Rozsnyai & Hoffman (2020).

⁷ Saját szerkesztés. Az adatok forrása: <https://bit.ly/3PjgOyS>. Az ábrán szaggatottan jelzett vonal az eljárás hosszára vonatkozó trendvonal, amely jelzi, hogy összességében az eljárások a reformok nyomán felgyorsultak.

vesszük az Ákr.-t és a végrehajtási rendeleteit a jogi szabályozás terjedelme tekintetében, akkor a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) korábbi szabályozásával szembeni rövidebb terjedelem előnye is eltűnik.

A kutatás által eredetileg vizsgált, 2018-ig tartó időszakon túlmutatóan a 2020-ban Magyarországra érkező új típusú koronavírus világjárvány lényeges változást hozott, így mindenképp a 2020 áprilisában ideiglenesnek szánt, de 2020 nyarán általános jelleggel bevezetett ún. ellenőrzött bejelentés intézménye az ügyintézési idő jelentős mértékű rövidülését eredményezte. Ennek megfelelően a 2020. II. félévében az átlagos járási hivatali ügyintézési idő csak 11,3 (!) nap volt a 2020. I. félévében tapasztalt 16,1 nappal szemben.⁸ Az ügyintézési idő ilyen mértékű rövidülésében viszont álláspontunk szerint fontos szerepe lehetett annak, hogy az ellenőrzött bejelentéssel számos, alapos szakmai vizsgálatot követelő, akár több szakhatóság bevonásával is zajló engedélyezési ügyek kikerültek a hatóságok hatásköréből, ezért ezek az általában hosszabb ügyintézési idejű eljárások már nem növelték az átlagos ügyintézési határidőt (Balázs & Hoffman, 2020, 48–52).

2. ábra. A feladat- és hatásköri változások és a COVID együttes hatása az ügyintézési határidőkre.⁹



Az ügyintézési határidő területi kormányhivataloknál történő hirtelen megugrásának három fő oka lehet. Egyrészt a már hivatkozott hatásköri növekedés, másrészt annak a megfelelő kapacitással történő lefedettségének a hiánya, ami reziliencia kérdés, harmadrészt ide sorolhatók a veszélyhelyzettel kapcsolatos terhek hatásai is, melyek így együttesen ezt a kiugróan rossz eredményt hozták. Ugyanakkor jól kivehetők a helyzet rendezésére irányuló

⁸ Forrás: OSAP 1229 2020. 2. félév hatósági táblái. <https://bit.ly/3lCxxhkV>

⁹ Saját szerkesztés. Az adatok forrása: <https://bit.ly/3PjgOyS>

törekvések, mint a jogorvoslati rendszer reformjának a fellebbezést kivezető eleme aktiválása, az ezzel kapcsolatos hatásköri átalakítások, továbbá az engedélyezési rendszert módosító ellenőrzött bejelentés bevezetése.

Az Ákr. általános jellege egyebek közt azt jelenti, hogy az Ákr. is követi az ún. általános eljárásjogi szabályozás modelljét, minek folytán főszabályként minden közigazgatási hatósági ügyben és az eljárás minden szakaszában egy törvényt, jelen esetben az Ákr.-t kell alkalmazni. Ez jól hangzik az alkalmazhatóság és a közérthetőség szempontjából, de érdemes emlékezni arra, hogy az egyes hatósági ügyfajták eltérő jellege miatt ennek megvalósítása minden korábbi hatósági eljárásjogi szabályozás esetén problémát okozott. Rendszerint csak idő kérdése volt az új szabályozás bevezetése után, hogy a hatálya alól a kivett vagy privilegizált eljárások mikor haladják meg az általános alkalmazási kör terjedelmét. Az új szabályozás a már említett keretjellegű szabályozással próbálta ezt kezelni, de ezzel kapcsolatban komoly fenntartásokat kell tennünk. Az egyik, hogy a végrehajtási eljárás tekintetében az Ákr. sajnos nem változtatott azon a korábbi megoldáson, hogy eltérő rendelkezés hiányában a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvényt (a továbbiakban: Vht.) kell alkalmazni, mivel a végrehajtásra nem tudott önálló közigazgatási szervet intézményesíteni. Éppen ezért alakult ki az a többlépcsős és bonyolult jogi szabályozás, hogy ha az Ákr. XI. fejezete másként nem rendelkezik, akkor az eljárás során, ahol a Vht. bíróságot említ, azon végrehajtást elrendelő hatóságot; ahol végrehajtót, azon végrehajtást foganatosító szervet; ahol végrehajtható okiratot, azon végrehajtható döntést; ahol adóst, azon kötelezettet kell érteni. Új rendelkezés az, hogy főszabályként – ha törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben helyi önkormányzat rendelete másként nem rendelkezik – a végrehajtást az állami adóhatóság foganatosítja. Ebben az esetben azonban az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvényt kell alkalmazni és nem az Ákr.-t.

Ha mindezeket összevetjük, akkor nehezen tartható az általános eljárásjogi kodifikáció azon jellemzőjének érvényesülése, hogy az az eljárás minden szakaszára kiterjed. Az általános alkalmazhatóságot még tovább rontják a kivett eljárások, amelyekre az Ákr.-t nem kell alkalmazni és amelyek közül a legnagyobb csoportot az adó-, valamint vámigazgatási eljárások¹⁰ teszik ki. Ez utóbbiakból viszont önmagában is több lehet,¹¹ mint az Ákr. hatálya alá tartozókból.

Ez viszont az Ákr. általános kódex jellegét önmagában is megkérdőjelezi és felülírja a koncepció egyik lényeges kiindulópontját, miszerint „Mivel a korábbi szabályozási megoldások tovább már nemhogy nem tarthatók fenn, de azok a tapasztalatok szerint súlyos kompromisszumok mellett alkalmasak egy eljárási kódex általános jellegének megteremtésére, ezért a jövőben

- a) szemben a Ket.-tel elsősorban azon garanciális eljárási szabályokra vonatkozó kógens rendelkezésekre szorítkozik, amelyek megsértése az olyan súlyú eljárási szabálysértésnek minősül, amely a döntés érvényességére is kihathat,
- b) az új általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény az eljárási garanciák biztosítása érdekében kifejezetten előírja önnön tárgyi – és értelmezési – elsődlegességét,

¹⁰ Ezekre az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvényt, valamint az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvényt kell alkalmazni.

¹¹ A 2018. első félévi OSAP hatósági statisztika szerint csak adóügyekben 21 660 903 önálló elsőfokú határozat született a NAV-nál. Mindeközben a Járási hivataloknál összesen 8 663 808 önálló elsőfokú érdemi döntést hoztak, a kormányhivataloknál 342 089-et, a helyi önkormányzatok által meghozott elsőfokú államigazgatási határozatok száma pedig 2 786 985 volt. Lásd [2018. év első félévi hatósági statisztikát \(OSAP 1229\)](https://bit.ly/3PjgOyS). <https://bit.ly/3PjgOyS>

- c) csak néhány, szigorúan elvi alapokon kiválasztott eljárást (szabálysértési eljárás, választási eljárás, állampolgársági eljárás, vagy éppen sajátosságai okán a német közigazgatási eljárásjogi törvényhez hasonlóan akár az adóigazgatási eljárás) vesz ki az új törvény hatálya alól,¹² és
- d) szakít a külön tartott és privilegizált eljárások kategóriájával, ugyanakkor
- e) az említett garanciális jellegű szabályokon túlmutatóan, saját maga ad tételes felhatalmazást a különös eljárási (részlet)szabályok megállapítására.”¹³

A vázolt célkitűzésekből, illetve ezen koncepció alapján született törvényi szabályozásból, különösen annak elnevezéséből (Általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény) az általános jellegű kódex fenntartásának szándéka egyértelműnek tűnik.

Kérdés azonban, hogy ha az összes hatósági ügy többségére nem az általános szabályozást kell alkalmazni, akkor a jogi szabályozás karakterisztikája is megváltozik-e? Miközben ugyanis a jogalkotó deklarált szándéka az általános jelleg megőrzése volt, a szabályozás tartalma a fentiekre tekintettel lényegében megszüntette azt.

Lényeges kérdés az Ákr. megítélése tekintetében az, hogy az új szabályozással kapcsolatos társadalmi kihívás minimuma az, hogy jobb legyen, mint a régi. Az Ákr. valóban rövidebb, átláthatóbb első ránézésre, de az említettek miatt az elnevezésétől eltérően nem terjed ki a hatósági ügyek teljes körére, de még a többségére sem. Ehhez hozzájárul még az a további probléma, hogy az Ákr. maradéktalanul nem terjed ki az eljárás összes szakaszára sem, hiszen a jogorvoslati szakaszban a kérelemre indítható általános szubjektív jogvédelmi eszköz a közigazgatási per lett, amit nem az Ákr. szabályoz és a végrehajtási szakaszra is más szabályok vonatkoznak tartalmilag. Akkor viszont jogosan vethető fel az a kérdés, hogy az általános hatósági eljárási modell fenntartásával mit nyert a jogalkalmazó és a jogkereső közönség?

