

Dr. Darák Péter, a Kúria elnökének előadása: A hatósági eljárások megújítása

(III. Wolters Kluwer Jogi konferencia 2017. május 24.)

Tisztelt Kollégák! Nagy örömmre szolgál, hogy olyan kérdéskörrel ejthetek néhány szót, amely ebben az évben alapvetően foglalkoztatja a közjogi bírókat. Ez pedig a közigazgatási eljárásjog és a közigazgatási perrend megújításának a kérdésköre. Egy ilyen időszakban, amikor már a törvényt elfogadták, de még nem lépett hatályba, különös gondossággal kell megválasztani azokat a kérdéseket, amelyeket szóba hozunk, hiszen a kodifikáció lezárult, a kodifikáció előkészítését szolgáló tanulmányok tulajdonképpen elvesztették aktualitásukat. Ugyanakkor nem állnak még rendelkezésre azok a jogalkalmazói gyakorlatból leszűrhető elvek, amelyek lemérhetővé teszik a kodifikáció sikerét. Az általános közigazgatási rendtartást ráadásul nem is szerencsés önmagában vizsgálni, hiszen ezer szálon kapcsolódik össze az ezen eljárási törvény alapján eljáró jogalkalmazók döntését felülvizsgáló bíróságok eljárását szabályozó közigazgatási perrendtartással. Elsőként azt szeretném hangsúlyozni, hogy bár látszólag radikális megújítása történik a közjogi eljárásoknak Magyarországon, alapvetően nem változnak azok az életviszonyok és jogértelmezési kérdések, amelyek a bíróságok elé kerülnek. Nem változik az a logika sem, amellyel a jogalkalmazó bírák a felmerülő problémákhoz nyúlnak és nem változnak azok a módszerek, amelyeknek a segítségével ezeket a jogértelmezési dilemmákat feloldják.

1.

Ennek illusztrálására négy konkrét ügyet szeretnék bemutatni, amelyek az elmúlt években járták meg a bíróságot, így jövőbe mutató konklúziót nem várhatunk az új közigazgatási rendtartás és az új közigazgatási Pp. alkalmazása körében. Hogy ez a várakozás teljesül-e vagy sem, kérem azt követően döntsék el, hogy az ügyeket röviden ismertettem. Az ügyek kiválasztása úgy történt, hogy a bíróságok belső anonimizálatlan határozati adatbázisában leszűkítettem a keresési feltételeket oly módon, hogy kúriai közigazgatási ügyszakba tartozó, 2010-től hozott döntések között kerestem, és a keresett szó a kivonatban az elv és % jel (ami azt jelzi, hogy több betű következhet még). Úgy gondoltam, hogy ezzel a szűkítéssel minden olyan ügyet kiválasztott, ami alapelvi szintű döntést tartalmaz a Kúria közjogi tanácsai részéről. 143 ilyen határozatot hozott fel a kereső és a 143 határozat körülbelül arányosan oszlik meg 2010 – 2014, 2014 – 2017 között 73-70 arányban ezen ügyek közül választottam ki négyet. Az első ügy a következőképpen foglalható össze: „a közigazgatási hatósági

szankcionálás körében bírság összegének bíróság általi felülmérlegelése csakis akkor végezhető el, ha az alperes mérlegelési tevékenysége jogszabálysértőnek minősül”. Amint látható két „hatalmasság” kerül szembe egymással: a közigazgatási szervek mérlegelési jogköre és a bíróságnak az a jogköre, hogy ezt a mérlegelést felülvizsgálja. Kérdéses, hogy hol húzódnak a határok, meddig nyúlhat bele a bíróság a közigazgatás mérlegelésébe, és mi kell, hogy jellemezze a közigazgatás mérlegelését ahhoz, hogy az jogszerű legyen. Az ítélet sorszámozott bekezdésekből áll - ez az utóbbi évek fejleménye a felsőbbbírósági gyakorlatban -, a 16. szám alatt található indokolási rész a következőket tartalmazza: „a Kúria álláspontja szerint az alperes határozatában feltárt összes körülmény értékelésével és mérlegelésével, az arányosság követelményének a szem előtt tartásával rögzített összecszerúségi keretek, annak is az alsó határhoz közelítően a jogszabályi követelmények figyelembevételével határozta meg a bíróság összeget, és erről számot is adott döntésében”. A Legfelsőbb Bíróság és a Kúria számos eseti döntésében rámutatott arra, hogy a bírságösszeg felülmérlegelésére csak jogszabálysértés megállapítása esetén van lehetőség. A közigazgatási hatóság által már értékelt és mérlegelt körülmények újbóli felülrértékelése a közigazgatási perben nem lehetséges. Létezik tehát olyan diszkrecionális köre a mérlegelésnek, amelyet a bíróság nem hajlandó felülvizsgálni, és a határt a jogszabálysértés és nem jogszabálysértés fogalmak használatával húzta meg.

