

A közigazgatási jogérvényesítés egyes szervezeti és működési kérdéseiről Magyarországon 1990-től napjainkig¹

B A L Á Z S I S T V Á N *

Absztrakt: A tanulmány vizsgálatának középpontjában az áll, hogy az elmúlt évtizedek közigazgatási szervezeti változásai milyen hatással voltak a közigazgatási jog érvényesülésére. A centralizációs, koncentrációs és integrációs tendenciák vajon erősítették-e a közigazgatási jogérvényesítés feltételeit és hogyan hatottak a hatósági eljárásra és annak jogvédelmi rendszerére? Fontos szempont annak vizsgálata is, hogy az ügyfelek a változások következtében kedvezőbb helyzetbe kerültek vagy sem?

Kulcsszavak: jogérvényesítés, centralizáció, koncentráció, integráció

1. PROBLEMATIKA ÉS HIPOTÉZISEK

A magyar közigazgatás az elmúlt évtizedekben nagyarányú és reform értékű változáson esett át, mely komplex jellegénél fogva kiterjedt a közigazgatás feladatrendszerére, szervezetére, működésére és személyzetére egyaránt. A változások irányait a poszt-NPM irányzatok közül leginkább a neoweberi² jellemzők határozták meg, mely első sorban a több és erősebb állam ideájában és annak cselekvését megvalósító közigazgatás kiépítésében nyilvánult meg. A kérdés mindeközben az, hogy ezek a törekvések mennyire valósultak meg abból a nézőpontból,

hogy erősödött-e a közigazgatásunk jogérvényesítő képességének feltételrendszere a megváltozott szervezeti és működési keretek közt? Az áttekintés célja elsősorban a közigazgatási jog érvényesítését szolgáló, vagy azzal összefüggő közpolitikai döntések intézményesülésének elemzése, így nem a részletek ismertetésén van a hangsúly csupán ott, ahol egy-egy kérdésnek az egészre kiterjedő jelentősége van. Így pl. a politikai változó struktúra megjelenése a fővárosi és megyei kormányhivatali rendszerben, vagy a közigazgatási bíróságok eredetileg általános megváltoztatási jogköre a közigazgatási perekben, a végrehajtási eljárás szabályozása stb. Szervezeti szempontból elsősorban az államigazgatás integrációjának a kérdésköre emelhető ki, mivel az a központi kormányzati igazgatási szerveknek a 2010-es kormányváltás alkalmával a miniszteriális struktúrát illetően a csúcsmínisztériumi modell felvállalásával kezdődött. Hamarosan követte azonban a területi államigazgatás integrációja, mely az addig önállóan működő ágazati területi államigazgatási szervek külső integrációjával folytatódott a fővárosi-és megyei kormányhivatali struktúra létrehozásával, mely az önálló szakigazgatási szervek felszámolását jelentő belső integrációjával folytatódott és, amit a járási hivatali rendszer kialakítása koronázott meg. Az így ki-

alakult megaszervezetek szervezési és vezetési szempontból is komoly kihívást jelentenek, de a jogérvényesítés szempontjából két további problémát is generáltak. Egyrészt a közigazgatáson belüli általános és rendes szubjektív jogorvoslat, a fellebbezés elbírálására hivatott, a döntéshozótól független szervezet igen szűk körben maradt fenn, de hasonló lett a helyzet a felügyeleti szervek rendszerét illetően is. A jegyzői államigazgatási feladatellátás átvételére létrejött járási hivatali rendszer a fővárosi és megyei kormányhivatali rendszer részét képezi, ami a fellebbezések független elbírálását relativizálja, a felügyelet pedig szervezetek közti viszonyból, azon belüli vezetési viszonyra vált. Ez utóbbi tekintetében pedig nem elhanyagolható az a fontos tény, hogy a területi kormányhivatali vezetésben hangsúlyosabb lett a politikai elem, leképezve a miniszteriális struktúra politikai változó és szakmai állandó megosztottságát. Ebben a helyzetben az államigazgatási fórumrendszer feljebb tolódása logikus lépés lehetett volna, illetve lehetne. Erre szolgálhatott volna az erősebb és szélesebb körű központi hivatali rendszer, az általuk korábban ellátott funkciók jelentős része azonban inkább a területi kormányhivatalokra lett telepítve. A hatósági fórumrendszer tekintetében pedig a miniszteriális szintre telepített konkrét hatósági ügyintézés – tekintettel egyebek között a minisztériumok politikai vezetésére – vitatható szervezeti és feladat-szervezési megoldás. A szervezeti változások egyenes következményei lettek a működési, elsősorban az eljárásjogi reformok. A közigazgatási hatósági eljárási jog újra szabályozása már ezek figyelembevételével történt, amit a közigazgatási perrendtartás koronázott meg. A fellebbezésnek, mint a közigazgatáson belüli általános és rendes jogorvoslati eszköznek a megszüntetése, illetve kivételessé tétele estében az egyik hivatkozási pont éppen az volt, hogy a területi államigazgatásban létrejött integrált fővárosi és megyei kormányhivatali rendszer³ nem teszi lehetővé azt, hogy a fellebbezések tárgyában a döntéshozó hatóságtól független szervhez lehessen fordulni. Mindez pedig felértékelte a közigazgatási hatósági

ügyek jogorvoslati rendszerében a bírósági jogvédelmet mintegy hátszelet adva a közigazgatási különbíróági rendszer kiépítésének és az önálló közigazgatási perrendtartás létrehozásának.⁴ Ez utóbbi esetében viszont számos olyan ellentmondást is fel kellett oldani, mely a közigazgatási hatósági ügyek egyszerű, gyors, hatékony és szakszerű intézését veszélyeztette volna az igazságszolgáltatás hagyományos elvei szerinti működés esetében. Így a gyorsaságnak ellentmond a kontradiktórius eljárások határidő nélküli és a közigazgatási hatósági ügyek közigazgatáson belüli intézését bőven meghaladó időigénye. Az egyszerűség követelménye pedig a keresetlevél kellékei hagyományos tartalmi és formai elemeit kérdőjelezte meg az alapjaiban jóval kötetlenebb fellebbezéshez képest, miközben a jogszerűségi alapok és a kereseti kötöttség szükségképpen megmaradó elemek lehettek. A hatékonyság több összetevőjén keresztül határozható meg, de ebből kiemelhető a hatósági ügyekben az ügyek teljeskörű és mielőbbi, szakszerű és jogszerű intézésével a megszerezni kívánt jog, vagy érvényesítendő kötelezettség érdekében megfelelő jogviszony létrehozása, alakítása, vagy megszüntetése. Ebből a szempontból komoly, a hatalommegosztás alkotmányos elvét is érintő aggályra adott okot, hogy a közigazgatási perekben eljáró bíróság főszabályként megváltoztatási jogkört kapott a felülvizsgált közigazgatási határozatok kapcsán. Ez a szabály és elvi módszer azonban azóta alapvető tartalmi módosításra került. Végül, de a közigazgatási jogérvényesítés szempontjából korántsem utolsó sorban egyszerre szervezeti és működési kérdés a végrehajtási eljárás közigazgatási jogi szabályozása helyett, főszabályként a bírósági végrehajtás szabályainak alkalmazása. Ennek egyenes következménye lett a bírósági végrehajtók szerepének további erősödése, amit árnyal azonban a foganatosításra az állami adóhatóság generális felhatalmazása. Igaz, erre az esetre pedig egyáltalán nem az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényt (a továbbiakban: Ákr.), hanem az adóvégrehajtás szabályait kell alkalmazni.⁵

* Tanszékvezető egyetemi tanár, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék; tudományos főmunkatárs (TK JTI).

