

Patyi András – Varga Zs. András

A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei



A magyar közigazgatás
és közigazgatási jog általános tanai
V. kötet

Dialog Campus

INSTITUTIONES ADMINISTRACIONIS

A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOG ALAPJAI ÉS ALAPELVEI

INSTITUTIONES ADMINISTRATIONIS
A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS ÉS KÖZIGAZGATÁSI JOG ÁLTALÁNOS TANAI
V. KÖTET

Sorozatszerkesztő:
Patyi András

Patyi András – Varga Zs. András

A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”
című projekt keretében jelent meg.

A kötetet lektorálta:
Takács Albert

Szerzők:

I. fejezet: Patyi András

II. fejezet: Patyi András

III. fejezet: Patyi András – Koi Gyula

IV. fejezet: Patyi András

V. fejezet: Varga Zs. András

Szerkesztő:

Patyi András

A kézirat lezárásának időpontja:

2019. március 31.

© Dialóg Campus Kiadó, 2019

© A szerzők, 2019

© A szerkesztő, 2019

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

TARTALOM

| | |
|--|----|
| Bevezetés | 9 |
| I. A KÖZIGAZGATÁSI-KÖZHATALMI ELJÁRÁSOKKAL SZEMBENI LEGFONTOSABB ALKOTMÁNYOS KÖVETELMÉNYEK | 11 |
| 1. A fejezet célja | 13 |
| 2. A közhatalmi (közigazgatási) eljárás alkotmányos garanciái | 17 |
| 3. A közigazgatás törvény alá rendeltsége mint a jogállamiságból eredő követelmény | 21 |
| 4. A tisztességes ügyintézéshez való alapjog Magyarország Alaptörvényében | 27 |
| 5. A tisztességes bírósági eljáráshoz való jog és a jogorvoslathoz való jog | 35 |
| 6. A hatóságok indokolási kötelezettsége az Alaptörvényben és a közhatalmi kárfelelősség alkotmányos elve | 41 |
| 7. További megfontolások a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata kapcsán | 43 |
| II. AZ ELJÁRÁS ÉS AZ ELJÁRÁSJOG FOGALMA ÉS ÁLTALÁNOS JELLEMZŐI | 53 |
| 1. Eljárásfajták a közigazgatásban és az általános szabályok | 55 |
| 2. A közigazgatási hatósági eljárás meghatározása és elhatárolása más eljárásoktól | 63 |
| 3. A hatósági eljárás lehetséges meghatározása | 73 |
| 4. A hatósági és a nem hatósági eljárások csoportosítása | 81 |
| 5. A közigazgatási hatósági eljárásjog | 83 |

| | |
|--|------------|
| III. A „PREKODIFIKÁCIÓS IDŐSZAK” A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁS RENDJÉNEK ALAKULÁSA A KEZDETEKTŐL 1957-IG, AZ ELSŐ ELJÁRÁSI KÓDEXIG | 89 |
| 1. A Kiegészítés előtti kezdetek | 91 |
| 2. A Kiegészítéstől az 1901. évi XX. törvényig | 97 |
| 3. A közigazgatás „rendezése” és a kodifikáció iránti igény | 111 |
| IV. A „KÓDEXEK KORA” AZ ELJÁRÁSI TÖRVÉNYEK VÁLTOZÁSAI AZ 1957. ÉVI IV. TÖRVÉNYTŐL (ET.) AZ ÁLTALÁNOS KÖZIGAZGATÁSI RENDTARTÁSIG | 117 |
| 1. Eljárásjog az Et. előtti években és az Et. (amelyet később tévesen Áe.-nek neveznek majd) | 119 |
| 2. Az 1981. évi I. törvény (az Áe.) | 123 |
| 3. A Ket. előkészítése és megalkotása | 127 |
| 4. A Ket. első átfogó módosítása | 135 |
| 5. A 2010-es kiigazítás és a 2011-es újabb átfogó módosítás hatásai | 143 |
| 6. A Ket. további (végsőnek bizonyuló) átalakításai és az Ákr. megalapozása az Államreform II. – a bürokráciacsökkentés programja sodrásában | 149 |
| 7. Az Ákr. koncepciója és megalkotása | 155 |
| V. AZ ALKOTMÁNYOSSÁG KÖVETELMÉNYE ÉS AZ ELJÁRÁS ALAPELVEI | 161 |
| 1. Az alkotmányosság követelménye az eljárási alapelvek tükrében | 163 |
| 2. A törvényesség (jogszerűség) elve és összetevői | 171 |
| 2.1. A törvényesség (jogszerűség) elve | 171 |
| 2.2. A hivatalbóliség elve | 172 |
| 2.3. A rendeltetésszerű joggyakorlás elve | 177 |

TARTALOM

| | |
|---|-----|
| 2.4. A tényyszerűség elve és a döntési korlátok | 181 |
| 2.5. A jóhiszeműség elve és a bizalmi elv | 183 |
| 2.6. A kárfelelősség elve | 186 |
| 3. A tisztességes eljáráshoz való jog és összetevői | 187 |
| 3.1. A tisztességes eljáráshoz való jog alkotmányos háttere | 187 |
| 3.2. A tisztességes eljáráshoz való jog a Ket.-ben és az Ákr.-ben | 190 |
| 3.3. A törvény előtti egyenlőség elve és a megkülönböztetés tilalma | 197 |
| 3.4. A pártatlan eljáráshoz való jog | 200 |
| 3.5. Az ügyfélnyilvánosság elve és tájékoztatási kötelezettség | 202 |
| 3.6. A hatékonyság elve | 204 |
| 4. A nyelvhasználat szabályai (elve) | 207 |
| 4.1. Hivatalos nyelvek | 208 |
| 4.2. Magyar állampolgárok által használható nyelvek | 209 |
| 4.3. Külföldiek nyelvhasználati joga | 211 |
| 4.4. Kiegészítő szabályok | 213 |
| 5. A jogorvoslati jog és az Ákr. jogorvoslati rendszere | 215 |
| 5.1. A közigazgatás kontrolljának fogalomrendszere, a jogorvoslat | 216 |
| 5.2. Az Ákr. jogorvoslati rendszere | 219 |
| 6. A perjogi alapelvek szerepe | 225 |
| 6.1. A Kp. alapelvei | 225 |
| 6.2. A Pp. alapelvei | 228 |
| 6.3. A bizonyítás szabadsága | 229 |
| Felhasznált irodalom | 231 |

BEVEZETÉS

A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai (Institutiones Administrationis) című könyvsorozat V. kötete a közigazgatási eljárási jog alapfogalmaival és alapelveivel foglalkozik. A kötet mind időben, mind a feldolgozott joganyag tekintetében kilép a 2016. évi CX. törvény (az általános közigazgatási rendtartás) adta keretkből, azaz egyfajta szabályozástörténeti és szabályozáskörnyezeti áttekintést is ad. A közigazgatási eljárás és az eljárásjog fogalmának meghatározása közben feldolgozza az állandó és a változó elemeket, az eljárási törvény (Ákr.) és az eljárás lényegi elemeinek alkotmányos meghatározottságát is igyekszik áttekinteni. A kötet alapvető törekvése tehát, hogy a ma az Ákr.-rel fémjelzett közigazgatási eljárásjog általános karakterjegyeit és általános elveit feldolgozza. Az eljárási törvény szabályainak tételes bemutatását a sorozat VI. kötete végzi el.

**I.
A KÖZIGAZGATÁSI-KÖZHATALMI
ELJÁRÁSOKKAL SZEMBENI
LEGFONTOSABB ALKOTMÁNYOS
KÖVETELMÉNYEK**

Patyi András

1. A FEJEZET CÉLJA

1. A *közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai* sorozatunk nyitókötetében elemzésre és bemutatásra kerültek már.¹ A közigazgatási működés jogállamokra jellemző, rendkívül szoros és olykor a részletekre is kiterjedő alkotmányos meghatározottsága, valamint a közigazgatási döntések (a közigazgatási bíraskodáson keresztül, azt követő) alkotmányos felülvizsgálata indokolja, hogy a közigazgatási döntések eljárásjogi alapjait és kereteit a legfontosabb alkotmányos rendelkezések értelmezésének, a velük kapcsolatos alkotmánybírói értelmezés áttekintésével kezdjük. Minden ország közigazgatásának alapját (tágabban az egész államszervezet és jogrend alapját) legfelső szinten az adott országa alkotmánya határozza meg. Az írott alkotmányok – már amennyiben egy országban létezik ilyen – szinte kivétel nélkül rendelkeznek az ország központi és helyi közigazgatásának alapkérdéseiről. E körben minden alkotmány szól – részletesen vagy kevésbé részletesen² – a központi közigazgatás élén álló szerv³ összetételéről, hatásköreiről, megalakulásának és megszűnésének szabályairól. Magyarország 2012. január 1-jétől hatályos Alaptörvénye ugyancsak

¹ VARGA Zs. András (2017): *A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai*. Institutiones Administrationis – A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai sorozat, I. kötet. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.

² Európában csak néhány olyan államot találunk, amelynek alkotmánya kifejezetten külön szerkezeti egységben ad részletes szabályozást a közigazgatásról, beleértve a központi közigazgatást. Így az osztrák alkotmány és a görög alkotmány közigazgatás, a finn alkotmány közigazgatás és önkormányzat, a lengyel alkotmány a minisztertanács és a kormányzati igazgatás, a német alaptörvény a szövetségi törvények végrehajtása és a szövetségi igazgatás címmel tartalmaz rendelkezéseket. Az olasz, a spanyol, a portugál és a szlovén alkotmány formálisan rendelkezik a közigazgatásról. CSERNY Ákos – TEMESI István (2013): *A központi közigazgatás*. In PATYI András – TÉGLÁSI András szerk.: *Államtan és a magyar állam szervezete*. Budapest, Nemzeti Közzolgálati és Tankönyvkiadó. 133.

³ Ez a szerv az adott ország kormányformájától, kormányzati berendezkedésétől függően vagy a kormány (parlamentáris kormányformánál), vagy a köztársasági elnök (prezidenciaális kormányformánál), vagy a kettő együtt (félprezidenciaális kormányformák esetében).

külön szerkezeti egységben tartalmaz a Kormányra,⁴ a helyi önkormányzatokra,⁵ a Magyar Honvédségre,⁶ a rendőrségre és a nemzetbiztonsági szolgálatokra⁷ nézve rendelkezéseket.

2. Ez a fejezet nem a fentiekre, a közigazgatás szervezeti felépítésére vonatkozó, tételes alkotmányi rendelkezésekre kíván összpontosítani, hanem a **közigazgatás közhatalmi jellegű** működésére, tevékenységére vonatkozó lényegesebb alkotmányos követelményeket kívánja bemutatni. Szilárd meggyőződés szerint ugyanis ezen a téren létezik egyfajta egységes európai minimumstandard, és a magyar alkotmányosság ezen a téren (is) európai szinten áll.

A közigazgatási működés alkotmányosságának követelménye számos alaptörvényi rendelkezés egyidejű megvalósítását jelenti, másként megfogalmazva, több alaptörvényi rendelkezés is determináló szereppel bír ezen a területen. A **közhatalom** birtokában végzett **hatósági jellegű** állami tevékenységnek nem egyetlen törvényi szintű szabályozását jelenti az Ákr., bár ennek a tárgyi hatálya a legszélesebb. Az alapvető alkotmányossági követelmények más közhatalmi jellegű eljárásokra (választási eljárás, állampolgársági eljárás, szabálysértési közigazgatási eljárás stb.) is kiterjednek, olykor az alapul fekvő alkotmánybírói döntés sem az Ákr. vagy valamelyik előző kódex hatálya alá tartozó, hanem egy **más jellegű közhatalmi** tevékenység kapcsán született. Természetesen ebben a kötetben elsősorban az Ákr.-rel összefüggésben fontos ezeknek a követelményeknek az ismertetése, és maga az Ákr. utal arra az (alapelvek szerepét rögzítő) 1. §-ban, hogy a köz-

⁴ Az Alaptörvény az *Állam* című fejezetében külön alcím alatt rendelkezik a Kormányról a 15–22. cikkeken. Emellett a Kormánnyal összefüggő rendelkezések találhatóak többek közt az Országgyűlésre vonatkozó szabályok között is [lásd például az Alaptörvény 3. cikk (3) bekezdését].

⁵ Az Alaptörvény az *Állam* című fejezetében külön alcím alatt rendelkezik a helyi önkormányzatokról a 31–35. cikkeken.

⁶ Alaptörvény 45. cikk.

⁷ Alaptörvény 46. cikk.

A FEJEZET CÉLJA

igazgatási hatósági eljárásokban az irányadó részletszabályok megtartása mellett az eljárás minden szakaszában érvényesülniük kell az alapelveknek és alapvető szabályoknak, az Alaptörvény XXIV. és XXVIII. cikkével összhangban. Az alapelvek és az alkotmányossági követelmények kapcsolatát a kötet V. fejezetében tárgyaljuk részletesen.

2. A KÖZHATALMI (KÖZIGAZGATÁSI) ELJÁRÁS ALKOTMÁNYOS GARANCIÁI

1. Az Alkotmánybíróság határozatai rendkívül nagy számban érintenek vagy bírálnak el közigazgatási anyagi jogi jogszabállyal összefüggő alkotmányossági problémát, és az utóbbi időkig viszonylag csekély volt a kifejezetten eljárásjogi jogszabályt érintő határozatok száma, azonban ezeknek a jogrendszerben és a hatósági eljárások jogában elfoglalt szerepe meghatározó. Például a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát, a szabálysértési jog újrakodifikálását, a hatóság hallgatásával szembeni valódi és hatékony jogorvoslat megteremtését is az Alkotmánybíróság kényszerítette ki.⁸ Ugyancsak alkotmánybírósági határozat rendelkezett a bírósági kontrollt *formailag* ugyan lehetővé tevő, de az érdemi és hatékony jogorvoslat *korlátozó* jogorvoslati rendszer kérdésével.⁹

Az Alkotmánybíróság több döntése érintette a közigazgatási hatósági ügy fogalmi és érvényesülési körét, vagyis a hatósági eljárás tárgyi hatályát. Alkotmányossági kérdésként kell tehát kezelni azt is, hogy a tartalmilag (jellemzői alapján) hatósági természetű ügyfajtákat a jogalkotó nem vonja a hatósági eljárásról szóló törvény hatálya alá. Ugyanakkor ez az alkotmányossági kérdés a hatóságok – és az azt felülvizsgáló bíróság – téves (megszorító) jogértelmezése folytán is előállhat. Ennek most már a tényleges alkotmányossági felülvizsgálati lehetőségét is megteremtette az Alaptörvény az úgynevezett valódi alkotmányjogi panasz – mint az Alkotmánybíróság egyik új hatáskörének – bevezetésével (lásd a fejezet befejező részét).

⁸ 32/1990. (XII. 22.) AB határozat, 63/1997. (XII. 12.) AB határozat, 72/1995. (XII. 15.) AB határozat.

⁹ 39/2007. (VI. 20.) AB határozat.

2. A közigazgatás törvényességének az Alkotmánybíróság gyakorlatában nélkülözhetetlen követelménye, hogy a közigazgatás *jogilag szabályozott* eljárási keretek között, a törvények keretei között működjön, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényileg pontosan meg kell határozni.¹⁰ A közigazgatási határozatok törvényessége *jogállami érdek*, ennek meg kell, hogy feleljen a közigazgatási eljárásjog is, *még-hozzá az ügyféli érdektől függetlenül*.¹¹ A közigazgatás jogalkalmazó (hatósági) tevékenysége ugyanis nemcsak az alanyi jogok és a tárgyi jog által védett egyéni érdekek, hanem a jog által védett közérdek vagy valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, és olyan általánosan védett jogi tárgyak, mint a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését is szolgálja. Ha tehát egy határozat törvénysértő, akkor nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult érintett fél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérülnek a tárgyi jog által védett közösségi érdekek és jogok is. Végső soron a törvénysértő határozat magát az Alaptörvényt is sérti, hiszen az Alaptörvény alapján nem adható felhatalmazás a törvény-nyel ellentétes döntések meghozatalára. A nem törvényes határozat azt jelenti, hogy a közigazgatás abban a határozatban nem a törvénynek alárendelten járt el.

3. A két szempont, a közösségi érdek és az egyéni érdekek egymással szembe is kerülhetnek, szülehetnek az egyénnek kedvező, de a törvénnyel ellentétes határozatok is.¹² „Az ügyfél számára kedvező, ám törvénysértő határozat a közérdeket, másoknak a közigazgatási jog által védett jogait, törvényes érdekeit sértheti (például a környezetvédelmi előírások figyelmen kívül hagyásával megadott építési engedély mindazok jogát, jogos érdekét sérti, akik egészségét a kör-

¹⁰ 6/1999. (IV. 21.) AB határozat, ABH 1999, 90., 94.; 19/2004. (V. 26.) AB határozat, ABH 2004, 321., 353.

¹¹ 2/2000. (II. 25.) AB határozat, ABH 2000, 25., 28–29.

¹² KÜPPER, Herbert – PATYI András (2009): 50. § [A bíróságok feladatai és függetlenségük]. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég Kiadó. 1763.

nyezetvédelmi előírások védelmezni hivatottak).¹³ A közigazgatásnak kötelessége a törvényben meghatározott esetekben *határozatot hozni*, a kiszámíthatóság érdekében erre *határidők* kell, hogy vonatkozzanak, és ezeket a határidőket be kell tartani.¹⁴ A közigazgatási eljárásban is érvényesülnie kell a *tisztességes eljárás* garanciáinak, így különösen nem lehet a hatóság saját maga ügyfele, a két szerepet szét kell választani;¹⁵ az érdekelt felet meg kell hallgatni (amennyiben az élni akar ezzel a joggal) stb. Ezek a garanciák gyengébbek, mint a bírósági eljárásban, de a legalapvetőbbeknek a közigazgatási eljárásban is érvényesülniük kell. A másik oldalról azonban az eljárási garanciák és a közigazgatás törvényességének kívánalma mellett figyelembe kell venni a jogbiztonság elvének megfelelően a jogerős határozattal lezárt jogviszonyok és a szerzett jogok védelmét.¹⁶

¹³ 2/2000. (II. 25.) AB határozat, ABH 2000, 25., 28.

¹⁴ 72/1995. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1995, 351., 354.

¹⁵ 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 2001, 123., 147.

¹⁶ 349/B/2001. AB határozat, ABH 2002, 1241., 1273.

3. A KÖZIGAZGATÁS TÖRVÉNY ALÁ RENDELTSÉGE MINT A JOGÁLLAMISÁGBÓL EREDŐ KÖVETELMÉNY

1. Az 1990-ben működését megkezdő magyar Alkotmánybíróság a magyar alkotmányosság kulcsfogalmának számító jogállamiság elvéből vezette le a közigazgatás működésére vonatkozó legalapvetőbb követelményeket. Az Alkotmánybíróság több mint két évtized alatt kialakult, állandó gyakorlata a jogállamiság egyik elemének tekinti *a közigazgatás törvény alá rendeltségét* a közigazgatási szervek tevékenységével kapcsolatosan.¹⁷ A jogállamiság egyik alapvető követel-

¹⁷ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.; 31/2010. (III. 25.) AB határozat, ABH 2010, 178., 191., 29/2011. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2011, 181., 200. Ezek az alkotmánybírósági határozatok – és a későbbiek során bemutatott alkotmánybírósági határozatok többsége – egészen 2012. január 1-jéig még értelemszerűen a korábbi Alkotmány szövegén alapultak, és nem a ma hatályos Alaptörvény szövegén. A negyedik alaptörvény-módosítás ugyan az Alaptörvény hatálybalépése előtt született alkotmánybírósági határozatokat hatályon kívül helyezte, ám az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „az újabb ügyekben vizsgálendő alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése.” {13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32]} Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy az Alaptörvény jogállami jellegét megállapító B) cikk (1) bekezdése és a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdése tartalmilag megegyezik, és az Alaptörvény értelmezési szabályaiból sem vonható le az Alkotmánybíróság korábbi álláspontjával ellentétes megállapítás {32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [70]} Ezért a kötetben a jogállamisággal összefüggésben hivatkozott korábbi alkotmánybírósági határozatokban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket továbbra is alkalmazandónak tartjuk. Az 56/1991. (XI. 8.) AB határozatban hivatkozott gyakorlatot az Alaptörvény hatálybalépését követően kifejezetten megerősítette az 5/2013. (II. 21.) AB határozat (Indokolás [36]). Az Alkotmánybíróság gyakorlatát a korábbi Alkotmány alapján született határozatainak felhasználhatóságával összefüggésben lásd: TÉGLÁSI András (2014): Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése után. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán szerk.: *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem. 317–339.; TÉGLÁSI András (2015a): Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése után. *Közjogi Szemle*, 8. évf. 2. sz. 17–23.; TÉGLÁSI András (2015b): The Protection of Fundamental

ménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket. Az Alkotmánybíróság a közigazgatási tevékenység törvény alá rendelését tehát a jogállamiság alkotmányos tételéből vezette le, rögzítve, hogy az Alkotmány szabályai az egész jogrendszert áthatják, így a közigazgatási aktusok joghoz kötöttsége is egyrészt az egész jogrendszerhez, másrészt az Alkotmány szabályaihoz, elsősorban az alkotmányos jogokhoz való kötöttséget jelenti.¹⁸

A közigazgatási szervek tevékenységével kapcsolatosan a jogállamiság elvéből fakadó követelmény, a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye az Alkotmánybíróság értelmezése szerint azt jelenti, hogy a társadalmi viszonyokba közhatalom birtokában beavatkozó közigazgatási szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket.¹⁹

2. Mindez azt jelenti, hogy a közigazgatási jogalkalmazás során hozott határozatok tekintetében a közigazgatási **eljárásjog intézményrendszerének** a jogállamiságból fakadó mindkét követelmény, a közigazgatási határozatok törvényessége és a jogbiztonság követelménye

Rights in the Jurisprudence of the Constitutional Court of Hungary After the New Fundamental Law Entered into Force in 2012. In SZENTE Zoltán – MANDÁK Fanni – FEJES Zsuzsanna eds.: *Challenges and Pitfalls in the Recent Hungarian Constitutional Development. Discussing the New Fundamental Law of Hungary*. Paris, Éditions L'Harmattan. 77–93.

¹⁸ Az 56/1991. (XI. 8.) AB határozatban (ABH 1991, 454., 456.) a konkrét alkotmányszövegtől (és az alapot képző alkotmányossági problémától, miszerint egy fővárosi kerületi önkormányzat elmulasztotta a szervezeti és működési szabályzatának megalkotását) egyébként függetlenedett szöveg valódi normává vált, egyike a legtöbbit hivatkozott, idézett fordulatoknak: több mint ötven határozat használja döntési alapként (ratio decidendiként), több különvélemény rá alapítja álláspontját, s mindössze egyszer került obiter dictum helyzetbe idézése során. Amint Sólyom László emlékeztet rá: ha a frázisból formula lesz, akkor a tényből pedig fikció. Lásd: SÓLYOM László (2001): *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris Kiadó. 717.

¹⁹ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456. A 2/2000. (II. 25.) AB határozat egyébként úgy hivatkozta az eredeti szöveget, mintha már ezzel a tartalommal mondta volna ki a Testület korábban, módosult tehát a „frázis”. ABH 2000, 25., 28. Lásd továbbá: 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [72]; 14/2018. (IX. 27.) AB határozat, Indokolás [23].

érvényesülését egyaránt biztosítani kell. Az Alkotmánybíróság a közigazgatás törvény alá rendeltségét olyan jogállami követelménynek tekinti, amelyet a közigazgatási határozatok törvényességi ellenőrzése folytán a **bíróságoknak** kell biztosítaniuk.²⁰

A közigazgatás törvény alá rendeltségének követelményét az Alkotmánybíróság elsősorban a közhatalom birtokában hozott közigazgatási aktusok joghoz kötöttségének követelményeként fogalmazta meg.²¹ Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálya alatt is alapelveként kezelte a közigazgatás jognak alárendelt tevékenységére vonatkozó jogállami előírást.²²

Az Alkotmánybíróságnak a bírósági ellenőrzést érintő három legjelentősebb határozata a hatósági jellegű határozatok felülvizsgálatával volt összefüggésben. Mind a 32/1990. (XII. 22.) AB határozat, mind a 63/1997. (XII. 12.) AB határozat és a 39/1997. (VII. 1.) AB határozat olyan közigazgatási döntések ellenőrzése-felülvizsgálata körül forgott, amelyek hatósági jellegűek.

3. A 32/1990. (XII. 22.) AB határozat szerint a bírósági ellenőrzés **mindenfajta közigazgatási határozatra kiterjed**, még azokra is, amelyek nem keletkeztetnek alapvető jog megsértése miatti igényt, vagy nem alapvető kötelezettségek teljesítésével összefüggésben születtek. Ez az alkotmánybírósági határozat megsemmisítette a hatósági államigazgatási ügyekben a bírósági felülvizsgálatot egy szűk körű felsorolásra korlátozó törvényi és minisztertanácsi rendeleti rendelkezéseket. A meghatározó jelentőségű határozat szerint a minisztertanácsi rendelkeznek a felülvizsgálatot lehetővé tevő egyes rendelkezései önmagukban nem alkotmányellenesek. Az viszont alkotmányellenes, hogy a felülvizsgálatot csak e jogszabály által felsorolt államigazgatási határozatok

²⁰ 24/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [19], [20]; 30/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [85]; 14/2018. (IX. 27.) AB határozat, Indokolás [24].

²¹ 8/2011. (II. 18.) AB határozat, ABH 2011, 49., 79.

²² 5/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [37]; 24/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [20]; 30/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [85], 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [32].

esetében teszik lehetővé. A 32/1990. (XII. 22.) AB határozat alapján az Országgyűlés végül is megalkotta a *közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről szóló 1991. évi XXVI. törvényt*. Ez azonban a szabálysértési határozatokat és eljárásokat „érintetlenül hagyta”, ugyanis a pénzbírságot elzárásra átváltoztató határozatot kivéve nem tette lehetővé a jogerős szabálysértési határozatok bíróság előtti megtámadását. Az Alkotmánybíróság szerint azonban „[a] szabálysértési hatóságok közigazgatási hatóságok, a szabálysértési határozatok közigazgatási határozatnak minősülnek. Amennyiben a szabálysértési hatóság döntésének tartalma, illetve a törvényi tényállás jellege szerint közigazgatás-ellenes magatartást rendel büntetni, a határozat törvényességének ellenőrzésére a közigazgatási bíróságnak szabályai szerint kell lehetőséget biztosítani.”²³

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor arra is rámutatott, hogy a jogállamiság nemcsak a közigazgatás hatósági aktusaival szemben támasztja a joghoz kötöttség követelményét, hanem a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye kiterjed a közigazgatási szervek minden olyan aktusára, amelyben a közigazgatás a címzettek alapjogait érintő döntést hoz.²⁴

²³ 63/1997. (XII. 12.) AB határozat, ABH 1997, 365., 368.

²⁴ Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a köztisztviselő, a kormánytisztviselő felmentéséről a munkáltatói jogok gyakorlója a munkáltató közigazgatási szerv nevében hoz olyan döntést, amely a tisztviselő alkotmányos jogait érinti. E döntéssel szemben a közigazgatás törvény alá rendeltségéből fakadó követelmény az, hogy törvény határozza meg a munkáltatói döntés anyagi jogi kereteit. A közigazgatás törvényhez kötöttségéből a közigazgatási feladatokat ellátó tisztviselők jogállásának szabályozására származnak kötelezettségek. A közigazgatási döntések törvényességének biztosítása megkívánja, hogy a törvényhozó a döntést hozó tisztviselők munkajogi helyzetének szabályozása során is teremtsen meg azokat a garanciákat, amelyek biztosítják, hogy a közigazgatás nevében eljáró tisztviselők magas szakmai színvonalon, pártpolitikai szempontból semleges módon, minden befolyástól mentesen, pártatlanul, kizárólag a törvények alapján hozzák meg döntéseiket. Ennek a garanciarendszernek egyik eleme a közszoigazgatási jogviszonyok viszonylagos stabilitásának biztosítása. Az Alkotmánybíróság ebből kiindulva állapította meg, hogy a törvényi feltételek és garanciák, valamint az indokolás nélküli munkáltatói döntés lehetősége sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti joghoz kötöttség követelményét. 8/2011. (II. 18.) AB határozat, ABH 2011, 49, 79–80., megerősítette az Alap-

Azt, hogy ez a jogilag szabályozott keret tartalmilag milyen legyen, további alkotmányos körülmények is meghatározzák. Így különösen az Alaptörvényben szabályozott alapvető jogok.

törvény hatálybalépését követően az 5/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [37]. Az indokolás nélküli felmentés lehetősége emellett sérti a közigazgatási döntések pártpolitikai semlegességét, befolyástól való függetlenségét, pártatlanságát, és ezzel együtt törvényességét is veszélyezteti. 29/2011. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2011, 181., 200.

4. A TISZTESSÉGES ÜGYINTÉZÉSHEZ VALÓ ALAPJOG MAGYARORSZÁG ALAPTÖRVÉNYÉBEN

1. Az Alaptörvény alapvető jogként garantálja mindenki számára a **tisztességes hatósági ügyintézés jogát**, vagyis azt, hogy „ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék”. Az Alaptörvény ezzel (amint a következőkben ismertetésre kerülő alkotmánybírósági döntésekből is kiderül) lényegében alkotmányi szintre emelte a közigazgatási eljárás legfontosabb alapelveit. Ezáltal az Alaptörvény a tisztességes közigazgatási eljárásnak a Helyes Magatartás Európai Kódexével indult, majd az Alapjogi Chartának a Lisszaboni Szerződéssel európai uniós alapkövetelménnyé vált folyamatába kapcsolódik be. Az alapjogból következő „elvek összefüggésben állnak a jó közigazgatás fogalmával, valamint a közigazgatási eljárásjog közös európai elveivel”.²⁵ Lényegében az előzőekben ismertetett jogállami követelményrendszer megnyilvánulása az, hogy az Alaptörvény XXIV. cikke önálló, az ügyintézés alapjogaként ismeri el a *fair* hatósági eljáráshoz való jogot. Az **ügyintézés alapjogaként** elismert **tisztességes hatósági eljáráshoz való jog** magában foglalja mindenkinek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák, az iratokat megismerje, és az igazgatási szervek a döntéseiket indokolják.²⁶ A XXIV. cikk szerinti alapjogi jogvédelem kiterjed továbbá a hatóságok részrehajlás nélküli, tisztességes módon és ésszerű határidőn belüli ügyintézésére [XXIV. cikk (1) bekezdés], valamint a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítésére [vesd össze: XXIV. cikk (2) bekezdés].²⁷

²⁵ 3311/2018. (X. 16.) AB határozat, Indokolás [26].

²⁶ 3311/2018. (X. 16.) AB határozat, Indokolás [26], [28].

²⁷ 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [29].

A tisztességes hatósági ügyintézés alapja az Alaptörvény *Nemzeti hitvallás* elnevezésű bevezető részében (preambulumában) is megtalálható: „Valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi.” Az Alaptörvény *R* cikk (3) bekezdése szerint pedig a *Nemzeti hitvallás* nem csupán egy deklaráció, hanem értelmezési keretként szolgál az Alaptörvény többi, normatív erővel bíró rendelkezései tekintetében.²⁸

2. A tisztességes hatósági ügyintézéshez való alapjog **alanya az ügyfél**, tehát az a természetes vagy jogi személy, illetve szervezet, akinek/amelynek a jogát vagy jogos érdekét az ügy **közvetlenül érinti**.²⁹ A közigazgatási működés leglényegesebb alkotmányjogi háttérét képező jogállami keretek között a „tisztességes” jelleg minden, közhatalom erejével felruházott eljárással szemben alapvető alkotmányos követelmény. Ezért az Alkotmánybíróság szerint a közigazgatási eljárásra jellemző sajátosságok figyelembevétele mellett, de „[a] hatósági eljárásban is meg kell jelennie a *fair* eljárás követelményeinek, amely követelményeket az alapjogi jogalanyisággal rendelkező ügyfeleknek alanyi jogként, végső fokon alapjogként ki kell tudni kényszeríteni. E jogok érvényesíthetősége a hatóság működésének korlátja, jogszerű eljárásának pedig mércéje.”³⁰

3. A tisztességes ügyintézéshez való jog, azaz a tisztességes hatósági eljárás követelménye bár **nem abszolút karakterű, de általános**, másként megfogalmazva **mindenre kiterjedő** jellegű, az Alkotmánybíróság szerint „egyetlen hatósági eljárásban sem sérülhet, jóllehet az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből fakadó követelményrendszer eltérő lehet az egyes szakigazgatási eljárásokban, azok sajátossá-

²⁸ Az Alaptörvény *R* cikk (3) bekezdése szerint „Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.”

²⁹ 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [57].

³⁰ Uo. Indokolás [28].

gaira tekintettel”.³¹ Az alapelvek feltétlen érvényesüléséhez hasonlóan „a tisztességes eljárásához való jog alapján az egyes eljárási garanciák olyan értéket jelentenek, amelyek megszegése vagy be nem tartása kihat az ügy érdemére, az ügy kimenetelétől függetlenül”.³² Az Alaptörvényből levezethető követelményeknek ugyan figyelemmel kell lenniük az egyes szakigazgatási eljárások speciális vonásaira, és a tisztességes hatósági eljárásához való jog részének tekintett részjogosítványok mint eljárási garanciák érvényesülésének korlátozása eljárástípusonként vizsgálható, de azonos alapjogkorlátozási tesztet kell alkalmazni. A tisztességes bírósági eljárásához való (más néven a bírói úthoz való) jogot rögzítő XXVIII. cikk (1) bekezdésének a tartalmával ellentétben tehát a tisztességes ügyintézéshez való alapjog kapcsán rendszerszintű tartalmat és abszolút jogot az Alkotmánybíróság nem mutatott ki. Ezzel szemben számos olyan, az alapjog tartalmához tartozó részjogosítvány – korábban törvényben garantált jog – **alapjogi jellegét** állapította meg, amelyek az ügyfelet helyezik középpontba, és amelyek érvényesítése, a vizsgálati típusú hatósági eljárás alaki és anyagi hatékonyságát (gyorsaságát, szakszerűségét, törvényességét), összességében jognak alárendeltségét hivatottak szolgálni. Ezen alapjogi jelleggel felruházott részjogosítványok a korlátozhatóságuk szempontjából az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti alapjogkorlátozási rezsím alá tartoznak. Melyek ezek a részjogosítványok?

4. A 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat szerint ilyen, az észszerű határidőben meghozott döntéshez való részjogosítványként tekintett az Alkotmánybíróság a hatóság eljárásának **időbeli dimenziójára**,³³ bár az alapként egyik hivatkozott határozat az úgynevezett **„erős értelemben vett mérlegelési jogkör”** vagy más néven a „mérlegelés nélküli diszkrecionális döntés” biztosítása miatt tartotta az adott (vizsgált)

³¹ Uo. Indokolás [34].

³² 3311/2018. (X. 16.) AB határozat, Indokolás [34].

³³ Indokolás [33], amely idézi a 3/2014. (I. 21.) AB határozat indokolásának [71]–[77] pontjait; 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [108].

szabályozást alkotmányellenesnek.³⁴ „A jogorvoslati lehetőség igénybe vételének határideje a közlés módjára és a benyújtás feltételeire irányadó rendelkezésekkel együtt nem lehet annyira bizonytalan, hogy az igénybe vételére jogosultakat ténylegesen megfossza attól, hogy éljenek ezzel a jogukkal, ez ugyanis ellentétes az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdésében megfogalmazott tisztességes eljárás és ésszerű határidő követelményével.”³⁵

Bár nem a Ket., illetve az Ákr. hatálya alatt álló eljárástípus kapcsán, hanem a választási eljárásokra mondta ki, de kétségtelenül a hatósági eljárások alapjogilag is értékelt elemének minősítette az AB a **határozat közlését**. Az AB rögzítette, hogy mind az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését, mind a XXVIII. cikk (1) bekezdését sértő, mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet jött létre annak következtében, hogy a törvényalkotó a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvényben nem alkotta meg azokat a szabályokat, amelyek biztosítják, hogy a másodfokú választási bizottság és a felülvizsgálati bíróság közölje a határozatát mindazokkal, akikre a választási jogorvoslati eljárás során hozott határozat rendelkezést tartalmaz.³⁶

Ugyancsak alapjogi jellegű részjogosítványként értékelte az Alkotmánybíróság a **közlés módját**, leszögezve, hogy „nem kényszeríthetők a közigazgatási cselekmények megtételére jogosultak általánosságban arra, hogy maguk kövessék figyelemmel a közigazgatási szereplők, különösen a hatóságok cselekményeit, hacsak ezt valamely nyomos ok (pl. nagyszámú vagy ismeretlen lakhelyű érintett) nem indokolja. Az ismert érdekeltnek személyes tájékoztatásának elmaradása a jogaik

³⁴ 3/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [75]–[76].

³⁵ 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [108].

³⁶ 6/2017. (III. 10.) AB határozat, rendelkező rész. „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből és a XXVIII. cikk (1) bekezdéséből az következik, hogy a másodfokú választási bizottságnak a fellebbezés folytán hozott határozatát, valamint a bíróságnak a felülvizsgálat során hozott határozatát közölnie kell azzal is, akire a határozat jogot vagy kötelezettséget keletkeztet vagy származtat, annak ellenére, hogy a választási jogorvoslati eljárás korábbi szakaszában, illetve szakaszaiban hozott döntést, illetve döntéseket vele nem kellett közölni.” Indokolás [37].

gyakorlására okot adó körülményekről és a cselekményük megtételére nyitva álló határidőről [...] kifejezetten megnehezíti e jogosultak helyzetét, mégpedig úgy, hogy ez semmilyen alkotmányos joggal vagy értékkel nem hozható összefüggésbe.”³⁷ A XXIV. cikk (1) bekezdésének részének tekinthető a **fegyveregyenlőség** joga is az olyan hatósági eljárásokban, amelyek ellenérdekű ügyfelek részvételével zajlanak.³⁸

5. Az alapvető jog érvényesülése azonban nem függetleníthető a közigazgatási hatósági eljárásokra általában jellemző **sajátosságoktól**. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálya alatt is fenntartotta azon megállapítását, miszerint „a hatósági eljárások a közhatalom birtokában lévő állami szerv által folytatott, célhoz kötött, vizsgálati jellegű eljárások”. Az alapjog érvényesülése szempontjából lényeges körülmény, hogy a közigazgatási eljárást a polgári vagy a büntetőeljárás sajátosságaitól a kötelező **vizsgálati jelleg** különbözteti meg. A döntés alapját képező tényállást és annak valóságát az eljárásban egyéni (személyes) érdekelttség nélkül részt vevő, de a köz érdekében fellépő hatóság köteles feltárni és bizonyítani. A hatósági ügyben a közigazgatási szerv dönti el, hogy melyek a döntés meghozatalához szükséges, és melyek az irreleváns tényállási elemek. Az alapjogból és a jogállam követelményéből fakadóan azonban a közigazgatási hatósági eljárások esetében sem írható elő a *fair* eljáráshoz való joggal ellentétes, az ügyfél és más érintett személy érdekeit teljes mértékben figyelmen kívül hagyó eljárási rend.³⁹ Másként megfogalmazva, a „közigazgatási szerv a jogalkalmazás során, a konkrét eljárásaiban sem hagyhatja figyelmen kívül az ügyfél jogait, egyidejűleg kell teljesítenie közérdekvédelmi és szubjektív jogvédelmi funkcióját”.