Ami az adminisztratív terhek és azok csökkentési lehetőségeit illeti, már a kiindulópontnál problémát jelent, hogy a koncepciót és a törvényalkotást nem előzték meg hiteles felmérések, empirikus tapasztalatok, vagy erre a célra könnyen felhasználható hatósági statisztikai elemzések. Ezért a kodifikáció során azt sem lehetett tudni, hogy milyen adminisztratív terheket kellett, lehetett volna csökkenteni és ilyen felmérések a törvény alkalmazása óta sem állnak rendelkezésre.¹⁴

A közigazgatási döntések végrehajtásának hatékonysága növelésének megvalósulása szintén problematikus. Ez pedig azért fontos körülmény, mert a közigazgatási hatósági ügyek egy része tartalmilag az ügyfelek számára kötelezettséget állapít meg, melyeket önkéntes végrehajtás hiányában a közigazgatásnak legitim állami kényszer igénybevételével kellene realizálnia, amit a végrehajtási eljárás és eszközrendszere hivatott szolgálni.

Az az állam biztosan nem lehet jó, amelynek közigazgatása képtelen a jogszabályokat alkalmazva az általa hozott egyedi döntéseket a valóságban realizálni. Ha a társadalom a közigazgatás működése során azzal szembesül, hogy a jogszabályok és az ennek alapján hozott jogszerű döntések nem érvényesülnek, úgy elveszti bizalmát az államban és a jogban és persze a közigazgatásban egyaránt (Sajó, 2008). Ezért nagyon fontos a jog érvényesítése össztársadalmi szempontból, de az ügyfelek joga és jogos érdekeinek érvényesülése miatt is. Mivel azonban ennek érdekében az állam legitim kényszert alkalmazhat, ezért olyan garanciarendszert szük-

¹² A konkrét okokra viszont sem itt, sem pedig a törvényjavaslatot az IM részéről gondozó és a témában legtöbbet publikáló kiváló kolléga írásaiból sem tudunk meg, lásd: Hajas (2017).

¹³ Részletes jelentés az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának előkészítéséről. <https://bit.ly/3tOSdtw>

¹⁴ Az Országos Statisztikai Adatfelvételi Program része a hatósági statisztika is, de ennek rendszere nem alkalmas ezen szempontok vizsgálatára sem. Lásd: <https://bit.ly/3Nu6NhG>

séges mellé építeni, amely képes a végrehajtási eljárásban vagy a végrehajtás foganatosítása közben az esetleges visszaéléseket is kiszűrni, illetve orvosolni. A végrehajtási eljárásnak ezért egyszerre kell gyorsnak és hatékornak, de megfelelő eljárási garanciákat tartalmazónak is lennie a jogállamiság jegyében. A közigazgatási hatósági döntések végrehajtása tekintetében Magyarországon az elmúlt évtizedekben nem voltak túl jó tapasztalatok (Gajduschek, 2008). Sokat mondó ugyanis az a tény, hogy a közigazgatás saját végrehajtást foganatosító intézményrendszerrel nem rendelkezett, a helyette igénybe vehető bírósági végrehajtó mechanizmus pedig maga is súlyos gondokkal küszködött és reformra szorult.¹⁵

Nem véletlen tehát, hogy a közigazgatási hatósági eljárás megújítására irányuló „általános közigazgatási rendtartás” koncepciója is hangsúlyozta: „Általános tapasztalat, hogy végrehajtásra nagyon sok helyen nem kerül sor, mert nincs rá kapacitás vagy hiányzik a megfelelő szakmai háttér, esetleg a hatóságok úgy ítélik meg, hogy túl költséges. Ugyanakkor ezeknek a problémáknak a megoldása elsődleges feladat, hiszen hatékony végrehajtási szakasz nélkül nem lehet eredményes a hatósági eljárás sem [...]”

Mindezekre figyelemmel sajnálatos és meglepő is, hogy az új törvényi szabályozás nem, hogy nem oldotta meg ezt a kérdést, de a legnehezebben értelmezhető része éppen a végrehajtási eljárás lett. Ahogy erre az előzőekben utalás történt, a végrehajtási eljárásra nem is az Ákr.-t kell alkalmazni, hanem megfelelő eltérésekkel a Vht.-t, a végrehajtás foganatosítására pedig az adóvégrehajtás szabályait.

Empirikus adatok azonban csak nagyon korlátozottan állnak rendelkezésre a végrehajtás hatékonyságát illetően, mert az OSAP hatósági statisztikáinak¹⁶ ugyan része a végrehajtás is, de ennek rendszere olyan, hogy nehéz országos és a korábbi állapotokkal összevethető dinamikus eredményeket kinyerni belőle.

Ami a közigazgatás hatékonyságának az Ákr. alkalmazásával történő növekedését illeti, átfogó módon erre nehéz válaszolni, mivel ugyan a hatékonyság vizsgálatának széleskörű irodalma van, de általánosan elfogadott módszertana nincs (Bouckaert & Halligan, 2007; Gajduschek, 2014). Ebből a szempontból az OECD országjelentései és tematikus anyagai a leggyakorlatiasabbak, amelyek azért is fontosak, mert a 2010 óta folyó közigazgatási reformokhoz is igénybe vette azokat a magyar kormányzat (Molnár & Varga, 2019).

A hatékonyságot sajátos módon értelmezi maga az Ákr. is, amikor rögzíti az alapelvek közt a hatékonyság elve alatt azt, hogy „[a] hatóság a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az eljárás valamennyi résztvevőjének a legkevesebb költséget okozza, és – a tényállás tisztázására vonatkozó követelmények sérelme nélkül, a fejlett technológiák alkalmazásával – az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.”¹⁷

A már hivatkozott OSAP statisztikákban az ügyintézés idejére vannak adatok és az eljárás hivatalos költségeire nézve szintén. Így például megtudhatjuk az Ákr. hatálybalépését követő 2018. I. félévi hatósági statisztikából azt, hogy a fővárosi és megyei kormányhivataloknál 531 106 döntésből az egy ügyre jutó átlagos eljárási költség 41 912,5 Ft volt, míg az egy ügyre jutó ügyintézési idő ugyanebben az időszakban 19,33 nap. Ugyanezek az adatok 2019. I. félévére: a 480 692 döntésből az egy ügyre jutó átlagos ügyintézési idő 26,03 nap, míg az eljárási költség 41 404,6 Ft volt,¹⁸ tehát a lassuló ügyintézés a jellemző, stagnáló költségek mellett.

¹⁵ Lásd a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény módosításáról szóló 2017. évi XIV. törvényt.

¹⁶ A 2018-as adatokra lásd: Redaktor (2019).

¹⁷ Ákr. 4. §-a.

¹⁸ Forrás: <https://bit.ly/3PjgOyS>

Ha ugyanezeket a szempontokat vesszük alapul az Ákr. hatályba lépését megelőző 2017. évben, akkor az összes, 634 578 döntésből az egy ügyre jutó ügyintézési határidő 13 nap volt, míg az átlagos eljárási költség 10 075,2 Ft, azaz lényegesen kedvezőbbnek tűnik, mint az új szabályozás eredményeként kialakult helyzet.¹⁹ Ugyanakkor meg kell jegyezni azt is, hogy téves lenne messzemenő következtetéseket levonni ezekből a számokból, mert egyrészt vitatható, hogy a hatósági ügyintézés hatékonysága pusztán a törvényhelyből idézett két szempont alapján meghatározható lenne. A részben magyar nyelven is hozzáférhető nemzetközi elemzések ugyanis világossá teszik, hogy a felmerülő adminisztrációs terhek (az ügyintézéssel az ügyfél által eltöltött idő, vállalkozások esetében ennek bérben megjelenő effektív pénzügyi költségei, az esetleg elmaradt hasznok stb.) legalább ennyire lényegesek (Kovácsy & Orbán, 2005, 72–86; OECD PUMA, 1997).

Másrészt az éves OSAP hatósági statisztika adatai statikusak, mivel nem képesek követni a feladat- és hatáskörök mozgását és az ebből adódó ügyintézési sajátosságokat, például azt, hogy miként alakult az egyes eljárástípusok (automatikus, sommás és teljes) aránya.²⁰

Ami az ügyféli jogok érvényesítésének garanciális elemeit illeti, tény, hogy az Ákr.²¹ sok vonatkozásban megváltoztatta a közigazgatási hatósági eljárás több mint fél évszázados hazai rendszerét.

Ennek eredményeként különböző eljárástípusok kerültek bevezetésre és megszűnt a közigazgatáson belül addig alkalmazott fellebbezésnek mint szubjektív jogvédelmi eszköznek az általános és rendes jogorvoslati jellege is. Erre kivételesen, csak törvény kifejezett megengedő rendelkezése alapján kerülhet sor és a korábbiaknál nehezebb tartalmi keretek közt. A fellebbezés helyébe a közigazgatási per lépett, eredetileg a bíróságnak biztosított általános megváltoztatási jogkörrel. Ez alapvetően új elem volt, mely messze túlment a jogszerűtlen közigazgatási döntések kiiktatásának jogállami követelményén, és potenciálisan elvonta a végrehajtó hatalmi ág jogkörét azzal, hogy helyette a bírói hatalmi ág dönt az ahhoz szükséges közigazgatási székértelem nélkül.

