



Bencsik András¹

A közigazgatási jogorvoslathoz való jog átalakulása – (szervezeti) reformok árnyékában

Kivételes megtiszteltetés Tamás András Professzor Úr 80. születésnapja alkalmából megjelenő tanulmánykötetben publikálni. Megtisztelő, mivel egy élő klasszikusról van szó, ugyanakkor felelősségteljes feladat is, mivel nem könnyű megfelelni egy, az ünnepelt-hez méltó kötetben való megjelenéssel szemben megfogalmazódó elvárásoknak. Tisztelt Professzor Úr! Kívánok még legalább nyolcvan boldog, tartalmas és eredményes évet!

A demokratikus államok közigazgatásával szemben a különböző korszakokban számos követelmény, alapelv, elvárás fogalmazódik meg, de lényeges kíváncsi, hogy a közigazgatás megfelelően működjön, funkcióit a közigazgatással kapcsolatba kerülők (különösen az ügyfelek) számára elégedettséget kiváltó módon érje el. Ez a felfogás olvasható ki Magyar Zoltán megállapításából is, amely szerint a közigazgatásnak úgy kell működnie, hogy „azok a felek, akiknek jogát vagy érdekét a közigazgatás működése érinti, hibákat ne találjanak, vagy még többször hibáktól ne tartsanak, ilyeneket fel ne tételezzenek”.² Az a tény sem szorul igazolásra, miszerint az ügyfelek részéről a közigazgatási szervek működésében megnyilvánuló fenti bizalmatlanság elosztatására és az esetlegesen bekövetkező hibák orvoslására a közigazgatási hatósági eljárásban a jogorvoslati rendszer hivatott. Helytállónak tekinthető az a szintén Magyar Zoltán nevéhez köthető megállapítás is, miszerint „a jogállam törekvése az egyénnek a közigazgatással szemben való legmesszebbmenő védelme volt”,³ ennél fogva a közigazgatási jogorvoslás mikéntje is folyamatos (át)alakulást mutat. A közigazgatási (hatósági) eljárásjog nemrég végbement rekodifikációja, de napjainkban folyamatban lévő „finomhangolása” új alapokra helyezte a közigazgatási jogorvoslatok rendszerét. Az alábbiakban a legkardinálisabbnak tekinthető, koncepcionális változtatásokra térünk ki.

¹ Habilitált egyetemi adjunktus, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék. Kapcsolat: bencsik.andras@ajk.elte.hu.

² Vö. Magyar Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942. 612.

³ Magyar (1942): i. m. 612.

Kiindulópont: a közigazgatás törvényessége

A fentiek előrebocsátását követően indokoltnak mutatkozik a jogállamiság elve és a közigazgatás törvényessége közötti összefüggések vázolása. A kérdéskörrel az Alkotmánybíróság több alkalommal is foglalkozott a rendszerváltoz(tat)ás óta kifejtett jogfejlesztő tevékenysége folyamán. Ennek keretében előbb – álláspontunk szerint kissé szűken értelmezve a közigazgatás törvényességét – arra az álláspontra helyezkedett, miszerint nem jelent mást a jelzett követelmény, mint „a közhatalom birtokában hozott közigazgatási aktusok joghoz kötöttségét”.⁴ Nem szorul azonban bizonyításra a tény: alapvető érdek fűződik ahhoz, hogy ne csak a közigazgatási eljárás végén megszülető aktus, hanem a teljes eljárás feleljen meg a törvényesség kívánalmainak. Ebből fakadóan a testület később úgy határozott: a jogállamiság elve magába foglalja azt is, hogy „a közigazgatás egésze a jогon alapuljon”.⁵ Rögzíthető, hogy alkotmányi szinten is megjelenik a jogorvoslathoz való jog deklarálása, mivel az Alaptörvény rögzíti, hogy „mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti”.⁶