³⁷ 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [109], megerősítette: 35/2015. (XII. 16.) AB határozat, Indokolás [27], 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [33].

³⁸ 10/2017. (V. 5.) AB határozat, Indokolás [61]–[63].

³⁹ Vesd össze: 165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 478., 520.; megerősítette: 3342/2012. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [13], továbbá: 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [30]–[31].

6. Az eljárás (az ügy intézése) során az érintettek joggyakorlása és a kötelezettségeik teljesítése alapvető **információkhoz** kötött: az ügyfélnek, érintettnek tudnia kell arról, hogy milyen ügyben, mely tények és jogszabályok vonatkozásában érintett ügyfélként vagy egyéb szereplőként. Ebben az értelemben helyezte alapjogi védelmi szintre a döntések közlésével összefüggő követelményeket az Alkotmánybíróság. Önmagában a döntés közlése azonban nem teljesítheti az alapjogból fakadó összes követelményt, ehhez az ügy hatóságnál fellelhető iratainak teljes megismerése is szükséges lehet. Az **iratbetekintés** alapvetően ahhoz a követelményhez igazodik, hogy az ügyfél jogait gyakorolni, kötelezettségeit teljesíteni tudja. A – szintén az alapjog részeként értelmezett – fegyveregyenlőség jogából is fakadóan a vizsgálati típusú eljárásokban e jog biztosítja, hogy a hatóság jogi álláspontjával szemben az ügyfél szükség szerint ki tudja alakítani a nyilatkozatai, észrevételei, indítványai tartalmát, illetve, ami ennél is fontosabb, a hivatalból indított, felelősséget megállapító hatósági eljárásokban a **védekezését**. Ennek megfelelően a tisztességes hatósági eljáráshoz való jognak szerves részét képezi a nyilatkozattételhez és – olyan szakigazgatási eljárásokban, amelyek retrospektív jellegű ellenőrzést folytatnak le, és hátrányos jogkövetkezmények alkalmazásához, bírság kiszabásához is vezethetnek – a **védekezéshez való jog**.

A **nyilatkozattételhez és védekezéshez való jog** érvényesülése feltételezi, hogy az ügyfél megismerhesse a hatóság bizonyítási eljárását, az annak keretében beszerzett okirati és egyéb bizonyítékokat, amelyekre a hatóság az ügyfelet érintő döntéseit alapozza. Az iratbetekintés jogának érvényesülése nemcsak a közigazgatási szerv jogszerű működésének egyik törvényi garanciája, hanem egyben megalapozza az ügyfelek hatósági eljárásban való hatékony részvételét is. Éppen „[e]miatt a nyilatkozattételhez és védekezéshez való jogon keresztül a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog értelmezési tartományához

is szükségképpen hozzátartozik.”⁴⁰ A **hatékony védekezéshez való jog** tehát egyértelműen a tisztességes hatósági eljárás részjogosítványa,⁴¹ ezért például az iratbetekintés jogának a sérelme annyiban a tisztességes hatósági eljáráshoz való alapjog korlátozását jelenti, amennyiben az ügyfél nyilatkozattételhez és védekezéshez való jogát csorbitja.

⁴⁰ 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [37].

⁴¹ 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [36]–[37], [59].

5. A TISZTESSÉGES BÍRÓSÁGI ELJÁRÁSHOZ VALÓ JOG ÉS A JOGORVOSLATHOZ VALÓ JOG

Konkrét alkotmánybíróági eljárásokban gyakran kapcsolódik össze ez a két alapjog, főleg, ha az alkotmánybíróági eljárást közigazgatási és bírósági eljárás (tipikusan közigazgatási per) is megelőzte. Mindkét alapjog szoros összefüggésben a jogorvoslathoz való joggal, hiszen közigazgatási eljárást követően vagy éppen annak hiánya esetén bírósági eljárásban kerülnek mérlegre az ügyfél jogai, a hatósági szerv döntései. Ez utóbbi két jog (a tisztességes ügyintézéshez való jogot külön nem ismerő) régi Alkotmány alapján kiadott alkotmánybíróági döntésekben is sokszor szerepelt egymás mellett.

1. A tisztességes bírósági eljáráshoz való jog ugyancsak a jogállamiság része, de az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése ezt kifejezetten deklarálja is. Eszerint „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.” Bár ez az alapjog értelemszerűen **nem csak a közigazgatási perekre** vagy más közigazgatási bírósági eljárásokra vonatkozik, ez a rendelkezés a közigazgatási döntések bíróságok általi felülvizsgálatának „anyagja”, és ezáltal közvetlen hatása van a hatósági eljárás mikénti szabályozására. Az Alkotmánybíróóság **már 1997-ben** kimondta, hogy a közigazgatási határozatok törvényessége bírósági ellenőrzésének szabályozásánál alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket a tisztességes eljárás feltételeinek megfelelően érdemben elbírálhassa. A közigazgatási döntési jogkört meghatározó szabálynak megfelelő **szempontot vagy mércét** kell tartalmaznia,

amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja.⁴² A döntés lényegét az Alaptörvény hatálybalépése óta is többször megerősítette már az Alkotmánybíróság.

2. A tisztességes eljáráshoz fűződő alapjog legfontosabb garanciális elemeinek, kiemelten a **nyilvános tárgyaláshoz** való jog követelménye érvényesülésének összefoglaló értékelését az Alkotmánybíróság egy 2018-as határozatában elvégezte.⁴³ Egyébként, mivel az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése hasonló eljárási elvek és megközelítések mentén garantálja a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot, mint az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény 6. cikk 1. bekezdése (amelynek Magyarország is tagja), az Alkotmánybíróság nyomon követi az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) az ehhez kapcsolódó joggyakorlatát, és azt rendszeresen figyelembe veszi.⁴⁴

3. Az eljárási garanciák érvényesülésén túlmenően a tisztességes eljáráshoz fűződő jog körébe tartozik a **hatékony bírói jogvédelem követelménye** is. Eszerint alkotmányos követelmény olyan jogi szabályozás kialakítása, amely alapján a perbe vitt jogokról a bíróság érdemben dönthet. Önmagában a bírói út igénybevételének formális biztosítása nem elegendő az eljárási garanciák teljesezéséhez, az alkotmányos szabályban előírt garanciák éppen azt a célt szolgálják, hogy

⁴² 39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263. Az eljárás tisztességének alkotmányos követelményrendszerét rögzítő alapjogot a 2011. december 31-éig hatályban volt régi Alkotmány 57. § (1) bekezdése úgy fogalmazta meg, hogy „[a] bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkiné joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.” Az alapjog lényeges tartalmát tekintve 2012. január elsején hatályba lépett Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése a korábban hatályban volt Alkotmány 57. § (1) bekezdésével szinte szó szerint azonosan rendelkezik, amikor kimondja, hogy „[m]indenkiné joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelességeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.” A két rendelkezés lényegi egyezése miatt a korábbi AB döntések továbbra is alkalmazhatók.

⁴³ 3027/2018. (II. 6.) AB határozat, Indokolás [16]–[27].

⁴⁴ Uo. Indokolás [15].

azok megtartásával a bíróság a véglegesség igényével hozhasson érdemi döntést. A tisztességes eljárás követelménye ezért magában foglalja a hatékony bírói jogvédelem igényét is, ami alapvetően attól függ, hogy az eljárási szabályok értelmében a bíróság mit vizsgálhat felül.

4. Mint már említettük, a közigazgatási határozatok törvényessége bírósági ellenőrzésének szabályozásánál **alkotmányos követelmény**, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket érdemben bírálhassa el. Az Alkotmánybíróság által **következtesen** megkövetelt **alapparadigma** szerint közigazgatási döntési jogkört meghatározó szabálynak ezért megfelelő szempontot vagy mércét kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja. A közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése emiatt alkotmányosan **nem korlátozódhat** a formális jogszerűség vizsgálataira. A közigazgatási perben a bíróság nincs és alkotmányosan nem is lehet a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz kötve, és a jogszerűség szempontjából felülbírálhatja a közigazgatási szerv mérlegelését is. Az állandóan követett alkotmánybírói gyakorlat szerint nem csupán az a jogszabály lehet alkotmányellenes, amely kifejezetten kizárja a jogkérdésen túlmenő bírói felülvizsgálatot, vagy annak a közigazgatási mérlegeléssel szemben olyan kevés teret hagy, hogy az ügy megfelelő alkotmányos garanciák közötti érdemi elbírálásáról nem beszélhetünk, hanem az olyan jogszabály is, amely az igazgatásnak korlátlan mérlegelési jogot adván semmilyen jogszerűségi mércét nem tartalmaz a bírói döntés számára sem.⁴⁵

5. A közigazgatási döntésekkel szembeni hatékony bírói jogvédelem követelményén keresztül a tisztességes (bírói) eljáráshoz való jog tehát rendkívül szoros **kapcsolatban áll a jogorvoslathoz való joggal**,

⁴⁵ 6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91., 98–99., megerősítette: 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75.; 14/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 101., 108.; 15/2002. (III. 29.) AB határozat, ABH 2002, 116., 118–120., 35/2002. (VII. 19.) AB határozat, ABH 2002, 199., 211. Az Alaptörvény hatálybalépése után: 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [24], 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [86]–[88], 14/2018. (IX. 27.) AB határozat, Indokolás [19].

amelyre a legfontosabb alkotmánybíróági megállapítások a következőkben foglalhatók össze. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Ez a jog az érdemi határozatok tekintetében a **más szervezethez** vagy ugyanazon **szervezetén belüli magasabb fórumhoz** fordulás lehetőségét jelenti,⁴⁶ azaz 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.⁴⁷

Minden jogorvoslat lényegi eleme a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.⁴⁸ A különböző eljárásokban a jogalkotó eltérő jogorvoslati formákat, jogorvoslatot elbíráló fórumokat állapíthat meg, valamint azt is eltérően határozhatja meg, hogy hány fokú jogorvoslati rendszer érvényesülhet. Ennek megfelelően a jogorvoslati eljárás egyfokú kialakítása az Alaptörvény kívánalmainak teljességgel eleget tesz.⁴⁹

Az Alkotmánybíróság szerint a jogorvoslat biztosításának követelménye az érdemi határozatokra vonatkozik. Annak vizsgálata során, hogy mely döntés minősül ilyennek, a döntés tárgya és a személyre gyakorolt hatása a meghatározó, vagyis az, hogy az érintett helyzetét, jogait a döntés lényegesen befolyásolta-e.⁵⁰

6. A jogorvoslathoz való jog **tényleges és hatékony jogorvoslat** lehetőségének a biztosítását követeli meg, így nemcsak abban az esetben

⁴⁶ 5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27., 31.; megerősítve: 35/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [16], 10/2017. (V. 5.) AB határozat, Indokolás [67].

⁴⁷ 513/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 731., 734.

⁴⁸ 23/1998. (VI. 9.) AB határozat ABH 1998, 182., 186., megerősítve: 3064/2014. (III. 26.) AB határozat, Indokolás [15], 10/2017. (V. 5.) AB határozat, Indokolás [68].

⁴⁹ 1437/B/1990. AB határozat, ABH 1992, 453., 454.; hasonlóan: 22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [95], 22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [95], 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [68].

⁵⁰ 1636/D/ 1991. AB határozat, ABH 1992, 515., 516.; 5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27., 31.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48., 74.; 46/2003. (X. 16.) AB határozat, ABH 2003, 488., 502., 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [66].

állapítható meg az alapjog sérelme, ha a jogorvoslat lehetőségét teljesen kizárták,⁵¹ hanem akkor is, ha a jogszabályban egyébként biztosított jogorvoslat más okból nem tud ténylegesen és hatékonyan érvényesülni, így például ha azt a részletszabályok rendelkezései akadályozzák meg, ezáltal üresítve ki, illetve téve formálissá a jogorvoslathoz való jogot.⁵² Mindezek mellett a jogorvoslathoz való jogból mint alapjogból természetesen nem következik az, hogy az elbíráló szerv köteles a kérelemnek minden körülmények között helyt adni, az viszont feltétlenül következik, hogy az eljárási szabályok által meghatározott keretek között a jogorvoslati eljárást lefolytassák, és a jogorvoslati kérelemben írtakat a jogszabályban foglaltak szerint érdemben megvizsgálják.⁵³

⁵¹ 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [61].

⁵² 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [28]–[31].

⁵³ 9/2017. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [21], 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [69].

6. A HATÓSÁGOK INDOKOLÁSI KÖTELEZETTSÉGE AZ ALAPTÖRVÉNYBEN ÉS A KÖZHATALMI KÁRFELELŐSSÉG ALKOTMÁNYOS ELVE

1. A jogszerűség ellenőrizhetőségének és az önkényesség elkerülésének nélkülözhetetlen feltétele az, hogy a jogalkalmazó szervek indokolják a döntéseiket.⁵⁴ Magyarország Alaptörvénye a tisztességes hatósági eljárás alapjogi szintre emelése mellett a hatóságok indokolási kötelezettségét is alkotmányos szintre emeli. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés második mondata szerint ugyanis a hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Mindez azt jelenti, hogy amennyiben a hatóságok nem indokolják a döntéseiket, azzal nemcsak törvényt sértést, hanem alkotmányellenességet is előidéznek, aminek kiküszöbölésére a rendes bíróságok mellett így végső fokon az Alkotmánybíróság előtt is indítható eljárás. Az indokolási kötelezettség mindezekon túl a jövőbeli jogalkalmazói döntések előreláthatósága miatt is fontos,⁵⁵ vagyis a jogbiztonság (és ezáltal a jogállamiság) érvényesülését is elősegíti.

2. Albert Venn Dicey megfogalmazása óta a jogállamiság összetevőjét jelenti az államnak az a kötelezettsége, hogy bíróság előtt feleljen minden olyan jogsértésért, amellyel a magánszemélyeknek kárt okozott.⁵⁶ A kárfelelősség szabálya a magyar Alaptörvény hatálybalépésével

⁵⁴ GYÓRFI Tamás – JAKAB András (2009): 2. § [Alkotmányos alapelvek, ellenállási jog]. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég Kiadó. 164.

⁵⁵ GYÓRFI–JAKAB (2009): *i. m.*, 164. oldal, 127. lábjegyzet.

⁵⁶ A joguralom gondolata Albert Venn Dicey megfogalmazásában vált közzismertté a világon, így Magyarországon is. Dicey szerint a joguralom fogalmának az alábbi három alapvető összetevője ismerhető fel. Egyrészt a kormánynak nincs önkényes hatalma, vagyis a jog elsődleges a hatalommal szemben, és ez intézményes garanciákat igényel. Másrészt a rendes bíróságok által alkalmazott közönséges jognak mindenki alá van vetve, vagyis a törvény előtt mindenki egyenlő (a tisztviselők sem mentesek a rendes bíróság előtti elszámoltathatóságtól, és ebből fakadóan döntéseik megítélésére nincs elkülönült közigazgatási bíróság).

alkotmányos rangra emelkedett. Az Alaptörvény kimondja, hogy mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére.⁵⁷ A felelősség nem objektív, hanem vétkességi (felróhatósági) alapú, de a jogellenesség megállapítása esetén, ha az általában elvárhatóságra alapozott kimentés sikertelen, a kártérítési felelősség megállapítása nem kerülhető el.

Harmadrészt pedig az alkotmányjog általános szabályai az ország rendes jogának folyamánai, vagyis az alkotmány (a bíróságok előtt) az egyéni jogokért folytatott küzdelem eredménye. DICEY, Albert Venn (1995): A jog uralma. In TAKÁCS Péter szerk.: *Joguralom és jogállam*. Budapest, ELTE. 21–31.

⁵⁷ Alaptörvény XXIV. cikk (2) bekezdés.

7. TOVÁBBI MEGFONTOLÁSOK A KÖZIGAZGATÁSI HATÁROZATOK BÍRÓSÁGI FELÜLVIZSGÁLATA KAPCSÁN

1. Jelen könyv kéziratának lezárásakor már ismert a szervezetenként is önálló közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény, de a kézirat lezárása után az Országgyűlés hatályon kívül helyezte az azt hatályba léptető Átmeneti törvényt (2018. évi CXXXI. törvényt), a közigazgatási bíráskodás új rendszerének hatálybalépését 2019-ben ezzel elhalasztották. Mivel ebben a fejezetben a közigazgatási eljárás alkotmányjogi, alaptörvényi kereteinek vázlatos áttekintését végezzük el, az új törvényi szabályokra nem térünk ki, ez a rész az alkotmányi szintű szabályozás közigazgatási eljárás mikéntjére is kihatással lévő, lényegi változásait tekinti át. Magyarországon az 1949–1989 közötti időszakban fennálló szocialista államjogi berendezkedés mind a szervezeti, mind a tartalmi értelemben vett (tulajdonképpen) közigazgatási bíráskodás teljes tagadására épült, de az intézmény bevezetésének alkotmányos alapjai szintén hiányoztak: a jogállamiság, a bírói jogvédelemhez való alkotmányos jog, az államhatalmak elválasztása.

2. Az 1989-es alkotmánymódosítás iktatta be azt a rendelkezést az Alkotmányba, hogy „[a] bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét”.⁵⁸ Fontos annak hangsúlyozása, hogy a rendelkezésnek az Alkotmányba iktatása idején csak a jogalanyokat érintő közigazgatási ügyek szűk körében és minisztertanácsi rendeletben (tehát a végrehajtó hatalom által) megállapított körben volt lehetőség a bírói út igénybevételére (amint ezt korábban említettük). Ezzel a rendelkezéssel összefüggésben az Alkotmánybíróság előre vetítette

⁵⁸ 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról 50. § (2) bekezdés.

a részletező, tartalomkitöltő értelmezés szükségességét: „Szükséges tehát, hogy az Alkotmány ezen rendelkezésének a tartalmát egyrészt törvények bontsák ki, illetőleg konkretizálják, másrészt pedig a közigazgatási szervek és a bíróságok alakítsák.”⁵⁹

A bíróságok közigazgatási határozatok feletti törvényességi ellenőrzését előíró szabály az Alkotmányban – és az Alaptörvényben is – a bíróságokról szóló fejezetben található. Erről a szabályról az Alkotmánybíróság – még a régi Alkotmány kapcsán – megállapította: „[A] közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatáról szóló alkotmányi rendelkezés a hatalmi ágak egymáshoz való viszonyának rendezése érdekében szabályozza a bíróságok funkcióját a közigazgatás ellenőrzésében.”⁶⁰ Más megfogalmazásban szintén ezt mondta ki az 1254/B/1993. számú AB határozat: „A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatáról szóló alkotmányi rendelkezés a hatalmi ágak egymáshoz való viszonyával kapcsolatos feladatmeghatározás a bíróságok számára.”⁶¹ Az Alkotmánybíróság szerint ez az alkotmányos rendelkezés teremtette meg annak az alapját, hogy a bírói hatalmi ág a végrehajtó hatalomhoz tartozó közigazgatás döntéseinek törvényességét ellenőrizze, és a törvényt sértést megállapítsa. Egy későbbi határozat szerint a közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzésével az Alkotmány a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának rendeltetését határozza meg.⁶² Ez alatt (a rendeltetés alatt) megítélésünk szerint azt érthették, hogy az ellenőrzés törvényességi.⁶³

3. A hatalommegosztás a korábbi Alkotmányban szövegszerűen nem szerepelt, azt az Alkotmánybíróság alapvetően a jogállamisághoz

⁵⁹ 994/B/1996. AB határozat, ABH 1997, 675., 676.

⁶⁰ 953/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 432., 434.; megerősíti a 829/E/1993. AB határozat, ABH 1996, 427., 431.; 39/2007. (VI. 20.) AB határozat, ABH 2007, 464., 496.

⁶¹ ABH 1996, 471., 472.

⁶² 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról §. 50. § (2) bekezdés; 272/B/2006. AB határozat, ABH 2007, 1971., 1973.

⁶³ PATYI András (2011a): A közigazgatási határozatok bírói ellenőrzésének alkotmányos háttere. In PATYI András: *Közigazgatás – Alkotmány – Bíraskodás*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft. 90–140.

kötötte, illetve abból vezette le.⁶⁴ Így a hatalmi ágak elválasztásán túl az Alkotmánybíróság a közigazgatás döntéseinek bíróság általi törvényességi ellenőrzését a jogállamiságból következő másik lényeges alapelv, a közigazgatás törvény alá rendeltségéhez is kapcsolta: „Az Alkotmánynak ez a szabálya⁶⁵ a közigazgatás törvényes működésének legfontosabb alkotmányos garanciája, amely a közigazgatástól független, igazságszolgáltatási hatalmat gyakorló bíróság hatáskörébe utalja a közigazgatási határozatok törvényességi ellenőrzését.” A bíróságoknak a közigazgatási határozatok feletti kontroll hatáskörét megeremtő szabályról az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy az nemcsak megeremti, de egyszerre *korlátozza is* a közigazgatással szembeni bírósági hatáskört: „[A] bíróságok számára biztosított törvényességi ellenőrzési hatáskör egyben be is határolja a bíróságok hatáskörét közigazgatási ügyekben.”⁶⁶

Ez a jogállamiság elvére épített kiindulópont széles hatáskörű bírósági ellenőrzést sugallhatott. Ehhez képest az Alkotmánybíróság inkább az ellenőrzés korlátozott voltára utaló megfogalmazásokat tett. „A törvényesség ellenőrzésének joga azt jelenti, hogy a bíróságok hatásköre közigazgatási ügyekben annak vizsgálatára terjedt ki, hogy a közigazgatási szervek a döntéseikre irányadó jogszabályok keretei között gyakorolták-e hatáskörüket, jogalkalmazó tevékenységük során betartották-e a hatályos jog rendelkezéseit.”⁶⁷ Az Alkotmánybíróság azt is többször megerősítette, hogy a közigazgatási határozatok feletti bírósági kontroll *kizárólag azok törvényességi vizsgálatára terjedhet ki*.⁶⁸

⁶⁴ „Az Alkotmánybíróság azonban a hatalmi ágak elválasztását kezdettől beleérti a jogállam és a jogbiztonság fogalmába. A jogállam tartalmának egyes összetevőit mindig is így kezelte.” SÓLYOM (2001): *i. m.*, 709. Máshol azt jegyzi meg, hogy „a jogállamisággal csak egyszer hozta kifejezett kapcsolatba”. SÓLYOM (2001): *i. m.*, 721. Az Alaptörvény már szövetségserűen is tartalmazza a hatalommegosztás elvét. Az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése szerint a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.

⁶⁵ Vagyis az 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról 50. § (2) bekezdés.

⁶⁶ 272/B/2006. AB határozat, ABH 2007, 1971., 1973.

⁶⁷ 272/B/2006. AB határozat, ABH 2007, 1971., 1973.

⁶⁸ 1133/B/1998. AB határozat, ABH 2005, 844., 863.

4. Mint már arra korábban, a tisztességes bírósági eljáráshoz való alapjogról szóló részben utaltunk, a 39/1997. (VII. 1.) AB határozat alkotmányos követelményt állapított meg a közigazgatási határozatok törvényessége bírósági ellenőrzésének szabályozásával kapcsolatban (vagyis elsősorban a felülvizsgálható határozatokra és az eljárásra nézve megalkotott törvények esetén). Eszerint „alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket tisztességes eljáráshoz való jog feltételeinek megfelelően érdemben elbírálhassa. A közigazgatási döntési jogkört meghatározó szabálynak megfelelő szempontot vagy mércét kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja”.⁶⁹ Az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy „[a] közigazgatási határozat felülvizsgálatára irányuló eljárásnak ahhoz kell vezetnie, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket az ott írt módon valóban »elbírálja«”.⁷⁰ A „bíróság ellenőrzi” kifejezés jelentése valójában az, hogy a közigazgatási határozattal érintett jogokat és kötelezettségeket (vagyis a határozat jogi hatásait) a „bíróság elbírálja”. Erre utal az AB határozat indokolása, amikor „véglegesnek számító, érdemi, a jogot megállapító döntés” meghozataláról tesz említést. Ebből már okszerűen következik, hogy 1. a közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése tehát nem korlátozódhatott a formális jogszerűség vizsgálatára; 2. a közigazgatási perben a bíróság nem volt a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz kötve; 3. és a bíróság jogszerűség szempontjából felülbírálhatta a közigazgatási szerv mérlegelését is.

5. Az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy az Alkotmány a közigazgatás jogszabály-értelmezését helyezi a semleges bírói hatalom ellenőrzése alá. A bíróság általi ellenőrzés hatásköre legalább a törvénysértő közigazgatási döntés megsemmisítésének jogkörét jelenti. Az Alkotmányból tehát követelményként csupán annak a lehetősége következett, hogy a közigazgatás törvénysértő határozatainak hatályo-

⁶⁹ ABH 1997, 263.

⁷⁰ ABH 1997, 263., 272.

sulását a bírói hatalom megakadályozhassa.⁷¹ A hatályosulás megakadályozása azonban a megerősítő 54/1996. (XI. 30.) AB határozat szerint mindenképpen érdemi, tartalmi kérdés volt: „[A] végrehajthatóságot előzetesen biztosító, vagyis a halasztó joghatás mellőzését kimondó törvényi rendelkezés nem alkotmányellenes, minthogy ez a követelmény az alkotmányosan szükséges (egyfokú) jogorvoslat kimerítése során már teljesül; a végrehajtás bírói felfüggesztésének lehetőségét pedig a törvény ilyen esetekben is biztosítja. A bíróság törvényességi felülvizsgálata pedig semmiképpen sem formális, hanem tartalmi, mert az a törvénytörtő határozat hatályosulását akadályozza meg.”⁷²

6. Az Alkotmánybíróság további követelményeket is állított e határozatban. Eszerint azok a jogszabályok, amelyek kizárták vagy korlátozták azt, hogy a bíróság a közigazgatási határozatot felülvizsgálva a fentiek szerint érdemben elbírálja a jogvitát, ellentétesek voltak az Alkotmánnyal.⁷³ „Ebből az okból nem csupán az a jogszabály lehet alkotmányellenes, amely kifejezetten kizárja a jogkérdésen túlmenő bírói felülvizsgálatot, vagy annak a közigazgatási mérlegeléssel szemben olyan kevés teret hagy, hogy az ügy megfelelő alkotmányos garanciák közötti érdemi »elbírálásáról« nem beszélhetünk, hanem az olyan jogszabály is, amely az igazgatásnak korlátlan mérlegelési jogot adván semmilyen jogszerűségi mércét nem tartalmaz a bírói döntés számára sem.”⁷⁴ A határozat ugyanakkor nem hagyott kétséget afelől, hogy ezek a követelmények a tisztességes bírói eljáráshoz való jog követelményeiből fakadnak.⁷⁵

7. Az alkotmányi szintű szabályozási áttörést az **Alaptörvény hetedik módosítása** hozta el. A közigazgatási bíráskodás, akár a közigazgatás jog alá rendelésének jogállami követelménye, akár a bírói hatalom

⁷¹ 953/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 432., 435.; megerősíti az 54/1996. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1996, 173., 197.; 42/2004. (XI. 9) AB határozat, ABH 2004, 551., 583–584.

⁷² ABH 1996, 173., 197–198.

⁷³ Alkotmány 57. § (1) bekezdés.

⁷⁴ 39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263., 272.

⁷⁵ KÜPPER–PATYI (2009): *i. m.*, 1779.

terjedelme, akár a jogalanyok védelme (a jogvédelmi funkció) felől közelítjük meg, mindenképpen az alkotmányba való, az alkotmányra tartozó szabályozási kérdés. A ma hatályos, de még „alkalmazásba nem vett”, azaz lényegében a jövőre nézve megalkotott alaptörvényi szabályok *A bíróság* fejezetben a 25. cikk szabályai közt rögzítik, hogy Magyarországon kétféle bíróság van (lesz), a rendes és a közigazgatási bíróság.

Mindkét típusú bíróság igazságszolgáltatási tevékenységet lát (majd) el [(1) bekezdés]. Miközben a rendes bíróságok döntenek büntetőügyben, magánjogi jogvitában és törvényben meghatározott egyéb ügyben, és a rendes bírósági szervezet legfőbb szerve a Kúria, amely biztosítja a rendes bíróságok jogalkalmazásának egységét, a rendes bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz [(2) bekezdés], a közigazgatási bíróságok döntenek közigazgatási jogvitákban és törvényben meghatározott egyéb ügyben. A közigazgatási bírósági szervezet legfőbb szerve a Közigazgatási Felsőbíróság (lesz majd), amely biztosítja a közigazgatási bíróságok jogalkalmazásának egységét, a közigazgatási bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz [(3) bekezdés].

8. A már kihirdetett és általános időbeli hatállyal rendelkező, új alaptörvényi szabályokhoz kapcsolt jövő idő használatát az Alaptörvény *Záró és vegyes rendelkezéseinek* 27. pontja indokolja, amely a hetedik módosítás előtti szöveg átmeneti hatályban tartásával rögzíti, hogy a közigazgatási bírósági szervezet felállításáról szóló sarkalatos törvény hatálybalépéséig a bíróság dönt büntetőügyben, magánjogi jogvitában, törvényben meghatározott egyéb ügyben, a közigazgatási határozatok törvényességéről és az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, valamint a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról.

Most annak részletes elemzésétől eltekintünk, hogy a közigazgatási bíráskodási hatáskörökre vonatkozó korábbi (de átmenetileg még mindig hatályos) rendelkezések differenciáltan határozták meg a bíró-

sági felülvizsgálati és döntési jogköröket, míg az új szabályok az eddig önálló hatáskörtípusban rögzített normakontroll hatásköröket a **közigazgatási jogvita** általános fogalmába olvasztották.

Az átmeneti szabályok (28. pont) rendelkeznek továbbá a közigazgatási bírósági szervezet felállításáról szóló sarkalatos törvény hatálybalépéséig a bíróságok igazgatásának központi feladatairól, azok felügyeletéről és az ezt végző szervekről.

9. A hetedik módosítással az Alaptörvény **zártta és következetessé** tette a közigazgatási bírászkodás szabályozását, egyrészt mert előrevetítette, alkotmányi szinten tételezte a szervezetileg teljesen önálló közigazgatási bíróságokat, köztük a Felsőbíróságot is, másrészt mert egyszerre nyitotta meg a jövő közigazgatási bírászkodása előtt az utat, és fejezte be a múlt befejezetlen munkáját.

10. A fentiekén túlmenően érdemes kiemelni, hogy az Alaptörvény hatálybalépésével a magyar Alkotmánybíróság egy új, hazánkban **korábban ismeretlen** hatáskört is kapott: a bírósági döntések jogértelmezésének alkotmányossági szempontú felülvizsgálatát.⁷⁶ **2012. január 1-jéig** ugyanis az Alkotmánybíróság egy konkrét (közigazgatás vagy más) ügy kapcsán **csak az alkalmazandó jogszabály** alkotmányosságát vizsgálhatta felül. Az Alaptörvény hatálybalépését követően azonban az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet már egy alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben is alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az ő Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Mindez a közigazgatás szempontjából azt jelenti, hogy már nemcsak a közigazgatás jogalkotó

⁷⁶ Az Alkotmánybíróság 1990 és 2011 között mindössze egy alkalommal, működésének kezdeti szakaszában bírált felül egy konkrét bírósági döntést annak ellenére, hogy erre az akkor hatályos jogszabályi keretek között nem volt hatásköre. Az Alkotmánybíróságnak ez az 57/1991. (XI. 8.) AB határozata a jogirodalomban sok kritikát kapott. Lásd: Pokol Béla (2000): Bevezető megfontolások a jogforrások jogelméleti elemzéséhez. *Jogelméleti Szemle*, 1. évf. 1. sz.

tevékenységével szemben áll fenn az Alkotmánybíróság általi alkotmányossági kontroll lehetősége, hanem a hatósági jogalkalmazó szervek konkrét döntéseivel, illetve az ezt törvényességi szempontból felülvizsgáló bírósági döntésekkel szemben is. Az Alkotmánybíróság pedig egy bírói döntés megsemmisítése esetén megsemmisítheti a döntéssel felülvizsgált közigazgatási döntéseket is. Az utóbbi években számos alkotmánybírósági határozat születik hatósági jellegű (ezen belül kiemelten közigazgatási hatósági) döntések felülvizsgálata tárgyában hozott bírósági döntések felülvizsgálata tárgyában, ezek jelentős részét a korábbi bekezdések során hivatkoztuk is. Csak az elmúlt év (2018) folyamán **több jelentős határozat** is született.⁷⁷

11. Az előző részben már említettük, hogy alkotmányossági kérdés az, ha a tartalmilag (azaz a jellemzői alapján) **hatósági természetű ügyfajtákat** a jogalkotó nem vonja a hatósági eljárásról szóló törvény hatálya alá, vagy ha a hatóságok és a – hatósági döntést felülvizsgáló – bíróságok téves (megszorító) jogértelmezése folytán az ügy tárgyát nem minősítik közigazgatási jogviszonynak. Ezzel ugyanis a közigazgatási döntésekkel szembeni érdemi bírósági felülvizsgálatot is kizárják. Az ilyen jellegű alkotmányellenesség kiküszöbölésére

⁷⁷ A 20/2018. (XI. 14.) AB határozat az alkotmányos követelmény megállapítása mellett a Kúria Kfv.II.37.800/2016/9. számú ítéletét is megsemmisítette hasonló tényállás mellett, mint a 18/2018. (XI. 12.) AB határozat, amely a Budapest Környéki Törvényszék 24.Kf.20.623/2016/3. számú ítéletét semmisítette meg. 23/2018. (XII. 28.) AB határozat a Kúria Kfv.I.35.676/2017/10. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, 3311/2018. (X. 16.) AB határozat a Kúria Kfv.II.37.070/2016/7. számú ítélete megsemmisítéséről, 3179/2018. (VI. 8.) AB határozat a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 35.Kpk.46.443/2016/4. számú végzése megsemmisítéséről (ügyvédi hivatás gyakorlása), illetve **választási szervek** döntései kapcsán kiemelő a 3093/2018. (III. 26.) AB határozat a Kúria Kvk.IV.37.251/2018/3. számú végzése elleni alkotmányjogi panasz (választási ügy, mentelmi jog felfüggesztése) elbírálása tárgyában, a 3130/2018. (IV. 19.) AB határozat a Kúria Kvk.VI.37.414/2018/2. számú végzése megsemmisítéséről (választási ügy, választási plakát) elbírálása kapcsán, a 3154/2018. (V. 11.) AB határozat a Kúria Kvk.V.37.466/2018/2. számú végzése megsemmisítéséről (választási ügy, választási kampány, tájékoztatás levélben).

azonban a valódi alkotmányjogi panasz keretében – az Alaptörvény hatálybalépése óta – lehetőség van, és az Alkotmánybíróság már számos alkalommal élt is ennek lehetőségével.⁷⁸

⁷⁸ A 3/2013. (II. 14.) AB határozat a Fővárosi Törvényszék végzését semmisítette meg. Egy ellenzéki párt ünnepi megemlékezést szeretett volna tartani, és a gyülekezési jogról szóló törvény alapján ezt be is jelentette a rendőrségen. A rendőrség a kérelmet elutasította, és végzésben megállapította hatáskörének hiányát. Ez ellen a párt bírósági felülvizsgálatot kezdeményezett, ám a Fővárosi Törvényszék végzésében megállapította, hogy a rendőrség nem az ügy érdemében hozott döntést, és a gyülekezést nem tiltotta meg, ezért bírósági felülvizsgálatnak az ügyben nincs helye. Ez ellen a bírói végzés ellen fordult a párt az Alkotmánybírósághoz, amely megállapította, hogy a rendőrségnek a hatáskör hiányát deklaráló határozata valójában olyan „állam”-(köz-)igazgatási határozat, amelyben a rendőrség azt állapította meg, hogy az ügy tárgya nem közigazgatási jogviszony. Ellenkező esetben azt vagy érdemben el kellett volna bírálnia, vagy át kellett volna tennie a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervhez, ám ezek egyikét sem tette meg. Így tehát a rendőrség az ügy érdemében döntött: a bejelentést ténylegesen érdemben elutasította. Az érdemi döntéssel szemben pedig nem tagadható meg a bírósági felülvizsgálat. TÓTH J. Zoltán (2014): A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele. Az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Jogtudományi Közlöny*, 5. sz. 224–238.

**II.
AZ ELJÁRÁS ÉS AZ ELJÁRÁSJOG
FOGALMA ÉS ÁLTALÁNOS JELLEMZŐI**

Patyi András

1. ELJÁRÁSFAJTÁK A KÖZIGAZGATÁSBAN ÉS AZ ÁLTALÁNOS SZABÁLYOK

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) címe még nem teszi egyértelművé, de már az alapelvek szerepéről rendelkező 1. §-tól, a törvény tárgyi hatályát megállapító 7. § rendelkezésein keresztül nyilvánvaló, hogy a törvény **a közigazgatási hatósági eljárást** szabályozza, illetve annak állapítja meg **általános** szabályait. Felmerül azonban az általános jelleggel összefüggésben egy (nem feltétlenül alkotmányjogi, inkább közigazgatástani) értelmezési probléma. Amennyiben elemezzük a szabályozás „általános” jellegét, és azt keressük, hogy mitől vagy milyen értelemben általánosak ezek a szabályok, megítélésem szerint **legalább három aspektus** bontható ki.¹

1. **Egyrészt** érthetjük úgy, hogy az általános azt jelenti, **minden vagy a legtöbb** eljárásban alkalmazni kell, azaz **általános erejű** a szabályozás.

