

Balogh-Békesi Nóra – Bokor Csaba – Horváth Edit Írisz –
Huszárné Oláh Éva – Németh Ilona – Patyi András – Sáfrán József –
Varga Zs. András – Vincze-Csapó Emese

VIII. rész

A jogorvoslati rendszer szabályozási karakterisztikája (1957–2018)

1. A közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslati rendszerének dogmatikai alapjai¹

A közigazgatási eljárásjog egyik legmeghatározóbb alapelve a *jogorvoslathoz való jog*, amelyről az alapelvekről szóló fejezetben már szóltunk, ezért itt csak néhány dogmatikai kérdést szeretnénk tisztázni. A jogorvoslatok egyfelől az alkotmányos alapjogok, másfelől a közigazgatás feletti ellenőrzés aspektusából vizsgálhatók.

A jogorvoslatokkal szemben támasztott egyik legfontosabb követelmény, hogy alkalmasak legyenek a jogsérelem tényleges orvoslására. Az Alkotmánybíróság olvasatában ez azt jelenti, hogy a jogorvoslatnak meg kell felelnie a *ténylegesség* és a *hatékonyság* követelményeinek.² Ez egyben azt is takarja, hogy a jogorvoslatok egyik funkciója *az alanyi jogvédelem*.

A *közigazgatás feletti kontroll* igénye a hatalmi ágak elválasztásának egyik követelménye. Ahogyan Varga Zs. András kiemeli: „a közigazgatás kontrollján értjük mindazokat az eljárásokat, melyek során a közigazgatási szerv tevékenységét egy – közigazgatási vagy más – szerv megvizsgálja, értékeli és az esetek egy részében befolyásolja.”³ Tamás András szerint a közigazgatás ellenőrzéséről beszélhetünk úgynevezett *általános értelemben*, amikor a vizsgált feltételeket az alkotmányjogban, a közpolitikában és egyes etikai, valamint erkölcsi normákban fogalmazzák meg; *adminisztratív értelemben*, amikor a feltételeket a közigazgatási jogi szabályozók rögzítik; *jogorvoslati értelemben*, amikor a közigazgatási jogi normák és az ebből eredő közigazgatási szervek és magánszemélyek kapcsolatai képezik a vizsgálat tárgyát; illetve *financiális értelemben*, amikor a vizsgálat tárgya a pénzügyi jogi normák betartása.⁴

¹ A fejezet Patyi András írása.

² 23/1998. (VI. 9.) AB határozat.

³ VARGA Zs. András (2009): A jogorvoslati jog és a Ket. jogorvoslati rendszere. In PATYI András szerk.: *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 111.

⁴ TAMÁS András (2010b): A közigazgatást ellenőrző egyes szervezeti formákról. In RIXER Ádám szerk.: *Studia in honorem Lajos Lőrincz*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. De iuris peritorem 6. 148.

Ahogy *Turkovics István* is kiemeli, a döntések jogorvoslati eljárások során történő korrekciója eredményeként *lényegében a közigazgatás működésében rejlő hibákat javítják ki*, aminek köszönhetően a jogorvoslatok alkalmasak a közigazgatás működésének, hatékonyságának befolyásolására.⁵

Az Alkotmánybíróság több határozatában kiemelte, hogy a közhatalom birtokában eljáró közigazgatási és más szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között kell, hogy meghozzák döntéseiket.⁶ Ez egyben azt is jelenti, hogy a megfelelő jogorvoslatok biztosítása a jogállamiság záloga is. A jogszabálysértő közigazgatási döntésekkel nemcsak az ügyféli jogok, hanem a közérdek is sérül.

A jogalkalmazás során érintett személyek számára tehát lehetőség van a jogkövetkezmények arányosságának, szükségességének, indokoltságának vitatására. A közigazgatás jogszabályokra alapozott működésének követelményét az Alaptörvény mellett a közigazgatási eljárás szabályozásával kapcsolatos törvények az elmúlt hatvan évben folyamatosan mint eljárási alapelvet is meghatározták. Ezek a garanciális szabályok teszik lehetővé a hibás döntések kiküszöbölését, megelőzését és kijavítását, orvoslását. A jogvédelem tehát a közigazgatás kontrollját képezi.⁷

A közigazgatási döntések reparációja szempontjából *különböző modellek* alakultak ki a nemzetállamok gyakorlatában. Ezek végső soron lehetővé teszik a közigazgatás által hozott döntések felülvizsgálatát. Szervezetileg vagy a rendes bíróságok, vagy önálló közigazgatási bíróság jár el esetleg más kontradiktórius eljárásban eljáró, de nem bírósági szervezatként működő szervezet formájában. A felülvizsgálat terjedelme is eltérő, hiszen vannak olyan modellek, ahol a bíróság hatásköre a közigazgatási cselekmények rendkívül széles körére kiterjed, míg mások csak a szorosabb értelemben vett egyedi döntések felülvizsgálatára korlátozódó hatáskörrel rendelkeznek. Különbőség mutatkozik abban is, hogy hány fokú a bírósági fórumrendszer a közigazgatási felülvizsgálat során, illetőleg létezik-e valamely tárgykörnek saját, az általános felülvizsgálatot megvalósító bíróságon kívüli speciális fóruma.

Szinte minden uniós államban megjelennek azonban a belső jogorvoslatok: ezek legelterjedtebb formája a fellebbezés, de számos önkorrekciós szabály ismeretes, főként a döntés saját hatáskörben történő módosítása, visszavonása, illetőleg a kisebb hibák kijavítása.⁸

Ahogy a további fejezetekben látni fogjuk, a hazai jogorvoslatok *rendszere folyamatosan fejlődött*, választ adva a jogorvoslatok funkciójához kapcsolódó alkotmányos igényekre: ennek fejlődési ívét áttekintve eljutunk a jogorvoslatot biztosító kezdetleges intézményektől az önálló közigazgatási perjogig:

⁵ TURKOVICS István (2012b): *A közigazgatási eljárás jogorvoslati rendszere Magyarországon*. Doktori értekezés. Forrás: http://midra.uni-miskolc.hu/JaDoX_Portlets/documents/document_13123_section_5251.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 19.)

⁶ 5/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [37], korábban: 56/1991. (XI. 8.) AB határozat.

⁷ TURKOVICS István (2012a): A jogorvoslatokhoz való jog, az Alkotmányban és az Alaptörvényben. *Magyar Közigazgatás*, 62. évf. 2. sz. 22–27.

⁸ STIPTA 2015, 40–48., illetve: TRÓCSÁNYI László (2017): Új lapok egy régi történethez. Bevezető tanulmány Boér Elek Közigazgatási bíráskodás című kötetének reprint kiadásához. In Boér Elek (2017) [1907]: *Közigazgatási bíráskodás. Tanulmányok a közigazgatási jog köréből*. Államtudományi Klasszikusok 2. XVII.

Ad a) A közigazgatási eljárásjog normatív szabályozását megelőző időszakban *nem beszélhetünk általános szinten megfogalmazott jogorvoslati szabályokról sem*, hiszen a 19. század második felében az ágazati szabályok maguk határozták meg az adott területen alkalmazandó jogorvoslati szabályokat. Így ennek az időszaknak a legfontosabb célkitűzése az volt, hogy valamilyen módon általános szinten is megfogalmazzák a közigazgatás tevékenységének kontrollszabályait. A kiegyezést követően az egyik legfontosabb kérdés az adókkal és illetékekkel kapcsolatos kérdések kivizsgálása volt, ezért 1884. január 1-jétől⁹ felállították a pénzügyi közigazgatási bíróságot, amely „a dualizmuskori törvényhozás első olyan független bírói fóruma lett, amelynek feladata a közigazgatási szervek döntéseinek felülvizsgálata volt”.¹⁰

A jogorvoslati jog fejlődése szempontjából kiemelendő az első olyan jogszabályunk, az 1896. évi XXVI. törvénycikk, amely már valós, tényleges jogorvoslati fórumként intézményesítette a Közigazgatási Bíróságot. A Közigazgatási Bíróság *Kmety Károly* megfogalmazásában a közigazgatástól elkülönülő, önálló, egyfokú jogvitás ügyekben eljáró bíróság volt.¹¹ A Közigazgatási Bíróság eljárása során a törvényben nevesített két jogorvoslati forma, a magánpanasz és a hatósági panasz volt igénybe vehető, azonban ezek elbírálása során a Közigazgatási Bíróság lényegében a nyomozati elv alapján a teljes megelőző eljárást megismételhette, új tényeket vizsgálhatott, a felek bizonyítási indítványaihoz nem volt kötve, így *valódi fellebbviteli fórummá* vált.¹² Alkotmányjogi szempontból pedig „egyben alkotmánybiztosítéki funkció is” volt.¹³

Ezt követően a közigazgatás egyszerűsítéséről szóló 1901. évi XX. törvény jogorvoslatokról szóló passzusainak köszönhetően „kialakult az egységes, a közigazgatási bírósági eljárásokkal összhangba hozott jogorvoslati rend”.¹⁴ A törvény a fellebbezést, felülvizsgálati kérelmet, a felfolyamodást és az újrafelvételt nevesítette a jogorvoslatok között.¹⁵

A két világháború között a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. tc. a jogorvoslatok típusait illetően nem hozott sok újdonságot, bár nevesítette a bírósági panaszt, azonban annak szabályait nem határozta meg. Fontos kiemelnünk, hogy elsőként szólt arról, hogy „jogorvoslatnak van helye minden közigazgatási határozat (intézkedés) ellen, kivéve, ha jogszabály a jogorvoslatot kifejezetten kizárja”.¹⁶ Ezt követően az 1933. évi XVI. tc. csak egyfokú fellebbvitelt tett lehetővé, és teljeskörűen megszüntette a felülvizsgálat lehetőségét.

⁹ A pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló 1883. évi 43. törvénycikk.

¹⁰ BÓDINÉ BELIZNAI Kinga (2017): Wlassics Gyula a Közigazgatási Bíróság élén (1906–1933). *Miskolci Jogi Szemle*, 12. évf. 2. sz. 105.

¹¹ KMETY Károly (1907): *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest, Politzer. 204.

¹² WCLASSICS Gyula (1912): *Reformjavaslat a közigazgatási bíráskodásról. Különlenyomat a Jogállam 1911. XI. évi füzetéből*. Budapest, Franklin. 37.

¹³ PUKY Endre (1941): A Szent Korona Tana és a közigazgatási bíráskodás. (Puky Endrének, a m. kir. Közigazgatási Bíróság elnökének az 1941. évi január hó 13. napján a m. kir. Közigazgatási Bíróság évnyitó teljes ülésén tartott beszéde). *Magyar Közigazgatás*, 59. évf. 3. sz. 19. Idézi: PATYI András (2010a): A közigazgatási bíráskodás alkotmányos hátterének eredete és jelentése. In BALOGH Elemér – HOMOKI-NAGY Márta szerk.: *Emlékkönyv Dr. Ruzsoly József egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, SZTE ÁJK. 653–670. Forrás: www.acta.bibl.u-szeged.hu (A letöltés dátuma: 2018. 07. 15.)

¹⁴ LÖVÉTEI István (2003): A közigazgatási eljárásjog fejlődése Magyarországon. In LÖRINCZ Lajos szerk.: *Eljárási jog a közigazgatásban*. Budapest, Uniós. 36.

¹⁵ Az 1901. évi XX. törvénycikk 6. §. – „A fellebbvitel (fellebbezés, felülvizsgálati kérelem és felfolyamodás)”

¹⁶ PATYI András (2009a): A közigazgatási hatósági eljárás mai rendjének kialakulása Magyarországon. In PATYI András szerk.: *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 48.

1949-ben aztán megszüntették a Közigazgatási Bíróságot, és a tanácstörvények próbálkozásai után az 1954. évi I. törvény tartalmazott csak jogorvoslati jellegű szabályokat a lakossági bejelentések intézése tárgyában. Ennek a törvénynek egy része beépült az Et.-be, és egyidejűleg normatív úton meghatározta a közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslatainak rendszerét, szabályozva a kérelemre és a hivatalból induló döntés-felülvizsgálati módokat. Az Et. nagyon szűk körben lehetővé tette az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát. Ezzel lényegében lezárult a közigazgatási jogorvoslati rendszer kialakulásának kezdeti szakasza. A kezdeti, külső bírósági szervezet által foganatosítható felülvizsgálat későbbi negligálásával *visszaszorult a közigazgatási bíráskodás*.

Ad b) A következő nagy fejlődési ciklusban az Et. hatályosulása néhány évtizedének tapasztalatai, majd racionalizálási törekvései eredményeként a bírósági felülvizsgálatra vonatkozó rendelkezések 1972-ben átkerültek a polgári perrendtartásról szóló törvénybe, megszüntették a panasz igénybevételének lehetőségét, és majd a bíróság előtt megtámadható államigazgatási határozatokat a 63/1981. (XII. 5.) MT rendelet sorolta fel. Az Alkotmánybíróság 32/1990. (XII. 22.) határozatával azonban megsemmisítette az Áe. 72. §-át, valamint a minisztertanácsi rendeletet is. Az 1991. évi XXVI. törvény próbálta orvosolni az így kialakult helyzetet, és *véglegessé válni látszott a „hatósági határozatok kétfokú eljárásban történő felülvizsgálatának rendszere”*.¹⁷

Fontos ugyanakkor említést tennünk arról is, hogy az Alkotmány 50. § (2) bekezdése az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 30. §-a alapján úgy szólt, hogy a „közigazgatási határozatok törvényességét a bíróság ellenőrzi”. Ennél többet azonban az Alkotmányunk nem mondott sem szervezeti, sem pedig eljárási szempontból, noha a közigazgatás feletti bírósági kontrollnak *két koncepcióját* is említették: az egyik¹⁸ szerint „[a]z államigazgatási jogalkalmazás törvényessége feletti kontroll (legyen az akár ügyészi, akár bírói kontroll) elsősorban a jogorvoslati szerepben jelentkezik. A közigazgatási bíráskodás bevezetésével felvillannak azok az előnyök, amelyek a bírói felülvizsgálat mellett szólnak: az érdemi döntés törvényességi értékelésének kiemelése a közigazgatásból; a kontradiktórius eljárás, a bírói függetlenség garanciái az objektív elbírálásra stb.” A másik koncepció¹⁹ 11.1. pontjában kiemeli, hogy: „[a] bírósági szervezet kialakítása attól függ, hogy a közigazgatási bíráskodás, a munkaügyi és a katonai bíráskodás hogyan épül be az igazságszolgáltatás rendszerébe, illetve hogy a büntető eljárásjog és a polgári eljárásjog milyen jogorvoslati rendszert állapít meg.” A kérdést azonban a rendszerváltást követően sem határozták meg normatív szinten.

¹⁷ PATYI András (2009c): *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 40.

¹⁸ KILÉNYI Géza szerk. (1991): *Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai (Kísérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására, 1988–1990)*. Budapest, Államtudományi Kutatóközpont. Idézi: PATYI 2010a, 653–670.

¹⁹ Magyarország Alkotmányának szabályozási elvei, 1989. január 30. Igazságügyi Minisztérium, Budapest, géppel írt tiszttáza fénymásolata. Országgyűlési Irattár és Levéltár, Országgyűlési Irományok, 1985–1990. országgyűlési ciklus, 141–200. jelzetű kötet. Az MSZMP Központi Bizottsága 1989. február 20–21-én megtartott ülése jegyzőkönyvének 2. sz. függeléke (1989). In Soós László et al. (1993): *A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei*. I. Budapest, Magyar Országos Levéltár. 209–277. Idézi: PATYI 2010a, 653–670.

Ad c) 1999-ben megkezdődött a Ket. előkészítése, az új törvénytervezet továbbra is a kérelemre és hivatalból induló jogorvoslatok dichotómiájára épült, és a későbbiekben részletezetteknek megfelelően nevesítette a 97. § (2) bekezdésében az ügyfél kérelme alapján lefolytatható jogorvoslati eljárások körében a fellebbezési eljárást, a bírósági felülvizsgálatot, az újrafelvételi eljárást és a méltányossági eljárást, míg a (3) bekezdésében a hivatalból döntés-felülvizsgálat körében a döntést hozó hatóság saját hatáskörében indított eljárást, a felügyeleti eljárást és az Alkotmánybíróság határozata alapján lefolytatható eljárást.

Ebben az időszakban éledt fel az önálló közigazgatási bíróság felállításának és a közigazgatási perrend kidolgozásának az igénye. A Pp. XX. fejezete sokszor módosult, a jogalkalmazói polémia feloldását pedig számtalan állásfoglalás, vélemény és jogegységi határozat támogatta.

A 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény és az ügyészségről szóló sarkalatos törvények alapján az ügyész új szemléletű közérdekvédelmi szerepkörhöz jutott.

Az Ákr. előkészítésével még inkább *előtérbe került az önálló közigazgatási bíróság és perrend kérdése.*

Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdésének *b)* pontja és a XXVIII. cikk (1) bekezdésének együttes olvasata nem más, mint az, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog biztosításának záloga, hogy a jogviták törvényesen létrehozottak, függetlenek és pártatlanok legyenek, tisztességes és nyilvános tárgyaláson, észszerű időn belül bírálják el őket.²⁰ „Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének tehát közigazgatási ügyekben kettős tartalma van: egyrészt eljárási, másrészt anyagi jogi. Az eljárási tartalom a bírósághoz fordulást foglalja magában, mely az alapjogok korlátozásának alaptörvényi feltételeinek betartásával [I. cikk (3) bekezdés, szükségesség és arányosság] korlátozható. Az anyagi jogi tartalom arra utal, hogy az anyagi jogi szabályozás mint olyan nem zárhatja ki az érdemi felülvizsgálatot úgy, hogy nem ad lehetőséget a támadott döntés tartalmának felülvizsgálatára [5/2013. (II. 21.) AB határozat, 52.]. A tisztességes eljáráshoz való jog közigazgatási perekben való érvényesülése ezáltal kihatással van magára az anyagi jogi szabályozásra is: a közigazgatási döntési jogkört meghatározó szabálynak megfelelő szempontot vagy mércét kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja.”²¹

A Kormány a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény és az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény előkészítésével összefüggő egyes feladatokról szóló 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozatában felhívta az igazságügyi minisztert, hogy készítse előterjesztést a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény tervezetéről. A közigazgatási rendtartásról szóló törvényt részleteiben is elemezzük majd, ezért itt csak a törvény miniszteri indokolásából emelnénk ki egy a törvény rendszertani jelentőségét bemutató elemet: „[a] rendszerváltozás kapcsán elmaradt a közigazgatási bíráskodás rendszerének ilyen módon való kialakítása. A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről szóló 1991. évi XXVI. törvény csak ideiglenes jelleggel nyitotta meg a közigazgatási bírói utat. Ezt az adósságot kívánja a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény (a továbbiakban: perrendtartás) most törleszteni. Az elmúlt huszonöt évben az ideiglenes keretek között a bírói gyakorlatot és a jogalkotó által folyamatosan alakított perjogi rendszert

²⁰ Lásd ehhez: PATYI András – KÖBLÖS Adél (2016): A közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapjai. *Pro Publico Bono*, 2016/3. sz. 8–29.

²¹ Részletes jelentés a közigazgatási perrendtartás koncepciójának előkészítéséről. Forrás: www.kormany.hu (A letöltés dátuma: 2018. 07. 15.)

alapvetően fenntartja a perrendtartás, és azt egy magasabb absztrakciós szintre emelve megkísérli alkalmassá tenni arra, hogy szabályai a közigazgatás valamennyi cselekvésével szemben alkalmasak legyenek a koncentrált és hatékony bírói jogvédelem biztosítására. Ez a modell természetesen csak úgy töltheti be a szerepét, ha sikerül a valóban indokolt körre visszaszorítani az általános szabályoktól eltérő különös perjogi rendelkezéseket. [...] Az egyik legfontosabb változás a bírói út kiszélesítése. A generálklauzula rugalmas kereteket biztosít a hézagmentes jogvédelem megvalósításához. A közigazgatási cselekmények nagyrészt jelenleg is bíróság előtt megtámadhatóak, a generálklauzula megteremti annak lehetőségét, hogy a közigazgatási perjogi szabályok egy kódexben, egységesítve kerüljenek szabályozásra. Mindez egy olyan perjogi rendszer kialakítását teszi szükségessé, amelyben többféle pertípus kerül intézményesítésre.”

Az Ákr. jogorvoslati rendszerének megváltoztatásával, az új közigazgatási perrendtartás hatálybalépésével egy új típusú, a bírósági felülvizsgálat hangsúlyosságára épülő közigazgatási jogorvoslati rendszer első lépéseit tette meg a jogalkotó.

2. A jogorvoslati rendszer jogintézményeinek szabályozástörténete

2.1. A közigazgatási eljárásjog (államigazgatási eljárásjog) jogorvoslati rendszere szabályozásának jellegzetességei az Et.-ben és az Áe.-ben²²

2.1.1. Az Et. jogorvoslati rendszerének szabályai

Hazánkban az államigazgatási eljárásjog általános szabályainak első kódexe, az Et.²³ a jogorvoslati rendszerre vonatkozó szabályozás szerkezetében eltérést mutat a későbbi kódexekhez (Ket., Ákr.) képest. Míg a később született kódexek egy fejezetben tartalmazták az összes jogorvoslatra vonatkozó szabályt,²⁴ addig az Et. négy fejezetben. A jogorvoslati rendszer szabályainak tartalmát illetően azt a közös elemet emeljük ki, hogy az első kódextől kezdődően napjainkig a jogorvoslati eszközök között mind kérelemre induló, mind hivatalból igénybe vehető eszközök megjelennek.²⁵

Az Et. szerinti jogorvoslati eszközök a következők voltak: alapvető jogorvoslat a felbontás, korlátozott a bírói felülvizsgálat. A jogorvoslati rendszer része még az ügyészi óvás, a felügyelet, a panasz, továbbá a közérdekű bejelentés és javaslat.²⁶ Az előbb felsorolt, az Et. V–VIII. fejezetében rögzített eszközökön túl a teljességhez tartozik az is, hogy *Az államigazgatási szerv határozata* című IV. fejezet szabályozta a határozat felülvizsgálatát.²⁷ Az 1977. évi I. törvénnyel ez a rend annyiban változott, hogy a panasz helyett felülvizsgálati

²² Az alfejezet Balogh-Békesi Nóra írása.

²³ PATYI András (2012e): Az eljárás és az eljárásjog fogalma, a hatósági eljárás szabályozásának története. In PATYI András szerk.: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 47. A hazai szabályozás áttekintéséhez lásd még BOROS 2018a, 10–28.

²⁴ Ket. VII. fejezet; Ákr. IX. fejezet.

²⁵ PATYI 2012e, 48.

²⁶ 1957. október 1-jétől 1977. március 29-ig.

²⁷ Et. 42. § és 43. §.

kérelem lett, a közérdekű bejelentés és javaslat pedig megszűnt jogorvoslati eszközként a hatósági eljárásban.

A fellebbezést az Et. *A határozatok megsemmisítése vagy megváltoztatása a fellebbezési eljárás során* című V. fejezetében szabályozza. A korábbiakhoz képest gyökeres változást hozott rendelkezések lényegét az Et. magyarázata a következők szerint foglalta össze: kizárólagossá vált az egyfokú fellebbezés, másodfokú határozat ellen még kivételesen sem lehetett újabb fellebbezést előterjeszteni. Az egyfokú fellebbezést egyfokú panaszeljárás követte, így tehát egy államigazgatási ügy legfeljebb három fórumot járt meg. Az érdemi határozatok hibáinak orvoslását az ügyfél fellebbezés, illetőleg panasz benyújtásával kérhette. A felülvizsgálati kérelem, az újrafelvételi kérelem és a felfolyamodás mint önálló jogorvoslati forma megszűnt, illetve beolvadt a fellebbezésbe és a panaszba. Egyes határozatok esetén lehetőség nyílt a fellebbezési jog kimerítése után a bírói felülvizsgálatra nem közigazgatási bíróság, hanem rendes bíróság előtt.²⁸ A törvényi szabályozás szerint²⁹ az ügy érdemében hozott elsőfokú határozat ellen fellebbezhetett az, akinek jogát a határozat sértette. Másodfokon hozott határozat ellen további fellebbezésnek helye azonban nem volt.

A fellebbezést – ha jogszabály másként nem rendelkezett – a határozat közlésétől számított tizenöt napon belül lehetett előterjeszteni. Az érdemi döntést megelőző határozat csak az érdemi határozat ellen előterjesztett fellebbezésben volt megtámadható, kivéve, ha a külön fellebbezést jogszabály megengedte. A fellebbezésnek a határozat végrehajtására halasztó hatálya volt, kivéve, ha a határozat azonnali végrehajtása életveszély vagy közbiztonság okából feltétlenül szükséges volt, továbbá ha a törvény, törvényerejű rendelet vagy minisztertanácsi rendelet az eljáró államigazgatási szerv részére az ügyek meghatározott körében felhatalmazást adott arra, hogy fontos érdekből az azonnali végrehajthatóságot elrendelhesse. A határozat azonnali végrehajthatóságát a határozatban ki kellett mondani és meg kellett indokolni. A fellebbezést a törvény két esetben zárta ki: egyrészt, ha azt törvény, törvényerejű rendelet vagy minisztertanácsi rendelet kizárta, másrészt, ha az ügyben első fokon a Minisztertanács vagy annak tagja járt el. A fellebbezés előterjesztését illetően az Et. kimondta, hogy a fellebbezést annál az államigazgatási szervnél kellett előterjeszteni, amely a megtámadott határozatot hozta. A fellebbezésben új tényállítások és bizonyítékok is felhozhatók voltak. A fellebbezési kérelmet az ügyre vonatkozó összes iratokkal a fellebbezési határidő leteltétől számított nyolc napon belül a másodfokon eljáró szervhez kellett felterjeszteni, kivéve, ha az államigazgatási szerv a megtámadott határozatot a fellebbezésben foglaltaknak megfelelően visszavonta vagy módosította, kijavította vagy kiegészítette, illetőleg a fellebbezési kérelemmel egyező ügyészi óvás esetén azt hatályon kívül helyezte vagy módosította. A törvénynek a határozat visszavonására és módosítására vonatkozó szabályát tartalmazó 43. §-a szerint fellebbezés alapján kizárólag jogszabálysértés alapján volt jogosult a határozatot hozó szerv saját, korábbi határozatát visszavonni vagy módosítani. Ha az ügyben a fellebbezést jogszabály kizárta, a sérelem orvoslására előterjesztett kérelmet panaszbeadványként kellett elbírálni.³⁰ Az elkésve előterjesztett fellebbezési kérelmet, ha abból a késedelem oka kitűnt, az igazolási kérelemre vonatkozó szabályok szerint kellett elbírálni. A fellebbezés elintézésének szabályainál határozta meg az eljárási kódex

²⁸ FONYÓ Gyula szerk. (1976b): *Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata*. Budapest, KJK. 316–317.

²⁹ Et. 45–54. §.

³⁰ Megjegyezzük, hogy az 1977. évi I. törvény hatálybalépése után e szabály a felülvizsgálati kérelemre vonatkozik.

a másodfokú szerv döntési jogkörét is. A másodfokú szerv a fellebbezéssel megtámadott határozatot helybenhagyhatta, megsemmisíthette vagy megváltoztathatta. A másodfokú szerv, ha az érdemi határozat hozatalához elegendő adat nem állt rendelkezésre, vagy a tényállás további tisztázása vált szükségessé, a határozat megsemmisítése mellett az ügyben első fokon eljáró államigazgatási szervet új eljárásra utasíthatta, a tényállás kiegészítése iránt azonban maga is intézkedhetett. A fellebbezést – ha jogszabály rövidebb határidőt nem állapított meg – a felterjesztéstől számított harminc napon belül kellett elintézni. A fellebbezési eljárás során hozott határozatot a fellebbezővel és mindazokkal, akikkel az elsőfokú határozatot közölték, az első fokon eljáró államigazgatási szerv útján írásban kellett közölni. Megjegyezzük, hogy az Et. a hatálybalépésekor nem rendelkezett a fellebbezési jogról való lemondásról, ezzel kapcsolatban ugyanakkor a törvény kommentárja arra utalt, hogy általános szabály hiányában az az álláspont helytálló, hogy a fellebbezési jogról minden olyan esetben le lehetett mondani, amikor különös eljárási szabály nem zárta ki.³¹

Az Et. a fellebbezésre vonatkozó fejezetet követő önálló fejezetben határozta meg az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadására vonatkozó rendelkezéseket.³² A bírósági felülvizsgálat lehetőségét meghatározva az Et. kimondta, hogy törvény, törvényerejű rendelet, illetőleg minisztertanácsi rendelet megengedhette, hogy az államigazgatási szerv határozatát – jogszabálysértés esetén – a bíróság előtt keresettel meg lehessen támadni, feltéve, hogy az államigazgatási eljárásban a fellebbezés ki volt zárva, vagy pedig – ha fellebbezésnek helye van – a fellebbezés jogát kimerítették. A felülvizsgálat terjedelmét illetően differenciált szabályozást találunk. Főszabály tehát: ha a jogszabály másként nem rendelkezett, a bíróság az eljáró államigazgatási szerv határozatát nem változtathatta meg, hanem azt hatályon kívül helyezhette, és az eljáró államigazgatási szervet új eljárásra kötelezhette, vagyis a bírói jogszolgáltatás korlátozott volt. Ugyanakkor kivételesen az államigazgatási határozatot a bíróság meg is változtathatta. Ilyen kivételes esetet rögzített maga az Et. is,³³ de a megváltoztatás kivételes bírósági jogköre származhatott olyan jogforrásból is, amely az államigazgatási határozat bíróság előtti megtámadásáról rendelkezett. Az Et. maga is meghatározott az 57. § (1) bekezdésében felsorolva olyan eseteket, amelyekben helye volt a bírói felülvizsgálatnak, ugyanakkor további szélesítésre is lehetőséget adott, amikor kimondta, hogy az Et. felsorolása nem érintette azokat a külön rendelkezéseket, amelyek lehetővé tették államigazgatási határozatoknak bíróság előtt való megtámadását.

A bírói ítélet és a hatósági döntés közötti viszonyt rendezve a kódex egyrészt kimondta a véglegesség elvét. Ha a bíróság az ügy érdemében hozott határozatot, az államigazgatási szerv előtt ugyanabban az ügyben, azonos tényállás mellett új eljárásnak helye nem volt. Kivételtként határozta meg, hogy ha a bíróság az államigazgatási szerv határozatát hatályon kívül helyezte, és az ügyben új eljárás lefolytatása volt szükséges, az államigazgatási szerv köteles volt eljárni és új határozatot hozni. Másrészt meghatározta az elsődlegesség elvét is, azt, hogy a bíróság jogerős határozata az államigazgatási szervet kötelezte, és annak

³¹ FONYÓ 1976b, 323.

³² Et. 55–59. §.

³³ Például a születési, házassági, halotti anyakönyvi bejegyzés megtagadása, törlése, illetőleg a kiigazítás megtagadása esetén a bíróság jogszolgáltatása teljes, azaz megváltoztathatja az államigazgatási döntést. Et. 57. § (2) bekezdés.

megfelelően kellett intézkednie.³⁴ Az Et. a hatálybalépésekor tartalmazta a bírósági felülvizsgálat eljárási szabályait is (56. § és 58. §), amelyek 1973. január 1-jével átkerültek a polgári perrendtartás szabályai közé. Az 1972-ben történt Et.-módosításra a későbbiekben visszatérünk. A kereset elbírálása a járásbíróság (városi, városi kerületi bíróság) hatáskörébe tartozott. A keresetet az ellen az államigazgatási szerv ellen kellett indítani, amely a megtámadható határozatot hozta. Az illetékességet az első fokon eljáró államigazgatási szerv székhelye állapította meg. A keresetet az elsőfokú határozatot hozó szervnél vagy az illetékes járásbíróságnál a keresettel megtámadható határozat közlésétől számított harminc napon belül kellett benyújtani. Az elsőfokú szerv a keresetet az ügy irataival együtt nyolc napon belül volt köteles továbbítani. A bíróság az ügyet tárgyaláson kívül is elbírálhatta. A bíróság elrendelhetette a végrehajtás felfüggesztését, ha a rendelkezésre álló adatok alapján a határozat hatályon kívül helyezése vagy megváltoztatása volt várható.

Az Et.-ben szintén önálló fejezetben (VII. fejezet) kapott helyet az ügyészi óvás mint jogorvoslati eszköz. A rendelkezések értelmében az államigazgatási szervek az ügyészi szerveknek a törvényesség biztosítására irányuló munkáját előmozdítani voltak kötelesek, biztosítaniuk kellett, hogy az ügyészi szervek a részükre megállapított jogokat akadálytalanul gyakorolhassák. Az államigazgatási szerv a törvény megsértése miatt benyújtott ügyészi óvást nyolc napon belül volt köteles megvizsgálni. Ha az államigazgatási szerv az ügyészi óvást alaposnak tartotta, a törvénysértő rendeletet, határozatot vagy utasítást a nyolcnapos határidőn belül hatályon kívül helyezte vagy módosította, és erről az óvást előterjesztő ügyészt egyidejűleg értesítette.³⁵

Korábban már említettük, hogy az Et. VIII. fejezete, amely *A sérelem orvoslása felbbezési eljáráson kívül* címet viseli, három jogorvoslati eszközt szabályozott: a felügyelet, a panasz, valamint a közérdekű javaslat és bejelentés szabályait, továbbá mindhárom eljárásra közös szabályokat állapított meg.

Végül – ahogyan azt már jeleztük – jogorvoslati eszközként tartjuk számon a határozat visszavonására és módosítására vonatkozó szabályozást. Ez a későbbi kódexekben (Ket., Ákr.) a hivatalból történő jogorvoslás egyik esete lesz.

Az egyes eszközök egyenkénti bemutatását követően, összefoglalóan azt állapíthatjuk meg, hogy a valamennyi hatósági eljárás általános szabályait tartalmazó első kódex gyökeres változást hozott a korábbi szabályokhoz képest.