Megállapítható, hogy a közigazgatás(i) szervek) mind jogállásukat, mind feladataikat, mind pedig hatáskörüket (és az állampolgárok magánszférájába történő beavatkozásuk intenzitását) tekintve heterogének, ebből fakadóan a közigazgatási eljárás során igénybe vehető jogorvoslati rendszerrel szemben is alapvető elvárás a pluralitás elve, amely a jogalkotó hatalomtól több, eltérő feltételek mellett igénybe vehető és különböző eredményre vezető jogorvoslati eszköz létét követeli meg. A jelenség nem tekinthető a 21. század sajátjának, ezt támasztja alá Magyary Zoltán megfogalmazása is. Eszerint a közigazgatási jogorvoslatok fejlődését két tendencia párhuzamos léte determinálta: egyrészt az egyszerű, átlátható és hatékony jogorvoslati rendszer kiépítése; másrészt a jogalkotónak arra is törekednie kellett, hogy „a közigazgatási jogviták elbírálása, amelyek tehát a hatóság és magánfél közt felmerülnek, ne közigazgatási, bár magasabb fokú hatóságokra, hanem független bíróságra bízassék”.⁷

Kiemelendő az is, hogy a közigazgatás törvényességének (jogi) garanciái között található ún. közigazgatáson belüli instrumentumok (például fellebbezés, felügyeleti eljárás, helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeleti jogkör). Megkülönböztethetők továbbá ún. közigazgatáson kívüli eljárások (például közigazgatási bíráskodás), valamint működnek olyan extern kontrollt

⁴ 8/2001. (II. 18.) AB hat.

⁵ Vö. Petrétai József: *Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2013. 92.

⁶ Alaptv. XXVIII. cikk (7) bek.

⁷ Vö. Magyary (1942): i. m. 612.

végző alkotmányos szervek, amelyek „fő profilja” ugyan nem a közigazgatás törvényességéhez kapcsolódik, de ellátnak ilyen irányú (járulékos) feladatokat is (például az ügyészi felhívás intézménye, az alapvető jogok biztosának szerepe, az Állami Számvevőszék ellenőrző tevékenysége stb.).

Rögzíthető, hogy a közigazgatási eljárásban igénybe vehető jogorvoslatok alapvetően két célt szolgálnak, közelebbről az egyéni jog- vagy érdeksérelmek, valamint a tárgyi jogsérelmek orvoslását. Ennek megfelelően a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló korábbi eljárási törvény (Ket.) különbséget tett az ügyfél kérelmére igénybe vehető (ezáltal az egyéni jog- vagy érdeksérelmet orvosolni hivatott) jogorvoslatok és a hivatalból folytatandó (a tárgyi jogot sértő közigazgatási aktusok korrigálására szolgáló) aktus-felülvizsgálatok között. A hatósági eljárásjogi szabályozás jelenlegi bázisát adó általános közigazgatási rendtartás (Ákr.) megtartotta a Ket. duális rendszerét, ezen túlmenően azonban átrajzolja a közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslati rendszerének súlypontjait.

Újratervezés a hatósági eljárás jogorvoslati rendszerében

A közigazgatási hatósági eljárás szabályozásának korábbi gerincét jelentő Ket.-et felváltó Ákr. kodifikációjakor – deklaráltnak – a jogalkotó három követelményrendszer szorítását „érzelte”. Egyrészt az új törvény megalkotását számos, az Alaptörvényben foglalt rendelkezés determinálta, ennek megfelelően az új jogorvoslati rendszer kiépítése tekintetében is figyelemmel kellett lenni a jogállamiság elvét rögzítő B. cikk (1) bekezdésére, továbbá az általunk már említett, a jogorvoslathoz való jogot deklaráló XXVIII. cikk (7) bekezdésére. Másrészt – az Európai Unió tagjaként – megkerülhetetlenek voltak azok a nemzetközi és európai tendenciák (például az egyén érdekei és a közérdek közötti egyensúly megteremtésének szükségszerűsége, a közigazgatás jogszerűtlen működését követő „szankció” elkerülhetetlensége stb.), amelyek számos jogintézményen keresztül visszaköszönnek az eljárásjogban. Harmadrészt a jogalkotó – egyértelműen kijelölve az újraszabályozás nézőpontját – a hatékony és gyors eljárás mellett tette le a voksát, rögzítve azonban azt a kétségbenvonhatatlan tényt, miszerint „önmagában az eljárások racionalizálása, gyorsítása nem lehet mindenekfelett érvényesítendő szempont a szabályozás kialakításakor”.⁸

⁸ *Részletes jelentés az Általános Közigazgatási Rendtartás koncepciójának előkészítéséről*, 5. Online: <https://bit.ly/3eFW2Kp>.