Ebben a megfogalmazásban az a tulajdonképpeni kérdés, hogy **mennyi szabályt és konkrétan mely szabályokat** kell betartania minden közigazgatási szervnek minden közigazgatási eljárásban. A szabályozás általános ereje mint aspektus több **különböző hatásban** is megmutatkozik. Szervezési az oldalról tehát a közigazgatás (a közbürokrácia, avagy public bureaucracy) belső működése és az ügyekre fordítandó működési **erőforrás mértéke** az egyik tét. Másként megfogalmazva, ez a jellemző alapvetően a közigazgatás és az egyes szervek

¹ Az általános jellemző három aspektusát elsőként lásd: PATYI András (2017): Néhány gondolat a közigazgatás alkotmányos alapjai köréből. In CHRONOWSKI Nóra – SMUK Péter – SZABÓ Zsolt – SZENTMIKLÓSY Zoltán: *A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli*. Budapest, Gondolat Kiadó. 716–729.

működési rendjének és működési folyamatainak megszervezésére gyakorolt hatásában mutatkozik meg. Ebből a szempontból tehát elsősorban egy **közigazgatás-szervezési** aspektusról beszélhetünk, arról, hogy a szabályos (törvényes) működésre törekvő közigazgatási szervek tevékenysége mennyiben és mennyire kötött. De a sok általános erejű eljárás szabály, amely mind a közigazgatási hatósági munka megszervezésében, mind annak tényleges kivitelezésében csökkenti a szervek mozgásterét, egyben hasonló hatással van a speciális szabályokat igénylő és alkotó *ágazati* szabályozásra is. Az általános erejű szabályok mértéke (mennyisége) közvetlen közigazgatás-irányítási, azaz **kormányzati hatással**, vonatkozással is rendelkezik, és ebben az értelemben nemcsak azt mutatja meg, hogy a speciális szabályok kiadása útján a közigazgatási működés ágazati irányítása mennyiben van vagy marad az ágazatért felelős kormánytag kezében, hanem azt is, hogy mennyiben van a Kormány és nem az általános szabályokat törvényben kodifikáló Országgyűlés kezében.

2. A **második aspektus** a szabályok alkalmazásának vagy nem alkalmazásának **jogi hatására** koncentrál. Ha az általános erejű szabályt nem alkalmazzák egy bizonyos eljárásban, akkor az azt az eljárást és döntést szabálytalanná, érvényteleníthetővé teszi, vagyis ebben az értelemben **általános jogérvényű** szabályról beszélhetünk.

Ebben a megfogalmazásban arról van főleg szó, hogy milyen széles **alapot** teremtünk azokhoz a közigazgatási működés és döntéshozatal elleni, **jogi érvényű** megtámadásokhoz, amelyek nyilvánvalóan érintik a közigazgatás (mint az állami vagy közbürokrácia) feletti kontroll jellegét és erejét is. Ebben az értelmezési keretben a túl sok törvényi és túlságosan részletező szabály nemcsak megköti a közigazgatás kezét (ez a hatás, mint már írtam, inkább az első értelemben számítható be), hanem könnyen támadhatóvá teszi a közigazgatás aktusait és eljárásait. Az általános jogérvényre igényt tartó szabályok lényegében eldöntik, hogy a közigazgatási bürokrácia feletti kontrollt gyakorló szervek és szereplők ellenőrző, a közigazgatást befolyásoló súlya mekkora,

és egymáshoz képest melyik szervé lehet nagyobb: a Kormányé (a végrehajtó hatalmat irányító választott politikusoké), az Országgyűlésé, a közvéleményé vagy éppen a bíróságoké?

Alapvető kérdés, hogy ezt az alkotmányban is determinált **súlyelosztást** önmagában képes-e az általános közigazgatási eljárási szabályozás megteremteni, vagy ezt csak más, szintén általános érvényre igényt tartó szabályozásokkal együtt tudja a jogrendszer megteremteni? Mindez az állam- és jogtudomány számára azt a feladatot adja, hogy e szabályokat együtt (szinoptikusan) kezelje általános közigazgatási szabályként.

3. A **harmadik aspektus** a szabály szövegének és ezzel a szövegben előírt magatartási szabálynak a **megfogalmazására** vonatkozik, azaz arra, hogy kellően általános vagy **absztrakt**-e a szabály ahhoz, hogy minden eljárásra alkalmazható legyen, vagyis általános jellegű, **általános megfogalmazású**-e a szabály.

Ebben az értelemben tehát a szabályozásnak a **nyelvtani, kodifikációs milyensége** és minősége a kérdés, amely szintén legalább **három további** vonatkozásban értelmezhető. *Egyrészt* abban, hogy érthető-e, ráadásul egységesen, egyformán érthető-e a közigazgatási szereplők számára, ami egyben azt is jelenti, hogy végrehajtható-e, alkalmazható-e a szabályozás? *Másodrészt*, érthető-e az érintettek, az ügyfelek és más eljárási szereplők számára, valamint *harmadrészt*, érthető-e a kontrollszervek, főleg a bíróságok számára is? Ez az általánosító, absztrakciós művelet egyáltalán nem nevezhető könnyűnek. Mint általános jellegű szabályozásnak reagálnia kell a közigazgatási tevékenységfajták közötti különbségekre, hiszen ha egy közigazgatási tevékenységről kimutatható, hogy hatósági jellegű, akkor nemcsak a törvény tart igényt az általános érvényesülésre, és a közigazgatás tekint rá az általános jelleg „szemüvegén” keresztül, hanem maga a tevékenység igényt tart arra, hogy azt e törvény szabályai alapján intézzék. Reagálnia kell emellett az ágazatok közötti tárgyi és működési

(eszközbeli) különbségekre is, ami részben (de csak részben) átfed a tevékenységfajták közötti különbségtétellel.

4. Az alkotmányos (alaptörvényi) determináció mellett a közigazgatási jog számára **alapkérdés** tehát, hogy milyen jellemzőkkel bíró (miféle) ügyekre, illetve milyen jellemzőkkel bíró állami tevékenységekre terjed ki ennek a törvénynek a hatálya, valamint az is, hogy vajon vannak-e az Ákr.-rel konkurens, általános jellegű (szintén alkotmányjogilag meghatározott) szabályok? Azaz melyek azok a törvényi előírások, amelyek szintén általános erővel, jogérvénnyel és jelleggel szabályozzák a hatóságok vagy a közigazgatási szervek tevékenységét, illetve a tevékenység lényeges mozzanatait, és ezáltal – az általánosság hármas követelményének érvényesülésén keresztül – szintén igényt tartanak arra a szerepre, amelyre az Ákr. feltétlenül igényt tart: a közigazgatási működés alapvető, meghatározó szabályozójának szerepe? Megítélésem szerint vannak ilyenek, elegendő csak az egyenlő bánásmód követelményére, az adatkezelés követelményeire és például az alapvető jogok biztosáról szóló törvényben foglalt követelményekre gondolni, de ezek részletes elemzése meghaladja a jelen fejezetben rendelkezésre álló keretet, így azt egy későbbi írásomban fejtem ki részletesen.

5. Annyi bizonyos, hogy a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozó általános erejű és jogérvényű szabályok egyáltalán nem szűkíthetők le az Ákr.-re. Nemcsak azért, mert egyes közigazgatási ágazatok, kiemelten az adóügyi ágazat saját eljárásrenddel, azaz saját „általános” érvényű és erejű törvényi szabályozással rendelkezik, hanem azért is, mert az **alaptörvényi szabályok** közvetlenül kötelezők és érvényesítendőek az Ákr. szerinti **eljárásokban is**, legyen szó a hatóság eljárásáról vagy a közigazgatási ügyekben ítélező, a hatósági döntést felülvizsgáló bíróság eljárásáról, hiszen érvényesülésüket az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz rendkívüli jogorvoslati intézményén keresztül ki is kényszeríti (erre láttunk példákat az I. fejezetben idézett ügyekben). De további, **az Ákr.-en túli általános érvényű és erejű** törvényi szabályozási rend alakult ki hazánkban a közigazgatási per-

rendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) hatálybalépésével. A **valamennyi közigazgatási cselekmény**, így az Ákr. szerint kiadott vagy éppen kiadni elmulasztott közigazgatási döntés, intézkedés, megkötött vagy megkötni elmulasztott hatósági szerződés törvényességének megítélésére irányadó Kp. számos általános jellegű követelményt tartalmaz, amelyek érvényesülése az Ákr. fölött vagy előtt áll, elegendő csak a Kp. 85. § (3) bekezdés *a*) pontját említeni, amely szerint a közigazgatási cselekmény nem szenvedhet olyan lényeges alaki hiányosságban, amely miatt azt nem létezőnek kellene tekinteni.

Ez a kötet az Ákr. szabályozásának megértését kívánja elősegíteni, a közigazgatási bíráskodás elvi alapjainak ismertetését a sorozat VIII. kötete, míg a Kp. bemutatását a sorozat IX. kötete végzi el. Az Ákr. szabályainak megértéséhez elsősorban tehát a hatósági eljárásnak a mikéntjét érdemes megvilágítani, amelyhez szorosan kapcsolódik az eljárási jog körülírása is. A magyar és a külföldi jogtudományban számtalan meghatározás és mögöttük számtalan megközelítés ismert az eljárás és az eljárásjog definiálására. Néhány fontosabbat áttekintünk közülük. Ennek során a magyar közigazgatási eljárásjogtudomány korábbi időszakokhoz kötődő művei is felhasználásra kerülnek, hiszen az alapvető eljárásjogi fogalmak jelentős része nem vagy alig változott az elmúlt évtizedekben.

6. Az eljárás a **szélesebb, tágabb értelemben** azonosítható egy közigazgatási szerv tevékenységével, működésével. A közigazgatási szervek működése lényegét tekintve *folyamatos döntéshozatal*; a közigazgatási működés felfogható végtelenített *döntéshozatali láncként* is.² A jogi hatás kiváltására (az érintettek jogi helyzetének megváltoztatására) alkalmas döntéseket *aktusoknak* nevezzük. Alapvetően ezek létrejövetelének (előkészítésének, meghozatalának és érvényesítésének)

² MOLNÁR Miklós (1994): *A közigazgatási döntés szabadsága*. Budapest, KJK. 7.

alaki rendje, vagyis az aktusok megalkotásának szabályozott folyamata az egyes közigazgatási szervek eljárásának rendje.

Concha Győző – miközben különbséget tesz egyrészt az **egyszerű** közigazgatási eljárás, amelyben „egyetlen ténykedéssel”, azaz egylépéses aktussal létrehozható a közigazgatás rendelkezésére álló adatok útján és másrészt az **összetett** a közigazgatási eljárás között, amely utóbbiban több, egymásra következő külön tények sorozata csak együtt hozza létre az eredményt, illetve ha a közigazgatás több ágazata működik együtt egy ügyben, vagy ha egy funkció részei külön közigazgatási szervek hatáskörébe tartoznak – a közigazgatási eljárást a **közigazgatás funkciójaként**, annak meghatározott **rendjeként** fogta fel, amelynek során közigazgatási tény (aktus, azaz intézkedés) keletkezik, amelyet az intézkedések láncolata formál eljárássá. A külső rend az ügykezelés, a belső rend az eljárási folyamat érdemileg helyes (jogszerű) volta.³

Magyary Zoltán szerint „[a]z eljárás fogalma valamely cél elérésére alkalmas cselekedetek megállapított sorrendjét jelenti. Az eljárási jogon a közigazgatás és az emberek együttműködésének alaki szempontból való jogi szabályozását értjük, szemben a más jogszabályokban található anyagi jog változatos rendelkezéseivel.”⁴ Az eljárás – mint a közigazgatás működése általában – tehát célhoz kötött cselekvéssorozat, tevékenységi láncolat, míg az eljárási jog ennek, illetve az ebben szereplők kapcsolatának alaki szempontból való szabályozása.

Az 1975-ben kiadott államigazgatási jogi tankönyv meghatározása szerint „[s]zűkebb értelemben államigazgatási eljárás az eljáró államigazgatási szerv és az ügyfél, valamint az eljárásban szereplő más személy (tanú, szakértő stb.) kölcsönös tevékenységi kapcsolatát értjük a hatósági aktus keletkezésének és hatósági végrehajtásának

³ CONCHA Győző (1905): *Politika II. Közigazgatástan*. Budapest, Grill Kiadó. 101–102.

⁴ MAGYARY Zoltán (1942b): *Magyar közigazgatás*. Budapest, Egyetemi Nyomda. 592.

folyamatában.”⁵ Látható, hogy az a Magyarynál szereplő „valamely cél” itt már a hatósági aktus létrehozása vagy annak végrehajtása, illetve kiderül e meghatározásból az is, hogy az eljárás az abban részt vevők kölcsönös kapcsolatán alapul. Értelemszerűen e megfogalmazás már szűkebb értelemben csak az eljárások egyik fajtájára, a hatósági eljárásra vonatkozik.

7. Az eljárás fogalmát azonban **nem szűkíthetjük** le kizárólag a **hatósági** eljárásra (ahogyan 2018-tól az önálló közigazgatási perrendi szabályok sem szűkítik le), hiszen a közigazgatási szervek a hatósági aktusokon kívül számos más aktusfajta bocsátanak ki (készítenek elő, hoznak meg és érvényesítenek), ezáltal tevékenységük (cselekvési mozzanataik) is több különböző fajtába sorolható. Az eljárásfajták tehát a tevékenység- és aktusfajtákhoz (azok nagyobb csoportjaihoz) igazodnak. Ennek alapján *Szamel Lajos* a közigazgatási (akkori szóhasználat szerint: államigazgatási) eljárás három, egymással gyakran érintkező fajtáját különböztette meg:

„a) [...] *hatósági* (külső) *eljárás*, melynek terméke az államigazgatási szerven kívülre ható konkrét, egyedi államigazgatási aktus. Az ilyen aktus rendeltetése az ügyfél részére jog biztosítása vagy reá kötelezettség rovása. Ennek az eljárásnak a keretében végeznek az államigazgatási szervek az ügyfelek részére adatigazolást, nyilvántartást és hatósági ellenőrzést.

b) *Az államigazgatási szervek egymás közötti* (belső) *eljárása*. Ezen azoknak a kapcsolatoknak a formáit értjük, amelyeket az államigazgatás működése során az egymásnak alá- és fölérendelt, illetve a mellérendeltségi viszonyban lévő államigazgatási szervek tartanak egymással mind a normatív és a konkrét aktusok kibocsátása, mind az egyéb államigazgatási tevékenység eredményes ellátása érdekében.

⁵ BERÉNYI Sándor – MADARÁSZ Tibor – TOLDI Ferenc (1975): *Államigazgatási jog*. Budapest, BM Tanulmányi és Propaganda Csoportfőnökség. 373. (A meghatározás Toldi Ferentől származik.)

c) Az *ügyvitel* olyan, nem aktus jellegű államigazgatási cselekményekből áll, amelyeket egy-egy államigazgatási szervben belül végeznek mind aktusok létrehozása, mind pedig az államigazgatási szerv egyéb cselekményei rendjének biztosítása érdekében. Az ügyvitelnek sajátos és elkülöníthető része az iratkezelés.⁶

8. Ezzel a tagolással lényegében azonos felosztást ismertetett *Madarász Tibor* is, amikor a legfontosabb közigazgatási eljárásfajtákat *hat csoportba* sorolta, úgymint

- a) a hatósági (vagy másként a külső) eljárás,
- b) a jogalkotási eljárás,
- c) hierarchikus igazgatáson belüli eljárás,
- d) mellérendeltségi viszonyokban érvényesülő eljárás,⁷
- e) a szervezeteken belüli (főként az államigazgatási szerveken belüli) eljárás, vagy másként, ügyviteli eljárás,⁸
- f) a testületeken belüli eljárás.⁹

⁶ SZAMEL Lajos (1984): Az államigazgatási eljárás. In BERÉNYI Sándor – SZAMEL Lajos – BARACZKA Róbertné – IVÁNCICS Imre: *Magyar államigazgatási jog. Általános rész.* Budapest, BM Könyvkiadó. 648.

⁷ A b), c) és d) pontban említett három eljárás Szamelnél a belső eljárások között szerepel; a hierarchikus igazgatási eljárásokra utal az alá-fölé rendelt szervek közötti eljárás említése, míg a jogalkotási eljárásnál szélesebb a mindenféle normatív, szabályozó aktusokra, így az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek megalkotására vonatkozó említés.

⁸ [Észlelnünk kell azt a különbséget, ami a Szamel-féle belső eljárás (pontosabban eljárások) és az ügyvitel mint a szerveken belüli eljárás között fennáll. A Szamel-féle „belső” eljárás a közigazgatási *szervezetrendszeren belüli*, nem az egyedi szerven belüli eljárás.]

⁹ Észrevehető, hogy a *testületeken belüli eljárásfajta*ra Szamel meghatározása nem terjed ki – hiszen az nem vonható a szervezetrendszeren belüli, de szervek közötti eljárás körébe. Az ilyen eljárások *szerveken belüliek*, ugyanakkor nem ügyviteli jellegűek. Döntően a helyi képviselő-testületek és a különböző államigazgatási testületek eljárása vonható ebbe a kategóriába. Külön említése fontos, hiszen – mint majd látni fogjuk – a testületeken belüli eljárást akkor sem szabályozza részletesen a hatósági eljárásjog, amikor a testület hatósági ügyben hoz döntést. Ezt az eljárásfajtát a testület működési szabályzata (ügyrendje, SzMSz-e szabályozza), ezért más néven *testületi ügyrend szerinti eljárásnak* is nevezhetjük. A csoportosításra lásd: MADARÁSZ Tibor (1989): *A magyar államigazgatási jog alapjai.* Budapest, ELTE. 446–447.

2. A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁS MEGHATÁROZÁSA ÉS ELHATÁROLÁSA MÁS ELJÁRÁSOKTÓL

1. A vázlatosan áttekintett eljárásfajták közül **e könyvben a közigazgatási hatósági eljárással foglalkozunk**, hiszen a jogrendszerben és a közigazgatási jog érvényesülésében betöltött szerepénél, jog általi szabályozottságánál fogva ez a legjelentősebb közigazgatási eljárástípus. Hogy mi is a hatósági eljárás és ahhoz képest az eljárási jog, azt már a fenti meghatározások is érintették. Természetesen erre is több különböző meghatározás ismert, *Kilényi Géza* például ezzel a meghatározással élt (ebben és más a meghatározásokban szereplő államigazgatási eljárás alatt közigazgatási hatósági eljárást kell érteni): „Államigazgatási eljárás az államigazgatási szervek és az eljárásban részt vevő személyek olyan cselekményeinek rendszere, amelyeket az ügyfél jogállását közvetlenül érintő egyedi államigazgatási aktus kibocsátásának rendjén, illetőleg az aktusban foglaltak állami kényszer útján való realizálása céljából végeznek.”¹⁰ E meghatározás szerint is nyilvánvaló, hogy a hatósági eljárásban vagy azzal összefüggésben is részt vehet, egymással *kapcsolatba* kerülhet több szerv, *több hatóság*. Látni fogjuk, hogy ez történik például, amikor az eljárásban szakhatóság vesz részt, amikor egy hatóság megkeresést teljesít, vagy amikor a felügyeleti szerv intézkedést foganatosít az elsőfokú szervvel szemben stb. Madarász Tibor fenti csoportosítása pontosabb ebből a szempontból, tekintettel arra, hogy rögzíti a szervek közötti azon eljárásokat, amelyek nem hatósági természetűek. A Szamel Lajos-féle meghatározás szerint ezek a több hatóságot érintő kapcsolatok nem a hatósági (külső) eljárás részei lennének,

¹⁰ KILÉNYI Géza (1970): *Az államigazgatási eljárás alapelvei*. Budapest, KJK. 54.

hanem úgynevezett belső eljárások. A szakhatóság eljárása azonban nem „belső” eljárás, hanem része a hatósági eljárásnak, a rá vonatkozó szabályok hatósági eljárásjog integráns részét képezik, *megsértésük* eljárási jogszabálysértésnek minősül, és a döntés felülvizsgálatára vagy eredményes *jogorvoslatra* vezethet. Emiatt is hangsúlyozza Kilényi, hogy a szervek egymás közötti kapcsolata annyiban a hatósági eljárás (az akkori fogalomhasználat szerint: államigazgatási eljárás) fogalmi körébe tartozik, amennyiben a kapcsolat felvétele egyedi külső aktus kiadását vagy végrehajtását szolgálja.

A hatósági eljárás másik megközelítésben a közigazgatási hatóságoknak a közvetlenül az állampolgárokat, szervezeteket érintő, kölcsönös jogok és kötelezettségek keretei által meghatározott *ügyintéző tevékenységét* jelenti.¹¹

Hatósági eljárásnak a fenti meghatározás alapján – *első ránézésre* – az olyan eljárásokat tekinthetjük, amelyek hatósági aktus kibocsátása vagy az abban foglalt rendelkezés érvényesítése céljából, azaz hatósági természetű ügyben végeznek. A hatósági ügyeknek *Toldi Ferencnek* a szakirodalomban elfogadott nézete szerint „négy lényeges eleme állapítható meg: a) az ügy egyedi (individuális, konkrét) volta, b) az ügyfél léte, c) az államigazgatási szerv működésének autoritatív (hatósági) jellege és d) közvetlen jogi hatás előidézése”.¹²

A hatósági eljárás fogalmi elemeinek részletes elemzését követően tett kísérletet az államigazgatási (mai szóhasználattal: a közigazgatási hatósági) eljárás meghatározására *Szűcs István*. Szerinte „[a]z államigazgatási eljárás az államigazgatási szervnek és az eljárás más alanyainak aktív közreműködésével megvalósuló, jogilag szabályozott olyan cselekvési rend, mely államigazgatási ügy intézése során, állam-

¹¹ LÓRINCZ Lajos szerk. (2003): *Eljárási jog a közigazgatásban*. Budapest, Unió Kiadó. 41.

¹² TOLDI Ferenc (1965): *Az államigazgatási rendelkezések megsemmisítése és megváltoztatása*. Budapest, KJK. 88–89.

igazgatási jogalkalmazás keretében, hatósági egyedi aktus kibocsátása, illetőleg érvényesítése érdekében valósul meg.”¹³

E két utóbbi meghatározás alkalmazása **kizárja a nem közhatalmi** jellegű tevékenységeket és az azokkal összefüggő eljárásokat. Így a hatósági eljárások köréből **fogalmi szinten** kizárhatjuk a) a közigazgatási szervek tulajdonosi tevékenységét, b) a közigazgatási szervek közötti és az intézményekre irányuló irányító tevékenységet, c) az egyedi konkrét utasításokkal összefüggő eljárásokat, tehát az anyagi és technikai jellegű cselekményeket. Bár közhatalmi rendelkező tevékenység, de nem egyedi ügyek intézésére irányul, ezért fogalmilag szintén kizárható d) a jogalkotási tevékenység.

2. A **hatósági eljárások** azonban e szűkítő meghatározás ellenére is rendkívül sokfélék lehetnek, azonban alapvető jellemzőik (az ügyek tartalmi jellege, a tárgyukat képező jogviszonyok) és legfőképpen konkrét céljuk alapján, az általánosság szintjén **három jól elkülöníthető** csoportba sorolhatók. Ez a több évtizedes múltra visszatekintő kategorizálás az Ákr.-ben is megjelenik.

A hatósági eljárások *első, legnagyobb csoportját* olyan ügy- és eljárásfajták képezik, amelyekben a hatóság (mint közigazgatási szerv) áll szemben a közigazgatási szervezeten kívüli jogalanyokkal (természetes személyek, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező, de az állam által jogalanyként bizonyos körben elismert szervezetek), és a számukra a jogszabályokban megállapított jogok és kötelezettségek realizálását végzi, azaz közigazgatási anyagi jogi jogviszonyokat hoznak létre, módosítanak, szüntetnek meg, vagy a jogalany jogi helyzetében idéznek elő változást. Ezekben az eljárásokban a hatóság és az érintett jogalany közötti eljárási jogviszony megelőzi az anyagi jogviszonyt vagy az anyagi jogi helyzet megváltozását. Az Ákr. szóhasználatával: „a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja” [vesd össze: 7. § (2) bekezdés].

¹³ Szűcs István (1976): *Az államigazgatási hatósági eljárás főbb elméleti kérdései*. Budapest, KJK. 49–50.

A *másik* – szűkebb – csoportba azok az eljárásfajták tartoznak, ahol az egymással jogviszonyban lévő jogalanyok e jogviszonyukból eredő *konfliktusának* feloldása az eljárás célja. Ezekben az eljárásokban tehát egymással ellenérdekelt felek vesznek részt, ezért nevezhetjük ezeket jogvitás hatósági ügyeknek. „A hatóság döntésével az ügyfél [...] jogvitáját eldönti”. Ekkor az eljárás tárgya a már előzőleg létező vagy létrejött anyagi jogviszonyból eredő vitás ügy eldöntése (például birtokvédelmi ügyek, gyermek elhelyezésével összefüggő ügyek, bányakár megállapítása iránti ügyek stb). Az alapul fekvő jogviszony gyakran nem is közigazgatási, hanem olykor polgári jogi, családi jogi viszony, a hatóság tevékenysége nagyban hasonlít az eljáró bíróságok szerepköréhez, és lényeges, hogy az ilyen eljárások során hozott döntések bíróságok előtti megtámadásakor a perben a hatóság nem vesz részt, hanem az a vitatkozó jogalanyok között folytatódik tovább. Megkülönböztetésül, a szakirodalom egy része ezeket a közigazgatási határozat *felülbírálatára* és nem a felülvizsgálatára irányuló pereknek tekinti.¹⁴

Rendkívül zavaró az, hogy egy téves alkotmánybíróági értelmezés szerint éppen a legtipikusabb, konfliktust, jogvitát feloldó birtokvédelmi ügýtípust nem tekinti a jogalkotó a hatósági eljárást szabályozó Ákr. alá tartozónak, holott ebben az eljárásban a hatóságtól független, egymással a birtoklás kérdésében, a birtoklás zavarásában vitába kerülő, a hatóságtól különböző fél ügyében hoz első fokon döntést a közigazgatási szerv. Az alapvető értelmezési hiba még annak idején alapos elemzés tárgya lett,¹⁵ és bár az Ákr., mint idéztük, kifejezetten kiterjeszti a hatályát a jogvitás hatósági eljárásokra is, a külön

¹⁴ SALAMONNÉ SOLYMOSSI Ibolya (1983): Az államigazgatási határozatok bírósági felülbírálata. *Magyar Jog*, 30. évf. 8. sz. 701.; KILÉNYI Géza (1981): Az államigazgatási határozatok felülvizsgálata a szocialista jogfejlődés tükrében. *Jogtudományi Közlöny*, 36. évf. 8. sz. 664.

¹⁵ PATYI András (2008): (Provokatív) gondolatok az Alkotmánybíróági hatósági ügyértelmezése körében (a jegyzői birtokvédelmi hatáskör kapcsán). *Új Magyar Közigazgatás*, 1. évf. 1. sz. 17–30. 120/B/2001. AB határozat, ABH 2007, 1323.

jogszabályban történt eljárési szabályozás okán az Ákr. miniszteri indokolása a törvény hatálya alá nem tartozóként sorolja fel.¹⁶

A hatósági eljárások *harmadik* fajtája olyan ügyeket ölel fel, amelyekben a jogalanyok „jogsértő – de bűncselekménynek nem minősülő és nem bírói hatáskörbe tartozó – magatartását kell elbírálni”,¹⁷ és az elbírálás nyomán, annak eredményétől függően az érintett jogalany terhére (pénzbírságot és más közigazgatási) szankciót alkalmazni. „A hatóság döntésével [...] jogsértését megállapítja”. [Ákr. 7. § (2) bekezdés]. Idetartoznak a közigazgatási szankció megállapítását célzó (bírságot) eljárások, és elvi szinten e kategóriába sorolhatók a külön törvényben szabályozott, közigazgatási szerv által lefolytatott szabálysértési eljárások.

3. Felvetődik a kérdés, hogy a **közigazgatási per** vajon **elvi szinten** hogyan viszonyul a hatósági eljárásfogalomhoz, része-e annak elvi, fogalmi szinten, vagy sem? Amint azt az Alkotmánybíróság korábban megállapította: „A közigazgatási szerv előtti eljárás és a bírósági eljárás egy mással szoros viszonyban állnak, egymást kiegészítő és egymást ellensúlyozó szerepük van.”¹⁸

A közigazgatási hatósági eljárás meghatározásával kapcsolatban tehát nem megkerülhető kérdés a közigazgatási határozat *bíróági felülvizsgálatára irányuló eljárás* minősítése és elhelyezése a közigazgatási eljárások között vagy mellett. *Több ország jogrendszere a közigazgatási*

¹⁶ „A jegyzői hatáskörbe tartozó birtokvédelmi eljárás egy dologi jogi jogviszonyon alapuló perkisegítő-permegelőző eljárásnéven definiálható, ezzel teljes mértékben analóg módon közelíthetünk a szellemi tulajdonnal összefüggő eljárásokhoz is. A birtoklás tényén alapuló úgynevezett possessorius birtokvédelmet a Ptk. 5:8. § alapján a jegyzőtől lehet kérni. A jegyző előtti birtokvédelem korlátozott birtokvédelem: a birtoklás tényén alapul. Ennek során nem vizsgálható a birtokláshoz való jogcím, a birtoklás jogalapja. Az a tény azonban, hogy a possessorius eljárás során a hatályos eljárási törvény szabályait kell alkalmazni, nem teszi kétségessé azt, hogy közigazgatási úton történő birtokvédelem is polgári (dologi) jogi jogviszonyon alapul. Az eljárás alapja ugyanis a birtokháborítás (Ptk. 5:8. §), vagyis az, hogy a birtokost a birtokánál, mint abszolút szerkezetű dologi jogviszonynál fogva jogvédelem illeti meg; amellyel szintén teljesen analóg módon kezelendők a szellemi tulajdonhoz fűződő – ugyancsak abszolút jellegű – jogviszonyok.” Az általános közigazgatási rendtartásról 2016. évi CL. törvény indokolása, Indokolás a 8. §-hoz.

¹⁷ Szűcs (1976): *i. m.*, 61. A hatósági ügyfajták osztályozására lásd: 60–68.

¹⁸ 71/2002. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2002, 417., 426.

eljárások egyikének tekinti a közigazgatási bírósági eljárást (a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára irányuló eljárást). A hazai jog történeti áttekintése során az látható, hogy egy időszakban a magyar jogban is a közigazgatási jog (az államigazgatási eljárásjog) részeként szabályozták a bírósági felülvizsgálatot. Az 1957. évi IV. törvény 55–58. §-ai rendelkeztek eredetileg a határozatok bíróság előtti megtámadásáról, majd ezek közül a perre vonatkozó eljárási szabályokat (igaz, jelentősen kibővítve) az 1972. évi 26. törvényerejű rendelet, a III. Pp. novella, a Pp.-ben szabályozta újra 1973. január 1-jei hatállyal.¹⁹ Ez a szabályozási mód a Kp. hatálybalépéséig, 2018. január 1-ig fennállt, vagyis az államigazgatási/közigazgatási hatósági eljárást szabályozó törvények röviden rendelkeztek a bírósághoz fordulás lehetőségeiről, a közigazgatási eljárásjogi feltételeiről. A perindítás további feltételei, a per részletszabályai, a bíróság által meghozható döntés, a perorvoslatok a Pp. általános, perorvoslati és a közigazgatási perekről szóló XX. fejezetében voltak megtalálhatók. Mindez kiegészült azzal, hogy számtalan ágazati törvény tartalmazott a közigazgatási perindítással és a perrel összefüggő speciális szabályozást. A hatósági döntések bírói felülvizsgálatára irányuló eljárás szabályait ebben az időben tehát a jogalkotó a polgári perrendtartásban,²⁰ illetve egy külön törvényben²¹ helyezte el, a normál polgári kereseti, illetve nemperes eljárás rendjéhez igazodó szabályozásban. Azt is hangsúlyozni kell, hogy a közigazgatási határozatok Pp. XX. fejezete szerint zajló bírósági felülvizsgálata nem volt azonos a Ket. alapján hozott döntések bírósági felülvizsgálatával, hanem annál tágabb fogalom, több felülvizsgálati forma is beletartozott még. Ezzel azonos módon, a közigazgatási hatósági ügyben hozott egyedi határozatnál szélesebb körben határozza meg a közigazgatási perben felülvizsgálható, a felperes által a jogvita tárgyává tehető köz-

¹⁹ *A polgári perrendtartás magyarázata* (1975). Budapest, KJK. 1501–1502.

²⁰ A Polgári perrendtartásról szóló – többször módosított – 1952. évi III. törvény XX. fejezetébe, *A közigazgatási perek* cím alatt.

²¹ A Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény.

igazgatási cselekményeket. (Lásd a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény – a Kp. – 4. §-át.)

Kétségtelen, hogy a *közigazgatási per alaptípusa*, a hatósági ügyben indult bírósági felülvizsgálati eljárás volt és maradt is. A részletszabályok megismerése nélkül is elmondható, hogy a *hatósági eljárásra* épülő, azt követően induló közigazgatási perben egy, a hatóság és az ügyfél között közigazgatási hatósági eljárási jogviszony létrejött és kifejlődése előzi meg a pert, mert (alapesetben) csak már meghozott közigazgatási döntés támadható keresettel a bíróság előtt. Ez a hatósági eljárási jogviszony **véget ér**, az ügyfél és a hatóság közötti kapcsolat *a perindítással átalakul*. Az addigi ügyfél a keresetlevél benyújtásával felperessé válik, az addigi eljáró hatóság (a másodfokú hatóság) alperes lesz. A peres felek közötti hatósági eljárási kapcsolatra a **per befejezése hatással** van.

Amikor a *bíróság* a keresetnek helyt adva *maga hozza meg* a törvényes döntést (azaz kivételes jogkörében megváltoztatja a hatósági döntést), vagy a határozatot úgy helyezi *hatályon kívül*, hogy *nem rendeli el új eljárás lefolytatását*, a felek közötti eljárási kapcsolat nem éled fel, nem alakul ki újabb eljárási jogviszony.

Amikor a bíróság a közigazgatási határozat *hatályon kívül helyezése* mellett **új eljárás** lefolytatását rendeli el, az eljárási kapcsolat *újra feléled*, a megismételt eljárásban **újabb hatósági eljárási jogviszony** alakul ki. (A bíróság a perben nem állt elsőfokú szervet is kötelezheti új eljárás lefolytatására, amely által azzal a szervvel éled fel a hatósági eljárási jogviszony, amellyel az ügyfél akarataból – fellebbezése eredményeként – már megszűnt ez a kapcsolat.) E folyamat nevezhető az eljárási jogviszony *relatív szünetelésének* is.²²

A közigazgatási perben tehát egy már lefolytatott közigazgatási hatósági eljárás után, az abban az eljárásban meghozott döntés(ek) törvényessége felől döntenek, amelynek *tárgya* a közigazgatási jog

²² PATYI András (2002): *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*. Budapest, Logod Bt. 229–230.

alkalmazása, de elsődleges *célja* a közigazgatási döntés törvényességének (jogszabályszerűségének) megítélése és ennek az ítéletben való rögzítése. A perben egy már meghozott közigazgatási döntés utólagos vizsgálata történik, egyfajta visszamenőleges (*retrospektív*) ellenőrzés történik ilyenkor.²³

4. A *közigazgatási per nem a közigazgatási hatósági eljárás folytatása*, ezért nem is része annak. A tételes jogi szabályozás és ennek alapján a polgári eljárásjog tudománya egyértelműen a polgári perek egyik típusának, a polgári *igazságszolgáltatás* részének tekintette, és ennek a Kp. hatálybalépéséig volt is egy látszólagos törvényi alapja: a **közigazgatási per** a **polgári perrendtartás** szabályozta. A közigazgatási per azonban legalább volt (már e szabályozási rezsimben is) annyira közigazgatási, mint amennyire per. *Toldi Ferenc* szerint a bírósági felülvizsgálat egyenesen nem is igazságszolgáltató tevékenység, hanem sajátos peres (*kontradiktórius*) formák között zajló közigazgatás.²⁴ Ez a megállapítás leginkább azokra az ügyekre lehet igaz, amelyekben a bíróság jogosult a hatósági döntést megváltoztatni, azaz a hatóság döntését a magáéval helyettesíteni (ezek száma folyamatosan csökkent az elmúlt években).

Az önálló perrendtartás megjelenésével a közigazgatási per kikerült a polgári perek köréből, kikerült a polgári igazságszolgáltatás hatálya alól, **önálló pertípussá** vált. Álláspontunk szerint a bíróság – annak ellenére, hogy a per során a közigazgatási anyagi és eljárási szabályokat is vizsgálja, esetleg alkalmazza is – *sajátos felügyeleti – felülvizsgálati tevékenységet* végez, és eljárása egyértelműen **nem a közigazgatási hatósági eljárás folytatása**. Mivel azonban a perben hozott döntés jogi hatása elsősorban a közigazgatási döntésről szól (vagy hatályon kívül helyezi, és így sem hatályosulni, sem végre-

²³ DE SMITH, S. A. – WOOLF, L. – JOWELL, J. L. (1999): *Principles of Judicial Review*. London, Sweet and Maxwell. 4.

²⁴ TOLDI FERENC (1988): *A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 148.

hajtani nem engedi; vagy megváltoztatja; vagy engedi hatályosulni és végrehajtani), *nem is választhatjuk el teljesen* a közigazgatási hatósági eljárástól.