Egy másik ügyben a Ket.-ben szabályozott tisztességes ügyintézéshez való jog került értelmezésre. Az ügyben, amely egyébként elvi határozatként is közzétételre került, az volt a főkérdés, hogy vajon egy hulladékgazdálkodási bírság esetében kellett-e vizsgálnia a bíróságnak azt, hogy minősíthető-e a jogsértés csekély súlyúnak? Ebben az esetben ugyanis alacsonyabb összegű bírság lenne indokolt. A Kúria visszautalt a korábban hatályban volt KK 31. számú állásfoglalására. Ez az állásfoglalás viszonylag egyszerű módon úgy határozta meg az eljárási jogszabálysértés következményeire vonatkozó bírósági gyakorlatot, hogy az eljárási jogszabálysértés akkor vezethet a határozat hatályon kívül helyezéséhez, ha jelentős, a döntés érdemére kihat és a bírósági eljárásban nem orvosolható. (Megjegyzem alapvető kérdés, hogyha felépítünk úgy egy közigazgatási eljárásrendet, és viszonylag szűkre vesszük az eljárási szabályok körét, akkor ezzel vajon nem fosztjuk-e meg az ügyfeleket attól a lehetőségtől, hogy eljárási jogszabálysértésre hivatkozva ügyféli jogosítványainak kétségbe vonására vagy figyelmen kívül hagyására hivatkozva kérjenek bírói felülvizsgálatot.) Egyébként a bíróság rámutatott arra is, hogy a tisztességes ügyintézéshez való jog, mint alapelv, csak értelmezési segédletül szolgál az egyéb tételes jogi rendelkezések értelmezéséhez, vagyis ezen alapelvekkel közvetlenül jogot vagy kötelezettséget alakítani

csak egészen kivételes körülmények között lehet. Ugyanakkor azt is kifejtette a bíróság, hogy az egyes eljárási garanciák olyan értéket hordoznak, hogy megszegésük nem értékelhető kizárólag a következményük oldaláról. A tisztességes ügyintézéshez való jog sérelme fennállhat olyan módon is, hogy bár nincs oksági kapcsolat az eljárási szabálysértés és az ügy érdemi kimenetele között, azonban az ügyféli jogok érvényesíthetősége olyan csorbát szenved, amely miatt megállapítható a lényeges eljárási szabálysértés. Az ügy konkrét körülményeit illetően a bíróság kifejtette, hogy az, hogy a hatóság az eljárási határidő túllépésével hozta meg a döntését - különösen bíróságot megállapító döntés esetén - nem jár az ügyféli jogok közvetlen és lényeges sérelmével.

A harmadik eset a rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvének tartalmát igyekszik közelebbről meghatározni. A rendeltetésszerű joggyakorlás sérelmét ebben az ügyben a bíróság azonosítja a jogellenes ügyféli eljárással. Az ügyfél ugyanis egy alvállalkozói, szokásos nettó vállalási ár háromszorosát kitevő összegről bocsátott ki számlát. A bíróság álláspontja szerint itt nem csak egy egyszerű túlszámlázásról, hanem a rendeltetésszerű joggyakorlás elvét sértő bizonyított ügyféli magatartásról van szó. Ezzel összefüggésben állapítja meg aztán a hatóság jogosultságát, hogy a túlszámlázást az áfa szempontjából a határozatában korigálja. A háromszoros ár és a szokásos piaci ár összevetése kapcsán használja a bíróság az aránytalanság fogalmát.