2. A KÖZIGAZGATÁST ÉRINTŐ FŐBB VÁLTOZÁSOK JELLEMZŐI A RENDSZERVÁLTÁSTÓL A 2010- ES KORMÁNYVÁLTÁSIG

Ahogy az már a problematikát bemutató bevezetőben említésre került, a 2010-es kormányváltást követően a magyar közigazgatás szervezeti átalakulását az integráció, a koncentráció és a centralizáció határozta meg.⁶ Ez főképpen a Kormány által irányított államigazgatást érintette, ideértve az egyes rendvédelmi szerveket is, de a helyi önkormányzati rendszer 2011-es újra szabályozásában is tetten érhető, leginkább a közös önkormányzati hivatali rendszer intézményében. A részletesebb elemzést megelőzően előre bocsátandó, hogy felfogásunk szerint önmagában egyetlen nagy közigazgatásszervezési elv alkalmazása sem minősíthető pozitívnak, vagy negatívnak, haladónak, vagy visszahúzósnak. A közigazgatástörténeti tapasztalatok alapján ezek mindig egy adott korszak konkrét körülményei mentén dinamikusan érvényesülnek és nem egyirányú, visszafordíthatatlan folyamatok.

Megítélésük ezért mindig attól függ, hogy a reformokat kiváltó társadalmi és gazdasági szükségleteknek mikor és melyik alkalmazása jelenti a leghatékonyabb és célszerűbb megoldását úgy, hogy közben a hatalommegosztásra épülő demokratikus állami működés és a jogállamiság értékei se sérüljenek, hanem inkább tökéletesedjenek. Mindeközben azt is figyelembe kell venni a releváns közpolitikai döntések kialakításánál, hogy a reformokat megelőző időkben milyen megoldások alakultak ki egy-egy országban, de arra is tekintettel kell lenni, hogy a globalizált világ adta nemzetközi környezetben mit lehet, illetve mit szükséges tenni. Ennek alapján, ha azt tételezzük, hogy 2010-et követően a szervezeti integráció, a koncentráció és a centralizáció a jellemző szervezeti oldalról, akkor nyilván ezt a megelőző állapotokhoz képest lehet csak értelmezni a magyar közigazgatásban, míg a nemzetközi összehasonlításban azt lehet vizsgálni, hogy hasonló tendenciák mennyire jellemzőek

más országok példájában.⁷ Ez utóbbi nem valami-féle megfelelési kényszert jelent, de alkalmazkodást biztos.

A vázolt számbavételi dimenziók keretein belül a következő kérdés annak tisztázása, hogy vajon lehet-e az elmúlt bő évtized szervezeti változásait úgy vizsgálni és értékelni, hogy csupán az azt közvetlenül megelőző állapotokhoz viszonyítjuk, vagy bővebb kontextust szükséges alkalmaznunk? Meglátásunk szerint bizonyára lehet, de a reális értékeléshez nem szabad csak itt leragadni, hanem legalább a rendszerváltás időszakáig vissza kell pillantani.

Ez annál is inkább szükséges, mert sok mindent a jelen állapotainkból is oda lehet visszavezetni, mint eredőre és a problémák megoldásának a kulcsa is gyakran oda lehet rejtve.

A rendszerváltás a közigazgatás szempontjából is sok spontán elemet feltételezett, a bizonytalan politikai helyzet közepette nehéz volt igazán viszonyítási alapot találni, hogy honnan és milyen irányba változzon talán egy kivétellel, ez az európai intézményekhez történő integráció. Ennek első eleme az Európa Tanácsot jelentette, az európai gazdasági integráció akkor még távoli célként lebegett előttünk. Míg az Európa Tanács az európai demokratikus értékek őrzőjeként és fejlesztőjeként a modern polgári közigazgatás egyik pilléréként működő alrendszere, a helyi önkormányzatok tekintetében akkor már nemzetközi konvenciót alkotott, addig az Európai Közösségek aktivitása a közigazgatásra szinte semmilyen kihatással nem volt.

Mindezekre tekintettel a magyar közigazgatás rendszerváltó átalakítása szempontjából meghatározó az Európa Tanács infrastrukturális támogatása és az általa 1985-ben elfogadott Helyi Önkormányzatok Európai Chartája⁸ volt. Mindez azonban azt is jelentette, hogy az európai igazadási készségünknek nem az egész közigazgatásra kiterjedten találtunk támpontot, hanem csak egy alrendszerére, mely nagyon fontos volt a demokratikus jogállam kialakításában, de nem pótolhatta az egész közigazgatásunkra kiterjedő globális szemléletet.

A közigazgatási rendszerváltásunk ezért 1990-ben elsősorban a helyi önkormányzati rendszer kiépí-

tésében nyilvánult meg, míg a közigazgatás más alrendszerei tekintetében, így az államigazgatás és a rendészeti közigazgatás csak később, kevésbé tudatos és koordinált módon került megújításra úgy, hogy annak a mozgásterét sok esetben meghatározta az alkotmányba és kétharmados törvényekbe bebetonozott helyi önkormányzati rendszer.

Az európai összehasonlításban is igen haladó, széles felelősségkörű és nagy autonómiával rendelkező helyi önkormányzati rendszerünk⁹ nagy vívmánya volt a demokratikus átalakulásnak és egyben védelmezőjévé is vált, stabilitását pedig a hazai politikai viszonyaink közt az adta, hogy a megváltoztatásához szükséges kétharmados parlamenti többséghez szükséges politikai konszenzus csak ritkán volt elérhető, illetve biztosítható. Ez a sajátosság azonban nem csak pozitív hatásokkal járt. A helyi önkormányzat-központúság másodlagossá tette az államigazgatási alrendszer átfogó reformját, miközben az államigazgatás végrehajtó típusú feladatait nagyrészt a települési önkormányzatok jegyzői látták el anélkül, hogy a helyi önkormányzatok működésére a központi államigazgatási szerveknek érdemi befolyása lett volna. A rendszerváltást megelőző tanácsrendszerű közigazgatás integrált (az államigazgatási és önkormányzati elemeket együtt kezelő) szervezete¹⁰ a rendszerváltás következményeként kettévált helyi önkormányzati és államigazgatási szervekre úgy, hogy települési szinten és illetékességgel csak az önkormányzati szervek működtek, míg az államigazgatás területi (megyei-fővárosi) szintre szorult vissza és egyben kárpótolta magát.

A tanácsrendszer közigazgatásában ugyanis a megyei szint volt a meghatározó, különösen a forráselosztás tekintetében, a körzeti jellegű közszolgáltató intézmények fenntartásában, de a felügyeleti ellenőrzéseken keresztül, az ágazati irányításban is. A hatósági ügyek intézésében általános másodfokú szervek voltak a megyei szakigazgatási szervek, és – a megyei VB titkár személyéhez kötött felülvizsgálati kérelmek tekintetében – harmadfokon is itt történt az ügyintézés. A mai fogalmaink szerinti államigazgatás, mint szakigazgatás meghatározó szintje ezért a megye volt a maga szakigazgatási szervi rendszerével, melynek általános és integrált szervezeti

keretet adott a megyei (fővárosi) tanácsai szervezet (tanácstestület, végrehajtó bizottság, szakigazgatási szervek, szakigazgatási intézmények, tanácsai fenntartású intézmények stb.). A rendszerváltás leegyszerűsítve azt eredményezte, hogy a korábbi települési szintű tanácsokból lettek a települési önkormányzatok, melyek szervezetén belül a korábbi VB titkári feladatokat a jegyzők látták el azzal, hogy a hatósági ügyekből meghatározóan államigazgatási hatósági ügyek lettek, melyeket saját hatáskörben, de szervezeti önállóság nélkül látták el a felettes államigazgatási szervek (tehát nem az őket alkalmazó önkormányzat) irányítása alatt. Megyei szinten a korábbi integrált szervezet szétesett, a testületből lett a demokratikus választásokkal létrehozott megyei közgyűlés, a VB titkárból itt is jegyző (főjegyző) lett, de minimális államigazgatási hatósági feladattal. A korábbi szakigazgatási szervezet viszont, kitörve az integrált tanácsai keretek közül, önállósult és a központi államigazgatási szervek irányítása alatt álló dekoncentrált szervezeti rendszerré vált. A megyei önkormányzatoknál maradtak azonban a korábban is megyei tanácsai fenntartású közszolgáltató intézmények, ezért is minősítették sokan a megyét gyenge, intézményfenntartó önkormányzatnak, mivel a forráselosztó és államigazgatási szerepkörének elvesztése miatt, ez volt a legjellemzőbb rá.