A hatósági eljárást követően induló **közigazgatási pert** így nem nevezhetjük hatósági eljárásnak, de mindenképpen *a közigazgatási tárgyú eljárások egyikének* foghatjuk fel. Hasonló megközelítést fogadott el Lőrincz Lajos akadémikus is: „A magyar jogrendben azonban a bírói felülvizsgálati szakasz *elvben nem része* közigazgatási eljárásnak, az eljárásjog fogalma megmaradt a közigazgatáson belüli határozathozatalra és annak a közigazgatáson belüli felülvizsgálatára vonatkozó eljárásjognak.”²⁵

Ha a bírói felülvizsgálati eljárás maga nem is része a hatósági eljárásnak, a rá vonatkozó jogi szabályozás nagyon **szoros kapcsolatban** van a hatósági eljárások jogával, hiszen a bírósági felülvizsgálat a hatósági döntéssel szembeni rendkívüli **jogorvoslati** eszközök egyike, és a hatósági eljárást szabályozó törvény(ek) rögzít(ik) a felülvizsgálat **igénybevételének egyes feltételeit**. A rendkívül szoros kapcsolatot az Ákr. oldaláról (a Ket.-hez hasonlóan) megerősítik a **semmisségi szabályok** is, hiszen a közigazgatási pert (mint jogorvoslati intézményt) is magában foglaló IX., *Jogorvoslatok* című fejezetben szabályozott valamennyi eljárás során a döntést meg kell semmisíteni, illetve vissza kell vonni, és szükség esetén új eljárást kell lefolytatni, ha semmisségi ok áll fenn.²⁶ A közigazgatási per így a semmisség tekintetében a többi közigazgatási jogorvoslatfajta sorsát osztja.

²⁵ LŐRINCZ Lajos szerk. (2005): *Közigazgatási eljárásjog*. Budapest, HVG-Orac Kiadó. 47. Nem nehéz felfedezni azonban e meghatározásban a *bizonytalanságot*, hiszen amellet, hogy a felülvizsgálatot eljárási szakasznak nevezi, maga is hangsúlyozza, hogy a felülvizsgálat eljárási helyére vonatkozó megállapítás „*elvben*” igaz. Másrészt nem veszi figyelembe azt a tényt, hogy a bírói felülvizsgálatról maga a Ket. is rendelkezik, tehát azt az eljárásjogból teljesen kizárni nem lehet.

²⁶ Ákr. 123. § (1) bekezdés.

3. A HATÓSÁGI ELJÁRÁS LEHETSÉGES MEGHATÁROZÁSA

A közigazgatási hatósági eljárást (elhatárolva más közigazgatási eljárás-fajtáktól) a következőképpen határozhatjuk meg: **a hatósági eljárás a közigazgatási szerven kívüli jogalany ügyében megvalósuló, jogilag szabályozott cselekvési rend, amely egyedi ügy intézése során, hatósági jogalkalmazás keretében, az érintett jogalanyra nézve jogi helyzetét megváltoztató, jogvitáját elbíráló vagy jogsértésére reagáló, közvetlen jogi hatást gyakorló egyedi aktus (rendelkezés) kibocsátása, illetőleg érvényesítése érdekében jön létre. Az eljárás a jogszabály felhatalmazása folytán hatóságként eljáró közigazgatási szervnek és az eljárás más alanyainak aktív közreműködését feltételezi.**

A fogalmi elemekhez az alábbi megjegyzések teendők:

1. **„a szerven kívüli jogalany ügyében”**: a hatósági eljárások meghatározásánál ki kell emelni, hogy az ilyen eljárás fogalmilag feltételezi, hogy az érintett jogalany a közigazgatási *szerven kívül áll*. Ezt a fogalmi elemet néha úgy használják, hogy a „közigazgatáson *kívüli* jogalany”, de ez nem pontos. Tudnunk kell, hogy az adott hatóságon kívüli, de a közigazgatás *szervrendszerén belüli* jogalanyok (például egy helyi önkormányzat, egy köztestület, egy autonóm államigazgatási szerv) is lehetnek ügyfelek és nem csak egyéb szereplők más hatóságok eljárásában. Még inkább igaz ez a közfeladatok ellátásában részt vevő közintézményekre, közintézetekre és állami vagy helyi önkormányzati tulajdonú gazdálkodó szervekre.

2. **„jogilag szabályozott”**: a hatósági eljárás nemcsak a jogalanyokra gyakorolt hatása miatt, hanem *szabályozottságát tekintve* is kiemelkedik a többi közigazgatási eljárás közül, mégpedig legalább

három értelemben. *Egyrészt* a hatósági eljárás jogi szabályozása törvényben kodifikált és döntően törvényi szintű, illetve az alacsonyabb szintű szabályozás kizárólag törvényi felhatalmazáson nyugszik. Más eljárásokat is szabályoznak törvények, azok azonban vagy nem kódex jellegűek, vagy ha azok (mint például az önkormányzati testületek eljárásának rendje az önkormányzati törvényben), akkor jelentős mozgástere van az érintett testületnek saját eljárási szabályai megalkotásában. Egyes eljárásokat pedig nem is jogszabályok, hanem közjogi szervezetszabályozó eszközök (például a Kormány ügyrendje) vagy más belső szabályzatok rendeznek. *Másodrészt* kiemelkedik a szabályozás részletessége miatt is, szemben más eljárások szabályozásának nagyvonalúságával és elnagyoltságával. *Harmadrészt* a hatósági eljárás szabályainak jelentős része garanciális természetű, az eljárásban és a döntéssel érintett jogalany számára az eljárás és a döntés méltányosságának, tisztességes voltának, pártatlanságának biztosítását igyekeznek szolgálni, miközben számos szabálynak közvetlen alkotmányos relevanciája is van. Kevesebb a technikai jellegű szabály, míg más eljárásokban (például a hierarchikus igazgatásban, de főleg az ügyvitelben) ezek száma igen magas.

3. „**cselekvési rend**”: az eljárásban a közigazgatási aktus meghozatala, érvényesítése a közigazgatási szervektől számtalan cselekvést igényel. Mint kitértünk rá, általános értelemben e cselekvési mozzanatok egymást követő rendszere, egymáshoz való viszonya a közigazgatási eljárás fogalmának meghatározására is alkalmas. A közigazgatási eljárás ebben a sajátos értelemben a közigazgatási szervek olyan cselekvéseinek rendszere, amelyeket e szervek közigazgatási aktus előkészítése kibocsátása és érvényesülése érdekében, illetve annak során végeznek.²⁷ E megközelítésben a közigazgatási hatósági eljárás lényegét a (közhatalmi) hatóságok egyedi aktusok *kiadásának rendje* alkotja.²⁸

²⁷ BERÉNYI Sándor – MARTONYI János – SZAMEL Lajos (1978): *Magyar államigazgatási jog. Általános rész.* Budapest, Tankönyvkiadó. 308.

²⁸ Szűcs (1976): *i. m.*, 43.

4. **„egyedi közigazgatási ügy intézése során”**: a hatósági eljárásban *egyedi (individuális, konkrét) közigazgatási ügy* intézését végzik. Ez a fogalmi elem összefügg az ügyfél részvételét hangsúlyozó 11. ponttal, de más oldalról világítja azt meg. Az egyedi jelleg azt jelenti, hogy a részt vevő vagy érintett ügyfelek nem normatív módon (azaz általános vagy általánosítható tulajdonságaik útján, alapvetően nyitott meghatározással) kerülnek definiálásra, hanem egyedi vagy egyediesítő módon, zárt, tételes meghatározással.

5. **„közigazgatási hatósági jogalkalmazás keretében”**: a hatósági eljárás a közigazgatási jogalkalmazással mint tevékenységgel összefüggésben értelmezhető. A közigazgatási jog által szabályozott jogok és kötelezettségek **érvényesülése, érvényesítése** a közigazgatási jogi szabályozás jellegétől függően a) az úgynevezett *ex lege* szabályozási mód esetén önkéntes jogkövetéssel történik, míg b) az *előzetes beavatkozáson* alapuló szabályozási mód esetén jogalkalmazás útján megvalósuló²⁹ jogérvényesülésről beszélhetünk. Az *ex lege* szabályozást megvalósító, önkéntes jogkövetésen alapuló közigazgatási jogi normákat a jogalanyok közvetlenül alkalmazzák, a jogi normákban meghatározott magatartási szabályokat teljesítik, betartják. Azt, hogy a jogalanyok a közigazgatási jogi normákban foglaltaknak eleget tesznek-e, az erre „feljogosított”, azaz hatáskörrel rendelkező közigazgatási szervek folyamatosan ellenőrzik hatósági felügyeleti tevékenységük során. Amennyiben a hatóság jogszabálysértést tapasztal a jogalany magatartásában, a hatóság döntésével a jogszabályokban foglalt eszközrendszer alapján helyreállítja a jogalany magatartásával megsértett rendet. A közigazgatás előzetes beavatkozásán alapuló szabályozási mód esetén az ilyen természetű jogi normákban foglalt rendelkezések eleve csak hatósági jogalkalmazás útján érvényesülhetnek. A jogalkotó nem bízta a jogalanyokra a jogszabály önkéntes követését, hanem előzetesen beépíti a közigazgatási szervek hatósági

²⁹ MADARÁSZ (1989): *i. m.*, 260.

jogalkalmazási tevékenységét. Ilyenkor az erre kijelölt, felhatalmazott közigazgatási szerv alkalmazza és érvényesíti a meghatározott konkrét jogalany (ügyfél) számára az anyagi jogi normában meghatározottakat. Az ily módon érvényesülő jogi normák csak konkrét hatósági eljárási jogviszonyok keretében, az alapján érvényesülhetnek.³⁰

6. „az érintett jogalanyra nézve [...] közvetlen jogi hatást gyakorló”: a hatósági eljárásnak a jogalkalmazással és a jogérvényesüléssel összefüggő természete azt jelenti, hogy az ilyen eljárásoknak mindig az a célja, hogy (közvetlen vagy közvetett) *hatása legyen* az érintett jogalanyra nézve (nem biztos, hogy mindig *lesz* is hatása). Hatása lehet azáltal, hogy a jogi helyzetét (a hatósági eljárásban meghozott érdemi döntés pillanatában fennálló jogai és kötelezettségei aktuális állapotát) megváltoztatja, vagy azáltal, hogy a bíróságokat megelőzően a jogvitáját elbírálja, vagy az általa elkövetett, a közigazgatási jog rendjét sértő jogsértésére reagál, ezáltal közvetlen jogi hatást gyakorol rá nézve. Az Ákr.-ben szabályozott hatósági eljárásoknak ugyanakkor van két típusa, amelyek közvetlen jogi hatása nem mindig mutatható ki, mégis a hatósági eljárás rendjén kell e cselekvéssorozatokat is lefolytatni. Ezek egyike a hatósági *nyilvántartás*-vezetés, a másik az adat- vagy tény *igazolása*. Ezen eljárásfajtákat, amennyiben meghatározott külső jogalany (ügyfél) vonatkozásában zajlanak, az Ákr. kifejezett rendelkezése (a tárgyi hatályának megállapítása) miatt hatósági ügynek, illetve eljárásnak kell tekinteni. A Ket.-től eltérően a hatósági *ellenőrzést* nem tekinti az Ákr. hatósági ügyfajtának, de tárgyi hatályát megállapítja e cselekvésekre nézve is.³¹

7. „egyedi aktus (rendelkezés) kibocsátása”: a hatósági eljárás során, annak befejeztével *egyedi aktus (rendelkezés) kibocsátása* történik meg, ez az eljárási egyik legfontosabb célja a hatóság oldaláról nézve. Az, hogy a hatósági eljárás egyedi aktus kiadására irányul, kizárja a hatósági eljárások köréből a szabályozó aktusok kibocsátásának

³⁰ MADARÁSZ (1989): *i. m.*, 264., 270.

³¹ Ákr. 7. § (1)–(2) bekezdés.

rendjét. De a konkrét utasítások mint egyedi aktusok is kizártak a hatósági eljárás fogalmi köréből, mert a konkrét utasításoknál feltételezett hierarchikus viszonyok egészen más természetűek, mint a hatóságok és a velük ilyen viszonyban nem álló jogalanyok kapcsolatai. Az utasítás kiadása jogi természetét tekintve ugyanis nem azonos művelet a hatósági határozathozatal során elvégzendő jogalkalmazással.³² Az aktus egyedi volta azt jelenti, hogy az aktusban foglalt rendelkezés (a konkrét magatartási szabály) címzettjeinek köre egyediesítő tulajdonságok útján úgy van meghatározva, hogy **zárt a címzetti kör**. Ez azt jelenti, hogy magának a *rendelkezésnek* (a határozatnak, végzésnek) a *megváltoztatása* nélkül a címzettek köre nem módosítható, a címzettek körének módosításához (bővítéséhez, szűkítéséhez, megváltoztatásához) a rendelkezést (és így az azt tartalmazó aktust) is meg kell változtatni. A nyitott címzetti kör a normatív aktusokra jellemző (ezért is normatívak), esetükben a címzettek úgy határozzák meg tulajdonságaik alapján, hogy a címzetti kör, a jog vagy kötelezettség alanyai minden aktuális pillanatban más és más lehet (például „a magyar állampolgárok”, „a felsőoktatási intézmények hallgatói”, „a gyermeküket egyedül nevelő szülők” stb.) magának az aktusnak (rendelkezésnek) a megváltoztatása nélkül.³³

8. **„illetve érvényesítése”**: az, hogy az eljárás fogalmába az egyedi hatósági *aktus érvényesítését* is felvettük, azt az álláspontunkat tükrözi, mely szerint a hatósági *végrehajtást* a hatósági eljárás részének, elkülönült szakaszának tekintjük. Az aktus tényleges érvényesítése, érvényesülésének tényleges biztosítása, azaz a végrehajtás nem minden eljárásfajtának a része, *nem szükségképpen* szakasza a hatósági eljárásnak. De ha természeténél fogva egyáltalán végrehajtás útján érvényesíthető és jogi állapotát tekintve is végrehajtható aktus születik az eljárásban, nem metszhetjük le a közigazgatási jog érvényesülésének ezt a záró

³² Szűcs (1976): *i. m.*, 43.

³³ JAKAB András (2007): *A magyar jogrendszer szerkezete*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 40–41.

szakaszát csak azért, mert eltérésekkel érvényesülnek a Ket. szabályai. Egyébként az Áe. és a Ket. is a hatósági eljárás részeként szabályozta a végrehajtást.³⁴ Az Ákr. pedig újszerű, részletesebb tárgyihatály-megállapító rendelkezésében már szerepelteti is a hatósági ügyeket érintő *döntés érvényesítését* mint a hatósági ügyek egyik típusát.

9. **„jogszabály felhatalmazása folytán”**: a közigazgatási hatósági eljárást arra jogszabályban felhatalmazott szervek, vagyis hatóságként eljáró közigazgatási szervek és hatósági ügy intézésére feljogosított nem közigazgatási szervek folytatják le. Ez a felhatalmazás tehát kizárólag jogszabályban adható, azon alapulhat. A jogszabályi felhatalmazásnak egyrészt igazodnia kell a jogforrások hierarchiájához, másrészt – mivel a hatósági jogkör a jogalanyok viszonyaiba való közigazgatási beavatkozás lehetőségét teremti meg – figyelemmel kell lennie az Alaptörvényben foglalt, az alapvető jogok korlátozásának (korlátozhatóságának) szabályaira. A hatósági eljárásra adott jogszabályi felhatalmazás általában a hatósági döntés meghozatalának jogkörét biztosítja, és e döntési jogkörnek vagy törvényen, vagy a Kormánynak az Alaptörvényben biztosított eredeti jogalkotó hatáskörében kibocsátott rendeletén kell nyugodnia. Önkormányzati hatósági ügyben döntési jogkört keletkeztethet helyi önkormányzat képviselő-testületének rendelete is.

10. **„hatóságként eljáró”**: a közigazgatási hatósági eljárást tehát hatóságként eljáró közigazgatási (vagy hatósági ügy intézésére feljogosított nem közigazgatási) szervek folytatják le. A közigazgatási szervek nem mindegyike hatóság is egyben. Ahhoz, hogy a szerv egyben hatóság legyen, szükséges a számára ilyen természetű *hatáskör gyakorlásának* jogszabályban való biztosítása. E hatáskör (az úgynevezett hatósági jogkör) alapján a hatóság konkrét eljárási jogviszonyokba léphet hatáskörének gyakorlása céljából. Hatósági eljárást nem közigazgatási szervek is lefolytathatnak, ilyenre példa a köztestületek számára a tagjai nyilvántartásba vételével vagy a tagok által folytatott

³⁴ SZAMEL (1984): i. m., 649., 650.

tevékenység felügyeletével összefüggő ügyek eldöntésére adott jogszabályi felhatalmazás.

11. **„az eljárás más alanyainak aktív közreműködésével”**: az eljárásban az eljáró hatóságon kívüli *más alanyok* „részvétele” elengedhetetlen, mondhatni szükségszerű, hiszen a hatósági eljárás **legalább egy ügyfél** jogait vagy kötelességét érinti. Az ügyfél mellett számos más szereplője van vagy lehet egy eljárásnak, az ügyfél képviselőjétől a hatósági döntéshozatalban megosztott jogkörrel részt vevő szakhatóságon át a hatóság által igénybe vett szakértőig. Az ő részvételük azonban nem szükségszerű. Az, hogy „van” az eljárásnak ügyfele, vagyis hogy van, akit az ügy érint, természetesen még nem jelenti azt, hogy ő feltétlenül „részt is akar venni” benne. A hatósági eljárás egy modern, demokratikus jogállamban feltételezi az érintett jogalany részvételi lehetőségének biztosítását az eljárásban. Az eljárás hatóságon kívüli más szereplői, elsősorban az érintett jogalany (ügyfél), de mellette vagy helyette a képviselője, a bizonyításban szereplők (tanúk, szakértők) *aktív közreműködése* kell az eljárás lefolytatásához. Ez alatt azt értjük, hogy a tipikus hatósági eljárás nem a hatósági jogkört gyakorló személy „magányos” cselekvése.

4. A HATÓSÁGI ÉS A NEM HATÓSÁGI ELJÁRÁSOK CSOPORTOSÍTÁSA

Fontos azt tudnunk, hogy **a fenti definíciónak megfelelő hatósági eljárások nem mindegyikét szabályozza az Ákr.** Azokat a hatósági jellegű eljárásfajtákat, amelyek tárgyát képező ügyekben az eljárást nem az Ákr. szerint kell lefolytatni, a törvény kifejezetten **kiveszi** a hatálya alól. A hatály kizárására azért van szükség, mert ezekre az ügyekre ráillik a hatósági ügy Ákr.-ben meghatározott általános definíciója. Mindezzel a sorozat VI. kötetében foglalkozunk részletesen. Az általános hatósági eljárási definíciónknak megfelelő és az abba nem illeszkedő közigazgatási eljárásfajtákat az alábbiak szerint csoportosíthatjuk:

- a) a hatósági jellegű eljárások:
 - aa) jog vagy kötelezettség megállapítására (jogviszony létrehozására) irányuló eljárások,
 - ab) jogvitát elbíráló eljárások,
 - ac) felelősségre vonási (szankcionáló) eljárások,
 - aca) bírságotlasi eljárások,
 - acb) szabálysértési közigazgatási eljárások,
- b) a normaalkotási eljárások:
 - ba) jogszabályalkotási eljárás,
 - bb) közjogi szervezetszabályozó eszköz megalkotására irányuló eljárás,
- c) a közigazgatási szervezeten belüli eljárások:
 - ca) az irányított szervek létrehozására, átszervezésére, vezetőjük kinevezésére irányuló eljárás,
 - cb) az egymással alá-fölé rendeltségi vagy mellérendeltségi viszonyban álló közigazgatási szervek között a tevékenység el látásával összefüggő eljárások (például az irányított szervtől

- adatszolgáltatás vagy jelentés kérése, helyi önkormányzatok között önkormányzati feladatok ellátását szolgáló társulási szerződés létrehozására irányuló vagy azzal összefüggő eljárások),
- cc) a közigazgatási szervvel munkavégzésre irányuló jogviszonyban álló személyekkel kapcsolatos eljárások (pályázati, kinevezési, fegyelmi eljárások),
 - d) az intézményirányítás körébe tartozó eljárások (intézmény létrehozása, több intézmény összevonása, az intézmény tevékenységi körének megváltoztatása, vizsgálat tartása az intézménynél, az intézmény vezetőjének kinevezésére megbízására, felelősségrevonására irányuló eljárások),
 - e) gazdálkodó szervezet létrehozása, vezetőik megbízása, tevékenységük ellenőrzésére irányuló eljárások, a tulajdonosi jogok gyakorlása a gazdálkodó szervezetekkel kapcsolatosan,
 - f) tulajdonosi jogok gyakorlása a közigazgatási szerv tulajdonában vagy kezelésében álló vagyontárgyak tekintetében (a közterület rendeltetéstől eltérő használatához való hozzájárulás kivételével),³⁵
 - g) a szerveken belüli ügyviteli eljárás,
 - h) a testületekben zajló, testületi ügyrend szerinti eljárás,
 - i) a közigazgatási hatósági határozat felülvizsgálatára irányuló per.

³⁵ 41/2000. (XI. 8.) AB határozat, ABH 2000, 318.

5. A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁSJOG

1. A hatósági eljárás és eljárásjog nem csereszabatos fogalmak. Az *eljárás* – mint láttuk – *cselekvések sora*, az *eljárásjog* pedig az erre vonatkozó jogi *normák* rendszere.³⁶ A hatósági eljárás szabályozottsága nemcsak történeti fejlődés eredménye (amelyet a következő fejezetekben vázlatosan áttekintünk), hanem – mint az előzőekben részletesen is szó volt róla – szorosan összefügg az **Alaptörvény** több rendelkezésével. Az I. fejezetben ismertetett alaptörvényi követelményeknek megfelelően kialakított, azaz **közvetlen alkotmányos meghatározottsággal** bíró jogi szabályozás terjed ki tehát a hatósági eljárásokra, és e szabályozás jelenti a hatósági eljárásjogot.

A hatósági eljárásjog *tartalma és keletkezése* (forrása) szempontjából is meglehetősen *heterogén* jogszabály- és jogi normaegyüttes, amelynek *elsődleges* forrása **törvény**, vagyis az Ákr. Az Ákr. hatálya alól kivett, de hatósági jellegű eljárásokra szintén törvények vonatkoznak elsősorban. Az Ákr. azonban a hatósági eljárásoknak csak az általános, a garanciális szabályait tartalmazza. Mind az Ákr.-ben szabályozott, mind a hatálya alól kivett eljárásokban irányadók lehetnek további, különös szabályokat tartalmazó törvények. Számos eljárási részletkérdést szabályoznak **rendeletek**, elsősorban kormányrendeletek, másodsorban miniszteri rendeletek. A helyi önkormányzatok rendeletei is – szűk körben – irányadók lehetnek az ott folyó önkormányzati hatósági eljárások hatásköri szabályozására nézve. 2004. május 1. óta Magyarország az Európai Unió teljes jogú tagja, ami azzal a következménnyel is jár, hogy az unió jogrendje Magyarországon is hatályos jognak tekintendő abban a kérdéskörben, amelyet szabályoz.

³⁶ SZAMEL (1984): *i. m.*, 654.

Viszonylag kevés a kifejezetten eljárásjogi tárgyú uniós jogforrás, de egyes eljárásfajtákban (például versenyfelügyeleti eljárás vagy fúzió-kontroll) meghatározó jellegű.

A jogszabályok mellett a hatósági eljárás egyre fontosabb forrásai a **bírósági döntvények**. Mivel a közigazgatási hatósági ügyekben hozott érdemi döntések 1991 óta szinte kivétel nélkül megtámadhatók a bíróságok előtt, a döntések felülvizsgálata során ahhoz, hogy a közigazgatási döntés törvényességét megítéljék, a bíróságoknak alkalmazniuk és értelmezniük kell a közigazgatási anyagi jog szabályait. Törvényes hatósági döntés csak törvényes eljárásban hozható, így a bíróságoknak a közigazgatási hatósági eljárási jog szabályait, azoknak az eljárás során való betartását is vizsgálniuk kell. Az eljárási jogszabályok értelmezésével összefüggésben a Kúria (korábban a Legfelsőbb Bíróság) által kibocsátott jogegységi határozatok, a *Közigazgatási (2013 óta Közigazgatási-Munkaiügyi) Kollégiumának állásfoglalásai*, valamint a közzétett elvi bírósági határozatok és elvi bírósági döntések, az azokban található részben kötelező érvényű, részben a jogalkalmazók által követett értelmezések szintén az eljárásjog részét képezik.

2. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény részletesen szabályozza az elvi határozatok és az elvi döntések meghozatalának és közzétételének rendjét. Ezek a döntések egyedi ügyben születnek, de közzétételüket követően csak jogegységi eljárás lefolytatása útján lehet tőlük eltérni, másként megfogalmazva, ellentétes tartalmú jogegységi döntés meghozataláig ezeket a döntéseket az ítélező bíróságoknak követniük kell. Az elvi bírósági határozatok és az elvi bírósági döntések kiválasztására és közzétételére a Kúrián (minden szakágban külön) öttagú elvi közzétételi tanács működik, amely meghatározott javaslati rendben dönt az eseti **kúriai határozat elvi bírósági határozatként** történő közzétételéről. Az **alsóbb fokú** bíróságok elvi jelentőségű eseti döntései szintén a Kúria közigazgatási

szakágban működő elvi közzétételi tanácsa döntése (és a közzététel) folytán válhatnak követendő döntvénné, **elvi bírósági döntésként**.³⁷

A közigazgatási bírászkodást érintően mindez megváltozhat a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról 2018. évi CXXXI. törvény (a továbbiakban: Kbátm.) hatálybalépésével, mert annak 19. § (2) bekezdése szerint 2020. január 1-jét követően közigazgatási elvi bírósági határozat és elvi bírósági döntés nem tehető közzé, és a korábban közzétettek nem alkalmazhatók. A közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény (Kbtv.) a jogegységesítés eszközeként a jogegységi határozatot szabályozza csak, ennek kapcsán rendelkezik úgy a Kbátm., hogy a 2020. január 1-jét megelőzően hozott, közigazgatási tárgyú jogegységi határozatokat az eltérő iránymutatást tartalmazó, a Kbtv. szerint elfogadott (azaz az új) jogegységi határozat meghozataláig kell alkalmazni.³⁸

3. Az **Alkotmánybíróság határozatai** rendkívül nagy számban érintenek vagy bírálnak el közigazgatási anyagi jogi jogszabállyal összefüggő alkotmányossági problémát, és viszonylag csekély a kifejezetten eljárásjogi jogszabályt érintő határozatok száma, a jogrendszerben és a hatósági eljárások jogában elfoglalt szerepük azonban meghatározó. Elegendő csak arra gondolnunk, hogy a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát, a szabálysértési jog újrakodifikálását, a hatóság hallgatásával szembeni valódi és hatékony jogorvoslat megteremtését mind-mind alkotmánybírósági határozat kényszerítette ki.³⁹ Ugyancsak alkotmánybírósági határozat rendelkezett a *formailag* ugyan alkotmányos, de az érdemi és hatékony jogorvoslat *korlátozó* jogorvoslati rendszer kérdésével.⁴⁰

³⁷ Lásd a Bszi. 24. §, 25. §, 26. § (3) és (4) bekezdésének, a 27. § (2) és (3) bekezdésének, 31. §-ának rendelkezéseit.

³⁸ Kbátm. 19. § (1) bekezdés.

³⁹ E határozatokat az I. fejezetben részletesen ismertettük és hivatkoztuk.

⁴⁰ A korábbi joggyakorlatból a járványügyi határozat azonnali végrehajthatósága a kötelező védőoltás alóli mentesítés esetén 39/2007. (VI. 20.) AB határozat, az Alaptörvény hatálybalépése utániakat szintén ismertette az I. fejezet.

Az Alkotmánybíróság utóbbi években hozott döntései közül több érintette a hatósági ügy fogalmi és érvényesülési körét, vagyis a hatósági eljárás tárgyi hatályát. Azt az alapvető alkotmányossági kérdést kellett feltenni és megválaszolni, hogy alkotmányos-e, ha tartalmilag (jellemzői alapján) hatósági természetű ügyfajtákat a jogalkotó nem vonja a hatósági eljárásról szóló *törvény hatálya alá*, illetve mennyiben alkotmányossági kérdés az Ákr. tárgyi hatályának értelmezése.

A közigazgatási hatósági eljárásjog tehát azon bármely formában kibocsátott vagy létrejött érvényes magyar vagy európai uniós jogi normák összessége, amelyek az egyedi közhatalmi aktus kibocsátására irányuló, hatósági jogalkalmazó eljárás egyes cselekményeit, e cselekmények egymáshoz és az eljárás céljához viszonyított rendjét, a cselekvésben részt vevők jogait és kötelezéseit, valamint a közigazgatási döntés bíróságok általi felülvizsgálatának alapjait szabályozzák.

4. A közigazgatási hatósági eljárás és eljárásjog természetesen nemcsak a közigazgatás más tevékenységi formáihoz kapcsolódó eljárásoktól különíthető el, hanem a más állami eljárásoktól is, elsősorban a két „nagy” eljárásfajtától a **büntető és a polgári eljárástól** és eljárásjogtól, nem utolsósorban azért, mert éppen *azokhoz képest* alakultak ki megkülönböztető jegyei. Pontosabban a hatósági eljárás a legtöbb jogintézményét a polgári perjogból vette át, és mai jellemzőit tekintve leginkább a polgári nemperes eljárásokhoz hasonlít.

A közigazgatási hatóságok által folytatott eljárásokban (ide nem értve azokat a ritka jogvita ügyfajtákat, ahol a hatóság ellenérdekű felek vitájában a bírósági eljárást megelőzően dönt) a közérdeket mindig a hatóság képviseli, szemben az eljárásban részt vevők magánérdekeivel, amelyeket ők képviselnek. Mindez természetes is, hiszen a hatóságokat a közérdek védelme, közfeladatok ellátása végett hozzák létre. Ilyen értelemben a hatóságot az ügyben szereplő közérdek iránt a feladata ellátásában való érdekeltsége nem személyi, hanem tárgyi értelemben elfogulttá teszi, mert érdekelt az **eljárása eredményében**.

Ilyen értelemben a bíró sosem érdekelt az eljárása eredményében, hiszen felek közötti jogvitában dönt.

A hivatalból való eljárás (*officialitás*) és a nyomozati elv (*inquisitio*), amely bizonyos fokig jellemzi a bűnvádi, azaz a büntetőeljárást is, másképpen érvényesül a hatósági eljárásban. Itt nincsen vádhatóság, akinek az indítványára az eljárást megindítják, és aki a közérdeket a büntetőeljárás bírói szakaszában végig képviseli. A közigazgatási hatóság maga képviseli a közérdeket, és maga is dönt.⁴¹ Az Alkotmánybíróság megfogalmazásában: „[a] közigazgatási szerv a jogalkalmazás során, a konkrét eljárásában nem hagyhatja figyelmen kívül az ügyfél jogait, egyidejűleg kell teljesítenie közérdekvédelmi és szubjektív jogvédelmi funkcióját.”⁴²

Az alkotmánybírói gyakorlat az Alaptörvény hatálybalépése óta többször megerősítette a közigazgatási hatósági eljárások jellemzőjeként a hivatalból eljárás sajátosságait. A hatósági eljárást mint a jogszabályokban megnyilvánuló közérdek közhatalom útján történő érvényesítését fogta fel. A szakirodalomban foglaltakat megerősítve megállapította azt is, hogy a polgári vagy a büntetőeljárás sajátosságaitól a kötelező vizsgálati jelleg különbözteti meg a közigazgatási eljárást: a döntés alapját képező tényállást és annak valóságát az eljárásban egyéni érdekeltség nélküli, de a köz érdekében fellépő hatóság köteles feltárni és bizonyítani. Így a közigazgatási szerv dönti el, hogy melyek a döntés meghozatalához szükséges, és melyek az irreleváns tényállási elemek. A hivatalból eljárás elve egyébként magában foglalja a hatóság tényállás tisztázására vonatkozó kötelezettségét is, de a tényállás tisztázása nem céltalan eljárást jelent, a hatóság azokat a releváns tényeket tárja fel és bizonyítja, amelyek döntésének az alapját képezik.

⁴¹ VALLÓ József (1940): Az általános közigazgatási rendtartás és a különös eljárási jogszabályok viszonya. In Kiss István szerk.: *Dolgozatok a közigazgatási reform köréből. Magyar Zoltán egyetemi tanársága és a Magyar Közigazgatás-tudományi Intézet alapítása tíz éves évfordulójára*. Budapest, Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó. 116–117.

⁴² 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [31], 3311/2018. (X. 16.) AB határozat, Indokolás [28].

Az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozta, hogy a közigazgatási eljárás hazai szabályozása a szabad bizonyítás elvére épül, azaz a hatóság maga választja meg a bizonyítás lehetséges eszközeit, és azokat szabadon értékelve hozza meg döntését.⁴³

Sok más mellett e jellemzők is távolítják a más eljárásjogoktól a közigazgatási hatósági eljárást.

A következő fejezeteken áttekintjük, hogy miként változott és miként alakult ki a fenti, vázlatosan már említett jellemzőkkel bíró közigazgatási hatósági eljárásjog mai szabályozási rendje Magyarországon.

⁴³ A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény (Smtv.) és a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (Mttv.) alkotmányossági felülvizsgálatát végző 165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 478., 520–521.; ezt idézi: 3342/2012. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [13], valamint a 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [30].

**III.
A „PREKODIFIKÁCIÓS IDŐSZAK”
A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI
ELJÁRÁS RENDJÉNEK ALAKULÁSA
A KEZDETEKTŐL 1957-IG, AZ ELSŐ
ELJÁRÁSI KÓDEXIG**

Patyi András – Koi Gyula

1. A KIEGYZÉS ELŐTTI KEZDETEK

1. A közigazgatási hatósági eljárásjog magyarországi történetének áttekintésekor a mai szabályozás megítéléséhez és értékeléséhez adunk néhány történeti támpontot, vagyis ez csak egy vázlat az általunk legfontosabbnak ítélt tényekről. E támpontok megítélésében követjük az eljárási jog tudományában szokásos megközelítést azzal az eltéréssel, hogy kitekintést nyújtunk a bírósági felülvizsgálat szabályaira is.

Közismert, hogy az 1957. október 1-jén hatályba lépett, az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló **1957. évi IV. törvény** (a továbbiakban: Et.) volt **az első olyan kódex**, amely az államigazgatási hatósági eljárás általános szabályait kodifikált formában tartalmazta. Magától értetődő annak rögzítése, hogy ez előtt az eljárásjogi szabályozást illetően kodifikált jogról nem beszélhetünk. Azt sem mondhatjuk ugyanakkor, hogy az eljárás lényeges területeit a jog nem szabályozta volna. Tulajdonképpen a hatósági eljárás egyes területeit, kérdéseit fokozatosan vonta a törvényi szabályozás hatókörébe az Országgyűlés. A kortárs hazai szakirodalomban nem teljesen egyöntetű annak megítélése, hogy mely időszaktól vagy mely törvény megalkotásától kezdve érdemes tárgyalni az eljárási szabályok kialakulását.¹ Mivel a hatósági eljárásjogot nem azonosítottuk az Ákr.-rel, az előtte hatályos Ket.-tel vagy a még korábbi kódexszel, hanem elsősorban tartalmi kérdésnek

¹ Az 1901. évi XX. törvénycikkkel kezdi az eljárási jog kialakulásának tárgyalását Szűcs (1976): *i. m.*, 116. A mai szerzők közül PAULOVICS Anita (2003): *Az általános és különös eljárási szabályok a közigazgatásban*. Miskolc, Bíbor Kiadó. 47.; KALAS Tibor (2002): *A közigazgatási jog elvi, történeti alapjai és jogintézményei*. In FICZERE Lajos – FAZEKAS Mariann szerk.: *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, Osiris Kiadó. 367. Egészen a Kiegyezés utáni első évekig „nyomozza” vissza az eljárási jog kezdeteit LŐRINCZ (2003): *i. m.*, 34. és LŐRINCZ (2005): *i. m.*, 40. Koi Gyula kutatásai azonban arra mutattak rá, hogy a hazai közigazgatási eljárások fejlődéstörténete nehezen érthető meg egyes 1867 előtti fejlemények ismerete nélkül.

tekinthető, elfogadhatóbbak azok a megközelítések, amelyek nem a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről szóló **1901. évi XX. törvény-nyel**, hanem korábbi törvények elemzésével mutatják be eljárási jogunk kezdeteit.

2. Az érdemi közigazgatási döntések meghozatalát megelőző **elő-készítő lépések** és maga a döntés (az ügyintézés, avagy az ügy intézése) természetesen a rendi korszakban, tehát jóval a Kiegyezés előtt is kiemelt témakört képezett. A **Habsburg-korszakban** több, igen magas szinten kiadott elhatározás (királyi leirat) próbálta meg egységesíteni és egyszersmind hatékonyabbá, gyorsabbá tenni az udvari és országos hivatalok döntés-előkészítő, ügyintéző tevékenységét. Már **1724**-ben megjelent egy „ügyintézési utasítás”, amely alapvetően olyan kérdésekkel foglalkozott, amelyeket ma ügyrendi vagy ügykezelési természetűnek tartanánk, de lényegesek az ügy elintézése szempontjából: iktatás, kiadmányozás, jegyzőkönyvkészítés a tanácskozásról, előadói jelentés, hivatalok közötti kapcsolattartás és annak pontos nyilván-tartása, formanyomtatványok (formulárék) bevezetése. Az első leiratot aztán a 18. században több követte (1754, 1769, 1784). A királyi leiratokat végül **1792**-ben az ügyintézést részletesen szabályozó udvari **rendeletek** követték. A központi (udvari) szervekre kiadott szabályok szerint kellett eljárni az alárendelt országos hivatalokban és a többi, a központ által irányított közhivatalban is.²

A **reformkorban** Zsoldos Ignác akadémikus munkásságában³ már megjelentek egyes, közigazgatáshoz kötődő eljárások a szolgabírák, illetve a szolgabírói hivatal (a mai járási hivatalnak felel meg) tevékenységében. A szolgabírák, illetve a szolgabírói hivatal szerepét azon tény erősítette meg, hogy a távoli, Bécsből irányított központi közigazgatás csak hézagosan épült ki Magyarországon. Gyakorlatilag

² A leiratok és udvari rendeletek tartalmát részletesen ismerteti: MÁRTONFFY Károly (1939): *A magyar közigazgatás megújulása*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 83–86.