Az új modell alapvonalai

A fentieket alapul véve a jogorvoslati rendszert érintő kodifikáció három területet vett célba: (1) a jogorvoslati rendszer alkotmányos elvárások azonosítását, (2) a jogorvoslatok és döntés-felülvizsgálatok duális rendszerének fenntartását, valamint (3) a felügyeleti jogkör telepítésével kapcsolatos problémakört. A jogorvoslati rendszer jog tartalmát a magyar Alkotmánybíróság, illetve az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) bontotta ki ítélezési tevékenységében; ezzel kapcsolatban rögzíthető, hogy önmagában a jogorvoslat egyfokú jellege nem jelenti automatikusan a jogorvoslati rendszer jog sérelmét, mivel – ahogy erre az EJEB elvi ítélet rámutatott – az Emberi Jogok Európai Egyezménye 13. cikke nem kívánja meg sem a többfokú, sem pedig a közigazgatás szervezetrendszerén kívül álló szerv által realizált jogorvoslat létét a részes államokkal szemben.⁹ Ebből a szempontból tehát nem kifogásolható az a jogalkotói alapállás, miszerint „[e]gyetlen, ám hatékony, érdemi jogorvoslat is megfelelő garanciának minősül az érintett számára”.¹⁰

A jogorvoslati rendszer felépítésével kapcsolatban nem jelentett újdonságot az Ákr. megjelenése, tekintettel arra, hogy a koncepció átemelte a Ket. alapvetően duális rendszerét, és a hatályos szabályozás is különbséget tesz az ügyfél aktív közreműködését feltételező kérelemre induló, illetve az ügyfél passzivitása mellett hivatalból lefolytatott jogorvoslati eljárások között. Ugyancsak a korábbi rendszer (részleges) fenntartásával közelített a jogalkotó a felügyeleti jogkör telepítéséhez: a hierarchikus rendszerbe illeszkedő, a megyei (fővárosi) kormányhivatalok szervezetén kívül elhelyezkedő államigazgatási szervek hatósági eljárásai tekintetében a „felelős szerv” a korábbi reguláció alapján értelmezhető, a felügyeleti szervvel nem rendelkező, nem hierarchizált szervek és az integrált megyei és fővárosi kormányhivatalok tekintetében azonban kardinális kérdés a felügyeleti jogkört gyakorló szerv kijelölése.

Az Ákr. jogorvoslati rendszerének sarokpontjai

Az Ákr. egyrészt megtartja a korábbi szabályozás által kiépített alapvető kereteket, lényegesen „újratervezi” azonban a súlypontokat a jogorvoslati rendszeren belül, mivel „a Ket.-ben elsődleges jogorvoslat a fellebbezés és másodlagos a bírói kontroll, míg az új kódexben a fellebbezés a kivételes, és a főszabály a közigazgatási

⁹ A hivatkozott egyezmény 13. cikke értelmében „[b]árkinek, akinek a jelen Egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje az esetben is, ha a jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg”. Ezzel összefüggésben részletesebben lásd Hajas Barnabás: Gondolatok az általános közigazgatási rendtartás jegyzői munkára gyakorolt várható hatásairól. *Jegyző és Közigazgatás*, 18. (2016), 5. 14–21.

¹⁰ *Részletes jelentés az Általános Közigazgatási Rendtartás koncepciójának előkészítéséről*, 29.

per”.¹¹ Ennek megfelelően a közigazgatási rendtartás által kiépítendő jogorvoslati rendszer az alábbiak szerint épül fel:

- közigazgatási alapeljárás,
- elsőfokú közigazgatási bírósági eljárás,
- (kivételesen) másodfokú közigazgatási bírósági eljárás.¹²

A jogalkotó a jelzett kardinális jellegű változtatást sokszínű és hol kevesebb, hol több sikerrel alátámasztható indokokkal kívánta megalapozni:

- „gyakran a hatóságok is a kétfokú közigazgatási eljárásra egységes eljárás-ként tekintenek, ezért a tényállás teljes körű tisztázására csak a másodfokú eljárásban kerül sor”,¹³
- „a legtöbb területen elenyésző – leggyakrabban 0,5% alatti, átlagosan 0,33% – a fellebbezéssel támadott döntések aránya, azonban a fellebbezési eljárásban született határozat bírósági felülvizsgálatát akár az ügyek 20-25%-ában is kezdeményezték a felek”,¹⁴
- nagyon sok ügy esetében „a fellebbezés elbírálására jogosult szerv jogosan elvárt elfogulatlansága megkérdőjelezhető”,¹⁵
- „az új rendszer biztosítani tudja az objektívebb elbírálást, ezáltal az ügyféli jogok hatékonyabb érvényesülését azzal, hogy nem hagy teret a szervezeten belüli egyéb érdek, elfogultság megjelenésének”.¹⁶

A hivatkozott állítások árnyalásaként néhány körülményre indokolt utalni a fentiekkel összefüggésben. Egyrészt rögzíthető, hogy az a megállapítás, amely szerint a „tényállás teljes körű tisztázására csak a másodfokú eljárásban kerül sor”, kissé nagyvonalúnak tekinthető, arról nem is beszélve, hogy ebben a megközelítésben – ha elfogadjuk azt a tételt, hogy másodfokon minden esetben hatósági „ügyintézés” zajlik – ez inkább ellenérvként értelmezhető a fellebbezés általános jellegének megtörésével kapcsolatban. Hasonló a helyzet a statisztikai adatokkal történő alátámasztás esetén is: nézőpont kérdése, hogy mitől lesz „elenyésző” a döntések legfeljebb 0,5%-át érintő fellebbezések száma, és miért tekintjük „soknak” a meg-támadott döntések 20-25%-ában bekövetkező bírói felülvizsgálatok arányát? Végezetül indokolt utalni arra is – a közigazgatásban azóta is zajló szervezeti

¹¹ *Részletes jelentés az Általános Közigazgatási Rendtartás koncepciójának előkészítéséről*, 32.

¹² A hatékony jogvédelem perjogi összefüggéseiről, különösen a hézagmentes jogvédelem hatósági eljárási vonatkozásairól lásd bővebben F. Rozsnyai Krisztina: *Hatékony jogvédelem a közigazgatási perben*. Budapest, ELTE Eötvös, 2018. 53–54.

¹³ *Részletes jelentés az Általános Közigazgatási Rendtartás koncepciójának előkészítéséről*, 30.

¹⁴ Uo.

¹⁵ Uo.

¹⁶ *Részletes jelentés az Általános Közigazgatási Rendtartás koncepciójának előkészítéséről*, 32.

átalakításoknak a hatósági fórumrendszerre tett hatását nem kétségbe vonva –, hogy a fellebbezés elbírálására jogosult hatóságok és a korrupció összefüggéseire tett idézett megjegyzések kissé elnagyoltnak tekinthetők.

A bírósági felülvizsgálat általános jellegűvé tételével (és a fellebbezési jog lényeges korlátozásával) ugyanakkor megkerülhetetlennek látszott az újr szabályozás időszakában néhány, a közigazgatási perhez kapcsolódó jogintézmény áttekintése. Rendezésre várt ebben a körben a keresetlevél előterjesztésének konkretizálása, a hivatalból megnyíló felülvizsgálati jogkör terjedelme, a közigazgatási per illetékköltségeinek problematikája, a keresetlevél formai kötöttségeire vonatkozó enyhítések eljárásjogi eszközeinek köre, valamint a bírósági felülvizsgálat és a végrehajthatóság újragondolása.¹⁷

A jogorvoslati rendszer alapmodelljével kapcsolatban fentebb írtakból az is következik, hogy – az eredeti elképzelés szerint szűk körben – megmaradt a fellebbezés mint jogorvoslati eszköz, amely azonban csupán kivételesen vehető igénybe, a bírói út által érvényesülő jogorvoslati eljárást megelőzően az ügyfelek által. A szabályozási koncepció alapvetően három esetkörben kívánta megnyitni a fellebbezési jogot, ezek (1) a nem az ügy érdemében hozott döntések, továbbá (2) a sommás eljárásban hozott döntések, valamint (3) az automatizált elektronikus döntések esetében.¹⁸ Ezekben az esetekben a jogalkotóra várt annak tisztázása is, hogy mi lesz a két egymás mellett élő jogorvoslati eljárás egymáshoz való viszonya. Ebben a tekintetben egy olyan forгатókönyv is létezett, miszerint „[a]z általános közigazgatási rendtartás párhuzamosan mindkét jogorvoslati rezsimet fenntartja úgy, hogy az ügyfél számára biztosítja a fellebbezés és a közigazgatási per közötti választás lehetőségét. Amennyiben az ügyfél fellebbezést terjeszt elő, annak elbírálását követően megnyílik számára a bírói kontroll lehetősége.”¹⁹ Megjegyzendő, hogy ebben az esetben mind a „gyors”, mind pedig a „hatékony” jogorvoslat iránti igény megkövetelte (volna) a precíz részletszabályok kidolgozását.