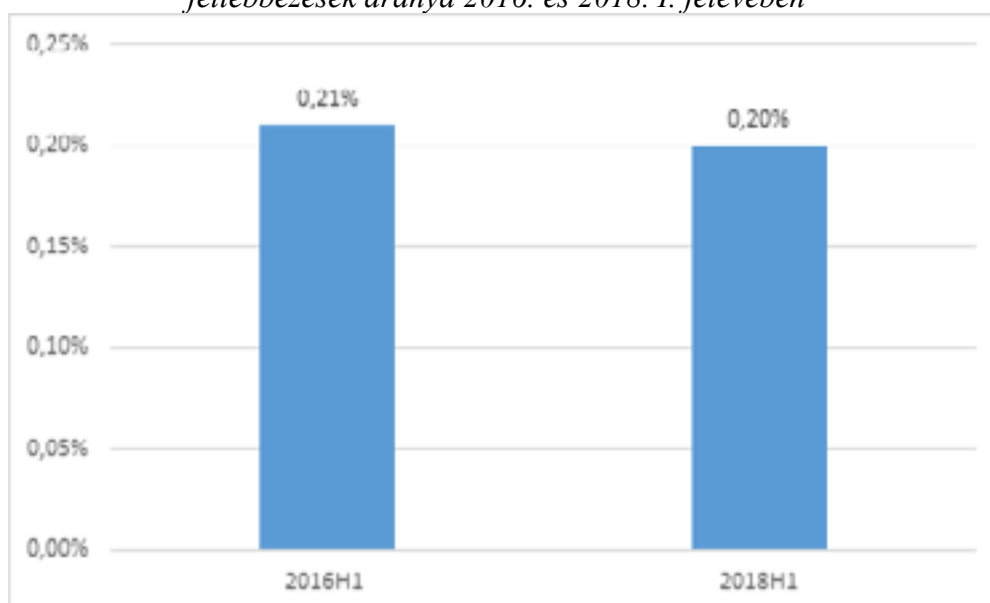
Ez az új rendszer azonban csak 2020. március 1-jével lépett hatályba és valószínűsíthető volt az, hogy a jogállami garanciális többletnek szánt közigazgatási per mint általános szubjektív jogorvoslati eszköz visszaveszi majd a jogkereső közönség jogorvoslati kedvét hiszen egy jóval kötöttebb, jogismeretet igénylő és hosszadalmasabb eszköz áll rendelkezésre az ügyek meghatározó többségében. A korábbi rendszerben, mikor az általános és rendes szubjektív jogorvoslat szerepét a fellebbezés töltötte be, a közigazgatási bírósági eljárások korlátozott szerepet töltöttek be, ami jól tükröződött a hatósági és bírósági statisztikákban is. 2016. I. félévében, az eljárásjogi reformot megelőzően a járási hivatali ügyek 0,21%-át támadták meg jogorvoslattal, de a másodfokú határozatoknak csak a 4,86%-ával kapcsolatban kezdeményeztek bírósági felülvizsgálatot. Tehát a bírósági megtámadás iránti hajlandóság a kétfokú eljárásokban nem volt túlzottan jelentős. Ez a helyzet 2018. I. félévére, a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) és az Ákr. hatálybalépésével csak kisebb mértékben módosult. Az ügyfelek a 13 589 251 elsőfokú járási hivatali ügyek 0,20%-ában éltek jogorvoslattal, s a jogorvoslati eljárást követően az ügyek 6,99%-ában kezdeményeztek közigazgatási pert (lásd 3. és 4. ábra).

¹⁹ Forrás mint előző jegyzet azzal a kiegészítéssel, hogy az összes döntés száma – a megváltozott táblaszerkezet miatt – saját számolás eredménye.

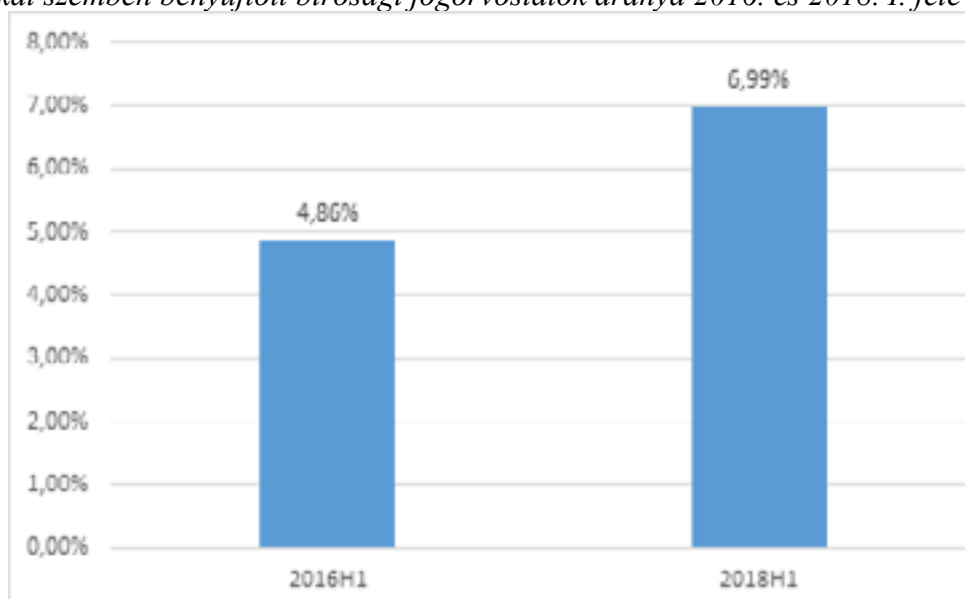
²⁰ További nehézséget okoz az OSAP hatósági statisztikák éves összefoglaló adatai nyilvánosan hozzáférhető változatainak a hiánya, és így a különböző időszakok adatainak dinamikus feldolgozása megfelelő statisztikai és tudományos módszerekkel lényegében lehetetlen. Általánosságban megjegyzendő ugyanakkor, hogy a sommás és automatikus eljárások bevezetésének deklarált célja éppen az ügyintézési határidők radikális csökkentése volt.

²¹ Ákr. 111–119. §.

3. ábra. A járási hivatali elsőfokú határozatokkal szembeni fellebbezések aránya 2016. és 2018. I. félévében²²



4. ábra. A járási hivatali elsőfokú határozatokkal kapcsolatban hozott másodfokú határozatokkal szemben benyújtott bírósági jogorvoslatok aránya 2016. és 2018. I. félévében²³



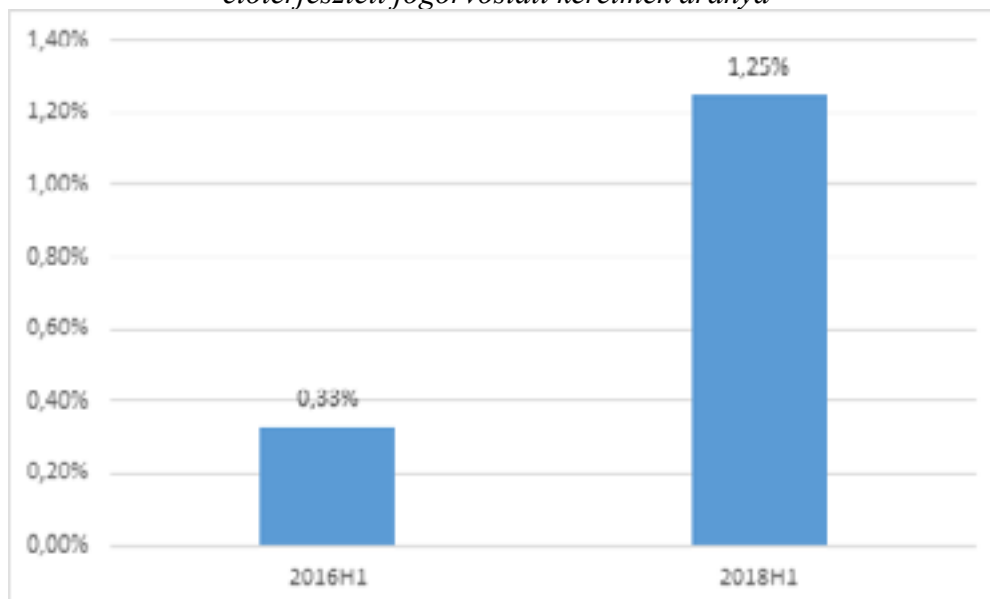
A megyei kormányhivatali elsőfokú döntések esetében 2016. I. félévében az ügyek 0,33%-át támadták meg jogorvoslattal, s az összes ügy 0,033%-ában született bírósági döntés. 2018. I. félévében – amikor a megyei kormányhivatal döntéseivel szemben már csak akkor volt helye fellebbezésnek, ha azt külön törvény lehetővé tette – a korábbiakhoz képest bár jelentősen megnőtt a jogorvoslati hajlandóság, de az összes ügyszámhoz képest még így is alacsony volt

²² Saját szerkesztés, az adatok forrása: <https://bit.ly/3PjgOyS>

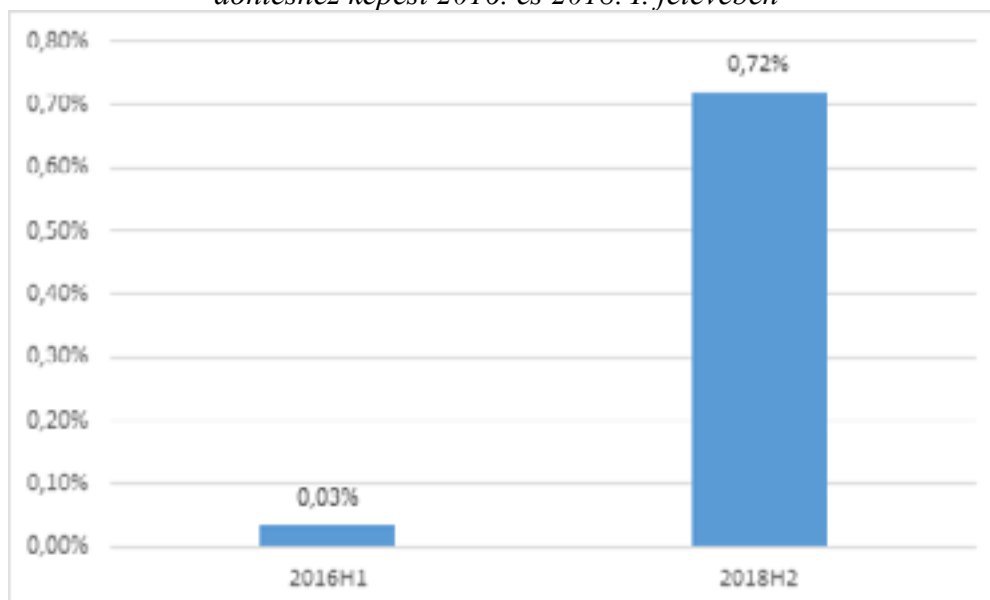
²³ Saját szerkesztés, az adatok forrása: <https://bit.ly/3PjgOyS>

a számuk: az elsőfokú döntések 1,25%-ában nyújtottak be jogorvoslati kérelmet, s az ügyek 0,72%-a került bíróság elé (5. és 6. ábra).