³ ZSOLDOS Ignác (1842): *A szolgabírói hivatal I. Törvénykezési rész II. Közrendtartási rész*. Pápa, Pápai Református Kollégium.

a magyar jogot fejlesztő hazai közigazgatási szervünk, a király (és nem az Országgyűlés) által irányított, de a nádorispán (vagy ha a tisztség nem volt betöltve, a helytartó, ennek hiányában az országbíró vagy a tárnokmester) által vezetett, 16. századi előzményekre (I. Ferdinánd) visszamutató, 1723 és 1848, illetve 1860 és 1867 között működő magyar királyi **Helytartótanács** (latinul: *Consilium Regium Locumtenentiale Hungaricum*)⁴ volt a magyar központi közigazgatási szerv. Ezért a vármegye és a helyi szint erősödött, főként a szolgabírói hivatalok feladatai voltak nagyszámúak és sokrétűek. Az ekkor gyors ütemben kialakuló önálló közigazgatási (központi és helyi önkormányzati) anyagi jogi szabályok mellé kevésbé társultak kodifikált közigazgatási eljárási szabályok, de természetesen voltak erre hosszasan fejlődött szokásjogi (gyakran alakszerűtlen) és tételes jogi példák.

A **községek belső igazgatásáról** szóló 1836. évi IX. törvény 1. §-a⁵ szabályozta a községi bírók és jegyzők választását. Ha a közbirtokosok (helyi földesurak) a rendelkezésre álló három nap alatt nem állítottak jelölteket, akkor a jelölési jog a szolgabírákat illette.⁶ Más néven ez az eljárás az előjárósági választás néven volt ismeretes. Még a választás elkezdése előtt a szolgabíró nyilvánosságra hozta a négy jelölt nevét. Róluk vagy többségi felkiáltással (nyílt eljárással) döntöttek, ennek hiányában pedig szavazatra bocsátással titkosan vagy nyíltan lehetett szavazni. A nyílt szavazás lehetett írásbeli vagy különféle (négyszínű) jegyek szavazóládába dobásával foganatosított. De elképzelhető volt, hogy a szolgabíró jegyezte fel a szavazatokat, és a szavazók nevének ismertetése nélkül mondta ki a végeredményt.⁷ Ugyanígy a szolgabíró

⁴ R. Kiss István (1908): *A magyar helytartótanács I. Ferdinánd korában és 1549–1551. évi leveleskönyve*. Budapest, MTA Történelmi Bizottság. I–CXCI. FELHŐ Ibolya – Vörös Antal (1961): *A helytartótanácsi levéltár*. Budapest, MOL. 7–40. EMBER Győző (1940): *A m. kir. helytartótanács ügyintézésének története 1724–1848*. Budapest, MOL. 1–267.

⁵ 1832/1836. évi országgyűlésén alkotott törvénycikkelyek. *Articuli comitiorum anni 1832/1836-ti* (1836): Pozsony, Országgyűlési Nyomatványok Kiadója. 148–151.

⁶ ZSOLDOS (1842): *i. m.*, II. 50–51.

⁷ ZSOLDOS (1842): *i. m.*, II. 175–176.

közigazgatási (és esetenként bírói)⁸ minőségében is eljár az ügynevezett láttamozás (vagy látozás, latinul *vidimatio*) részben a más hatóság által kiállított okirat, bizonyítvány stb. hitelesítése ügyében, illetve bírói minőségben a benyújtott hamis okirat utólagos kicserélését a „Látta N.N. szolgabíró m.k.” kézjegykifejezéssel megakadályozta.⁹ Közigazgatási jogkörben idetartozott a megyére tartozó beadvány (folyamodás);¹⁰ a házipénztári árjegyzék; az utazók útlevelei; a hazabocsátott katonák szabadságlevelei kérdésköre.¹¹ Közigazgatási eljárás és eljárásjog ekkoriban nyilván önállóan nem volt, de voltak – fentebb ismertetett – figyelemreméltó szabályozások.

Az 1848–1849-es forradalom és szabadságharcot követő **Bach-rendszer és Schmerling-provizórium** alatt kezdődött meg a közigazgatási jog oktatása és az önálló közigazgatási jogi tanszék felállítása a pesti egyetemen. Récsi Emil akadémikus volt a közigazgatási jog első hazai professzora. Monumentális, 1500 oldalnál is terjedelmesebb magyar nyelvű tankönyvmonográfiája alapvetően a közigazgatási szervezeti jogot, a közszolgálati jogot és az egyes szakigazgatások részleteit mutatta be. Fő műve¹² bevezetésében is említi az alaki jogot (azaz az el-

⁸ A bíraskodás és a közigazgatás elválasztását a szolgabírói hivatal vonatkozásában nem tekintették nyilvánvalónak (később lett törvényi követelmény).

⁹ ZSOLDOS (1842): *i. m.*, 25.

¹⁰ Útal rá, hogy sértő kifejezést, rágalmat, helytelenséget tartalmazó kérelmet nem szabad láttamozás útján befogadni. ZSOLDOS (1842): *i. m.*, II. 148., 2. lábjegyzet.

¹¹ ZSOLDOS (1842): *i. m.*, II. 148–150.

¹² Récsi Emil könyvének négy kötete:

RÉCSI EMIL (1854a): *Az összes közigazgatási szervezet és az államszolgálati viszonyok rendszeres előadása. Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint különös tekintettel Magyarországra*. I. kötet. Pest, Heckenast Gusztáv.

RÉCSI EMIL (1854b): *A politikai és rendőri közigazgatás ügyei. Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint különös tekintettel Magyarországra*. II. kötet. Pest, Heckenast Gusztáv.

RÉCSI EMIL (1854c): *Rendőri közigazgatás (vége). Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint különös tekintettel Magyarországra*. III. kötet. Pest, Heckenast Gusztáv.

RÉCSI EMIL (1855): *Földművelési, ipar-, kereskedelmi és közlekedési ügyek; tökéletes betűsoros tárgymutatóval az egész munka tartalmáról. Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint különös tekintettel Magyarországra*. IV. kötet. Pest, Heckenast Gusztáv.

járásjogot).¹³ Kiemeli, hogy a polgári eljárás és a büntetőeljárás mellett az igazgatás joga (és ebben az eljárás) a közigazgatási törvényekben található.¹⁴

Már ekkor fontos volt az igazságszolgáltatás és az igazgatás elválasztása (bár a magyar szolgabírói (járás) hivatal esetében ez eltérő volt. Récsi szerint itt a kettő egyesül (Zsoldos is erre mutatott rá). Récsi részletesen vizsgálta a Birodalmi Tanács¹⁵ ügyrendtartását és eljárásait, ezek az adott szerv belső közigazgatási eljárásainak részét képezték.

Fontos, a helyi önkormányzati joggal közös halmazba eső eljárási kérdés volt a községi ügyek intézése, a községi választmányok belső igazgatása. Az 1851. december 31-i cs. legfelsőbb kabineti leirat (OKL¹⁶ 1852. 2. sz.),¹⁷ valamint az 1852. január 15-i belügyminiszteri rendelet (OKL 1852. 14. sz.)¹⁸ az ünnepélyes cselekményeket kivéve megszüntette a korábbi községi tárgyalások nyilvánosságát.¹⁹ A községi választmány ügyrendtartása (Utasítás a községi ügy ideiglenes szabályozására Magyarország sz. kir. városaiban s rendezett tanáccsal bíró egyéb községekben és Községi ideiglenes választási rendtartás, 1851) tartalmazott eljárásjogi szabályokat.²⁰ Községi választmány csak a tagok kétharmada jelenlétében határozhatott (Utasítás 68. §). A községi választmány összehívás csak a polgármestertől vagy az elöljárótól eredhet. Minden nem összehívott ülés törvénytelen, a meghozott végzések érvénytelenek (Utasítás 65–67. §; Ügyrend 1. §).²¹ Az ülések nem nyilvánosak.

¹³ Récsi (1854a): *i. m.*, 18.

¹⁴ Récsi (1854a): *i. m.*, 24–25. A közigazgatást és az igazságszolgáltatást végül a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvencikk választotta el. Erre lásd: MÁTHÉ Gábor (1982): *A magyar burzsoá igazságszolgáltatási szervezet kialakulása 1867–1875*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 35–42.

¹⁵ A Birodalmi Tanács (a korona – uralkodó – és a végrehajtó hatalom mellé rendelt tanácskozó és tanácsadó testület; elődje az Állami Értekezleti Tanács).

¹⁶ *Országos Törvény-és Kormánylap*, a korszak hivatalos, országos közlönye, a jogszabályok kihirdetésének helye.

¹⁷ Récsi (1854a): *i. m.*, 28., 1. lábjegyzet.

¹⁸ Récsi (1854a): *i. m.*, 31., 20–21. pont.

¹⁹ Récsi (1854a): *i. m.*, 30., 14. pont.

²⁰ Récsi (1854b): *i. m.*, 52–58.

²¹ Récsi (1854b): *i. m.*, 53.

Ahol az ülés nyilvánossága korábban szokások vagy törvények szerint létezett, ott ez megszűnt (1852. január 15-i BM r. OKL 1852, 14.).²² Csak községi ügyek voltak tárgyalhatók, a tanácsnak indítványozási joga volt. A tárgysorozatot az elnök határozta meg.²³ A polgármester elnöklete nélkül a tanács végzéseket nem hozhatott.²⁴ Osztrák mintára kihangsúlyozta az ügykezelés jelentőségét, elemezte menetét, amelyet gyakorlatilag a ma is használatos magyar terminológiákkal, magas színvonalon írt le.²⁵

²² RÉCSI (1854b): *i. m.*, 54.

²³ RÉCSI (1854b): *i. m.*, 55.

²⁴ RÉCSI (1854b): *i. m.*, 63.

²⁵ RÉCSI (1854a): *i. m.*, 220–233. Megjegyzendő, hogy a súlyos és nehéz korszakban nemcsak az osztrák (és egyéb birodalmi) közigazgatási jogot írta le, hanem bátran hangsúlyozta a magyar hagyományokat, és a csak részben közzétett helytartótanácsi leiratokat (latin: *normale*) nagy nehézség árán kutatta fel és írta le, és kiemelte a magyar bányajog (valamint a bányatisztviselők ruházatának) nemzeti jellegét, és figyelemmel volt hazai közjogunk erős történeti meghatározottságára. Annyiban az összehasonlító közigazgatási jog legkorábbi műveivel rokon a munkája, hogy az osztrák szerzőknél részletesebben írta le a magyar és erdélyi szabályozásokon túl a cseh (ekkor még német nyelvű), a galíciai (lengyel), nápoly-szicíliai (olasz), horvát, rutén, és határőrvidéki (szerb) sajátos regulációkat, amelyekhez kiemelkedő idegen nyelvi felkészültsége adott kulcsot (nyilván az egyes osztrák tartományok szabályozása is feldolgozásra került).

2. A KIEGYEZÉSTŐL AZ 1901. ÉVI XX. TÖRVÉNYIG

1. Kétségtelen azonban, hogy az **1901. évi XX. törvény** volt az első kifejezetten **eljárásjogi tárgyú törvény** Magyarországon. E törvény előtt a „hatósági” (külső) eljárási rendelkezések leginkább **az önkormányzati törvényekben** (törvényhatóságokról és a községekről rendelkező törvényekben) voltak megtalálhatók. A Kiegyezést követően főbb vonalaiban visszaállították az 1848-as közigazgatási rendet,²⁶ de a bíraskodási hatásköröket 1869-ben a vármegyéktől és a szabad királyi városoktól a királyi törvényszékekhez vonták. A közigazgatási szerveknél ezután csak a kisebb jelentőségű, csekély súlyú (a közigazgatási büntetőbíraskodás körébe vonható) cselekmények feletti ítélkezés maradt meg.

2. Az első törvényhatósági (önkormányzati) törvény (a köztörvényhatóságok rendezéséről szóló **1870. évi XLII. törvénycikk**)²⁷ a jelentősebb területi önkormányzati szervekre (vármegyék, szabad királyi városok, székely székek, a Jász-, a Kun- és a Hajdúkerületek) nézve rögzítette, hogy egyrészt ellátják saját önkormányzati feladataikat,

²⁶ Az 1860-ban visszaállított királyi Helytartótanácsot (gr. Andrássy Gyula miniszterelnökké való kinevezése és a felelős kormány – azaz: a *ministerium* – megalakulása után) például az 1867. március 17-én kiadott legfelsőbb (azaz királyi) kéziratral szüntették meg. A kéziratot ismertetí M Á R T O N F F Y (1939): *i. m.*, 82.

²⁷ E törvénnyel kapcsolatosan Concha Győző 1895-ben mutatott rá arra, hogy hazánk önkormányzati átalakulása 1870-ben nem felelt meg sem a magyar tradícióknak, sem a Rudolf von Gneist-i, sem a Lorenz von Stein-i eszméknek. A régi hazai önkormányzati hagyomány és a két német tudós elgondolása annyiban egyezett, hogy a megyék a „*legalia potestatis executivae organa*” (törvényes hatalommal felruházott végrehajtott szervek) eszmeiségének feleltek meg. Azaz a régi magyar (1870 előtti) önkormányzatokat az országos feladatok igazgatására, végrehajtására alkalmasnak tekintették, a szomszédos körben lakó polgárok gyakorolta végrehajtott hatalomként jellemezték. Ezzel szemben az 1870. évi XLII. törvénycikk az állami közigazgatást és az önkormányzatot egymással szembeállítja. Ugyanakkor a törvény átveszi a Gneist és Stein előtti német elméletből és a legislatív rendelkezésekből az **önkormányzat saját és átruházott hatáskörének fogalmát**, amely francia eredetű fogalomadás, a németek vélhetően az 1789. december 14–18-ai francia törvényből kölcsönözték. CONCHA Győző (1895): *Politika I. Alkotmánytan*. Budapest, Eggenberger. 550.

másrészt részt vesznek az államigazgatás ellátásában, közvetítik az állami közigazgatást (1. §). A törvényben nem vált el élesen a külső és a belső eljárás szabályozása, hiszen elsősorban a törvényhatóság eljárását szabályozta. Rögzítette ugyanakkor a fórumrendet és a sérelmes határozatok miniszterhez történő fellebbezésének jogát (4. §). A törvényhatóságok önkormányzati jogkörükben meghatározták a hozzájuk tartozó alsóbb szintű (városi és községi) ügyintéztést, amelynek során a törvényhatóság ezek felett másodfokú közigazgatási fórummá vált, ahonnan a már említett fellebbezési (folyamodási) joggal a határozat a miniszterhez volt továbbítható. A miniszternek szinte diszkrecionális joga volt e folyamodások elbírálásában, ahogyan jogában állt a törvényhatósági határozatok végrehajtásának eltiltása is.²⁸ E törvényhez hasonlóan eljárási kérdéseket is tartalmazott még a községek rendezéséről szóló 1871. évi XVIII. törvénycikk (például a fellebbezésről rendelkező 27–28. §-ok) és a közigazgatási bizottságokról szóló 1876. évi VI. törvénycikk.

3. A második törvényhatósági törvény (a törvényhatóságokról szóló **1886. évi XXI. törvénycikk**) a törvényhatósági igazgatás teljes körű és immár nem átmeneti szabályozását végezte el. A törvényhatósági szervek (közégek) működésének szabályozásával és a jogorvoslati jogoknak, valamint a központi szervek felügyeleti jogkörének szabályozásával a külső eljárás egyes mozzanatait is érintette. A már korábról létező fellebbezési jog mellé bevezette a kormány általi megsemmisítés jogát, amely határidőkorlát nélkül igénybe vehető volt a főispán által felterjesztett, törvényt vagy rendeleteket sértő törvényhatósági határozatra nézve. A kormány nemcsak megsemmisíthette a határozatot, hanem új eljárást is elrendelhetett, egyes esetekben meg is változtathatta a döntést. E hivatalbóli felülvizsgálat mellett az állampolgárok számára egy harmincnapos határidőn belül igénybe vehető **panaszjogot** vezetett be a törvény az olyan határozatok ellen, amelyek már

²⁸ MÁRKUS Dezső szerk. (1896): *Magyar Törvénytár, 1869–1871. évi törvénycikkek*. Budapest, Franklin-Társulat. 211–212.

nem voltak tovább fellebbezhetőek, vagy a főispán nem terjesztette fel azokat. (A panasz nyomán a határozat nem volt megváltoztatható, 9–10. §.)²⁹ Mindez bonyolulttá tette a jogorvoslati rendet, és megnehezítette a határozat jogereje beálltának megállapítását. E törvények mellett több más, közigazgatási feladatot vagy hatáskört megállapító jogszabály tartalmazott eljárási rendelkezéseket, amelyekben igyekeztek a jogvitás eljárásokra jellemző elemeket, illetve a jogállamiság alapkövetelményeit kielégítő intézményeket beiktatni.³⁰

4. Kiemelt szerepe volt a közigazgatás ellenőrzésében a **közigazgatási bíráskodásnak**, de az ennek során lefolytatott eljárás a közigazgatási eljárásoktól elkülönült,³¹ külön törvényben szabályozott perrend szerint zajlott, azaz nem közigazgatási, hanem közigazgatási bírói (vagy bírósági) eljárás volt. A közigazgatási bíróság eljárását *panasszal* lehetett kezdeményezni, amely elnevezés mögött a közigazgatási *kereset* jogintézménye húzódtott meg.

5. Az 1896. évi XXVI. törvénycikkkel felállított Közigazgatási Bíróság a bírósági hierarchia *legfelsőbb* fokán megszervezett, a közigazgatási szervezettől és a bírói szervezettől egyaránt *különálló*, egyetlen fokú, központi közigazgatási bíróság volt. Hatáskörébe a törvény által *taxatíve* megállapított *jogvitás* közigazgatási ügyek elbírálása tartozott. Az elbírálás során mind *jog-*, mind *ténykérdésekkel* foglalkozva,

²⁹ MÁRKUS Dezső szerk. (1897): *Magyar Törvénytár, 1884–1886. évi törvénycikkek*. Budapest, Franklin Társulat. 378–379.

³⁰ LŐRINCZ (2003): *i. m.*, 35.

³¹ A közigazgatási bíráskodás előtti közigazgatási és adóügyi döntvényjogot (miniszteriális és kúriai elvi határozatokat) – a magyar jogtörténet nem egy fordulópontjához hasonlatosan – az utolsó pillanatban gyűjtötték össze (feltehetőleg Boncza Miklós és munkatársai), a munka kiterjedt az ágazati igazgatások teljes körére (miniszteriális elvi határozatok). A kúriai döntvények az országos képviselői választói jogosultságról szölk, míg konkrét választójogi ügyekben a Belügyminisztérium hozott elvi határozatokat. Az 1883. évi XLIII. törvénycikkkel létrehozott m. kir. **Pénzügyi Közigazgatási Bíróság** bélyeg- és jogilletéki ügyekben: általános kérdésekben és illetéki díjgyezéki kázusokban hozott döntvényei és elvi határozatai mellett a budapesti kir. Ítéltábla jövedéki ügyekben hozott büntetőbírói határozatait is magában foglalta. Magyar Közigazgatás szerkesztősege (1895): *Közigazgatási elvi határozatok egyetemes gyűjteménye I. Állampolgárság, országgyűlési képviselőválasztói jogosultság, hatáskör, törvényhatóság, község II. Gyámügy, közrendészet, népoktatás, katonaiügy, közigazdaságtan III. Pénzügy*. Budapest, Pallas Könyvkiadó. 3–1954.

meritorius, illetve reformatorius (az ügyet végérvényesen érdemben elbíráló), kivételes esetben csak *cassatorius* hatáskört gyakorolt. Az ügy elbírálásakor mind az *alanyi*, mind a *tárgyi jog* megsértése felől ítélezhetett, a közigazgatás jogalkotó tevékenysége felett direkt *normakontrollt* nem gyakorolt, de hatáskörébe a legfelsőbb szintű hatóságok (miniszterek) által hozott intézkedések is beletartoztak. A bíróság előtti eljárást megindító *panasz* a jogsértés miatt eljárás alá vont (megtámadott) határozat vagy intézkedés végrehajtását rendszerint *felfüggesztette*. A közigazgatási bíróság hatásköre kizárta az ugyanazon ügyben igénybe vehető, felsőbb közigazgatási szerv általi orvoslást és annak hivatalbóli (felügyeleti) intézkedését.³²

6. A rendes bíróságtól elkülönülten megszervezett Közigazgatási Bíróság működéséhez *külön közigazgatási perrend* kapcsolódott. Ez alatt értelemszerűen azon szabályok összességét értjük, amelyek a közigazgatási jogvitáknak a bíróság elé vitelét (peresítését, peressé tételét), a közigazgatási per folyamatát, a bíróságnak és a perbeli személyeknek a cselekményeit, e cselekmények hatályát és jogkövetkezményeit megállapították.³³ Mivel a közigazgatási per tárgya mindig *közjogi vita* volt, és a vita mindig akörül forgott, hogy a hatóság határozata vagy intézkedése sérelmet okozott-e az érintett jogalanynak (mert vagy nem engedte meg jogának érvényesítését, vagy más/több szolgáltatásra kötelezte, mint amennyire a jogszabály szerint kötelezhető lett volna), a perelt fél mindig valamely közhatalóság volt, ez a polgári perrend egyes elemeinek elvetéséhez vezetett. A törvény megalkotásakor hiányzó egységes közigazgatási eljárási szabályozás részletes eljárási szabályok kialakítására vezetett. Mindezek miatt egy *vegyes perrend* alakult ki, amelyben a polgári és a büntető perrenddel egyaránt rokon,

³² KMETY Károly (1907): *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Ötödik kiadás. Budapest, Politzer Kiadó. 204–206.

³³ KMETY (1907): *i. m.*, 220.

de sajátos, egyedi vonások is jelen voltak a polgári perrend elemeinek túlsúlya mellett.³⁴

A Bíróság egyetlen fokozatban járt el, eljárása hivatalból nem volt megindítható, mindig a sértett fél kezdeményezésére indult. A törvényben szabályozott igénybe vehető jogorvoslat a „panasz” volt, két formája: magánpanasz és hatósági panasz.³⁵

A panasz benyújtásának alapját valamely közigazgatási hatóság határozata vagy intézkedése által megsértett jog képezhette (nem volt tehát értelemszerűen elegendő, ha a jog önmagában „vitás” volt, a jogvitát e sérelem képezte). *Magánpanasszal* (közigazgatási keresettel) az összes jogszerző felek élhettek, amennyiben a hatóság által okozott sérelemben érdekeltek voltak. Ha több érdekelt közül csak az egyik élt panasszal, az rendszerint nem hatott ki a többi érdekelt társára, hanem a közigazgatási véghatározat ezekkel szemben jogerőre emelkedett. Kivételt képezett ez alól az, ha a kérdés valamennyi érdekeltre nézve csak egységesen volt eldönthető. Magánpanaszt lehetett emelni a jog- és érdeksérelem orvoslására, illetve mind a magánérdek, mind a közérdek védelmére.

7. A közigazgatási bíraskodás különleges összetett jellege miatt a tárgyalási elven kívül a *nyomozati elv* is komoly jelentőséget kapott. A perhez fűződő közérdekből kifolyólag a közigazgatási per főszemélye (a közigazgatási bíróság) jogosult volt az általa érdekeltnek tekintett személyeket (olyanokat is, akik a pert megelőző közigazgatási eljárásban nem vettek részt) a közigazgatási *perbe bevonni*. A bíróság a per közjogi jellegéből következően a per anyagát hivatalból jogosult volt „nyomozni”, azaz maga intézkedhetett a tényállás kiegészítése, bizonyítékok beszerzése, már megtörtént *bizonyítás kiegészítése* felől. Ennek érdekében nemcsak a tanúkat és a szakértőt, hanem a feleket is

³⁴ BoÉR Elek (1908): *Magyar Közigazgatási Jog. Általános rész.* Kolozsvár, Stief Jenő és tsa Kiadó. 136.

³⁵ Az elnevezésen túl azonban nem volt lényeges eltérés a polgári perrend „keresete” és a közigazgatási „panasz” között, az valódi közigazgatási keresetként funkcionált.

jogosult volt (rendbírság terhe alatt) személyes megjelenésre kötelezni. Nem volt tehát kötve e tekintetben a felek indítványaihoz, és a polgári perrendtől eltérően *nem a bizonyítási teher* elméletére épített, miszerint aki kellőképpen nem tud, vagy nem akar bizonyítani, az az anyagi jog szerint fennálló jogától esik. A tényállás és a jogi helyzet tehát *hivatalból* volt tisztázandó, azt az eljárás nem tette függővé a felek bizonyítási készségétől, illetve nem szolgáltatta ki bizonyítási eszközeik tökéletlenségének.³⁶ Ezen túlmenően, a közigazgatási per nem egyszerűen a megelőző közigazgatási eljárás folytatása volt, hanem annak valóságos *újrakezdése*, hiszen mind a panaszirat, mind a hatóság védekezése és a bepanaszolt által készített úgynevezett „védírat” teljesen új ténybeli alapokra volt fektethető.³⁷ A bíróság eljárásának ilyen szabályozása ezért azt – hatáskörének alapvetően megváltoztató, illetve részben megsemmisítő jellegétől függetlenül – egyszerű felülvizsgálati vagy semmitő fórumból valódi *fellebbviteli* fórummá tette.³⁸

8. *Concha Győző* akadémikus, a magyar közigazgatásban legkiválóbb művelője, eszmetörténész, politikatudós korábbi előzményekkel (1884, 1891, 1893) rendelkező, 1895–1905 közötti fő műve második kötetében³⁹ foglalkozott a közigazgatási eljárással, elődeihez képest jóval konkrétabban. Mint korábban már említettük, **a közigazgatási eljárást a közigazgatás funkciójaként**, annak meghatározott rendjeként fogja fel, amelynek során közigazgatási tény (aktus, azaz intézkedés) keletkezik, amelyet az intézkedések láncolata formál eljárássá. A külső

³⁶ EGYED István (1916): *Az alsó fokú közigazgatási bíráskodás*. Budapest, Székesfőváros Házinyomdája. 24.

³⁷ 1896. évi XXVI. törvény 91. §-a: „A panaszíratban az ügyre vonatkozó olyan ténykörülmenyt és bizonyítékot is fel lehet hozni, mely az előzetes közigazgatási eljárás során fenn nem forgott.” Ebből kitűnik, hogy ez a jog csak a panaszírat benyújtásakor illette meg a panaszost, később, a panaszjogorvoslati határidőn túl benyújtott más iratában vagy a szóban előterjesztett panaszban nem tehetette ezt meg.

³⁸ WLASSICS Gyula (1912): Reformjavaslat a közigazgatási bíráskodásról. *Jogállam*, 11. évf. 1–2. sz. 37.

³⁹ CONCHA (1905): *i. m.*

rend az ügykezelés, a belső rend az eljárási folyamat érdemileg helyes (jogszerű) volta.⁴⁰

Egyszerű a közigazgatási eljárás, ha „egyetlen ténykedéssel”, azaz egylépéses aktussal létrehozható a közigazgatás rendelkezésére álló adatok útján vagy az igazgatottak segítségével („azon adatok, eszközök, melyet a kormányzottak készen nyújtanak át”), ilyen az iparendedély („iparjegy”) kiadása („kiszolgáltatása”).

Összetett a közigazgatási eljárás, ha több, egymásra következő külön tények sorozata csak együtt hozza létre, és az igazgatottak („kormányzottak”) különös, meghatározott rendben történő közreműködése mellett keletkeznek (anyakönyvvezető közreműködése, ki-sajátítás, ipartelepengedély megadása). Összetett az eljárás akkor is, ha a közigazgatás **több ágazata** működik együtt egy ügyben (újoncozás), vagy ha egy funkció részei külön közigazgatási szervek hatáskörébe tartoznak (tisztí főorvos, számvevőség, alispán). Szerinte a **cselekvő, „tényteremtő” közigazgatás** bizonyítása csak „tájékoztató”, szemben a döntő súlyú bírói bizonyítással. Kivételt képez, ha a diszkrecionális hatalommal a közigazgatást felruházták. A közigazgatási eljárás bizonyítási, célmérlegelési, jog- és érdekviszonyokat tisztázó részei törvényben vagy rendeletben megállapított formái éppoly lényegesek, mint a peres eljárás formáinak figyelmen kívül hagyása és annak jogkövetkezményei.⁴¹ A funkcionáló (aktív) közigazgatási tény jogereje addig tart, amíg a bíró ítéletével le nem rontja.⁴² A kép teljesebbé tételéhez nyilván szükséges utalni a hazai közigazgatási eljárási jogfejlődés fentebb ismertetett állomásaira (1870. évi XLII. törvénycikk a köztörvényhatóságok rendezéséről; 1883. évi XLIII. törvénycikk a pénzügyi közigazgatási bíróságról; 1886. évi XXI. törvénycikk a törvényhatóságokról; 1896. évi XXVI. törvénycikk a magyar királyi közigazgatási

⁴⁰ CONCHA (1905): *i. m.*, II. 101–102.

⁴¹ CONCHA (1905): *i. m.*, II. 105.

⁴² CONCHA (1905): *i. m.*, II. 102–103.

bíróságról), különösen a közigazgatási bíráskodásra,⁴³ amely törvények korszaka az első valódi (külső) hatósági közigazgatási eljárással foglalkozó 1901. évi XX. törvény megjelenéséig tart.

9. Az 1901. évi XX. törvény előtti közigazgatási eljárásjog áttekintését adja a **törvény elfogadása után** megjelent munkájában *Vasváry Ferenc*, budapesti egyetemi magántanár, aki az 1902-es közigazgatási jogi tankönyvében *elsőként foglalkozik* közigazgatási jogi szempontból kifejezetten könyvfejezetben a közigazgatási eljárással a *Közigazgatási eljárás* című *Közigazgatási rendtartás, Jogorvoslatok, Kézbesítés, illetve Közigazgatási végrehajtás* elnevezésű szakaszaiban.⁴⁴ A **közigazgatási rendtartás**⁴⁵ kifejezést is **először használta** Vasváry Magyarországon, feltehetően a német *Verwaltungs(gerichts)ordnung* mintájára, azaz már **Valló József fellépése előtt** is ismerte e műszót hazai jogunk. Vasváry rámutatott, hogy a régebbi közigazgatás jellemzője a tulajdonképeni (írott) jogszabályok hiánya volt mind Nyugat-Európában, mind Magyarországon. Ha keletkeztek is anyagi jogszabályok, azoknak tény-

⁴³ Ezzel foglalkozó (egyébként legkorábbi) hazai monográfia: CONCHA Győző (1877): *A közigazgatási bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában*. Budapest, Athenaeum Kiadó. Concha szerint fontos különbség a közigazgatás és a bíráskodás között, hogy a közigazgatási végrehajtó hatalom, a minisztérium (azaz a kormány) megtartotta a végső, döntő határozás jogát magának, és a közigazgatási hatóságokat csak „területi segédeknek”, segédszerveknek tekintette, nem pedig külön funkciót teljesítő önálló szervezeteknek (bírói ítéleteknél ilyen szervnek tekintini a legfőbb ítélőszéket). Szerinte a közigazgatási bíróságok felállítása volt az első lépés a közigazgatási közegek büntetőjogi felelőssége irányába. Erre lásd: CONCHA (1895): *i. m.*, I. 505., a közigazgatási bíráskodás részleteire: CONCHA (1905): *i. m.*, II. 125–135., ahol a közigazgatási bíráskodás a közigazgatási érdekvédelem eszköze.

⁴⁴ VASVÁRY Ferenc (1902): *Közigazgatási eljárás*. In VASVÁRY Ferenc: *A magyar közigazgatás központi alapszervei. Bevezetéssel a magyar közigazgatási jogtudományba*. Budapest, Politzer Kiadó. 111–144. Szomorú tény, hogy az egyetlen monográfiát író szerző terjedelmes munkáját nem vették, ezért némely példányok esetében műve fejezeteit külön címlappal árusították. Végezetül egyes műpéldányok papirkereskedőkhöz kerültek. Lásd: KOI Gyula (2014): *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kameralisztika időszakától a Magyar-iskola koráig*. Budapest, Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó Zrt. 272.

⁴⁵ Magát a közigazgatási rendtartás elnevezést idézi (az elsőség tényének megállapítása nélkül): PAULOVICS Anita (2012): *Adalékok a közigazgatási jogorvoslatok történetéhez. Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Politico-Juridica*, 30. évf. 1. sz. 115–124. Elérhető: www.matarka.hu/koz/ISSN_0866-6032/tomus_30_1_2012/ISSN_0866-6032_tomus_30_1_2012_115-124.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 01.)

leges alkalmazási módja, a közigazgatási eljárás nem volt szabályokhoz kötve, a magyar jogban ez alól kivéve az iparendélyt, a kisajátítást, az adóketést és az újoncozást (a katonai sorozás) – mutat rá Georg Meyer (1883) és Stengel (1886) nyomán. Világossá tette azt is, hogy az eljárások (ideértve a közigazgatási peres és nemperes eljárásokat) alapelveinek legalább „nagy körvonalaikban” **szokásjogi** szabályozást nyertek.

Vasváry nagy jelentőséget tulajdonított az **ügyviteli** szabályoknak. Az adminisztratív eljárást legkifejezettebben a gyámsági és gondnoksági ügyek rendezéséről szóló 1877. évi XX. törvénycikk és a magyar királyi közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikk tartalmazta.

10. Vasváry könyve szerint az 1901. évi törvényi rendezés előtti időkre kifejezett **alapelvekké váltak** az alábbiak:

- a) a közigazgatási hatóság hatáskörének hivatalbóli figyelembevétele;
- b) az illetékesség elve és a **forum rei sitae**, tehát az ingatlan fekvése szerinti jog alkalmazandósága;
- c) az érdekeltség néven ismert kizárás jogintézménye;
- d) a közigazgatási eljárás hivatalból vagy kérelemre indul;
- e) az adminisztratív procedúra mindenkor nyomozó (inquisitorius) jellegű;
- f) **legitimatio ad personam et causam**;
- g) az ülés és a tárgyalás rendszerinti nyilvánossága;
- h) a tényállás („tényálladék”) megállapítására a közigazgatási bírósági (peres) eljárási bizonyítási eszközök szolgálnak (valószínűsítés, „bevallás”; okirat, „okmány”; tanú; szemle és szakértői vélemény; kivételesen eskü);
- i) **res iudicata**, a polgári perújításnak megfelelő közigazgatási újrafelvétel rendszerint kizárt;

- j) az eljárási költség előlegezése vagy biztosítása magánfél részéről nem kívánható meg.⁴⁶ (Művében Vasváry részletesen foglalkozott még a jogorvoslatokkal,⁴⁷ a kézbesítéssel,⁴⁸ valamint a közigazgatási végrehajtással.⁴⁹ A szerző francia és német forrásokra támaszkodott.)

11. Az első, kifejezetten a közigazgatási külső (hatósági) eljárás szabályozásával foglalkozó törvény a **1901. évi XX. törvény** volt, amely szabályozási tárgyaira nézve igen vegyes jogszabály. Szabályozta egyrészt a rendőri büntetőbíráskodás hatósági rendjét, a kihágási büntetésekből befolyó pénz, valamint a köz- és árvapénzek kezelését, de ami fontosabb, szabályozta a **határozatok kézbesítési rendjét és a jogorvoslatokat**. E törvény hatására „kialakult az egységes, a közigazgatási bírósági eljárásokkal összhangba hozott jogorvoslati rend, amely maga a közigazgatáson belül nem jogvitás eljárásnak minősült”.⁵⁰

A törvény tehát a külső eljárások menetét illetően csak a jogorvoslatokat és az iratok kézbesítési rendjét szabályozta (I. és IV. fejezet), a *belső ügyvitelt* illetően felhatalmazta a belügyminisztert a szabályozásra (32. §), aminek nyomán 1902-ben meg is jelentek a vármegyei és a gyámügyi ügyviteli szabályzatok. A törvény megalkotásának a jogorvoslatokat érintő fő célja a jogorvoslatok, „rendszer telenségének” felszámolása volt a fokozatok és az egyes jogorvoslati eszközök elnevezésének egyszerűsítésével. A fellebbvitelre vonatkozó új korlátozó szabály szerint a harmadfokú határozat ellen már nem volt helye fel-

⁴⁶ VASVÁRY (1902): *i. m.*, 111–114.

⁴⁷ VASVÁRY (1902): *i. m.*, 115–135.

⁴⁸ VASVÁRY (1902): *i. m.*, 135–140. A kérdésről az 1875. évi X. törvénycikk a kézbesítőkről (azaz a kézbesítési törvény) is rendelkezett, bár a jogszabály a bírósági kézbesítést rendezte. Azonban az 1886. évi XXI. törvénycikk 7. §-a rendelkezett a szabályok alkalmazását a közigazgatásban. Az 1901. évi XX. törvény alapján a postai kézbesítés volt 1901-től közigazgatási eljárásban az irányadó, bár Vasváry rámutat, hogy Magyarország 12 614 községéből 3772 helyen volt postahivatal, és 868 községben csupán úgynevezett „faluzó levélhordó” működött, így az ország közel kétharmadában (kb. 63,2%) nem volt postaszolgáltatás 1902-ben. Erre lásd: VASVÁRY (1902): *i. m.*, 137., 1. lábjegyzet.

⁴⁹ VASVÁRY (1902): *i. m.*, 140–145.

⁵⁰ LÓRINCZ (2003): *i. m.*, 36.

lebbezésnek, mint ahogyan az elsőfokúval egyező tartalmú másodfokú határozat (intézkedés) ellen sem. Mindezzel nem új szabályt vezetett be a törvény, hanem egy már – több különös eljárási normában – ismert és érvényesülő szabályt tett általánossá.⁵¹ E korlátozás alól is voltak kivételek, egyrészt az ügy tárgya szerint (községek feletti egyes felügyeleti döntések, vízjogi engedélyek, ipari mintaoltalmi ügyek, stb). Másrészt akkor, ha az egyező első- és másodfokú határozat esetén – ma így fogalmaznánk – semmisségi ok állt fenn (a hatáskör vagy illetékesség hiánya), vagy jogszabálysértés történt – 3. §). Rendkívüli jogorvoslatért lehetett fordulni a miniszterhez, felülvizsgálati kérelemmel. Mindezek eredményeként a törvény *a fellebbvitelnek* (vagyis a magasabb fokú hatósághoz intézhető jogorvoslati kérelemnek) *három fajtáját szabályozta*: legáltalánosabb formája a *fellebbezés* volt, amely mind az elsőfokú, mind az elsőfokúval nem egyező másodfokú határozat ellen igénybe vehető volt mind jog-, mind érdeksérelem fennállása esetén; a *felülvizsgálati kérelem* ehhez képest csak az elsőfokúval egyező másodfokú határozat ellen és csak jogsérelem esetén volt igénybe vehető; a fellebbvitel harmadik neme pedig a *felfolyamodás* volt, amely akkor volt igénybe vehető, ha az elsőfokú hatóság a fellebbezést és a felülvizsgálati kérelmet hivatalból visszautasította, vagy a jogorvoslati kérelemmel összefüggő igazolási kérelmet elutasította. Ez utóbbi, vagyis a jogorvoslati kérelmekkel összefüggő *igazolás* intézménye nem ebben a törvényben került bevezetésre, hiszen ismerték egyes különös eljárási jogszabályok, ismerte a közigazgatási bírósági eljárás és a polgári bírósági eljárás is, viszont e törvény terjesztette ki valamennyi közigazgatási eljárásra. Bevezette még e törvény (átfogó módon szabályozta) az *újrafelvételi* kérelmet a közigazgatási jogvitás ügyekben.