Quo vadis, fellebbezés?

Kiemelendő, hogy a kontinuitásra törekvés (?) mellett érdemi változtatásokra is sor került a jogorvoslati rendszer egészével összefüggésben. Egyrészt észlelhető

¹⁷ E helyütt csupán utalunk rá, hogy a fellebbezés általános jellegének kiiktatásával szélesebb körben vált indokolttá realizálni a keresetlevél benyújtásának halasztó hatályát a végrehajtásra nézve.

¹⁸ Megjegyzendő, hogy a kodifikáció időszakában már létezett – a Ket.-be építve – a sommás és teljes eljárás közötti különbségtétel, valamint az ún. függő hatályú döntés intézménye. Tekintettel azonban annak a 2020. nyári „kivezetésére”, a rendszer komoly módosuláson ment keresztül a kezdeti alapálláshoz képest (erről részletesebben a következő pontban szólunk).

¹⁹ *Részletes jelentés az Általános Közigazgatási Rendtartás koncepciójának előkészítéséről*, 34.

a terminológia változása, mivel mindkét „típust” jogorvoslatnak tekinti a normaszöveg, csupán a kezdeményezésük mikéntjében látja a jogalkotó az eltérést. Másrészt kiemelendő az is, hogy megszűnt két – a Ket. szerint – kérelemre induló jogorvoslati forma: az újrafelvételi eljárás és az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárás. Az újrafelvételi eljárásra vonatkozó rendelkezések elhagyásának indoka abban ragadható meg, hogy – az Ákr.-hez fűzött miniszteri indoklás szerint – „a jogintézmény nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, a statisztikai adatok azt mutatják, hogy valójában a gyakorlatban nem alkalmazzák”.²⁰ Az Indokolás emellett arra az álláspontra helyezkedik, hogy ott, ahol az ágazati eljárásban szükséges, természetesen kiegészítő eljárási rendelkezésként az adott törvénynek továbbra is lehetősége van arra, hogy szabályozza ezt a jogorvoslati formát, de nem általános eljárási szabályként.²¹ Ezzel összefüggésben megjegyzendő, hogy ez álláspontunk szerint inkohereenciát eredményezhet az Ákr. hatályával kapcsolatban rögzített garanciális jellegű rendelkezésekkel, a kiegészítő eljárási rendelkezések ilyen mértékű kiterjesztése és ezzel az ágazati jogalkotás tág értelmezése az eljárási joganyag átláthatósága és alkalmazhatósága mellett megfogalmazott jogpolitikai célkitűzés ellen hathat. Megjegyzendő, hogy ez a „hiányérzet” a szakirodalom más képviselői részéről is megfogalmazódik, igaz, más szempontok alapján.²²

Az Alkotmánybíróság határozata alapján folytatott eljárás szabályozását pedig okafogottnak értékelte a törvényhozó. A Ket. szabályai az indokolás szerint azért bírtak jelentőséggel, mivel az egyezség jóváhagyásáról szóló határozat ellen nem volt biztosítva jogorvoslat. Az Ákr. azonban ilyen esetben is lehetővé teszi az egyezség megtámadását, így a vonatkozó rendelkezéseket nem tartja a jogalkotó indokoltnak fenntartani.²³

Fentiekre tekintettel a kérelemre induló jogorvoslatok körében két eljárás kezdeményezésére ad lehetőséget az Ákr.: a fellebbezési eljárásra és a közigazgatási per megindítására. E helyütt csak utalunk rá, hogy alapvető súlyponteltolódás érhető tetten ebben a tekintetben, amelynek értelmében a közigazgatási per az általános jogorvoslati forma, a fellebbezés előterjesztésére pedig kivételes jelleggel kerülhet sor.