Az utolsó, talán valamelyest derűs történet 1969-re nyúlik vissza, két szomszédos ingatlanról van szó, ahol az egyik épület kb. 1 méter 80 cm-re áll a telekhatártól, és az épület oldalára ajtót nyitottak. 1969-től ezt a jogellenesen elhelyezett ajtót használták is, ami nyilvánvalóan ellentétes az akkori és a jelenlegi építési szabályokkal is, hiszen ilyen közel a telekhatárhoz nem lehet ajtót elhelyezni. Tény, hogy az ajtót valamikor a későbbiekben befalazták, majd 2011-ben újra kibontották a falat, és újra elhelyeztek egy ajtót. Vajon a bíróság vizsgálja-e azt, hogy keletkeztek-e szerzett jogok a korábbi ajtónyílásra tekintettel vagy eltekinthet ettől, és a szabálytalan nyílászáró befalazását rendelheti el? Azaz szerzett jogot jelent-e az, hogy 1969-ben már létezett egy ajtó? A bíróság a következő körülményeket vette figyelembe az ügy eldöntéséhez: A nyílászáró korábbi befalazásával a felperesek szerzett jogukat elveszítették, ezért a hatóságnak azt kellett vizsgálnia, hogy újbóli megnyitásának időpontjában a nyílászáró az építési előírásoknak megfelel-e vagy sem. E körben nincs jelentősége annak sem, hogy a nyílászáró több évtizeddel azelőtt is megvolt már az épületen, amikor a szomszédos ingatlan megosztás útján történő kialakítására, illetve a szomszédos ingatlanon lakóépület felépítésére került sor. Annak sincs lehetősége, hogy bárki tudomással bírt az évtizedekkel korábbi állapotról. Szerzett jog hiányában tehát az építési hatósági

kötelezés jogszerűnek bizonyult. Érdemes figyelni az indokolás megkérdőjelezhetetlenül megfogalmazott, határozott álláspontot kifejező tényszerű mondataira, amelyek mögött valós jogi érvelést nem találunk.

É négy esettel azt kívántam illusztrálni, hogy ha új a közjogi eljárások szabályozása, ez semmiképpen sem jelenti azt, hogy csak új típusú problémákkal fogunk találkozni, és teljesen újra kell kezdeni a közjogi bíráskodás felépítését, illetve újra kell tanulniuk a jogalkalmazóknak a közigazgatási jogalkalmazás rendjét.

2.

Az előadásom következő részében Rozsnyai Krisztina egy korábbi publikációjának néhány gondolatára alapozva szeretném kimutatni, hogy milyen módon függ össze egymással a közigazgatási eljárásrend az azt felülvizsgáló bíróság eljárását szabályozó közigazgatási perrendtartás. A tanulmány abból indul ki, hogy a közigazgatási eljárásnak alapvetően négy követelményt kell teljesítenie. Ezek a célszerűség, a jogszerűség, a költséghatékonyság és a gyorsaság. Arra is rámutat azonban, hogy ez a négy - egyébként nagyon jól hangzó - követelmény gyakorlatilag egymással szembeállítható. Tehát, ha jogszerű döntést kívánok mindenképp elérni, akkor ez biztosan ellentétes a gyorsaság követelményével. Vagy, ha mindenáron gyors eljárást akarok, az nem biztos, hogy végeredményben költséghatékony lesz. Ezért az a következtetés fogalmazható meg, hogy a négy elv tulajdonképpen akkor szolgálja a megfelelő eljárási rendet, hogyha ezeknek az összhangját meg lehet találni, ha össze lehet hangolni az eljárásban megjelenő érdekeket: a magánérdekeket, az ügyfél érdekét, a közérdeket, illetve harmadik személyek érdekeit.