Az Et. szabályozási karakterisztikáját összegezve kiemeljük azt is, hogy az államigazgatási határozatok bíróság általi felülvizsgálatának eljárási szabályait a hatálybalépésekor a kódex tartalmazta,³⁶ majd azok 1973. január 1-jei hatálybalépéssel a Pp. XX. fejezetébe kerülnek.³⁷ Utalunk rá, hogy a bírósági felülvizsgálatot illető az a párhuzamos szabályozási módszer, miszerint részben a hatósági eljárás általános szabályai között, részben pedig

³⁴ Patyi András a két elvet a 2004-es hatósági eljárási kódex (Ket.) bírósági felülvizsgálatra vonatkozó szabályai kapcsán elemzi. PATYI András (2012a): A bírósági felülvizsgálat és a közigazgatási per alapjai a hatósági eljárásjogban. In PATYI András szerk.: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 475–476.

³⁵ Et. 60–61. §.

³⁶ Et. 56. és 58. §. Patyi András ezzel kapcsolatban kiemeli, hogy az első eljárási törvény kodifikátorai speciális közigazgatási eljárásnak tekintették és akként szabályozták a bírói felülvizsgálatot. PATYI 2012a, 475.

³⁷ Ekkor a Pp. XX. fejezete az államigazgatási határozatok megtámadására vonatkozó három külön eljárási szabálynak [az 1957. évi IV. tv., az 1957. évi 58. tvr. és a 11/1957. (IX. 29.) IM rendelet] azokat a rendelkezéseit veszi át, amelyek elvi jelentőségüknél fogva törvényi szintű szabályozást igényelnek.

különleges perként a polgári perre vonatkozó szabályok között találjuk a vonatkozó rendelkezéseket. Ez lényegében 2018. január 1-jével változott. A közigazgatási perre vonatkozó részletes szabályok egy új eljárási kódexbe, a Kp.-ba kerültek. A párhuzamos szabályozás a hatósági eljárásjogot érintően pedig csak a hatósági eljárás szempontjából releváns kapcsolódási pontokat szabályozza.³⁸

A jogorvoslati rendszer vonatkozásában az Et.-t ért módosítások közül ki kell még emelni, hogy két évtized után kikerülve a hatósági eljárási kódexből új törvény³⁹ rendezte a közérdekű bejelentések, javaslatok és panaszok szabályozását. Az Et.-be e törvény alapján került a felülvizsgálati kérelem, amelyet az 1981. évi. I. törvény újraszabályozott.

Az Et. jogorvoslati rendszerét tekintve a törvény kommentárjának szerzői arra mutatnak rá az 1977. évi I. törvényt megelőzően, hogy az átmeneti jegyeket tükröz. Kötött⁴⁰ ugyan, de a panasz és a közérdekű bejelentés és javaslat, valamint a felügyelet jogintézményeiben a kötetlen jogorvoslati rend jegyei is tükröződnek, és kiemelték a kötetlenség maradványainak kiiktatását, a kötött jogorvoslati rend teljes körű megvalósítását. Hangsúlyozták, hogy a kódexből ki kell emelni

- az egyébként sem odatartozó panaszjogot;
- a közérdekű bejelentést és javaslatot, a panaszjog helyére új, anyagi, tárgyi fórumrendben és határidőben kötött jogorvoslati eszközt kell biztosítani a jog- vagy érdeksértő államigazgatási határozatok ellen.⁴¹

Az Et. szövege 1957 és 1981 között szám szerint kilenc módosításon esett át. E törvényt módosítások nem voltak átfogó jellegűek, nem terjedtek ki a törvény egészének felülvizsgálatára, ugyanakkor egyes rendelkezéseket akár többször is érintettek.⁴² A jogorvoslati rendszert érintő jelentős módosítást hozott – az Et. hatálybalépését követően két évtizeddel később – a közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról szóló 1977. évi I. törvény, amely 1977. március 30-án lépett hatályba. Egyetértve az Áe.-kommentár szerzőivel a hatósági eljárási szabályok „profilisztikásként” aposztrofálhatjuk e módosítást, amelynek eredményeképpen kikerült az Et.-ből, és önálló törvényi szabályozást kapott a panaszra, valamint a közérdekű bejelentésekre és javaslatokra vonatkozó szabályozás.⁴³ Az eljárási szabályok vonatkozásában e változás választ adott arra a fentiekben megfogalmazott kritikára is, hogy az Et. jogorvoslati rendszere jogilag kötetlen elemeket is tartalmaz, átmeneti jegyeket tükröz. A módosítás tehát egyben kifejezte az államigazgatási eljárásban a jogorvoslati rendszer kötettségét. Megszűnt tehát a (végeláthatatlan) panasz mint széles körben igénybe vehető jogorvoslati eszköz, s felváltotta a felülvizsgálati kérelem.

³⁸ Ákr. 114. §-a a közigazgatási per lehetősége és 115. §-a a döntés módosítása vagy visszavonása a keresetlevél alapján.

³⁹ A közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról szóló 1977. évi I. törvény.

⁴⁰ A jogorvoslati rendszer akkor kötött, ha a jogi szabályozás megállapítja a hibás aktus orvoslásának anyagát (ki, tárgyat (mit), eszközt (mivel), fórumrendszerét (milyen szerv előtt) és időbeliségét (meddig).

⁴¹ FONYÓ 1976b, 43–44.

⁴² Példaként említhető éppen a jogorvoslati eszközöket érintően, hogy az ügyészti intézkedésekre vonatkozó szabályok először 1959-ben, majd 1972-ben változtak meg. FONYÓ Gyula szerk. (1986): *Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata*. Budapest, KJK. 17.

⁴³ Másképpen fogalmazva a panasz, közérdekű bejelentés alkalmazása nem szűkölt le az államigazgatási hatósági ügyintézésre, hanem azokat a legkülönbözőbb szervek (vállalatok, szövetkezetek, intézetek) is alkalmazták. FONYÓ 1986, 17.

A felülvizsgálati kérelemre vonatkozó akkori szabályok szerint⁴⁴ az ügy érdemében hozott államigazgatási határozat (intézkedés) ellen felülvizsgálati kérelemmel élhet az, akinek jogát vagy jogos érdekét a határozat (intézkedés) sértette. Az érdekelt felülvizsgálati kérelemmel élhetett abban az esetben is, ha az államigazgatási szerv a határozathozatalra, illetőleg intézkedésre irányuló kötelezettségét elmulasztotta. Ha a jogszabály a határozat bíróság előtt való megtámadását lehetővé tette, felülvizsgálati kérelemnek helye nem volt. Az államigazgatási szerv az ügy érdemében hozott határozat ellen benyújtott felülvizsgálati kérelmet nem volt köteles érdemben elbírálni, ha az ügyfél nem fellebbezett, bár annak lehetősége fennállott, és arra figyelmét a határozatban felhívták, vagy fellebbezett ugyan, de a fellebbezés elbírálására hivatott szerv még nem határozott; a végrehajtható határozat kézhezvétele óta egy év eltelt. Ha a határozat ellen fellebbezésnek volt helye, és az erre nyitva álló határidőn belül felülvizsgálati kérelmet terjesztettek elő, azt fellebbezésnek kellett tekinteni. Ugyanakkor, ha az ügyben a fellebbezést jogszabály kizárta, a sérelem orvoslására előterjesztett kérelmet felülvizsgálati kérelemként kellett elbírálni. Ha a jogszabály a határozat bíróság előtt való megtámadását lehetővé tette, felülvizsgálati kérelemnek helye nem volt.⁴⁵ A felülvizsgálati kérelmet az előterjesztéstől számított hatvan napon belül el kellett intézni. A felülvizsgálati kérelem elbírálására hivatott felettes államigazgatási szerv az ugyanabban az ügyben benyújtott ismételt felülvizsgálati kérelmet – ha az korábban fel nem hozott és az ügy elbírálása szempontjából lényeges tényeket, illetőleg körülményeket nem tartalmazott – érdemi vizsgálat nélkül visszautasíthatta.⁴⁶ Végül egy mondatban utalunk rá, hogy az Et. semmisségre vonatkozó szabályokat nem tartalmazott.

2.1.2. Az Áe. jogorvoslati rendszerének szabályai

Összehasonlítva az Et. és az Áe. jogorvoslati rendszerét, az első, ami szembetűnik, hogy megváltozott a szabályozási szerkezet, egy önálló szerkezeti egységben, a VII. fejezetben szól a jogorvoslatokról a kódex. A változást a törvény részletes indokolása úgy fogalmazta meg, hogy a VII. fejezet felölelte a döntés során előidézett jog- vagy érdeksérelem kérelemre, illetőleg hivatalból történő orvoslásának csaknem valamennyi módját. Megjegyezzük, hogy itt még nem találjuk meg azt a felsoroló rendszerezést, amelyet a későbbi kódexek már tartalmaznak, vagyis hogy melyek a kérelemre induló, és melyek a hivatalból induló jogorvoslási formák. Az Áe. VII. fejezete tehát összegyűjtötte az államigazgatási határozat felülvizsgálatával kapcsolatos – az Et. korábban bemutatott – több fejezetében található eljárási szabályokat, és azokat egységes rendszerbe foglalta. E rendszer elemei az alábbiak voltak:

- a határozat módosítása és visszavonása;
- a fellebbezés;
- a felülvizsgálati kérelem;
- a felügyeleti intézkedés;
- az államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata és
- az ügyészi intézkedések.

⁴⁴ Et. 64. §.

⁴⁵ Et. 49. §.

⁴⁶ Et. 66. §.

Az egybefoglaló fejezet a jogorvoslati eszközök közül elsőként a határozat módosítását és visszavonását szabályozta az Áe.-ben. Az ügy mielőbbi végleges lezárását segítette, ha a hatóság önkorrekciót végezhetett az általa hozott döntés vonatkozásában. Nem volt tehát a saját határozatához kötve, azt hivatalból vagy kérelemre (például fellebbezés alapján) módosíthatta vagy visszavonhatta. Ugyanakkor korlátok között volt lehetőség a határozat módosítására vagy visszavonására. Általános feltétel volt, hogy csak jogszabálysértés esetén kerülhetett rá sor. Ugyanakkor nóvumként az Áe. kivételt tett ez alól feltételhez kötötten. Az államigazgatási szerv az ügyfél jogorvoslati kérelme esetén a határozatot akkor is módosíthatta vagy visszavonhatta, ha a jogorvoslati kérelemben foglaltakkal egyetértett, feltéve, hogy az ügyben nem volt ellenérdekű fél, nem volt szükséges tehát a jogszabálysértés feltétele.⁴⁷ További feltétel volt még, hogy határozat módosítására vagy visszavonására az államigazgatási szerv csak egy ízben, a határozat közlésétől számított egy éven belül volt jogosult. Kizárt volt a módosítás vagy visszavonás, ha az a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot sértette. Megjegyezzük, hogy az Áe.-ben még nem vált szét olyan plasztikusan, mint a későbbi kódexekben a kérelemre induló jogorvoslat alapján történő és a hivatalból induló önkorrekciós szabály.⁴⁸

A törvényben a következő jogorvoslati forma a fellebbezés. A korábbi szabályhoz képest pontosítva határozza meg, hogy ki a fellebbezésre jogosult: az ügyfél és az, akire a határozat rendelkezést tartalmazott. Nóvum, hogy a fellebbezésről való lemondás jogát nevesítette a törvény. Az Áe. szabályként fenntartotta a fellebbezés halasztó hatályát, azonban a korábbiakhoz képest kiszélesítette az azonnali végrehajtás elrendelésére adott felhatalmazást.⁴⁹ Megjegyezzük, hogy az azonnali végrehajtás okainak kiszélesítése szorosan összefügg a fellebbezést kizáró okok szűkítésével. Az Áe. 64. §-a szerint nem volt helye fellebbezésnek, ha első fokon a Minisztertanács vagy a Minisztertanács tagja járt el, vagy ha az ügyben a jogszabály a fellebbezést azért zárta ki, mert a határozat megváltoztatását vagy megsemmisítését a bíróságtól lehetett kérni. A fellebbezés előterjesztésére vonatkozó szabályok pontosításon estek át, ugyanakkor a fellebbezés elbírálásának szabályai közé beillesztették – azt a máig meglévő eljárási szabályt –, hogy felettes szerv a fellebbezéssel megtámadott határozatot és az azt megelőző eljárást megvizsgálja tekintet nélkül arra, hogy ki és milyen okból fellebbezett.⁵⁰

A kódex szabályozásában következő jogorvoslati formán, a *felülvizsgálati kérelemen* is változtatott az Áe. A törvény 68. §-ához fűzött részletes indokolás szerint az Et.-ben a felülvizsgálati kérelem kettős funkciót töltött be: irányulhatott az ügy érdemében hozott államigazgatási határozat felülvizsgálatára, de felhasználható volt arra is, hogy az ügyfél az államigazgatási szerv határozathozatalra, illetőleg intézkedésre irányuló köteletségének elmulasztását sérelmezze. Az Áe.-ben a felülvizsgálati kérelem utóbbi funkciója megszűnt,⁵¹ s így az Áe.-ben a jogerős határozat ellen irányuló, halasztó hatály nélküli jogorvoslattá

⁴⁷ Et. 61. § (2) bekezdés.

⁴⁸ Vessd össze a Ket. 103. §-át és a 114. §-át, valamint az Ákr. 119. §-át és a 120. §-át.

⁴⁹ Például ok lett az azonnali végrehajtásra a tartás vagy gondozás, vagy a jelentős vagy helyrehozhatatlan kár. FONYÓ 1986, 280.

⁵⁰ Vessd össze az Áe. 66. § (2) bekezdését és az Ákr. 119. § (4) bekezdését.

⁵¹ Ha az államigazgatási szerv nem tesz eleget eljárási köteletségének, az ügyfél az Áe. 4. § (1) bekezdése alapján a felettes szervtől kérheti, hogy utasítsa a hatáskörrel rendelkező illetékes szervet az eljárásra, illetőleg a határozathozatalra.

vált. Az Áe. szerint a felülvizsgálati kérelemnek az ügy érdemében hozott határozat ellen volt helye.

Az Et.-ben szabályozott felügyelet az Áe.-ben terminológiai pontosításon esett át, és felügyeleti intézkedésként került a törvénybe. Ugyanakkor megmaradt továbbra is kizárólag a jogszabálysértés orvoslásának eszközeként a döntési jogkör változatlan tartalma mellett. A korlátok között novum, hogy a határozat nem volt megváltoztatható és megsemmisíthető, ha a határozat jogerőre emelkedésétől számítva egy év eltelt.

Az államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata kapcsán a legszembetűnőbb változás, hogy az Áe. már nem tartalmazta az ügyköröket, mint az Et. Az Áe. minisztertanácsi rendeletre hagyta a bíróság előtt megtámadható határozatok taxatív felsorolását.⁵²

Az Áe. jogorvoslatokról szóló fejezetének utolsó elemeként az ügyészi intézkedések szerepeltek. Az Et. önálló fejezetben történő részletes szabályozását az Áe.-ben mindössze egymondatos utaló szabály váltotta fel. Az Áe. 74. §-a szerint az államigazgatási ügyben benyújtott ügyészi óvásra, felszólalásra, figyelmeztetésre és más ügyészi intézkedésre a Magyar Népköztársaság ügyészségéről szóló törvény volt az irányadó. Tehát a megváltozott kodifikációs elv alapján valamennyi ügyészi intézkedéssel kapcsolatban utalt az ügyészségről szóló törvényre.⁵³ Emlékeztetőül megjegyezzük, hogy az Áe.-ben megjelent már a semmisség szabályozása is, ennek részleteit azonban a semmisséget részletező alfejezetben fejtjük ki.

2.2. A közigazgatási eljárásjog (államigazgatási eljárásjog) jogorvoslati rendszere szabályozásának jellegzetességei a Ket.-ben⁵⁴

A Ket. megalkotásakor a jogalkotó az I. Fejezetben található *Eljárási alapelvek* között rögzítette a jogorvoslathoz való jogot mint a tisztességes eljáráshoz való jog önállósult részjogosítványát. A 4. § (3) bekezdésének rendelkezése ugyanis a következő volt: „A törvényben meghatározott kivétellel az ügyfél fellebbezést, újrafelvételi kérelmet, méltányossági kérelmet, jogszabálysértés esetén a bírósághoz keresetet nyújthat be.” 2008-ban a Ket. átfogó módosítása⁵⁵ nyomán ez a rendelkezés hatályát veszítette a miniszteri indokolás szerint a rendelkezés pontatlansága okán, ugyanis hiányzott a felsorolásból például a végrehajtási kifogás. A pontatlanság kiküszöbölése helyett azért élt a jogalkotó a hatályon kívül helyezés lehetőségével, mert a jogorvoslathoz való jog az Alkotmányban, illetőleg az Alaptörvényben rögzített alkotmányos alapjog, így annak az alapelvek között való feltüntetése nélkül is a közigazgatási hatósági eljárás egyik fontos alapelve maradt.⁵⁶

A Ket. jogorvoslatokra vonatkozó részletszabályait a VII. Fejezet tartalmazta: a fejezet elején a jogalkotó egy átlátható, pontosan meghatározott jogorvoslati rendszert rögzített,

⁵² 63/1981. (XII. 5.) MT számú rendelet. Utalunk rá, hogy ezt a Minisztertanácsi rendeletet, pontosabban szabályozási szintet minősítette a rendszerváltozást követő évben alkotmányellenesnek az Alkotmánybíróság a 32/1990. (XII. 22.) AB határozatban (ABH 1990, 145.). Részletes elemzéséhez lásd: PATYI András (2011a): *Közigazgatás – Alkotmány – Bíraskodás*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft. 127–141.

⁵³ 1972. évi V. törvény.

⁵⁴ Az alfejezet Horváth Edit Írisz írása.

⁵⁵ A Ket. 4. § (3) bekezdését a 2008. évi CXI. törvény 131. § 1. pontja helyezte hatályon kívül.

⁵⁶ VARGA Zs. 2012b, 134.

amely egyúttal zárt és többszörösen biztosított is volt.⁵⁷ A VII. Fejezet a *Jogorvoslat és döntés-felülvizsgálat* címet viselte, ezáltal is utalva a hibás vagy hiányos közigazgatási hatósági döntések orvoslásának két módjára: kérelemre induló jogorvoslati eljárás és hivatalbóli közigazgatási döntés-felülvizsgálati eljárás.⁵⁸ A két típus között több érdemi különbség is volt: míg a jogorvoslati eljárás esetében elengedhetetlen feltétel volt az arra irányuló kérelem, azaz hivatalból nem indulhatott jogorvoslati eljárás, addig a közigazgatási döntés felülvizsgálatára irányuló eljárás kezdeményezésére az ügyfél nem bírt jogosítvánnyal. Emellett a jogorvoslati eljárások esetében az ügyfelek és az eljárás egyéb szereplőinek jogvédelme volt az elsődleges cél, azaz az, hogy orvosolják azokat a közigazgatási hatósági döntéseket, amelyek az ő jogaikat, illetőleg jogos érdekeiket sértették; ehhez képest a hivatalbóli közigazgatási döntés-felülvizsgálat fő célja a törvényesség, illetve a tárgyi jog által védett közérdek érvényesülésének biztosítása volt.⁵⁹

Az előbbi csoportba a 97. § (2) bekezdése értelmében négy eljárás tartozott: fellebbezési eljárás, bírósági felülvizsgálat, újrafelvételi eljárás, valamint az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárás. Ehhez képest a 97. § (3) bekezdése szerint hivatalból került sor a közigazgatási döntés felülvizsgálatára a döntést hozó hatóság saját hatáskörében indított eljárása⁶⁰ keretében, a felügyeleti eljárás keretében, illetve az ügyészi felhívás nyomán.

A Ket. jogorvoslati rendszerének nem képezte részét az igazolás, a kézbesítési vélelem megdöntése, valamint a határozat kijavítása és kiegészítése.⁶¹

A Ket. alapján lefolytatott közigazgatási hatósági eljárásokban a rendes jogorvoslat a fellebbezés volt, amely általános jogorvoslatként állt az ügyfelek rendelkezésére az elsőfokú határozatokkal szemben. A végzésekkel szemben azonban a legtöbb esetben nem biztosított a jogalkotó önálló fellebbezési jogot: főszabályként a végzéseket csak a határozat, ennek hiányában pedig az eljárást megszüntető végzés elleni fellebbezésben⁶² lehetett megtámadni, és csak kivételes esetekben⁶³ biztosították az önálló fellebbezés lehetőségét a végzésekkel szemben. A fellebbezésben nem lehetett olyan új tényre hivatkozni, amelyről az ügyfélnek a döntés meghozatala előtt tudomása volt, és a fellebbezést indokolni kellett.

A fellebbezés előterjesztése a döntés végrehajtására halasztó hatállyal bírt, és a fellebbezéssel megtámadott döntésben foglalt jogok nem voltak gyakorolhatók, kivéve, ha a döntés kapcsán maga a Ket. mondta ki, hogy az a fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtható,⁶⁴ vagy a hatóság nyilvánította a döntést a fellebbezés halasztó hatályának kizárásával végrehajthatónak.

⁵⁷ VARGA Zs. 2012b, 138.

⁵⁸ Az elnevezések kapcsán felmerülő kérdésekhez lásd BENDE-SZABÓ Gábor (2009): *Jogorvoslat és döntés-felülvizsgálat*. In KILÉNYI Géza szerk.: *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, CompLex. 348.

⁵⁹ GYURITA E. Rita (2012): *Belső jogorvoslati eljárások kérelem alapján*. In PATYI András szerk.: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 449.

⁶⁰ Megjegyzendő, hogy a közigazgatási döntésnek a közigazgatási hatóság részéről saját hatáskörben való módosítására, visszavonására, kiegészítésére, illetőleg kijavítására a fellebbezés, azaz az ügyfél kérelme alapján is sor kerülhetett.

⁶¹ GYURITA 2012, 450.

⁶² A végzések eljárást megszüntető végzés ellen benyújtott fellebbezési kérelemben való megtámadhatóságát a 2008. évi Ket.-Novella vezette be.

⁶³ Az önálló fellebbezéssel megtámadható végzésekről a Ket. 98. § (3)–(4) bekezdései rendelkeztek.

⁶⁴ A fellebbezésre tekintet nélkül teljesítendő, végrehajtható döntések körét a Ket. 101. § (2)–(5) bekezdéseiben rögzítette a jogalkotó.

A fellebbezést annál a hatóságnál kellett előterjeszteni, amely a megtámadott döntést hozta: mindamellett, hogy lehetővé tették az eljárásjogi hiányosságok és szabálytalanságok esetén a fellebbezés elutasítását⁶⁵ azon hatóság számára, amely a megtámadott döntést hozta, az önkorrekciónak lehetőségét sem zárták ki, így ha a fellebbezés alapján a hatóság megállapította, hogy döntése jogszabályt sértett, a döntését módosította vagy visszavonta, valamint a hatóság a fellebbezés esetén a nem jogszabálysértő döntést akkor is visszavonhatta, illetve a fellebbezésben foglaltaknak megfelelően módosíthatta, ha a kérelemben foglaltakkal egyetértett, feltéve, hogy az ügyben nem volt ellenérdekű ügyfél.

A fellebbezés érdemi elbírálását az arra feljogosított⁶⁶ hatóság végezte: a másodfokú döntést hozó hatóság a sérelmezett döntést, valamint az azt megelőző eljárást vizsgálta meg; ennek során nem volt kötve a fellebbezésben foglaltakhoz.

A másodfokú döntést hozó hatóság elsősorban reformatórius jogkörrel bírt: a döntést helybenhagyta, megváltoztatta vagy megsemmisítette. Jogszabályban meghatározott esetben a másodfokú döntést hozó hatóság a mérlegelési jogkörben hozott elsőfokú döntésben meghatározott kötelezettségnél súlyosabb kötelezettséget nem állapíthatott meg, illetve az erre irányuló fellebbezés hiányában is a teljesítésre új határidőt jelölhetett meg, ha ez a fellebbezési eljárás miatt indokolt volt. Ha a másodfokú döntés meghozatalához nem volt elég adat, vagy az elsőfokú döntés meghozatalát követően új tény merült fel, vagy egyébként a tényállás további tisztázása volt szükséges, a másodfokú döntést hozó hatóság a kiegészítő bizonyítási eljárás lefolytatását maga végezte el, és ennek alapján döntött.

A reformatórius jogkör mellett a kasszációt is biztosította a másodfokú döntést hozó hatóság részére a jogalkotó: ha azt állapította meg, hogy az eljárásba további ügyfél bevonása lenne szükséges, az elsőfokú döntést végzésben semmisítette meg, és az ügyben elsőfokú döntést hozó hatóságot új eljárásra utasította. A megismételt eljárásban az elsőfokú döntést hozó hatóságot a másodfokú végzés rendelkező része és indokolása kötötte.

A közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatának biztosítása mint a jogállamiság egyik sarokköve természetesen jelen volt a Ket.-ben: az önállóan nem fellebbezhető végzések kivételével a döntés bírósági felülvizsgálata volt ugyanis kezdeményezhető azokban az esetekben, ahol kizárták az elsőfokú döntések elleni fellebbezést,⁶⁷ illetőleg akkor, ha a hatósági eljárásban a fellebbezésre jogosultak valamelyike a fellebbezési jogát kimerítette. A végzések esetében akkor volt lehetőség bírósági felülvizsgálatot kezdeményezni, ha a végzés önálló fellebbezéssel volt megtámadható, illetve törvény az ügyben az elsőfokú határozattal szemben kizárta a fellebbezést, valamint a határozat bírósági felülvizsgálatát tette lehetővé.

A Ket. hatálya idején hazánkban nem létezett önálló közigazgatási bíraskodás: a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata a polgári igazságszolgáltatás része volt.⁶⁸ Így a Ket. mellett nem létezett önálló közigazgatási perrendtartás: a közigazgatási határozatok felülvizsgálata során a bíróságok a Pp. XX. Fejezetének (*Közigazgatási perek*) rendelkezéseit alkalmazták. Külön közigazgatási bíróságokról sem beszélhettünk a Ket. idején:

⁶⁵ A fellebbezés visszautasításának eseteit a Ket. 102. § (3) és (3b) bekezdései sorolták fel.

⁶⁶ A fellebbezés elbírálására jogosult hatóságok körét a Ket. 106–107. §-ai tartalmzták.

⁶⁷ A Ket 100. § (2) bekezdése – visszautalva az (1) bekezdésre – határozta meg a bírósági felülvizsgálattal megtámadható határozatok körét.

⁶⁸ A közigazgatási bíraskodás egyes modelljeiről lásd részletesebben: PATYI 2002.

a közigazgatási perekben a Ket. hatálybalépésekor általában a törvényszékek jártak el, majd 2013-tól az újonnan létrejövő különbíróóságok, a közigazgatási és munkaügyi bíróságok.

A közigazgatási perekben a jogalkotó a kasszációs jogkör gyakorlását tekintette főszabálynak, ezért úgy rendelkezett, hogy jogszabálysértés esetén a bíróságnak a jogszabálysértő közigazgatási határozatot hatályon kívül kellett helyezni és – szükség esetén – a közigazgatási határozatot hozó szervet új eljárásra kellett kötelezni. Ilyen esetben a hatóságot kötötte a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság határozatának rendelkező része és indokolása: a megismételt eljárás és a döntéshozatal során annak megfelelően kellett eljárnia.

A reformatórius jogkört is biztosították azonban a közigazgatási perekben eljáró bíróságok számára: a Pp. 339. §-ában meghatározott esetekben lehetősége volt a bíróságnak a közigazgatási határozatot megváltoztatni. Ha a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság az ügy érdemében határozott, a hatóságnál ugyanabban az ügyben azonos tényállás mellett – a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság által elrendelt új eljárás kivételével – nem volt helye új eljárásnak.

Rendkívüli jogorvoslatként a Ket. biztosította a nóvumra hivatkozással előterjeszthető *újrafelvételi kérelem* előterjesztését. Ha ugyanis az ügyfélnek a jogerős határozattal lezárt ügyben a határozat jogerőre emelkedését követően jutott tudomására a határozat meghozatala előtt már meglévő, az eljárásban még el nem bírált és az ügy elbírálása szempontjából lényeges tény, adat vagy más bizonyíték, újrafelvételi kérelmet nyújthatott be, feltéve, hogy elbírálása esetén az ügyfélre kedvezőbb határozatot eredményezett volna.

Az újrafelvételi kérelem elbírálására az elsőfokú hatóság volt jogosult. Az újrafelvételi eljárások esetében – mivel típusát illetően nem fellebbezési jogorvoslatról van szó – reformatórius jogkörben járt el az elsőfokú hatóság, így az a jogerős határozatot módosíthatta, visszavonhatta, vagy az utóbb ismertté vált tényállásnak megfelelő új döntést hozhatott. Az ügyfél érdekeit szem előtt tartva, a Ket. úgy rendelkezett, hogy ha a hatóság az újrafelvételi kérelemnek helyt adott, az ügyfelet olyan eljárásjogi helyzetbe kellett hozni, mint amilyenben akkor lett volna, ha már a korábbi határozat meghozatalakor ismerte volna az újrafelvételi eljárás alapjául szolgáló tény, adatot vagy bizonyítékot. Sőt az újrafelvételi kérelem alapján hozott döntésnek nem volt akadálya a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok sérelme sem.

Külön jogorvoslati lehetőségként az ügyfél kérelmet nyújthatott be az egyezséget jóváhagyó hatósághoz a határozat módosítása, illetve visszavonása iránt, ha az ügyfelek között létrejött egyezséget jóváhagyó határozat meghozatala során alkalmazott alkotmány-, illetve alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés ellen az ügyfél alkotmányjogi panaszt nyújtott be, és ennek alapján az Alkotmánybíróság a jogszabályt, illetve jogszabályi rendelkezést megsemmisítette, valamint ha az Alkotmánybíróság nem mondta ki a megsemmisített jogszabálynak vagy jogszabályi rendelkezésnek az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben való alkalmazhatóságát.

Ahogy azt már fentebb is említettük, a Ket. biztosította a hatóságok számára az önkorrekció lehetőségét, így ha a hatóság megállapította, hogy a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság, a felügyeleti szerv vagy a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság által el nem bírált döntése jogszabályt sértett, a döntését módosította vagy visszavonta.

Ilyen eljárás lefolytatására – az Alkotmánybíróság határozata vagy ügyészi felhívás alapján indított eljárás kivételével – a hatóság csak egy ízben, főszabályként a döntés közlésétől számított egy éven belül volt jogosult.

A döntést a hatósági nyilvántartásba, illetve a hatósági igazolványba felvett téves bejegyzés, valamint az állampolgársági bizonyítvány ténymegállapítása kivételével nem lehetett módosítani vagy visszavonni, ha az jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot sértett volna.

A Ket. a felügyeleti szervek számára biztosította annak lehetőségét, hogy hivatalból vizsgálják az ügyben eljáró hatóság eljárását, illetve döntését, és ennek alapján megtegyék a szükséges intézkedést a jogszabálysértő mulasztás felszámolására, illetve gyakorolják a felügyeleti jogkört. A felügyeleti jogkör gyakorlása keretében a felügyeleti szerv megváltoztatta vagy megsemmisítette a hatóság döntését, ha az jogszabályt sértett. Szükség esetén pedig a jogszabálysértő döntést végzésben megsemmisítette, és új eljárásra utasította az ügyben eljárt hatóságot.

Felügyeleti szervként – törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában – azt a hatóságot jelölte meg a jogalkotó, amely a fellebbezés elbírálására jogosult volt vagy jogosult lett volna.

Az ügyészek a törvénysértés orvoslása érdekében felléphettek a Ket. hatálya alá tartozó ügyekben: ezekben az esetekben az ügyészségről szóló törvénynek az ügyészség közérdekvédelmi feladatairól szóló fejezetében foglaltak voltak irányadók.

2.3. A közigazgatási eljárásjog (államigazgatási eljárásjog) jogorvoslati rendszere szabályozásának jellegzetességei az Ákr.-ben⁶⁹

Az Ákr. jogorvoslati rendszerének ismertetésénél mindenekelőtt ki kell emelni, hogy „a törvény jelentős változtatást tűzött ki célul, amely mélyen összefügg a közigazgatási bírósági rendszer kiteljesítésével. [...] a törvény hangsúlyváltást irányoz elő: főszabállyá teszi a bírósághoz való közvetlen fordulás lehetőségét (kizárva a fellebbezést), és kivételes esetekben teszi lehetővé a perlést megelőzően a fellebbezést magasabb szintű közigazgatási hatósághoz.”⁷⁰

Mint ismeretes, a közigazgatási hatósági alapeljárást, azon belül a közigazgatási hatósági döntés meghozatalát követheti a jogorvoslati szakasz. A hibás közigazgatási hatósági döntés orvoslását szolgáló jogorvoslati szakasz az alapeljárástól eltérően nem szükségképeni, hanem eshetőleges szakasza az eljárásnak. Akkor kerül e szakaszra sor, ha a hatósági döntést az ügyfél jogorvoslati kérelemmel megtámadja, vagy azt hivatalból felülvizsgálják. A jogrendszer bármelyik jogágának eljárási jogában (polgári jogban, büntetőjogban, közigazgatási jogban) a jogorvoslatokra vonatkozó szabályok központi helyet foglalnak el. Különösen így van ez a hatósági eljárásban, ahol a hatósági döntést az eljárási jogviszony egyik alanya, a közhatalommal bíró hatóság hozza. Nem véletlen, hogy ha csak a hatósági eljárási jog magyar fejlődését nézzük, akkor is rögtön szembetűnik, hogy már a mérőföldkönek tekintett, az elmúlt évszázad elején született kifejezetten eljárásjogi tárgyú törvény⁷¹ előtti szabályokban is találunk a fórumrendre, a folyamodásra (fellebbezésre) vonatkozó szabályokat. A hazai közigazgatási hatósági eljárásjog jogállami keretek között szabályozott jogorvoslati rendelkezései olyan alkotmányos megalapozottságú, garanciális jelentőséggel

⁶⁹ Az alfejezet Balogh-Békesi Nóra írása.

⁷⁰ Az Ákr. általános indokolása III. rész 4.

⁷¹ 1901. évi XX. törvény.

bíró szabályok, amelyek egyrészt az ügyfelek védelmét szolgálják, másrészt a döntések törvényességét biztosítják.