Témánk szempontjából tehát a rendszerváltás egy új, dezintegrált területi közigazgatást eredményezett, melyben a korábbi települési szintű tanácsokból lettek a települési önkormányzatok, melyek száma viszont a községi közös tanácsok megszüntetése és a „minden település egy önálló önkormányzat” elv érvényesülése miatt lényegesen megnövekedett. Megyei szinten szintén kettévált a korábbi szervezet, de nem kettő, csak kétféle lett belőle, egyrészt a megyei önkormányzatok, másrészt az egykori szakigazgatási szervekből mind önálló, a központi irányító államigazgatási szervének alárendelt dekoncentrált területi államigazgatási szerv lett.¹¹

Ez praktikusán azt jelentette, hogy ha pl. egy átlagos nagyságú megyei tanácsnak 11 szakigazgatási szerve volt,¹² akkor a rendszerváltást követően 11 önálló területi államigazgatási szerv lett belőlük.

A valóságban azonban ez a szám gyorsan növekedett, mert olyan ágazatilag integrált szakigazgatási szervekből, mint pl. az építés, közlekedés és vízügy, mindjárt három lett, mivel az ágazati irányító szerveik is különböztek.

Ennek az lett a következménye, hogy míg a helyi tanácsai rendszerben a rendszerváltás előtt összesen 37149-en dolgoztak, az újonnan létrejött helyi önkormányzati rendszerben 1993-ra már 48389-en. Igaz, hogy a tanácsok számának (1579) közel duplájára nőtt a helyi önkormányzatok száma (3149).

A tanácsrendszer szakigazgatási szerveiből önálló területi államigazgatási szervek létszáma pedig ezen felül további 19927 főt tett ki. A helyi-területi közigazgatásban tehát 31167 fő többletlétszámot eredményezett a közigazgatás átalakulása, miközben a korábbi tanácsai feladatok 13%-a megszűnt.¹³

Mindeközben a szakigazgatási szerveket korábban legalább részben irányító és koordináló végrehajtó bizottságok helyébe semmilyen új szerv nem lépett, így a területi államigazgatás nem csupán gyorsan növekedett számában, hanem ezen a szinten megszűnt a koordinálása és ellenőrzése, mivel csak a központi ágazati irányítási szervétől függött.

A rendszerváltás eredményeként létrejött köztársasági megbízotti rendszer ugyanis regionális (több megyére kiterjedő) illetékességgel csupán a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését látta el, és megyei kirendeltségei csupán néhány általános igazgatási feladat- és hatáskörrel rendelkeztek, de az ágazati területi államigazgatási szervekre – néhány kivétellel – ezek nem terjedtek ki. Bár a széteső területi államigazgatás problémáival, valamint az egyensúlytalan közigazgatási rendszerváltás hátrányaival viszonylag korán szembesültek az egymást váltó kormányok, de átfogó reformprogramot csak 1996-ban tudtak készíteni,¹⁴ mely részeként betervezett területi államigazgatási re-integráció a maga teljességében csak másfél évtizeddel később tudott megvalósulni a ma is működő fővárosi és megyei kormányhivatali rendszeren keresztül.

Ugyancsak hasonló a helyzet az államigazgatási hatósági ügyek települési önkormányzati jegyzők általi ellátásával, mely felszámolására a 2013-ban létrejövő járási (kerületi) hivatali rendszerig kel-

lett várni, de amely a mai napig sem valósult meg teljes körűen.

A szétaprózott települési önkormányzati rendszer integrálása, a területi államigazgatás re-integrálása, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeleti rendszerének tökéletesítése, a jegyzőket túlterhelő államigazgatási feladatok átszervezése más szervezeti keretek közé, a 2010-es kormányváltásig regnáló minden kormány programjában, vagy reformdöntéseiben szerepelt, de kellő politikai akarat és erő, átfogó koncepció, vagy a szükséges parlamenti többség hiányában ez nem tudott megvalósulni.

Úgy gondoljuk, hogy ezek előre bocsátása nélkül nem lehet magyarázni és értékelni a napjainkra kialakult rendszert sem. A 2010-es kormányváltást megelőző választási programban, sőt az ezt követő kormányprogramban sem szerepeltek ezek a célkitűzések, ennek ellenére már legtöbbször megvalósult addigra, amire az egészzet egy globális programba ágyazó Magyar programok¹⁵ megjelentek. Mindez pedig azt igazolja, hogy a közpolitikai gondolkodásban e megoldandó közigazgatás-fejlesztési célkitűzések pártoktól függetlenül is jelen voltak még akkor is, ha azokat mindenki másképp csinálta volna.

A közigazgatás végrehajtási szintjét jelentő helyi közigazgatási (területi és települési) szint szervezeti problémáihoz képest a központi közigazgatás lényegesen kevesebb problémát jelentett. Túl azon, hogy a Kormány szervezetére és működésre egy ún. félkancellári modell került bevezetésre, a minisztériumi struktúrában pedig elválasztásra került a politikai változó és a szakmai állandó elem, az igazán nagy kérdés az volt, hogy milyen legyen a működését segítő szervezeti rendszer, a kormányzati munka adminisztratív háttere és a szükséges politikai koordináció egy szervezetben, vagy külön kerüljön megszervezésre? Ennek érdekében az elmúlt három évtizedben szinte minden, a fejlett polgári demokráciákban alkalmazott modell kipróbálásra került, míg elértünk a jelenlegi megoldáshoz, mely a leginkább tagolt struktúrát jelenti. A közigazgatási jogérvényesítés szempontjából ez is meghatározó kérdés, mert nem mindegy, hogy például a közigazgatás fejlesztésének és működtetésének a felelőssége milyen szervtípushoz kerül, hol születnek a döntések és mi a fel-

ügyeleti, valamint a törvényességi felügyelet központja, ki működteti a területi közigazgatás egyes elemeinek irányító és felügyeleti mechanizmusát. A központi közigazgatás másik nagy területe a nem minisztériumi formában működő központi szervek rendszere volt, mely nem csupán a kormányzás második szintje, de ide tartoznak a kormány irányításától relatíve független autonóm államigazgatási szervek is.

A jogérvényesítés szempontjából pedig ezeknek a szervezeteknek ott van jelentősége, hogy a hatósági munka ágazati irányítását, a felügyeleti tevékenységet, valamint a jogorvoslati rendszerben a másodfokot jelentő ügyek intézését ellátva tehermentesíti a minisztériumokat ezektől, melyekben a politikai – változó – elem hangsúlyosabban jelenik meg.

Habár a szervezeti és működési keretek viszonylag hamar, az EU integráció időszakára stabilizálódtak, ám a vonatkozó közpolitikának azon eleme nem, hogy a feladatmegosztás az irányító és felügyelő minisztériumokkal hogyan alakuljon.

Az autonóm államigazgatási szervek megjelenése és működésük kiterjesztése pedig még a legitim politikai ráhatástól is függetlenebb, a szakmai és jogi kérdésekre koncentráló hatósági ügyintézészt szolgálta, főként nemzetközi, így OECD és EU-s befolyás érvényesüléseként.