5. ábra. A megyei kormányhivatal által hozott elsőfokú döntésekkel szemben előterjesztett jogorvoslati kérelmek aránya²⁴



6. ábra. A bírósági határozatok aránya az összes elsőfokú megyei kormányhivatali döntéshez képest 2016. és 2018. I. félévében²⁵



²⁴ Saját szerkesztés, az adatok forrása: <https://bit.ly/3PjgOyS>

²⁵ Saját szerkesztés, az adatok forrása: <https://bit.ly/3PjgOyS>

Ami a különböző eljárástípusok (automatikus, sommás, teljes) bevezetését illeti, ott jellemzően az ügyféli jogokra és az adminisztratív terhek csökkentésére alapozott „határidő-fetisizmus” nyomait fedezhetjük fel, melyek sajnálatos módon a Ket. szabályozásánál és módosításainál is meghatározóak voltak. A közpolitikai elvárások közt prioritásként szerepelt az, hogy a hatóságok minél rövidebb határidőben intézzék az ügyeket és ehhez képest az eredményesség, a hatékonyság, a szakszerűség és a jogszerűség szempontjai magában a normaszövegben háttérbe szorultak, még akkor is, ha az előterjesztésben a deklaráció szintjén kifejezetten hangsúlyozásra kerültek.²⁶

Az előzőekben jelzett közpolitikai célok érdekében az Ákr. által hozott új megoldás ebből a szempontból jelentős kompromisszumokat valósít meg, mely egy nehezen átlátható, de kétértelműen logikusan egymásra épülő rendszerben „bűvészkedik” a határidőkkel, amikor az automatikus döntéshozatal esetén 24 órán belül, sommás eljárásban 8 napban, míg a teljes eljárásban 60 napban állapítja azt meg.²⁷ (Ha átlagoljuk, akkor kísértetiesen hasonló eredményt kapunk, mint a Ket. által radikálisan bevezetett, majd később a gyakorlatban megbukott 20 munkanapos általános ügyintézési határidővel.)

Érdekes, a hatályos jogi szabályozásban alkalmazott „sommás” eljárás általánossá tételét igazoló megoldáshoz végzett modellszámítás, miszerint: „A sommás eljárás sikeres bevezetésének lehetőségét erősíti az a tény, hogy a rendelkezésre álló statisztikai adatok szerint a jelenlegi közigazgatási eljárási rendszerben a lefolytatott ügyek

- 30%-át 3 nap alatt,
- 27%-át 4–10 nap alatt,
- 26%-ban 11–30 nap alatt intézik el.

Az általános közigazgatási rendtartásban megállapítandó különböző határidők finomhangolásával lehetővé válhat az, hogy a jelenleg 11–30 nap alatt elintézhető ügyek meghatározó részében nyitott legyen a sommás eljárás lehetősége.”²⁸

Csak hogy e megállapításhoz fűzött jegyzet azt is rögzíti, hogy: „Az Igazságügyi Minisztérium statisztikai adatgyűjtése a központi államigazgatási szervek 2013-ban első- és másodfokon hozott döntéseit vizsgálta. A Közbeszerzési Hatóság, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, valamint a miniszterek által irányított központi államigazgatási szervek nagy része eleget tett adatkérésünknek, s 629 elsőfokon intézendő ügytípusban 5 594 600 ügy-

²⁶ Ezt erősíti meg az Ákr.-ról szóló IM előterjesztés hatásvizsgálati lapján található indoklás annak szükségességéről, miszerint: „Az előterjesztés célja, hogy az ügyek elintézése során a közigazgatás az Alaptörvénynek megfelelő, az ügyfelek jogait és jogos érdekeit garantáló, magas színvonalú, korszerű, az eljárások gyors lezárását és az időszerűséget biztosító, hatékony, átlátható és kiszámítható működéséhez szükséges hatósági eljárásjogi keretek között járjon el. A jogállammal szemben támasztott alapvető elvárás, hogy a jogrendszer önmagára vonatkozó szabályai feltétlenül érvényesüljenek, vagyis alkotmányos követelmény az is, hogy az eljárási szabályokat a hatóságok is betartsák. A jogalkotó új szemléletű törvényben vonja le a Ket. tízéves hatályosulásának tapasztalatait, egyben hozzájárul a valódi közigazgatási bíráskodás megteremtéséhez is, ami egyben az ügyfelek számára ténylegesen érzékelhető, pozitív változásokat eredményező eljárásjogot teremt.” Forrás: <https://bit.ly/3RrTC3I>

²⁷ Ákr. 50. § (2) bekezdés.

²⁸ Részletes jelentés az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának előkészítéséről, 15. oldal. <https://bit.ly/3tOSdtw>

ről áll rendelkezésünkre adat.²⁹ A kérdések nagy része az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Programban szereplő kérdésekkel azonos, egyedül az elintézési időtartamra vonatkozóan szerepelt többletkérdés. Az adatszolgáltatás nem terjedt ki a járási hivatalok, a fővárosi és megyei kormányhivatalok, valamint az önkormányzatok által lefolytatott ügyekre.”

Az adatok, amelyre a döntéshozók feltehetően támaszkodnak tehát nem reprezentatívak, így matematikai statisztikai elemzésre alkalmatlan mintavételen alapulnak, miközben az OSAP nyilvános és általános (minden ügyre, az ún. „teljes populációra” kiterjedő) rendszeréből származnak. Valójában a felhasznált adatok meglehetősen inadekvátnak, statisztikailag rendkívül torznak tűnnek. Egyfelől kifejezetten számos atipikus, csak országos szinten működő szervezet foglalnak magukban. Másfelől a másodfokú eljárások torzító hatása is nyilvánvaló, hiszen ez esetben az esetleges hosszadalmas bizonyítási eljárás (tanúk meghallgatása, helyszíni szemle, akár tárgyalás tartása stb.) szükségtelen (bár a másodfokú eljárások aránya ismeretének híján a torzítás mértéke nem becsülhető). A leglényegesebb torzítás azonban éppen abban áll, hogy a legnagyobb ügyforgalmat lebonyolító hatósági jogalkalmazó szervek (megyei és járási kormányhivatalok, önkormányzati hivatalok) adatai kimaradtak, pedig az OSAP adatai alapján is éppen ezeknél zajlik az elsőfokú eljárások tömege, amihez képest az említett IM adatgyűjtés atipikusnak, de legalábbis speciálisnak mondható eljárásokra terjedt ki. Tegyük ehhez hozzá, hogy az így kimaradó területek azok, ahol a leggyakrabban jelenik meg az egyszerű állampolgár ügyféli pozícióban, vagyis éppen ez az a terület, ahol egy általános eljárási törvénynek a legnagyobb szerepe lehet abban, hogy az állampolgárt informálja, vagyis praktikusán segítse az eljárás folyamatának megértésében, a teendőiben történő eligazodásban, és nem utolsósorban a jogállami garanciák világossá tételében.

A döntést megalapozó statisztikai jellegű adatok meglehetősen inadekvátnak tűnnek éppen az Ákr. megalapozásához. Legalább ennyire lényeges azonban az a szempont is, hogy hasonló döntésekhez, különösen az ügyintézési határidő radikális csökkentését célzó jogintézmények bevezetéséhez a statisztikai adatok önmagukban nyilvánvalóan elégtelenek. Ezt az állítást egyaránt alátámaszthatjuk a társadalomtudományi módszertan és a közigazgatás-fejlesztés szakirodalmának oldaláról. Egy ilyen döntés megalapozásához részletesebb, legalább a nagyobb ügyforgalmú területek alaposabb, részletes áttekintését, megértését biztosító elemzésekre lenne szükség. Ehhez a társadalomtudomány például a résztvevő megfigyelés, az esettanulmány-készítés, a dokumentumelemzés, de praktikusán különösen az interjú módszerét ajánlja,³⁰ a közigazgatás-szervezési szakirodalom pedig, számos egyéb technika mellett, elsősorban az ügymenet-vizsgálat – közel egy évszázada ismert és alkalmazott – módszerét (Almásy & Csuth, 2018). Ilyen jellegű kutatásokra azonban végképp nem találtunk utalást a döntés-előkészítő anyagokban.