A jogorvoslat a közigazgatás jogi szempontú kontrolljának az az eszköze, amely a hatósági eljárás és az annak során meghozott döntés meghatározott eljárás alapján történő felülvizsgálatát jelenti a feltárt hiba orvoslása érdekében a döntés felülbírálatának, azaz megváltoztatásának vagy megsemmisítésének a jogával.⁷²

A közigazgatási döntésekhez kapcsolódó jogorvoslati rendszert az Ákr.-ben jogorvoslati eszközök összessége jelenti. Utalnunk kell ugyanakkor arra, hogy az Ákr. indoklása szerint kiegészítő rendelkezésként ágazati törvény szabályozhat további jogorvoslati formát, ha szükséges, példaként említve az újrafelvételi eljárást.⁷³ Az Ákr. szerint a jogorvoslatoknak két nagy csoportját különböztetjük meg: a kérelemre induló jogorvoslati eljárásokat és a hivatalból induló jogorvoslati eljárásokat.⁷⁴ Kérelemre induló jogorvoslati eljárások a közigazgatási per és a fellebbezési eljárás, míg hivatalból induló jogorvoslati eljárások⁷⁵ a döntés módosítása vagy visszavonása a hatóság saját hatáskörében, a felügyeleti eljárás, valamint az ügyészi felhívás és fellépés nyomán indított eljárás.

Mindkét csoportban meghatározott eszköz esetén azonos a cél, vagyis a hibás közigazgatási hatósági döntés orvoslása. Ugyanakkor a két csoport között alapvető különbségek vannak.

A kérelemre induló jogorvoslatok ügyféli aktivitást feltételeznek, kérelemre történik az eljárás, az ügyfél anyagi joggal rendelkezik az eljárás megindítására. A kérelemre induló jogorvoslati eljárások alapvetően az ügyfeleket (meghatározott esetben az eljárás egyéb résztvevőit) védik a jogaikat, jogos érdekeiket csorbító hatósági döntések ellen. Másképpen fogalmazva e jogvédelmet szubjektív, anyagi jogvédelemnek is nevezzük. A kérelemre induló jogorvoslatoknál hangsúlyozni kell, hogy azok az Alaptörvényben meghatározott jogorvoslatokhoz való jog érvényesítését biztosítják. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése

⁷² VARGA Zs. 2012b, 135.

⁷³ A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 21/M. §-a értelmében meghatározott közúti közlekedési hatósági eljárásokban, ha az ügyfélnek a végleges határozattal lezárt ügyben a határozat véglegessé válását követően jutott tudomására a határozat meghozatala előtt már meglévő, az eljárásban még el nem bírált és az ügy elbírálása szempontjából lényeges tény, adat vagy más bizonyíték, a tudomásszerzéstől számított tizenöt napon belül újrafelvételi kérelmet nyújthat be, feltéve, hogy az elbírálása esetén a kérelmezőre kedvezőbb határozatot eredményezett volna. Az eljáró hatóság az újrafelvételi kérelmet visszautasítja, ha

a) az a végleges határozat meghozatala után bekövetkezett tényen, illetve a jogi szabályozásban bekövetkezett változáson alapul,

b) az ügyben közigazgatási per van folyamatban, vagy a közigazgatási per során a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság határozatot hozott,

c) a határozat véglegessé válásától számítva három év eltelt.

Az újrafelvételi kérelmet az bírálja el, aki az elsőfokú döntést hozta, vagy arra jogosult volna. Az újrafelvételi eljárásban a kérelem elbírálója a végleges határozatot módosíthatja, visszavonhatja, vagy az utóbb ismertté vált tényállásnak megfelelő új döntést hozhat. E döntést közölni kell azzal, akivel a végleges döntést közölték, ellene jogorvoslatnak az általános szabályok szerint van helye.

⁷⁴ Megjegyezzük, hogy jogorvoslatnak tekinteni egyaránt a kérelemre és a hivatalból induló jogorvoslati eszközöket nem szerencsés. A jogorvoslatokhoz való jog a jogában sértett fél jogosultsága a hatósággal szemben. A korábbi törvényi szabályozás (Ket.) jogorvoslatnak a kérelemre induló eljárásokat nevezte, míg a hivatalból induló eljárásokat döntés-felülvizsgálatnak.

⁷⁵ Az Ákr. a korábbi terminológiát módosítja: mindkét jogorvoslati formát jogorvoslatnak tekinti, csupán a kezdeményezésük mikéntje más, így kérelemre induló jogorvoslati eljárásokat és hivatalból induló jogorvoslati eljárásokat különböztet meg.

szerint: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.” A fentiek értelmében a kérelemre induló jogorvoslati eszközöket a jogorvoslathoz való jog érvényesítésére rendelkezésre álló eszközöknek is nevezhetjük. A jogorvoslathoz való jog nem korlátlan, a jogorvoslati kérelem beadásának határideje, a kérelem tárgya, az elbírálásra jogosult szervek köre törvényben meghatározott, jogilag kötött.

Az Alkotmánybíróság – az Alaptörvényre is irányadó – gyakorlata szerint „a jogorvoslathoz való jog lényegi tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége”.⁷⁶ A jogorvoslathoz való jog követelményét az egyfokú fellebbezési rendszer is kielégíti, de a törvényhozó ezen túlmenő jogorvoslati lehetőséget is adhat.⁷⁷ A jogorvoslathoz való alapjog biztosítását jelenti, ha az eljárásban a törvény garantálja az érintett számára, hogy ügyét az alapügyben eljáró szervtől különböző szerv bírálja el.⁷⁸ A jogorvoslati jog lényegileg az érdekeltnek az a joga, amelynek gyakorlásával az általa hibásnak, sérelmesnek tartott államigazgatási aktus orvoslását, vagyis az általa vélt vagy valós érdeksérelmének elhárítását érheti el.⁷⁹ Minden jogorvoslat lényegi eleme a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.⁸⁰

A közigazgatási határozatok tekintetében a fentiekből egyrészt az következik, hogy önmagában a kétfokú közigazgatási eljárás nem követelmény, ha az egyfokú eljárásban meghozott döntést a „más szervhez”, jellemzően bírósághoz fordulás lehetősége követi. Ugyanakkor a bírósághoz fordulás és a jogorvoslathoz való jog tartalma közigazgatási perekben sajátosan érvényesül, mivel itt (nemcsak az alapjog, hanem) a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó alaptörvényi tétel is figyelembe veendő.⁸¹

A hivatalból induló jogorvoslatok az ügyfél passzivitása mellett vagy akár az ügyfél akarata ellenében is indulhatnak, az eljárás lefolytatása a hatóság saját döntése. A jogsértő döntést akkor is orvosolni kell, a törvényesség biztosítása abban az esetben is cél, ha az ügyfél nem érdekelt jogorvoslati kérelem előterjesztésében, mert számára a döntés kedvező. Előfordulhat az is, hogy az ügyfél kezdeményezi az eljárást, de ebben az esetben is a hatóság dönt arról, hogy megindítja-e az eljárást, tehát az ügyfélnek nincs rendelkezési joga az eljárás lefolytatását illetően. A hivatalból induló jogorvoslatok a döntést hozó hatóság, a felügyeleti szerv és az ügyész rendelkezési körébe tartoznak. A hivatalból induló jogorvoslatok a hatósági döntések törvényességét, a jog által védett közérdek érvényesülését szolgálják alapvetően az egyéni jogsérelmekről függetlenül. A hivatalból induló jogorvoslati eljárások a jogállamiság és az abból fakadó jogbiztonság alkotmányos követelményének érvényesülését szolgálják a jogszabálysértő döntés helyett a jogszabályoknak megfelelő döntés meghozatalával. Másképpen fogalmazva, e jogvédelmet objektív, tárgyi jogvédelemnek is nevezzük. A hivatalból induló jogorvoslati eljárások csak a közigazgatási eljárási jogra jellemzőek, a hivatalbóliság alapelvének jogorvoslati elemei. Az Ákr. 3. §-a szerint: „A hatóság [...] e törvény keretei között felülvizsgálhatja a saját és a felügyelete alá tartozó

⁷⁶ Lásd: 5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.

⁷⁷ 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 68.

⁷⁸ 513/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 734.

⁷⁹ 513/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 734.

⁸⁰ 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 382.

⁸¹ BALOGH-BÉKESI 2015.

hatóság döntését és eljárását.” A hivatalból induló jogorvoslati eljárások törvény által korlátozott, feltételekhez kötött jogorvoslati eszközök.

A jogorvoslati eljárásokat a fentiekben részletezett törvényi csoportosításon túl, tehát hogy milyen módon indulnak, elkülöníthetjük azon szempont alapján is, hogy milyen szerv végzi a jogorvoslati eljárást. E szerint belső és külső jogorvoslatot különböztetünk meg. *Belső jogorvoslat* esetén a közigazgatási szervezetrendszeren belüli szerv látja el a jogorvoslatot, idetartozik a kérelemre indulók közül a fellebbezési eljárás, a hivatalból indulók közül a döntés módosítása, visszavonása és a felügyeleti eljárás. *Külső jogorvoslat* esetén nem közigazgatási szerv végzi, illetve vesz részt a jogorvoslati eljárásban. E csoportba tartozik a kérelemre induló jogorvoslatok közül a közigazgatási per, amely a közigazgatási bíróság előtt zajlik. A hivatalból induló jogorvoslatok közül az ügyész útján történő felhívás és fellépés említhető részben a kezdeményezés vonatkozásában külső jogorvoslati elemnek. A későbbiekben részletesen kifejtésre kerül, hogy az ügyészi felhívás vagy fellépés nyomán indított eljárás vagy belső jogorvoslat, mert a hatóság vagy a felügyeleti szerve jár el, vagy külső, hiszen perindítás esetén a bíróság jár el.

A jogorvoslat szabályainak alkalmazásáról a törvény úgy rendelkezik, hogy a jogorvoslati eljárásban az Ákr. rendelkezéseit a jogorvoslati fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. Ez a rendelkezés tehát a törvény más fejezeteinek szabályait rendeli alkalmazni minden olyan kérdésben, amelyet a jogorvoslati fejezet nem rendez.⁸²

Általános szabályként fogalmazza meg a jogorvoslatához való jogot az Ákr. Meghatározza, hogy milyen döntés ellen van helye önálló jogorvoslatnak, és milyen döntés ellen járulékos jellegű a jogorvoslat. Az érdemi döntés, tehát a hatóság határozata ellen önálló jogorvoslatnak van helye. A hatóság végzése elleni jogorvoslat általános szabályként járulékos. A törvényi rendelkezés szerint a végzés elleni jogorvoslati jog a határozat, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés elleni jogorvoslat keretében gyakorolható. Végzés ellen önálló jogorvoslatnak csak akkor van helye, ha azt törvény lehetővé teszi.⁸³ Utalunk arra, hogy az Ákr. jogorvoslati rendszere szerint – hasonlóan a korábbi eljárási kódexhez – az igazolási kérelem, a döntés kijavítása és kiegészítése nem minősül jogorvoslatnak.

3. A jogorvoslati rendszer jogintézményei a hatályos szabályozás és joggyakorlat tükrében

3.1. A kérelemre induló jogorvoslati eljárások

3.1.1. A közigazgatási per⁸⁴

A közigazgatási per bemutatása úgy, hogy abban sor kerüljön mind a joggyakorlat, mind a hatályos szabályozás ismertetésére, nem lehetséges: az egyik a múlt, a másik a jövő. Azt

⁸² Utalunk arra, hogy a közigazgatási perre vonatkozó szabályokat, a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény szabályozza. A hatósági eljárási kódex a közigazgatási per cím alatt a közigazgatási per lehetőségét tartalmazza.

⁸³ Ákr. 112. §.

⁸⁴ Az alpont Huszárné Oláh Éva írása.

azonban mégsem mondhatjuk, hogy a jelent egyáltalán nem lehet megragadni. A Kp. nem gyökértelen, intézményei nem *deus ex machina* révén keletkeztek, és nem hogy nem idegenek a közigazgatási bíráskodás hagyományaitól, hanem azokban gyökereznek. A továbbiak egyszerűsítése érdekében most tekintsünk el attól, hogy a perre a rendes bíróságok vagy külön bíróság keretei között kerüljön-e inkább sor, szóljunk csak „a” közigazgatási perről!

A magyar általános közigazgatási bíráskodás a 19. század szülötte, alapvető jogforrása a magyar királyi közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikk volt. A hozzáfűzött magyarázatban *Falcsik Dezső* máig ható érvénnyel fogalmazta meg, hogy „a közigazgatási bíróság működése lényegét tekintve, oda irányul, hogy az egyes felmerült vitás esetekben ítéletileg megállapíttassék, vajon az állam nevében eljáró közigazgatási orgánus az állami akaratnak megfelelően (törvényszerűen) végezte-e teendőjét, vagy sem”.⁸⁵ Napjainkban a közigazgatási ügyben hozott elsőfokú ítéletekben ez, bármiféle tudatos reflexió nélkül, sokszor megjelenik a következő panelben: „A bíróságnak a kereseti kérelem korlátai között abban a kérdésben kellett állást foglalnia, jogszerű-e az alperesi határozat.”

Itt álljunk meg egy pillanatra, mert máris terminológiai problémával találjuk szemben magunkat! A közigazgatási bíráskodás ugyanis ismeri a peres és nemperes, a tárgyaláson, a tárgyaláson kívül folyó eljárások, illetve az egyszerűsített per fogalmát.

A régi Pp. hatálya alatt a közigazgatási ügyekben a nemperes eljárások Ket. szabályaira épülő egységes szabályozási keretének megteremtése forradalmi újításnak számított, míg a Kp. a közigazgatási jogviták elbírálása során már valamennyi esetben a peres formát preferálja. A nemperes eljárás csak nagyon speciális közigazgatási területek számára maradt elérhető. Ilyen például a Gazdasági Versenyhivatalnak a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény hatálya alá tartozó egyes cselekményeire nézve vagy a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény alapján folyó bírósági felülvizsgálat. Azok az eljárások, amelyek korábban a nemperes eljárás keretei között, főszabály szerint tárgyaláson kívül bonyolódtak, most teljesen belesimulnak a fősodorba, hiszen a Kp. vezérelve a peres eljárásban is a tárgyaláson kívüli elbírálás. Ugyanakkor az úgynevezett járulékos közigazgatási cselekményekkel kapcsolatos perek lefolytatásának eljárásjogi formája az egyszerűsített per lett. Így míg korábban a például közigazgatási eljárásban hozott eljárást felfüggesztő végzés bírósági felülvizsgálatára nemperes eljárás keretei között, tárgyaláson kívül kerülhetett sor, addig ma peres eljárásban, az egyszerűsített per szabályai szerint, tárgyaláson kívül.

Tehát a továbbiakban kezeljük kissé lazán az eljárási szabályokat, és maradjunk a legnagyobb halmaznál: közigazgatási per alatt értsük a közigazgatási jogviták bármely típusú bírósági felülvizsgálatát!

A közigazgatási bíráskodás funkcióinak érthető csoportosítása, ha a szubjektív jogvédelmet, a törvényesség ellenőrzését – ezen belül magát az ellenőrzést, továbbá objektív jogvédelemként a tárgyi jogrend védelmét és összehangolását –, a közigazgatásra gyakorolt szabályozó hatást, valamint a jogfejlesztő szerepet különböztetjük meg.⁸⁶ Ezek közül a továbbiakban a közigazgatási bíráskodás gyakorlatában közvetlenül tetten érhető szubjektív jogvédelemről és a jogfejlesztő szerepről lesz szó.

⁸⁵ FALCSIK Dezső (1897): *Közigazgatási bíráskodás. A magyar kir. közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikk magyarázata*. Eger, Érseki Lyceum Könyvnyomdája. 8.

⁸⁶ F. ROZSNYAI Krisztina (2010): *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban*. Budapest, ELTE Eötvös. 13–20.

A szubjektív jogvédelem kérdése nem szorul különösebb magyarázatra: ha a felperes a hatóság magatartása következtében nem él meg jogsérelmet, nem fordul bírósághoz. Amitől a kérdés érdekessé válhat, az az eljárásjogi és anyagi jogi szabályok viszonya. A bírósági felülvizsgálat törekvése végső soron mindenkor az anyagi jogi jogsérelem orvoslása, de erre csak akkor kerülhet sor, ha az odavezető úton megtartják az eljárás szabályait. Maguk a felperesek is sok esetben csak azért vitatják a közigazgatási döntést, mert az az eljárási szabályokat megsértve keletkezett.

A közigazgatási eljárás szabályainak megsértése kapcsán a közigazgatási bíraskodás mindig is tekintettel volt az egyes eljárásjogi jogszabálysértések különböző súlyára. Az Áe.-hez elsőként kapcsolódó PK 124. számú állásfoglalás már megfogalmazta, hogy érdemben helytálló határozat esetében eljárási jogszabálysértés miatt általában nincs helye hatályon kívül helyezésnek, ha azonban az eljárási jogszabálysértés a döntés érdemére is kihat, és a bírósági eljárásban nem orvosolható, a felülvizsgált államigazgatási határozatot hatályon kívül kell helyezni. A későbbiekben a KK 31., majd az 1/2011. (V. 9.) KK vélemény gyakorlatilag változatlan tartalommal határozta meg a hatályon kívül helyezésre vezető eljárási jogszabálysértés jellemzőit. Így tehát a mai napig azt az eljárási jogszabálysértést tekintjük jelentősnek, amely kihatott az ügy érdemére, és a bírósági felülvizsgálat során nem lehetett orvosolni. Amikor a bíróság eljut ahhoz a megállapításhoz, hogy bekövetkezett ez a súlyos eljárási jogszabálysértés, akkor a kereseti kérelem további részeiben már nem vizsgálódhat. Látszólag az előzővel azonos, de tartalmában egészen más követelmény az, hogy a hatályon kívül helyezés elrendelésekor a bíróság semmi másra nem lehet tekintettel, mint magának a súlyos eljárási jogszabálysértésnek a bekövetkeztére. A Kúria fogalmazta meg,⁸⁷ hogy a közigazgatási eljárás garanciális szabályainak a figyelmen kívül hagyása (megsértése) az ügy érdemére kiható jogszabálysértést eredményez akkor is, ha egyébként a garanciális szabályok betartásával is ugyanazon közigazgatási döntést hozná meg a hatóság.

Azt, hogy mi orvosolható, és mi minősülhet hatályon kívül helyezéshez vezető súlyú jogszabálysértésnek, a bíróságnak nemcsak az érintett közigazgatási jogviszony irányadó általános és speciális szabályai alapján, hanem a konkrét tényállás függvényében is vizsgálni kell. Jellemzően a perben orvosolható eljárási hibaként kezelendő az iratbetekintési jog közigazgatási eljárás során bekövetkezett sérelme, eltérés természetesen a tényállás függvényében bármikor lehetséges. A bírósági felülvizsgálat tárgyát képező alperesi határozat kézbesítésének hibája pedig vezethet akár a keresetindítási határidő megtartottságának megállapítására, akár a per megszüntetésére, de más esetben eredményezhet ítélettel történő hatályon kívül helyezést is.

Az elsőre példa, amikor a bíróság azt állapította meg,⁸⁸ hogy az az ügyfél, akivel szabályszerűen nem közölték a közigazgatási határozatot, igazolási kérelem benyújtása nélkül, a tudomásszerzés időpontját saját előadásában megjelölve élhet a keresetindítási jogával.

A következő esetben a hatóság a másodfokú határozatot nem kézbesítette szabályszerűen a felperes részére. Az elsőfokú bíróság értékelése szerint ez nem hatott ki az ügy érdemi elbírálására, így a keresetről ítélettel döntött. A Kúria⁸⁹ azonban azt állapította meg,

⁸⁷ Kúria Kfv.IV.37.936/2015/8. számú ítélete.

⁸⁸ Fővárosi Ítéltábla 4.Kf.28.123/2005/2. számú ítélete.

⁸⁹ Kúria Kfv.V.35.297/2017/5. számú ítélete.

hogy a határozat közzlése és a határozat jogerőssé válása egymáshoz kapcsolódó, egymást feltételező jogintézmények. Az egykori adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: régi Art.) 5. § (1) bekezdése folytán alkalmazandó Ket. 78. § (1) bekezdése alapján a hatóság kötelezettsége, hogy a határozatot közölje az ügyféllel. Ha az ügyfélnek képviselője van, az iratokat a hatóság a képviselő részére küldi meg [Ket. 40. § (7) bekezdés]. A másodfokú döntés a közzléssel válik jogerőssé [Ket. 73/A. § (3) bekezdés]. E jogszabályok értelmében az adóhatóságnak a másodfokú határozatot nem az ügyvédi irodának, hanem a felperes képviselőjének kellett volna megküldenie, amelyet nem tett meg. Az ügyvédi irodának történt kézbesítésnek nem volt joghatálya, mivel az ügyvédi iroda nem volt a felperes képviselője. A Legfelsőbb Bíróság pedig már kimondta,⁹⁰ hogy szabályszerű kézbesítés hiányában nincs olyan másodfokú adóhatósági határozat, amelynek bírósági felülvizsgálatára törvényes lehetőség lenne. Más döntés⁹¹ szerint pedig, ha a határozatot az ügyféllel nem közölték, az ügy folyamatban lévőknek tekintendő. A felperes részére akkor, amikor a hatóság a másodfokú határozatot nem a felperes képviselőjével, hanem a vele megbízási jogviszonyban nem lévő ügyvédi irodával közölte, azt a törvényes módon, szabályszerűen nem kézbesítette. A másodfokú határozat törvényes közzlésének hiányában nem emelkedett jogerőre. Ezért a Kúria a jogerős ítélet hatályon kívül helyezése mellett megszüntette a pert. (Megjegyzés: a fizetési kötelezettséget tartalmazó közigazgatási határozatok esetében nem a jogállamiság okán, hanem a ketyegő elévülés miatt lehet kihegyezett kérdés felperesek részéről a kézbesítés szabályszerűsége.)

A harmadik, a kézbesítés hibája miatt ítélettel történő hatályon kívül helyezést eredményező esetben a Legfelsőbb Bíróság⁹² az Áe. 72. § (1) bekezdése és a KK. 31. számú állásfoglalás alkalmazásával állapította meg vámügyben, hogy a magyar jogszabályok értelmében az esedékessé vált összeg megfizetésének követelésére kizárólag határozati formában kerülhet sor. A követelés határozati formában történő érvényesítése fellebbezés esetén a másodfokú jogerős határozattal válik véglegessé. Annak, hogy a közigazgatási szerv döntését szabályszerűen kézbesített határozat formájában hozzák meg, illetve közölik, az Alkotmány 57. § (1) és (5) bekezdésében biztosított jogorvoslati jog gyakorlásának szempontjából van alapvető jelentősége. Az irányadó tények alapján az alperes által a beavatkozóval szemben alkalmazott kézbesítés nem volt alkalmas joghatás kiváltására. Ezért a TIR Egyezmény 8. Cikk 7. pontjában előírt feltételek nem valósultak meg, így a garanciavállaló felperes kötelezésére nem kerülhetett volna sor, a bírósági eljárásban pedig nincs lehetőség e TIR Egyezmény szerinti feltétel pótlására. Ez a jogsértés az ügy érdemi eldöntésére irányadó rendelkezésből és a tényállásból következően önmagában alapot ad a perben felülvizsgálni kért közigazgatási határozatok hatályon kívül helyezésére és új eljárásra kötelezésre.

A megsértett eljárási szabályok ilyen megkülönböztetése – perben orvosolható, nem orvosolható, de nincs is kihatással a döntés érdemére – a Kp. hatálya alatt is megmaradt, illetve nemhogy megmaradt, de a Kp. már törvényi szinten kezeli a kérdést: ha olyan eljárási szabályszegés történt, amelynek az ügy érdemi elbírálására lényeges kihatása nem volt, akkor a bíróság elutasítja a keresetet [Kp. 88. § (1) bekezdés c) pont], ha pedig a megelőző eljárás lényeges szabályainak megszegésével okozott jogsérelem a perben nem or-

⁹⁰ Legf. Bír. Kfv.V.35.044/2009/3. számú ítélete.

⁹¹ Legf. Bír. Kfv.IV.37.359/2009/6. számú ítélete.

⁹² Legf. Bír. Kfv.I.36.131/2001/11. számú ítélete.

vosolható, akkor a közigazgatási cselekményt hatályon kívül helyezi, és iránymutatást ad a közigazgatási szervnek a megállapított jogsértés orvoslására [Kp. 88. § (4) bekezdés, 92. § (1) bekezdés b) pont]. A Kp. nagy találmánya, hogy az első fordulat alkalmazása hiába jár a kereset elutasításával, a feleknek a közigazgatási jogkörben okozott kár miatti igényérvényesítésének megkönnyítésén túl azokat az indokolásokban megjelenő hibákat is képes lehet majd orvosolni, amelyek eddig a közigazgatási határozatok rendelkező része és indokolása közötti szerves kapcsolat következtében kezelhetetlenek voltak a közigazgatási perben.

Mielőtt kérdés fogalmazódna meg az eljárási szabályok és a közigazgatási cselekmény indokolása közötti kapcsolatról, gondoljuk át a Kúria következő megállapítását: a határozat rendelkező részében foglalt fizetési kötelezettség megfizetni rendelt összegét az indokolási részben a hatóság akként köteles – jogszabályi hivatkozással együtt – megindokolni, hogy abból a kötelezés jogszerűsége, az összeg mértékének helytállósága megállapítható legyen.⁹³ Az indokolás problematikája tehát nem szükségszerűen az ügy érdemére kiható, adott esetben bizonyítást igénylő kérdés, alapulhat eljárási jogszabálysértésen is.

A hatóság esetében a Kp. az „eljárás lényeges szabályainak megszegése” fordulatot vettette be, a bírósági határozatokra nézve pedig a felsőbb bíróságnak azt írja elő, hogy akkor kerüljön sor a bírósági határozat hatályon kívül helyezésére és a bíróság új eljárásra és új határozat hozatalára utasítására, ha a megelőző eljárás lényeges szabályainak megszegése nem orvosolható módon kihatással volt a per érdemi eldöntésére/az ügy érdemi elbírálására [Kp. 110. § (2) bekezdés, 121. § (2) bekezdés]. Az irányadó eljárási szabályok megtartásával kapcsolatos követelmények tehát egyaránt érvényesülnek mind a közigazgatási eljárásban, mind a közigazgatási perben.

Ha a közigazgatási bíráskodás szubjektív jogvédelmi funkciójáról át akarunk térni a jogfejlesztő szerep vizsgálatára, érdekes átkötésre ad lehetőséget a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata.

A kérdés vizsgálata előtt azonban ismételten tegyünk egy kis eljárásjogi engedményt! A mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatokat definiáló 2/2015. (IX. 25.) KMK vélemény indokolásában kitér arra, hogy a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat felülvizsgálatától a gyakorlatban meg kell különböztetni a méltányossági jogkörben hozott határozat bírósági felülvizsgálatát: a méltányosság gyakorlása bizonyos esetekben mutathat ugyan mérlegelési elemeket, azonban e határozatok törvényességének elbírálása önálló szakmai kérdésnek minősül. A vélemény szerint a mérlegelési jogkör klasszikus esetei egyes korábbi szociális ellátásokra vonatkozó jogszabályi rendelkezések, mivel ezek az előírások kizárólag az adott juttatás lehetőségét teremtették meg („adható” megnevezéssel) meghatározott feltételek fennállása esetén. A döntési lehetőségekben rejlő mérlegelési jogkör másik nagy esetszoportja a különböző típusú döntési lehetőségek felsorolása, amelyek közül a hatóság választhat. A harmadik jelentős szabályozási kör pedig az, amikor csak a döntés kereteit jelöli ki a jogszabály, ami főképpen a bírságolásra vonatkozó ügyekben érvényesül, általában a bírság felső vagy mindkét határának a megállapításával. A közigazgatási jogban előfordulnak olyan szabályozási megoldások is, amikor a jogszabály csak az adott döntésre hatalmazza fel a hatóságot, de annak sem a feltételeit, sem a szempontjait nem jelöli meg.

⁹³ Kúria Kfv.V.35.213/2017/5. számú ítélete.

Mindazon egyedi döntéseknél tehát, amelyeknél ugyanazon tényállás mellett a jogalkalmazó több jogszerű döntés közül választhat, a mérlegelési jogkörre irányadó szabályokat kell alkalmazni. A közigazgatási bírászkodás a szubjektív jogvédelmi feladatok ellátása során már az Áe.-hez kapcsolódóan az építésügyi közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata során kialakította az irányadó követelményrendszert.⁹⁴ A levonható tanulságokat az 1996. évi Országos Közigazgatási Kollégiumvezetői értekezleten kialakított álláspont foglalta össze:⁹⁵ a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat akkor tekintendő jogszerűnek, ha a hatóság a tényállást kellően feltárta, a vonatkozó eljárási szabályokat betartotta, számot adott a mérlegelés szempontjairól, és a határozat indokolásából a mérlegelés jogszerűsége megnyugtatóan megállapítható. És itt máris előbukkan a közigazgatási bírászkodás jogfejlesztő szerepe, mivel a régi Pp. 2005. november 1-jei, a Ket.-hez igazodó hatállyal szinte szó szerint ezzel a tartalommal iktatta be a 339/B. §-t. A Kp. 85. § (5) bekezdése már másként fogalmaz, de a több évtizedes bírói gyakorlattal kialakított követelményrendszert nem lesz képes felülírni, és nincs is miért.

3.1.2. A fellebbezés⁹⁶

A közigazgatási per és a fellebbezés a közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslati rendszerében – ahogyan erre már utaltunk – kérelemre induló, ügyféli aktivitást feltételező jogorvoslati forma.⁹⁷ E két jogorvoslati eszköz az Alaptörvény alapjogokat szabályozó *Szabadság és felelősség* című részében a XXVIII. cikkben biztosított jogorvoslathoz való alanyi jog érvényesülését biztosítja – többek között – a hatósági eljárásokban.⁹⁸

A fellebbezés úgynevezett belső jogorvoslat, amely annyit jelent, hogy arról – eltekintve az önkorrekciónak lehetőségétől – a másodfokú hatóság dönt, azaz a közigazgatási szervezetrendszeren belül bírálják el.

A közigazgatási eljárás szabályait tartalmazó kódex alapjaiban változtatta meg a korábbi kérelemre induló jogorvoslatok rendszerét azzal, hogy elsődleges jogorvoslatnak a közigazgatási pert tekinti. A fellebbezés és a közigazgatási per egymáshoz való viszonyában fontos szabály, hogy ha a hatósági döntés fellebbezéssel támadható, akkor a közigazgatási per indításának feltétele, hogy azt – ha van lehetőség rá – a közigazgatási szervezetrendszeren belüli jogorvoslat (a fellebbezés) megelőzze. Ha tehát kétfokú a hatósági eljárás, a perindításhoz szükséges a fellebbezés kimerítése. A fellebbezés kimerítése azt jelenti, hogy a fellebbezésre jogosultak valamelyike fellebbezéssel élt, és a fellebbezést elbírálták.

A fellebbezési eljárás a közigazgatási eljárás része, így szabályait az Ákr. tartalmazza. A fellebbezés a közigazgatási perhez képest az Ákr. indokolása szerint kivételes,⁹⁹ másod-

⁹⁴ Legf. Bír. Kfv.II.26.032/1993/7. számú ítélete.

⁹⁵ KGD1996. 12. szám.

⁹⁶ Az alpont Balogh-Békési Nóra írása.

⁹⁷ Az Ákr. 113. § (1) bekezdése szerint kérelemre induló jogorvoslati eljárások a közigazgatási per és a fellebbezési eljárás.

⁹⁸ Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.

⁹⁹ Az Indokolás *Az új törvényi szabályozás jogpolitikai szempontból legjelentősebb újításai* címet viselő III. rész 4. pontja szerint: A jogorvoslati rendszer kérdésében a törvény jelentős változtatást tűzött ki célul, amely mélyen összefügg a közigazgatási bírósági rendszer kiteljesítésével.

lagos jogorvoslat, akkor van helye az elsőfokú döntés ellen, ha azt törvény kifejezetten megengedi.

Fellebbezésre jogosult az ügyfél, vagy akire a döntés rendelkezést tartalmaz. Az ügyfél fogalmát az Ákr. *Alapelvek és a törvény hatálya* címet viselő I. fejezetében találjuk, lévén az ügyfél fogalma a törvény személyi hatálya. A fellebbezésre jogosultak másik körébe az tartozik, akire a döntés rendelkezést tartalmaz, például az eljárás egyéb résztvevője így a tanú vagy az ügyfél képviselője a költségtérítés vonatkozásában, de ezen túl akár az iratbetekintést kérő harmadik személy is.

Mint ismeretes, a hatósági döntés formája lehet határozat vagy végzés. Figyelemmel a hatósági döntés formáira az elsőfokú határozat, vagyis az ügyet érdemben eldöntő elsőfokú döntés ellen maga az Ákr. is meghatároz fellebbezési lehetőséget. Eszerint fellebbezésnek akkor van helye, ha a határozatot első fokon a járási hivatal vezetője vagy a képviselő-testület kivételével helyi önkormányzat szerve vagy rendvédelmi szerv helyi szerve hozta. Ezekben az esetekben sincs helye fellebbezésnek, ha törvény a fellebbezést kizárja. Az Ákr. részletes indokolása szerint a fellebbezés elvi alapját az jelenti, hogy nem indokolt a jogorvoslat bírói útra terelése a végzések, a járási hivatal vezetője vagy a képviselő-testület kivételével helyi önkormányzat szerve (tipikusan jegyző) által hozott egyes döntések esetén. A felettes szerv ezen ügyekben – vita esetén – hatékonyabban tudja tisztázni a tényállást, s így a bíróságok sem lesznek oly mértékben leterhelve, hogy az a munkájukat ellehetetlenítse. A jegyzők és a járási hivatalok által hozott döntések esetén az teszi észszerűvé a fellebbezés – főszabály szerinti – lehetővé tételét, hogy az államigazgatási ügyek túlnyomó többsége e hatóságok előtt zajlik. Hasonlóképp a szervezeti struktúra változásaira reagálni tudó, tartós szabályozás megteremtését célozza azon előírás, hogy rendvédelmi szerv helyi szerve által hozott döntés ellen is fellebbezést biztosít az Ákr.¹⁰⁰

Az elsőfokú végzések, vagyis az eljárás során hozott nem érdemi döntések közül az Ákr. meghatározza azokat a végzéseket, amelyek esetén önálló fellebbezésnek van helye.¹⁰¹ Ezek az ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló, az ügyféli jogállásról vagy jogutódlásról rendelkező, a kérelmet visszautasító, az eljárást megszüntető, az eljárás felfüggesztéséről vagy szüneteléséről szóló, az eljárási bírságot kiszabó, a fellebbezési határidő elmulasztása miatt benyújtott igazolási kérelmet elutasító, a zár alá vételt vagy lefoglalást elrendelő, valamint ezek megszüntetése iránti kérelmet elutasító, az iratbetekintési jog gyakorlására irányuló kérelmet elutasító, az iratbetekintési jog korlátozására irányuló kérelemről szóló, valamint az eljárási költség megállapításával és viselésével kapcsolatos, a költségmentesség iránti kérelmet elutasító, a költségmentesség módosításáról vagy visszavonásáról szóló elsőfokú végzések.