⁵¹ „Amint a felsoroltakból kitűnik a korlátlan fellebbviteli jognak, nevezetesen a két egybehangzó határozat elleni fellebbezéseknek megszorítása eddig sem volt szokatlan jelenség közigazgatási jogrendszerünkben.” *A közigazgatás egyszerűsítéséről szóló 1901. XX. t. cz. és Miniszteri indokolása.* [Lábjegyzetekben.] In MÁRKUS Dezső szerk. (1902): *Magyar Törvénytár, 1901. évi törvénygyűjtemény.* Budapest, Franklin-Társulat. 102.

A kézbesítésre nézve érdemes kiemelnünk, hogy a hivatalos iratok postai kézbesítésének általános szabályát tartalmazta, a részletes szabályok megalkotására a kormányt hatalmazta fel, rendezte a kényszerkézbesítés szabályait. A törvény bevezetett egy megdönthető kézbesítési vélelmet a tértivevény nélküli kézbesítések esetén (a feladást követő 8. napra), amennyiben azok magánfelek részére kerültek megküldésre.

12. A törvény megjelenését értelemszerűen a jogtudomány művelői is követték. A magyar jogba a közigazgatási rendtartás kifejezést bevezető Vasváry Ferenc említett műve mellett kiemelendő, hogy *Sigmond Andor*, a nagyváradi jogakadémia tanára, igazgatója írta az **első önálló honi közigazgatási eljárási jogi monográfiát**,⁵² amelynek tudományos értékét csökkenti azonban, hogy nem jelzi forrásait, a félezer oldal terjedelmű munka alapvetően a hazai jogszabályokra épít. A közigazgatási eljárást az alábbiakban határozza meg: „A jogszabályoknak az adott esetre vonatkozó alkalmazása bizonyos tevékenységet igényel. Ezen a közigazgatási jog keretében végzett tevékenységet, illetve cselekvényeket együttvéve közigazgatási eljárásnak nevezzük.”⁵³ A közigazgatási eljárás személyeiként a közigazgatási hatóságot és a feleket nevezi meg.⁵⁴ Különválasztja a hatóság és a felek közötti eljárást,⁵⁵ a hatóságok egymás közötti eljárását,⁵⁶ illetve a hatóságok kebli eljárását.⁵⁷ (Utóbbi a hatóságok befelé való képviselőletét mutatja egyes hatóságok és testületi szervek esetében.) Részletesen vizsgálja a bizonyítást,⁵⁸ valamint a felülvizsgálatot.⁵⁹

13. *Jászi Viktor* 1907-es fő művében⁶⁰ a közigazgatási aktustanból kiindulva ír a határozatról, amely szerinte jogilag kötött tartalmú,

⁵² SIGMOND Andor (1904): *A közigazgatási eljárás vezérfonala*. Budapest, Athenaeum Kiadó.

⁵³ SIGMOND (1904): *i. m.*, 63–64.

⁵⁴ SIGMOND (1904): *i. m.*, 10–62.

⁵⁵ SIGMOND (1904): *i. m.*, 66–461.

⁵⁶ SIGMOND (1904): *i. m.*, 462–500.

⁵⁷ SIGMOND (1904): *i. m.*, 501–520.

⁵⁸ SIGMOND (1904): *i. m.*, 123–207.

⁵⁹ SIGMOND (1904): *i. m.*, 272–378.

⁶⁰ JÁSZI Viktor (1907): *A magyar közigazgatási jog alapvonalai I. Bevezetés. Szervek. A közszolgálat joga*. Debrecen, Hegedűs és Sándor.

jogszabályt alkalmazó aktus vagy valamely előző aktus kényszerű folyománya.⁶¹ Határozatként nevesíti a) a feljegyzést, b) a láttamozást⁶² (amely más hatóság aktusa tekintetében az azt hozó hatóság illetékességét és az alapaktus jogszerűségét megállapítja, és ezzel végrehajthatóvá teszi), c) az odabocsátást (jogilag kötött engedély),⁶³ d) felsőbb hatósági döntést, e) a bizonyítványokat.⁶⁴ (Az utolsó kettő egyaránt lehet határozat vagy intézkedés.)

Az 1901. évi XX. törvényről viszonylag hamar kiderült, hogy céljával ellentétben nem csökkenti, hanem növeli a bürokratizmust, másrészt hiányos is, így közel negyedszázados alkalmazás után megérett a módosításra.

⁶¹ JÁSZI (1907): *i. m.*, 161.

⁶² Az eljárásrend konzervativizmusát mutatja, hogy ez a fogalom 65 évvel Zsoldos művének megjelenését követően is élt.

⁶³ JÁSZI (1907): *i. m.*, 163., ilyennek tartja az egyetemi felvételt vagy az egyetemi szigorlatra bocsátást.

⁶⁴ JÁSZI (1907): *i. m.*, 163–164.

3. A KÖZIGAZGATÁS „RENDEZÉSE” ÉS A KODIFIKÁCIÓ IRÁNTI IGÉNY

1. A közigazgatás reformja, rendezése, racionalizálása, egyszerűsítése, egyszerűen: átfogó változtatása régi és máig ható jelszó. Nem világos, hogy a reformkor óta ez permanens jelenség-e, vagy sem. A közigazgatási eljárás tekintetében Némethy utal rá,⁶⁵ hogy az alkotmányos korszak helyreálltával (azaz 1849 után, a kiegyezéstől) a vármegyei alkotmányvédő küzdelmekről új, modernizációs problémákra helyeződött a hangsúly.⁶⁶ Nézetünk szerint a **közigazgatási anyagi és szervezeti jog törvénybe foglalása** előzte meg az eljárásjog problematikáját. Némethy szerint a változásokban sok ötletszerűség, rendszertelenség, ingadozás és zavar volt.⁶⁷ Nehéz megmondani, hogy az 1901-es változáshoz képest mikorra is tehető az egyszerűsítési mozgalom kezdete, Horánszky Nándor a törvény tárgyalása során 20 évet (1880 környéke), mások 30 évet (1870 környéke) említettek a közigazgatás egyszerűsítése iránti igény kezdeteként. A gyakorlati kísérletek megkezdőjeként a forrás Sándor János (1860-1922) főispánt említi, aki Maros-Torda vármegye főispánja volt, aki a Belügyminisztérium Törvényelőkészítő Főosztály kültagjaként az egyszerűsítés „apostoli buzgalmú előharcosa” volt, aki gyakorlati kísérletekre engedte át vármegyéjét. Már a Szapáry-kormány (1890–1892), majd Hieronymi Károly (1836–1911) belügyminiszter (1892–1895), illetve a Széll-kormány (1899–1903) is foglalkozott a közigazgatás egyszerűsítése és a kihágási büntetőjog

⁶⁵ NÉMETHY Károly (1903): *A közigazgatási eljárás egyszerűsítése I. Az egyszerűsítési törvény és a kézbesítési utasítás magyarázata II. Az ügyviteli szabályok magyarázata*. Budapest, Pesti Könyvnyomda.

⁶⁶ NÉMETHY (1903): *i. m.*, I. 1.

⁶⁷ NÉMETHY (1903): *i. m.*, I. 2.

egyszerűsítésével. Ennek eszköze Némethy szerint egy általános közigazgatási reform lehetett volna.⁶⁸

2. Az 1901 utáni időszakból említésre érdemes a **közigazgatási bíróság hatáskörének** az önkormányzatok feletti állami felügyelet törvényességének ellenőrzésére történő **kiterjesztése**, valamint a **Hatásköri Bíróság felállítása 1907-ben**, a szűkebben vett hatósági eljárás szempontjából kiemelten fontos a közigazgatás rendezéséről szóló **1929. évi XXX. törvény** említése. E törvény II. része *A jogorvoslatok, hatósági fokozatok és eljárási szabályok* címmel mintegy húsz paragrafusban tartalmazott eljárási rendelkezéseket. E törvény utáni évekre (évtizedekre) tehető azoknak a komplett törvénytervezeteknek az elkészítése, amelyek a közigazgatási eljárás átfogó, kódexszerű szabályozását célozták. *Valló József* és *Szítás Jenő* nevéhez fűződik e nagy munka.

3. A közigazgatás rendezéséről szóló **1929. évi XXX. törvény** a nevéhez illeszkedően nem kifejezetten eljárásjogi tárgyú jogszabály volt, azt mégsem mondhatjuk rá, hogy egyfajta közigazgatási salátatörvény lett volna, hiszen szabályainak döntő többsége nem módosító rendelkezés volt, hanem önálló norma. Rendelkezéseinek kisebb része foglalkozott a hatósági eljárás kérdéseivel, azon belül is **főképpen a jogorvoslati** rendszert igyekezett újraszabályozni. Egyik fő célja a közigazgatási eljárások gyorsítása, egyszerűbbé tétele volt, ezért a jogorvoslatok igénybevételét az észszerű mértékre kívánta korlátozni, másrészt a hatáskör telepítés során a legtöbb hatósági ügyet az *egyéni hatóságokhoz* kívánta koncentrálni. E törvény hátrányait, korlátozó jellegét emelik ki egyes értékelések,⁶⁹ mások szerint hatása valóban megmutatkozott az egyszerűsítésben, de legfontosabb a közigazgatás hatékonyságára vonatkozó szemléletváltás volt, amelyet elsőként e törvény tükrözött.⁷⁰ Álláspontunk szerint *nem hallgatható* el a törvény jelentősége a *jogorvoslathoz való jog* kezelésében. Az első törvényi

⁶⁸ NÉMETHY (1903): *i. m.*, I. 2–3.

⁶⁹ PAULOVICS (2003): *i. m.*, 49.; SZAMEL (1984): *i. m.*, 655.

⁷⁰ LÓRINCZ (2003): *i. m.*, 37.

szintű jogszabály volt, amely kimondta, hogy „[j]ogorvoslatnak van helye minden közigazgatási határozat (intézkedés) ellen, kivéve, ha valamely jogszabály a jogorvoslatot kifejezetten kizárja.” Emellett rögzítette: „[j]ogorvoslattal élhet mindenki, akinek jogát vagy érdekét a közigazgatási határozat (intézkedés) érinti (érdekelt).”⁷¹

A jogorvoslat jogának általános és ügyféli jogként való definiálása mellett általánossá tette az elsőfokú érdemi határozat elleni fellebbezést, a másodfokú érdemi (vég-) határozat ellen viszont későbbi törvény kifejezett rendelkezéséhez kötötte. Újraszabályozta a felülvizsgálati kérelmet, az igazolási és az újrafelvételi kérelmet, a jogorvoslatok előterjesztésének helyét és határidejét, valamint rendelkezett a jogorvoslati kérelmek halasztó hatályáról is, vagyis arról, hogy a fellebbezésnek halasztó hatálya van a végrehajthatóságra a felülvizsgálati kérelemnek, a felfolyamodásnak és az újrafelvételi kérelemnek fő szabály szerint nincsen.

4. A törvényhez kapcsolódott még a közhivatalok és a közintézmények ügyrendjéről szóló miniszterelnöki rendelet, amely a belső eljárás egyes lépéseit szabályozva és egységesítve voltaképpen a határozat meghozatala előtti eljárást szabályozta, így „létrejött az elsőfokú döntést megelőző eljárási kérdések egyfajta sajátos »szervezeti eljárásjoga«, amely azáltal, hogy az a külső jogalanyokra nem vonatkozott, nem volt valódi értelemben vett hatósági eljárásjog.”⁷² Ez a törvény és a rendelet már egy átfogó eljárási szabályozási gondolkodás előjele voltak, főképpen a (sajnos hatályba nem léptetett) 1933. évi XVI. törvénnyel kiegészítve, amely a fórumrend további egyszerűsítését és a teljes elsőfokú fellebbvitelt kívánta bevezetni, megszüntetve a miniszteriális és központi hatóságok jogorvoslati jellegét. Az **1929-es törvény** egyes rendelkezései egyébként egészen az 1950-es évek elejéig hatályban voltak, hatályban maradt utolsó rendelkezéseit az **1957. évi IV. törvény** (az Et.) 90. § (2) bekezdése **helyezte hatályon kívül**.

⁷¹ 46. § (1) bekezdés, 47. § (1) bekezdés.

⁷² LŐRINCZ (2003): *i. m.*, 37.

5. A magyar közigazgatási jogi gondolkodásban egészen a **Magyary Zoltán** vezette tudományos iskola fellépéséig **Concha Győző** nyomán szinte egyeduralkodó volt az a felfogás, amely a közigazgatási eljárás általános jellegű szabályozásának szükségességét, de legalábbis lehetőségét tagadta.⁷³ (Idetartozott Eszláry Károly, Ereky István és részben Ladik Gusztáv is).⁷⁴ Annak ellenére, hogy az 1904-ben **Sigmond Andortól** megjelent monográfia (mint említettük már, az első közigazgatási eljárási monográfia) a különböző közigazgatási eljárásfajták elemzése mellett állást foglalt a hatósági eljárás **egységes** szabályozása mellett.⁷⁵

Valószínűleg az 1925-ben megalkotott osztrák államigazgatási eljárási törvény és a megalkotásával összefüggő tudományos viták hatására az 1920-as évek második felében egyértelmű álláspont jelent meg a hatósági eljárás egységes és általános szabályozása mellett **Márffy Ede** tollából, aki a különös szabályok fenntartásának indokltsága mellett lehetségesnek és szükségesnek is tartotta az eljárási szabályok kodifikálását.⁷⁶

Magyary Zoltán maga is azt vallotta, hogy a közigazgatás jogszerűsége és nem kis mértékben az eredményessége is nagyban függ az eljárás lehetséges mértékig egységes, általános szabályozásától. A közigazgatás törvényessége nem biztosítható kizárólag a közigazgatási bírászkodás által, hanem az eljárás mikénti szabályozásának is ezt a célt kell szolgálnia, így kiemelkedően fontos szerepet tulajdonított a közigazgatási eljárási jog kodifikálásának.⁷⁷ Mivel az addigi törvények szinte kizárólag a jogorvoslati eszközöket szabályozták, az általános

⁷³ „Általános közigazgatási eljárás nem lehetséges, hanem az egyes feladatokra nézve külön-külön kell annak megállapíttatni, lesz tehát külön anyakönyvi, egészségügyi, ipari, vízjogi, kisajátítási, rendőri, adóbecslési, újoncozási eljárás.” CONCHA (1905): *i. m.*, II. 105.

⁷⁴ SZŰCS (1976): *i. m.*, 125–126.

⁷⁵ SIGMOND (1904): *i. m.* Ismerteti SZAMEL (1984): *i. m.*, 654., valamint KOI (2014): *i. m.*, 272.

⁷⁶ MÁRFFY Ede (1926): *Magyar pénzügyi és közigazgatási jog*. I. kötet, első rész. Budapest. 446.

⁷⁷ MAGYARY Zoltán (1930): *A magyar közigazgatás racionalizálása*. Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai 1. Budapest, Magyar Közigazgatástudományi Intézet. 149–150.

eljárési szabályozásnak egy teljes, átfogó, tudományos alapozáson kellett nyugodnia. Ezt az alapozást végezte el a Magyar Iskola keretében **Valló József** 1937-ben,⁷⁸ aki az elméleti megalapozás mellett elkészítette a lehetséges eljárési törvény tervezetét is. A tervezetet soha nem emelték törvényerőre, ahogyan erre a sorsra jutott **Szitás Jenő** munkája⁷⁹ is 1939-ben. A büntető, a polgári eljárásjog szabályai, az osztrák kódex, valamint a különös eljárásjogi rendelkezések általánosítható szabályai figyelembevételével megszerkesztett tervezetében Valló olyan általános eljárési szabálygyűttest alakított ki, amelynek szabályai részben elsődlegesek, részben eltérést engednek (azaz másodlagosak vagy kiegészítő jellegűek). Tervezete szerint így annak hatálya nem terjedt volna ki a községi bíráskodás, a rendőrhatalósági büntetőeljárás, a pénzügyi közigazgatási eljárások, a fegyelmi eljárások és a választójoggal összefüggő eljárások területére. Valló egyébként 1942-ben egy második tervezetet⁸⁰ is elkészített, amelyben figyelembe vette a Szitás-féle tervezetet is.

6. A három közigazgatási eljárési tervezettel kapcsolatban többnyire annyit szokás megjegyezni, hogy a **törvényhozás nem tárgyalta** ezeket. *Szitás Jenő* (1886–1958) jogi író, bíró, 1948-tól a BM Törvény-előkészítő Főosztály vezetőjének tervezete (1939), valamint Valló József (1913–1976) tanársegéd, Magyar-tanítvány első tervezete (1937) gyakorlatilag egyesült Valló József **második tervezetében** (1942). Magyar rámutat, hogy Szitás javaslata szándékosan nem mondta meg, hogy törvényi vagy rendeleti alakban történjék-e a szabályozás, és a 149 §-os javaslat inkább eljárástechnikai alkotás volt, amely kevésbé számolt a közigazgatási eljárás sajátosságaival (mint erre a bírálatok

⁷⁸ VALLÓ József (1937): *Közigazgatási eljárás. A közigazgatási eljárás célja, természete, alapelvei, és eddigi tételes jogi szabályozása; a közigazgatási eljárás törvényi szabályozásának előkészítése*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.

⁷⁹ SZITÁS Jenő (1939): *Közigazgatási eljárás*. Budapest, különkiadás. *A korszerű közszolgálat útja*, 9.

⁸⁰ VALLÓ József (1942): *Törvénytervezet az általános közigazgatási rendtartásról indoklással*. Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai. Budapest, Magyar Közigazgatástudományi Intézet. 38.

is rámutattak).⁸¹ Az új, közvetítő tervezet egyik célja tehát részben a közigazgatási eljárás sajátosságainak kidomborítása volt a büntető eljárásjoggal, illetőleg a polgári eljárásjoggal szemben. Számos területen érvényesült Valló jogalkotói tehetsége (általános elvek, fél meghallgatása, határozathozatal meghallgatás nélkül, idézés, bizonyítás általános elvei stb.). Azonban sok dologban mind Valló, mind Szitás főként a polgári eljárásjogból (esetleg ritkábban büntető eljárásjogból) merített (bizonyítási eszközök, határidőszámítás, meghatalmazás, kézbesítés, tárgyalási rendészet), illetve a jogorvoslati részben a 1929. évi XXX., valamint az 1933. évi XVI. törvénycikkek szabályaiból. (Egy táblázat külön jelzi, hogy az 1942-es tervezet az 1937-es és az 1939-es tervezetből mit vett át szakaszszám szerint).⁸² Az 1942-es tervezet az általános rendelkezéseket (hatóság, felek és képviselőik, határidők, tárgyalási rendészet, kézbesítés); az elsőfokú eljárást; a határozatokat és a jogerőt; a jogorvoslatokat; az eljárási kérdéseket; illetve a közigazgatási végrehajtást szabályozta.⁸³

⁸¹ VALLÓ (1940): *i. m.*, 108–142.; VALLÓ József (1940): Megjegyzések a közigazgatási rendtartás tervezetéhez. *Közigazgatástudomány*, 3. évf. 1. sz. 71–88.

⁸² MAGYARY Zoltán (1942a): Előszó. In VALLÓ József: *Törvénytervezet az Általános Közigazgatási Rendtartásról indokolással*. Budapest, Magyar Közigazgatástudományi Intézet. 7–9.

⁸³ VALLÓ (1942): *i. m.*, 3–5.

**IV.
A „KÓDEXEK KORA”
AZ ELJÁRÁSI TÖRVÉNYEK VÁLTOZÁSAI
AZ 1957. ÉVI IV. TÖRVÉNYTŐL (ET.)
AZ ÁLTALÁNOS KÖZIGAZGATÁSI
RENDTARTÁSIG**

Patyi András

1. ELJÁRÁJSJOG AZ ET. ELŐTTI ÉVEKBEK ÉS AZ ET. (AMELYET KÉSŐBB TÉVESEN ÁE.-NEK NEVEZNEK MAJD)

1. A II. világháború befejezése után megkezdődött a közigazgatási bíráskodás visszaszorítása, majd **1949-ben** megszüntették a Közigazgatási Bíróságot és a Hatásköri Bíróságot is. A Közigazgatási Bíróság megszüntetése a közigazgatási jogorvoslati rendet befolyásolta, a közigazgatási kereset (magánpanasz) benyújtása ezzel megszűnt. A helyi és megyei szintű államigazgatási eljárás egységes, minisztertanácsi szintű szabályozásának szükségességét írta elő a területi és a helyi közigazgatás új (szovjet típusú) rendszerét bevezető első tanácstörvény (**1950. évi I. törvény** 65. §), igaz a rendeleti szintű kódex nem lépett életbe. Az 1950 és 1954 közötti időben eljárásjogról valódi értelemben nemigen lehetett beszélni, hierarchikusan megszervezett döntési és ellenőrzési rendszerek jöttek létre. Az államigazgatás központi szervei valójában ágazati szerkezetben szinte diszkrecionális módon döntöttek el az ügyeket, nem volt valódi különbség a belső és a külső eljárás között.¹

2. A második tanácstörvény (**1954. évi X. törvény**) 66. §-a már csak a jogorvoslati rendszer rendezését írta elő a Minisztertanács számára. Szintén 1954-ben alkották meg a lakosság bejelentéseinek intézéséről szóló **1954. évi I. törvényt**, amelynek elsődleges célja a törvényesség erősítése volt a hatósági eljárásban. Az e törvényben bevezetett panasz szinte korlátlan lehetőséget adott a felettes hatóságoknak az alsóbb fokú döntések megsemmisítésére és megváltoztatására. A panasztörvényt az Et. hatályon kívül helyezte, hiszen rendelkezései egy

¹ LŐRINCZ (2003): *i. m.*, 38.

részét átvette. A Magyar Népköztársaság ügyészségéről szóló **1953. évi 13. tvr.** az államigazgatási szervek és az ügyészség kapcsolatát rendezte.

3. 1954-től kezdődően **élénk elméleti vita** folyt az államigazgatási eljárás átfogó kodifikációjáról. Az államigazgatás egészére kiterjedő, azaz valamennyi hatósági eljárás általános szabályait tartalmazó kódex tervezete készült el **1956 nyarára**, de a törvényjavaslat országgyűlési vitájára csak a forradalom és szabadságharc után, 1957-ben került sor. E javaslat emelkedett törvényerőre, és miután 1957. június 9-én kihirdették, és 1957. október 1-jén hatályba lépett, ez lett az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló **1957. évi IV. törvényként** a hatósági eljárás általános szabályainak kódexe. Ekkortól beszélhetünk Magyarországon kodifikált hatósági eljárásjogról. Az Et. jelentősége akkor is nagy volt, ha az a politikai, alkotmányjogi és közigazgatási berendezkedés, amelyben született, jelentősen eltért a jogállaminak mondott körülményektől. Már ebben a törvényben kialakult a magyar hatósági eljárásjogi kódex néhány jellegzetessége (ezek egy része időtállóan bizonyult, a mai szabályozásban is részben jelen van):

A törvény tárgyi hatályát általános meghatározás tartalmazza (hatósági ügy definíciója).

- Alapvetően az elsőfokú eljárást szabályozza, a jogorvoslati eljárásra nézve csak az eltéréseket tartalmazza, meghatározó a fellebbezés miatt kétfokozatú eljárás.
- A hatósági eljárás külön szakaszaként, de ugyanaz a törvény szabályozza a hatósági végrehajtást.
- A törvény szabályai viszonylag rövidek, egyszerűsége törekvők (ez mára megváltozott).
- A hatósági ügyek sokfélesége a törvény szabályainak sokféleségét hozta magával, így kialakul a tárgyi hatály „rugalmasan elsődleges” rendszere [a) a hatály alól kivett eljárások, b) eljárások, ahol a törvény másodlagos, és c) a különböző módon szubszidiárius szabályok csoportja].

- A törvény hatálya nem terjed ki a közigazgatási büntetőhatalmának gyakorlására, vagyis a szabálysértési jogra.
- A jogorvoslati eszközök között mind hivatalból, mind kérelemre igénybe vehető eszközöket ismer.
- Mind az ügydöntő, mind az érdemi döntés megelőző hatósági aktusokat „határozat” néven kellett kiadni (ez a Ket.-ben megváltozott).

4. E törvény **hivatalos rövidítése** volt az Et. 1972-ben az államigazgatási határozatok felülvizsgálatára vonatkozó eljárási szabályok zömmel „átkerültek” a Polgári perrendtartás XX. fejezetébe, 1977-ben pedig a közérdekű panaszokról és bejelentésekről szóló törvény hatálybalépése miatt módosult az Et., akkor szűnt meg a „panasz” mint széles körben igénybe vehető jogorvoslati eszköz, és került a törvénybe a „felülvizsgálati kérelem” mint rendkívüli jogorvoslati eszköz.

2. AZ 1981. ÉVI I. TÖRVÉNY (AZ ÁE.)

1. Az Et. átfogó módosítására elsősorban a jelentős számban „elszaporodott” különös eljárási szabályok miatt 1981-ben került sor. A változtatást alapos elméleti és gyakorlati előkészítő munka előzte meg, és nemcsak az általános szabályokat tartalmazó kódex, hanem a mellette létező, sokszor párhuzamos szabályokat tartalmazó, különös eljárási szabályok áttekintését is felölelte.²

Ekkor, tehát 1981-ben alkotta meg az Országgyűlés az **Áe.**-t, vagyis az 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló **1981. évi I. törvényt**. Ez az új törvény egységes szerkezetben tartalmazta az Et. változatlan szövegrészeit (rendelkezéseit), a módosított rendelkezéseket és az új rendelkezéseket is. Többek között ekkor kerültek a kódexbe a hatósági igazolvány, bizonyítvány, nyilvántartás-vezetés részletes szabályai és a hatósági ellenőrzés általános rendelkezései. Az Áe. is csak a hatósági eljárás általános szabályainak kódexe, vagyis ehhez is különös eljárási szabályok tömege csatlakozott kiegészítő vagy éppen helyettesítő jelleggel.

2. A két törvény (az 1957. évi IV. törvény és az 1981. évi I. törvény) **elnevezéséről** az alábbiakat hangsúlyoznunk kell. Az Országgyűlés által 1957-ben megalkotott, 1957. október 11-én hatályba léptetett, az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény közkeletű rövidítése *Et.*, azaz *eljárási törvény* volt.³ Közel negyedszázad jogalkalmazási tapasztalatait is felhasználva, a szükséges módosításokat elvégezve az országgyűlés az Et.-t **sajátos jogalkotási**

² PAULOVICS (2003): *i. m.*, 59–60.

³ Talán elegendő példaként említeni Kilényi Géza alapvető munkáját: KILÉNYI (1970): *i. m.*, először a 38. oldalon.

technikával (úgynevezett inkorporálás útján) módosította.⁴ A módosításokkal és kiegészítésekkel egységes szerkezetbe foglalta a törvény hatályban maradt szabályait, egységes szövegben (tehát nem módosító törvényként) alkotta újjá, és 1981-ben hirdették ki, 1981. évi I. törvényként. Mivel az Et. hatályban tartott szabályainak egységes szövegét maga a törvényhozás állapította meg, azaz az egységes szöveget emelte *az 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről* címmel törvényerőre, *formailag tulajdonképpen új törvényt* alkotott.⁵ Innentől fogva nemcsak a módosított, hanem az 1957. évi IV. törvény hatályban maradt szabályaira sem lehetett 1957. évi IV. törvényként hivatkozni, hanem – a módosító és kiegészítő szabályokkal azonos módon – **kizárólag 1981. évi I. törvényként**. Ennek a törvénynek volt a hivatalos rövidített neve az **Áe**.

A **hivatalos rövidítésről** jogszabály, az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1981. évi I. törvény hatálybalépéséről és egyes jogszabályok módosításáról **1981. évi 25. törvényerejű rendelet rendelkezett** a következőképpen: „Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosítását és egységes szövegét megállapító 1981. évi I. törvény (a továbbiakban: **Áe**.) 1982. január 1. napján lép hatályba.” (1. §). Ugyanezen tvr. a következőket is kimondta: „Ahol jogszabály az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló

⁴ Az *inkorporálás* lényege, hogy külön módosító jogszabály kibocsátása helyett a módosításkor az alapul szolgáló (azaz módosítandó) jogszabály változatlanul megtartásra kerülő rendelkezéseit átvesszük az új jogszabályba. Az új jogszabály tehát magában foglalja (inkorporálja) a korábbi jogszabály hatályban maradó részeit. Annak ellenére, hogy ez a technika régóta ismert és alkalmazott jogalkotási eszköz volt, már jó száz évvel ezelőtt is az ellenkezőjével a toldozó-foldozó jogalkotás ellen „küzdött” a közjogi szakma egy része. Lásd: MÁRTONFFY Károly (1932): *A szabatos törvény*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 16. §

Az inkorporálás módszerével módosította az Országgyűlés a Ptk.-t 1977-ben (a Magyar Népköztársaság Polgári Törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1977. évi IV. törvény), vagy említhetjük az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről szóló 1972. évi I. törvényt, azaz az 1972-es alkotmánymódosítást.

⁵ SZAMEL (1984): *i. m.*, 657.

1957. évi IV. törvényre utal, ezen az 1981. évi I. törvényt kell érteni.”
(4. §)⁶

3. Az Áe. alapvető rendelkezéseiben nem hozott komolyabb változást a közjogi rendszerváltás, vagyis az Alkotmány 1989. évi XXXI. törvénnyel történt módosítása. A jogorvoslati rendszert azonban alapjaiban érintette, hiszen a határozatok bírósági felülvizsgálatának Áe.-ben alkalmazott korlátozott módja alkotmányellenessé vált. **1991-ben** született meg a bírósági felülvizsgálat új szabályozása (ami nem volt más, mint a Pp. az Áe. és a többi vonatkozó törvény módosítása), amely megteremtette a hatósági határozatok kétfokú bírósági eljárásban történő felülvizsgálatának rendszerét, és egyidejűleg megszüntette a felülvizsgálati kérelem rendkívüli jogorvoslati intézményét.

Az **1990-es évek elején** az Áe. létének „hanyatló korszaka” kezdődött el azzal, hogy egyre jobban bővült azoknak az eljárásfajtáknak a száma, ahol az Áe. szabályai másodlagosak voltak, vagyis csak akkor érvényesültek, ha más jogszabály eltérően nem rendelkezett.

⁶ E rendelkezések 2005. november 1-ig hatályban voltak, a Ket. helyezte ezeket (is) hatályon kívül.

3. A KET. ELŐKÉSZÍTÉSE ÉS MEGALKOTÁSA

1. A jogorvoslati rendben végrehajtott kisebb-nagyobb változások, részletszabályok módosítása után megérett a jogalkotói akarat a változtatásra, a Kormány új közigazgatási eljárási kódex megalkotását irányozta elő 1999-ben: „Felül kell vizsgálni az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvényt. Az előkészítő munkákra kodifikációs bizottságot kell alakítani. Javaslatot kell tenni a modern közigazgatásnak megfelelő egységes közigazgatási eljárási törvényre.”⁷

Hosszas előkészítő munka nyomán a Kodifikációs Bizottság elkészítette a törvény Szabályozási Koncepcióját, amelyet szakmai vitára is bocsátottak. A szabályozási koncepció nyomán 2003-ban elkészült törvénytervezetből törvényjavaslat lett, amelyet az Országgyűlés **2004. december 20-iki ülésnapján** törvényerőre emelt.

A Szabályozási Koncepció elfogadása mellett a Kormány **elsődleges célkitűzéseket** fogalmazott meg az új kódexszel kapcsolatban:

- a) a szabályozási modell tekintetében fenn kell tartani a közigazgatási eljárásfajták három kategóriába sorolását (általános szabályok, szubszidiárius szabályok, kivett eljárások), amelyen belül az általános szabályozás az elsődleges szerep;
- b) el kell érni, hogy a törvény hatálya alól kivett eljárásokban is érvényesüljenek a törvény alapvető, garanciális jelentőségű rendelkezései;
- c) kiemelt figyelmet kell fordítani az ügyfelek terheinek csökkentésére és az ügyféli jogok garanciális szabályainak fejlesztésére;

⁷ A közigazgatás továbbfejlesztésének 1999–2000. évekre szóló kormányzati feladattervéről szóló 1052/1999. (V. 21.) Korm. határozat 5. pontja.

- d) törekedni kell a lakosságot tömegesen érintő, speciális szakértelmet nem igénylő közigazgatási hatósági ügyek ügyintézési határidejének lényeges csökkentésére;
- e) jelentősen fokozni kell a jogorvoslati rendszer és végrehajtási eljárás hatékonyságát;
- f) ki kell alakítani a közigazgatási hatóságok nemzetközi együttműködésének eljárásjogi és - jogsegélyegyezményekre épülő – nemzetközi jogi feltételeit;
- g) meg kell teremteni az elektronikus ügyintézés fokozatos bevezetésének eljárásjogi, adatbiztonsági, továbbá a szükséges fejlesztésekkel az információ-technológiai és számítástechnikai feltételeit.”⁸

2. Az Áe. átfogó felülvizsgálatának és az új törvény megalkotásának indokait a Szabályozási Koncepció 13 pontban foglalta össze, megállapítva, hogy az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Et.) 1981. évi I. törvénnyel megreformált változata (Áe.) „nem minden ízében elavult. Épp ellenkezőleg: szép számmal vannak olyan rendelkezései, amelyek az évtizedek során mélyen beivódtak a közigazgatási jogalkalmazás gyakorlatába. Ezért az új törvény megalkotását nem a minden áron való változtatás szándéka, hanem a »megőrizve meghaladás« elve hatja át.” Az Áe. egyes rendelkezéseinek módosítását külön-külön indokoló szempontok – a Szabályozási koncepció szerint – **a maguk összességében** már megalapozták a Ket. megalkotását.

a) Az Áe. **eredendő fogyatékoságaira**, amelyek részben már az Áe. megalkotásakor nyilvánvalók voltak (például a semmisségi okok tarthatatlanul szűk körre való leszorítása), részben a jogalkalmazás nyomán derült fény (így például az Áe. széles körben határoz meg ügy-

⁸ A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciójáról szóló 1005/2003. (I. 30.) Korm. határozat 2. pontja.

féli jogokat, csupán nem ad garanciát arra, hogy azokkal az ügyfelek ténylegesen is élni tudjanak).

b) További fogyatékoságok keletkeztek a **részleges módosítások** során abból, hogy nem gondolták végig a változtatás összes következményét. (Például amikor a bírói felülvizsgálat 1991-es kiterjesztése nyomán kiiktatták a jogorvoslatok közül a felülvizsgálati kérelmet, ezáltal új keletkezett a jogorvoslati rendszeren belül, hiszen ez a jogorvoslati fajta betölthette az újrafelvételi kérelem szerepét is.

c) A közjogi **rendszer váltás** kapcsán átalakult az egész államszervezet, létrejöttek a helyi önkormányzatok, a köztisztviselők, szélesebb körben elterjedt a hatósági jogkörök felhatalmazás útján történő intézése. Ezért átfogóan felül kellett vizsgálni az egész jogorvoslati fórumrendszert.

d) Az **ország nyitottá válása** miatt nemcsak a külföldi turistaforgalom növekedett többszörösére, hanem megnövekedett azoknak a nem magyar állampolgároknak a száma is, akik – ingatlantulajdonosként, munkavállalóként, menekültként stb. – hosszabb-rövidebb időt hazánkban töltöttek, s ennek során kapcsolatba kerültek a magyar hatóságokkal is. Ezenkívül a külföldi – köztük a multinacionális – cégek jelenléte is megnövekedett. A megváltozott körülmények között az Áe. nyelvhasználatra vonatkozó rendelkezése már régen nem hatályosult, az akkori formájában valójában tarthatatlanná vált.

e) Mélyreható változások következtek be a **tulajdoni viszonyokban** és a gazdasági életben. Korábban az állam egyszerre volt a közhatalom letéteményese és a legnagyobb tulajdonos. A rendszer váltás nyomán az állam tulajdonosi szerepe lényegesen szűkebb körre szorult, és a több százezer gazdálkodó szervezet és magánvállalkozó tevékenységét az állam a jogi szabályozás eszközeivel, illetőleg a hatósági jogalkalmazó tevékenység révén befolyásolta, illetőleg tartotta törvényes keretek között.

f) A közigazgatási ügyek elbírálásánál alapvető követelményként érvényesülő **gyorsaság** nem szoríthatja háttérbe a szakmai

megalapozottságot. E két szempontot figyelembe véve sem lehetett indokolt azonban a végleges döntés meghozatalának évekig történő elhúzódása, ezért indokolt volt a bírósági keresetindítás végrehajtásra fennálló automatikus halasztó hatályának felülvizsgálata.

g) A gyakorlatban előfordult számtalanszor, hogy – nemegyszer őrző-védő szolgálatot is felhasználva – egyes jogalanyok be sem engedték területükre a konkrét ügyben a tényállás tisztázását vagy a hatósági ellenőrzést végző köztisztviselőket, és ezáltal gyakorlatilag **megbénították** a hatósági munkát. A rendőri közreműködésre tehát nem csupán a végrehajtási eljárásban volt szükség, hanem más eljárási cselekményeknél is.

h) Nem volt megnyugtató a végrehajtás **hatékonysága** sem: a döntések egy része vagy papíron maradt, vagy csak hosszú évek múlva realizálódott.

i) Első ránézésre is átfogó felülvizsgálatra szorult az eljárás során különböző okokból kiszabható **bírságok** mértéke. Egyes bírságok felső határa ugyanis olyan alacsony (ezer forint) volt, hogy a bírságtól semmiféle ösztönző vagy visszatartó hatás nem volt várható.

j) Részletes és átfogó felülvizsgálat volt szükséges az eljárási **költségek** szabályozása területén, amely szabályozási tárgykör az Áe. talán legelhanyagoltabb részét képezte. Szabályozása elnagyolt volt, jellemzően az évtizedekkel ezelőtti, a természetes személy ügyfelekre alapozott szabályozás élt benne tovább, figyelmen kívül hagyva a hatósági ügyintézés tartalmát is befolyásoló, a társadalmi-gazdasági életben bekövetkezett változásokat.

k) A **titkok megőrzésének** a rendszerváltozás után kialakult rendszerével (államtitok, szolgálati titok, magántitok, üzleti titok, banktitok, adótitok) összhangba kellett hozni az eljárási rendelkezéseket, különös tekintettel az iratokba való betekintés szabályozására.

l) A közigazgatás **számítástechnikai** bázisa nagymértékben fejlődött. Ez egyfelől lehetőséget nyújt az ügyfelek eljárási terheinek jelentős könnyítésére, másfelől segíti a hatóságok hivatalbóli eljárásindítását is.

m) Az **Európai Unióhoz** való csatlakozási szándék is – kifejezett jogharmonizációs kötelezettség nélkül is – indokoltta teszi a magyar szabályozás közelítését a nyugat-európai eljárási törvényekhez, amelyek több vonatkozásban korszerűbb, a jogállami követelményeket jobban kielégítő szabályozási megoldásokat alkalmaznak. A szabályozás korszerűsítésekor tekintettel kellett lenni a nemzetközi kötelezettségvállalások és a közösségi jog elvárásaira is.⁹

3. A Szabályozási Koncepció nyomán megalkotott törvény lett a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény, a Ket. A törvény tervezett **2005. november 1-jei** hatálybalépéséig kellett (volna) megszületniük az alkalmazásához szükséges jogszabály-módosításoknak és új jogszabályoknak, amelyek közül sok éppen a hatálybalépés előtti hetekben, napokban jelent meg.¹⁰ Ennél nagyobb probléma volt, hogy kisebb részben az eredeti szövegben szereplő **hibák** vagy pontatlanságok, nagyobb részben az országgyűlési vita során a törvényszövegbe **erőltetett**, szakmailag nem egyeztetett módosítások miatt a Ket. több rendelkezése **hiányos** vagy éppen **alkalmazhatatlan** lett.¹¹ Ezért még a hatálybalépése előtt módosítani kellett a Ket.-et, amely nem éppen elegáns feladatot nem éppen elegáns módon a teljesen más célt szolgáló (éppen a más törvényt a Ket. várható hatálybalépése miatt

⁹ A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciójáról szóló 1005/2003. (I. 30.) Korm. határozat 2. melléklete.