Ami a közigazgatás működését illeti, a jogérvényesítés szempontjából a közigazgatási hatósági eljárás szabályozása a meghatározó. Ebből a szempontból a vázolt szervezeti kérdésektől eltérő módon volt mire építeni, hiszen már 1957-től¹⁶ volt egy általános modellt alkalmazó törvényünk (Et.), mely esetében az általánosság azt jelentette, hogy főszabályként minden hatósági ügyben és az eljárás minden szakaszára ugyanazt a kódexet kellett alkalmazni. Bár a törvény 1981-ben¹⁷ egy komoly módosításon esett át (ekkor lett a neve Áe.), de a rendszerváltást jó állapotban élte meg és csupán minimális – főként a helyi önkormányzati rendszer létrehozásához kötődő – változásokat kellett átvezetni rajta.

Legnagyobb változás magát a jogorvoslati rendszert érintette, mert a korábban kivételes bírósági felülvizsgálatot az Alkotmánybíróság 32/1990. (XII.23.) AB határozat alapján a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiter-

jesztéséről szóló 1991. évi XXVI. törvény általánossá tette. Hozzá kell azonban tenni, hogy ettől még az általános és rendes szubjektív jogvédelmi eszköz a közigazgatáson belüli fellebbezés maradt, melyet a bírói út igénybevételéhez előbb ki kellett meríteni.

A különböző kormányok egymást követő közigazgatási reformtörekvései egészen 2002-ig nem is helyezték előtérbe e rendszer megváltoztatását annak ellenére sem, hogy a kivett és privilegiált eljárások egyre bővülő köre megkérdőjelezte a kódex általános jellegét és érvényesíthetőségét. Végül komoly szakmai és közpolitikai viták eredményeként került sor az újra szabályozásra a 2004. évi CXL. törvénnyel, mely „a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól” címet viselte (e törvény a továbbiakban: Ket.). Ez híven tükrözte azt a közpolitikai célt, ami az akkor már visszaszorulóban lévő „új közmenedzsment (NPM)” irányvonalnak megfelelően a szolgáltató állam jegyében a hatósági eljárásban is ezt a jelleget kívánta hangsúlyozni a közhatalmi helyett. Ugyanakkor a kódex általános jellege nem változott, hanem a korábbi szabályozáshoz képest sokkal részletesebbé vált éppen annak érdekében, hogy ágazati szabályozásokkal ne lehessen nagyon eltérni tőle. A kor követelményeihez történő alkalmazkodás jegyében belekerültek e törvénybe az elektronikus ügyintézés szabályai is, minek következtében a korábbi szabályozásokhoz képest nagy terjedeleműre sikeredett.

A probléma még sem igazán ez volt vele, hanem, hogy a hatálybalépésétől a fennállásáig terjedő másfél évtized alatt – szemben a megelőző Áe.-szabályozás 48 évével – folyamatosan változtatásokra került és két átfogó módosításon is átesett 2008-2009-ben, ami az újra szabályozás egyik fő indokává vált.¹⁸

Persze önmagában ez nem sok mindent mond, de ha tartalmilag nézzük, akkor ezek arról szólnak, hogy a Ket. általános jellege egyre több ágazatban, illetve ügyfajtában megkérdőjeleződött és növekedtek a különös szabályozások.

Figyelemre méltó azonosság tehát, hogy a Ket.-tel kapcsolatos problémák hasonlóak voltak, mint az általa felváltott Áe. esetében. Ennek két oka lehetett, így mindenekelőtt az ún. általános eljárási modell érvényesíthetőségének kétségbe vonása az

egyre differenciáltabb ügyfajták esetében, mint objektív kérdés. A másik egy ezzel összefüggő probléma: az ágazati érdekek dominanciája, mint szubjektív adottság. Ez utóbbit alapjaiban megváltoztatta a 2010-es kormányváltás.

A közigazgatási jog érvényesítésének szervezeti és működési feltételei tehát a rendszerváltást követő két évtizedben több haladónak minősíthető reformkísérlet ellenére sem javultak számottevően, melynek számos összetevője volt. Ezek közül a gyenge kormányzati kapacitás és az államot, valamint annak cselekvését megvalósító közigazgatást támadó neoliberális indíttatású „új közmenedzsmen” késői, de annál radikálisabb hazai alkalmazása biztosan közéjük tartozott.

3. A 2010-ES KORMÁNYVÁLTÁST KÖVETŐ IDŐSZAK FŐBB VÁLTOZÁSAIRÓL¹⁹

Az előzőekben alkalmazott módszernek megfelelően, a 2010-es kormányváltást követő közigazgatási szervezeti és működési átalakulások áttekintése is makroszinten folytatódik.

Míg azonban az ezt megelőző korszakban a közpolitikai döntéseket alapvetően a neoliberális felfogást tükröző „új közmenedzsmen” jegyében a versenyszféra módszereinek közigazgatási alkalmazása határozta meg az „államtalanítás” fő irányát követve, ez 2010-től változni látszott.

Ennek elméleti alapjait megalapozó munka a „neoweberi államot és közigazgatást” vizionálta,²⁰ mely erősebb államot és közhatalmi jogkörökkel élő közigazgatást jelentett.

Ennek nyomai a kormányprogramban is tettenérhetők, de igazán a Magyar programokban manifestálódott. Ugyanakkor az „új közmenedzsmen” bukása után megjelenő különböző „poszt-NPM” közös jellemzője az is, hogy bennük valamilyen formában tovább él a versenyszféra menedzsmen szemlélete is. Ezt a kettősséget jól tükrözi a Magyar programokat felváltó 2014-2020 közti Közigazgatás- és Közszolgáltatási fejlesztési stratégia²¹ és az annak nyomán kialakult intézményrendszer. A nagy, integrált makroszervezetek

létrehozása, a közös szolgáltató és funkcionális szervezetek kialakítása biztosan idesorolható. Ezek jegyében, mint egyfajta paradigmaváltásként lehet a szervezeti és működési változásokat is értékelni.

A központi közigazgatást illetően az előző pontban tárgyalt kormányzati segédszervek tekintetében a különböző modellek kipróbálását követően úgy tűnt, hogy radikális lépésként 2010-ben szakítás történik a miniszterelnöki hivatali modellel és az addigi feladatait egy minisztérium, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium látja el. Ez a kísérlet azonban nem vált be és egy ideig az körvonalazódott, hogy visszatérés történik a politikai és adminisztratív funkciót egy szervezetbe integráló modellhez a Miniszterelnökség létrehozásával. A Miniszterelnöki Kormányiroda és a Miniszterelnöki Kabinetiroda létrejötté azonban mára már nagyban árnyalja ezt a képet. Bár a 2010-es kormányváltás óta a kormánykoalíció a nagy integrált, vagy csúcsminisztériumi modellt alkalmazva viszonylag kevés minisztériummal kormányoz, de ezek ágazati irányító szerepét az előzőekben említett kormányzati segédszervek erősen korlátozzák, a végrehajtási szint tekintetében pedig a már említett és később tárgyalandó fővárosi és megyei kormányhivatali rendszer jelent erős szervezeti fékeket a mai napig. Igaz, ennek nem részei a rendvédelmi szervek, mint ahogy a pénzügyi igazgatási és a kincstári struktúra sem. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal irányítása és vezetése azonban összeolvadt a miniszterialis szinttel, miközben szervezetére, működésére és személyzetére sui generis szabályok, illetve jogállás vonatkoznak.²² Ez nem lebecslendő tényező a közigazgatási jogérvényesítés szempontjából egy olyan szervezet esetében, mely létszámában hasonló, mint az integrált területi kormányhivatali rendszer, az általa intézett hatósági ügyek száma pedig már az Ákr. hatálybalépésének évében is meghaladta azokét.²³

A központi közigazgatási szervekre vonatkozó jogi szabályozás a 2010-es kormányváltást követően komoly változáson esett át, mely a Ksztv.-vel²⁴ kezdődött és a Kit.-nél tart napjainkban, nagy lépést téve ezzel, a korábban elhanyagolt terület részletes és többé-kevésbé áttekinthető törvényi szintű szabályozásával. A pozitív szabályozá-

si elemek közé tartozik a Kormány működésének részletes szabályozása, a politikai változó elem és a szakmai elemek elválasztása, a nem minisztériumi formában működő központi közigazgatási szervek szabályozása. Ugyanakkor a törvény nagyobb része a kormányzati szolgálati jogviszony szabályozásával foglalkozik, ami nagyon fontos, de tanulmányunknak nem része. A szervezeti és működési oldalról azonban néhány figyelemre méltó szabályozására a hipotézisben foglalt integráció, koncentráció és centralizáció szempontjából érdemes külön is kitérni.