Az Ákr. a törvényi szabályozás garanciáját nyújtva meghatározza azokat az eseteket is, amikor a fellebbezés a fentebb részletezett esetekben is kizárt. Hangsúlyozzuk, hogy ilyenkor közigazgatási per indítható. Nincs helye tehát fellebbezésnek akkor, ha

- az elsőfokú döntést – a központi hivatal kivételével – központi államigazgatási szerv vezetője hozta;
- a képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben hozott döntést;

¹⁰⁰ Ákr. részletes indokolás a 116. §-hoz.

¹⁰¹ A jogorvoslatra vonatkozó általános szabályok között már ismertettük, hogy a hatóság végzése ellen önálló jogorvoslatnak akkor van helye, ha azt törvény megengedi, egyébként a végzés ellen jogorvoslat a határozat, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés ellen igénybe vehető jogorvoslat keretében gyakorolható.

- a másodfokú hatóság hozott önállóan fellebbezhető végzést;
- nincs kijelölt másodfokú hatóság;
- nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűvé nyilvánított az ügy;
- a hatósági szerződés alapján végrehajtást rendeltek el.

Az Ákr. hatálybalépését megelőző módosítások között tartjuk számon azt a fellebbezés kizárására vonatkozó további szabályt, amely szerint a járási (kerületi) hivatal vezetője vagy – a képviselő-testület kivételével – helyi önkormányzat szerve, vagy a rendvédelmi szerv helyi szerve által hozott határozat esetén sincs helye fellebbezésnek, ha törvény a fellebbezést kizárja. A fentiek értelmében az Ákr. e határozatok ellen fellebbezést biztosító általános szabályától az ágazati törvény eltérhet.

Utalunk arra is, hogy ha az automatikus döntéshozatali eljárásban és a sommás eljárásban hozott döntéssel szemben fellebbezésnek nincs helye, a döntés közlését követő öt napon belül az ügyfél kérheti, hogy a hatóság a kérelmét ismételten, teljes eljárásban bírálja el.¹⁰²

A következőkben a fellebbezési eljárás szabályozását tekintjük át. A fellebbezésnek főszabály szerint a végrehajtásra halasztó hatálya van. Kivéve, ha a hatóság a döntést azonnal végrehajthatónak nyilvánítja, továbbá az ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló végzés elleni fellebbezés és az iratbetekintési jog korlátozása iránti kérelemnek helyt adó végzés elleni fellebbezés eseteit. Fellebbezni csak a megtámadott döntésre vonatkozóan, tartalmilag azzal közvetlenül összefüggő okból, illetve csak a döntésből közvetlenül adódó jog- vagy érdeksérelemre hivatkozva lehet. A fellebbezést indokolni kell, abban csak olyan új tényre lehet hivatkozni, amelyről az elsőfokú eljárásban az ügyfélnek nem volt tudomása, vagy arra önhibáján kívül eső ok miatt nem hivatkozott. Megjegyezzük, hogy e szabályozással kapcsolatban az Ákr. részletes indokolása kiemeli azt, hogy az az Emberi Jogok Európai Bíróságának az Egyezmény 13. cikkéhez kapcsolódó gyakorlatával összhangban van.

A fellebbezés határideje – az Ákr. szerint a korábbi szabályozással egyezően – a döntés közlésétől számított tizenöt nap. A fellebbezést az első fokon eljáró közigazgatási szervnél kell benyújtani. A kódex biztosítja, hogy a határidők, így a fellebbezés előterjesztésére vonatkozó, a döntés közlésétől számított tizenöt napos határidő elmulasztása is, igazolási kérelemmel kimenthető. Aki az eljárás során valamely határnapot, határidőt önhibáján kívül elmulasztott, igazolási kérelmet terjeszthet elő. Az igazolási kérelmekre vonatkozó általános szabály, hogy arról az a hatóság dönt, amelynek eljárása során a mulasztás történt. Ugyanakkor a jogorvoslatra megállapított határidő elmulasztásával kapcsolatos igazolási kérelmet a jogorvoslati kérelmet elbíráló szerv bírálja el. Az igazolási kérelmet a mulasztásról való tudomásszerzést vagy az akadály megszűnését követően, de legkésőbb az elmulasztott határnaptól vagy a határidő utolsó napjától számított, az igazolni kívánt eljárási cselekményre előírt határidővel megegyező időtartamon, de legfeljebb negyvenöt napon belül lehet előterjeszteni. A határidő elmulasztása esetén az igazolási kérelemmel egyidejűleg pótolni kell az elmulasztott cselekményt is, ha ennek feltételei fennállnak.¹⁰³

¹⁰² Ákr. 42. §.

¹⁰³ Az igazolási kérelem szabályait az Ákr. 53. § (1)–(5) bekezdése tartalmazza.

A hatósági eljárás általános szabályait tartalmazó hatályos kódex a fellebbezés szabályainál – hasonlóan, mint a közigazgatási per szabályainál – biztosítja az elsőfokú hatóság önkorrekciós lehetőségét:

- Ha a fellebbezés alapján a hatóság megállapítja, hogy döntése jogszabályt sért, azt módosítja vagy visszavonja.
- A hatóság a nem jogszabálysértő döntést is visszavonhatja, vagy a fellebbezésnek megfelelően módosíthatja, ha a fellebbezéssel egyetért, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél.

Ha a hatóság nem él az önkorrekcióval, valamint a fellebbezésnek megfelelően nem javítja vagy egészíti ki a döntését, akkor a fellebbezési határidő (közléstől számított tizenöt nap) leteltét követően felterjeszti a fellebbezést, és az ügy összes iratát a jogszabályban kijelölt másodfokú hatósághoz. A felterjesztés minél hamarabb, de legkésőbb nyolc napon belül kell, hogy megtörténjen az úgynevezett „belső” ügyintézési határidő szabálya szerint. A fellebbezés felterjesztésével kapcsolatban az Ákr. indokolása kiemeli, hogy a fellebbezési határidő lejártának bevárása azért szükséges, mert egyfelől az ügyfél a fellebbezését vissza is vonhatja, másfelől azért, mert a határidő lejártáig más – addig nem ismert – ügyfél is jelentkezhet, akire nézve a fellebbezési határidőt biztosítani kell. A felterjesztés szabályai alapján azt mondhatjuk, hogy a fellebbezés feltételesen devolutív (átszármaztató) hatályú jogorvoslat.

Fellebbezés esetén a másodfokú hatóság a döntést nemcsak jogszerűségi szempontból vizsgálja, továbbá nemcsak a döntést, hanem az azt megelőző eljárást is vizsgálja. A fellebbezési eljárásban a másodfokú hatóság nincs kötve a fellebbezésben foglaltakhoz.

Végül, követve a kódex szabályozását, a fellebbezés különös szabályai közül áttekintjük azt, hogy fellebbezés esetén a másodfokú hatóságnak milyen döntési lehetőségei vannak. Ha ugyanis az elsőfokú hatóság nem él a fellebbezés alapján a már részletezett önkorrekció lehetőségével, továbbá az arra jogosult nem vonja vissza a fellebbezését, a fellebbezés elbírálása a másodfokú hatóság hatáskörébe tartozik. A hatósági eljárás jogorvoslati rendjének – korábban részletesen ismertetett – megváltozása miatt az új eljárási kódexben e téren a korábbi szabályozáshoz képest jelentős módosulás következett be.

Az Ákr. szabályozása szerint a fellebbezés elbírálására jogosult másodfokú hatóság a fellebbezés nyomán a következő döntéseket hozhatja:

- az elsőfokú hatóság döntését helybenhagyja;
- az elsőfokú hatóság döntését a fellebbezésben hivatkozott érdeksérelem miatt vagy jogszabálysértés esetén megváltoztatja;
- az elsőfokú hatóság döntését a fellebbezésben hivatkozott érdeksérelem miatt vagy jogszabálysértés esetén megsemmisíti;
- a másodfokú hatóság tisztázza a tényállást, és meghozza a döntést, ha a döntés meghozatalához nincs elég adat, vagy ha egyébként szükséges;
- a másodfokú hatóság a fellebbezési eljárást megszünteti, ha valamennyi fellebbező visszavonta a fellebbezését.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Az Ákr. szabályozásáról lásd részletesen BALOGH-BÉKESI Nóra et al. (2018): A jogorvoslat. In BOROS Anita – DARÁK Péter szerk. (2018): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest, NKE. 224–270.

A másodfokú hatóság az elsőfokú hatóság döntését helybenhagyja, ha az elsőfokú eljárás és döntés során nem valósult meg a fellebbezésben hivatkozott érdeksérelem, nem történt jogszabálysértés. A fellebbezés alapján a másodfokú hatóságot megilleti az elsőfokú döntés vonatkozásában mind a megváltoztatás joga (más néven reformatórius jogkör), mind a megsemmisítés joga (más néven kasszációs jogkör). Mindkét döntési lehetőség kapcsán, az Ákr. Indokolásával egyezően, hangsúlyozzuk, hogy a másodfokú eljárásban a teljes revízió elve kizárólag jogszabálysértő döntés tekintetében érvényesül. Másként fogalmazva, érdeksérelemre hivatkozó fellebbezés esetén a másodfokú hatóságot a fellebbezési kérelem köti. A hatósági eljárásokban a közérdek védelme miatt a teljes körű kérelemhez kötöttség elve nem érvényesülhet. A reformatórius jogkör kapcsán megjegyezzük, hogy a másodfokú hatóság megváltoztathatja a döntést a fellebbező javára (*reformatio in melius*), de megváltoztathatja a fellebbező hátrányára is (*reformatio in peius*). Alapvetően változtatott az eljárási kódex a másodfokú hatóság döntési lehetőségén abban az esetben, amikor nem tisztázott a tényállás az elsőfokú döntést illetően. Megszűnt az a lehetősége a másodfokú hatóságnak, hogy a döntés megsemmisítése mellett az ügyben elsőfokú döntést hozó hatóságot új eljárásra utasítja. Tehát 2018. január 1-jétől a kiegészítő bizonyítást a másodfokú hatóságnak kell lefolytatnia, ha a döntés meghozatalához nincs elég adat, vagy ha egyébként szükséges. Végül meg kell említeni, hogy a fellebbezési eljárás speciális megszüntetési okát is a másodfokú döntések között tartjuk számon. Abban az esetben, ha valamennyi fellebbező visszavonta a fellebbezését, a másodfokú hatóság a fellebbezési eljárást megszünteti. A másodfokú hatóság a határozat ellen benyújtott fellebbezést határozatban, a végzés eleni fellebbezést végzésben bírálja el. A fellebbezési eljárás megszüntetéséről szóló döntést végzés formájában hozza meg a másodfokú hatóság.

3.2. A hivatalból induló jogorvoslati eljárások

3.2.1. A döntés módosítása és visszavonása¹⁰⁵

A legtöbb jogszabály által szabályozott eljáráshoz hasonlóan a közigazgatási eljárásokban is fontos egyéni, illetve közérdek fűződik az ügyek mielőbbi végleges lezárásához. Ennek érdekében a közigazgatási hatóság *nincs kötve saját határozatához, illetve végzéséhez*, jogában áll azt akár hivatalból, akár kérelemre felülvizsgálni. A döntés valamely hibája, illetve hiányossága esetén tehát a *döntést hozó közigazgatási hatóság* végzi el a szükségesnek mutató korrekciót.¹⁰⁶

Ezen önkorrekciós mechanizmus¹⁰⁷ az Ákr. jogorvoslati rendszerén belül *négy eljárási területen* érvényesül: fellebbezés, keresetlevél, ügyészi felhívás/fellépés alapján vagy hivatalból, saját hatáskörben történő eljárás. Jelen alfejezet a *hivatalból, saját hatáskörben történő döntéskorrigálás* keretében elvégzett döntésmódosítás és -visszavonás szabályozásával, valamint a jogszabályi előírások hatósági alkalmazásával foglalkozik.

¹⁰⁵ Az alpont Bokor Csaba írása.

¹⁰⁶ FONYÓ 1986, 266.

¹⁰⁷ HAJAS Barnabás (2016): Általános közigazgatási rendtartás – Ket. kontra Ákr. *Új Magyar Közigazgatás*, 9. évf. 4. sz. 24.; HAJAS 2017c, 301.; Ákr. 114–115. §-ához fűzött Indokolás.

A 2018. január 1-jétől hatályos általános közigazgatási eljárásjogi szabályozás részben a korábban hatályos törvényi előírásokra épül, valamint az Ákr. hatálybalépését követően eltelt viszonylag rövid időszak miatt még nem beszélhetünk állandósult joggyakorlatról.

A döntés mind kérelem alapján, mind hivatalból, saját hatáskörben történő módosítása vagy visszavonása során a döntés valamely lényeges, *érdemi fogatékosságának* orvoslására kerül sor.

A hivatalból, saját hatáskörben történő döntéskorrigálás jogintézményének a közigazgatási eljárás jogorvoslási, illetve jogorvoslati rendszerében történő elhelyezése elsősorban az *egyéni, illetve csoport- és a közérdek érvényesítése közötti egyensúly megteremtését* szolgálja. Ez a jogalkalmazási gyakorlatban olyan módon jelenik meg, hogy a döntést hozó hatóságnak nemcsak az ügyfélre, hanem a közösségre (társadalomra) nézve jogsértő döntést is orvosolnia kell tekintettel arra, hogy ez utóbbira az ügyfél egyéni kérelme alapján induló jogorvoslati eljárás nem minden esetben alkalmas. A közigazgatási eljárások lefolytatását ugyanis elsődlegesen *nem a kontradiktórius jelleg* határozza meg, „az ügyek többségében nincsenek ellenérdekű ügyfelek, ezért nem lehet arra számítani, hogy az ellenérdekű ügyfél jogorvoslati kérelme nyomán derül fény arra is, ha a közigazgatási szerv olyan döntést hozott, amely az ügyfél számára kedvező, ám (például külső befolyás vagy bűncselekmény hatására) súlyosan sérti a közérdeket, illetőleg törvénysértő”.¹⁰⁸ Erre tekintettel teret kell adni a döntés hivatalból, saját hatáskörben történő felülvizsgálatának.¹⁰⁹

A döntést hozó hatóság által hivatalból, saját hatáskörben elvégzett döntésmódosítás vagy döntésvisszavonás jogintézménye az állam-, illetve közigazgatási eljárások rendszerében egy *sajátos szabályozási pályát* járt be. Ebben a folyamatban a jogintézmény elhelyezését, illetve elhelyezkedését az határozta, illetve határozza meg, hogy a jogalkotó a döntéskorrigálás mely tulajdonságának, *jogi jellegzetességének* tulajdonított, illetve tulajdonít nagyobb (központi) szerepet.

Az Ákr. viszont az egységes terminológia¹¹⁰ használatával, az *egységes jogorvoslati eljárás fogalmának* bevezetésével megszüntette a *jogorvoslási formák* között ilyen alapon történő különbségtételt, és a 113. § (2) bekezdésének *a)* pontjában a hivatalból induló *jogorvoslati eljárások* között sorolja fel a hatóság saját hatáskörében történő döntésmódosítást vagy döntésvisszavonást.

Az Ákr. szabályozása tehát a jogintézmény tágabb értelemben vett jogorvoslati jellegére, az úgynevezett *jogorvoslásra* helyezi a hangsúlyt, amelynek során nem az eljárás – kérelemre vagy hivatalból történő indításának – jellege a meghatározó, hanem maga a jogsérelem, illetve fellebbezés esetén¹¹¹ a jogsérelemnek nem minősülő egyes érdeksérelmek orvoslása is. Nem az alkalmazandó eszköz, illetve eljárás tehát az elsődleges, hanem az eszköz alkalmazásával elérni kívánt *eredmény*, a jog-, illetve érdeksérelem megszüntetése.

¹⁰⁸ KILÉNYI Géza (2002): A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciója. *Magyar Közigazgatás*, 52. évf. 1. sz. 13.

¹⁰⁹ KILÉNYI Géza (2006): A Ket.-ről a jogalkotás és a jogalkalmazás tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 56. évf. 1. sz. 14.

¹¹⁰ Ákr. 111–113. §-aihoz fűzött Indokolás.

¹¹¹ Ákr. 119. § (2) bekezdés.

A jogorvoslati jelleggel összefüggő jogalkotói felfogás változása abban is tetten érhető, hogy a szintén a döntéskorrigálási típusok közé tartozó – a módosítással rokon – kiegészítést, valamint a kijavítást az Áe. nem sorolta a jogorvoslati eszközök közé. A Ket. hatálybalépésekor azonban már mind a két jogintézmény a jogorvoslati fejezetben helyezkedett el.¹¹² 2009. október 1-jétől viszont a Ket. – az Áe. szerkezetének megfelelően – a hatóság döntéseiről szóló fejezetben¹¹³ rendelkezett a kijavításról és a kiegészítésről,¹¹⁴ tehát azok még a fellebbezésről leválasztott döntés-felülvizsgálat fogalmi körébe sem fértek bele. E két döntéskorrigálási típust az Ákr.¹¹⁵ sem sorolja a jogorvoslati eszközök közé, hanem azokat szabályozástechnikailag magához a döntéshez kapcsolja. A fellebbezés alapján történő kiegészítés, illetve kijavítás viszont – a jogorvoslati eljáráson belüli elhelyezkedése miatt – az Áe. és a Ket. szabályozása alapján már jogorvoslati jelleggel bírt.¹¹⁶

Mind a Ket. 97. § (3) bekezdésének a) pontja, mind az Ákr. 113. § (2) bekezdésének a) pontja a hivatalból történő döntéskorrigáláshoz fűzte, illetve fűzi a *saját hatáskörű* eljárás fogalmát, tehát azt mintegy „kisajátítja” a hivatalból induló eljárás során történő döntéskorrigálás számára.

„A döntés saját hatáskörben történő módosítására, illetve visszavonására vonatkozó szabályanyag *jelentős egyszerűsítésen* ment keresztül, az általános szabályokból levezethető kérdéseket az Ákr. nem tartalmazza.”¹¹⁷

A hivatalból, saját hatáskörében történő döntésmódosítás vagy -visszavonás *részletes eljárási szabályait* valóban mindössze egy törvényszakasz két bekezdése rögzíti. Az Ákr. 120. § (1) bekezdése szerint „ha a hatóság megállapítja, hogy a másodfokú hatóság, a felügyeleti szerv vagy a közigazgatási bíróság által el nem bírált döntése jogszabályt sért, a döntését annak közlésétől számított egy éven belül, legfeljebb egy ízben módosítja vagy visszavonja”. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése szerint pedig „törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában a döntést a hatósági igazolványba és bizonyítványba felvett téves bejegyzés kivételével nem lehet módosítani vagy visszavonni, ha az jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot sértene”.

Az Áe. 61. § (4) bekezdése szerint „a határozat módosítását vagy visszavonását jogszabály kizárhatja, vagy külön feltételhez kötheti”. A Ket. 114. § (4) bekezdése – a Ket. 2005. november 1-jei hatálybalépésekor – pedig úgy rendelkezett, hogy „a határozat”¹¹⁸ módosítását vagy visszavonását jogszabály kizárhatja vagy feltételhez kötheti”. Az Ákr. azonban ezt az előírást már nem tartalmazza, mivel az az általános szabályokból levezethető.¹¹⁹

¹¹² Ket. 2009. szeptember 30-ig hatályos 97. § (4) bekezdése és 122–123. §-a.

¹¹³ „Annak ellenére, hogy a Ket. nem a jogorvoslati eljárások között szabályozza a kijavítás, kiegészítés intézményét, valójában jogorvoslati eljárásnak tekintendő, mivel a hatósági döntés hibájának kiküszöbölésére irányul.” HANSÁGI-HAYDN Nóra (2011): A Ket. jogorvoslati rendszerének alkalmazása az ingatlan-nyilvántartási eljárásban. *Res Immobiles*, 5. évf. 2. sz. 59. Forrás: www.resimmobiles.hu/docs/2011_3-4/07.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 04. 30.)

¹¹⁴ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény 69–71. §-hoz fűzött Indokolás.

¹¹⁵ Ákr. 90–91. §.

¹¹⁶ Áe. 48. § (2) bekezdés, Ket. 102. § (5) bekezdés.

¹¹⁷ HAJAS 2016, 24.; HAJAS 2017c, 292–302.

¹¹⁸ A „határozat” kifejezés helyébe 2009. október 1-jétől a „döntés” kifejezés lépett.

¹¹⁹ Ákr. 120. §-ához fűzött Indokolás.

A hivatalból, saját hatáskörben történő döntéskorrigálás *nem szükségszerű része* a közigazgatási eljárásnak, hanem „esetilegesen követi nyomon az alapeljárást”.¹²⁰ Ezt az esetileges jelleget nagyban meghatározza a *jogalkotói szándék (akarat) változása*, illetve *változatossága* is.

Az Ákr. 120. § (1) bekezdése alapján a döntést hozó hatóságnak – függetlenül attól, hogy a döntését milyen eljárási szinten (első, másod- vagy harmadfokon) hozta¹²¹ – a fellebbezés¹²² vagy a keresetlevél¹²³ alapján történő döntéskorrigálás mellett lehetősége van a döntés hivatalból, saját hatáskörben történő módosítására vagy visszavonására is, amely jogi lehetőség ténylegesen egy választást nem biztosító *eljárási kötelezettséget, eljárási kényszert* jelent.¹²⁴

Ezzel a jogalkotó a jogbiztonság elvének hatékonyabb érvényesülése érdekében – viszszatérve az Áe. szabályozási koncepciójához – megteremtette a törvényi rendelkezésen belüli összhangot. A garanciális követelmény miatt ugyanis az érdemi jellegű jogszabálysértést – a továbbiakban említendő törvényi korlátokra tekintettel – minden esetben orvosolni kell, az nem lehet hatósági mérlegelés tárgya. Ezt a szabályt az Ákr. is átvette, és ezzel is összefüggésben 104. § (1) bekezdés *a)* és *e)* pontjában úgy rendelkezik, hogy „a hatóság az illetékességi területén hivatalból *megindítja* az eljárást, ha az eljárás megindítására okot adó körülmény jut a tudomására”, illetve „ezt egyébként jogszabály előírja”.

A hatósági mérlegelés alapján vagy kötelező jelleggel történő alkalmazás mellett előfordulhatnak azonban olyan eljárások is, ahol *kizárt* a döntés hivatalból, saját hatáskörben történő módosítása vagy visszavonása. Ilyen volt például 2017. december 31-ig az ingatlan-nyilvántartási eljárás.

A jogalkotó ugyanis azzal kívánta biztosítani az *ingatlan-nyilvántartás közhitelességéhez fűződő társadalmi érdeket*, hogy bizonyos eljárásokban kizárta annak lehetőségét, hogy a döntést hozó hatóság a saját elhatározásából, vagyis hivatalból módosítsa vagy visszavonja döntését.¹²⁵ Ennek megfelelően az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Inytv.) 54. § (5) bekezdése alapján a bírósági felülvizsgálat, valamint a döntés fellebbezés, továbbá ügyészi felhívás folytán történő módosítását, illetve visszavonását kivéve az ingatlanügyi hatóság a döntést nem vonhatta vissza és nem módosíthatta.

E rendelkezés azonban 2018. január 1-jétől már nem hatályos,¹²⁶ és ebből, valamint az Inytv. 2018. január 1-jétől hatályos 1. § (1a) bekezdéséből¹²⁷ következően ezen eljárásokban is az Ákr. vonatkozó előírásait kell alkalmazni.

A döntés hivatalból, saját hatáskörben történő módosításakor vagy visszavonásakor – az Ákr. által kifejezetten meghatározott törvényi előfeltételek fennállásának vizs-

¹²⁰ FONYÓ 1976b, 313.

¹²¹ FONYÓ 1986, 271.; LŐRINCZ Lajos szerk. (2000): *Eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest, Unió. 299.; KILÉNYI Géza szerk. (2005a): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, KJK-KERSZÖV. 308.

¹²² Ákr. 119. § (1) bekezdés.

¹²³ Ákr. 115. § (1) bekezdés.

¹²⁴ FONYÓ 1986, 269.; KILÉNYI 2005a, 309.

¹²⁵ HANSÁGI-HAYDN 2011, 56.

¹²⁶ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi L. törvény 149. § g) pont.

¹²⁷ „E törvényt alkalmazása során a [...], valamint az Ákr. rendelkezései szerint – az e törvényben meghatározott eljárási szabályok figyelembevételével – kell eljárni.”

gálata mellett – tekintettel kell lenni az *Ákr. belső összefüggéseiből, a törvényi szabályozás logikájából* következő eljárásjogi korlátokra is.

Az Ákr. 119. § (1) bekezdéséből következően a fellebbezés beérkezését követő saját hatáskörű döntéskorrigálásra csak kérelem alapján kerülhet sor. (Ugyanez volt a helyzet a Ket. szabályozása alapján is.¹²⁸) Az eljárások megindulásának (kezdemenyezésének) jellegéből adódóan ugyanis egy döntéssel összefüggésben egyszerre csak *egyfajta*, ügyféli kérelmen vagy a döntést hozó hatóság „hivatalbóli elhatározásán” alapuló *közigazgatási eljárás* indulhat meg, illetve lehet folyamatban.

A fentiekben említett *eljárási kényszerből* is következően a döntés korrigálására általában a jogszabálysértés „hivatalból történő” észlelését követő *legrövidebb időn belül* sort kell keríteni, tehát a döntést hozó hatóságnak az eljárást hivatalból meg kell indítani. (Az első eljárási cselekmény¹²⁹ sok esetben magát az érdemi döntéshozatalt jelenti.) Ha azonban a jogorvoslati lehetőség igénybevételére biztosított törvényi határidő még nem telt le, abban az esetben – az ügy egyedi jellegére is tekintettel – indokolt lehet a *jogorvoslati határidő leteltének*, az esetleges jogorvoslati beadvány (fellebbezés, keresetlevél) megérkezésének a *bevárása*.

A kérelemre induló jogorvoslati eljárásokhoz hasonlóan e speciális jogorvoslati eljárások lefolytatására is csak meghatározott *törvényi előfeltételek (korlátok) együttes fennállása* esetén kerülhet sor.¹³⁰ A korlátok felállításakor azonban a jogalkotó biztosítani igyekezett a *szabályozás kiegyensúlyozottságát*, azaz törekedett az egyéni ügyféli jogok érvényesítése és a közérdek védelme közötti szabályozási összhang megteremtésére is.¹³¹ E korlátok egyrészt *expressis verbis megjelennek* a törvényi előírásokban, másrészt – amint arról a fentiekben már szó volt – azokat az egyes eljárásjogi jogintézmények alkalmazásának vizsgálata során történő *jogértelmezés útján lehet levezetni*.

Az Ákr. 120. § (1) bekezdése is tartalmaz korlátokat. Az Áe. és a Ket. szabályozásához hasonlóan azonban az Ákr. sem határozza meg a *jogszabálysértés jellegét*, amely lehet mind anyagi, mind eljárás jogszabálysértés.¹³² Általánosságban elmondható, hogy az *anyagi*, a döntés címzettjével, illetve jogalapjával összefüggő jogszabálysértések az esetek többségében indokolják a döntés korrigálását, míg az *eljárás* jogszabálysértések közül általában a tényállás döntéshozatalhoz szükséges mértékű tisztázatlanságával, esetleg a döntésen belüli összhang hiányával (például a határozat rendelkező része és indokolása között nincs összhang¹³³) kapcsolatos, illetve az ügy érdemi eldöntését egyébként befolyásoló eljárás jogszabálysértés esetén kell a döntés módosítása vagy visszavonása iránt hivatalból (is) intézkedni. (Erősen szubjektív jellegük miatt sajátos esetet képez a *mérlegelési jogkörben hozott döntések* jogszabálysértő jellegének megállapítása.¹³⁴)

A jogszabálysértő döntés kihatással lehet az *ügyfél terhére*, illetve az *ügyfél javára* is. Sajátos az a helyzet, amikor a jogszabálysértő döntésnek *nincs sem előnyös, sem hátrányos*

¹²⁸ KILÉNYI 2005a, 309.

¹²⁹ Ákr. 104. § (3) bekezdés.

¹³⁰ KILÉNYI 2005a, 309.

¹³¹ Ákr. 114–115. §-ához fűzött magyarázat.

¹³² KILÉNYI 2005a, 309.

¹³³ Például Kúria Kfv.I.35.631/2012/5. számú ítélete, Kúria Kfv.III.37.825/2015/8. számú ítélete.

¹³⁴ Például FONÓ 1976b; FONÓ 1986, 267.; 2/2015. (XI. 23.) KMK vélemény a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatáról.

jogkövetkezménye az ügyfélre nézve. Ilyen lehet például, amikor jogszabály kifejezetten meghatározza, hogy mely esetekben nem kell bizonyos engedélyt stb. kérni (és ebből következően erre vonatkozóan határozatot hozni), a hatóság viszont „felelegesen” meghozza a határozatot.

A hivatalból történő döntéskorrigálást igénylő jogszabálysértés általában a *döntés* valamely *részelemében*, többnyire a rendelkező és/vagy indokolási részében található, de szélsőséges esetben – az alaki követelmények megsértése esetén (például határozat helyett végzés meghozatala) – érinti magát az *egész döntést* is.¹³⁵

„A felettes szerv vagy a bíróság által már elbírált ügyben az alsóbb fokú szerv a saját határozatát azért nem módosíthatja vagy vonhatja vissza, mert döntési hatásköre átháramlás (devolutio) folytán az adott ügyben megszűnt.”¹³⁶ Fontos, hogy az elbíráltási tilalom csak az *érdemi felülvizsgálatra* vonatkozik. „A jogorvoslati kérelem eljárási okból történő elutasítása azonban nem minősül érdemi felülvizsgálatnak, tehát ilyen döntést követően lehetősége van az ügyben eljáró hatóságnak saját hatáskörben a korábbi döntése visszavonására vagy módosítására.”¹³⁷ Ugyanez a jogértelmezés vonatkozik a közigazgatási perekre is.

2009. október 1-jétől a Ket. az elbíráltási tilalommal érintett jogorvoslati fórumok körét – a szóhasználat egységesítése szándékának érvényesítéseként – egyrészt pontosította (fellebbezés elbírálására jogosult szerv helyett fellebbezés elbírálására jogosult *hatóság*), másrészt harmadik szereplőként kiegészítette a *felügyeleti szervvel*.¹³⁸ *Ez utóbbi módosítás tulajdonképpen a jogi szakirodalom által elfogadott jogértelmezés*¹³⁹ „törvényerőre emelése” volt.

A Ket. hatálybalépését követő közel négy évben az a jogértelmezés volt irányadó, amely szerint „a bírósági felülvizsgálat iránti keresetlevél benyújtása esetén nem a keresetlevél beérkezte, hanem a bíróság ítélete az a pont, amely megfosztja a *közigazgatási* hatóságot a [...] saját hatáskörben való döntésmódosítás, illetve -visszavonás lehetőségétől”.¹⁴⁰ Ez egyértelműen következett a törvényszöveg („el nem bíralt döntése”) nyelvtani értelmezéséből.

2009. október 1-jétől azonban a Ket. 114. § (2) bekezdése egy újabb mondattal, egy *további időbeli korláttal* egészült ki, amely szerint „ha a döntés bírósági felülvizsgálata van folyamatban, a hatóság az *érdemi ellenkérelem előterjesztéséig* vonhatja vissza a döntését”.¹⁴¹ A módosító törvényhez, illetve törvényi rendelkezéshez¹⁴² fűzött indokolás alapján a jogalkotó ezzel kívánta megakadályozni, hogy a hatóságok a per legutolsó szakaszában a vár-

¹³⁵ Az ilyen döntések bírósági felülvizsgálatával kapcsolatban hozta meg a Legfelsőbb Bíróság a 2004. évi CXL. törvény 109. § (1) és (2) bekezdése alapján téves, illetve nem alakszerű formában megjelenő közigazgatási aktus felülvizsgálatáról szóló 1/2009. Közigazgatási jogegységi határozatát. *Magyar Közlöny*, 2009/46. sz. 14144–14147.

¹³⁶ LŐRINCZ 2000, 302.

¹³⁷ SIMON István szerk. (2012): *Pénzügyi jog* II. Budapest, Osiris. 131.

¹³⁸ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény.

¹³⁹ KILÉNYI 2005a, 311.

¹⁴⁰ KILÉNYI 2005a, 311.

¹⁴¹ Ezen új rendelkezés időbeli alkalmazása képezte tárgyát a Kúria már említett Kfv.VI.37.322/2011/8. számú ítéletének.

¹⁴² A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény 84. § (2) bekezdése.

ható bírósági határozatra tekintettel vonják vissza jogszabálysértő döntéseiket. Az Ákr. azonban – tekintettel a Kp. 81. § (1) bekezdés *g*) pontjára – már *nem tartalmazza* e korlátot.