¹⁰ Ennek a késedelemnek a hátterére mutat rá: KILÉNYI Géza (2005): A Ket.-ről a jogalkotás és a jogalkalmazás tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 56. évf. 1. sz. 1.

¹¹ A Ket. eredeti 109. §-a, amely a végzések bírósági felülvizsgálatáról rendelkezett, volt az egyik, amely mindenképpen módosításra szorult. Időközben a kérdés (végzések bírói kontrollja) szabályozására az Országgyűlés külön törvényt alkotott, a 2005. évi XVII. törvény azonban nem volt összhangban a Ket.-salátörvény rendelkezéseivel, így újabb Pp. módosításra volt szükség. Lásd: KILÉNYI Géza (2007): A közigazgatási eljárásjog racionalizálására irányuló törekvések az új közigazgatási eljárási törvény előkészítésének folyamatában. In LŐRINCZ Lajos szerk.: *Látteletek a magyar közigazgatásról*. Budapest, MTA JTI. 22. A végzések elleni jogorvoslat mellett módosításra kerültek még az ügyintézési határidőbe be nem számító időtartamok, a hatósági közvetítő adatai nyilvánosságáról szóló rendelkezések, bekerült a 95. § (2) bekezdésébe a jogorvoslati eljárásokat a törvény egyéb rendelkezéseivel összekapcsoló szabály („az e fejezetben meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni”), megváltozott az egyik semmisségi ok, újrashabályozták a végrehajtás felfüggesztését.

módosító) 2005. évi LXXXIII. törvény (az úgynevezett Ket. „saláta-törvény”) végezte el.

4. Érdemes rávilágítanunk a 2005. november 1-jén **hatályát veszítő törvény(ek) nevével és számával összefüggő teljesen téves** és helytelen jogalkotási gyakorlatra. Az Et. és az Áe. közötti, fentiekben ismertetett különbségekkel minden jogalkalmazó tisztában volt, és a jogalkotói gyakorlat is tudta és tiszteletben tartotta azt, vagyis 1981 után a törvénymódosítások az 1981. évi I. törvényt, **az Áe.-t** érintették.

Az 1990-es évek elején azonban egymás után jelentek meg azok a módosító törvények, amelyek **újra az 1957. évi IV. törvényt módosították** az 1981. évi I. törvény említése, érintése nélkül. Ez jogforrási és alkotmányjogi szempontból **súlyos tévedés** volt, hiszen ezek a törvények már csakis és kizárólag az 1981. évi I. törvényt (annak rendelkezéseit) módosíthatták volna, hiszen egyrészt az eredeti (1957. évi IV.) törvény szövege már csak az 1981. évi I. törvény részeként volt hatályban, másrészt jogszabály kifejezett rendelkezése alapján lépett az Et. helyére az Áe. [Például az Áe.-t módosító állampolgársági törvény 1993-ban még helyesen nevezte meg az Áe.-t, amikor 24. § (2) bekezdésében „az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló, az 1957. évi IV. törvényt módosító és egységes szövegét megállapító 1981. évi I. törvény” módosításáról rendelkezett.]¹² Az Et. ismételt és folyamatos módosításai nyomán a törvény így megkettőződött, hiszen az említett életbeléptető tvr.-ben foglalt szabály miatt, ahol jogszabály az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvényre utal, ezen az 1981. évi I. törvényt kell érteni. Ez a szabály értelemszerűen az Áe. **megalkotása előtti** jogszabályokra vonatkozott, viszont sorra léptek hatályba az 1957. évi IV. törvényt módosító törvények vagy arra hivatkozó jogszabályok az Áe. hatálybalépése után 11-12 évvel. Elkezdődött egy olyan gyakorlat is, amelyben a jogszabályok az 1957. évi IV. törvényre utaltak úgy, mint Áe.-re, ami

¹² A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény.

az abszurditás határát súrolta, hiszen az Áe.-rövidítést törvényi szintű jogszabály foglalta le az 1981. évi I. törvény számára.

E téves jogalkotási gyakorlat miatt volt szükséges az, hogy a Ket. 189. §-a **külön-külön is hatályon kívül helyezze** az 1957. évi IV. törvényt (az Áe.-vé előlépett Et.-t) és annak későbbi – 1992 utáni – módosításait, valamint az 1981. évi I. törvényt is (az igazi Áe.-t).

4. A KET. ELSŐ ÁTFOGÓ MÓDOSÍTÁSA

Az elődjeihez képest rövidebb életú¹³ Ket. időbeli hatályának utolsó éveiben már jelentős mértékben **eltért az eredeti szövegtől**, és ez a szövegváltozat sem volt túl sok ideig hatályban. Megalkotása után alig négy évvel az Országgyűlés 2008-ban átfogó jelleggel módosította, majd 2011-ben ismét átfogó jelleggel átalakították, majd szinte megszámlálhatatlan alkalommal kisebb-nagyobb mértékben módosult a törvény szövege. Mivel az eredeti eljárásrendet alapjaiban forgatta át, és ezzel el is indította a Ket. kódex jellegének erózióját, az alábbiakban az *első* átfogó módosítás legfontosabb hatásait tekintjük át.

1. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény (Mtv1.) a Ket. alig pár rendelkezését hagyta változatlanul. Az Mtv1. megalkotásának hivatalos indokai között elsőként szerepel, hogy „egyszerűbbé, gyorsabbá tegye a közigazgatási eljárást”. Korábban már említettük, hogy a *gyorsaság és hatékonyság* követelménye igen régóta, a Habsburg-korszak kezdete óta „napirenden” szerepelt, lényegében majdnem minden közigazgatási reformálásnak, jobbításnak ez volt az egyik vezérmotívuma.¹⁴ Nem új célokról volt tehát szó. A Ket. megalkotásának alapjául szolgáló Szabályozási Koncepció (fent ismertetett) 6–8. pontjai is ugyanezeket a célokat tűzték ki. Felmerül a kérdés, hogy ugyanazon indokokkal (az eljárás és a végrehajtás hatékonysága, gyorsaság, ügyfelek terheinek csökkentése) miért kell egymás után, alig 4 éven belül két törvényt is alkotni. Az egyik kézenfekvő válasz, hogy azért, mert az *első* törvény (a Ket. eredeti rendelkezései)

¹³ Az Et.-től az Áe. hatálybalépéséig majdnem 25 év telt el, az Áe. is közel ennyi ideig, 23 évig volt hatályban, a Ket.-nek csak 13 év jutott.

¹⁴ MÁRTONFFY (1939): *i. m.*, 82.

nem váltották be a hozzá fűzött reményeket, nem érték el a céljukat, vagyis nem sikerültek jól. Meglehet, hogy ez az igazság, de kérdéses, hogy elegendő idő állt-e rendelkezésre ennek megítélésére. A Ket. csak 2005. november 1-jén lépett hatályba, és csak az azt követően megindult vagy megismételt eljárásokban kellett alkalmazni. Nincs ismeretünk olyan közzétett, átfogó, országos felmérésről, amely annak idején kimutatta volna, hogy mennyi egy átlagos (ha van egyáltalán ilyen), Ket. szerinti eljárás időtartama, milyen az ügyféli jogkövetés mértéke, milyen a végrehajtási eljárások hatékonysága (és ha alacsony, annak valóban a törvény rendelkezései képezik-e az okát) stb.

2. Kétségtelen, hogy a Ket. számos szövegezési (kodifikációs) hibát tartalmazott, amelyek nagyjából a közigazgatási egyeztetés és az országgyűlési tárgyalás során kerültek be a szövegbe.¹⁵ Ezek kijavítása valószínűleg nem igényelte volna az egész törvény teljes átdolgozását, sőt egy teljesen új eljárási szabályrendszer hatályba léptetését. **Kevésbé látványos** ugyanis, de az Mtv. hatálybalépését is kísérte egy **salátatörvény** (2009. évi LVI. törvény – Mtv1. salátatörvény),¹⁶ amely csak cím szerint 168 további törvényt módosít, a módosuló rendelkezések száma több ezerre tehető.

A módosítások sokszor formaiak, és néha csak látszólag egyszerűen „kicserélték” a Ket.-re való hivatkozást a „közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény” szám nélküli, csak a törvény tárgyára utaló hivatkozással. Ez azonban azt jelentette, hogy az úgynevezett „merek” hivatkozásokat (amikor a Ket. meghatározott paragrafusára hivatkozik másik törvény) rugalmas (tárgykör szerinti) hivatkozásokra cserélték, aminek lényeges szerepe volt abban, hogy

¹⁵ Kilényi Géza szerint a törvény eredeti szövegét gyakorlatilag „szétverték”, és szinte minden előremutató, új rendelkezését a „tárcaosvinizmus”, a hozzá nem értés semlegesítette azáltal, hogy szubszidiáriussá tette, vagy a salátatörvényben eltérő különös szabályozást koltakott hozzá (vagy helyette). KILÉNYI (2006): *i. m.*, 2.; KILÉNYI (2007): *i. m.*, 26–27.

¹⁶ Pontosan: a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény hatálybalépésével és a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv átültetésével összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi LVI. törvény.

a Ket. későbbi változásai esetén formai okból nem kellett a visszahivatkozó törvényeket tömegével módosítani.

Időszerű módosítást hajtott végre az Mtv1. 15. §-a, amely az illetéktörvényben az *államigazgatási eljárás* helyett a *közigazgatási hatósági eljárás* kifejezést iktatta be. A „mozaikos” – vagy inkább „intarziás” – módosítás iskolapéldáját nyújtotta e törvény, amikor például elrendelte, hogy az „a” szövegrész helyébe az „A” szövegrész lépjen. De ez csak kiragadott példa. A törvényben a gyakran technikainak tűnő módosítások is valójában a jogrendszer egységességét, a *normavilágosság* alkotmányos követelményének erőteljesebb érvényesítését, az általános és különös eljárási szabályok viszonyának rendezését szolgálták.

Az Alkotmánybíróság egyébként már többször felhívta a jogalkotó figyelmét arra, hogy az úgynevezett **salátatörvények gyakorlata** esetenként alkotmányossági aggályokat vet fel. Az Alkotmánybíróság szerint a jogállamiság értékét súlyosan veszélyeztetheti az olyan törvényszerkesztési gyakorlat, amely *logikai kötelék* nélkül kapcsolja össze számos törvény megváltoztatását, mivel a követhetetlen és áttekinthetetlen változtatások alááshatják a jobbiztonság értékét, a jogrendszer világosságát és áttekinthetőségét.¹⁷ Egy másik határozat arra utalt, hogy „[k]ülönféle természetű életviszonyoknak egyetlen törvényben történő szabályozása torzíthatja a törvény rendelkezéseit, illetőleg leronthatja érthetőségét azáltal, hogy kétséget hagy azt illetően, hogy melyik életviszonyra milyen szabályokat kell alkalmazni. [...] Ezért az ilyen törvények esetében a törvényhozónak nagyfokú körültekintéssel kell eljárnia”.¹⁸

¹⁷ Lényeges, hogy „a jobbiztonságot elsősorban az olyan salátatörvények veszélyeztetik, amelyek tartalmi összefüggés nélkül úgy rendelkeznek különböző törvényekről, hogy a képviselők, valamint a jogkereső közönség számára a változások nehezen követhetővé válnak.” 108/B/2000. AB határozat, ABH 2004, 1414., 1418–1419.

¹⁸ 8/2004. (III. 25.) AB határozat, ABH 2004, 144., 159.; megerősítette a 4/2006. (II. 15.) AB határozat, ABH 2006, 101., 114.

3. Az MtvI. salátatörvény azonban alapvetően elkerülte az említett alkotmányossági problémákat. Először is **szoros logikai kötelékként** fűzte egybe a majdnem kétszáz módosított törvény módosított rendelkezéseit az, hogy a hatósági eljárás az alapvető szabályozási tárgyuk. Ennél is fontosabb, hogy a salátatörvény egyik fő célkitűzése volt, hogy a Ket.-től való (de a Ket.-ben meg nem engedett) eltéréseket vagy az eltérésekre való felhatalmazásokat hatályon kívül helyezze, magyarul: a Ket. tárgyi **elsődlegességét** védje, vagy, ha úgy tetszik, **helyreállítsa**. A salátatörvény tette világossá, hogy a Ket. a közigazgatási hatósági eljárások kódexe, hatályát maga határozza meg, és hatósági eljárás során csak akkor és annyiban nem alkalmazható, amikor és amennyiben maga így rendelkezik. A salátatörvényben számtalan olyan módosítás volt, amelyek a Ket.-től való *indokolatlan eltéréseket* szüntették meg. A Ket. ugyanis maga kell, hogy meghatározza, mely jogintézmény mely szabályától lehet egyedileg eltérni az ágazati törvényben, valamint az eltérés jogforrási szintjét is maga írja elő. A salátatörvény *az ahány eljárás, annyi szabály* fenntarthatatlan, a jogbiztonságra veszélyes jogalkotási gyakorlatát próbálta felszámolni, mert e gyakorlatban éppen azok az eljárási garanciák veszték el, amelyek miatt általános eljárási törvényt **egyáltalán alkotni érdemes**. Ezzel a Ket. első átfogó reformja egyben valamennyi hatósági eljárás reformjaként is hatott, a módosítással csökkent a jogrendszer töredezettsége, áttekinthetővé és egyértelművé váltak az eljárási szabályok. Az MtvI. salátatörvény megpróbálta megtörni azt a – mind a jogalkalmazók, mind a jogirodalom által régóta kárhoztatott – kodifikációs gyakorlatot, amely az eljárási törvény általános rendelkezéseiből „szemezget”, és az ágazati törvényekben különösebb elvi megfontolás nélkül ezeket szükségtelenül megismételve és az ügyfelek eligazodását nehezítve felesleges párhuzamosságokat teremt a jogrendszerben.¹⁹ Hangsúlyozni kell, hogy az ágazati eljárási szabályok deregulációja főleg az indoko-

¹⁹ KILÉNYI (2006): *i. m.*, 4.; KILÉNYI (2007): *i. m.*, 42.

latlan párhuzamosságok megszüntetésére irányult, semmiképp nem jelentette az eljárási garanciák csökkentését. Így amikor a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára utaló ágazati szabályokat a salátatörvény hatályon kívül helyezte, nem a **bírósági felülvizsgálat** lehetőségének megszüntetését szolgálta, hanem abból indult ki, hogy e tárgykört mind a Ket., mind Pp. teljeskörűen szabályozza, így e rendelkezések megisméltése felesleges.²⁰

4. Annak megítélése ugyanakkor nem volt egyértelmű, hogy az új törvény (a Ket.-nek az Mtv.-vel megállapított szövege) vajon jobb-e, használhatóbb-e, szakszerűbb-e, mint az eredeti szöveg. A szakirodalomban **két egymással szemben álló felfogás** volt jelen, és valószínűleg csak az idő és a folyamatos jogalkalmazói és bírói gyakorlat mutathatta volna meg, hogy betölti-e az Mtv1. azokat a célokat, amelyek elérése érdekében megalkották. Az **egyik nézet** (fő képviselője: néhai KILÉNYI Géza) szerint az Mtv1. továbbvitte a Ket.-ben meglévő hibákat, és számtalan újat is generált, vagyis a módosítás a nem túl jól sikerült Ket.-et „szétverte”, rosszabb és kevésbé tisztességes eljárási törvényt eredményezett, mint maga az eredeti szöveg, és maga is tele volt (főleg az új jogintézmények kapcsán) kodifikációs hibákkal, és feleslegesnek tartotta az átfogó, mindenre kiterjedő módosítást.²¹ A **másik felfogás** (Szabó Lajos) határozottan szemben állt a módosítás szigorú elítélésével, szerinte az Mtv1. egyértelműen jobb, hatékonyabb, érthetőbb törvényt állított elő. A törvényszöveg jelentősen javult, pontosabb terminológiát alkalmazott, „profibb kodifikációs munka” eredménye, és egyértelműen helyeselte a teljes körű, átfogó módosítást. Ez a felfogás közel húsz pontban sorolta fel (az érdekképviselői szervezet ügyféli jogállását érintő módosítástól az „egyablakos” ügyintézésen át a zárt tárgyalás bevezetéséig) a kifejezett erőnyeket. Természetesen

²⁰ Indokolás az Mtv.-salátatörvényhez.

²¹ KILÉNYI Géza (2008): A Ket. átfogó módosítása előtt. *Új Magyar Közigazgatás*, 1. évf. 1. sz. 5–16.

e nézet képviselői sem fukarkodnak a kritikával, de a hibák súlyát csekélyebbnek tartják az előnyökhöz képest.²²

Megítélésünk szerint az igazság a **két nézet között** volt. Tény, hogy az Mtv1. számos szövegezési hibát kijavított, de az is igaz, hogy olyan helyen is történt „szövegpontosítás”, ahol erre nem volt szükség. Sok új szabály, jogintézmény egyértelmű ügyfélbarát jogalkotói felfogást tükrözött, de ezeknél sem sikerült mindenhol pontosra a szövegezés. Az eljárás egyértelműen bonyolultabb lett, és egyértelműen megbillent az a szükségképpeni egyensúly, amely az ügyféli jogok és érdekek figyelembevétele, valamint a hatóságok által képviselt és védett közérdek között fent kell, hogy álljon. Hiszen a hatósági eljárásnak változatlanul a közigazgatási funkciók és feladatot tényleges megvalósítása szolgáltatásban kell állniuk. Mindent egybevetve, az Mtv1. által végrehajtott módosításokkal együtt szemlélve, sokkal inkább *pozitív képet* alkothattunk arról az eljárásjogi kodifikációról, amely a 2008–2009-es években zajlott az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium vezetésével.

5. Az átfogó módosítás **kevésbé elegáns** megoldását mutatja, hogy a még hatályba nem lépett Mtv1.-t az Országgyűlés a *vacatio legis* idején (a kihirdetés és a hatálybalépés közötti felkészülési időben) **ismételten** módosította. Az elektronikus közszolgáltatásról szóló 2009. évi LX. törvény (a továbbiakban: Etv.) az Mtv. több, az elektronikus ügyintézással összefüggő szabályának hatálybalépését akadályozta meg, helyette új, módosított szabályokat tartalmazott. De a **módosítás módosítása**²³ érintette a képviseleti jogosultság igazolásának szabályait is

²² SZABÓ Lajos (2008): Jogalkalmazói reflexiók a Ket. módosításához. *Új Magyar Közigazgatás*, 1. évf. 2. sz. 39–45.

²³ Az Etv. kapcsán érdemes figyelmeztetnünk az Alkotmánybíróság által többször megerősített, a 8/2003. (III. 14.) AB határozatban (ABH 2003, 74.) lefektetett **alkotmányos követelményre**: „Jogalkotásra csak a jogbiztonság alkotmányos elvének megfelelően kerülhet sor. A jogbiztonság elve megköveteli, hogy a jogalkotás, s ennek részeként a jogszabályok módosítása, hatályba léptetése ésszerű rendben történjék, a módosítások egyértelműen követhetőek és áttekinthetőek legyenek mind a jogalanyok, mind a jogalkalmazó szervek számára.” Ezek a követelmények az új Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján, figyelemmel a már idézett 22/2012. (V. 11.) AB határozatra is (lásd a korábbiakban), a jogalkotóra nézve továbbra is kötelezők.

elektronikusan folytatott eljárások esetén. A még hatályba nem lépett módosítás módosítása a *jog megismerhetőségét* veszélyeztette, és ez különösen egy olyan jogszabály esetén volt veszélyes, amelyet évente mintegy húszmillió határozat meghozatalának alapjául használtak a jogalkalmazók.²⁴

A 8/2003. (III. 14.) AB határozat indokolása azt is kiemelte, hogy „[a] változó életviszonyokhoz való rugalmas alkalmazkodás azonban nem eredményezheti a jogszabályok követhetetlen és áttekinthetetlen módon történő változtatásának gyakorlatát. Ez utóbbi különösen akkor valósul meg [állapítja meg az Alkotmánybíróság], ha a jogszabályok módosítását – hatálybalépésüket megelőzően – ismét módosítják.” ABH 2003, 86.

²⁴ Az ismertetett követelmény a 9/1992. (I. 30.) AB határozatban rögzített *jogbiztonság elvével* összhangban van, annak konkretizálását jelenti. Eszerint „[a] jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság, mely az állam és elsősorban a jogalkotó kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzetjei számára”. (ABH 1992, 59., 65.) A 8/2003. (III. 14.) AB határozat indokolása azt is kiemeli, hogy „[a] jogszabályok áttekinthetetlen, követhetetlen változtatása mind a jogalkalmazókat, mind a jogalanyokat jogbizonytalanságban tartja, s ez összeegyeztethetetlen a jogbiztonság alkotmányos elvének lényegi tartalmával. A jogbiztonság alkotmányos elve ugyanis azt is megköveteli, hogy a jogalkotás, így a módosító jogszabályok hatálybalépése is ésszerű rendben történjen, valamint egyértelműen követhető és áttekinthető legyen. A jogalkotás alkotmányos jogállami követelménye többet jelent tehát, mint a jogalkotással kapcsolatos formális eljárási szabályok betartása. [...] A *hatályos jog megismerhetőségének* bizonytalansága pedig megnehezíti, ellehetlenítheti a jogalanyok jogainak érvényesítését, valamint kötelezettségeik teljesítését, s ez már a jogbiztonság alkotmányos követelményét sértheti. Alapvető alkotmányos követelmény tehát, hogy a jogalkotás, ennek részeként a jogszabályok módosítása, az új rendelkezések hatálybalépése követhető legyen mind a jogalkotók és a jogalkalmazók, mind a jogalanyok számára.” (Kiemelések tőlem – P. A., ABH 2003, 74., 86–87.) A követelmény megerősítette: 155/2008. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2008, 1240, 1258.; 56/2009. (V. 12.) AB határozat, ABH 2009, 464., 474.

5. A 2010-ES KIIGAZÍTÁS ÉS A 2011-ES ÚJABB ÁTFOGÓ MÓDOSÍTÁS HATÁSAI

1. Az Mtv1. gyakorlati (ezen belül elsősorban bírósági) **alkalmazása nem tudta visszaigazolni** megalkotása céljait sem részben, sem egészben. **Alig egy évvel** az Mtv1. 2009. október 1-jei hatálybalépése után **újabb módosítás** lépett hatályba: a kormányhivatalokról szóló törvény (a továbbiakban: Kht.).²⁵ Ez, ha nem is keresztül-kasul, de számos ponton módosította a Ket.-et, így a 2011. január 1. után indult vagy megismételt eljárásokban már az abban megállapított szabályok szerint kellett eljárni. Bár ez a törvény az eltérő vélekedésekkel²⁶ ellenében nem volt salátatörvény (nemcsak módosító rendelkezéseket, hanem önálló szabályokat is tartalmaz), egyáltalán nem elegáns módon további negyvenhat törvény társaságában rendelkezett a Ket. szabályainak megváltoztatásáról.²⁷

A leglátványosabb rendelkezés a Kht. 87. § (2) bekezdésében található. Az eljárási határidőt tartalmazó rendelkezéseket egyesével munkanapról naptári napra „visszamódosító” szabály az alig két évvel korábban történt alapvető változás megszüntetését hozta.²⁸ Miközben

²⁵ A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény. A Ket.-et érintő szabályok a 86–89. §-okban található.

²⁶ BOROS Anita (2012): A túlszabályozás csapdájában. A Ket. általános eljárásjogi kódex jellegének végnapjai. *Új Magyar Közigazgatás*, 3. sz. 9.

²⁷ A 2011-ben hatályba lépett változásokat áttekintő jelleggel ismerteti: BOROS Anita (2010): A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 2011. január 1-jétől módosuló (legfontosabb) rendelkezései. *Új Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 12. sz. 3–14.; SZABÓ Lajos (2010): A Ket. változásai 2011-től. *Új Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 12. sz. 58–64.

²⁸ KILÉNYI Géza egyértelműen jó irányú korrekciónak tekintette a naptári napok alkalmazásának visszaállítását a személyes hangvételű Et.-től a Kht. általi módosításokig terjedő történeti áttekintésében: KILÉNYI Géza (2011): Visszatekintés a közigazgatási eljárásjog hányattatásaira. *Közjogi Szemle*, 4. évf. 1. 14–24.

valóban nehezebb a munkanapokban történő számolás, a visszamódosítás (ugyanúgy, ahogyan az „odamódosítás”) komoly változást nem hozott. A harminc naptári nap egy átlagos hónapban körülbelül huszonnégy munkanapot jelent, nyolc naptári nap általában hosszabb, mint öt munkanap egy nappal, de ha többnapos ünnep esik a nyolc napba, akkor az öt munkanap lehet hosszabb, és így tovább.

2. Ennél jelentősebb változás volt, hogy a Kht. **megkezdte** a Ket. **kódexjellegének** sajnos „szokásos” **erodálását**. A kódexjelleg egyenes arányban van a törvényi szabályok alkalmazási elsődlegességével, vagyis azzal, hogy az egyes **ágazati eljárástípusok** közül melyekben érvényesül más jogszabályokat megelőzve, és melyekben másokat kiegészítve. A Kht. hárommal bővítette az akkor még csak hat tárgykörből álló felsorolást, azoknak az ügýtípusoknak a listáját, amelyekben csak akkor kell alkalmazni, ha az ügyfajta-ra vonatkozó törvény eltérő szabályokat nem állapít meg. Az atomenergia alkalmazási körébe tartozó ügyek és a veszélyes létesítményekkel kapcsolatos eljárás mellett a hangsúly a társadalombiztosítás ellátásaival kapcsolatos eljárásokon volt, amelyek addig (a Ket. hatálybalépése óta eltelt hat éven át) a *privilegizált* eljárások körébe tartoztak, míg a változtatással *részlegesen kivett* eljárások lettek.

A Kht. számos pontosító, értelemjavító jellegű, módosító szabályt tartalmazott, ugyanakkor ezek garanciális hatásúak voltak, vagyis egyértelműen az ügyféli érdek figyelembevétele és nem utolsósorban védelme vezette ezek megalkotását. Ezek között több példa is kiemelhető. Így említhető:

- a *jogutódlási* szabályok pontosítása,
- a *felfüggesztés* idején végzett eljárási cselekmények hatályának tisztázása („a felfüggesztés időtartama alatt megtett valamennyi eljárási cselekmény hatálytalan, kivéve azokat, amelyek a felfüggesztési ok megszüntetésére irányulnak”),
- a *kizárás* tárgyában hozott döntés szabályainak pontosítása,

- az *idézés* részleges újraszabályozása (ezen belül a jogorvoslat lehetőségének tisztázása),
- az *eljárási bírság* kiszabási feltételeinek egyértelmű szabályozása,
- a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság, a felügyeleti szerv vagy a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság által még el nem bírált, *jogszabályt sértő döntés* módosításának vagy visszavonásának kötelezettségként és nem lehetőségként való szabályozása.²⁹

3. Miközben a Kht. is a Ket. valamennyi lényeges rendelkezését érintette, **átfogó módosításról** csak a következő évben megalkotott és **2012-ben** fokozatosan hatályba lépő új törvény esetében beszélhettünk. A Ket. és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXIV. törvény (a továbbiakban: Mtv2.) igazi salátatörvényként a záró rendelkezésekben foglalt módosításoktól eltekintve a Ket.-tel együtt **ötven törvényt** módosított.

Nem számolva azt, amikor egy-egy fejezet vagy alfejezet címét állapítja meg másként, több mint ötven ponton avatkozik be **tételes** módosítással a Mtv2. a Ket. szövegébe. Ez a szám csak akkor igazán nagy, ha tudjuk, hogy a módosítások között vannak **teljesen új és újraszabályozott fejezetek** is. *Új fejezet* rendelkezik a közigazgatási bírság kiszabásának eljárásjogi alapjairól, az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítésével összefüggő hatósági eljárás szabályairól; *újraszabályozott fejezet* tartalmazza például a hatósági ellenőrzés, a végrehajtás és az eljárási költség megállapításának és viselésének szabályait, az elektronikus ügyintézés teljes rezsímjét. Egyes eljárási

²⁹ A módosítások jelentős részét a szakirodalom már korábban jelezte, ezek közé tartoznak az általunk rendre felvetettek. Lásd: PETRIK Ferenc szerk. (2005): *A közigazgatási eljárás szabályai. Kommentár a gyakorlat számára*. Budapest, HVG-Orac Kiadó. 12. pótlás.

jogintézmények teljes (közvetítő) vagy részleges újraszabályozása (fellebbezés) történt meg.

4. Ezek mellett további kisebb módosítások („helyébe lép” jellegű tételes módosítás útján) olyan kiemelkedő jelentőségű kérdést érintenek, mint a **törvény elsődlegessége**. Több lényeges helyen a törvény visszatér az MtvI.-ben csak törvény vagy kormányrendelet általi eltérő szabály alkotásakor a **„bármely jogszabály”** általi eltérés lehetőségéhez. A Ket. elsődlegessége egyértelműen tovább gyengült ezzel.³⁰ Az eljárási szabályok egyik fő célja a végleges döntés meghozatalának és, ha kell, kikényszerítésének, elősegítése (biztosítása). Így az egyik kiemelkedő jelentőségű jogintézmény a **jogerő**. A jogerőhatások közt ugyanis a lényegesebb az **anyagi** jogerő, a megváltoztathatatlanság. Ami megváltoztatható, nem végleges, nem jogerős, pontosabban: ha megváltoztatták, akkor nem volt (nem lehetett) anyagilag jogerős. A hatósági eljárás és az erre épülő, a hatósági határozat alaki jogerejét érintő és anyagi jogerejét esetleg „beállító” közigazgatási per egymásra tekintettel, együtt és egyszerre szabályozandó. A közigazgatási hatósági eljárás és a per logikai, anyagi jogi és eljárástechnikai egységet alkotnak. Ezt az alapigazságot a magyar jogalkotás lényegében csak az Ákr. és Kp. együttes, egymásra tekintettel történő megalkotása és hatálybaléptetése idejére fogadta be, ráadásul az adóigazgatási eljárás szabályai is e két törvénnyel szinkronban kerültek megalkotásra.

Az Mtv2. a jogerő szabályait a kódexen belül megváltoztatta, és azokat újraszabályozta. Ennél is komolyabb hatású változás volt, hogy az 1972. évi 26. törvényerejű rendelettel (III. Pp. novella) „bevezetett” egy – akkor a szocialista országokban egyöntetűen követett – megoldást, amely szerint a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti **per**ek szabályai nem a közigazgatási eljárási

³⁰ Az egyszerűbb, de eltérést nem engedő általános eljárási szabályozás szükségességét hangsúlyozza Boros Anita (2012), valamint PATYI András (2011b): Az eljárási szabályok helye és értelme a közigazgatásban. In GYERGYÁK Ferenc szerk.: *XIX. Országos Jegyző–Közigazgatási Konferencia, 2011. szeptember 14–16., Keszthely*. Budapest, Köztisztviselők Szakmai Szervezete. 77–84.

törvényben, hanem a polgári perrendtartásban kerülnek elhelyezésre, és ezt fokozva, a bírósági felülvizsgálat alapvető feltételeit jelentő szabályokat a Ket.-ből hatályon kívül helyezte. A Ket. ezzel immár annyira sem szabályozza az egyik alapvető jogorvoslati intézményét, mint tette azt 1972 és 1991 között. A felülvizsgálat feltételei ugyanis még a hatósági eljárás részét képezik, a bíróságnak a hatósági döntéseket érintő hatásköre nemcsak az egyedi ügy mikénti megítélésre, hanem a közigazgatási joggyakorlatra is hatással van.

5. Miközben határozat megváltoztatása (vagy megsemmisítése) történhet a közigazgatás szervezetén belül is – de ez elvileg sosem végleges –, nem vezet önmagában (feltételek nélkül) anyagi jogerő-hatáshoz. A bíróságok a közigazgatási döntés törvényessége felől döntenek, ennek során az anyagi és az eljárási szabály megsértését is vizsgálhatják, valamint azt, hogy a jogszabályt esetleg tévesen értelmezték. Az eredetileg a Ket. 111. § (1) bekezdésében is szereplő, majd a régi Pp. 339. § (1) bekezdésébe átkerült szabály szerint „[h]a törvény ettől eltérően nem rendelkezik, a bíróság – az ügy érdemére ki nem ható eljárási szabály megsértésének kivételével – a jogszabálysértő közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezi, és szükség esetén a közigazgatási határozatot hozó szervet új eljárásra kötelezi.”

Az **ügy érdemére ki nem ható eljárási szabály** megsértésekor tehát a bíróság nem volt jogosult a közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezni. E szabály egyébként egy Legfelsőbb Bírósági KK állásfoglalás (KK 31.) megállapításaira épül, amely szerint „[e]ljárási jogszabálysértés miatt csak akkor van helye hatályon kívül helyezésnek, ha az eljárási jogszabálysértés jelentős, a döntés érdemére is kihat, s a bírósági eljárásban nem orvosolható.” Ez a KK vélemény a 6/2010. (XI. 25) Közigazgatási Jogegységi Határozat *b)* pontja értelmében 2010. november 25-től már nem volt alkalmazható.

A később megalkotott új KK vélemény (1/2011. (V. 9) KK vélemény) szerint az ügy **tárgya** és az ügy **érdeme** nem azonos fogalmak, az ügy tárgyával közvetlen összefüggésben nem lévő eljárási szabály

megsértése is hatással lehet az ügy érdemére. Ezek leginkább az ügyféli jogok, az ügyfélnek az ügy tárgyát képező jog/kötelezettség iránti viszonya, az ügy tárgyával kapcsolatos konkrét jogai és jogos érdekei. Ha ezeket az eljárási szabály megsértése érintette, akkor ez kihat az ügy érdemére. Fontos az is, hogy nem csak a másodfokú eljárásban megnyilvánult eljárási szabálytalanságokra lehet hivatkozni, valamint az, hogy az ügyfél *fellebbezett/fellebbezhetett* nem teszi az elsőfokú eljárást jogszerűvé.

6. De vajon tudható-e előre, hogy melyek az ügy érdemére kiható eljárási szabálysértések? Meghatározza-e ezt maga a törvény egyértelműen? Törvényi meghatározás hiányában ez legtöbbször csak az adott ügy konkrét körülményei alapján dönthető el. Az eljárási határidő túllépése az egyik ügyben vezethet érdemre kiható eljárási szabálysértés megállapítására, a másokban nem, ugyanígy az ügyféli jogok mikénti biztosítása is. Mindez a Ket. szerinti eljárási szabályok **három rétegének** kialakulásához vezetett. Az *első* réteget semmisségi szabályok képezték. A 121. § (1) bekezdés szerint a jogorvoslati és a döntés felülvizsgálati eljárások során a döntést meg kell semmisíteni – ezek tehát bírói és közigazgatási jogkövetkezményt is viselnek. A *második* réteget az ügy érdemére kiható eljárási szabályok jelentették. Megsértésük szintén bírói és közigazgatási következményt okozott, mind a közigazgatási, mind a bírósági felülvizsgálati, jogorvoslati eljárásokban a döntés jogszabálysértő jellegének megállapításához és a szükséges következmény levonásához vezethetett. (E jogszabálysértések körét jelenleg csak a bírói gyakorlat alakíthatja ki.) A *harmadik* réteg a „csak” közigazgatási jogkövetkezményt viselő, kisebb jelentőségű szabályokat érintette; ezek megsértése nem vezetett, mert nem vezethetne a bíróság általi felülvizgálatra.