Így mindjárt a törvény elején szerepel (4. §) az egyes tisztségviselők tevékenységének irányítása és annak tartalma, ami önmagában jól kiegészíti a Ksztv. amúgy vázlatos szabályozását. Viszont a következő, 5. §-ban a miniszterelnök feladatköre tekintetében és a 6. §-ban szabályozott közvetlen miniszterelnöki irányítás intézményével egy olyan új intézményre lelünk, mely a miniszterelnök számára operatív beavatkozást enged a kormányzati tisztviselők tevékenységébe.

Nagyon érdekes és első látásra a szervezeti integrációt és a feladat koncentrációt nagymértékben növelő – a Kit.-ben eredetileg nem szerepelt, csak 2019-ben beemelt – intézmény a közös hivatali szervezet (33/A. §). A normaszövegből ugyanis úgy tűnik, mintha ez az amúgy is integrált csúcsminisztériumi modell továbbfejlesztését jelentené, ám az indokolásból megtudhatjuk, hogy ez az egyes funkcionális feladatokra vonatkozik csupán. Ez pedig nem újdonság, hiszen a gépjárműpark és a műszaki szolgáltató feladatok közös üzemeltetésére és ellátására ilyenek különböző elnevezéssel és jogállással már évtizedek óta működnek. Ennek törvényi szintű beiktatása a kormányzati igazgatási szervek rendszerébe inkább előnyösnek tűnik, de igazán jogi garanciák nincsenek, hogy később más jellegű feladatok ellátására is kiterjedhessen a Kormány rendeletének függvényében. A normaszöveg szerint ez ugyan csak egy lehetőség, de nehéz elképzelni azt, hogy a kormányrendeletben kijelölt szervek vezetői úgy döntenének, hogy mégsem állapodnak meg.

A működési koncentrációra példa a törvénnyel létrehozott központi hivatal esetében (37. §) az az elméletet meghazudtoló jogi szabályozás, mely összemosza a szervek közti viszonyt kifejező irá-

nyítás és a szerven belüli vezetés fogalmát. Ez ugyanis rögzíti, hogy „a központi hivatalt létrehozó törvény erre irányuló rendelkezése alapján a központi hivatal vezetőjének feladat- és hatáskörét a központi hivatalt irányító miniszter irányítása alá tartozó, a Kormány eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott rendeletében kijelölt államtitkár gyakorolja.”

A 2010 óta tartó legnagyobb közigazgatási integráció a fővárosi és megyei kormányhivatali rendszer kialakításában és folyamatos fejlesztésében nyilvánul meg.²⁵ Azt a korábbiakban láthattuk, hogyan esett szét a területi közigazgatás a rendszerváltást követően és az államigazgatás reintegrációjára milyen reális szükségletek mutatkoztak az egyes kormányok programjaiban. Az így kidolgozott modellek mindegyike az integráció alapján állt, de nagy különbségek abban voltak kimutathatók, hogy az a szervezeti, vagy a működési integrációt helyezte előtérbe. A működési integráció a kormány területi képviselőjének erős koordinációs és ellenőrzési jogkört adott volna, de a szervezeti és hatásköri önállóságát az ágazati területi államigazgatási szervek megtartották volna. A szervezeti integráció alapjaiban a tanácsrendszer egységes szakigazgatási rendszeréhez hasonlóan közös szervezeti kereteket biztosított volna, de a hatásköri önállóság megtartásával az érdemi közigazgatási ügyek intézésében. Mindez azonban már testületi kontroll nélkül, hiszen szervezetileg is elkülönült egymástól a területi önkormányzat (megyei) és a területi államigazgatás.²⁶

A 2010-ben kidolgozott, majd folyamatosan továbbfejlesztett integrált modell koncepciója is ennek az alapjaira épült.²⁷

A Kit.-ben a Kormányhivatalokról szóló V. fejezet intézményesíti a szervi és szakmai irányítás elválasztását a Miniszterelnökséget vezető miniszter és a szakminiszterek közt, ami pozitív elem, de csak lehetőségként szerepel, kormányrendeletre bízva annak végrehajtását.

A területi szakigazgatás kettős irányítása így a területi kormányhivatal, mint egységes szervezeti keret szervi irányítása és a szakigazgatási tevékenység ágazati irányításában nyilvánult meg. Az először 1995-ben hozott ilyen irányú kormánydöntés²⁸ megvalósulását akadályozó tényezők közt fontos szerepet játszott az a tény, hogy a rendszer-

váltástól eltelt alig fél évtized alatt a tanácsrend-szerhez képest többszörösére növekedett a visz-szaintegrálandó területi államigazgatási szervek száma és létszáma. Ennek eredményeként az 1996-ban felállított fővárosi és megyei közigazgatási hi-vatalok, mint befogadó szervezetek többezres lét-számú gigahivatalokká váltak volna egyszemélyi és köztisztviselői vezetés mellett. Ennek elkerülése érdekében előbb felül kellett vizsgálni a területi ál-lamigazgatási szervek feladat- és szervezeti rend-szerét és radikális csökkentést kellett volna elérni, hogy legalább a tanácsrendszeri szintre álljon visz-sza. Ez azonban jórészt a tárcák ellenállása miatt meghiúsult, ezért nem véletlen, hogy csupán né-hány kislétszámú területi államigazgatási szerv in-tegrálódott, míg a többiek vagy csak az ellenőrzési és koordinációs jogkör alá tartoztak, mint működé-si integráció, vagy még úgy sem, mint pl. az adó és pénzügyi igazgatás, vagy a rendészeti szervek ese-tében. Az egészhet lazán összefogó fórumok megyei és fővárosi szinten az államigazgatási kollégiumok lettek, melyek azonban csak távoli rokonságot mu-tatnak az egykori végrehajtó bizottságokkal. Ez a köztes állapot állt fenn 2010-ig, amikor is a fővárosi és megyei kormányhivatalok létrehozásával ismét a szervezeti integráció valósult meg.

Ezt nevezték később az integráció első, úgyneve-zett külső integrációs szakaszának, mely alatt azt kellett érteni, hogy a korábban önálló szervezet-tel, személyzettel, költségvetéssel, feladat- és ha-táskörrel rendelkező szervek többsége beépült a kormányhivatalokba szakigazgatási szervként, de megtartották hatásköri önállóságukat. Ez ebből a szempontból az eredeti 1995-ös koncepció szerin-ti modell volt, de a hivatal ún. “változó politikai elem”²⁹ (aki az első ciklusban országgyűlési képvi-selő is lehetett) általi vezetése már egy egészen új intézmény a ma is működő rendszerben.

Ugyanez mondható el a 2013-as úgynevezett belső integrációról is, mely a járási hivatali rendszer lét-rejöttét követően megszüntette a szakigazgatási szervek hatásköri önállóságát és minden hatáskör a kormányhivatal egyszemélyi vezetőjére, a kor-mánymegbízottra szállt.

Ezzel szemben a járási (a fővárosban kerületi) hiva-talok bár szervezetileg a kormányhivatalok kiren-deltségeiként működnek, de önálló hatáskörrel.

Az államigazgatási hatósági ügyek intézése terén,

ami a közigazgatási jog érvényesítésének a fő esz-köze és eljárása, ez komoly változásokat indukált. A 2010-es kiindulópont az volt, hogy a települé-si szinten jelentkező államigazgatási hatósági feladatokat a jegyzők látják el, többnyire körzeti illetékességgel (pl. építéshatósági feladatok), me-lyek estében a másodfokú jogorvoslati feladatokat, valamint a felügyeletet a fővárosi és megyei kor-mányhivatalok szakigazgatási szervei látják el.