Ezzel összefüggésben merült fel a következő jogértelmezési kérdés: „... logikus az a szabályozás, amely nemcsak a fellebbezés, hanem a keresetlevél benyújtásakor is lehetőséget ad a döntés módosítására vagy visszavonására. Érdekes, hogy *a perrendtartás erre nem fordít figyelmet*, a keresetlevél benyújtásával kapcsolatban a döntés visszavonásával, módosításával nem foglalkozik. Ebből következően nyitott kérdés: az Ákr. 120. § (1) bekezdése szerinti módosításra vagy visszavonásra egy éven belül a hatóságnak a *közigazgatási per folyamatban léte alatt* is lehetősége van? Véleményünk szerint *ettől a hatóság nincs elzárva*, a bíróságnak viszont a perrend rendelkezései szerint kell erre reagálni.”¹⁴³

E kérdésre azonban a Kp. egyértelmű választ ad. A Kp. ugyan kifejezetten nem foglalkozik a közigazgatási döntés visszavonásával vagy módosításával, de 81. § (1) bekezdésének *g*) pontja szerint „a bíróság *az eljárást bármely szakaszában* megszünteti, ha a közigazgatási szerv vagy jogorvoslati szerve a *jogsérelmet* a kereseti kérelemnek eleget téve *orvosolta*”, ami viszont egyértelműen *magában foglalja* a hiányolt előírást.¹⁴⁴ Ebből következően tehát a közigazgatási per folyamán, így akár a per legutolsó szakaszában is, sor kerülhet a keresettel támadott döntés módosítására vagy visszavonására.

A jogszabálysértő döntések kötelező jellegű korrigálásának megkövetelése mellett azonban – szintén garanciális okokból – indokolt a *döntés bizonyos mértékű stabilitásának* megőrzése és ezzel összefüggésben a parttalan felülvizsgálati lehetőség,¹⁴⁵ illetve kötelezettség korlátozása, a döntésre vonatkozó érdemi változtatások meghatározott jogalkalmazói mederbe terelése. Indokolt tehát annak biztosítása, hogy a hatóság döntéskorrigálási kötelezettsége összhangban legyen a *döntések viszonylagos megváltoztathatatlanságához*,¹⁴⁶ illetve *állandóságához* fűződő elvárással. Ennek megfelelően már az Áe. 61. § (3) bekezdésének első mondata is előírta, hogy „a határozat módosítására, vagy visszavonására a közigazgatási szerv csak egy ízben, a határozat közlésétől számított egy éven belül jogosult”.

A Ket. – a jogfolytonosságot megteremtve – szintén a szükséges kiegészítésekkel átvette az Áe. előírásait, és hatálybalépésekor a 114. § (2) bekezdésében úgy rendelkezett, hogy „az (1) bekezdés szerinti eljárás lefolytatására – az Alkotmánybíróság határozata vagy ügyészi óvás¹⁴⁷ alapján indított eljárás kivételével – a hatóság csak *egy ízben*, és ha törvény eltérően nem rendelkezik, *a határozat közlésétől számított egy éven belül* jogosult”.

A döntéskorrigálási lehetőség egy alkalomra történő korlátozásának egyenes következménye, hogy ha a hatóság által hivatalból módosított döntés is jogszabálysértő, akkor annak orvoslására a hatóságnak hivatalból már nincs lehetősége tekintettel arra, hogy a mennyiségi korlát magához a speciális döntéskorrigálási eljáráshoz és nem az egyes jogszabálysértésekhez kötődik. Ettől eltérő jogértelmezés nem lenne összhangban a korlátozás

¹⁴³ PETRIK 2017a, I. 277.

¹⁴⁴ Lásd még PETRIK Ferenc szerk. (2017b): *A közigazgatási eljárás szabályai. Kommentár a gyakorlat számára. II. A közigazgatási perrendtartás magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC. 277.

¹⁴⁵ KILÉNYI 2006, 14.

¹⁴⁶ FONYÓ 1976b, 282.

¹⁴⁷ 2012. január 1-jétől a terminológiai összhang megteremtése érdekében a Ket. „óvás” szövegrésze helyébe a „felhívás” szövegrész lépett. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXIV. törvény 49. § (2) bekezdése.

rendeltetésével. Ilyen esetben a döntést hozó hatóság a jogszabálysértő állapot megszüntetésére irányuló döntéskorrekciót csak a „hatóságon kívüli jelzés”, azaz az ügyfél jogorvoslati beadványa (fellebbezése, keresetlevele) vagy az ügyészi felhívás/fellépés alapján hajthatja végre.

A „közlésétől számított” törvényszövegből következően a jogerőre még nem emelkedett döntést is lehetett módosítani vagy vissza lehetett vonni,¹⁴⁸ és ugyanígy az Ákr. szabályozása alapján is lehetőség van a még véglegessé nem vált döntés¹⁴⁹ ilyen jellegű korrigálására. Amint azonban arról korábban már szó volt, a hatóság be is várhatja az esetleges jogorvoslati kérelem beérkezését, és ebben az esetben már e kérelem alapján kerül sor az eljárás lefolytatására.

Elsődleges törvényi feltétel, hogy „a jóhiszeműségnek és a jogok tényleges gyakorlásának *együttesen* kell meglennie”.¹⁵⁰

Az Ákr. 6. § (3) bekezdése szerint „az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője jóhiszeműségét az eljárásban vélemezni kell. A rosszhiszeműség bizonyítása a hatóságot terheli.” A törvényi rendelkezésből következően tehát a hatóságot terheli a *bizonyítási kötelezettség*, amely főszabályként, így jelen esetben is, vonzza magával a bizonyítás terhét,¹⁵¹ azaz a hatóság viseli a bizonyítatlanság jogkövetkezményét.

Kivételt képez a jóhiszeműség vizsgálata és bizonyítása alól a hatósági nyilvántartásba, illetve a hatósági igazolványba felvett téves bejegyzés, mivel például egy útlevél esetén – hiába egyértelmű a felperes jóhiszeműsége – a *hatósági nyilvántartás közhitelessége* erősebb joghatással bír.¹⁵²

A jogszerzés miatt a *kötelezettséget megállapító döntés* esetén e szabály nem érvényesül. Ilyen lehet például az adófizetési kötelezettséget jogszabálysértő módon alacsonyabb összegben megállapító adóhatósági határozat.¹⁵³

Fontos kiemelni, hogy a fent említett eljárási törvények *szerzett jogról* rendelkeznek, azonban a közigazgatási eljárásokban jogszerzésre több esetben¹⁵⁴ csak jogerős,¹⁵⁵ illetve a 2018. január 1-jét követően induló és a megismételt eljárásokban¹⁵⁶ hozott végleges határozat alapján kerülhet sor. Ebből következően tehát sem a fellebbezés benyújtására rendelkezésre álló időtartam alatt (kivéve, ha az ügyfél a fellebbezési jogáról lemond¹⁵⁷), sem a fellebbezési eljárásokban nem érvényesül a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme.¹⁵⁸ Ez utóbbi esetben „a fellebbezéssel megtámadott határozatban foglalt jogok a végrehajtásra halasztó hatályú fellebbezés folytán nem gyakorolhatóak”.¹⁵⁹ Értelemszerűen vonatkozik

¹⁴⁸ KILÉNYI 2005a, 306., 309.

¹⁴⁹ Ákr. 82. §.

¹⁵⁰ FONYÓ 1976b, 299.

¹⁵¹ POMÁZI Miklós (2006): Hogyan hasznosíthatók más hatósági eljárásokban az adóztatás rendhagyó jogintézményeinek tapasztalatai? *Magyar Közigazgatás*, 56. évf. 10. sz. 604.

¹⁵² Kúria Kfv.II.37.287/2013/10. számú ítélettel javított Kfv.II.37.287/2013/8. számú – útlevélügyben hozott – ítélete.

¹⁵³ FONYÓ 1986, 270.

¹⁵⁴ Kivétel az Ákr. 80. § (2) bekezdésében szabályozott jogszerű hallgatás, valamint az Ákr. 80. § (4) bekezdésében szabályozott határozathozatal mellőzésének esete.

¹⁵⁵ Például Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.37.404/2001. számú ítélete.

¹⁵⁶ Ákr. 143. § (1) bekezdés.

¹⁵⁷ Ákr. 118. § (4) bekezdés.

¹⁵⁸ FONYÓ 1986, 269.

¹⁵⁹ Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.584/2009/5. számú ítélete.

ez azokra a többszereplős, esetleg ellenérdekű ügyfelek részvételével folyó eljárások során hozott döntésekre is, ahol a döntés az egyik ügyféllel történő közlés elmaradása miatt nem emelkedett jogerőre,¹⁶⁰ illetve nem vált véglegessé. Előfordulhat továbbá, hogy a hatóság a határozatban csak *megállapítja* a törvény erejénél fogva fennálló jogosultságot, illetve jogi állapotot, következésképpen ebben az esetben „a határozat jogot nem keletkeztet”.¹⁶¹

A *joggyakorlás időtartama* viszont nem lényeges. Egyrészt az időtartamot nem lehet egységesen szabályozni tekintettel arra, hogy a közigazgatási „szervek által alkalmazott anyagi jogszabállyal szabályozott életviszonyok különbözősége egységes határidő megállapítását nem teszi lehetővé”,¹⁶² másrészt „a szerzett jog bármilyen rövid ideig tartó gyakorlása kizárja a határozat módosítását vagy visszavonását”.¹⁶³

3.2.2. Felügyeleti eljárás¹⁶⁴

Az Alaptörvény 15. cikk (2) bekezdése szerint a Kormány a közigazgatás legfőbb szerve, amelyet megillet a szervezetalkítási szabadság, így törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hozhat létre. A Kormány alapvető feladata, hogy gondoskodjon a törvények végrehajtásáról, biztosítsa az államigazgatás jogszerű, hatékony működését.¹⁶⁵

A miniszterek a Kormány általános politikájának keretei között önállóan irányítják az államigazgatásnak a feladatkörükbe tartozó ágazatait és az alárendelt szerveket. A közigazgatás-tudományban az *irányítás* függőségen alapuló hatalmi pozíciót jelent, az irányító képes azt elérni, hogy az irányított az általa megjelölt célt kövesse.¹⁶⁶ Az irányítás a magyar államigazgatásban (és másutt is) domináns szerepet tölt be.¹⁶⁷

A *felügyelet* mint szervezeti igazgatási eszköz az irányítás egyik részjogosítványa. A felügyelet során a felügyelt szerv működésének figyelemmel kísérésén túl a felügyelő szervnek lehetősége van arra, hogy jogszabályban rögzítettek szerint beavatkozzon a felügyelt szerv tevékenységébe – a normáktól való eltérés esetén.

Az államigazgatási szervek felügyeletén az alábbi hatáskörök együttesét kell érteni:

- ha törvény eltérően nem rendelkezik, az államigazgatási szerv vezetésére kinevezés, vezetői megbízás adása, az államigazgatási szerv vezetőjének felmentése, a vezetői megbízás visszavonása, és – ha a törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik – az államigazgatási szerv vezetőjével kapcsolatos egyéb munkáltatói jogok gyakorlása;

¹⁶⁰ A Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.584/2009/5. számú – kereskedelmi hatósági ügyben hozott – ítéletének tárgya ugyan felügyeleti jogkörben hozott döntés volt, azonban az ítéletben a jóhiszemű jogszerzéssel és joggyakorlással összefüggésben rögzített jogértelmezés alkalmazandó a hivatalból, saját hatáskörben történő döntésmódosítás vagy -visszavonás esetén is.

¹⁶¹ Kúria Kfv.VI.37.322/2011/8. számú ítélete.

¹⁶² FONYÓ 1976b, 300.

¹⁶³ FONYÓ 1986, 269.

¹⁶⁴ Az alpont Németh Ilona írása.

¹⁶⁵ 90/2007. (XI. 14.) AB határozat.

¹⁶⁶ *Szervezetirányítás: Felügyelet és ellenőrzés* (2014). Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem Vezetőségi és Továbbképzési Intézet. 6. Forrás: <http://m.ludita.uni-nke.hu/repozitorium/bitstream/handle/11410/10425/Teljes%20szöveg%21?sequence=1&isAllowed=y> (A letöltés dátuma: 2018. 05. 19.)

¹⁶⁷ *Szervezetirányítás: Felügyelet és ellenőrzés*. 2014, 6.

- az államigazgatási szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzése;
- az államigazgatási szerv szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyása;
- jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés az államigazgatási szerv kezelésében lévő közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok, valamint a törvényben meghatározott, az irányítási hatáskörök gyakorlásához szükséges jogszabályban megállapított személyes adatok kezelése felügyeleti hatáskörök vonatkozásában.¹⁶⁸

Az Ákr. több szakaszában is utalást tartalmaz a felügyelettel összefüggésben.¹⁶⁹

A fentebb részletezett felügyelet mint szervezeti igazgatási eszköz nem ugyanazt a tartalmat hordozza, mint az Ákr.-ben megfogalmazott *felügyeleti eljárás*. A felügyelet egy sok szempontból tágabb fogalom. A felügyelet, mint a felsorolt hatáskörökből is kitűnik, a felügyelt államigazgatási szerv több tevékenységére is kiterjed, a felügyeleti eljárás azonban csak a közigazgatási hatósági eljárásra. A Központi Statisztikai Hivatal (a továbbiakban: KSH) felügyeletét a miniszter látja el, de az Ákr.-ben nevesített felügyeleti eljárás a KSH esetében értelmezhetetlen. Felügyelete olyan államigazgatási szerveknek is van, amelyek nem folytatnak közigazgatási hatósági eljárást. A felügyeleti eljárás értelemszerűen csak az Ákr. hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyben hozott döntésre vagy döntés elmaradására terjed ki, olyan szerveket érint, amelyek közigazgatási hatósági ügyeket (is) intéznek. Feltétel, hogy legyen felügyeleti szerv is, mivel ez nem jellemző valamennyi alrendszerre.

Sem a Ket., sem az Ákr. nem sorolja fel tételesen a *felügyeleti szerveket*, hiszen az Alaptörvény 15. cikke alapján a Kormány dönt arról, hogy az egyes államigazgatási feladatokra milyen típusú közigazgatási szervet hoz létre.

Az alábbiakban néhány példát mutatunk be a felügyeleti szervek meghatározására.

- Az Ákr. szerint felügyeleti szervként *az országos vízügyi hatóság* jár el a vízgazdálkodással összefüggő hatósági jogkört gyakorlók vonatkozásában.¹⁷⁰
- A fővárosi és megyei kormányhivatal örökségvédelemmel kapcsolatos feladatköreinek gyakorlásával összefüggésben *a miniszter* az Ákr. szerinti felügyeleti szerv.¹⁷¹
- *A fővárosi és megyei kormányhivatal* jogosult az Ákr.-ben a felügyeleti szervre ruházott jogkörök gyakorlására, ha az elsőfokú hatóság a járási (fővárosi kerületi hivatal) vagy a helyi önkormányzat jegyzője. (Ettől eltérően törvény vagy kormányrendelet más hatóságot jelölhet ki.¹⁷²)
- A közigazgatási hatósági ügyek tekintetében a területi kamara felügyeleti szerve *az országos kamara*, az országos kamara felügyeleti szerve *a miniszter*.¹⁷³

A Ket. 116. §-a alapján főszabályként felügyeleti szervként az a hatóság járt el, amely a felbontás elbírálására jogosult volt, vagy jogosult lett volna.

¹⁶⁸ 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról 4. §.

¹⁶⁹ Ákr. 3. §, 15. §, 18. §, 24. §, 43. §, 56. §, 104. §, 113. §, 121. §, 131. §.

¹⁷⁰ 72/1996. (V. 22.) Korm. rend. 1. § (1) és (2) bekezdés.

¹⁷¹ 68/2018. (IV. 9.) Korm. rend. 3. § (2) bekezdés.

¹⁷² 2010. évi CXXVI. törvény 16/A. §.

¹⁷³ 1996. évi LVIII. törvény 38. § (2) bekezdés.

Az Ákr.-ben a felügyeleti jogkört nem feltétlenül az a szerv gyakorolja, amelyik a fellebbezés elbírálására jogosult. A felügyeleti eljárást az Ákr. a IX. fejezetben a jogorvoslati eljárások között tárgyalja.

A felügyeleti eljárás a döntés módosítása vagy visszavonása a hatóság saját hatáskörében és az ügyészségről szóló törvény szerinti ügyészi felhívás és fellépés nyomán indított eljárás mellett hivatalból induló jogorvoslati eljárás.

Amint azt az Alkotmánybíróság megállapította: „A közigazgatási eljárásban az ügyfelek jogainak védelmét szolgáló, az ügyfél számára biztosított jogorvoslati eszközök és a jogorvoslatokhoz kapcsolódóan szabályozott jogerő csak a közigazgatási ügyek egy szűk körében nyújt garanciát a közigazgatási határozatok törvényességének és a jogbiztonságának érvényesítésére.”¹⁷⁴

Törvénysértő határozat vonatkozásában nemcsak az ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem a közérdek is sérülhet. Előfordulhat olyan eset – mutat rá az Alkotmánybíróság –, hogy az ügyfél számára kedvező, de törvénysértő határozat a közérdeket sérti¹⁷⁵ (például Natura 2000 területen történő építkezésnél a természetvédelmi jogszabályi rendelkezések figyelmen kívül hagyása).

Fontos, hogy „[a] törvényesség követelményeinek érvényesítése érdekében a közigazgatási eljárásjogi szabályozás olyan, a törvényesség biztosítását szolgáló jogintézményeket tartalmaz, amelyek lehetővé teszik, hogy a jogsértő közigazgatási határozat akkor is orvoslást nyerjen, ha az ügyfél nem élt jogorvoslathoz való jogával”¹⁷⁶

Ilyen jogintézmény volt az Et.-ben a felügyeleti intézkedés,¹⁷⁷ a Ket.-ben a felügyeleti eljárás.¹⁷⁸

A felügyeleti eljárás hivatalból induló eljárás. A hivatalbóli eljárás megindítására okot adó körülményt a hatóság saját hatáskörében maga is megállapíthatja például egy ellenőrzés során, de bárki kezdeményezheti is.

Hatósági eljárás akkor indul, ha az ellenőrzés során jogsértés tapasztalható.

A kezdeményezés ellenére sem lesz kérelemre induló az eljárás, hiszen annak megindításáról a hatóság dönt. Ebben az esetben a kérelmező nem válik ügyfélle.¹⁷⁹

Az Et. külön fejezetben szabályozta a fellebbezési eljáráson kívüli sérelem orvoslását, nevesítve a felügyelet, panasz és közérdekű bejelentés orvoslását.¹⁸⁰

Amint arról az Et. indokolása is szólt, a rendelkezések nem a panaszjog szabályozására irányultak, hanem arra, hogy megállapítsák az államigazgatási szervek jogait és kötelezettségeit, ha ilyen típusú bejelentéssel találkoznak eljárásuk során.¹⁸¹

Ezen rendelkezések hatályukat veszítették az 1977. évi I. törvény megszületésével, amely a közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról szólt.

¹⁷⁴ 2/2000. (II. 25.) AB határozat.

¹⁷⁵ 2/2000. (II. 25.) AB határozat.

¹⁷⁶ 2/2000. (II. 25.) AB határozat.

¹⁷⁷ 1957. évi IV. törvény 61. §.

¹⁷⁸ 2004. évi CXL. törvény 115. §.

¹⁷⁹ Boros 2016a, 1–11.

¹⁸⁰ Et. 62–71. §.

¹⁸¹ Indokolás az Et.-hez. Forrás: <https://uj.jogtar.hu/#doc/db/4/id/95700004.TVI/> (A letöltés dátuma: 2018. 05. 19.)

Bár a panaszokat külön jogszabály alapján vizsgálják ki,¹⁸² napjainkban is van kapcsolódási pont a panaszok, a közérdekű bejelentések és az államigazgatási eljárás között.

Gyakran a hatóság a panaszostól szerez tudomást olyan tényről, amely alapján felügyeleti eljárást indít.

Természetesen arra is van példa, hogy a hatóság nem él a felügyeleti eljárás lehetőségével, mert az eljárás megindítására okot adó körülményt nem tapasztalt.¹⁸³

Ha a hatóság nem él a felügyeleti eljárás lehetőségével, az nem tekinthető a közigazgatási szerv hallgatásának.¹⁸⁴

A felügyeleti szerv hivatalból megvizsgálhatja az ügyben eljáró hatóság eljárását, illetve döntését, és ennek alapján

- megteszi a szükséges intézkedést a jogszabálysértő mulasztás felszámolására, illetve
- gyakorolja a (2) bekezdésben szabályozott felügyeleti jogkört.¹⁸⁵

A jogszabály feltételes módban fogalmaz, amikor azt mondja, hogy a hatóság *megvizsgálhatja* az ügyben eljáró hatóság eljárását, illetve döntését. Ez azonban nem mérlegelési lehetőséget jelent, hiszen az arra okot adó körülmények észlelése esetén az eljárás megindítása a hatóság számára kötelezettség.¹⁸⁶

Köteles azonban a felügyeleti szerv az ügyészi felhívás alapján lefolytatni a felügyeleti eljárást és dönten az ügyészi felhívásban foglaltakról.

A felügyeleti szerv köteles megsemmisíteni a döntést akkor is, ha az Ákr. 123. §-ában nevesített semmisségi okot észlel.

A felügyeleti jogkör gyakorlásának nincs hatásköri fokozata, első- és másodfokú döntés is megváltoztatható, amely típusát tekintve lehet határozat vagy végzés. A vizsgálható döntés lehet véglegessé vált, de akár a jogorvoslati határidő letelte előtt is elindítható a felügyeleti eljárás.¹⁸⁷

Mivel a felügyeleti jogkört gyakorló szerv és a másodfokú döntés meghozatalára feljogosított szerv különböző lehet, érdekes kérdéseket vethet fel az ugyanazon ügy vonatkozásában azonos időtartamban folyó két jogorvoslati eljárás (felügyeleti eljárás és párhuzamosan fellebbezési eljárás).

Rendkívül zavaró a normaszövegben az *illetve* kötőszó használata, mivel több jelentéssel is rendelkezik. Jelenthet vagylagosságot, és az együttesség kifejezésére is alkalmas, tehát jelentheti a „vagy” és az „és” kötőszót egyaránt.¹⁸⁸ Álláspontom szerint a normaszövegben az *illetve* kötőszó az eljárást és a döntést egyaránt vizsgálandónak tekinti.

A felügyeleti szerv számára alapvetően két eszközt biztosít a törvény, *megteszi a szükséges intézkedést a jogszabálysértő mulasztás felszámolására, illetve gyakorolja*

¹⁸² 2013. évi CLXV. törvény a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről.

¹⁸³ A bejelentő azt kifogásolta, hogy a galambtartók tevékenysége sérti a lakosok egészséges környezethez fűződő jogait. A Pest Megyei Kormányhivatal a közérdekű bejelentést megvizsgálta, és felügyeleti eljárásra okot adó körülményt nem tapasztalt. Forrás: www.ajbh.hu (A letöltés dátuma: 2018. 05. 19.)

¹⁸⁴ KGD2016. 68.

¹⁸⁵ Ákr. 121. § (1) bekezdés.

¹⁸⁶ PETRIK 2017a, I. 32.

¹⁸⁷ PETRIK 2017a, I. 300.

¹⁸⁸ A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 7. § (3) bekezdése szerint az „*illetve*” kötőszó csak kivételesen alkalmazható.

a törvényben szabályozott felügyeleti jogkör. Ebben a szöveggörnyezetben az „illetve” kötőszó értelemszerűen a „vagy” kötőszót helyettesíti.

Az Ákr. 15. § (2) bekezdése szerint: „[h]a a hatóság – jogszerű hallgatás esetét kivéve – eljárási kötelességének az ügyintézési határidőn belül nem tesz eleget, a jogszabályban meghatározott felügyeleti szerve az eljárás lefolytatására utasítja. Ha nincs felügyeleti szerv, vagy az nem intézkedik, az eljárás lefolytatására a közigazgatási perben eljáró bíróság (a továbbiakban: közigazgatási bíróság) kötelezi a hatóságot.”

Az elsőfokú gyámhatóságnál összesen tíz ugyanazon ügyfél által benyújtott kapcsolattartás végrehajtása iránti kérelem ügyében volt eljárás folyamatban. Az ügyfél az alapvető jogok biztosához fordult, aki a másodfokú gyámhatóságot megkereste. A másodfokú gyámhatóság az elsőfokú gyámhatóságot arra utasította, hogy 8 napon belül bírálja el a kérelmeket.¹⁸⁹

A felügyeleti szerv felügyeleti jogkörei:

- megváltoztatja a jogszabálysértő döntést;
- megsemmisíti a jogszabálysértő döntést;
- megsemmisíti a jogszabálysértő döntést, és a döntést hozó hatóságot új eljárásra utasítja.

A felügyelet során kizárólag a *jogsértő döntés* megváltoztatására vagy megsemmisítésére van lehetőség, célszerűségi vizsgálatra nincs.

A *megváltoztatás* tartalma szerint irányulhat a döntés egészének vagy csak egy részének megváltoztatására, illetve a megváltoztatás történhet az ügyfél javára vagy hátrányára.¹⁹⁰ A megváltoztató döntés (reformatórius döntés) erősebb jogosítványt biztosít a felügyeleti szerv számára, mint a *megsemmisítő* (kasszációs döntés). A reformatórius döntés esetében maga hozza meg a döntést, kasszációs döntés meghozatala esetén a döntési jogosultság visszakerül.¹⁹¹

A felügyeleti eljárás korlátai:

- a jogszabálysértő döntést a felügyeleti szerv legfeljebb egy ízben változtathatja meg, vagy semmisítheti meg;
- nem változtatható meg a döntés és nem is semmisíthető meg, ha
 - ad a) azt a közigazgatási bíróság érdemben elbírálta;
 - ad b) az Ákr. 123. §-ában meghatározott idő a semmisségi ok esetében eltelt;
 - ad c) semmisségi ok hiányában az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértene;
 - ad d) öt év eltelt a döntés véglegessé válásától, vagy ha az hosszabb, a teljesítési határidő utolsó napjától számítva.

A jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok kapcsán érdemes arra figyelni, hogy önmagában a jóhiszeműen szerzett jog nem lehet korlátja felügyeleti eljárásban a döntés megváltoztatásának és megsemmisítésének, a jóhiszeműen szerzett jog gyakorlását is meg kell kezdeni

¹⁸⁹ AJB-6855/2016.

¹⁹⁰ BOROS–DARÁK 2018, 239.

¹⁹¹ BOROS–DARÁK 2018, 239.

tekintettel arra, hogy konjunktív feltételről van szó, csupán jogszerzés esetén az ügyfél nem részesül törvényi védelemben.

Jogszerzésből és annak gyakorlásából is csak a jogerő beállításától beszélhetünk, az ügyfelet a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogainak védelme csak a jogerős határozat birtokában illeti meg.¹⁹²

„[...] a törvényhozó a jogbiztonság követelményét a törvényesség követelménye elé helyezi. Hatályosulni enged jogszabálysértő határozatokat annak érdekében, hogy a határozatból jóhiszeműen jogot szerző jogalanyoknak a már végrehajtott határozat megsemmisítésével, megváltoztatásával kárt ne okozzon.”¹⁹³ A felügyeleti döntés elleni jogorvoslat *a közigazgatási per*.

A felügyeleti eljárás legfontosabb ismérveit az alábbi táblázat foglalja össze.

3. táblázat

Felügyeleti eljárás, Ákr. 121. §

az eljárást lefolytató szerv	felügyeleti szerv
eljárási kötelezettség	alapvetően a felügyeleti szerv szabadon dönt, de törvény kivételesen állapít meg eljárási kötelezettséget
az eljárás kezdeményezésének módja	hivatalból induló
az eljárás jellemzője	közigazgatáson belüli hivatali eljárás
az eljárás megindítására nyitva álló határidő	bármikor megindítható
az eljárás terjedelme szerint	jogszerűségi
az eljárás célja	jogszabálysértés orvoslása
gyakorisága	egy ízben
felügyeleti eljárásban vizsgált döntést hozó vagy mulasztó szerv típusa	elsőfokú szerv, másodfokú szerv
az eljárásban vizsgálandó döntés típusa	határozat, végzés, végleges, nem végleges, jogorvoslati eljárás alatt
a felügyeleti szerv által hozott döntés típusa	végzés, határozat
az eljárás tartalma	• a jogszabálysértő mulasztás felszámolása • a jogszabálysértő döntés megváltoztatása • a jogszabálysértő döntés megsemmisítése • a jogszabálysértő döntés megsemmisítésére és új eljárásra utasítás
az eljárás korlátai	• ugyanazon döntés kapcsán legfeljebb egy ízben járhat el • a bíróság érdemben már elbírált a döntést • semmisségi ok esetén a jogszabályban foglalt idő eltelt • jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértene az ügyfélnek (semmisségi ok hiányában) • a kötelezettséget megállapító döntés véglegessé válásáról vagy a teljesítési határidő utolsó napjától – amennyiben az hosszabb – számított öt év eltelt
jogorvoslat	közigazgatási per

Forrás: a szerző szerkesztése

¹⁹² A Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.584/2009/5. számú ítélete.

¹⁹³ 2/2000. (II. 25.) AB határozat.

3.2.3. Az ügyészi felhívás és fellépés nyomán indított eljárás¹⁹⁴

Az Ákr. 122. §-a úgy rendelkezik, hogy ha az ügyész az ügyészségről szóló törvény alapján felhívással él, vagy sikertelen felhívás esetén fellép, a hatóság az ügyész által kifogásolt döntését korlátozás nélkül módosíthatja, megváltoztathatja, illetve visszavonhatja, megsemmisítheti azt akkor is, ha a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó jogszabály ezt egyébként korlátozza, vagy nem teszi lehetővé. E rendelkezés által az Ákr. továbbviszi azt a már a Ket.-ből is jól ismert gyakorlatot, hogy az ügyészségnek a közérdekvédelmi feladata körében való eljárására nem rendel különös eljárási szabályokat – nem tartalmazza az ügyészi fellépés fajtáit, részletes szabályait –, hanem az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvényt (a továbbiakban: Ütv.) mint általános háttérjogszabályt rendeli alkalmazni e körben azzal, hogy visszaüt az Ütv. vonatkozó rendelkezéseire, az ügyészség közérdekvédelmi feladataira.¹⁹⁵ Ugyanakkor – a korábbi Ket.-es szabályozáshoz képest – többletjogosítványokat és eljárási kötelezettséget teremt a hatóság számára e rendelkezéssel, hiszen az ügyész által kifogásolt döntés esetén a hivatalbóli döntés módosítására vagy visszavonására rendelkezésre álló egyéves időkorlátot¹⁹⁶ áttörve, időkorlátozás nélkül teszi lehetővé a hatóság számára a döntés korrigálását. E korrekcióra szervi oldalról sor kerülhet akár a döntést hozó hatóság által saját hatáskörben történő döntésmódosítással vagy visszavonással (megsemmisítéssel), akár a felügyeleti szerv által felügyeleti jogkörben való eljárása során egyaránt.¹⁹⁷

Ahhoz tehát, hogy a hatóság az Ákr. 122. §-ának megfelelően jogszerűen eljárhasson, előfeltételt képez az ezt megelőző ügyészi felhívás vagy – a felhívás eredménytelensége esetén – az ügyészi fellépés.¹⁹⁸ Erre vonatkozóan szükséges tehát áttekinteni az ügyészség közérdekvédelmi feladatát szabályozó törvényi rendelkezéseket is.

Az ügyészség közérdekvédelmi feladatának jogi alapját az Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdése rögzíti, amely – többek közt – kimondja, hogy az ügyészség üldözi a bűncselekményeket, fellép más jogsértő cselekményekkel és mulasztásokkal szemben, valamint elősegíti a jogellenes cselekmények megelőzését. Az Alaptörvény 29. cikk (2) bekezdés *d)* pontja tovább pontosítja e rendelkezést azzal, hogy kimondja, a legfőbb ügyész és az ügyészség a közérdek védelmezőjeként az Alaptörvény vagy törvény által meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol. Ezen alaptörvényi rendelkezéseknek megfelelően lépett hatályba az Alaptörvénnyel egyidejűleg 2012. január 1-jén az Ütv. Az Ütv. 1. § (2) bekezdése alapelvei szinten rögzíti, hogy az ügyészség a közérdek védelme érdekében közreműködik annak biztosításában, hogy mindenki betartsa a törvényeket.¹⁹⁹

Az Ütv. az ügyészség közigazgatási hatósági eljárást érintő közérdekvédelmi feladataira vonatkozó általános és különös szabályait a IV. fejezetében helyezte el. Ezen belül az Ütv. 29. § (1) bekezdése rögzíti azt, hogy az ügyész ellenőrzi a közigazgatási hatóságok, valamint a bíróságon kívüli más jogalkalmazó szervek által hozott egyedi, bíróság által felül nem bírált jogerős vagy végrehajtható döntések, valamint hatósági intézkedések

¹⁹⁴ Az alpont Vincze-Csapó Emese írása.

¹⁹⁵ PATYI András szerk. (2019c): *A közigazgatási hatósági eljárásjog jogintézményei*. Budapest, Dialóg Campus. 567.

¹⁹⁶ Ákr. 120. § (1) bekezdés.

¹⁹⁷ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 122. §-hoz fűzött Indokolása.

¹⁹⁸ PATYI András szerk. (2019c): *A közigazgatási hatósági eljárásjog jogintézményei*. Budapest, Dialóg Campus. 553.

¹⁹⁹ TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (2012): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG-Orac Kiadó. 287–305.

törvényességét. Ezzel általánosságban határozza meg az ügyészség közérdekvédelmi feladatának terjedelmét.

Rendelkezik továbbá az Ütv. az ügyészi közérdekvédelmi feladat ellátása során alkalmazható jogi eszközökről is azzal, hogy kimondja, az ügyészség a jogszabályok megsértése esetén – törvényben meghatározott esetekben és módon – fellép a törvényesség érdekében.²⁰⁰ Az ügyészségnek az igazságszolgáltatás közreműködőjeként gyakorolt, büntetőjogon kívüli közérdekű feladat- és hatásköreiről tehát egyrészt az Ütv., másrészt külön törvények rendelkeznek.