Összesített adatok hiányában – az előzőekben a hatékonyság kérdéskörében bemutatott elemzést is alapul véve – valójában ma sem mutatható ki egyértelműen az, hogy az Ákr. hatálybalépése előtt és azt követően hogyan alakult a hatósági ügyek száma, illetve ezen belül az ügyintézési határidő, mivel a közzétételi listákon az adatok csupán ágazati bontásban szerepelnek.³¹

A hatósági statisztika ezen „feldolgozatlansága” vagy – amennyiben ilyenek mégis vannak

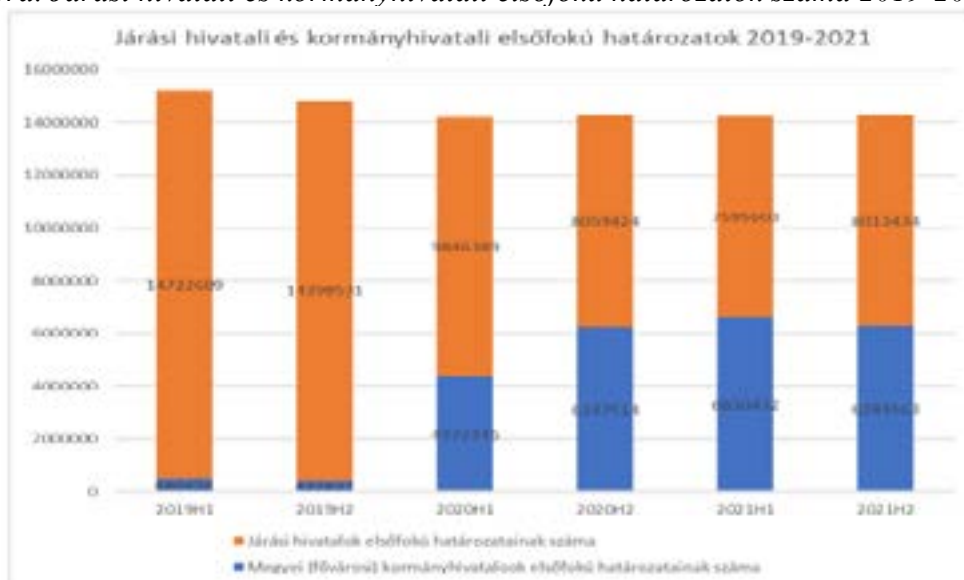
²⁹ Ehhez képes a területi kormányhivatalokban fél év alatt mintegy 13 millió döntés született.

³⁰ Lásd ezekről magyar nyelven pl. Babbie (2003).

³¹ 2009-ig ennek felelős tárcája a BM, illetve jogutód szervei voltak, amelyek az összesített adatokat rendszeresen közzétették a honlapjukon. Mivel azonban ez eltért az OSAP rendszerétől, így hivatalosnak ezek sem voltak tekinthetők, de legalább tájékoztatást adtak a főbb tendenciákról.

a közigazgatásért felelős tárcánál – azok nyilvánosság előli elzártsága a közigazgatási hatósági eljárás, sőt a szervezeti és működési reform megalapozottságát vagy eredményességét is kétségbe vonhatja. Kutatásunk során ennek hiánya érezhető volt, ám a feladat nagysága olyan mértékű, melyet a jelen körülmények közt teljes körűen nem lehetett felvállalni, ezért főként másodlagos forrásokra támaszkodtunk, amikor az alábbi ábrában kimutattuk azt, hogy a feladat- és hatásköri változások milyen hatással voltak az ügyszámok alakulására.

7. ábra. Járási hivatali és kormányhivatali elsőfokú határozatok száma 2019-2021³²



A fővárosi és megyei kormányhivatali ügyek növekedése mögött elsősorban az a munkamegosztás tükröződik, miszerint az egyszerűbb elbírálású, de tömegesen előforduló ügyek maradtak járási szinten, míg a bonyolultabb kerültek területi szintre. Az összes számnak a bázisul választott 2019-es évhez viszonyított csökkenése mögött további ok lehet a fellebbezések kivételése a rendszerből.

³² Saját szerkesztés, az adatok forrása: <https://bit.ly/3PjgOyS>

8. ábra. A járási hivatalok és az önkormányzati szervek által hozott elsőfokú határozatok száma 2019-2021³³



A helyi önkormányzatoknál intézett államigazgatási ügyek csökkenésének oka, a jegyzői hatáskörök átvételének előre tervezett koncepcionális megvalósításán túl (pl. építéshatósági ügyek) a helyi adókra és a gépjárműadókra vonatkozó veszélyhelyzeti jogalkotás.

A hatékonyságon túlmenően a már vázolt jogorvoslati rendszert érintő változások külön is kiemelést érdemelnek, melyről a következő pontban szólnunk.

3. A közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslati rendszerének változása

Amint az már többször is említésre került, az ügyféli jogok szempontjából kiemelten fontos a jogorvoslati rendszer változása. Ebben a tekintetben is érdemes idézni az Ákr. koncepcióból, miszerint:

„Az általános közigazgatási rendtartás tehát garanciális okokból a Ket.-hez képest más hangsúlyokat követ: a Ket.-ben elsődleges jogorvoslat a fellebbezés és másodlagos a bírói kontroll, míg az új kódexben a fellebbezés a kivételes, és a főszabály a közigazgatási per. A jogorvoslat szabályozási modellje tehát a jelenlegi főszabály (fellebbezés lehetősége) teszi kivétellé, és a kivételt (fellebbezés lehetőségének hiányában közigazgatási per) teszi fő szabállyá.

Mindezekre figyelemmel a jogorvoslati alapmodell három elemből áll:

- közigazgatási (első fok) eljárás,
- elsőfokú közigazgatási bírósági eljárás, valamint
- kivételes jelleggel a másodfokú közigazgatási bírósági eljárás.

Az új rendszer biztosítani tudja az objektívebb elbírálást, ezáltal az ügyféli jogok hatékonyabb érvényesülését azzal, hogy nem hagy teret a szervezeten belüli egyéb érdek, elfogultság megjelenésének. A korrupciós kockázatok csökkentésének is megfelelő eszköze lehet a bírói kontroll, mivel a bírói függetlenség és a bírósági eljárás nyilvánosságának elvéből fakad a döntési folyamatok átláthatóságának javulása, továbbá a bírósági döntések publikálása eredményeként megismerhető és kiszámítható lesz a joggyakorlat.

A közigazgatási per általános jogorvoslati eszközzé tételével az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény átalakítja a bírói kontrollhoz köthető intézményeket, eljárási le-

³³ Saját szerkesztés, az adatok forrása: <https://bit.ly/3PjgOyS>

hetőségeket is. Az ügyteher csökkentése miatt érdemes a bírósági felülvizsgálati kérelmet az alapügyben első fokon eljáró szervnél előterjeszteni, amely felügyeleti (felettes) szerve útján terjeszti fel a bírósághoz. A döntést hozó hatóságnak és a felügyeleti szervnek pedig a megátadott döntéssel szemben hivatalból érdemi döntés-felülvizsgálati hatáskört biztosít az új szabályozás.

A közigazgatási per kiemelt szerepéhez igazodóan szükséges átalakítani az ahhoz köthető főbb szabályokat is az ügyfél jogainak és érdekeinek könnyebb érvényesíthetősége miatt. Így szükséges egyrészt az eljárás illetékköltségeinek revíziója, másrészt a kereseti kérelem formai követelményeinek enyhítése. Szükséges az új rendszerben átalakítani a közigazgatási pernek a jogerős határozat végrehajtásával való viszonyát, ugyanis tágabb körben kell alkalmazni a halasztó hatály biztosítását a jelenlegi elsődleges szűrő, a fellebbezés kiiktatásával [...].”³⁴

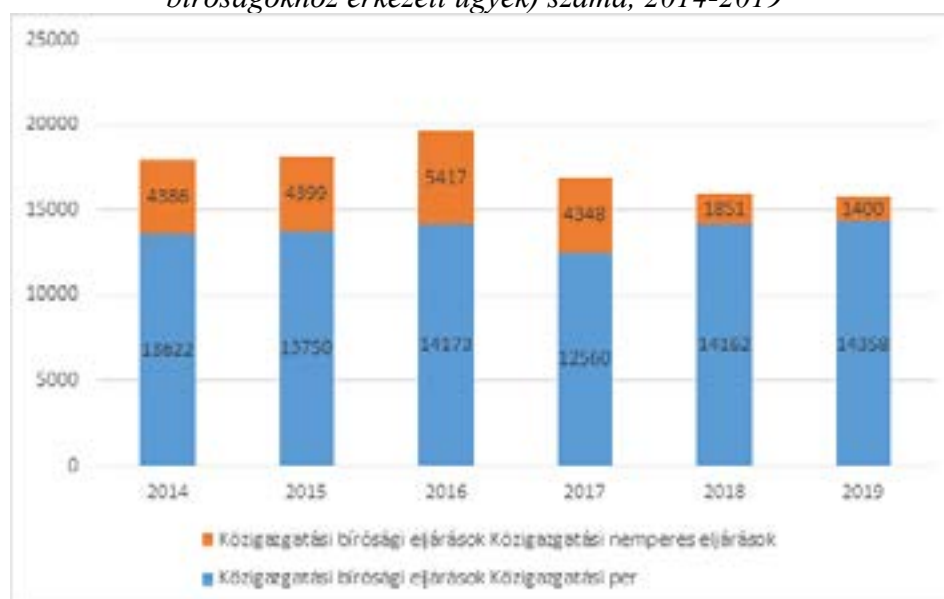
A fellebbezésnek mint a közigazgatáson belüli általános és rendes jogorvoslatnak a megszüntetését tehát több okkal is indokolta a koncepció. Az egyik ok – államszervezeti szempontból – az államigazgatáson belüli ún. „belső és külső” integráció következtében létrejövő új megaszervezeteken belül az elsőfokú döntést meghozó szervezettől független fórumok hiánya. Ennek vannak reális alapjai, de ettől még a közigazgatáson belül lehetett volna más megoldást is találni, így például független fellebbezési bizottságok vagy tanácsok létrehozásával, ha akarják.