Létezik egyfajta oda-vissza hatás a két eljárási rend között: az egyik hatás abban azonosítható, hogy a közigazgatási eljárás szabályai előrehozott jogvédelmet jelentenek az ügyfelek számára, hiszen a bírósági eljárás elvei, és az ott kimondott konklúziók visszasugároznak a közigazgatási eljárásra is, és ennek van egy praktikus megjelenési formája is, amikor a szabályozás közbenső döntéseket bíróság előtt önállóan megtámadhatóvá tesz. A másik jellemző a közigazgatási eljárásjog és a közigazgatási perrend részletességén múlik. Kiváló meglátás: „minél kevésbé kötött egy döntés, minél nagyobb a mozgástere a közigazgatásnak, annál fontosabbak az eljárási szabályok, megsértésük szigorúbb szankciókat von maga után”. Tehát, ha széles diszkréciót biztosítunk egy közigazgatási szervnek, akkor nagyon fontos, hogy legalább azok az oszlopok, amelyek az eljárásjog garanciáját biztosítják, szilárdan álljanak, amire a jelenlegi eljárási rendből példa a Pp. 339/B. §-a. A Pp. ezen rendelkezése úgy szól, hogy mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat akkor tekintendő

jogszerűnek, ha a közigazgatási szerv a tényállást kellő mértékben feltárta, az eljárási szabályokat betartotta, a mérlegelés szempontjai megállapíthatóak, és a határozat indokolásából a bizonyítékok mérlegelésének okszerűsége kitűnik. Mit látunk tehát? Az anyagi jogi diszkrecionális döntési jogkört eljárásjogi szempontokkal bátyázza körül az eljárási szabályrend. Tehát ha érdemben nem szólhat bele a felülvizsgálat a döntésbe, akkor megkívánja, hogy az eljárás folyamán érvényesülő garanciák teljes mértékben teljesüljenek.

Mind a nemzetközi, mind a magyar eljárásjogi szakirodalomban tulajdonképpen evidenciává vált, hogy az eljárásjogi jogszabálysértésnek azt a korábbi szűken vett felfogását, ami ahhoz kötötte a hatályon kívül helyezést, hogy az eljárási szabálysértés kihasson az ügy érdemére, a gyakorlat meghaladta, és a garanciális típusú eljárási jogokat felértékelte. Tehát anélkül, hogy az érdemi döntésre következménye lenne, az eljárásjogi garancia megsértése már önmagában hatályon kívül helyezésre vezethet. Tulajdonképpen ez a régi KK 31. sz. állásfoglalásban oly módon benne rejtett, hogy a bírósági eljárásban nem orvosolható jogsértés garanciális jellegű volt. Új jelenség, mind az Ákr., mind a közigazgatási perrendtartás rendelkezéseiben a jogorvoslat bizonyos feltételekhez kötése. Ennek a lényege az, hogy az eljárás további lépcsőit csak akkor engedi igénybe venni a jogalkotó, ha ezt megelőzően az ügyfél mindent megtett annak érdekében, hogy az ügy tényállásához tartozó körülményeket feltárja és a hatóság elé terjessze. Ha az ügyfél ezt a kötelezettségét megsérti, akkor jogorvoslati lehetőségektől esik el. Ez a szabály is összekapcsolja a két eljárásrendet, hiszen nem hatékony az az eljárásmód, ahol az ügyfél a közigazgatási eljárásban számára kedvező bizonyítékot visszatart, és erre alapozza a bíróság a pernyertességet, mert ezzel megakadályozza az ügy határidőben történő lezárását. Ugyancsak fontos sajátossága az eljárásrend új felfogásának az, hogy ha már egyszer a jogorvoslati szintek száma csökken - és itt elsősorban a közigazgatáson belüli fellebbezés lehetőségének elejtésére gondolok -, akkor lehetőséget kell adni a hatóságnak arra, hogy amennyiben jogorvoslati kérelem érkezik, akkor jogszabálysértő helytelen döntését saját maga felülbírálja. Ez a megoldás is időt takarít meg az eljárásban, és tulajdonképpen részlegesen helyettesítheti egy fellebbezési fórumnak a létét, amit - ha utána nyitva áll a bírósági jogorvoslat - a bíróság független felülvizsgálati eljárása több szempontból pótolni képes.