Az ügyész ezen hatásköreit a törvényt sértés kiküszöbölése érdekében elsősorban bírósági peres és nemperes eljárások megindításával (a továbbiakban együtt: perindítási jog), valamint hatósági eljárások kezdeményezésével és jogorvoslat előterjesztésével gyakorolja (a továbbiakban együtt: ügyészi fellépés).²⁰¹

Az ügyészség tehát a közérdekvédelmi tevékenysége keretében törvényben meghatározott esetekben és módon:

- peres és nemperes eljárást, valamint törvényben szabályozott egyéb eljárást indít és kezdeményez, illetve azokban részt vesz;
- a tudomására jutott jogsértés vagy jogsértő mulasztás esetén ellenőrzi a hatósági jogkört gyakorló, illetve a bíróságon kívüli más jogalkalmazó szervek bíróság által felül nem vizsgált jogerős, végleges vagy végrehajtható egyedi döntéseinek, valamint hatósági intézkedéseinek és eljárásának törvényességét;
- törvényben meghatározott szervezetek és szervek eljárása, döntései és működése felett törvényességi ellenőrzést gyakorol.²⁰²

Az eljáráskezdeményezési jogkörében az ügyész a tudomására jutott jogsértés vagy jogszabálysértő mulasztás miatt jogszabályban megállapított feltételek fennállása esetén büntető, fegyelmi, szabálysértési, illetve hatósági eljárást, büntetés-végrehajtási ügyekben kártérítési, illetve személyiségi jogsértés miatt járó sérelemdíj megfizetése iránti eljárást egyaránt kezdeményezhet.²⁰³

Az ellenőrzésre vonatkozó törvényi rendelkezés jelentős változást hozott az ügyész közérdekvédelmi feladatai tekintetében, hiszen a korábbi szabályozás²⁰⁴ az ügyészség közérdekvédelmi feladatai kapcsán e jogintézményt törvényességi felügyeletként definiálta.²⁰⁵ A változás oka, hogy a korábbi „törvényességi felügyelet” terminológia dogmatikailag pontatlan volt, hiszen a közigazgatási jogban a felügyeleti jogkör – főszabályként – többek között a felügyelt szerv döntéseinek megsemmisítését és új eljárásra utasítását is magában foglalja. Ilyen jogköre pedig az ügyészségnek nem volt, és az Ütv. sem kívánt ilyen terjedelmű jogkört biztosítani az ügyészség számára.²⁰⁶

²⁰⁰ Ütv. 1. § (2) bekezdés.

²⁰¹ Ütv. 26. § (1) bekezdés.

²⁰² 3/2012. (I. 6.) LÜ utasítás az ügyészség közérdekvédelmi feladatairól 1. § (1) bekezdés a)–c) pontja.

²⁰³ Ütv. 5. § (1) bekezdés.

²⁰⁴ 1972. évi V. törvény a Magyar Köztársaság ügyészségéről.

²⁰⁵ VARGA Zs. András (2004): Az ügyészség. In PETRIK Ferenc szerk: *Alkotmány a gyakorlatban. Kommentár a gyakorlat számára*. Budapest, HVG-Orac Kiadó. 403.

²⁰⁶ Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény Indokolása.

A közérdekvédelmi feladatok közös szabályai között rögzíti az Ütv., hogy – törvény eltérő rendelkezésének hiányában – az ügyész intézkedésének megalapozása érdekében hivatalból vizsgálatot folytat, ha a tudomására jutott adat vagy más körülmény megalapozottan súlyos törvénytárgyalásra, mulasztásra vagy törvénytárgyaló állapotra (a továbbiakban együtt: törvénytárgyalás) utal.²⁰⁷ Sor kerülhet az ügyészi eljárás megindítására akkor is, ha az ügyészhez a jogszabálytárgyaló hatósági döntés, intézkedés ellen, mulasztás miatt, valamint a peres és nemperes eljárásokban való részvétele, illetve más magánjogi intézkedése érdekében kérelmeket, közérdekű bejelentéseket, panaszokat, jogtárgyalásra utaló jelzéseket (a továbbiakban együtt: kérelem) intéznek.²⁰⁸ Természetesen, ha az ügyész a hozzá intézett kérelem vizsgálatára nem rendelkezik hatáskörrel, akkor gondoskodik annak áttételéről a hatáskörrel rendelkező szervhez.²⁰⁹ Amennyiben a kérelem vizsgálata során azt állapítja meg, hogy az alaptalan, indokolt állásfoglalásával elutasítja azt. Ezen elutasító döntés ellen a kérelmező az állásfoglalás kézbesítésétől számított 8 napon belül a felettes ügyészséghez fordulhat a felülvizsgálat érdekében. Az erre vonatkozó lehetőségről a kérelmezőt az állásfoglalásban tájékoztatni kell.²¹⁰ Természetesen az ügyész – törvény eltérő rendelkezése hiányában – mellőzheti a kérelem érdemi elbírálását is, ha azt nem határidőben, vagy nem a jogosult terjesztette elő, vagy a kérelmet változatlan tényállás mellett az ügyészség már korábban elbírálta, vagy a kérelmező a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőséggel nem élt, továbbá ha a kérelmet a sérelmezett határozat jogerőre emelkedésétől, illetve a végrehajtás elrendelésétől számított egy éven túl nyújtják be. Ebben az esetben is az elbírálás mellőzéséről és annak okáról kell a kérelmezőt tájékoztatni.²¹¹

Az ügyész ellenőrzés folytán keletkező jogviszonyait tekintve megfigyelhető azok kettőssége:

- Egyfelől speciális eljárási jogviszony jön létre a közigazgatási hatóság és az ügyész között, azzal, hogy az ügyész nem ügyfél, nem egyéb eljárási résztvevő és nem is közigazgatási hatóság, hiszen közvetlenül az alkotmányon alapuló, saját eljárási jogokat gyakorol a törvényesség érdekében.
- Másfelől az ügyész és az ügyfél között speciális közjogi jogviszony jön létre, amelyre nem az Ákr., hanem az Ütv. rendelkezései²¹² lesznek az irányadók.²¹³

A törvénytárgyalás kiküszöbölése kapcsán ügyészség kizárólag azt vizsgálja, hogy a hatáskörébe tartozó szerv vagy szervezet eljárása, működése, illetve döntése törvényes-e. Ezen belül törvényellenesnek csak az olyan magatartás, döntés vagy intézkedés tekintendő, amely ellenében áll az Alaptörvénnyel, a jogszabállyal, az Európai Unió általános hatályú, közvetlenül alkalmazandó kötelező jogi aktusával, az Alkotmánybíróság határozatával, a Kúria jogegységi határozatával, a közjogi szervezetszabályozó eszközzel, továbbá a jogszabályi keretek között kiadott belső normával. Fontos megemlíteni, hogy az ügyész a törvényellenesség esetében is csak *súlyos törvénytárgyalás* esetén, a *törvényesség helyreállítása érdekében*

²⁰⁷ Ütv. 26. § (2) bekezdés.

²⁰⁸ 3/2012. (I. 6.) LÜ utasítás az ügyészség közérdekvédelmi feladatairól 17. § (1) bekezdés.

²⁰⁹ Ütv. 5. § (2) bekezdés.

²¹⁰ Ütv. 5. § (3) bekezdés.

²¹¹ Ütv. 5. § (4) bekezdés.

²¹² Ütv. 5. §-a

²¹³ PATYI András szerk. (2019c): *A közigazgatási hatósági eljárásjog jogintézményei*. Budapest, Dialóg Campus. 556.

léphet fel a közérdek védelmében.²¹⁴ Szintén kiemelendő – egyfajta negatív hatásköri rendelkezésként –, hogy valamely döntés célszerűségi, szakmai és gazdaságossági vizsgálata törvény eltérő rendelkezése hiányában nem tartozik az ügyészség hatáskörébe,^{215 216} továbbá az is, hogy a jogszabályban biztosított mérlegelési jogkörön alapuló döntések esetében az ügyészség kizárólag azt vizsgálhatja meg, hogy a döntés meghozatala a jogszabályban meghatározott mérlegelési szempontok figyelembevételével, okszerűen történt-e.²¹⁷

A megállapított törvénysértés esetén tehát – többek közt – hatósági eljárás kezdeményezésének van helye, ha az ügyész által észlelt valamely magánszemély, jogi személy vagy jogi személyiség nélküli szervezet cselekvése vagy mulasztása következtében megvalósult jogszabálysértés miatt közigazgatási hatósági eljárás lefolytatása indokolt.²¹⁸ Ebben az esetben az ügyész a jogszabályban megállapított feltételek fennállása esetén eljárást kezdeményező iratot küld a hatáskörrel rendelkező szervnek, amelynek tartalmaznia kell a rendelkezésre álló adatokat, a megállapított tényállást, az eljárás kezdeményezésére okot adó jogszabály megjelölését, az ügyészi kezdeményezés tényét, valamint a rendelkezésre álló bizonyítékokat.²¹⁹ A kezdeményezés címzettje érdemi döntésének egy példányát köteles az ügyésznek haladéktalanul megküldeni.²²⁰ Amennyiben a címzett az érdemi döntés megküldésére irányuló kötelezettségének nem tesz eleget, erről az ügyész a felettes, ennek hiányában a felügyeleti szervet tájékoztatja. Ha a hatóság eljárási kötelezettségének nem tesz eleget, az ügyész közigazgatási pert indíthat a hatóság eljárásra kötelezése iránt.^{221 222}

A megállapított törvénysértés esetén az ügyész fellépésre akkor köteles – törvény eltérő rendelkezése hiányában –, ha a törvénysértés megszüntetésére hivatott szerv az Alaptörvényben, valamint törvényben és más jogszabályban vagy közjogi szervezetszabályozó eszközben meghatározott kötelezettsége ellenére a szükséges intézkedést nem teszi meg, vagy ha a törvénysértésből eredő jogsérelem elhárítása érdekében azonnali ügyészi intézkedésre van szükség.²²³ Azonnali ügyészi intézkedést igényel különösen az emberi életet vagy egészséget veszélyeztető helyzet felszámolása vagy következményeinek mérséklése, illetve ha a késedelem jelentős vagy helyrehozhatatlan kárral járna.²²⁴ E feladatok teljesítése érdekében az ügyészség elősegíti, hogy a hatósági jogkört gyakorló, illetve bíróságon kívüli jogvitát intéző szervek a jogszabályok rendelkezéseit megtartsák.²²⁵

Fontos eljárási szabály tehát, hogy ügyészi fellépés esetén, ha az ellenérdekű fél a fellépésre okot adó körülményt saját maga is orvosolni tudja, az ügyész a fellépését megelőzően önkéntes teljesítésre történő *felhívással élhet* az érintett felé. E felhívás lényege, hogy 60 napon belüli határidő tűzésével indítványozza az ellenérdekű félnél – közigazgatási hatósági döntések esetében az ügyész a felhívását az ügyben eljáró szerv felügyeleti

²¹⁴ 3/2012. (I. 6.) LÜ utasítás az ügyészség közérdekvédelmi feladatairól 2. § (1) és (2) bekezdés.

²¹⁵ 3/2012. (I. 6.) LÜ utasítás az ügyészség közérdekvédelmi feladatairól 2. § (4) bekezdés.

²¹⁶ PATYI András szerk. (2019c): *A közigazgatási hatósági eljárásjog jogintézményei*. Budapest, Dialóg Campus. 555.

²¹⁷ 3/2012. (I. 6.) LÜ utasítás az ügyészség közérdekvédelmi feladatairól 2. § (5) bekezdés.

²¹⁸ 3/2012. (I. 6.) LÜ utasítás az ügyészség közérdekvédelmi feladatairól 29. § (1) bekezdés.

²¹⁹ 3/2012. (I. 6.) LÜ utasítás az ügyészség közérdekvédelmi feladatairól 29. § (2) bekezdés.

²²⁰ Ütv. 5. § (1) bekezdés.

²²¹ Ákr. 114. § (2) bekezdés.

²²² PATYI András szerk (2019c): *A közigazgatási hatósági eljárásjog jogintézményei*. Budapest, Dialóg Campus. 563. .

²²³ Ütv. 1. § (2) bekezdés.

²²⁴ 3/2012. (I. 6.) LÜ utasítás az ügyészség közérdekvédelmi feladatairól 3. §.

²²⁵ Ütv. 2. § (1) bekezdés g) pont.

szervéhez nyújtja be, ha azonban a döntést hozó szervnek nincs felügyeleti szerve, vagy felügyeleti szerve a Kormány, vagy ha az ügyben felügyeleti intézkedés jogszabály alapján kizárt, a felhívást az ügyész a döntést hozó szervhez nyújtja be²²⁶ – a törvénysértés megszüntetését. Ebben az esetben a felhívás címzettje a megadott határidőn belül az iratok megküldésével köteles tájékoztatni az ügyészt arról, hogy a törvénysértést orvosolta, testületi döntést igénylő esetben a testület összehívásáról intézkedett, vagy – indokai kifejtésével – arról, hogy a felhívásban foglaltakkal nem ért egyet.²²⁷

Ügyészi fellépésre mindezek alapján tehát akkor kerül sor, ha a felhívás címzettje az ügyész által megadott határidőn belül a felhívásban foglaltaknak nem tesz eleget, nem válaszol, vagy a felhívásban foglaltakkal nem ért egyet. A fellépésre az ügyésznek az általa megadott határidő elteltétől számított 30 napon belül van módja, ennek hiányában – ha az ügyész törvényben meghatározott fellépési joga mérlegelésen alapul, és a fellépés mellőzéséről dönt – az ügyész értesíti a címzettet az eljárása megszüntetéséről. Testületi döntést igénylő esetben ezt a határidőt a testület döntést hozó ülésének időpontjától kell számítani.²²⁸

Ha a jogsértés megszüntetésére felszólító ügyészi felhívásban megállapított határidő eredménytelenül eltelt, az ügyész közigazgatási pert indíthat a hatóság alapügyben hozott, véglegessé vált döntése ellen.²²⁹ E szabályozás célja, hogy – ellentétben a korábbi szabályozással, amely a bírósági felülvizsgálat-kérés jogát az ügyészi óvást elutasító határozathoz kötötte – a felhívás címzettjének esetleges elutasító magatartása esetén arra biztosítson jogosultságot az ügyésznek, hogy közvetlenül magát a törvénysértőnek tartott döntést támadhassa meg a bíróság előtt, hiszen az ügyészi felhívás a törvénysértés megszüntetését kell, hogy céllozza.²³⁰

Abban az esetben, ha az ügyész eljárása során törvénysértésnek nem minősülő hiányosságot vagy olyan csekély jelentőségű törvénysértést állapít meg, amely fellépést nem tesz indokolttá, az ügyész erre *jelzésben* hívja fel az illetékes szerv vezetőjének figyelmét. Ebben az esetben is mód van arra, hogy az ügyész az illetékes szerv vezetőjétől a jelzéssel kapcsolatos álláspontjáról harminc napon belül értesítést kérjen.²³¹

3.2.4. Az alkotmányjogi panasz jellemzői a közigazgatási eljárásjog szempontjából²³²

Az Alaptörvény államszervezetre gyakorolt hatásának egyik nem vitatott eleme az Alkotmánybíróság szerepének megváltozása. Míg a rendszerváltozástól az Alaptörvényig az Alkotmánybíróság elsősorban normakontroll-eljárásokat folytatott (habár az alkotmányjogi panasz és a hatásköri összeütközés egyik esetének feloldása már akkor is a jogalkalmazási kontroll eljárás volt), mégpedig *actio popularis* alapján, az Alaptörvény hatálybalépését követően az alkotmányjogi panasz alapján folytatott eljárások váltak meghatározóvá.²³³

²²⁶ Ütv. 29. § (4) bekezdés.

²²⁷ Ütv. 26. § (3) bekezdés.

²²⁸ Ütv. 26. § (4) bekezdés.

²²⁹ Ákr. 114. § (2) bekezdés; Ütv. 29. § (5) bekezdés.

²³⁰ Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény 29. §-ához fűzött Indokolása.

²³¹ Ütv. 26. § (7) bekezdés.

²³² Az alfejezet Varga Zs. András írása.

²³³ Forrás: <http://mkab.hu/dokumentumok/statisztika/2015> (A letöltés dátuma: 2016. 01. 04.)

Ez a nem jelentéktelen körülmény felvetette egyfelől az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok viszonyának kérdését, másfelől felértékelte az eljárási szabályok, köztük az indítványok érdemi elbírálhatóságát biztosító eljárási feltételek jelentőségét.

Ami az első kérdést illeti, az Alaptörvény egyik előzményének tekinthető a *Salamon László* által vezetett Alkotmány-előkészítő eseti bizottság számára készült szakértői anyag,²³⁴ és a határozattervezet²³⁵ az elfogadott Alaptörvény szerkezeti leírásához képest koherens megoldást javasolt. Az államszervezet leírása azokban a 3+1 hatalmi ág (a „+1” a *constant-i* értelemben²³⁶ felfogott neutrális köztársasági elnök lett volna) következetes rendszerére épült, azon belül egyetlen csoportba, az igazságszolgáltatás fejezetébe került volna az Alkotmánybíróság, a rendes bíróságok és az ügyészség. Az Alaptörvény rendszere nem ezt a struktúrát követi, ami a kérdésünk megválaszolását nem könnyítette meg.

Az Alaptörvény rendszere az igazságszolgáltatás tekintetében sok és fontos újdonságot hozott. Az még nem lenne dogmatikai értelemben jelentős változás, hogy a Legfelsőbb Bíróság helyére a jogtörténetünkől ismert hagyományos elnevezéssel a Kúria lépett, az viszont igen, hogy a Kúria nemcsak a Legfelsőbb Bíróság feladatait vette át, de az ideiglenes Alkotmány alkotmánybíróságától is örökölt feladatot, nevezetesen az önkormányzati rendeletek törvényességének vizsgálatát. Mondhatjuk, hogy ezzel a normakontroll megoszlott az Alkotmánybíróság és a Kúria között, de a megoldás ennél bonyolultabb gyökerű: legalább ennyire helyes ugyanis azt mondani, hogy a Kúriának ezzel a hatáskörével feléledt a több mint fél évszázados királyi Közigazgatási Bíróság hagyománya.²³⁷

Az új igazságszolgáltatási rendszer dogmatikai szempontból legfontosabb kérdését a bírósági szervezetről szóló új törvény (2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, a továbbiakban: Bszi.) 6. §-a veti fel, amely szerint *a bíróság határozata mindenkire kötelező*. Csakhogy az új alkotmánybírósági törvény, az Abtv. – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d*) pontjában írt rendelkezésével összhangban – a 27. §-ában úgy rendelkezik, hogy az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panaszt nyújthat be, az Alkotmánybíróság pedig, ha az alaptörvény-ellenességet megállapítja, akkor – a 43. § szerint – a felülvizsgált rendes bírósági döntést megsemmisíti. Sőt a bírói döntést megsemmisítő alkotmánybírósági döntés eljárási jogkövetkezményei tekintetében a bírósági eljárások szabályait tartalmazó törvények rendelkezései az irányadóak, és a szükség szerint lefolytatandó (újabb rendes) bírósági eljárásban az alkotmányjogi kérdésben az Alkotmánybíróság határozata szerint kell eljárni. A 39. § értelmében pedig *az Alkotmánybíróság döntése mindenkire nézve kötelező*.

A Bszi. 6. §-a és az Abtv. 39. §-a értelmében van tehát *két* mindenkire kötelező döntésfajta, amelyekről különösebb spekuláció nélkül kiderül, hogy valójában csak

²³⁴ PATYI András – SZALAY Péter – VARGA Zs. András (2011b): Magyarország alkotmányának szabályozási elvei. Szakértői változat. *Pázmány Law Working Papers*, 2. évf. 31. sz. Forrás: www.plwp.eu/evfolyamok/2011/107-2011-31 (A letöltés dátuma: 2016. 01. 04.)

²³⁵ H/2057 számon az Országgyűlés elé terjesztett határozati javaslat. Forrás: www.parlament.hu/irom39/02057/02057.pdf (A letöltés dátuma: 2016. 01. 04.)

²³⁶ Lásd TRÓCSÁNYI László (2012): Alaptanok. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG-ORAC. 74.; EREKY István (1939): *Közigazgatás és önkormányzat*. Budapest, MTA. 169–175.

²³⁷ Lásd PATYI András (2011b): Közigazgatási bíráskodás de constitutione ferenda. In VARGA Zs. András – FRÖHLICH Johanna szerk.: *Közérdekvédelem – A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője*. Budapest, PPKÉ JÁK. 33–55.

az egyik, mégpedig az Alkotmánybíróságé a valóban kötelező, a rendes bíróságét ugyanis az Alkotmánybíróság nem egyszerűen felülvizsgálhatja, hanem meg is semmisítheti. Leegyszerűsítve: *a rendes bíróságok ítélete mindenkre kötelező, kivéve az Alkotmánybíróságot*. Minthogy azonban ezt a kivételt a Bszi. nem tartalmazza, az elmentmondás csak akkor oldható fel, ha az Alkotmánybíróságot valódi bíróságnak tekintjük. Az persze minden vitán felül áll, hogy az AB nem „rendes” bíróság, a „rendes” bíróságok feje a Kúria, viszont az AB fölötté áll mint a legfelsőbb igazságszolgáltatási szint (tulajdonképpen mint alkotmányos semmítőszék). Ezt a megközelítést tükrözi az Alkotmánybíróság kialakított és következetes gyakorlata.

Ha az eljárásfajtákat vizsgáljuk, azt találjuk, hogy néhány közülük absztrakt, azaz nem a jogalkalmazás során, közvetlen érintettség alapján felmerült okból indul (előzetes normakontroll, utólagos normakontroll közjogi kezdeményezésre, az Alaptörvény értelmezése, az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálata), míg mások esetén az érintettség vizsgálata lényeges eljárási feltétel. Az előbbiek esetén főszabályként a kezdeményezésre jogosultság (a speciális alanyiség) és a kezdeményezési határidő, valamint az indítvány értelmezhetősége vizsgálandó.

A személyes érintettség esetén kezdeményezhető eljárásfajták, az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)–e)* pontjaiban írt egyedi ügyben alkalmazandó jogszabály és az Alaptörvény összhangjának vizsgálata bírói kezdeményezésre (Abtv. 25. §), egyedi ügyben alkalmazandó jogszabály és az Alaptörvény összhangjának vizsgálata alkotmányjogi panasz alapján [Abtv. 26. § (1) bekezdés] és bírói döntés és az Alaptörvény összhangjának vizsgálata alkotmányjogi panasz alapján (Abtv. 27. §). Ezt egészíti ki az Abtv. 26. § (2) bekezdésében írt kivételes alkotmányjogi panasz, amely valamely jogszabály és az Alaptörvény összhangjának vizsgálatára irányul, és amely akkor kezdeményezhető, ha a jogszabály alaptörvény-ellenessége közvetlenül, bírói döntés nélkül okoz jogsérelmet, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.

Mind a négy eljárásfajta jellemző, hogy csak a közvetlen érintettség esetén folytatható (ez még a bírói kezdeményezésre is igaz, habár abban az esetben a tényleges kezdeményező nem az érintett, a bíró viszont rá tekintettel fordul az Alkotmánybírósághoz). Az eljárások célja jelentősen különbözik. A két szélső pont a közvetlen panasz, amely csak normakontrollra irányul (hiszen bírói döntés hiányában kezdeményezhető), valamint a bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz, amelyben nem kell (nem is szabad) az alkalmazott jogszabály alaptörvény-ellenességére hivatkozni. A másik két eljárás esetén ugyanilyen sajátosságokat látunk: a bírói kezdeményezés csak normakontrollra irányul, habár konkrét eljárással összefüggésben, míg a jogszabályt támadó alkotmányjogi panasz bizonyos értelemben ennek a fordítottja: konkrét bírói döntés ellen irányul, de valójában normakontrollt kell indítványozni. Ezeknek a sajátosságoknak a következménye az eljárási feltételek bonyolultsága, amit a három alkotmányjogi panasz esetén az önálló eljárási szakasz, a panasz befogadhatóságának vizsgálata is jelez. Az Alaptörvényből, illetve az Abtv.-ből következő befogadási (vagy általában: eljárási) feltételek összefüggéseit az Alkotmánybíróságnak kellett esetenként, értelmezéssel meghatároznia.

Az alkotmányjogi panaszt már az ideiglenes Alkotmány idején hatályos régi Abtv. (1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról) is ismerte [1. § *d)* pont, 48. §]. Azt a konkrét ügyben alkotmányellenesnek vélt jogszabály alkalmazása miatt bekövetkezett alapjogsérelem miatt lehetett a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon

belül írásban előterjeszteni, feltéve, hogy a panaszos az egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nem volt számára biztosítva. Az Alkotmánybíróság eljárására egyébként az alkotmányellenesség utólagos vizsgálatára (normakontrollra) vonatkozó szabályok voltak irányadók.

Az alkotmányjogi panasz alkalmazását érintő első fontos döntés az 57/1991. (XI. 8.) AB határozat (Jánosi-ügy) volt. Ebben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy

- elsődleges alapjogvédő állami intézmények a rendes bíróságok;²³⁸
- az alkotmányjogi panasz jogorvoslat, még ha rendkívül sajátos is (ez a régi Abtv. szabályából is következik, amely szerint az alkotmányjogi panasz előterjesztésének feltétele az *egyéb* jogorvoslatok kimerítése);²³⁹
- az alkotmányjogi panasz benyújtójának alanyi joga van ahhoz, hogy ügyében az Alkotmánybíróság határozzon;²⁴⁰
- az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvényen alapuló joga van ahhoz, hogy az alkotmányellenes bírósági ítéletet megsemmisítse,
- a jogsérelemnek ezért az Alkotmánybíróság eljárása folytán kell orvosolhatónak lennie, különben a panasz a jogorvoslati jellegét veszítené el, ami lényegi elem, mert ez különbözteti meg az utólagos normakontrolltól.

Az ügyben kialakult jogirodalmi vita nem az alkotmányjogi panasz jogorvoslati természetét vitatta, hanem a határozat egyetlen elemét kifogásolta, mégpedig azt, hogy az ügyben az Alkotmánybíróság a rendes bíróságok érintett ítéleteit megsemmisítette. Ennek lehetőségére ugyanis a régi Abtv. egyáltalán nem utalt. Enélkül persze a panasz jogorvoslati jellege nem érvényesülhetett volna maradéktalanul, a panasz folytán feltárt alkotmányellenesség nem maradhatott következmény nélkül. Az Alkotmánybíróság a következménynélküliséget a 23/1998. (VI. 9.) AB határozatával orvosolta, amelyben megállapította, hogy „az Országgyűlés alkotmányellenes mulasztást követett el azzal, hogy a büntetőeljárás kívüli eljárásokban nem szabályozta az Alkotmánybíróság által alkotmányellenessé nyilvánított jogszabálynak a konkrét esetben történő alkalmazhatósága kizárásának eljárásjogi következményeit”. Az Országgyűlés a mulasztást az alkotmányjogi panasz alapján alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály konkrét esetben történő alkalmazhatóságának visszamenőleges kizárására irányuló eljárás megteremtéséről szóló 1999. évi XLV. törvénnyel orvosolta. Ennek eredményeként állt elő az a helyzet, hogy az alkotmányjogi panasz jogkövetkezményét, a konkrét jogsérelem *orvoslásának eszközeit polgári ügyekben a Pp.*²⁴¹ *tartalmazta.* Más okból ugyan, de büntetőügyekben is hasonlóképpen a *Be.*²⁴² tartalmazta az orvoslás eszközét. Érdekes módon a Ket., amely az alkotmányjogi panaszt kifejezetten jogorvoslatnak tekinti [97. § (2) bekezdés d) pontja, és amelynek benyújtását a 113. §

²³⁸ Ezt az Alaptörvény rendszerében a 28. cikk már világosan alátámasztja. Lásd BRITSKEY Botond – TÖRÖK Bernát szerk. (2015): *Az alkotmányjogi panasz kézikönyve*. Budapest, HVG-ORAC. 21.

²³⁹ Ezt először az 57/1991. (XI. 8.) AB határozat jelentette ki, majd a 3367/2012. (XII. 15.) AB végzés fenntartotta, és a 6/2013. (III. 1.) AB határozat megerősítette.

²⁴⁰ Ezzel teljeseedett ki az alanyi jogvédelem intézményrendszere, lásd CSERVÁK Csaba (2015b): Az alapjogvédelem komplex intézményrendszere Magyarországon. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 3. sz. 13–28.

²⁴¹ A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 262/A. §-a.

²⁴² A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 416. §-a.

az egyezséget jóváhagyó határozat meghozatala során alkalmazott alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés miatt teszi lehetővé] fordítva szabályozott. Akkor engedte meg a közigazgatási határozat döntésének módosítását vagy visszavonását, ha az Alkotmánybíróság nem mondta ki a megsemmisített jogszabálynak vagy jogszabályi rendelkezésnek az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben való alkalmazhatóságát.

Kérdés ezek után, hogy merülhet-e fel még mindig kétely az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegét illetően. Álláspontunk szerint a jogorvoslat valamely eljárás során hozott döntés kontrolljának az a fajtája, amely a támadott döntés szintén eljárási szabályok alapján történő felülvizsgálatát jelenti a feltárt hiba orvoslása érdekében, a teljes eljárás vagy legalább a döntés felülbírálatának, azaz a döntés megváltoztatásának vagy megsemmisítésének (közvetlen vagy közvetett) jogával. Ki kell emelni ebből a definícióból azt, hogy a jogorvoslat célja mindig az érintett (ügyfél) vagy a jogorvoslatot végző hatóság, bíróság vagy más szerv által jogi vagy ténybeli okból hibásnak (azaz alkotmányellenesnek, törvénysértőnek vagy megalapozatlannak) tartott döntés orvoslása.²⁴³ Ha ezt a meghatározást elfogadjuk, az alkotmányjogi panasz jogorvoslat.

Azt ugyanakkor be kell látni, hogy az alkotmányjogi panasz és az egyéb eljárásjogokban (Be., Pp., Kp., Ket., Ákr., Szabs.) szabályozott jogorvoslati eszközök között van egy lényeges különbség, mégpedig az, hogy az egyéb eljárásjogok jogorvoslati eszközeinek alkalmazása megőrzi az alapeljárásokra jellemző kontradiktórius jelleget, vagyis a jogorvoslat kezdeményezőjéhez képest ellenérdekeltek felek is részt vesznek (mégpedig ellen-indítványtételi joggal) a jogorvoslati eljárásban, míg az alkotmányjogi panasz esetén ez a körülmény hiányzik. Az alkotmányjogi panasz előterjesztője saját jogának megsértését úgy vitathatja, hogy sem ehhez, sem a panasz folytán hozott alkotmánybírói döntés következményéhez (a támadott döntés sorsához) az ellenérdekeltek felek nem szólhatnak hozzá. Ebből a körülményből két következtetés mindenképpen levonható.

Az egyik következtetés az, hogy az alkotmányjogi panasz alapján folytatott alkotmánybírói eljárás semmiképpen nem jelentheti a támadott döntéshez vezető alapeljárásba vitt jog jogszabályokon (azaz nem az Alaptörvényen) alapuló elbírálását. Egyszerűbben megfogalmazva: az Alkotmánybíróság soha nem a keresetet, vádat bírálja el, ilyen értelemben nem a támadott döntés szakjogi (polgári jogi, büntetőjogi, szabálysértési jogi, más közigazgatási jogi) helyességét, még kevésbé annak megalapozottságát bírálja felül. Az alkotmányjogi panasz tehát a lehető legszorosabban az alkalmazott jogszabály – illetve az Alaptörvény rendszerében a bírói döntés *per se* – alapjogsértő jellege miatt nyújtható be. Ezt, illetve összetevőit az Alkotmánybíróság esetről esetre meg is állapította: az Alkotmánybíróság nem válhat negyedfokú (álláspontunk szerint rendes) bírósággá,²⁴⁴ a jogszabályokat elsősorban a rendes bíróságok értelmezik,²⁴⁵ az Alkotmánybíróság tartózkodik attól, hogy jogági dogmatikához tartozó kérdések helytállóságáról állást foglaljon,²⁴⁶ a bírói döntés irányának,

²⁴³ Patyi András felhívja a figyelmet arra, hogy a közigazgatási jogi jogorvoslati definíciók „orvoslás” eleme Szamel Lajoshoz nyúlik vissza. Lásd PATYI András szerk. (2005): *A közigazgatási hatósági eljárások joga*. Győr, Universitas-Győr. 232.

²⁴⁴ 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28].

²⁴⁵ 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]–[15].

²⁴⁶ 3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4].

a bizonyítékok bírói mérlegelésének és a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírlatára nem rendelkezik hatáskörrel.²⁴⁷

A másik következtetés a fentiből fakad: az Alkotmánybíróságnak sem szabad figyelmen kívül hagynia az alkotmányjogi panasz elbírálásakor, hogy az ellenérdekű felek nem részesei az eljárásának. A panaszos szubjektív jogának sérelme ezért objektív alapjogsértés következménye kell hogy legyen. Másként megfogalmazva: az Alkotmánybíróság nem védheti olyan módon a panaszos szubjektív jogát, hogy döntése folytán, azzal egyidejűleg szubjektív alapjogsérelmet okozzon az ellenérdekű feleknek. Ilyen értelemben tehát az alkotmányjogi panasz jogorvoslati természete ellenére valóban nem szakad el teljesen a normakontrolltól: még bírói döntés elleni panasz esetén is az Alaptörvény (az abban biztosított alapvető jog) objektív védelme, érvényesítése a cél.²⁴⁸ Az alkotmányjogi panasz tehát egészen különleges, alkotmányos (és nem rendes eljárási) jogorvoslat. Ezt erősíti az is, hogy az indítvány befogadhatósága során mérlegelendő egyik körülmény az, hogy a panaszban megjelölt alaptörvény-ellenesség a bírói döntést érdemben befolyásolta-e, illetve a kérdés alapvető alkotmányjogi jelentőségű-e (Abtv. 29. §).