A másik ok, hogy a közigazgatáson belüli jogorvoslat magába hordozza a korrupció veszélyét, semmivel sem igazolt és a fellebbezést hosszú idő óta alkalmazó közigazgatási rendszerek tapasztalatait nullázza le sommásan. Az sem felel meg a valóságnak, hogy a bírói felülvizsgálat lenne az új tendencia a világban, hanem inkább tekinthető a koncepcióval egyidőben futó közigazgatási különbíróóság létrehozását megalapozó érvnek. Az ügyféli jogok szempontjából pedig biztosan nem jelent előrelépést a fellebbezés általános és kötetlen jellegéhez képest. A bírósági eljárás merevsége, időbeni elhúzódása, perjogi kötöttségei, költségessége stb. inkább visszatartják az ügyfeleket attól, hogy jogaikat érvényesítsék. Erre egyébként mint megoldandó feladatra, a koncepció is utal.

Jóllehet a közigazgatási perek váltak a közigazgatás döntéseivel szembeni általános jogorvoslati eszközzé, azonban a fellebbezés 2020 márciusáig széles körben történő megőrzésére is figyelemmel (2020 márciusáig a járási hivatalok elsőfokú döntéseivel szemben az Ákr. alapján általánosan lehetőség volt fellebbezésre), valamint a bírósági jogorvoslat nehézkessége (azaz a keresetnek a fellebbezési kérelem formátlanságához képest jóval erőteljesebb, a Kp.-ben meghatározott formai és tartalmi kötöttségei, ehhez kapcsolódóan a jogszerűségi kontrollal összefüggően – a felperestől – elvárt jogi ismeretek magasabb mértéke) miatt a Kp. hatálybalépése nem hozta el a közigazgatási bírósági eljárások számának jelentős növekedését, sőt összességében még csökkent is azok száma (jóllehet a peres eljárások száma kis mértékben nőtt, de ez annak volt elsődlegesen köszönhető, hogy a legtöbb korábbi nemperes eljárás a Kp. hatálybalépésével egyszerűsített pernek, azaz peres eljárásnak minősült) (F. Rozsnyai, 2019, 14–16).

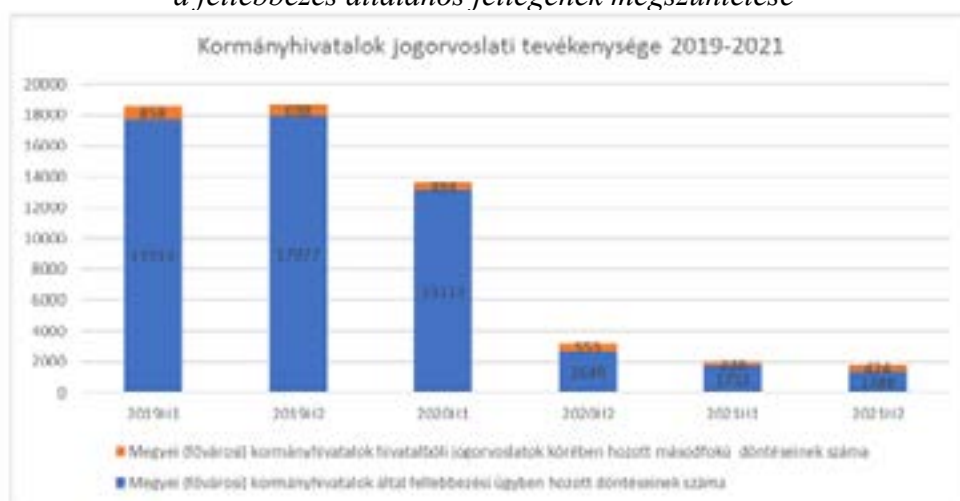
³⁴ Részletes jelentés az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának előkészítéséről (<https://bit.ly/3nerX8v>) 32–33. oldal.

9. ábra. Közigazgatási bírósági eljárások (közigazgatási ügyekben eljáró elsőfokú bíróságokhoz érkezett ügyek) száma, 2014-2019³⁵



Az időszertüszőget kiegyensúlyozni hivatott általános megváltoztatási jogkör pedig súlyos tévedés, mert egyrészt a bíróságnak nem dolga a végrehajtó hatalmi ág helyett dönteni, másfelől nem is ért a közigazgatáshoz mint szakigazgatáshoz. Ilyen általános jelleggel még olyan rendszerekben sincs megváltoztatási jogkör, ahol a közigazgatási bíraskodást a végrehajtó hatalmi ágon belül szervezték meg. Az általános megváltoztatási jogkör bevezetése ellenére is csak szűk körben élt ezzel a lehetőséggel a bírói gyakorlat, amely jól látható a 2019. I. féléves bírósági statisztikán alapuló adatokból is.

10. ábra. A közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslati rendszere változásának hatásai, a fellebbezés általános jellegének megszüntetése

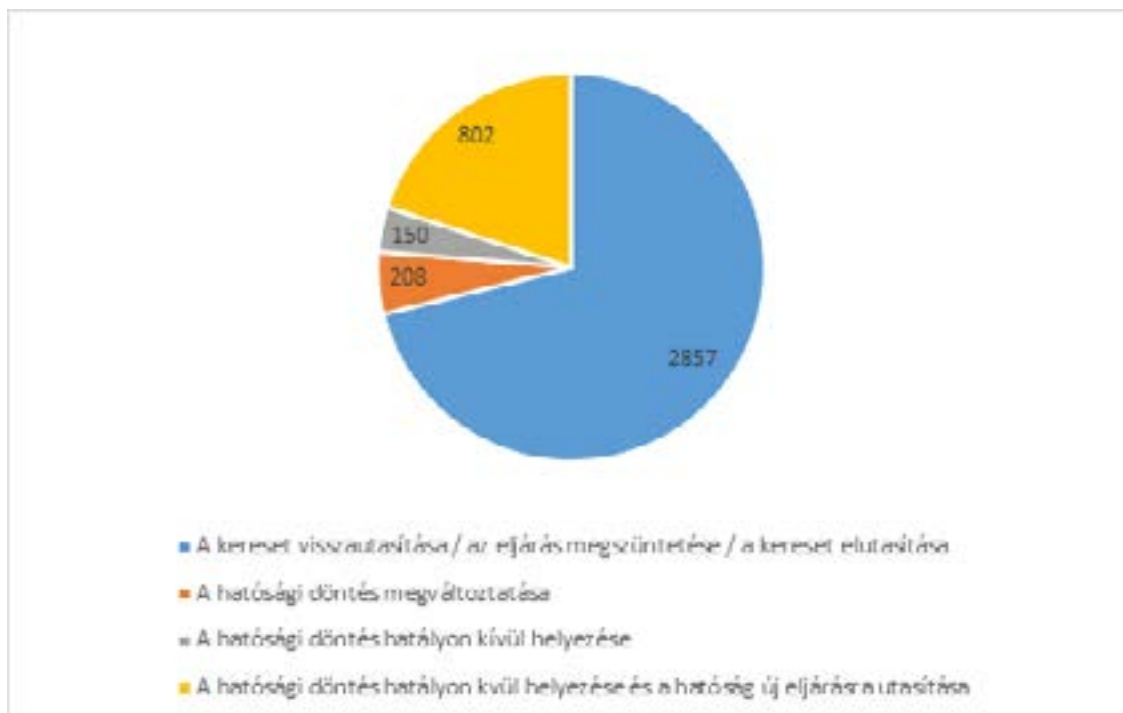


Kiemelendő a fellebbezésnek mint általános szubjektív jogorvoslat kivezetésének a hatása az ügyszámra nézve. Ugyanakkor a hivatalbóli jogorvoslatok mérséklődése meglepő, hiszen a

³⁵ Forrás: Bírósági statisztika (<https://bit.ly/3OQcgIT>).

közigazgatási perekben lehetővé tett pergátló szerepük miatt ennek ellenkezője volt várható (reziliencia kérdés vagy egyszerű kapacitáshiány?).

11. ábra. A közigazgatási és munkaügyi bíróságok elsőfokú döntéseinek megoszlása
2019. I. félévében³⁶



Az ábrából kitűnik, hogy megváltoztatási döntés az összes bírósági ügyet befejező döntés (ügyet lezáró végzés és ítélet) 5,18%-ában született, azaz a súlyuk nem volt jelentős. Jóllehet, a Kp. modelljének bevezetése lényegesen növelte a megváltoztatási döntések számát, hiszen a korábbi, a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény XX. fejezetének szabályai alapján indított, 2018 első félévében lezárt ügyekben a megváltoztatási döntések aránya csak 1,70%-os volt, azonban az új modell bár jelentős, de nem áttörő változást hozott, így még ezen keretek között sem beszélhettünk „bírói kormányzásról”.