A járási hivatali rendszer létrehozásával 2013-ban az eredeti elképzelések szerint teljes egészében el-vonták volna a jegyzőktől az államigazgatási ható-sági jogköröket és azokat a járási hivatalokhoz tele-pítették volna. Mivel azonban ezzel távolabb került a települési szinttől az ügyintézés a járásközpont településre, ezt kompenzálta volna az elektronikus ügyintézésre épülő kormányablak rendszer, ré-szint a mobil ügyintézési pontokkal, részben pedig a kihelyezett ügyfélfogadást tartó kormányablaki ügysegédekkel. Egy ilyen rendszerben tehát első-fokon a járási hivatalok, míg másodfokon a területi kormányhivatalok jártak volna el egységesen. Az elképzelések végrehajtása azonban megtorpant és egy vegyes rendszer alakult ki, melyben a koráb-biaknál lényegesen szűkebb mértékben, de még-iscsak maradtak államigazgatási hatósági ügyek a jegyzőknél, míg azok többségét valóban a járási hi-vatalok vették át. Az ügyfelek oldaláról ez bizonyá-ra nem könnyíti meg a jogérvényesítést, mivel ese-tenként vizsgálandó az, hogy mely ügyek esetében járnak el a jegyzők és melyekben a járási hivatalok. A jegyzői elsőfokú ügyekben másodfokú, vagy fe-lettes szervként esetenként, ha a belső szakigazga-tási struktúra lehetővé tette, még szóba jöhettek a járási hivatalok, de ez utóbbiak elsőfokú eljárása esetén a másodfok csak az a területi kormányhiva-tal jöhetett szóba, melynek maguk is részei voltak. Bár az Alkotmánybíróság nem találta alkotmány-ellenesnek önmagában azt, hogy egy szervezeten belül valósul meg a jogorvoslat,³⁰ de szociológiai értelemben vitatható a szakmai függetlenség bi-zonytalansága. (Csak emlékeztetőül érdemes fel-idézni azt, hogy közigazgatási per általános jogor-voslati eszközként történő szabályozásának egyik indoka éppen az volt, hogy a szervezeti koncentrá-ció következtében területi szinten nem biztosítha-tó a másodfokú ügyintézés függetlensége.)

A függetlenség hiánya persze a jegyzői államigaz-

gatási hatósági ügyintézés tekintetében is kétség-be vonható, hiszen ez a jegyző olyan saját hatás-köre, melyet az őt alkalmazó polgármester nem befolyásolhatna, mégis gyakran hallhattunk ezzel ellentétes nyilatkozatokat addig, amíg pl. az épí-téshatósági jogkör a körzetközponti jegyzőnél volt. A járási hivatali reform éppen ezt a visszás hely-zetet akarta megszüntetni azzal, hogy a kormány-megbízott utasítási joga a hatósági ügyek intézé-sére jogilag nem terjedhet ki, bár ez “papíron” a polgármesterek esetében is így van.

Szervezetileg további gondot okozott az is, hogy elég sok olyan államigazgatási hatósági ügyfajta volt mindig is, melyek ügyszáma nem nagy, de in-tézésük speciális szakértelmet és infrastruktúrát igényel és ezért már az elsőfokú ügyintézés is te-rületi szinten történt.

Ezek további dekoncentrációja járási szintre már csak azért sem valósulhatott meg, mert az újonnan létrejövő járási hivatalok éppen a jegyzőktől átvett feladatok és hatáskörök ellátására koncentráltak az infrastruktúra és humánerőforrások átvételé-vel, ami önmagában sem volt egyszerű. Másfelől a kormányablaki integrált ügyfélszolgálat egyik célja éppen olyan front office megteremtése, mely lehe-tővé teszi az ügyfelekkel történő személyes kontak-tus és az effektív ügyintézés elválasztását.

Ha viszont e feladatok továbbra is területi szinten maradtak, akkor az integrációt követően a másod-fokú ügyintézés, valamint a felügyeleti munka a központi közigazgatási szervekhez kerülhetett volna csupán. A nagy integrált csúcsminisztéri-umoknak azonban pláne nem lehet feladatuk a konkrét ügyintézés, tehát erre csak a nem minisz-tériumi formában működő központi közigazgatási szervek (kormányzati főhivatal, központi hivatal, vagy nem a kormány irányítása alá tartozó auto-nóm államigazgatási szervek és önálló szabályozó szervek) rendszere marad.

Ha a miniszteri ágazati irányítási feladatokból in-dulunk ki, akkor ezek közül a központi hivatalok azok, melyek erre képesek lennének, de a bürokrá-cia elleni küzdelem jegyében éppen ezek számának radikális csökkentését tűzték ki célul. Az általuk ellátott feladatokat azonban – amennyiben nem bizonyultak feleslegesnek és nem voltak megszü-nthetők – valahová telepíteni kellett. Erre a köz-vetett közigazgatást megvalósító, közigazgatási

feladatot ellátó nem közigazgatási szervek kevésbé alkalmasak, mivel sem a szervezetileg független jogorvoslatot, sem pedig a szakmai felügyeletet nem tudják biztosítani. Ugyanakkor az irányító minisztériumhoz sem lehetett koncentrálni, mivel éppen azok profiltisztítása volt az elmúlt évtizedek reformjainak egyik legfőbb eredménye.

Nem maradt tehát más út, mint a területi kormány-hivatalok, amelyek azonban így két tűz közé ke-rültek, alulról a jegyzői államigazgatási feladatok átvétele, felülről pedig a megszüntetett központi hivataloktól átvett feladatok (pl. nyugdíj ügyek).

Ennek következtében viszont a fővárosi és egyes megyei kormányhivatalok országos illetékesség-gel látnak el szakigazgatási feladatokat, holott területi szervek, továbbá találhattunk példát hori-zontális jogorvoslatra is mindaddig, amíg az egy-fokú hatósági ügyintézés nem vált általánossá a kormányhivatali rendszerben.

Ezzel párhuzamosan növekedett a közigazgatá-si perek jelentősége és a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálata került a jogvédelem kö-zéppontjába. Az ehhez szükséges közigazgatási különbírószági rendszer viszont nem épült ki és gyakorlatilag a rendes bíróságok járnak el ma is közigazgatási ügyekben igaz, hogy legalább az ál-talános megváltoztatási jogkör nélkül.

Ezzel a folyamattal viszont a közigazgatás, mint szakigazgatás, helyébe a jogszerűségre koncent-ráló és jogvitát eldöntő közigazgatási bíráskodás próbál lépni. Ez fontos a jogvédelem szempont-jából, de szakigazgatási feladatellátásra, ami kü-lönösen a megváltoztatási jogkör esetében lehet szükséges, biztosan nem képes, hiszen nem is ez a rendeltetése.

Ha a közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslati rendszerének szubjektív eszközeit nézzük a köz-igazgatási jogérvényesítés szempontjából, akkor egy érdekes folyamatnak lehetünk tanúi.

A mintegy fél évszázadon át általános és rendes jog-orvoslati eszközként működő fellebbezés, mely tar-talmát és formáját illetően egyaránt kötetlen volt, és mint ilyen, széles körben és könnyen alkalmaz-ható eszközként érvényesült, tudatosan került le-építésre. Ez a folyamat már az Ákr. hatálybalépését megelőzően elkezdődött,³¹ amikor tartalmi meg-kötöttségekkel terhelték (a sérelmezett jogsértés megjelölése, közvetlen kapcsolódás az ügy tárgya-

hoz, indokolási kötelezettség, új tények, bizonyítékok felhozásának korlátozása). Mindezek már erős közelítést jelentettek a bíróság előtti megtámadáshoz szükséges keresetlevélhez, ám az érdeksérelem, mint hivatkozási alap legalább megmaradt. Ezzel egyidejűleg korlátozásra került a másodfokon eljáró, a fellebbezést elbíráló szerv jogköre is, hiszen a megsemmisítés és az új eljárásra utasítás lehetősége kivételessé vált. Ez aztán hivatkozási alappá vált az Ákr. koncepciójában azzal, hogy a másodfokú eljárásra az ügyfelek lényegében úgy tekintenek, mint a megismételt elsőfokra, tehát felesleges.