Az Alkotmánybíróság hatásköre – amint erre a fentiekben is utaltunk már – 2012. január 1-jével alapjaiban megváltozott [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés a)–g) pontok, új Abtv.]: az Alkotmánybíróságot az Alaptörvény felhatalmazta a bíróságok ítéletének megsemmisítésére, ehhez pedig elegendő, ha az ítélet sérti az indítványozó alapjogát, nem szükséges ehhez alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása sem. Az alkotmányjogi panasz tehát kétféle vált [amit a harmadik, 26. § (2) bekezdése szerinti közvetlen alkotmányjogi panasz egészített ki, de annak bírói ítéletre nincs kihatása, hiszen éppen attól függetlenül terjeszthető elő]. Tény, hogy a támadott ítélet megsemmisíthetőségét az Abtv. csak a 27. § szerinti „valódi”, a bírói ítélet ellen [vagyis nem alkotmányellenes jogszabály alkalmazása miatt, a 26. § (1) bekezdése alapján] előterjesztett panasz esetén jelenti ki egyértelműen, miközben ebben az esetben is lehetővé teszi az alkalmazási tilalom kimondását. Az Abtv. 28. §-a a kétféle panasz között azonban korlátlan átjárást biztosít: az Alkotmánybíróság a bírói döntés felülvizsgálatára irányuló eljárásban az alkalmazott jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját illető vizsgálatot is lefolytathatja, és fordítva, alkalmazott jogszabályt támadó panasz esetén a bírói döntés alkotmányosságát is vizsgálhatja.

A hatályos szabályok szerint a bírói döntés elleni panasz (27. §) immár valódi, alkalmas az egyéni jogsérelem közvetlen orvoslására. Az átjárhatóság (28. §) miatt pedig a közvetlen orvoslás az alkalmazott jogszabályt támadó panasz esetén is lehetséges, ez a panasz is maradéktalanul jogorvoslati természetű tehát. Nincs ok tehát arra következtetni, hogy megváltozott (különösen: csökkent) volna a jogintézmény jellege a régi Abtv.-hez képest: az változatlanul jogorvoslat. Ez következik az Abtv. indokolásából is: „[h]a pedig pusztán a jogszabály alkotmányellenességét állítja az indítványozó, és nem kéri a döntés megsemmisítését, akkor pont az indítványozó nem részesülne az AB eljárás kedvező hatásából (döntés megsemmisítése, alkalmazási tilalom).”

Töretlen ebben a kérdésben az Alkotmánybíróság gyakorlata is. A 3367/2012. (XII. 15.) AB végzés szerint: „[11] Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az alkotmányjogi panasz jogorvoslat. Az Alkotmánybíróság már az 57/1991. (XI. 8.) AB határozatban – a régi

²⁴⁷ 3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4].

²⁴⁸ 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28].

Abtv. 48. § (1) bekezdését értelmezve – kimondta...”, illetve: „[13] Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *c)* és *d)* pontja szerinti alkotmányjogi panasz jogintézményének egyaránt elsődleges célja ugyanis az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérellem orvosolása. Ehhez kapcsolódik a jogszabály felülvizsgálatára irányuló alkotmányjogi panaszok esetén másodlagos célként a későbbiekben előforduló hasonló jogsértések megelőzése és ennek révén egyben az alkotmányos jogrend objektív védelme. Mindenekelőtt ebben különbözik az alkotmányjogi panasz eljárás az absztrakt utólagos normakontrolltól, amely – egyéni jogvédelmi funkció nélkül is – jövőbeli, esetleges vagy egyébként az indítványozót közvetlenül nem feltétlenül érintő elvont alkotmányossági probléma, alaptörvény-ellenesség megszüntetésének eszköze lehet.” Továbbá: „[14] Az alkotmányjogi panasz kettős célját tükrözi az alkotmányjogi panasz eljárásban az alaptörvény-ellenesség megállapításának kettős jogkövetkezménye is: egyrészt, alkalmazási tilalom az eljárására okot adó ügyben, illetve a döntés megsemmisítése [Abtv. 45. § (2) bekezdés, 43. §]; másrészt, hatályvesztés és a további alkalmazás tilalma [Abtv. 45. § (1) bekezdés]”. A 6/2013. (III. 1.) AB határozat ezt megerősítette, és a két döntés formulája azóta is változatlanul jelenik meg az újabb visszautasító végzésekben.

Az Alaptörvény és az Abtv. szabályozásának világosságához képest zavaró körülmény, hogy mindeközben megmaradt az ideiglenes Alkotmány hatálya alatt kialakított Pp.-beli és Be.-beli szabályozás is. Az egyéni jogsérelm tényleges orvoslására két módszer is kínálkozik tehát, az alkalmazási tilalom kimondása (amelyet követően a Pp. és a Be. szabályai alapján kizárólag a Kúria alkalmazza a jogkövetkezményt), illetve a bíróság ítéletének megsemmisítése az Alkotmánybíróság által (amely esetben a jogkövetkezmény alkalmazása megoszlik az Alkotmánybíróság és a Kúria között). Hatását tekintve a két jogkövetkezménynek azonosnak kell lennie, alkalmazásuknak azonos eredményre kell vezetnie. Ez a hatás a megsemmisítés esetén nyilván egyértelmű. Ezt a már idézett 3367/2012. (XII. 15.) AB végzés világosan kijelentette: „[14] Az alkotmányjogi panasz kettős célját tükrözi az alkotmányjogi panasz eljárásban az alaptörvény-ellenesség megállapításának kettős jogkövetkezménye is: egyrészt, alkalmazási tilalom az eljárására okot adó ügyben, illetve a döntés megsemmisítése [Abtv. 45. § (2) bekezdés, 43. §]; másrészt, hatályvesztés és a további alkalmazás tilalma [Abtv. 45. § (1) bekezdés].”

A Ket. a (kérelemre induló) jogorvoslati eszközök között 2012. január 1-jétől, a hatályos Abtv. hatálybalépésétől kezdődően szabályozta az ügyfelek között létrejött egyezséget jóváhagyó határozat meghozatala során alkalmazott alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés ellen benyújtható alkotmányjogi panaszt és jogkövetkezményét. Ennek oka az volt, hogy a Ket. 101. § (1) bekezdés *b)* pontja kizárta az ilyen határozat elleni fellebbezést, a (2) bekezdés pedig a bírósági felülvizsgálatot is. Következésképpen önmagában az Abtv. alapján alkotmányjogi panasz sem volt benyújtható [sem az Abtv. 26. § (1) bekezdése, sem a 27. §-a alapján]. Ezért – annak érdekében, hogy ne maradjon az ügyfél alkotmányos jogorvoslat nélkül – a Ket. pótló szabályként tette ezt lehetővé.

A Ket. által biztosított pótlólagos alkotmányjogi panaszra a gyakorlatban nem volt igény. Az Ákr. pedig, amely 114. §-ában már nem zárja ki a határozatba foglalt egyezség bírósági felülvizsgálatát, a pótlólagos alkotmányjogi panaszt fölöslegessé tette.

3.2.5. *A semmisség*²⁴⁹

A közigazgatási hatósági eljárás lefolytatása során elkövetett jogszabálysértések lehetnek anyagi jogiak vagy eljárásjogiak. Az eljárási jogszabály megsértése esetén, ha a hatóság nem garanciális (kisebb súlyú) eljárási szabályt nem tartott be, akkor relatív eljárási hibát követett el. Ha azonban az eljárási hiba olyan kirívóan súlyos, amely a közigazgatási hatósági eljárás lényegét érintő, garanciális jelentőségű szabályát sérti, akkor a hatóság abszolút eljárási hibát követett el a döntéshozatal során. Az abszolút eljárási hibák orvosolhatatlanok, jogkövetkezményük a döntés semmissége.

Az Et. egyik hiányosságaként tartjuk számon, hogy nem tartalmazott a hatóság döntésének semmisségére szabályozást sem az okok, sem a korlátok vonatkozásában.²⁵⁰ A semmisség esetköre először az Áe. jogorvoslati fejezetének végén jelent meg. (A szabályozási hely a jogorvoslati fejezet vége.)

Az Ákr. rendszerében a semmisségre irányadó szabályokat a jogorvoslatokról szóló fejezetben találjuk. Ki kell emelni azonban, hogy ez nem jelenti azt, hogy lenne úgynevezett önálló semmisségi eljárás. A törvény jogorvoslati fejezete a kérelemre és a hivatalból induló jogorvoslati eszközöket szabályozza. A semmisségnél viszont úgy szól, hogy semmisségi ok esetén a jogorvoslati fejezetben szabályozott eljárások során kell a döntést megsemmisíteni, illetve visszavonni, és szükség esetén új eljárást lefolytatni. A semmisséget tehát a közigazgatási hatóság és a közigazgatási bíróság állapíthatja meg a jogorvoslati eljárásokban. A semmisséget minden jogorvoslati eljárásban hivatalból kell figyelembe venni.

Az Ákr. az orvosolhatatlan eljárási törvényt sértéseket semmisségi okként nevesíti. Semmisség kizárólag az eljárási kódexben felsorolt alaki hibák esetén áll fenn. A semmisségi okok felsorolása majdnem taxáció. Azért nevezhetjük így a felsorolást, mert több pontban konkrétan meghatározott okot találunk, ugyanakkor az Ákr. felhatalmazást ad speciális felhatalmazás körében arra, hogy súlyos eljárási szabálysértést törvény semmisségi oknak minősítsen.

Az Ákr. a semmisségi okok szabályozásán, ha nem is alapvetően, de változtatott, például a joghatóság kizártságát elhagyta, ugyanakkor bekerültek új elemek, így ha az eljárásba további ügyfél bevonásának lett volna helye, vagy ha az ügyész a vádemelést elhalasztotta, és annak tartama eredményesen telt el.

A döntést meg kell semmisíteni, illetve vissza kell vonni, és szükség esetén új eljárást kell lefolytatni, ha

- az ügy nem tartozik az eljáró hatóság hatáskörébe, kivéve az ideiglenes intézkedést;
- azt a szakhatóság kötelező megkeresése nélkül vagy a szakhatóság állásfoglalásának figyelmen kívül hagyásával hozták meg;
- a döntést hozó testületi szerv nem volt jogszabályszerűen megalakítva, nem volt határozatképes, vagy nem volt meg a döntéshez szükséges szavazati arány;
- annak tartalmát bűncselekmény befolyásolta, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetését jogerős ítélet megállapította, vagy ilyen ítélet meghozatalát nem a bizonyítottság hiánya zárja ki;
- az ügyész a vádemelést elhalasztotta, és annak tartama eredményesen telt el;

²⁴⁹ Az alfejezet Balogh-Békesi Nóra írása.

²⁵⁰ Áe. részletes indokolás a 75. §-hoz.

- a tartalma a közigazgatási bíróság adott ügyben hozott határozatával ellentétes, vagy
- az eljárásba további ügyfél bevonásának lett volna helye, vagy
- valamely súlyos eljárási jogszabálysértést törvény semmisségi oknak minősít.

A nevesített okok közül az első a *hatáskör hiánya*. Az Ákr. alapelvei közül a jogszerűség alapelveinek eleme, hogy a hatóság jogszabály felhatalmazása alapján, hatáskörét a jogszabály keretei között, rendeltetésszerűen gyakorolva jár el. A törvény szervi hatályát meghatározó szabály szerint a hatóság az a szerv, szervezet vagy személy, amelyet törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet hatósági hatáskör gyakorlására jogosít fel, vagy jogszabály hatósági hatáskör gyakorlására jelöl ki. A fentiekből egyértelműen következik, hogy a közigazgatási hatóság hatásköre mindig jogszabályon alapul. Az ágazati (szakigazgatási) jogszabályok határozzák meg, hogy milyen ügyben, melyik hatóságnak van joga eljárást folytatni és döntést hozni. Amennyiben nincs meg a hatósági tevékenységre a jogszabályi felhatalmazottság, úgy garanciális eljárási szabály sérül. E körben felhívjuk a figyelmet arra, hogy az eljárási kódex meghatározza e semmisségi ok megelőzésének (nem utólagos orvoslásának, mert az nem lehetséges) szabályait. A hatóság a hatáskörét és az illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból vizsgálja. Ha valamelyik hiányát észleli, a következő eljárási cselekményeket teheti: áttétel az ügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz, ha ez a hatóság kétséget kizáróan megállapítható, ennek hiányában a kérelmet visszautasítja, vagy az eljárást megszünteti.²⁵¹

A hatásköri hiány semmisségi okánál kivétel az ideiglenes intézkedés.²⁵² Az ideiglenes intézkedés olyan hivatalbóli cselekménye a hatóságnak, amelynek megtétele során nem kell figyelemmel lennie a hatáskörére és az illetékességére. Kizárólag akkor lehetséges, ha hiányában a késedelem elháríthatatlan kárral, veszéllyel vagy a személyiségi jogok elháríthatatlan sérelmével járna.

A következő semmisségi ok a szakhatósági közreműködést igénylő eljárásokra vonatkozik. Ezekben az esetekben akkor lesz a döntés semmis, ha azt a szakhatóság kötelező megkeresése nélkül vagy a szakhatóság állásfoglalásának figyelmen kívül hagyásával hozták meg. A szakhatósági közreműködés szabályai szerint törvény vagy a szakhatóságok kijelöléséről szóló kormányrendelet közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján az érdemi döntésre jogosult hatóság számára előírhatja, hogy az ott meghatározott szak kérdésben és határidőben más hatóság (a továbbiakban: szakhatóság) kötelező állásfoglalását kell beszereznie.²⁵³ A rendelkezésből kiviláglik, hogy törvény vagy kormányrendelet teheti kötelezővé a szakhatóság megkeresését, másképp fogalmazva alapítja a szakhatóság hatáskörét. Egyértelmű az is, hogy ha van hatásköre a szakhatóságnak, akkor a szak kérdésben az állásfoglalása kötelező a döntést hozó hatóságra. Felhívjuk a figyelmet arra, hogy az ügyfél is kérhet az eljárás megindítása előtt szakhatósági állásfoglalást. Az érdemi döntést hozó hatóság a kérelemmel benyújtott előzetes szakhatósági állásfoglalást szakhatósági állásfoglalásként használja fel.²⁵⁴ Ebből következően az előzetes szakhatósági

²⁵¹ Ákr. 17. §.

²⁵² Ákr. 106. §.

²⁵³ Ákr. 55. §.

²⁵⁴ Ákr. 57. §.

állásfoglalás, amelyet az ügyfél benyújtott, köti a hatóságot, amennyiben figyelmen kívül hagyják, az érdemi döntés semmis.²⁵⁵

A következő semmisségi eset a testület által hozott döntésekhez kapcsolódik. Hatósági ügy intézésére biztosított hatáskörrel testület is rendelkezhet. Tipikus példaként említhető az önkormányzati hatósági ügyek körében a képviselő-testület vagy köztestületi, kamarai ügyekben eljáró testület. A meghozott testületi döntéshez akkor nem fűződhet joghatás, ha *a testületi szerv nem volt jogszabályszerűen megalakítva, nem volt határozatképes, vagy nem volt meg a döntéshez szükséges szavazati arány*. Például nem szabályszerűen hívták össze a testületet, kizárt személy vett részt az ülésen, a határozatképességhez meghatározott létszámnál kevesebben voltak jelen a testületben a szavazati joggal bíró személyek, nem volt meg a döntésre előírt egyszerű vagy minősített többségi szavazati arány.

Az eddig áttekintett okokat összefoglalóan *fórumhibáknak* is nevezzük arra tekintettel, hogy a törvényes, a jogszabály által meghatározott hatóság hiánya jellemzi őket.²⁵⁶

A következő garanciális, a hatósági eljárás lényegét érintő törvénysértés az, ha *a döntés tartalmát bűncselekmény befolyásolta*. A döntés tartalmát befolyásoló tipikus bűncselekmények lehetnek a hivatali vesztegetés, a hivatali visszaélés, az okirattal visszaélés, a közokirat-hamisítás, a hatóság félrevezetése, a hamis tanúzás, a személyes adattal visszaélés, a zsarolás, de természetesen más, a Büntető Törvénykönyv Különös részében meghatározott bűncselekmény is befolyásolhatja a döntés tartalmát. A hatóság a semmisség megállapításával arról dönt, hogy a bűncselekmény befolyásolta-e a közigazgatási döntés tartalmát. Ennek törvényi feltétele, hogy a bűncselekmény elkövetését jogerős ítélet megállapította, vagy ilyen ítélet meghozatalát nem a bizonyítottság hiánya zárja ki.

A korábbi szabályozáshoz képest az Ákr.-ben új semmisségi ok, ha *az ügyész a vádemelést elhalasztotta, és annak tartama eredményesen telt el*. A törvény indokolása szerint ezen ok azért szükséges, mert a vádemelés elhalasztása esetén hiányzik a bűncselekmény miatti semmisségi ok megállapításához a jogerős, bűnösséget kimondó bírói ítélet. A vádemelés elhalasztása esetén a vádhatóság meg van győződve a terhelt bűnösségéről, de a bűncselekmény súlyára és a rendkívüli enyhítő körülményekre figyelemmel a vádemelést határozattal elhalaszthatja. Az állam tehát lemond a büntetőigényéről, de ez nem jelentheti azt, hogy bűncselekmény elkövetése által befolyásolt hatósági döntések ne legyenek megsemmisíthetőek. A vádemelés elhalasztásának időtartama eredményesen el kell, hogy teljen, mert ellenkező esetben előfordulhatna, hogy egy későbbi bírósági ítélet, amely bűnösséget nem állapít meg, felülírná a korábbi vádemelés alapján történő megsemmisítés, visszavonás, új eljárás jogalapját.

A következő orvosolhatatlan alaki hiba a megismételt eljárásokhoz kötődik. Megismételt eljárásról akkor van szó, ha a jogorvoslati eljárásban olyan döntés születik, amelyben az elsőfokú eljárást részben vagy egészben meg kell ismételni. Semmisségi ok megismételt eljárás esetén, ha a döntés tartalma a közigazgatási bíróság adott ügyben hozott határozatával ellentétes. A közigazgatási bíróság döntése és a hatósági döntés viszonyában a bírói döntés kötelező a hatóságra, a bírói döntés elsődleges. A bíróságok szervezetéről

²⁵⁵ BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – KOVÁCS András György – ASZALÓS Dániel szerk. (2013): *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*. Budapest, CompLex. 908.

²⁵⁶ VARGA Zs. András (2012a): A semmisség a közigazgatási hatósági eljárásjogban In PATYI András szerk.: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 376.

és igazgatásáról szóló törvény szerint a bíróság határozata mindenkire kötelező.²⁵⁷ A közigazgatási perrendtartás szerint a bíróság a közigazgatási szervnek határozott, a megállapított jogsértés orvoslásának valamennyi lényeges pontjára kiterjedő iránymutatást ad az ítéletben elrendelt új eljárás (a továbbiakban: megismételt eljárás) lefolytatására vagy cselekmény megvalósítására vonatkozóan.²⁵⁸

A nevesített konkrét abszolút eljárási hibák közül az utolsó szintén új a korábbi szabályozáshoz képest. Semmisségi ok, ha az eljárásba *további ügyfél bevonásának lett volna helye*. Az ügyféli jogálláshoz való jog alanyi jog, amelynek a megállapítása a hatóság kötelezettsége. Az ügyfelek teljes körű megállapítása nélkülözhetetlen a közigazgatási hatósági eljárás során. Garanciális jelentőségű, hogy az eljárás megindításáról, eredményéről az, akinek jogát, jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, tudomást szerezzen, az eljárásban ügyféli minőségben részt vehessen.

Ahogy arra már korábban utaltunk, az Ákr. a semmisségi okok között felhatalmazást ad arra, hogy más súlyos eljárási jogszabálysértést törvény semmisségi oknak minősítsen.

A semmisségi szabályok az okok felsorolása mellett kiterjednek a megsemmisítés korlátaira is.

A döntés semmisségi ok esetén sem semmisíthető meg, ha

- az az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértené, és a döntés véglegessé válása óta három év eltelt;
- a kötelezettséget megállapító döntés véglegessé válásától, vagy ha az hosszabb, a teljesítési határidő utolsó napjától, a folyamatos kötelezettséget megállapító döntés esetén az utolsó teljesítéstől számított öt év eltelt, vagy
- ahhoz a mellőzött vagy megkeresni elmulasztott szakhatóság az érdemi döntésre jogosult hatósággal folytatott egyeztetés során hozzájárult.

Az *időbeli korlátozást* tekintve hangsúlyozzuk, hogy a korlátok a jogállamiságból fakadó jogbiztonság elvét szolgálják azzal, hogy a törvényi jogkövetkezmények levonása ne történhessen meg időben korlátlanul. Másképpen fogalmazva, ne lehessen a döntést megsemmisíteni, illetve visszavonni, és szükség esetén új eljárást lefolytatni akkor sem, ha orvosolhatatlan alaki hiba (semmisségi ok) áll fenn.

A semmisségi okok jogkövetkezményének időbeli alkalmazhatóságát illetően abból indulunk ki, hogy semmisségi ok esetén a döntést a véglegessé válástól számított három éven belül történő jogorvoslati eljárás során minden korlátozás nélkül meg kell semmisíteni vagy vissza kell vonni. A döntés véglegessé válásától számított három éven túl a döntés nem semmisíthető meg, ha az az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértené. Következésképp semmis döntések esetén a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme csak a döntés véglegessé válásától számított három év elteltével áll be. A döntés véglegessé válásától számított három évnél hosszabb, öt éven belüli megsemmisítést enged a törvény a döntés tartalmát figyelembe véve, azaz ha a semmisségi ok kötelezettséget megállapító döntés tekintetében áll fenn. Ilyen tartalmú döntés esetén kizárt tehát a megsemmisítés a döntés véglegessé válásától, vagy ha az hosszabb, a teljesítési határidő utolsó napjától, a folyamatos kötelezettséget megállapító döntés esetén

²⁵⁷ Bszi. 6. §.

²⁵⁸ Kp. 86. § (4) bekezdés.

az utolsó teljesítéstől számított öt év elteltével. Az időbeli alkalmazhatóság tekintetében végül ki kell emelni azt a két esetet, amikor időben korlátlan a megsemmisítés. A bűncselekmények társadalomra veszélyessége miatt, ha a döntés tartalmát bűncselekmény befolyásolta, vagy az ügyész a vádemelést elhalasztotta, és annak tartama eredményesen telt el, semmisségi esetköreiben a törvény lehetőséget ad a döntés időkorlátozás nélküli megsemmisítésére, ha az jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot nem érint.

4. Konklúzió: A jogorvoslati szabályok karakterisztikája²⁵⁹

Ad a) Korábbi Alkotmányunk 57. § (5) bekezdése és az azt felváltó Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése értelmében a Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.

A (per)hatékonyság érdekében az Alkotmány lehetővé tette a jogorvoslati jog korlátozását, amikor szintén az 57. § (5) bekezdésében rögzítette, hogy a jogorvoslati jogot – a jogviták észszerű időn belüli elbírálásának érdekében, azzal arányosan – a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja. Ezen korlátozási lehetőséget az Alaptörvény nem említi.

Megállapítható, hogy magát a jogorvoslathoz való jogot mint általános alapelvet mind az Et.-ben, mind az Áe.-ben, mind pedig a Ket.-ben nevesítették az alapelvek között, sőt a 2004-es megalkotásakor a Ket.-ben a tisztességes eljárás egyik önállósult részjogosítványként részletezték is a 4. § (3) bekezdésben. Ezt a rendelkezést azonban – a pontatlansága okán – később (2008-ban) hatályon kívül helyezték arra (is) hivatkozással, hogy a jogorvoslathoz való jogot maga az Alkotmány is rögzíti, így a konkrét nevesítés és feltüntetés nélkül is alapvető minőséget tölt be a közigazgatási hatósági eljárásjogban.

Az Ákr. esetében a jogalkotó ismét élt a jogorvoslathoz való jog nevesítésével: a 112. § *A jogorvoslathoz való jog* elnevezéssel azt tartalmazza, hogy mely döntések ellen van helye önálló jogorvoslatnak, az alapelvekre vonatkozó I. Fejezetben azonban még csak említés szintjén sem jelenik meg a jogorvoslathoz való jog. Ennek hátterében nyilvánvalóan az az ok áll, hogy az Alaptörvény rögzíti a jogorvoslathoz való jogot, így el kívánták kerülni a felesleges duplikálást; a fent említett 112. § pedig – elnevezése ellenére – sokkal inkább a jogorvoslat tárgyára (a döntés típusa) vonatkozik, mint magára az alapelvre.

A fentiek alapján kijelenthetjük tehát, hogy a jogorvoslathoz való jognak mint általános eljárásjogi alapelvnek a közigazgatási hatósági eljárási kódexekben való feltüntetése kapcsán az elmúlt több mint fél évszázadban egyfajta szemléletváltozás következett be a jogalkotó részéről, és manapság már elvárt a jogalkalmazás, végrehajtás részéről, hogy a jogszabályokat ne „csak magukban”, önálló darabokként lássák, hanem azokat el tudják helyezni a többi jogszabály között, és a jogrendszer egyik alkotóelemeként kezeljék. Ez mindamellett, hogy szemléletváltást igényelt mind a jogalkotói, mind a jogalkalmazói és a végrehajtói oldalon is, feltételezte azt is, hogy az eljárásjogi kódexeket professzionális, a vonatkozó jogszabályok teljes rendszerét átlátni képes személyek veszik a kezükbe mind a végrehajtás, mind pedig a jogalkalmazás során.

²⁵⁹ A IV. rész Ad a) pontja Horváth Edit Írisz, a IV. rész Ad b) pontja Sáfrán József írása.

A közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslati rendszerének szabályozását illetően a jelen fejezet keretében tárgyalt jogszabályok (Et., Áe., Ket. és Ákr.) viszonylag egységes képet mutatnak: az Et. kivételével ugyanis valamennyi jogszabály egy önálló fejezetben szabályozza a jogorvoslatokat, sőt a rendszerezés is hasonló.

A közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslati rendszerének szabályozása vonatkozásában tehát megállapítható, hogy a jogorvoslati eljárásokat a közigazgatási hatósági eljárási kódexek általában egy önálló fejezetben szabályozták, és az elmúlt csaknem másfél évtizedben már ezen fejezeten belül különbséget tettek a kérelemre és a hivatalból induló eljárások között. Mind a négy eljárási kódex egy-egy zárt jogorvoslati rendszert hozott létre.

A jogorvoslatok általában kettős célt kell, hogy szolgáljanak: szubjektív és objektív jogvédelmet kell biztosítaniuk. Szubjektív jogvédelem alatt a felek, illetve az eljárásban érintett, részt vevő személyek jogainak, jogos érdekeinek védelme értendő, míg az objektív jogvédelem a tárgyi jogra irányul, és egyúttal a jogállamiság és az ebből eredő jogbiztonság alkotmányos követelményét szolgálja.

A közigazgatási hatósági eljárásokban igénybe vehető jogorvoslatok esetében ugyan-ezen kettős cél érhető tetten: az egyéni jogsérelmek orvoslása mellett a közigazgatási hatósági ügyben eljáró szerv döntéseinek törvényességét, esetleges mulasztásainak kiküszöbölését és általában a jog által védett közérdek érvényesülését hivatottak előmozdítani. Szokás különbséget tenni e két cél tekintetében akként, hogy a kérelemre induló jogorvoslatok a szubjektív jogvédelmet biztosítják, míg a hivatalból induló jogorvoslatok inkább az objektív jogvédelem célját szolgálják. Megállapítható azonban, hogy mind a kérelemre, mind a hivatalból induló eljárások általában legalább olyan mértékben szolgálják a szubjektív jogvédelmet, mint az objektív jogvédelmet, hiszen amennyiben egy közigazgatási hatósági döntés valamilyen szempontból hibás (jogszabálysértő), az egyéni érdekek mellett sérül a törvényesség és a jogbiztonság követelménye is, így ha a döntés orvoslására kerül sor, a jogorvoslati eljárás eredményeként létrejött (új) döntés nagy valószínűséggel objektív és szubjektív jogvédelmet is biztosítani fog függetlenül attól, hogy azt az ügyfél kérelmezte, vagy a közigazgatási hatóság kezdeményezte hivatalból.

A tárgyalt négy közigazgatási eljárásjogi kódex által szabályozott kérelemre induló jogorvoslati eljárások az alábbi táblában foglalhatók össze.

4. táblázat

Kérelemre induló jogorvoslati eljárások a közigazgatási eljárásjogi kódexekben

Kérelemre induló jogorvoslati eljárások			
Et.	Áe.	Ket.	Ákr.
fellebbezés	fellebbezés	fellebbezési eljárás	közigazgatási per
az államigazgatási határozatok megtámadása bíróság előtt	felülvizsgálati kérelem az államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata	bírószági felülvizsgálat újrafelvételi eljárás az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárás	fellebbezési eljárás

Forrás: a szerző szerkesztése

A fenti táblából világosan látható, hogy a fellebbezési eljárás és a határozatok bírósági felülvizsgálata volt az a két kérelemre induló jogorvoslati eljárás, amelyek mindig jelen voltak a hazai közigazgatási hatósági eljárásjog tárgyalt időszakában; szabályaik, illetve igénybevehetőségük terjedelme azonban – ahogy azt az előző alfejezetekben részletesen bemutatunk – időről időre változott. A fellebbezés volt egészen 2018-ig az elsődleges jogorvoslat, és a fellebbezési jog kimerítése esetén – kivételes esetekben anélkül is – lehetett a bíróságoktól kérni a közigazgatási határozatok jogszabálysértő voltának megállapítását és orvoslását. 2018. január 1-jétől azonban az Ákr. a közigazgatási pert tette az általános jogorvoslattá, a fellebbezésre pedig csak meghatározott esetekben²⁶⁰ van lehetőség. A közigazgatási perek vonatkozásában fontos megjegyezni, hogy az önálló magyar közigazgatási bíráskodás 1949-es megszüntetése után a közigazgatási pereket a polgári igazságszolgáltatás keretében tárgyalták a Pp. szabályait alkalmazva; fordulatot e téren is a 2018. év hozott, hiszen a Kp. hatálybalépésével a hazai közigazgatási bíráskodás saját perrendtartást kapott, nagy lépést téve ezáltal a teljes önállósulás felé.

A kérelemre induló jogorvoslati eljárások karakterisztikáját illetően megállapítható tehát, hogy

- a hazai közigazgatási hatósági eljárásokban hozott határozatok esetében az ügyfelek és mindazok, akiket a jogszabályok ezen jogosítvánnyal felruháztak, mindig is jogosultak voltak jogorvoslati kérelmet előterjeszteni, azaz mindig is léteztek kérelemre induló jogorvoslati eljárások;
- az egyes kérelemre induló jogorvoslati eljárások terjedelme és igénybevehetősége időről időre változott;
- 2018-tól paradigmaváltás következett be a kérelemre induló jogorvoslati eljárások körében, ugyanis a korábbi évtizedekhez képest a közigazgatási per lett az általános jogorvoslat, a fellebbezés igénybevehetősége pedig az Ákr. által rögzített esetekre szorult vissza;
- 2018-tól a Kp.-vel a közigazgatási perek terén is paradigmaváltás következett be: a Pp. szabályai helyett immáron a kifejezetten a közigazgatási perek sajátosságait figyelembe vevő perrendtartás, a Kp. szabályait kell alkalmazni;
- a kérelemre induló jogorvoslati eljárások elsődlegesen a szubjektív jogvédelem céljából indulnak, azonban azzal, hogy a jogszabálysértő határozat orvoslása megtörténik, az objektív jogvédelem is megvalósul.

A tárgyalt négy közigazgatási eljárásjogi kódex által szabályozott hivatalból induló jogorvoslati eljárások az alábbi táblában foglalhatók össze.

²⁶⁰ Lásd Ákr. 116. § (2)–(3) bekezdés.

5. táblázat

Hivatalból induló jogorvoslati eljárások a közigazgatási eljárásjogi kódexekben

Hivatalból induló jogorvoslati eljárások			
Et.	Áe.	Ket.	Ákr.
a határozat visszavonása és módosítása	a határozat módosítása és visszavonása	döntés-felülvizsgálat a döntést hozó hatóság saját hatáskörében indított eljárás keretében	a döntés módosítása vagy visszavonása a hatóság saját hatáskörében
ügyészi óvás	felügyeleti intézkedés		felügyeleti eljárás
felügyelet	ügyészi intézkedések	döntés-felülvizsgálat felügyeleti eljárás keretében	az ügyészségről szóló törvény szerinti ügyészi felhívás és fellépés
panasz		döntés-felülvizsgálat ügyészi felhívás nyomán	nyomán indított eljárás
közérdekű javaslat és panasz			

Forrás: a szerző szerkesztése

A fenti táblából kivehető, hogy három olyan eljárás létezett a jelen kötet tárgyát képező négy eljárási kódexben, amelyek – értelemszerűen némileg eltérő tartalommal és terjedelemmel – mindvégig léteztek és ma is léteznek: a határozat módosítására vagy visszavonására irányuló eljárás, a felügyeleti eljárás és az ügyész törvényességi felügyeleti eljárása.