A fellebbezésre vonatkozó általános szabályok körében az Ákr. mindenekelőtt a fellebbezésre jogosultak körét jelöli ki, amelynek értelmében a 116. § (1) bekezdése – a törvény 2018. január 1-jei hatálybalépésekor – elvi éllel akként rendelkezett, hogy az ügyfél, vagy akire a döntés rendelkezést tartalmaz, az elsőfokú döntés ellen

²⁰ Indokolás 103–104.

²¹ A történeti hűség kedvéért annyit indokolt jelezni, hogy az ágazatai jogalkotás intenzitása ezen a területen egyelőre nem érzékelhető.

²² Ezzel összefüggésben bővebben lásd Fazekas Marianna: Hatósági ügy – közigazgatási jogvita (Az Ákr. és a Kp. tárgyi hatályának néhány kérdése). *Jogtudományi Közlöny*, 72. (2017), 10. 453–462.

²³ Megjegyzendő ezenkívül az is, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 26–31. §-ai részletesen rendezik az alkotmányjogi panasszal összefüggő kérdéseket.

akkor fellebbezhet, ha azt törvény kifejezetten megengedi. A rendelkezés szövegéből és szerkezetéből már akkor kiolvasható volt, hogy a törvényalkotó inkább ennek a körnek a szűkítésében és nem a bővítésében gondolkodik.

Eltérésként értékelhető a Ket. korábbi szabályozásához képest az, hogy a fellebbezés – a klasszikus értelemben – nem tekinthető általánosnak, mivel nem minden közigazgatási döntéssel szemben nyitja meg a normaszöveg a fellebbezési jogot, mivel a határozat ellen akkor biztosította a fellebbezési jogot a kezdeti állapotban a normaszöveg, ha

- járási (kerületi) hivatal vezetője vagy – a képviselő-testület kivételével – helyi önkormányzat szerve, vagy
- rendvédelmi szerv helyi szerve hozta a vitatott döntést, valamint
- ha törvény kifejezetten megengedi.

A fellebbezés alkalmazási körével összefüggésben rögzítendő, hogy az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi L. törvény számos ügykörben lehetővé teszi a fellebbezés intézményét.²⁴ Itt indokolt utalni arra is, hogy – kezdetben megnyugtató módon – szélesedni látszott a fellebbezéssel megtámadható döntések köre akkor is, amikor több, eredetileg a megyei, fővárosi kormányhivatal elsőfokú hatósági jogkörébe tartozó ügy tekintetében a jogalkotó a hatáskört járási (kerületi) szintre „nyomta”.

A fellebbezés korlátozásának indokaként az Ákr.-hez fűzött miniszteri indoklás arra az álláspontra helyezkedik, hogy „a sommás eljárásban és automatikus döntéshozatali eljárásban hozott döntések esetén külön fellebbezés biztosítása nem indokolt, mivel az elsőfokú eljárás szabályai között rögzítésre kerül, hogy ilyen esetekben öt napon belül az ügyfél kérheti teljes eljárás lefolytatását. Ez egy kvázi saját hatáskörben lefolytatott új eljárás.”²⁵ A fellebbezés korlátozása és az ügy teljes eljárásban való elbírálásának kezdeményezése közötti kapcsolattal összefüggésben kiemelendő, hogy ez a rendelkezés lényegében azt hivatott megelőzni, hogy a bíróságok előtt kizárólag ténykérdések vizsgálatára kerüljön sor. Épp ellenkezőleg: a hatóság képes lehet az esetleges hibák, visszasságok kijavítására, orvoslására, kifogás vagy éppen jogsérelem esetén, ugyanakkor lehetőség van az ügy alaposabb megvizsgálására.²⁶

²⁴ Példának okáért a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvénybe, a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvénybe, a hadigondozásról szóló 1994. évi XLV. törvénybe és – egyebek mellett – a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvénybe is bekerült a fellebbezést lehetővé tevő rendelkezés egyes ügyfajták vonatkozásában.

²⁵ Indoklás 106.

²⁶ Vö. Hajás Barnabás: Újrago(mb/nd)olt hatósági eljárásjog: az általános közigazgatási rendtartás. *Jogtudományi Közlöny*, 72. (2017), 6. 296–297.