Olyan módon is egységet kell képeznie a két eljárásrendnek, hogy egymásra tekintettel kell alakítani az eljárások időtartamát. Nyilvánvalóan ésszerűtlen egy olyan megoldás, amely villámgyors közigazgatási eljáráshoz (ami pl.: 8 napon belül lezajlik egy automatikus eljárásban) több évig tartó bírósági felülvizsgálatot társít. Tehát a két eljárást időtartamában is közelíteni kell egymáshoz.

3.

E koncepcionális gondolatok után az általános közigazgatási rendtartásból szeretnék kiemelni néhány lényes kérdést. Azt a modellt szeretném bemutatni, amit az új szabályozással az Ákr. igyekezett megvalósítani. Ha egyszerűen kellene jellemeznem az általános közigazgatási rendtartást, akkor talán egy szerkezetkész házhoz hasonlítanám. A szerkezetkész ház, amely tulajdonképpen a lakhatás, a jogalkalmazás minden feltételét minimális mértékben már biztosítja, de nem ad támpontot és segítséget a felmerülő kérdések részleteit illetően. Érthető ez a megközelítés akkor, amikor visszagondolunk az Áe. és a Ket. viszonylatára, ahol épp egy ellentétes szándék valósult meg: az Áe. egyszerű, állampolgár közeli megközelítését, a Ket. cizellált, jogias, jogorvoslati szempontból megfogalmazott szabályai váltották fel. Tulajdonképpen ez a hatás-ellenhatás törvényének megfelelően valószínűleg szükségszerűen vezetett ahhoz, hogy a jogalkotó most újra egyszerű rendtartást kívánt megalkotni. Úgy gondolom, hogy az egyszerű rendtartás, amely nem bírói megközelítésű, hanem a közigazgatási jogalkalmazó személyiségéhez igazodva ad szabályokat, szerencsés lehet. Kérdés persze, hogy a szerkezetkész házat milyen parkettával, csempével, járólappal, szaniter áruval fogja majd felszerelni a bíróság. Mert az biztosnak látszik, hogy ezeket a részleteket senki más nem fogja, nem tudja véglegesen rendezni csak a bíróságok. Annál is inkább, hiszen az Ákr. felépítése ugyan egy nagyon erős lehatárolást tesz – erre majd ki fogok térni –, de ezen a lehatároláson belül elképesztő leegyszerűsítéseket irányoz elő. Ezek a leegyszerűsítések érintik egyrészt az eljárásfajtákat és típusokat, másrészt érintik a közigazgatás személyi feltételeit. Elsősorban arra gondolok, hogy főszabályként a fellebbezés megszüntetését irányozza elő. Igaz ugyan, hogy ezt a kérdést részben rábízta az ágazati jogszabályokra és a salátatörvényből ugyan lehet látni, hogy van példa arra, hogy egy ágazat nem kívánja fenntartani a fellebbezés lehetőségét, de látunk példát arra is, hogy egy ágazat ragaszkodik a fellebbezés megtartásához. Tehát az Ákr. általános célkitűzésének a teljesülése nem saját magán múlik. De annak belátása, hogy ezt az általános közigazgatási eljárási törvény nem is vállalhatja fel, szintén a Ket. kudarcain alapul.

Egyik legfontosabb sajátossága az Ákr.-nek a jogorvoslati rendszer átalakítása, a belső fellebbezés főszabályként való megszüntetése. Ezzel párhuzamosan azt is látjuk, hogy – legalábbis az előirányzott szándék szerint – a közigazgatási bíróság eljárásának fokozatai is csökkennek. Hogy valójában ez fog-e történni, és milyen ügytípusokban, ezt nem lehet egészen világosan előre látni. Az biztos, hogy a Kúria eljárása bizonyos engedélyezési

feltételektől fog függni, és hogy a közigazgatási bíróság ítélete ellen is csak bizonyos ügytípusokban lehet majd fellebbezni, bizonyos ügytípusokban pedig egyfokú lesz az eljárás. Ahogy említettem alapvetően változott meg a Ket.-hez képest az Ákr. viszonya az ágazati szabályokhoz és a végrehajtási szabályokhoz. Amíg a Ket. minden áron korlátokat próbált beépíteni és fenntartotta magának a jogot az eltérések engedélyezésére, addig az Ákr. ezzel a hiábavaló erőfeszítéssel nem is próbálkozik, és jórészt átengedi az eltérő rendelkezéseket az ágazati szabályoknak.