Akkor viszont logikus lépés már csak az lehetett, hogy legyen egyfokú a közigazgatási hatósági eljárás,³² csak ehhez meg kell teremteni a közigazgatási bíráskodási kapacitást. Mivel ez az Ákr. hatálybalépését követően volt teljesíthető, így alakult ki az a kezdeti szabályozás, mely törvényben szabályozható módon kivételessé tette a fellebbezést, de maga az Ákr. mindjárt fel is oldotta azt mindaddig, míg elérkezetté vált az idő³³ ennek feloldására, de korántsem kivételek nélkül. Ezekből az Ákr. általános jelleggel intézményesíti a képviselőtestület hatáskörébe önkormányzati hatósági ügyeket és a rendvédelmi szervek helyi szervei által hozott döntéseket és számos más törvény rendez ágazati sajátosságokat.

Az elmúlt négy évben tehát többször változott, hogy hol van helye fellebbezésnek és hová, teljesen letisztult rendszer pedig még napjainkra sem alakult ki. Ez még akkor is így van, ha a közigazgatási perrendtartás szabályozása jelentős könnyítéseket tartalmaz a korábbiakhoz képest, a megváltoztatási jogkör általánossá tétele pedig egyértelműen az ügyek gyorsabb lezárását szolgálta volna.³⁴ Hasonló a helyzet a permegelőző és pergátló intézményekkel is, melyek alapján a keresetlevél hatására a megtámadott döntést hozó szerv visszavonhatja és módosíthatja, felügyeleti szerve pedig megsemmisítheti, vagy megváltoztathatja a döntést, de ne feledjük, hogy eleve csak konkrét jogsértésre hivatkozva lehet a közigazgatási per intézményével élni.

Ehhez kapcsolódva még egy fontos elem érdemel említést, nevezetesen az, hogy a számszerűségben legtöbb hatósági ügyet jelentő adó és vámügyek nem tartoznak az Ákr. hatálya alá, az azokat szabályozó törvény³⁵ az adóigazgatási rendtartás-

ról megtartotta a fellebbezés általános és rendes jogorvoslati jellegét. A miertre csupán az adóhatósági eljárás sajátosságait lehetett felhozni,³⁶ de ilyenek más ügyek tekintetében is vannak.

Végül szólni kell a közigazgatási hatósági eljárás utolsó, eshetőleges szakaszáról, a végrehajtási eljárásról. Ennek Ákr.-béli kezelése egy többszörösen utaló szabályozási technikát alkalmaz, minek következtében erre igazán nem is annak szabályait kell alkalmazni. Az Ákr. vonatkozó fejezete mindjárt azzal kezdődik, hogy „e törvény rendelkezéseit a végrehajtási eljárásban az e fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni,³⁷ de ezt azonnal követi a lényeg, hogy „e törvény eltérő rendelkezése hiányában a Vht.-t kell alkalmazni.”³⁸ Csakhogy mielőtt elkezdi megfeleltetni az Ákr. és a Vht. legfontosabb intézményeit egymásnak, rögzíti azt is, hogy „Ha a végrehajtást az állami adóhatóság foganatosítja, eljárására e törvény végrehajtásra vonatkozó rendelkezéseit nem kell alkalmazni.”³⁹ *Márpedig nem sokkal odébb az általános szabályozás úgy szól, hogy „A végrehajtást – ha törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben helyi önkormányzat rendelete másként nem rendelkezik – az állami adóhatóság foganatosítja...”* amely pedig, mint más végrehajtást foganatosító szerv a „a végrehajtásra önálló bírósági végrehajtóval szerződést köthet”.⁴⁰ Ha pedig e szabályozáshoz még hozzávesszük a folyton emlegetett „ha törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben helyi önkormányzat rendelete másként nem rendelkezik” kitételt, akkor értelmezése elég nehézkesnek mondható.

Ehhez képest az Ákr. koncepció tiszteletreméltó célkitűzésének megvalósulása, miszerint a végrehajtással kapcsolatos problémák „megoldása elsődleges feladat, hiszen hatékony végrehajtási szakasz nélkül nem lehet eredményes a hatósági eljárás sem”, kétségeket ébreszt. Igaz az Ákr. indokolása nagy újításnak minősíti azt, hogy a foganatosítás általános szerve a NAV lesz, persze „ha törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben helyi önkormányzat rendelete másként nem rendelkezik”.

A NAV, mint a magyar közigazgatás nagy tekintéllyel bíró és lényegében az államigazgatás többi elemétől önállósult (sui generis jogállás, eljárás és közszolgálati statutum) intézménye, erre akár garancia is lehet.

4. ÖSSZEGZÉS HELYETT

A magyar közigazgatás egyes szervezeti és működési kérdése áttekintésének az volt a célja, hogy próbálja meg felvillantani az elmúlt évtizedek szervezeti változásainak hatását a működésre, különös tekintettel a közigazgatási jog érvényesítése szempontjából. Bár a szervezet és működés egymást feltételező és összefüggő fogalmak, a hangsúly itt mégis inkább a szervezeti változásokra került.

A közigazgatási jogérvényesítés pedig mindig feltételez a közigazgatási jogviszonyban egy közigazgatási szervet, vagy közigazgatási jogkörrel felruházott más szervet, személyt, mint jogalanyt. Ez utóbbi sajátosságai pedig kihatással vannak magára az eljárásra is. Az elmúlt évtizedek magyar közigazgatásának változásai szervezeti szempontból főként a területi államigazgatásban olyan integrációs és koncentrációs folyamatokat indítottak el, melyek szükségképpen vezettek el az egyfokú közigazgatási hatósági eljáráshoz, valamint az erre ráépülő közigazgatási bíráskodáshoz. Az újonnan kialakított rendszerben vannak fő szabályok és kivételek, de ha jobban megvizsgáljuk ezeket pl. az összes hatósági ügyre kitekintve, akkor néhány esetben a kivétel lesz a többségi megoldás pl. a fellebbezéssel megtámadható érdemi közigazgatási döntések esetében, hiszen adó- és vámigazgatási ügyből több van, mint az Ákr. hatálya alá tartozó összes többiből.

A közigazgatási bíráskodás bármely nemzetközileg kialakult és bevett rendszere nagyon fontos a jogvédelem és a jogállamiság szempontjából, de nem helyettesítheti a közigazgatást, mint szakigazgatást. Lehet, hogy gyorsul az ügyek jogerős lezárásának folyamata a fellebbezés kiiktatásával, ugyanakkor felvetődik az ügyfelek mozgásterének szűkülése, és a felügyeleti szervek fellebbezésekből nyert információinak kiesése a jogérvényesítésben.

A tanácsrendszer felszámolását követően szétesett területi államigazgatás reintegrációja fontos feladat volt. Az ezzel kapcsolatos korabeli elképzelések 1995-ben elsősorban ott buktak meg, hogy a tanácsrendszerhez képest – a már korábban vázolt okokból – többszörösére növekedett a szervet és a létszám, amit már nem lehetett egy szervezeten belül kezelni.

A további próbálkozások ezért egy működési integráció felé mutattak, mely elsősorban az ellenőrzési és koordinációs jogkörrel valósult volna meg. A jelenlegi kormányhivatali modell mindkettőt tartalmazza, ami sajátosan magyar megoldás, máshol hasonlót nem találhatunk.