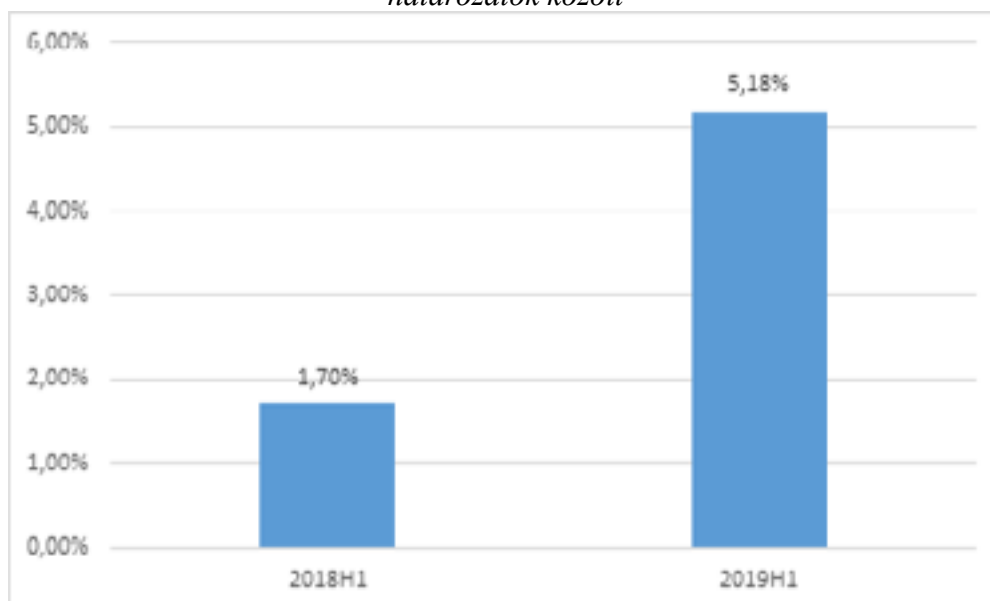
³⁶ Forrás: Bírósági statisztika (<https://bit.ly/3OQcgIT>).

12. ábra. A közigazgatási perek számának változásai³⁷



A tendenciákból az látszik, hogy a fellebbezés általános jellegének megszüntetése nem eredményezte a közigazgatási perek azonos számú növekedését. Ez lehet a két intézmény közti jogalapi, illetve eljárásjogi különbségek miatt, de lehetnek más okai is. Mindenesetre a naturális számok a jogvédelmi szint csökkenését valószínűsítik inkább.

13. ábra. Megváltoztatási döntések aránya az elsőfokú eljárást befejező bírósági határozatok között



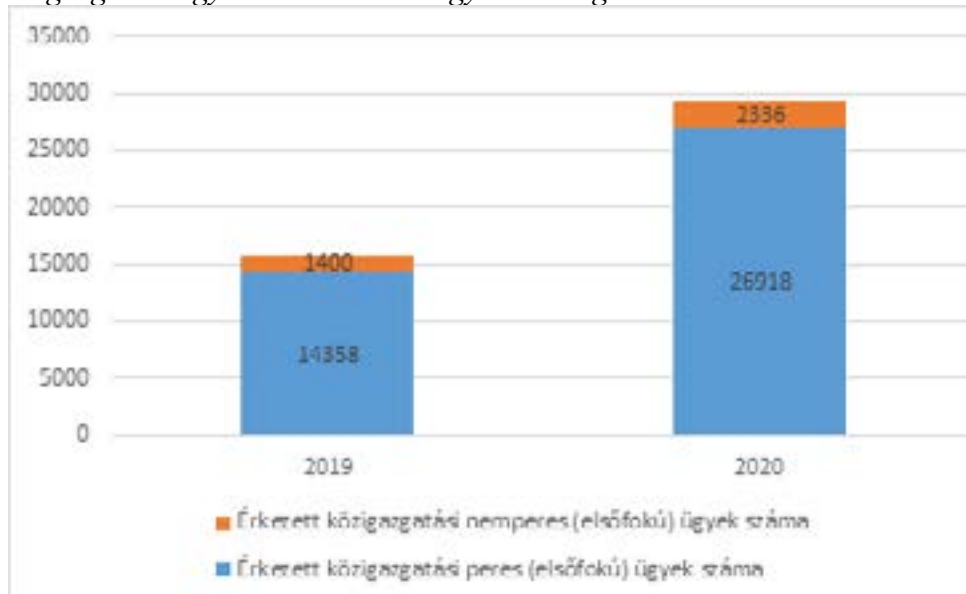
A jogalkotó éppen ezen indokokra hivatkozva szüntette meg 2020 tavaszával az általános megváltoztatási jogkört, s tért vissza elsődlegesen a kasszációs jogkör alkalmazásához. A megváltoztatásra immáron csak külön törvény rendelkezései alapján, valamint egyfajta „szankciós” jelleggel kerülhet sor (ha a hatóság nem vette figyelembe a kasszációt elrendelő bírói döntés útmutatását) (F. Rozsnyai et al., 2021, 312; F. Rozsnyai, 2020, 14).

A problematika ennél persze összetettebb, azonban itt csak az került kiemelésre, hogy a közigazgatási per elsődlegessé tétele megváltoztatási jogkörrel nem az ügyféli jogok érvénye-

³⁷ Forrás: Bírósági statisztika (<https://bit.ly/3OQcgjT>).

sülését szolgálja, hanem a közigazgatási különbírószak létét, ha az megvalósult volna. A közigazgatási per előtérbe helyezése egy másik tendenciát is jelzett: a jogalkotó az ügyféli jogok közigazgatási védelmével – az előbbiekben jelettek szerint – a bírósági jogvédelmet kívánja előnyben részesíteni. Ez nemcsak a fellebbezések visszaszorításával és a közigazgatási per előtérbe helyezésével járt együtt. A közigazgatási per előtérbe helyezése a bírósági statisztikában is jól látható, ugyanis 2020-tól jelentősen megnöttek a bírósági ügyszámok, ahogy a következő ábra is jól mutatja:

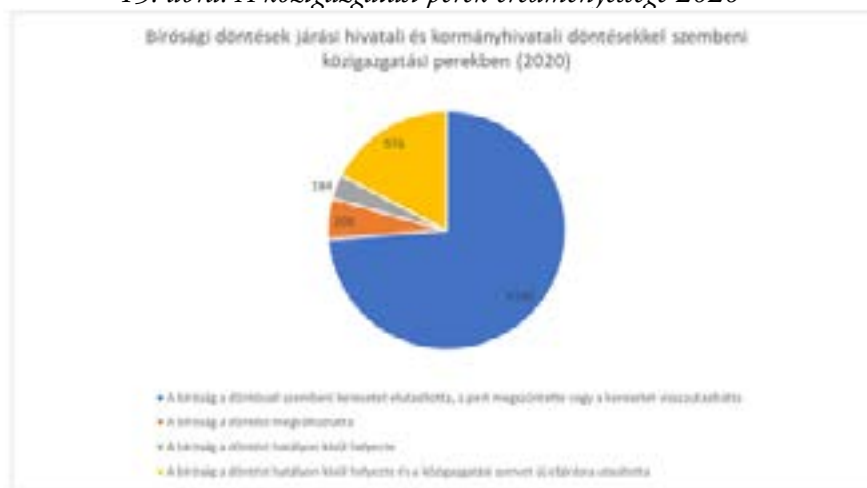
14. ábra. A közigazgatási és munkaügyi bíróságok, valamint a törvényszékek elsőfokú közigazgatási ügyszakban iktatott ügyeinek megoszlása 2019-ben és 2020-ban³⁸



Ezt tovább erősítette a járási hivatali eljárások már említett egyfokúsítása (F. Rozsnyai et al., 2021, 310–312) is. Az egyfokúsítás nyomán újabb jelentős hatásköri átalakításra került sor – 2017-et követően, lényegében három éven belül. Míg 2017-ben a korábbi járási hivatali határozatok száma – az Ákr. által biztosított általános fellebbezésre tekintettel – megnőtt, hiszen számos, korábban a megyei (fővárosi) kormányhivatalok megyei szintű szerveinél ellátott hatáskört a megyeszékhely járási hivatalaira telepítettek, addig 2020 első félévében a járási hivatali eljárások egyfokúsításával ezzel ellenirányú mozgásra került sor. Mivel a járási hivatalok döntéseivel szemben sincs helye főszabály szerint fellebbezésnek, ezért ezeket a jellemzően megyeszékhely szerinti járási hivatalokra telepített feladatokat 2020 márciusától ismételtelen a kormányhivatalok megyei (fővárosi) szervezeti egységei látják el. A fenti hatásköri változások jól tükröződnek a hatósági statisztikában is.

³⁸ Saját szerkesztés. Forrás: Bírósági statisztika (<https://bit.ly/3OQcgjT>).

15. ábra. A közigazgatási perek eredményessége 2020³⁹



5612 esetből a pert indító felperes szempontjából legfeljebb 1468 minősíthető relatív sikeresnek (26,12%).

16. ábra. A közigazgatási perek eredményessége 2021⁴⁰



2020-hoz képest – a Kp. miatt más szerkezetet alkalmazva – 2021-ben a fellebbezés kivezetése miatt közel megduplázódott (9281) ügyszám mellett az eredményesség még több mint 6%-kal tovább csökkent (1864/20,08%).