Nem szeretném azzal tölteni az időt, hogy milyen eljárásfajták jöttek létre: automatikus és sommás eljárás, a teljes eljárásban pedig a függő hatályú döntés megmaradt, ezeket talán Önök is ismerik a törvényből. Az automatikus és a sommás eljárás között egyetlen különbséget láttam: azt, hogy az automatikus eljárás akkor lehetséges, ha nincs mérlegelési joga a hatóságnak. Bátor dolog egy ilyen flexilibis fogalomhoz kötni eljárásrendeket. Mikor mondjuk azt, hogy egy hatóságnak nincs mérlegelési joga? Meg lehet-e mondani, hogy mikor nincs egy hatóságnak mérlegelési jogköre? Nagyon kíváncsian várom, hogy a két eljárási rendet ez a nagyon finom megkülönböztetés, hogy fogja egymástól elválasztani.

A másik érdekesség, hogy ha az ügyfél igényli, akkor ezekből a gyorsított eljárásokból át lehet térni egy teljes eljárásra. A teljes eljárás azonban csak egy látszólagos teljes körű eljárás, hiszen itt az esetek nagy részében függő hatályú döntés születik. A függő hatályú döntést pedig ugyanúgy 8 nap alatt kell meghozni, ahogy az automatikus vagy sommás eljárás során. A korábbi szabályozás alapján, amikor a függő hatályú döntést bevezették, (azt a Ket. módosításával már korábban megtették) azt hallottam közigazgatási jogalkalmazóktól, hogy ha már 8 napon belül ezt is, meg azt is meg kell csinálni, akkor miért ne inkább a másikat válasszuk. Tehát ilyen egyszerű szempontok döntenek el a két eljárás közötti választást.

Van egy érdekes ellentmondás az Ákr., a közigazgatási perrendtartás és a Pp. szabályai között, ez pedig a bizonyításra vonatkozik. Az Ákr. kategorikusan kizárja a hatóság által jogellenesen beszerzett bizonyítékok felhasználását, utalva „a mérgezett fa gyümölcsének” szabályára. Ezzel szemben a közigazgatási perrendtartásban még a Pp. XX. Fejezetéből származóan van egy különleges szabály, ami a bizonyítási teher szabályát fordítja meg akkor, hogyha a hatóság nem kellően alapozta meg a döntését, és emellett a Kp. visszaül a bizonyítás szabályainál a Pp.-re. A Pp. viszont bizonyítási szükséghelyzetben megengedi a jogszerűtlenül beszerzett bizonyíték felhasználását. Számomra kérdéses tehát jelen pillanatban, hogy a hatóság által jogszerűtlenül beszerzett bizonyítékot közigazgatási eljárásban lehet-e értékelni vagy sem? Az Ákr. szerint kategorikusan nem, a Pp. szerint pedig bizonyos helyzetekben, ha nincs más bizonyíték és egyéb feltételek teljesülnek, akkor igen.

Az Ákr. fontos vívmányának érzem azt, hogy a különböző eljárási modellekkel bátran dolgozik. Ezeket az eljárási modelleket egy korábbi előadásomban magam is számba vettem, mégpedig az Európai Bíróság egyik döntése alapján. A lehetséges modellek a következők: kifejezett engedély előírása; hallgatólagos elutasítás; hallgatólagos engedély; bejelentés azzal, hogy később engedélyezési vagy felügyeleti eljárás követheti; bejelentés azzal, hogy később felügyeleti eljárás követheti; végül szabad tevékenység gyakorlás későbbi esetleges felügyelettel. Az Ákr. is használ néhányat a modellekből. A bejelentés, a tudomásulvétel és az engedély modelljét nevesíti. A tudomásulvétel elméleti modellje talán némileg kérdéses lehet, de azzal, hogy maga az indokolás az építésügyi eljárásokat hozza példaként, nyilvánvalóan érthetővé válik, hogy mire gondol a jogalkotó.