Bár időnként olvashattunk a francia prefektusi rendszerre, mint követendő modellre történő hivatkozást, de ez téves, mert a francia prefekturák szervezeti integrációt nem valósítanak meg, a területi államigazgatási szervek a központi közigazgatás külső szolgálatai. A hatásköröket gyakorolja a prefektus, melyet azonban rendeletével kiadmányozási jog formájában vissza is ad a külső szolgálatok vezetőinek.⁴¹ Ilyen nagy szervezeti és működési koncentráció tehát máshol nem valósul meg, ami persze még nem jelenti azt, hogy ilyen modell ne működhetne, csak nehéz látni a növekedés határait, továbbá olyan jogérvényesítési kérdéseket vet fel, melyek tárgyilagos és letisztult tudományos értékeléséhez még nem telt el elég idő, vagyis nincs még kellő információ ehhez.

Az ún. poszt-NPM irányzatoknak megfelelően⁴² tehát megerősítésre került a magyar közigazgatás, ezen belül főként a Kormány által irányított államigazgatás szervezete, feladata és hatásköre, személyzete, továbbá eljárása egyaránt. A szervezeti integrációval és hatásköri koncentrációval erősebbé vált államigazgatás azonban a felgyorsult világunkban folyamatosan változó igényekhez nehezen adaptálódik, miközben másfelől állandó változás jellemezte, ami még napjainkban sem zárult le.

Jegyzetek

- A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.
- Értelmezésére lásd: Pollitt, C. - Bouckaert, G. (2004): *Public management reform: A comparative analysis* (Oxford: Oxford University Press).
- Kit. V. Fejezet.

4 A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.).

5 Ákr. 131. § (2) bekezdés.

6 Lásd erre: Barta Attila (2020) [Területi államigazgatás. Az elmúlt három évtized fontosabb reformjai és azok hatásai a helyi önkormányzati rendszerre](#) In: Gyergyák, Ferenc (szerk.) *A magyar önkormányzatok 30 éve, Tanulmányok, adatok, tények a helyi önkormányzatok három évtizedéből* (Budapest: Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége), 75-93.

7 Erre jó alapot adhat az Európai Bizottság a közigazgatás színvonaláról készített elemzése: Európai Szemeszter – Tematikus Tájékoztató, A közigazgatás színvonala, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester_thematic-fact-sheet_quality-public-administration_hu.pdf (2021. 05. 07.).

8 Lásd: a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény.

9 Verebélyi Imre (2015) [Az önkormányzati rendszerváltoztatás kezdetei Magyarországon \(1989-1990\)](#), In: Zongor Gábor (szerk.) *A magyar önkormányzatok 25 éve, Visszaemlékezések, adatok és tények a magyar önkormányzatiság történetéből* (Budapest: Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége), 471.

10 Verebélyi Imre (1987) *A tanácsi önkormányzat* (Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó), 432.

11 Vadál Ildikó (1994) Dekoncentrált szervek a mai magyar közigazgatásban, In: Balázs István (szerk.) *A dekoncentrált államigazgatási szervek rendszere és reformjának alternatívái* (Budapest: MTA Jogtudományi Intézet), 2-87.

12 Így pl. a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Tanács VB szakigazgatási szerveinek száma az 1950. évi szabályozás szerint 11 volt és 334 fővel működött. Lásd: Archontológia, Jász-Nagykun-Szolnok Megye közigazgatási tisztviselői 1876-1990, http://jnszmtisztviselok.hu/tanulmany/03_02_01.html (2021. 05. 07.).

13 Forrás: Állami Számvevőszék, Jelentés a helyi és területi államigazgatási szervek létszám- és bérgazdálkodásának ellenőrzéséről, 1994. február, <https://www.asz.hu/storage/files/files/%C3%96sszes%20jelent%C3%A9s/1996/191j000.pdf?ctid=1252> (2021. 05. 07.).

14 A közigazgatás reformjáról szóló 1100/1996. (X. 2.) Korm. határozat.

15 Lásd: https://www.uni-nke.hu/document/uni-nke-hu/gal_1_1modul.pdf, valamint <https://docplayer.hu/974896-Magyary-zoltan-kozigazgatas-fejlesztési-program.html> (2021. 05. 07.).

16 Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény.

17 Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. törvény.

18 Lásd: <https://2015-2019.kormany.hu/download/c/c8/50000/20150514%20Jelent%C3%A9s%20az%20%C3%A1ltal%C3%A1nos%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20rendtart%C3%A1s%20koncepci%C3%B3j%C3%A1r%C3%B3l.pdf#!DocumentBrowse>, (2021. 04. 19.).

19 A témakört bővebben tárgyalom „A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig” című munkámban. Lásd: Balázs István (2016) *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig* (Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó). E tanulmányban terjedelmi okokból nincs mód több nagyon fontos kérdés kifejtésére, melyek azonban az „önhivatkozott” munkában megtalálhatók.

20 G. Fodor Gábor – Stumpf István (2008) Neoweberi állam és jó kormányzás, *Nemzeti Érdek*, 2(7), 18.

21 https://2015-2019.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf (2021. 05. 07.).

22 Törvénnyel létrehozott központi hivatal a Kit. 37. §-ban.

23 A 2018. első félévi évi OSAP hatósági statisztika szerint csak adóügyekben 21660903 önálló elsőfokú határozat született a NAV-nál. Mindeközben a járási hivataloknál összesen 8663808 önálló elsőfokú érdemi döntést hoztak, míg a kormányhivataloknál 342089-et, a helyi önkormányzatok által meghozott elsőfokú államigazgatási határozatok száma pedig 2786985 volt. Lásd: 2018. év első félévi hatósági statisztika (OSAP 1229), <https://www.kormanyhivatal.hu/hu/dok#!DocumentBrowse>, (2020. 01. 07.).

24 A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény.

25 Eredetileg a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény szabályozta a fővárosi és megyei kormányhivatalokat.

26 A rendszerváltás óta felmerült összes koncepciót tartalmazza a következő tanulmánykötet: Balázs István, Bércesi Ferenc szerk. (2006) *A területi államigazgatás reformja* (Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet).

27 Zöld-Nagy Viktória, Virágh Rudolf (2013) *A területi államigazgatás integrációja* (Budapest: Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó).

28 A területi államigazgatási rendszer reformjának fő irányairól először a területi államigazgatási szervek reformjának fő irányairól szóló 1105/1995. (XI. 01.) Kormányhatározat szólt, mely meghatározta a dekoncentrált szervek vizsgálatának szempontjait is.

29 A kormány megbízott politikai vezető, a miniszterelnök nevezi ki az országgyűlési képviselőnek választható büntetlen előélettel rendelkezők közül, megbízatása pedig a miniszterelnök megbízatásáig tart. Kit. 206-213. §.

30 90/2007. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2007, 750.

31 A fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő törvények, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi CCX. törvény, valamint a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény.

32 Az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény.

33 Uo.

34 A részleteket illetően lásd: F. Rozsnyai Krisztina (2018) *Hatékony jogvédelem a közigazgatási perben* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó).

35 Az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvény (Air.).

36 Lásd az Ákr. indokolását: http://www.keje.hu/torvenyek/indokolas-a-t_12233-szamu-torvenyjavalthoz/ (2021. 04. 29.).

37 Ákr. 131. § (1) bekezdés.

38 Ákr. 131. § (2) bekezdés.

39 Ákr. 131. § (2) bekezdés.

40 Ákr. 134. § (1)-(2) bekezdés.

41 Lásd: Lőrincz Lajos (2011) Franciaország közigazgatása, In: Szamel Katalin, Balázs István, Gajdusчек György, Koi Gyula (szerk.) *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása* (Budapest: Complex Kiadó), 259.

42 Lásd erre: Gajdusчек György (2011) A közigazgatás szervezeti jellemzői összehasonlító aspektusból, In: Szamel Katalin, Balázs István, Gajdusчек György, Koi Gyula (szerk.) *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása* (Budapest: Complex Kiadó), 54-57.