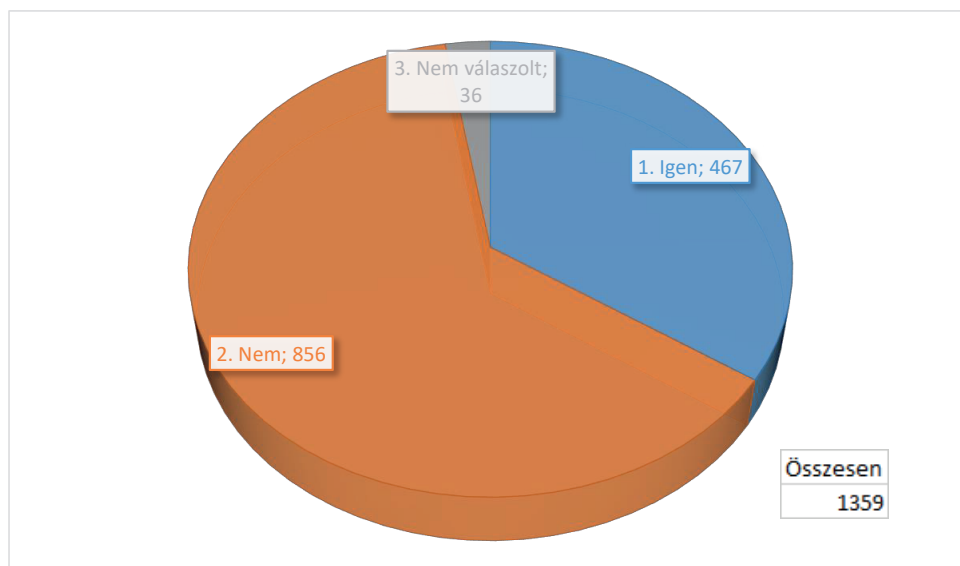
A hivatalból induló jogorvoslati eljárások karakterisztikáját illetően megállapítható, hogy

- a hivatalból induló jogorvoslati eljárások egy olyan rendszert képeznek, amely a közigazgatási hatósági ügyben hozott határozat jogszabálysértő voltának orvoslását három különböző fórum számára biztosítja: a határozatot hozó közigazgatási szerv saját maga is orvosolhatja a korábban elkövetett jogszabálysértést vagy hiányosságot, de lehetőség van arra, hogy ezt a felettes szerve felügyeleti eljárás keretében tegye meg. Amennyiben pedig erre valamilyen oknál fogva nem kerül sor, a közigazgatási szervezetrendszerrel teljesen független fórumként az ügyészek számára is biztosította a jogalkotó ezt a lehetőséget;
- az egyes hivatalból induló jogorvoslati eljárások terjedelme és igénybevehetősége időről időre változott;
- a hivatalból induló jogorvoslati eljárások elsődlegesen az objektív jogvédelem céljából indulnak: a törvényesség és jogbiztonság alapvető követelményét kívánja a megindító közigazgatási szerv, felügyeleti szerv vagy az ügyész érvényesíteni, ugyanakkor a határozat jogszabálysértő voltának orvoslásával – elvileg – a szubjektív jogvédelem is megtörténik.

Az ügyészi jelenlétnek a közigazgatási jogorvoslati eljárásokban való terjedelme kapcsán viszonylag egységes a kép: az ügyészek mint a törvényesség őrei vannak (voltak) tipikusan jelen az elmúlt több mint fél évszázadban a közigazgatási hatósági eljárásokban és a fellépésükre törvénysértés esetén, a törvénysértés kiküszöbölése érdekében kerülhet(ett) sor: az azonban, hogy mi minősül(t) törvénysértésnek, és e körben milyen jogosítványokkal élhettek az ügyészek, időről időre változott.

Az ügyészeknek általában a magyar jogrendszerben betöltött szerepe az 1950-es évekhez képest háttérbe szorult napjainkra: ez a megállapítás feltételezhetően igaz kell, hogy legyen a közigazgatási hatósági eljárásokra és azon belül a jogorvoslati eljárásokra is.

Ad b) A jogorvoslatról szóló kérdéseinknél arra kerestük a választ a közigazgatási alkalmazottak körében, hogy valóban csökkent-e a jogorvoslati ügyek száma, és mennyire hatékony az Ákr. a jogorvoslati ügyek kezelésében. Az adatok elemzéséből kimutathatóvá vált, hogy az ügyintézők számára mennyire letisztult már az Ákr., és a jó, hatékony állam koncepciója felé való út megfelelő-e. A jogalkotó célja a törvénnyel az is volt, hogy visszatérjen a bizalom az államigazgatási és más eljáró szervekbe azáltal, hogy jobban koncentrálják a munkát, szubszidiárius döntéseket hoznak a közigazgatási szervek. A hatóságok egyre fokozódó kivonása a jogorvoslati ügyekből a korrupciót is visszaszoríthatja, hiszen a független bíróságok publikus döntései, majd azoknak a nyilvánosságra hozása csökkentheti a megvesztegetések számát.



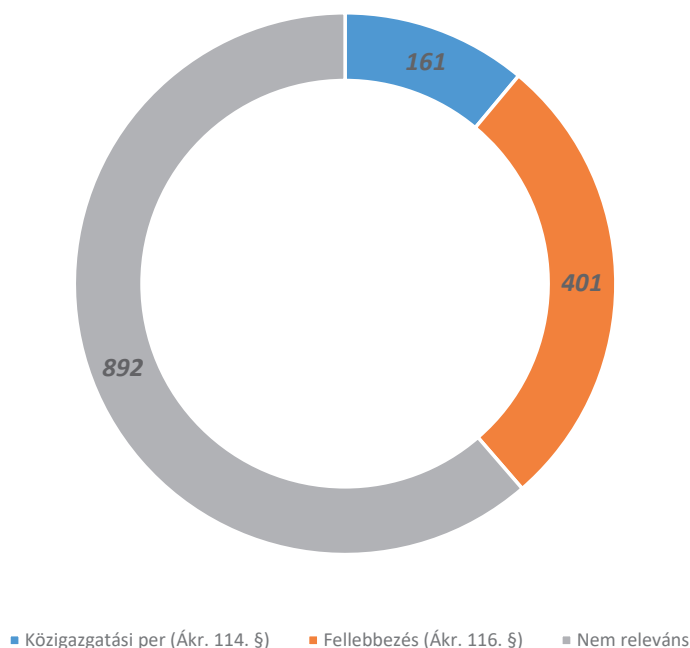
19. ábra

A felmérés kérdése: Munkája során van Önnek feladata a jogorvoslati eljárásokban?

Forrás: a szerző szerkesztése

A kördiagram jól mutatja, hogy az 1359 választ adó közigazgatási alkalmazott közül mindösszesen 467 foglalkozik jogorvoslati esetekkel – azaz alig több mint 34 százalékuk –, és a későbbiekben is látni lehet, hogy ezen esetek sem minden esetben relevánsak. Elhanyagolható számú, 36 köztisztviselő nem válaszolt, feltételezhetjük, hogy ők a nemmel válaszolók táborát erősítik, és ezért hagyták figyelmen kívül a kérdést. 63% válasza szerint munkája során nem találkozik jogorvoslati feladatokkal, azaz a megkérdezettek több mint fele. A jó arány rámutathat arra, hogy a hatóságoknak egyre kevesebb akadállyal kell

szembenéznie, ezáltal felszabadítva az erőforrásokat. Az Ákr. meghozatalának hátterében az igent válaszoló 34%-nak további csökkentése, illetve az ezen ügyekben a végrehajtás során a szerepük visszafogása áll. Az igennel válaszolók alacsony száma feltételezi a jogorvoslati kérelmek eltolódását a bíróságok felé.



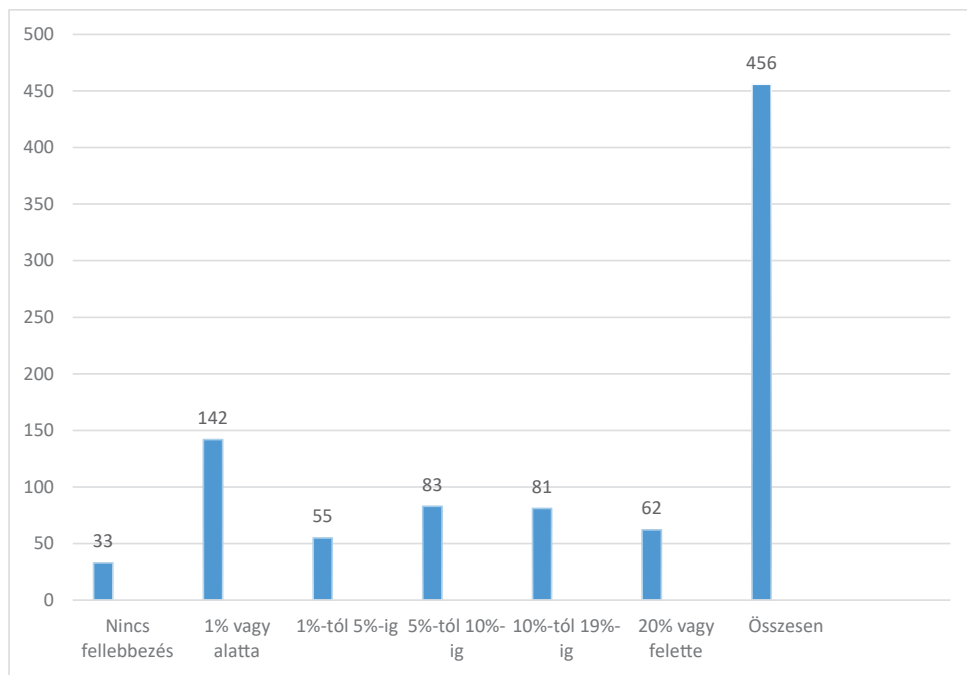
20. ábra

A felmérés kérdése: Az Ön munkakörébe tartozó hatósági eljárások esetében melyik kérelemre induló jogorvoslati eljárást lehet igénybe venni? (Több választ is megjelölhet.)

Forrás: a szerző szerkesztése

A következő kördiagram erősen reflektál az előzőre. Feltett kérdésünk már konkretizálva érdeklődik arról, hogy az ügyintéző milyen kérelmekkel találkozik pontosan, amikor az ügyfél igénybe veszi a jogorvoslati lehetőségeket. Mint látható, ismételten magas számú válaszoló, szám szerint 892-en nem találták relevánsnak a kérdést, nem foglalkoztak jogorvoslati ügyekkel, vagy nem találkoztak velük munkájuk során. A 61%-os nemleges válasz szintén az Ákr. azon céljára mutat rá, amely szerint mentesíteni kell a hatóságokat a számukra nem releváns és sok erőforrást igénylő munkától.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a fellebbezés a domináns jogorvoslati forma, ám a hatósági dolgozók döntő többsége egyáltalán nem foglalkozik ezzel a kérdéssel.



21. ábra

A felmérés kérdése: Becsülje meg, hogy az Ön munkakörébe tartozó hatósági eljárások esetében milyen arányban élnek jogorvoslati kérelemmel (közigazgatási per/fellebbezés)!

Forrás: a szerző szerkesztése

Az előző ábrán látható átlag igazolása miatt szükséges volt megkérdezni, hogy a teljes ügyek számának szempontjából milyen arányban élnek jogorvoslati jogukkal az ügyfelek.

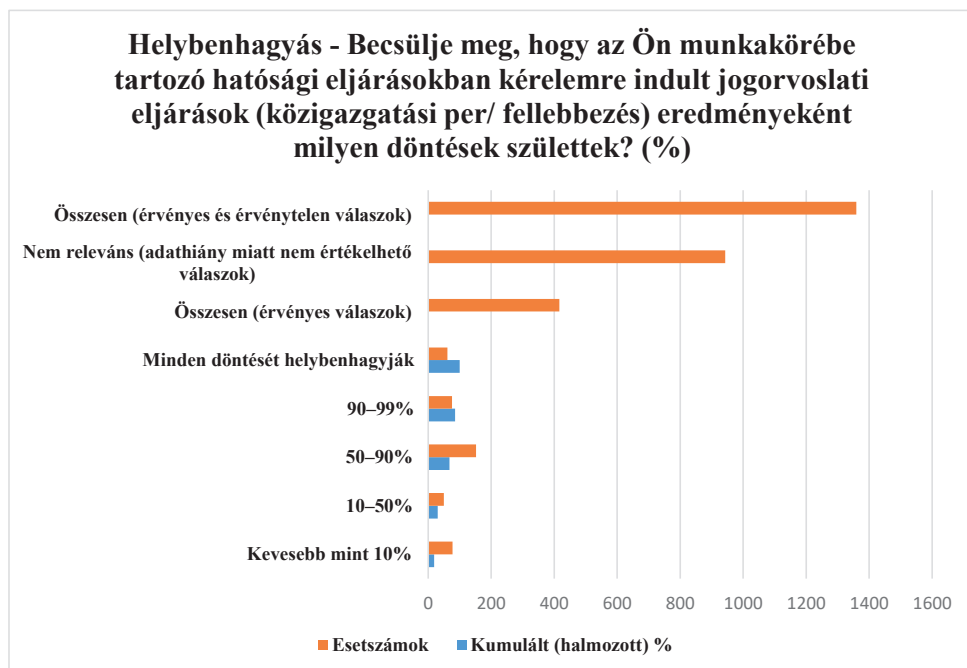
A grafikon már azoknak a számát mutatja, akik úgy válaszoltak, hogy számukra releváns az Ákr. jogorvoslati átalakulása és az ágazati törvényi szabályozása. A pontos ügyszámon kívül jelen esetben már arra voltunk kíváncsiak, hogy pontosan milyen arányban kerülnek a tisztviselő által kezelt ügyek jogorvoslati szakaszba. A közigazgatási per vált az általános jogorvoslati formává az Ákr. által, a fellebbezés joga eljárási természetű alanyi jog, feltéve, ha külön törvényben megszabott elsőfokú érdemi döntések ellen irányul. A fellebbezés az Ákr.-ben már nem rendes jogorvoslati eszköz.

Az esetek elhanyagolható számában, 33-ban nincs fellebbezés. A Jó Állam koncepciójának szempontjából bizakodásra adhat okot, hogy a válaszoló ügyintézőkből 142-en úgy válaszoltak, hogy 1% alatt van az általuk kezelt ügyek közigazgatási perre vagy fellebbezési szakaszba való továbblépése. 456-ból 62-en válaszolták, hogy az általuk kezelt ügyek több mint 20%-a kerül jogorvoslati szakaszba. Ez az érték rendkívül magasnak mondható, természetesen a jogalkotónak a módosításokkal és ágazati törvényekkel, valamint a közigazgatás fejlesztésével arra kell törekednie, hogy ez a szám leszoruljon, illetve ideális esetben a nullához közelítsen. Viszonylag magas az 5–10% közötti értéket vála-

szolók száma. 83-an mondták, hogy nagyjából ennyi ügyüknél alkalmaztak jogorvoslatot, ez a szám átlagosnak mondható.

1359 válaszolóból 456-an, azaz a megkérdezettek alig 33%-a mondta azt, hogy valamilyen formában jogorvoslati kérelemmel élnek felé az ügyfelek. Ebből még szükséges levonni azok válaszát, akik úgy nyilatkoztak, hogy az ügykörükben nincsen fellebbezés, vagyis 33 főt. Ez mindössze 31%.

Elmondható tehát, hogy az esetek alig több mint negyedében kerül sor valamilyen jogorvoslati eszköz alkalmazására, ami optimizmusra adhat okot a jövőre nézve.



22. ábra

A felmérés kérdése: Helybenhagyás – Becsülje meg, hogy az Ön munkakörébe tartozó hatósági eljárásokban kérelemre indult jogorvoslati eljárások (közigazgatási per/fellebbezés) eredményeként milyen döntések születtek! (%)

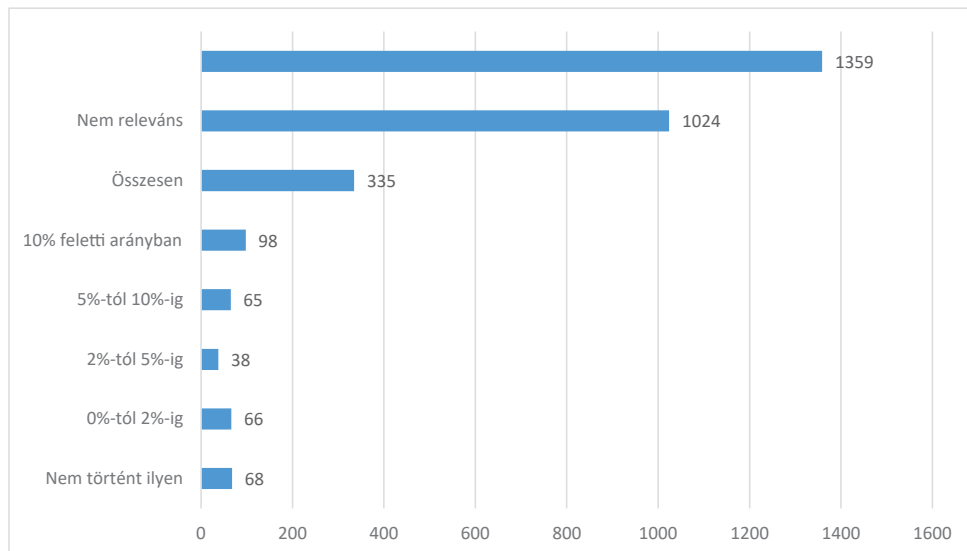
Forrás: a szerző szerkesztése

Fellebbezés esetén az ítélet helybenhagyható a közigazgatási bíróság által, vagy megváltoztatható. A másodfokú hatóság teljesen felülbírálhatja, megváltoztathatja, megsemmisítheti vagy helybenhagyhatja az elsőfokú ítéletet. Bizonyos esetekben a tényállás tisztázását is kérheti. A felsoroltak fellebbezésének határideje 15 nap, és tartalmaznia kell a jog- vagy érdeksérelmet, indokolással. A már benyújtott fellebbezési kérelem a másodfokú határozat meghozataláig visszavonható.

A kérdés feltevésével arra voltunk kíváncsiak, hogy mekkora az aránya a helybenhagyásnak a jogorvoslati ügyekben. Az 1359 válaszolóból a döntő többség, 69%, azaz 943 fő

azt válaszolta, hogy számára nem releváns ez a kérdés. A legtöbb ügyintézőnél 152 alkalommal helyt adtak a jogpanasznak, és helybenhagyásra került sor. 76 esetben 90%-ban helybenhagyás történt, míg 61 esetben minden kérelmet jóváhagytak. Összesen 127 esetben történt 50% alatti helybenhagyás, azaz alig több mint 9%-ban.

A fentiek alapján megállapítható, hogy az esetek nagy százalékában semmilyen döntés sem születik, hisz nincs olyan ügy, amelyben dönteni lehetne, az ügyintézők nem találkoznak jogorvoslati ügyekkel. Az érvényes szavazatot leadottak között megoszlik az arány, ám javarészt 50% felett születik helybenhagyásos döntés.



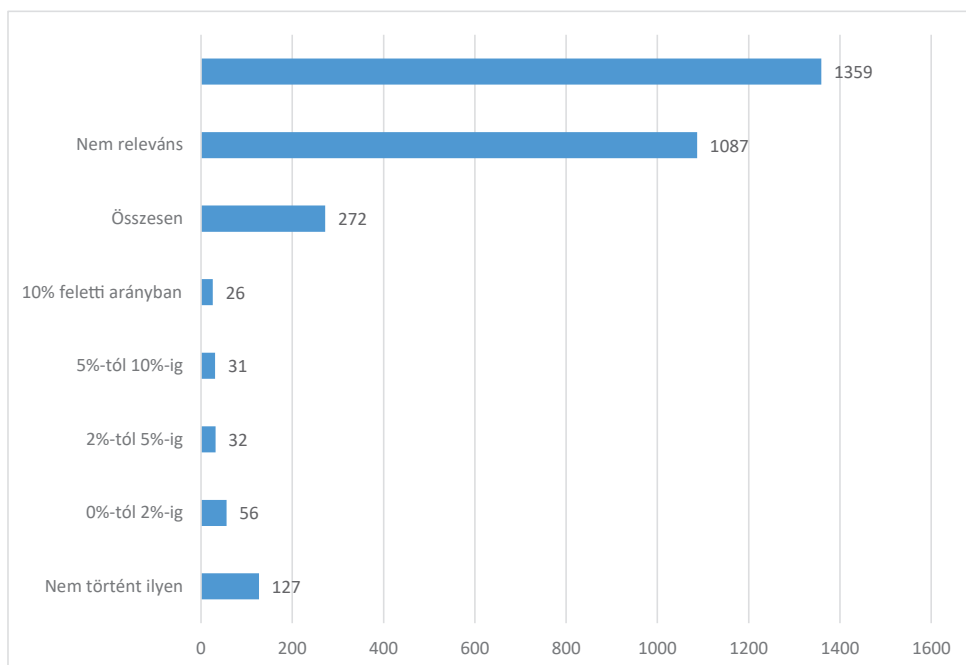
23. ábra

A felmérés kérdése: Megváltoztatás – Becsülje meg, hogy az Ön munkakörébe tartozó hatósági eljárásokban kérelemre indult jogorvoslati eljárások (közigazgatási per/fellebbezés) eredményeként milyen döntések születtek!

Forrás: a szerző szerkesztése

Az 1359 válaszoló közül ismét jelentős többség, 1024 fő nyilatkozott úgy, hogy számára nem releváns a megváltoztatás intézménye a kérelemre indult jogorvoslati eljárások során. A helybenhagyás során nyert adatokhoz hasonlóan a magas szám azt jelzi, hogy az ügyintézők legtöbbje nem találkozik olyan jogorvoslati esetekkel, amelyek kérelemre indultak. A válaszadók 25%-a, összesen 335 válaszoló mondta azt, hogy a megváltoztatás lehetőségét alkalmazta. 98-an mondták azt, hogy 10% feletti az esetek száma, amikor meg kell változtatni valamit, tehát viszonylag jellemző a kérelemre indult jogorvoslati eljárások esetében. 5% és 10% közötti esetszámot 65 ember jelölt meg, míg 2% és 5% közé 38-an helyezték válaszukat, ami átlagosnak mondható. 66-an azt jelezték, hogy 2% alatt van a megváltoztatás esete a munkakörükben, ami egy kifejezetten jó számnak mondható. Az összes válaszolóból 68-an mondták azt, hogy egyáltalán nincs vagy nem jellemző a változtatás náluk eljárásra indult jogorvoslati ügyekben.

A megváltoztatás intézményét rendkívül kevesen tartották saját munkakörükre nézve relevánsnak. Az alacsony szám még a kevés válaszoló esetében is szignifikáns. A számok jelezhetik, hogy a törvények megfelelően határozzák-e meg a döntések irányát, jól vannak-e kiosztva a feladatok, megvalósul-e a szubszidiaritás elve. Jelezhetik még, hogy a hatóságok nem akarnak már olyan esetekkel foglalkozni, amelyek ügyis közigazgatási perként fognak továbbélni, ezért nem élnek a lehetőséggel.



24. ábra

A felmérés kérdése: Megsemmisítés – Becsülje meg, hogy az Ön munkakörébe tartozó hatósági eljárásokban kérelemre indult jogorvoslati eljárások (közigazgatási per/fellebbezés) eredményeként milyen döntések születtek!

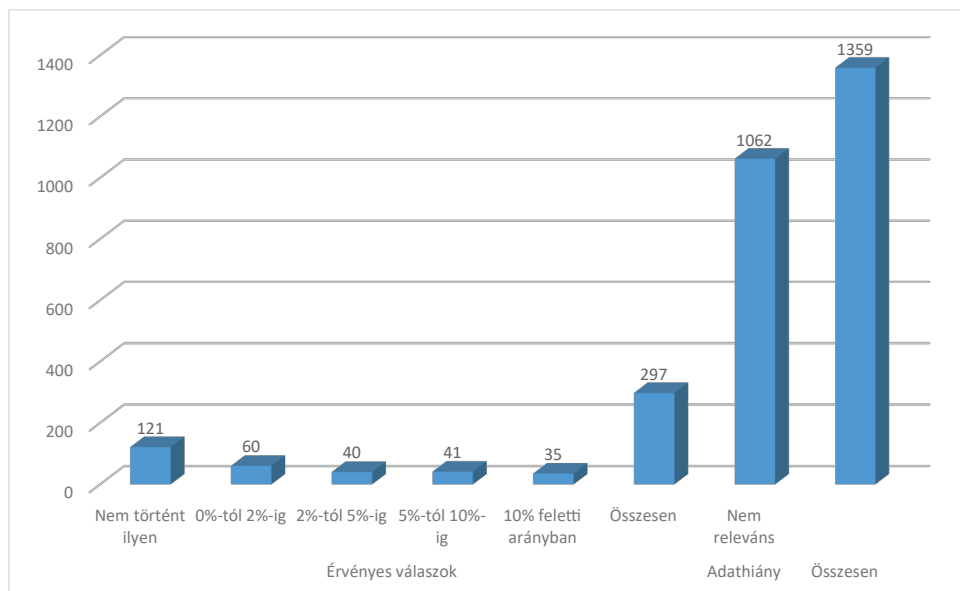
Forrás: a szerző szerkesztése

A kérelemre indult jogorvoslati ügyek tekintetében érdeklődtünk, hogy mennyi ilyen ügyet semmisítenek meg, mennyi ilyen ügy válik semmissé. Ismételten nagyon magas volt azoknak a száma, akik egyáltalán nem foglalkoznak jogorvoslati ügyekkel, 1359-ből 1087-en vallották ezt (a válaszadók több mint 79%-a).

Összesen 272-en válaszoltak arra, hogy történt-e megsemmisítés a saját részlegükben. Az ő válaszaikat lehet mélyrehatóbban elemezni, hogy milyen okokból került sor megsemmisítésre. Azonban a 272 főből 127 úgy válaszolt, hogy nem történt még munkájuk során ilyen eset, így arányokat csak a maradék 145 fő válaszából lehet megállapítani.

A 145 ügyintézőből 56-an nyilatkoztak, hogy 0% és 2% közé esik munkakörükben a megsemmisítés aránya, tehát gyakorlatilag minimális esetben történik meg. 2% és 5% közé

a megsemmisítés számát 32-en tették, míg 5% és 10% közé 31-en. 26 főnél viszonylag magas szám tűnik ki, ők úgy nyilatkoztak, hogy több mint 10%-os náluk a megsemmisítés aránya.



25. ábra

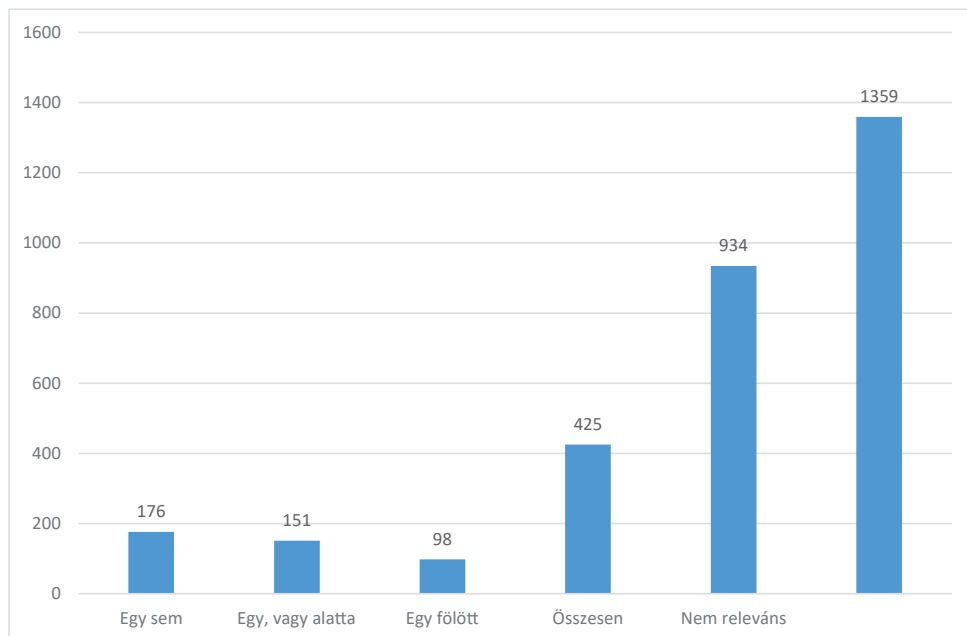
A felmérés kérdése: Új eljárásra kötelezés (%) – Becsülje meg, hogy az Ön munkakörébe tartozó hatósági eljárásokban kérelemre indult jogorvoslati eljárások (közigazgatási per/fellebbezés) eredményeként milyen döntések születtek!

Forrás: a szerző szerkesztése

Az 1359 válaszolóból ismét nagyon magas volt azoknak a száma, akik nem találták maguk számára relevánsnak a kérdést, 1062 mondták ezt. Ez a válaszolók 78%-a. A kérdésre érdemben 297-en válaszoltak, ám a számból levonandó 121 fő, mivel ők azt jelezték, hogy nem találkoztak munkájuk során új eljárásra való kötelezéssel. 176 fő volt az (a válaszadók több mint 12%-a), aki nagyságrendileg megbecsülte, hogy mekkora arányban foglalkoznak új eljárásra kötelezéssel az összes jogorvoslati ügyet figyelembe véve.

60 fő nyilatkozta azt, hogy 0% és 2% közötti esetben volt szükség új eljárásra kötelezésre, tehát elenyésző számban. 2%-tól 5%-ig 40-en, míg 5% és 10% közé 41-en helyezték el magukat, ami átlagosnak mondható. A 10% feletti arányt mindössze 35 ügyintéző állította.

A csupán 12%-os új eljárásra kötelezés kifejezetten kedvező számnak mondható, hiszen azt jelzi, hogy az elsőfokú hatóság a legtöbb esetben jó döntéseket hoz, nem követ el mulasztást. Összegzésképp elmondható, hogy a hatékony ügyintézés szempontjából fontos, hogy ne kelljen ismételni ügyeket, ezért az alacsony számok jó előjelnek tekinthetők az Ákr. jövőjét illetően és a közigazgatási hatékonyság szempontjából.



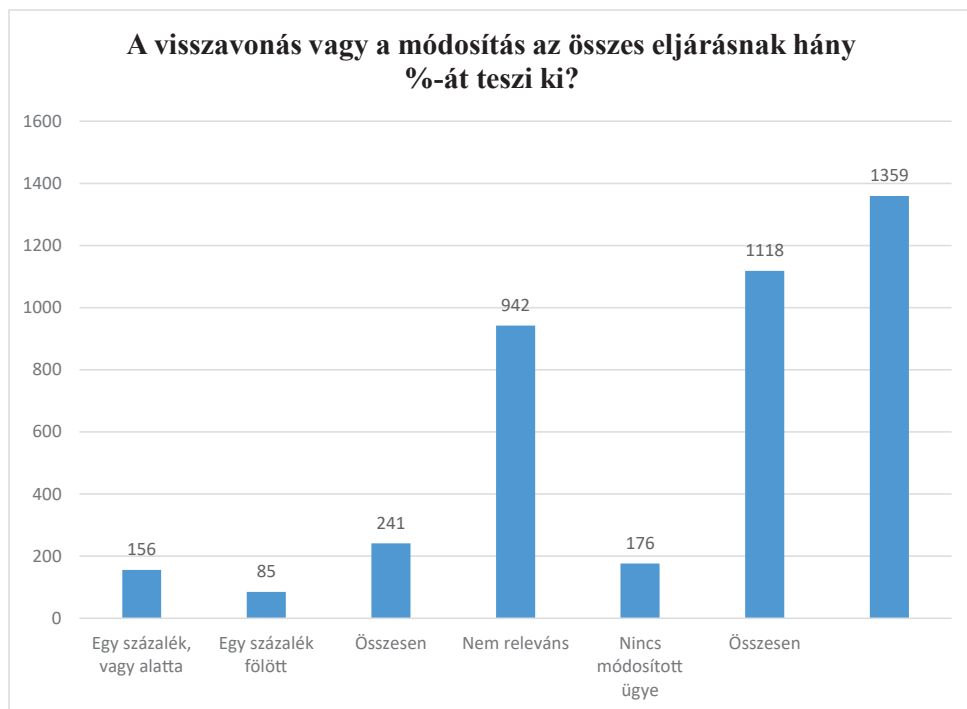
26. ábra

A felmérés kérdése: Az Ön munkakörébe tartozó hatósági eljárások esetében havonta körülbelül hány döntés kerül módosításra vagy visszavonásra a hatóság saját hatáskörében?

Forrás: a szerző szerkesztése

Szerettük volna megtudni, hogy a megkérdezettek hatáskörébe tartozó esetekben mekkora százalékkal kerül módosításra vagy visszavonásra egy hatósági döntés. A 27. ábrán látható, hogy ismételten nagy lett azoknak az aránya, akik nem érezték munkakörükre nézve relevánsnak a kérdést, illetve nem foglalkoznak hatósági, jogorvoslati ügyekkel. Összesen 425 ügyintéző jelezte, hogy körülbelül havonta hány döntés kerül módosításra vagy visszavonásra hatáskörében. A visszajelzők közül 176 ember mondta, hogy nem kerül módosításra vagy visszavonásra egyetlen döntésük sem. 151 válaszadó szerint maximum 1, vagy egyetlen döntést sem kell megváltoztatni. 98 fő szerint egy darab fölött van azon döntések száma, ahol visszavonás vagy módosítás történik. Az oszlopdiagram tanulságaként levonható, hogy egy hónapon belül viszonylag ritkán kell egy adott ügyintézőnek tartania a döntései visszavonásától, vagy annak módosításra való visszarendelésétől. Az alacsony szám lehetővé teszi, hogy a hatósági ügyintézőnek az idejéből kevesebbet szükséges ezen típusú ügyekre fordítani, ezáltal jobban tudnak koncentrálni a számukra fontosabb feladatokra.

1359-ből 934 fő állítása szerint egyáltalán nem kerül munkájuk során módosításra vagy visszavonásra hatósági döntés. Vagyis a válaszolók 68%-a egyáltalán nem foglalkozik ilyen kérdéssel. Ha levonjuk ebből még a 176 főt, akiknek nincs ilyen ügyük, 249 fő marad, ami mindössze a válaszolók 18%-a.



27. ábra

A felmérés kérdése: A visszavonás vagy a módosítás az összes eljárásnak hány %-át teszi ki?

Forrás: a szerző szerkesztése

Az 1118 válaszolóból 942 mondta azt, hogy egyáltalán nem releváns számukra a kérdés, tehát a 28. ábrából leszűrt tanulságokhoz hasonlóan egyáltalán nem foglalkoznak visszavonással vagy módosítással. 176 esetben nem volt módosított ügy.

241-en válaszoltak arra, hogy mekkora az aránya a módosított vagy visszavont ügyeknek a teljes ügyszámra tekintve. 156 fő nyilatkozott úgy, hogy 1% alatt van az ilyesfajta ügyek száma a teljes ügyszámukhoz képest, míg 85 ügyintéző szerint 1% fölött. Az alacsony szám itt is jelzi, hogy az Ákr. hatálybalépése után a törvényhozó már igyekszik a hatósági ügyintézőket és tisztségviselőket mentesíteni a jogorvoslati eljárásokba való erőteljes bevonástól, ezáltal is növelve a közigazgatás hatékonyságát.

A magas ignorálási arányból az összes diagramot figyelembe véve arra következtethetünk, hogy a megkérdezettek nem tudják megállapítani a jogorvoslat hatékonyságát, mivel vagy nem találkoznak vele, vagy ha igen, akkor is az Ákr. szerint más hatóság veszi át az ügyet.