Az eljáró hatóságok, bíróságok számát illetően az Ákr. és a közig. Pp. kodifikálásának első időszakában következetesen érvényesült a három szintű alapmodell: közigazgatási elsőfokú eljárás, elsőfokú közigazgatási bírósági eljárás és kivételes jelleggel a másodfokú közigazgatási bírósági eljárás. Ehhez képest az elfogadott rendelkezések összetettebb jogorvoslati rendszert mutatnak. Üdvözlendőnek tartom, hogy egy ilyen összetett rendszer esetén is fenntartotta a jogalkotó azt a szándékát, hogy a közigazgatási per maradjon az elsődleges jogorvoslati forma a közigazgatási ügyekben, és hogy fellebbezésnek csak kivételes esetben legyen helye. A salátatörvény elfogadása után fog kiderülni, hogy vajon valóban így teljesül-e vagy sem. Az mindenesetre nyilvánvaló, hogy az egyszerűbb ügyek tömegeit nem lehet, és nem lehetett bíróság elé engedni. Erre mutat rá az indokolás akkor, amikor kimutatja, hogy az automatizált elektronikus döntések ügycsoportját, amelyet évi 900 000 ügyre becsülnek, a bíróságok nyilvánvalóan nem tudtak volna feldolgozni.

Említettem, hogy lehetséges szabályozási eszköz az, ha az ügyfél aktivitás hiányában bizonyos jogokat elveszít. Így alakul a szabályozás akkor, amikor az érdeksérelemre hivatkozással történő jogorvoslatot csak kifejezett ügyféli kérelem esetén teszi lehetővé. Azzal is hiányt pótol az Ákr., hogy a vitatott felügyeleti döntéseket nevesíti, mint felülvizsgálható közigazgatási határozatokat.

Végül néhány apróságot szeretnék kiemelni az Ákr. szövegszerű szabályozásából, amelyek garanciális jelentőségűek. Az egyik ilyen számomra fontosnak tűnő rendelkezés a bizonyítékok ismertetését írja elő a hatóságok számára az ügyféllel akkor, ha a bizonyítás egyébként előtte nem ismert. Fontosnak tartom azt is, hogy a jogszerű hallgatás, mint lehetséges eljárási modell megfogalmazásra került a törvényben, hogy a közigazgatási döntésekhez végre nem kapcsol jogerőt a szabályozás, hanem egyfajta véglegességéről beszél a döntéseknek és szabályozza a hatósági szerződéseket a szükséges részletességgel.

Itt szeretném záró gondolatként megemlíteni azt a hiányérzetemet, ami a nem kifejezetten hatósági típusú, ám közjogi alapú megállapodások szabályozása vonatkozásában látszik. Ez a kérdés további példája lehet annak, hogy az Ákr. szűkszavúságát majd a közigazgatási perrendtartás kicsit részletesebb szabályozása, és az ennek alapján valószínűleg kialakuló bírói gyakorlat egészítheti ki és töltheti meg tartalommal. Az Ákr. ugyanis a nem hatósági jellegű közigazgatási szerződésekkel kapcsolatos részletes szabályokat nem ad. Ugyanakkor megjelenik a közigazgatási perrendtartásban és jól tudjuk, hogy mennyire más szemléletet igényel mondjuk egy szociális ellátásra kötött közszerződés egy magánjogi lízingszerződéstől vagy pénzkölcsön szerződéstől. Ezt a fajta eltérő megközelítést az teszi majd lehetővé, ha a közjogi alapú szerződések külön elbírálási rend alá kerülnek és külön közjogi jellegű szabályokat adunk, hogy megkönnyítsük a közigazgatási szervezet ilyen irányú aktusainak elterjedését. Meggyőződésem ugyanis, hogy az a fajta hatósági közigazgatás, ami Magyarországon a rendszerváltás óta alapjaiban változatlanul létezik, és amelyet azért sok tekintetben kikezdték olyan jogterületek, mint a támogatási jog vagy a közbeszerzési jog, előbb-utóbb rákényszerül arra, hogy a hangsúlyt a hatósági jogalkalmazásról egyfajta konszenzuális közjogi megállapodásokon alapuló közigazgatásra helyezze át. Annak reményében, hogy ez a szemléletváltás belátható időn belül bekövetkezik, megköszönöm megtisztelő figyelmüket.