A jelenlegi jogszabályi környezet kialakításának első állomása volt az Ákr. fellebbezés terjedelmét szabályozó 116. §-ának módosítása, amelyet a 2019. évi CXXVII. törvény 200. §-a vezett el. A módosítás értelmében szűkült azoknak a közigazgatási hatóságoknak a köre, amelyek első fokon hozott – és az Ákr. szerint egyébként megtámadható – döntéseivel szemben továbbra is megengedett ez a kérelemre folytatott jogorvoslati eljárás. A megváltozott normaszöveg értelmében akkor van helye fellebbezésnek, „ha a határozatot a képviselő testület kivételével – helyi önkormányzat szerve, vagy rendvédelmi szerv helyi szerve hozta”.

A szövegváltozatok összevetéséből látszik, hogy a jogalkotó a jelzett módosítással a korábbi helyzethez képest kizárta a fellebbezés mint jogorvoslati forma tekintetében azokat a határozatokat, amelyeket járási (kerületi) hivatal bocsát ki. Ezzel összefüggésben célszerű utalni arra, hogy a korábbi hatáskör-telepítési gyakorlat – ti. a járási hivatalok elsőfokú hatásköreinek szaporítása – ellenkező előjellel értékelhető a jövőben: amíg a korábbi szabályozás mellett bővítette, a megváltozott keretek között lényegesen szűkíti a fellebbezési jog terjedelmét.

Az eljárásjogi kereteket követően azonban a jogalkotó hozzáfogott a szervezeti-hatásköri rezsim felülvizsgálatához is, amelynek keretében több ágazatban a korábbival ellentétes tendencia rajzolódik ki a hatáskör-telepítés tekintetében. Ennek illusztrálására az építési igazgatás példáját érdemes említeni: 2020. március 1-jével akként módosult az építésügyi és az építés-felügyeleti hatóságok kijelöléséről és működési feltételeiről szóló 343/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 1. §-a, hogy az általános építéshatósági jogkört – eltérően a korábbi, a járásszékhely települési önkormányzat jegyzőjét döntési kompetenciával felruházó szabályozástól – a megyei, fővárosi kormányhivatal gyakorolja. A folyamat összegzéséként annyi rögzíthető, hogy az építési igazgatás keretében megvalósuló hatósági tevékenységgel összefüggésben immár kizárólag közigazgatási pert lehet kezdeményezni, a fellebbezési jogot a jogalkotó kizárta.

Zárógondolatok

A fentiekben érzékeltettem az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény koncepciójából kiolvasható és azóta megvalósult olyan kardinális jellegű rendelkezéseket, amelyek alapvető változást hoztak a korábbi, Ket.-beli hatósági jogorvoslati rendszerhez képest. Láttuk, hogy a végleges törvényszöveg kidolgozása felé vezető úton a jogalkotó több ponton finomhangolásra kényszerült, bár fokozatosan kiépülő, tudatos átalakításnak is minősíthető a folyamat a jogorvoslati szisztéma „életre kelése” tekintetében. Nyilvánvaló, hogy lényegesen átalakult a közigazgatási hatósági eljárásjog jogorvoslati rendszere, amely újszerű feladatellátást fog jelenteni a hatósági jogalkalmazást végző közszolgák és az igazgátszolgáltatás szervei számára egyaránt.

Irodalomjegyzék

- F. Rozsnyai Krisztina: *Hatékony jogvédelem a közigazgatási perben*. Budapest, ELTE Eötvös, 2018.
- Fazekas Marianna: Hatósági ügy – közigazgatási jogvita (Az Ákr. és a Kp. tárgyi hatályának néhány kérdése). *Jogtudományi Közlöny*, 72. (2017), 10. 453–462.
- Hajas Barnabás: Újrago(mb/nd)olt hatósági eljárásjog: az általános közigazgatási rendtartás. *Jogtudományi Közlöny*, 72. (2017), 6. 292–302.
- Hajas Barnabás: Gondolatok az általános közigazgatási rendtartás jegyzői munkára gyakorolt várható hatásairól. *Jegyző és Közigazgatás*, 18. (2016), 5. 14–21. Online: <https://bit.ly/3eJQFsx>
- Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942.
- Petrétei József: *Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2013.