³⁹ Saját szerkesztés. Forrás: Bíróági statisztika (<https://bit.ly/3OQcgjT>).

⁴⁰ Saját szerkesztés. Forrás: Bíróági statisztika (<https://bit.ly/3OQcgjT>).

4. Következtetések

Az Ákr. megalkotása és alkalmazása szükséges volt, mert a megelőző szabályozás (a Ket.) igen gyorsan változott és áttekinthetatlenné, ezzel együtt nehezen alkalmazhatóvá vált. A változásoknak a korábban alkalmazott eljárási modellekhez képest a közös nevezője az eljárási kódex általános jellegének fenntartása, sőt erősítése volt a rendszeresen felmerülő különös vagy éppen kivett eljárási szabályozási igényekhez képest.

A másik ilyen hagyományos jogalkotói cél volt az eljárás szolgáltató jellegének növelése az ügyféli jogok kiterjesztése és az adminisztratív terhek csökkentése útján. Az Ákr. homályosulását célzó elemzésünk azt állapította meg, hogy az eredeti célkitűzések csak részben valósultak meg és számos új probléma is született.

Az a deklarált törekvés, hogy a jogalkotó kódex jellegű szabályozást adjon, csak részben valósult meg. A hatályos szabályozás ugyanis a hatósági ügyek jelentős részére nem terjed ki, a korábban egységesen tárgyalt (alap, jogorvoslati, végrehajtási) szakaszok külön szabályozásra kerültek, részben a közigazgatási jogon kívülre stb. Ezt tovább erősítették az ún. horizontális eljárási törvények, így a szankciós törvény,⁴¹ valamint az ellenőrzött bejelentésről⁴² szóló rendelkezések, amelyek tovább erodálták az Ákr. általános hatályát (Nagy, 2018, 254–256; F. Rozsnyai et al., 2021, 309–311; Fazekas, 2020, 295).

A jogorvoslati eljárás vonatkozásában kiemelendő, hogy az Ákr. alapvetően elvi-jogi érvekre támaszkodva, a korábbi viszonylag egyszerű, így az átlagembernek is hozzáférhető, gyors fellebbezés helyére a bírói utat teszi a jogorvoslat fő eszközévé, ezzel egy lassabb és költségesebb, szakmailag gyakran bizonytalanabb kimenetelű eljárást preferálva, amely egyben ügyfelek tömegétől zárja el a tényleges jogorvoslat lehetőségét. A hatósági és bírósági statisztika adataiból látható, hogy a bírósági jogorvoslat előtérbe helyezése a jogorvoslatok igénybevételét is szűkítette: a fellebbezések száma értelemszerűen az egyfokúsításokkal nem nőtt, sőt radikálisan csökkent, azonban a közigazgatási bíróságok peres és nemperes eljárásainak száma sem emelkedett. Mindezek mellett a horizontális eljárási törvények, különösen a 2020-ban bevezetett ellenőrzött bejelentés szabályai tovább szűkítették az (ellenérdekű) ügyféli jogok érvényesíthetőségét: hiszen ha nem kerül sor hatósági engedélyezési eljárásra, akkor az ellenérdekű ügyfél jogait nem az olcsóbb, könnyebben hozzáférhető hatósági eljárásban, hanem a drágább, nehezebben hozzáférhető polgári jogi (dologi jogi, jellemzően szomszédjogi) jogvitákban (polgári peres eljárásokban) érvényesítheti.

Elemzésünk természetesen számos más területet is érint, melyekről itt hely hiányában nem esett szó. Ezek eredményei azonban megerősítik azt a hipotézisünket, hogy a hatósági eljárási jogot érintő változásokat nem csupán a társadalmi körülmények, azok változása mint pl. a veszélyhelyzet okozta körülmények motiválják, hanem sok esetben például a hatóságoknál jelentkező munkaerőhiány, a hatóságok leterheltsége, azaz sok esetben a „gombhoz varrják az eljárási kabátot” (Hoffman, 2020, 24–26).

Az általános közigazgatási hatósági eljárási modell érvényesülése ugyanis az összes hatósági ügy tekintetében *de facto* megszűnt, miközben az Ákr. általános hatálya formálisan megőrzésre került. Az Ákr. aktuális alkalmazási problémái nagyrészt ebből erednek.

Mindezekre tekintettel kutatásaink jelenlegi eredményei a következőkben rögzíthetők röviden:

⁴¹ A közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény.

⁴² A veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készségről szóló 2020. évi LVIII. törvény 400. §.

- A kvantitatív és kvalitatív elemzések tekintetében meg kell állapítanunk, hogy az OSAP és OBH statisztikák belső szerkezete még nem tudta teljesen követni a változásokat, ezért felhasználásuk csak korlátozott lehet, vázolt tendenciájukban mégis jelzés értékűek.
- Az Ákr. általános jellegének érvényesülése egyértelműen visszaszorulóban van.
- Ugyancsak csökkenőben/változóban van az ügyfelek jogvédelmi szintje, ezen belül az engedélyek (ellenőrzött bejelentések) esetében még a jogérvényesítés eszközei is kikerülhetnek a közigazgatási jog köréből.
- A közigazgatási reform és a veszélyhelyzeti intézkedések közös eredője felszínre hozott jó néhány diszfunkcionális jelenséget.
- A kutatások folytatódnak, ez csak egy pillanatkép és vitaalap.

Hivatkozások

- Almágy, Gy., & Csuth, S. (2018). *Közigazgatási szervezési alapismeretek*. Dialóg Campus.
- Babbie, E. (2003). *A társadalomtudományi kutatás gyakorlata*. Balassi Kiadó.
- Balázs, I., Gajdushek, Gy., & Koi, Gy. (2021). „Megszüntetve megőrzés”? - A közigazgatási hatósági eljárás újraszabályozása az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényben. *Állam- és Jogtudomány* 62 (1) pp. 3–23, <https://doi.org/10.51783/ajt.2021.1.01>
- Balázs, I., & Hoffman, I. (2020). A közigazgatási jog rezilienciája – koronavírus idején. In Gárdos-Orosz, F., & Lőrincz, V. O. (Szerk.), *Jogi diagnózisok: a COVID–19-világjárvány hatásai a jogrendszerre* (pp. 45–65). L'Harmattan.
- Bouckaert, G., & Halligan, J. (2007). *Managing performance: International comparisons*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203935958>
- F. Rozsnyai, K. (2019). Current Tendencies of Judicial Review as Reflected in the New Hungarian Code of Administrative Court Procedure. *Central European Public Administration Review*, 17(1), 7–24. <https://doi.org/10.17573/cepar.2019.1.01>
- F. Rozsnyai, K. (2020). Ügyféli jogosultságok a hatósági eljárásban – több vagy kevesebb?. *Közjogi Szemle*, 13(2), 11–16.
- F. Rozsnyai, K. & Hoffman, I. (2020). New Hungarian Institutions against Administrative Silence: Friends or Foes of the Parties?. *Studia Iuridica Lublinensia*, 29(1), 109–127. <https://doi.org/10.17951/sil.2020.29.1.109-127>
- F. Rozsnyai, K., Hoffman, I., & Bencsik, A. (2021). Az általános eljárási szabályok: üres kagylóhéjak?. *Jogtudományi Közlöny*, 76(7–8), 309–318.
- Fazekas, M. (Szerk.) (2020). *Közigazgatási jog. Általános rész III*. ELTE Eötvös Kiadó.
- Gajdushek, Gy. (2014). Miben áll, és mérhető-e a kormányzati teljesítmény? *Politikatudományi Szemle*, 23(3), 95–116.
- Gajdushek, Gy. (2008). *Rendnek lenni kellene*. KSZK.
- Hajas, B. (2017). Újragszabályozott hatósági eljárásjog: az általános közigazgatási rendtartás. *Jogtudományi Közlöny*, 72(6), 292–302.
- Hoffman, I. (2020). A közigazgatási reform és az állami beavatkozás eszközeinek módosulása. *Közjogi Szemle*, 13(2), 22–27.
- Kovácsy, Zs., & Orbán, K. (2005). *A jogi szabályozás hatásvizsgálata*. Dialóg Campus.
- Molnár, P., & Varga, F. (2019). Az OECD Jelentések Alkalmazási Lehetőségei az Elektronikus közigazgatási kutatások és fejlesztések során. *KRE-DIT*, 2019/1. <https://bit.ly/3agyPyP>
- Nagy, M. (2018). Dogmatikai alibi megoldások – a közigazgatási szankciós törvényről. *Jogtudományi Közlöny*, 73(5), 252–259.

OECD PUMA. (1997). *A szabályozás hatásvizsgálata*. OECD–MeH–IM.

Redaktor (2019. április 14.). *2018. évi hatósági statisztikák és önkormányzati törzsadattár*. <https://bit.ly/39H89Xw>

Sajó, A. (2008). Az állam működési zavarainak társadalmi újratermelése. *Közgazdasági szemle*, 55(7-8), 690–711.

Jogi források

A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény.

A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény.

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

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény.

A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény.

Az adóhatóság által fogatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvény.

A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény módosításáról szóló 2017. évi XIV. törvény.

A közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény.

Az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény.

Az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvény.

A veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény.

Az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 180/2022. (V. 24.) Korm. rendelet.

T/12233. számú törvényjavaslat az általános közigazgatási rendtartásról.