6. A KET. TOVÁBBI (VÉGSŐNEK BIZONYULÓ) ÁTALAKÍTÁSAI ÉS AZ ÁKR. MEGALAPOZÁSA AZ ÁLLAMREFORM II. – A BÜROKRÁCIA- CSÖKKENTÉS PROGRAMJA SODRÁSÁBAN

1. A Ket. folyamatos módosításai jelezték már, hogy a **hatósági eljárásjog megújításán** túli lépésekre is szükség van. A Kormány 2014 végén létrehozta az **Államreform Bizottságot** (ÁRB). Az ÁRB az *Államreform II. – a bürokráciacsökkentés programja* elnevezésű program egyes intézkedéseinek tudományos és társadalmi megalapozására javaslattevő, véleményező és tanácsadói tevékenység elvégzésére jött létre, elnökévé a Nemzeti Közszolgálati Egyetem akkori rektorát (jelen fejezet szerzőjét) kérte fel a Kormány.³¹ Az Államreform Bizottság 2014. november 6-án kezdte meg munkáját, és 2018 augusztusáig működött, bár az utolsó hónapokban nemigen tartott már üléseket.³² A Kormányhatározat öt nagy „beavatkozási területet” rögzített,³³ amelyek közül a hatósági eljárásjogot leginkább az állami

³¹ Az Államreform Bizottság felállításáról szóló 1602/2014. (XI. 4.) Korm. határozat. A Bizottság tagjai: Lázár János Miniszterelnökséget vezető miniszter, Pintér Sándor belügyminiszter, Varga Mihály nemzetgazdasági miniszter, Balog Zoltán emberi erőforrások minisztere, Trócsányi László igazságügyi miniszter, Kovács Zoltán területi közigazgatásért felelős államtitkár, Miniszterelnökség, Domokos László elnök, Állami Számvevőszék; Vukovich Gabriella elnök, Központi Statisztikai Hivatal; Dancsó József elnök, Magyar Államkincstár; Naszvadi György volt államtitkár; Parragh László elnök, Magyar Kereskedelmi és Iparkamara; Kovács Árpád elnök, Költségvetési Tanács; Jávor András elnök, Magyar Kormánytisztviselői Kar és Füredi Károly nyugalmazott államtitkár. *Államreform Bizottság*. Elérhető: www.kormany.hu/download/d/d8/20000/%C3%81llamreform%20Bizotts%C3%A1g%20tagjai.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 04. 30.)

³² *Megkezdte munkáját az Államreform Bizottság* (2014). Elérhető: www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/megkezdte-munkajat-az-allamreform-bizottsag (A letöltés dátuma: 2018. 04. 30.) Az ÁRB-t létesítő határozatot az 1378/2018. (VIII. 13.) Korm. határozat 1. pontja hatályon kívül helyezte 2018. augusztus 14. napjával.

³³ 1. az állami humántőke reformja, 2. az állami szolgáltatások reformja, 3. az állami ügyintézés reformja, 4. a területi közigazgatás átalakításának folytatása és 5. a jogszabályok deregulációs célú felülvizsgálata. Az öt terület némelyike további feladatokra bomlott.

szolgáltatások és az állami ügyintézés reformja, a területi közigazgatás átalakítása és a jogszabályok deregulációs célú felülvizsgálata érintette.

2. A hatósági eljárások egyszerűsítésére irányuló, **2015-re** egyre inkább látható, egyértelmű **kormányzati törekvés** egyrészt csökkenteni kívánta az ügyféli terheket, egyszerűbbé kívánta tenni az ügyintézését és növelni a versenyképességet, egyben nagyobb garanciát nyújtani az Alaptörvény XXIV. cikkében foglalt alkotmányos jog érvényesülésére, amely szerint „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.” 2015-re a hatályos közigazgatási joganyagban a Ket. rendelkezései csak erős korlátok között jutottak már érvényre, tekintettel arra, hogy mintegy 120 törvény és 135 kormányrendelet tartalmazott a Ket. egyes rendelkezéseitől eltérő szabályokat. A hatósági ügyintézés egyszerűsítése előzményének volt tekinthető a 2010–2014 közötti kormányzati ciklusban megvalósított, az 1304/2011. (IX. 2.) Korm. határozatban elfogadott, a lakossági ügyfelekre háruló adminisztratív terhek csökkentését célzó **Magyar Program** Egyszerűsítési Programja, valamint az 1405/2011. (XI. 25.) Korm. határozatban megfogalmazott Egyszerű Állam Program, amely a **vállalkozói** adminisztratív költségek csökkentésére irányult. A közigazgatás fejlesztésének központi dokumentumaként időközben elfogadásra került a *Közigazgatási és közszolgáltatás-fejlesztési stratégia 2014–2020*. A hatósági eljárások fejlesztése összefüggésben volt a stratégia által megfogalmazott „egyszerű állam” létrehozásához kötődő feladatokkal, amelyek szükségessé tették a deregulációt, a jogszabályok folyamatos felülvizsgálatát, valamint a fennálló párhuzamosságok megszüntetését. Az ügyintézés egyszerűsödésének irányába hatott a 2015. április 1-jével megvalósult, a kormányhivatalokat érintő belső integráció is, amelynek keretében minden kormányhivatali feladat- és hatáskör a járási hivatalvezetőhöz, illetve a fővárosi és megyei kormányhivatalt

vezető kormány megbízotthoz került. Az átalakítás irányait, feladatait külön kormányhatározat rögzítette.³⁴

3. A hatósági eljárásrend közvetlen törvényi szabályozásán túl – az állami szolgáltatások és az állami ügyintézés reformja keretein belül – a közigazgatási hatósági eljárásban fizetendő **igazgatási szolgáltatási díjak** indokoltságának és költséghatékonyságának felülvizsgálatára is sor került 2015 során, előbb egy külön törvény és egy kormányrendelet is kiadásra került ebben a tárgykörben,³⁵ végül 2017-ben újabb jogszabály is rendelkezett e körben.³⁶ (Például lényeges intézkedés volt a hatósági erkölcsi bizonyítvány kiállításáért fizetendő igazgatási díj, a mozgásában korlátozott személy parkolási igazolványának pótlásáért fizetendő igazgatási szolgáltatási díj megszüntetése, az 1000 forintot el nem érő összegű igazgatási szolgáltatási díjak, valamint a hatósági eljárásért fizetendő általános tételű eljárási illeték megszüntetése, az igazgatási szolgáltatási díjak mértékének egységes csökkentése, végül pedig az igazgatási szolgáltatási díj kifizetésével járó másodfokú eljárások megszüntetése 2017-től.)

4. A közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításoknak 2015 őszén **még nem** képezte tárgyát a **Ket. teljes felülvizsgálata**, elsősorban azért, mert időközben a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény és az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény előkészítésével összefüggő egyes feladatokról szóló 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozat alapján megindult a különálló közigazgatási perrend kidolgozása is, de napirendre került a közigazgatási hatóságok által lefolytatott eljárásokra vonatkozó általános és különös jogszabályok módosítása, az állampolgárok és a vállalkozások adminisztratív terheinek csökkentése, illetve az eljárások egyszerűbbé

³⁴ A Kormány 1475/2015. (VII. 20.) Korm. határozata a bürokratikus terhek egyszerűsítésének intézkedési tervéről.

³⁵ 2015. évi CXCV. törvény az egyes hatósági eljárások illetékének és igazgatási szolgáltatási díjának megszüntetéséről; 392/2015. (XII. 11.) Korm. rendelet egyes hatósági eljárások igazgatási szolgáltatási díjának megszüntetéséről.

³⁶ 2017. évi II. törvény a közigazgatási ügyintézéshez kapcsolódó egyes illetékek és díjak megszüntetéséről.

és gyorsabbá tétele mint kiemelt cél. Az előkészített, majd elfogadott törvények intézkedései négy fő kategóriába sorolhatók: az általános eljárási szabályok felülvizsgálata és egyszerűsítése, az ügyintézési határidők csökkentése, az engedélyhez kötött tevékenységek körének csökkentése, valamint az anyagi jogi szabályok egyszerűsítése. A Ket. bizonyos eljárási cselekményeket érintő módosítása nem volt elkerülhető, a módosítása kiterjedt az eljárás felfüggesztése, a belföldi jogsegély, a határidő és a jogorvoslat egyes szabályaira. A végül a **közigazgatási bürokráciacsökkentéssel** összefüggő törvénymódosításokról szóló **2015. évi CLXXXVI. törvényben** bevezetett módosítások mellett, hogy kisebb mértékben egyszerűsítették a hatóságok adminisztratív terheit, érintettek néhány ágazati szintű speciális eljárási szabályt, így például módosították a hagyatéki eljárásról, a közúti közlekedésről, valamint az anyakönyvi eljárásról szóló törvényt is. A legfontosabb azonban, hogy a törvény olyan jogintézmény bevezetésére vállalkozott, amely **érdekeltté** teszi az eljáró közigazgatási hatóságot abban, hogy az egyes hatósági eljárásokat két hónapon belül befejezze (*függő hatályú döntés*). A fellebbezési eljárásokat érintő felülvizsgálat eredményeként már a törvény előkészítésekor felmerült, hogy fő szabállyá kellene tenni, hogy a másodfokú hatóság szükséges esetben kiegészítő bizonyítást lefolytatva hozza meg döntését, lezárva a hatósági ügyet (vagyis csak szűk körben legyen lehetősége a fellebbezés elbírálására jogosult hatóságnak az elsőfokú hatóságot új eljárás lefolytatására utasítani). A hatósági eljárások **felfüggesztésének** felülvizsgálata mellett (a felfüggesztés lehetőségét biztosító rendelkezések csökkentése) a **belföldi jogsegély** gyorsítására is törekedett.

5. A 2015-ös (ma már tudjuk, hogy az utolsó, átfogó) Ket.-módosítás az ügyintézési határidők felülvizsgálata vonatkozásában az **észszerű határidőn belüli ügyintézés** követelményének érvényre juttatására törekedett. Ez a célkitűzés kiemelt jelentőséggel bírt – egyrészt azért, mert az ügyintézés gyorsasága a közigazgatásnak az állampolgárok által leginkább érzékelhető aspektusa, továbbá azért is, mert

(az I. fejezetben ismertetettek szerint) alkotmányos követelményről van szó. (Alaptörvény a XXIV. cikk: „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok [...] ésszerű határidőn belül intézzék.”) A gyorsabb ügyintézés érdekében a 2015-ös módosítás arra törekedett, hogy az általános ügyintézési határidőtől kizárólag nagyon szűk körben, kizárólag törvényi szinten lehessen eltérni. Erre tekintettel a törvény az általános 21 napos ügyintézési határidő szélesebb körű érvényesülését vezette be, egyben a hosszabb ügyintézési határidők felülvizsgálatát is elvégezte. A módosítások mintegy 140 határidőre vonatkozó szabályt érintettek. A határidők meghosszabbításának kérdését is szigorúbb megítélés alá vette, megszüntetésre került a hatósági eljárási ügyintézési határidő általános meghosszabbíthatóságának lehetősége, és kizárólag speciális hatósági eljárásokban, különösen méltányolható és indokolt esetben maradt lehetősége a hatóságnak az eljárási ügyintézési határidő meghosszabbítására.

6. Az eljárási szabályokon és így a Ket.-en is túlmutató intézkedésként, a közigazgatási bürokráciacsökkentés keretében az **engedélyezési eljárások** rendszerét is átalakította a törvény oly módon, hogy a korábban engedélyhez kötött tevékenységeket már a bejelentést követően is lehessen folytatni, vagyis a korábban engedélyhez kötött tevékenység nagyon sok esetben **bejelentési** eljárássá alakult át. Ezekben az esetekben a hatósági kontroll **ellenőrzés** útján érvényesült, így az ügyfélre is nagyobb felelősség hárult (a bejelentő szankcióval sújtása vagy tevékenységtől való eltiltása a jogszabályokban előírt kötelezettségeknek való meg nem felelése esetén). A bejelentés keretszabályait egyébként a már említett, a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvény tartalmazta változatlanul. A törvény megalkotását és kiadását további jogszabályok követték.³⁷

³⁷ 75/2015. (XII. 22.) BM rendelet a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggésben egyes belügyi tárgyú miniszteri rendeletek módosításáról; 35/2015. (XII. 23.) NGM rendelet a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggésben a nemzetgazdasági miniszter

7. Az Államreform II. program keretében **további „bürokrácia-csökkentő salátatörvények”** születtek **2016-ban**, amelyek a Ket.-et csekély mértékben módosították már, de ez a szabályozás határozta meg a 2017-es eljárási rezsimet, azaz az ebben az évben induló közigazgatási eljárások rendjét. A közigazgatási bürokráciacsökkentés keretében az egyes adminisztratív kötelezettségek megszüntetésével összefüggő törvénymódosításokról szóló 2016. évi XXXII. törvény nem sokkal az új eljárási kódex megalkotása előtt született,³⁸ és a függő hatályú döntés szabályozásán hajtott végre kisebb korrekciót, míg a 2015-ös módosítás címével csaknem megegyező címen megalkotott, a közigazgatási bürokráciacsökkentést érintő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CXXVII. törvény az automatizált döntéshozatal szabályait érintette főként, és néhány kisebb jelentőségű rendelkezést módosított még magában a Ket.-ben.³⁹ Rendkívül jól látható, hogy az új eljárási kódex megalkotása előtti hetekben is még napirenden volt a Ket. korrekciója, kiegészítése, illetve a teljes közigazgatási eljárásrend salátatörvényekkel való átalakítása, hiszen az Ákr.-t az Országgyűlés a 2016. december 6-i ülésnapján fogadta el, a CXXVII. törvény után két héttel, vagyis az Ákr. már jócskán készen volt, sőt az Országgyűlés előtt a tárgyalása a vége felé közeledett, amikor még átfogó eljárási jogi módosítások születtek.

hatáskörébe tartozó egyes miniszteri rendeletek módosításáról; 441/2015. (XII. 28.) Korm. rendelet a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról.

³⁸ 2016. április 26-án fogadta el az Országgyűlés.

³⁹ Ezt a törvényt az Országgyűlés a 2016. november 22-i ülésnapján fogadta el, a kihirdetés napja: 2016. december 2. volt. A törvényhez kapcsolódóan adta ki a Kormány a 440/2016. (XII. 16.) Korm. rendeletet (a közigazgatási bürokráciacsökkentést érintő egyes kormányrendeletek módosításáról), illetve született meg az 56/2016. (XII. 22.) NGM rendelet a bürokráciacsökkentéssel érintett egyes miniszteri rendeletek módosításáról.

7. AZ ÁKR. KONCEPCIÓJA ÉS MEGALKOTÁSA

1. A korábbi szabályozástörténeti fejezetben említettük már, hogy a **közigazgatási rendtartás** kifejezés **nem új keletű** a magyar jogtudományban. Vasváry Ferenc révén 1902 óta ismert és nem is: az 1940-es évek ikonikus tervezetét készítő Valló vezette be a használatát. Egy több mint száz éves hagyomány és a nagytekintélyű Valló-féle tervezet előtti tisztelgés okán közigazgatási jogunk szép gesztusa, hogy az új eljárási törvény ezen a néven született végül meg, pontosabban a kezdetektől, a koncepciója elkészítésétől kezdve ezt a nevet viselte.

Az I. fejezetben írtak és a 2015-ös módosítás tükrében nem meglepő annak hangsúlyozása, hogy az Ákr.-nek is kiemelten lényeges az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdésével való kapcsolata, hiszen alkotmányos követelmény, hogy a közigazgatás szervei az Alaptörvényben foglaltaknak megfelelően, az ügyfelek érdeksérelme nélkül, magas színvonalon, hatékonyan és gyorsan járjanak el. E célok megvalósításához **elengedhetlenné vált** egy új közigazgatási eljárási kódex megalkotása. A közigazgatási hatósági eljárás megújítása azért is vált időszerűvé, mert a Ket.-et is elérte a magyar hatósági eljárásjog örök betegsége: koherenciája és kódex jellege meggyengült, egyre több eljárás került ki a hatálya alól, ami az idők során megkérdőjelezte a Ket. átfogó jellegét.

2. **2016-ra a Ket. szinte használhatatlanná vált** (ez, mint láttuk, nem akadályozta meg a további módosításokat), több mint 50 jogszabály szoríthatta háttérbe, eltérő szabályozásra pedig maga a Ket. 170 helyen adott felhatalmazást. A közigazgatási hatósági eljárás megújítása egyfajta deregulációs folyamatként is értékelhető volt, tekintettel arra, hogy az eljárásjogi kódex felülvizsgálatával párhuzamosan

mintegy 180 törvény, 420 kormányrendelet és 470 miniszteri rendelet legalább részleges felülvizsgálatára került sor.

A **régi/új szemléletű törvény** előkészítése során olyan szabályok megfogalmazására törekedtek, amelyek **minden eljárásban közösek**, így egy egyszerűbb, rövidebb és végrehajthatóbb törvényi szabályozás születhetett meg. Az elkészült törvény jobban összhangban áll az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által, a jó közigazgatásról szóló CM/Rec(2007)7. számú ajánlásban megfogalmazott minimumkövetelményekkel. Az ügyintézési (elintézési) határidők állandó módosításához képest jelentős pozitívumként emelhető ki az észszerű ügyintézési határidőre vonatkozó szabályozást („bruttó” határidő meghatározása, amely fő szabályként 6 hónap), amellyel talán elérhető az új törvény megalkotásának egyik kiemelt célja, a közigazgatási ügyek észszerűtlen elhúzódásának megakadályozása.

3. Az Ákr. szabályozásának újításai között kiemelendő a **sommás** eljárási forma, valamint a Ket.-ben korábban már bevezetésre került **függő** hatályú döntés intézménye, amelyet az Ákr. pontosított. Érvényesül továbbra is a szabad bizonyítási rendszer dominanciája, ugyanakkor felmerült a részlegesen kötött bizonyítási rendszer bevezetése is bizonyos kivételes esetekben. Az Ákr. egy speciális eljárásformával, az úgynevezett **kapcsolódó** eljárással bővítette a jogintézmények körét, amely a hatóságok együttműködésének újfajta, nevesített módját jelenti. A törvény egyértelműen a hatósági döntések sajátos formája, a hatósági **szereződés** továbbfejlesztését hozta magával, valamint tételesen meghatározta azon végzések körét, amelyek önálló fellebbezéssel megtámadhatók. A jogorvoslati rendszer kérdésében az Ákr. tervezete jelentős változást tűzött ki célul: fő szabállyá kívánta tenni a bírósághoz való közvetlen fordulás lehetőségét (kizárva az elsőfokú döntés elleni fellebbezést), és kivételes esetekben tenné csak lehetővé a perindítást megelőzően a fellebbezést. Ez végül nem sikerült teljes mértékben. Ami a végrehajtást illeti, az Ákr. nem tartalmaz végrehajtási szabályokat,

hanem annak rendjét a bírósági végrehajtásról szóló törvény rendszerébe helyezi át.

4. A 2016-os módosítások és az Ákr. országgyűlési elfogadásának dátumaiból látható volt, hogy **az Ákr. előkészítése jóval korábban megindult**, az új közigazgatási perrendtartásról szóló törvény és az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény együttes előkészítését hozta a 2015-ös év. Egyébként már ezt megelőzően, 2014 nyarán létrejött egy, a tudomány képviselőiből, bírákból és szakértőkből álló munkacsoport, amely a közigazgatási bírászkodás fejlesztését tűzte ki célul, és 12 pontban sorolta fel a közigazgatás bírászkodás reformjára vonatkozó vezérgondolatait.⁴⁰ A kodifikáció során a Kp. és az Ákr. viszonyrendszerét az a célkitűzés határozta meg, hogy az eljárás kezdetétől a bírósági anyagi jogerős döntésig a legrövidebb idő teljen el.⁴¹ 2015 februárjában a közigazgatási perrendtartás kodifikációjáról szóló 1011/2015. (I. 22.) Kormányhatározat értelmében egyrészről a Kormány elrendelte a közigazgatási perjog felülvizsgálatát, az önálló közigazgatási perrendtartás kidolgozására irányuló munkálatok megkezdését, és felhívta az igazságügyért felelős minisztert a közigazgatási perrendtartás koncepciójának kidolgozására. Ennek a határideje: 2015 I. féléve volt. Azonnali határidőt szabva, a Kormány elrendelte a tudomány, az igazságszolgáltatás, a központi és a területi közigazgatás, valamint az igazságügyért felelős miniszter által vezetett minisztérium képviselőinek részvételével – koncepcionális súlyú kérdésekben való álláspont kialakítása, valamint szakmai agyagok előkészítésében, véleményezésében való részvétel céljából – az Államreform Bizottság felállításáról szóló 1602/2014. (XI. 4.) Korm. határozattal létrehozott Államreform Bizottság eseti munkacsoportjaként, a Közigazgatási Perjogi Kodifikációs Bizottság létrehozását. A Közigazgatási Perjogi Kodifikációs Bizottság elnöke az Államreform Bizottság elnöke lett.

⁴⁰ PETRIK Ferenc szerk. (2017): *A közigazgatási perrendtartás magyarázata*. Budapest, HVG-Orac Kiadó, 23.

⁴¹ PETRIK (2017): *i. m.*, 22.

A Kormány felhívta az igazságügyért felelős minisztert, hogy tegye meg a Közigazgatási Perjogi Kodifikációs Bizottság létrehozásához szükséges intézkedéseket. Ezzel párhuzamosan felállításra került a Közigazgatási Eljárásjogi Kodifikációs Bizottság is az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának kidolgozására.⁴² 2015 májusára elkészültek a szabályozási koncepciók. A közigazgatási perrendtartással összefüggő jogszabályok előkészítésével kapcsolatos feladatok irányítására és összehangolására miniszteri biztost neveztek ki, aki e feladattal 2015. július 7. – 2016. szeptember 28. közt látta el.⁴³

A 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozat nyomán az előbbi törvénytervezetek (Kp. és Ákr.) hatálybalépéséhez szükséges további jogalkotás-előkészítési és szervezetfejlesztési feladatok is végrehajtásra kerültek, miközben 2016. júniusában a Kodifikációs Bizottságoktól a kodifikációs feladatokat az Igazságügyi Minisztérium átvette, így a bizottságok a törvény elkészítésének végső szakaszában – a polgári perrendtartástól eltérően, sajnálatos módon – már nem vettek részt.

5. Az általános közigazgatási rendtartásról, illetve a közigazgatási perrendtartásról szóló törvényjavaslatokat az Országgyűlés 2016. december 6-i ülésnapján fogadta el, a Kp. azonban államfői alkotmányossági vétó miatt csak 2017-ben került újra elfogadásra.⁴⁴ Az Ákr.-t is **hatálybalépése előtt többször módosították**, így az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosí-

⁴² Lásd: SZY Marcell (2015): Új Ket., önálló perrendtartás, 8 napos eljárások. Gyökeres változások előtt a közigazgatási jog – Bencsik Andrással, a Közigazgatási Eljárásjogi Kodifikációs Bizottság tagjával. *Ars Boni*, 3. sz. 93–96.; BENCSIK András (2016): „Volt egyszer egy koncepció”. A közigazgatási hatósági eljárás (re)kodifikációjának dilemmái. *Jura – A Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos lapja*, 2. sz. 5–11.

⁴³ Lásd: a miniszteri biztos kinevezéséről szóló 15/2015. (VII. 6.) IM utasítás; a miniszteri biztos kinevezéséről szóló 27/2015. (XII. 30.) IM utasítás; a miniszteri biztos kinevezéséről szóló 8/2016. (VI. 17.) IM utasítás; a miniszteri biztos kinevezésének visszavonásáról szóló 13/2016. (IX. 27.) IM utasítás.

⁴⁴ 1/2017. (I. 17.) AB határozat, az Országgyűlés által 2016. december 6-án elfogadott, a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény (T/12234. számú törvényjavaslat) tárgyában előterjesztett előzetes normakontroll (közjogi érvénytelenség).

tásáról szóló 2017. évi L. törvénnyel, a pénzügyi közvetítőrendszer hatósági felügyeletét érintő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi CXCI. törvénnyel, a közigazgatási szabályszegések szankcióinak átmeneti szabályairól, valamint a közigazgatási eljárásjog reformjával összefüggésben egyes törvények módosításáról és egyes jogszabályok hatályon kívül helyezéséről szóló 2017. évi CLXXIX. törvénnyel. Nem jó előjelek ezek, féltő, hogy ez a törvény sem kerüli el az állandó módosítások és tárgyi hatály fellazításának sajátosan ismétlődő, magyar közigazgatási eljárásjogi jelenségét.

V.
**AZ ALKOTMÁNYOSSÁG
KÖVETELMÉNYE ÉS AZ ELJÁRÁS
ALAPELVEI**

Varga Zs. András

1. AZ ALKOTMÁNYOSSÁG KÖVETELMÉNYE AZ ELJÁRÁSI ALAPELVEK TÜKRÉBEN

1. Amikor a közigazgatási eljárásjog alkotmányossági követelményeit kívánjuk elemezni, elméleti kiindulópontként azt kell megállapítanunk, hogy az *alkotmányosság formailag* a jogrendre vonatkozó alapvető szabályok létét (és érvényesülését), *tartalmilag* pedig az igazságosságra törekvés elméleti követelményének, illetve a hatalomgyakorlás korlátjául szolgáló szabadságjogok és szabadságbiztosítékok szavatolását jelenti.¹ Ennek a magyar jogrendre konkretizálását az Alkotmánybíróság végezte el, amikor a *jogállam* mint a magyar alkotmányosság kulcsfogalmát értelmezte: „a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket”.²

Az alkotmányosság fenti – kétségkívül tömör és absztrakt – megfogalmazása irányadó maradt az Alaptörvény hatálybalépését követően is. Az Alaptörvényben ugyanis az ideiglenes Alkotmányhoz képest nem változott a jogállam-klauszula [B] cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam”, még ha értelmezési kerete, az Alaptörvény és más tételes rendelkezései, valamint a *Nemzeti hitvallás* és történeti alkotmányunk vívmányai mint kötelező értelmezési háttér jelentősen gazdagították is jelentéstartalmát.³

¹ Lásd: TRÓCSÁNYI László (2012): Alaptanok. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az Alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG-Orac Kiadó; PATYI András – VARGA Zs. András (2009): *Általános közigazgatási jog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 35–36.

² 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, lásd: ABH 1991, 454., 456.; SÓLYOM (2001): *i. m.*, 686–738.

³ A jogállamiság dogmatikájáról lásd: VARGA Zs. András (2015): *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Budapest, Századvég Kiadó.

Az alkotmányosság követelményét az egyes törvények saját szabályozási területüknek megfelelően kibontják, részletezik, közvetlen törvényi szabállyá alakítják.⁴ Ilyen szabályok mindenekelőtt az alapelvek, de a törvények más rendelkezései között is találkozunk további lényeges részletszabályokkal. Ezt látjuk a legfontosabb közigazgatási eljárásjogi törvények, az Ákr. és a Kp. esetén is. Az Ákr. viszonylag részletes alapelvi fejezetet tartalmaz. A Kp. alapelvi szabályai jóval rövidebbek. Ennek oka egyrészt az, hogy a Kp. által szabályozott per-típusok egyike, a közigazgatási döntések elleni jogorvoslatok „mögött” nyilván ott van az Ákr., tehát annak alapelveit figyelembe kell venni a közigazgatási perben is, amikor egy döntés szabályosságáról dönt a bíróság. Másrészt a Kp. mint peres eljárás háttérjogszabálya a Pp., amely szintén tartalmaz alapelveket. Ezért ebben a fejezetben elsősorban az Ákr. alapelveire fordítjuk figyelmünket.

2. Az Ákr. I. fejezete az *Alapelvek és a törvény hatálya* címet viseli. Nemcsak az *alapelvek* fogalma, hanem a törvény szerkezetében, annak élén való elhelyezkedésük is jelzi fontosságukat. Fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy a törvény következő fejezetei (különösen a II. fejezet, az *Alapvető rendelkezések*) is tartalmaznak alapelvi jelentőségű szabályokat, például az eljárási kötelezettségre, a nyelvhasználatra, az adatkezelésre vonatkozóan.

Elemzésünk kezdetén fel kell tennünk a kérdést: mi az alapelvek *jogi természete*? Kizárólag deklaratív céllal kerültek a törvény szövegébe? Esetleg általános társadalom- és jogpolitikai értékeket és célkitűzéseket hordoznak? Vagy olyan rendelkezések, amelyeket a törvény egyéb szabályaihoz hasonlóan ténylegesen alkalmazni kell, vagyis az eljárás során kikényszeríthetők?

A fenti kérdésekre a választ a formális jogszabálytani ismeretek alapján egyértelműen megadhatjuk. Az Alaptörvény legfontosabb rendelkezése, magja az R) cikk, amely szerint „(1) Az Alaptörvény

⁴ Lásd: VOGENAUER, Stefan – WEATHERILL, Stephen (2017): *General Principles of Law*. Oxford–Portland (OR). 1–2., 18–19.

Magyarország jogrendszerének alapja. (2) Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek. (3) Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.” Minden olyan rendelkezés tehát, amely akár az Alaptörvényben, akár az alkotmányos jogszabályokban található, kötelező, azaz a jogalkalmazás során azokat figyelembe kell venni, azokra hivatkozni lehet, a döntések során alkalmazni kell, és végső soron kikényszeríthetők.⁵ Ennek alapján kijelenthetjük tehát, hogy az Ákr. összes rendelkezése, így az alapelvek is alkalmazandók, egyszerűen fogalmazva, normatív erejűek.

Ezzel összefüggésben máris hangsúlyozni kell, hogy az Alaptörvény saját „rangjára” emelte az alapelveket, amikor a XXIV. cikkében rögzíti mindenkinek azt a jogát, „hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék”. Ezáltal az Alaptörvény a tisztességes közigazgatási eljárásnak a Helyes Magatartás Európai Kódexével indult, majd az Alapjogi Chartának a Lisszaboni Szerződéssel európai uniós alapkövetelménnyé vált folyamatába kapcsolódik be.⁶

3. A következő megválaszolendő kérdés: **hogyan kell az alapelveket alkalmazni?** Erre a kérdésre akkor tudunk világos választ találni, ha áttekintjük az Ákr. rendelkezéseinek logikai (és egyben normatív) rendszerét. Nyilván nem szorul különösebb magyarázatra, hogy a közigazgatási hatósági eljárás és ebből adódóan a közigazgatási hatósági eljárásról szóló törvény, az Ákr. kulcsfogalma a 7. § (2) bekezdésében definiált *hatósági ügy*. A közigazgatási hatósági ügy és a fogalmi definícióban szereplő egyéb fogalmak, így a *közigazgatási hatóság*, a *törvény hatálya*, az *ügyfél* alkotják az Ákr. szabályainak legbelső rétegét. Ezek a közigazgatási hatósági ügy fogalma által tömören kifejezett

⁵ Lásd: BALOGH Zsolt – SCHANDA Balázs (2011): Általános rész. In SCHANDA Balázs – BALOGH Zsolt szerk.: *Alkotmányjog – Alapjogok*. Budapest, PPKÉ JÁK. 26–29.

⁶ Lásd erről: VÁCZI Péter (2011): A tisztességes közigazgatási eljárásról való jog elemei az új Alaptörvényben. *Magyar Közigazgatás*, 1. sz. 30–42.; VÁCZI Péter (2013): *A jó közigazgatásról való jog és annak összetevői*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.

rendelkezések határozzák meg a közigazgatási hatósági jogviszony kereteit és szereplőit.

Az Ákr. szabályainak másik rétegét az eljárásra, vagyis a közigazgatási hatósági ügy elintézésére vonatkozó részletes rendelkezések tartalmazzák, lényegében a II. fejezettől kezdődően a törvény végéig. Ezek a bonyolult rendszert alkotó, aprólékos rendelkezések szabályozzák a közigazgatási hatósági jogviszony szereplőinek – mindenkélett a hatóságnak és az ügyfélnek – lehetséges vagy kötelező teendőit, azaz eljárási cselekményeit.

Az alapelveket ezekhez képest már csak formai okokból is önálló rétegnek kell tekintenünk. Ha elolvassuk az Ákr. első, alapelvi §-ait, azt látjuk, hogy ezek a rendelkezések **más szerkezetűek**, mint a közigazgatási hatósági ügyre vonatkozó definíciószerű tömör mondatok. Ugyanakkor nem is csak az egyes eljárási cselekményekre vonatkozó, azokhoz szorosan kapcsolódó és csak azok elvégzése során alkalmazandó rendelkezések. Általános szabályokat tartalmaznak, amelyek a törvény alkalmazása – a közigazgatási hatósági ügy elintézése – során mindvégig, az eljárás minden fázisában és minden szereplő által követendőek. Ezt az Ákr. 1. §-a félreérthetetlenül rögzíti is: „A közigazgatási hatósági eljárásokban – összhangban az Alaptörvény XXIV. és XXVIII. cikkével – az eljárás minden résztvevője a rá irányadó szabályoknak megfelelően és az eljárás minden szakaszában az e fejezetben meghatározott alapelvek és alapvető szabályok érvényre juttatásával jár el.” Szemléletesen kifejezve tehát az alapelvek az Ákr.-nek azt a szabályrétegét alkotják, amely mintegy „körülöleli” a törvény legbelső rétegét alkotó közigazgatási hatósági ügy törvényi fogalmát, olyan feltétlenül érvényesítendő normatív keretet alkotva, amely az egyes eljárási cselekményekre vonatkozó minden egyes szabállyal együtt alkalmazandó. Az ügy elintézésre vonatkozó szabályokat tehát együtt kell „olvasni” és alkalmazni az alapelvekkel.⁷

⁷ Az alapelveknek ez a természete nem az Ákr. hozadéka. Az Áe. 2. §-a, majd a Ket. (az Ákr.-hez képest kétségtelenül jóval tömörebb formában) ugyancsak alkalmazandó

4. Ha most az alapelvekre részletes elemzésük előtt rátekinünk,⁸ azonnal látjuk, hogy ezek olyan alapvető **alkotmányos jogokra** utalnak, amelyek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége.⁹ Amit tehát az alapelvek törvényszerkezeti elhelyezkedése és formális normaszervezetük alapján kijelentettünk, most tartalmi oldalról is megerősítve látunk. Az alapelvek az Alaptörvény mindenkire kötelező rendelkezéseinek, azon belül is az alapvető jogoknak leképződései a közigazgatási hatósági eljárásra. Ezek a rendelkezések tehát tartalmilag is megelőzik a részletes eljárási szabályokat, azok alkalmazási korlátait hordozzák. Jelentőségük abban áll, hogy a közigazgatási eljárást összekapcsolják az Alaptörvénnyel.¹⁰

A léirtakból vitathatatlanul következik, hogy az alapelvek olyan kiemelt fontosságú rendelkezései az Ákr.-nek, amelyek valódi normatív tartalommal és erővel bírnak. Ennek megfelelően megsértésük a törvény bármely más rendelkezéseinek megsértéséhez hasonlóan következményekkel kell, hogy járjon. Az alapelvek megsértése önmagában is kihat a hatóság döntésének törvényességére, jogorvoslati kezdeményezés alapjául szolgálhat, és eljárási következménnyel jár.

5. Mielőtt részleteiben is megvizsgáljuk az egyes alapelveket, vissza kell térnünk az Alaptörvény által hozott **jelentős változásra**.

normákat tartalmazott. Lásd: DUDÁS Ferenc – KILÉNYI Géza – MADARÁSZ Gabriella – PETRIK Ferenc – TAMÁS András – ZSUFFA István (1995): *Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegről alkotott 1981. évi I. törvény alkalmazásához*. Budapest, HVG-Orac Kiadó. 2–13.

⁸ Az általunk és részben a törvény által is használt elnevezéssel: törvényesség, egyediesítés, a minimálisan szükséges jogkorlátozás elve, a törvény előtti egyenlőség és a megkülönböztetés tilalma, tényszerűség (relevancia), hivatalbóliság, a tisztességes eljárás elve, a kárfelelősség elve, tájékoztatási kötelezettség, képviselő, a jóhiszeműség és bizalom elve, a költségtakarékosság elve, az anyanyelvhasználat elve.

⁹ Lásd: az Alaptörvény I. cikkének (1) bekezdését, amely szerint „Az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.”

¹⁰ Így értékeli az alapelveket Kilényi Géza, Lőrincz Lajos és Tilk Péter is, sőt, Lőrincz Lajos az Európai Unió tagságából fakadó követelményekhez is köti. Lásd: KILÉNYI Géza szerk. (2005): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, KJK-Kerszöv Kiadó. 35.; LŐRINCZ (2005): i. m., 105–112.; TILK Péter (2005): *A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény I.* Pécs, Közigazgatás-módszertani Oktatási és Szolgáltató Bt. 14–16.

Azt tapasztaljuk ugyanis, hogy az Ákr. a korábbi hatósági eljárási törvényhez, a Ket.-hez képest szűkszavúbb. Strukturáltabb, de **rövidebb** alapelvlistát tartalmaz. Ennek magyarázata pedig az, hogy az ideiglenes Alkotmány, amelynek hatálya alatt a Ket.-et elfogadta az Országgyűlés, nem rendelkezett a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó követelményekről. Így a Ket. alapelvi rétege volt az **egyetlen** jogforrási szint, amelyben ezek a követelmények megjelenhettek. Az Alaptörvény XXIV. cikke viszont már kifejezetten rendelkezik a közigazgatási eljárással szemben érvényesíthető követelményekről, mondhatni azokat **alkotmányos rangra** emelte. Az Alaptörvény 28. cikke pedig megköveteli a bíróságoktól, hogy a jogszabályokat – többek között – az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék. Ez pedig a közigazgatási per mint általános jogorvoslati eszköz folytán visszahat a közigazgatási hatósági eljárásokra is. Ebből pedig az következik, hogy az Ákr.-nek az alapelvek között nem szükséges rendelkeznie olyan szabályokról, amelyek az Alaptörvény alapján amúgy is irányadók. Így az Ákr. alapelvi rétege csak azokat a sajátos alapelveket rögzíti, amelyeket a könnyebb alkalmazhatóság érdekében ki kell bontani az Alaptörvény absztraktabb megfogalmazásából. Ezt a különbséget a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben a későbbiekben részletesen is bemutatjuk.

6. Az Ákr. eljárási alapelveit (a törvény által is tükrözött)¹¹ **logikai rendszerbe** állítva megkülönböztethetjük egyfelől a hatóságot a közép-pontba helyező törvényesség elvét és összetevőit, másfelől az ügyfél hatósággal szembeni pozícióját szem előtt tartó tisztességes eljáráshoz való jogot és összetevőit. A tisztességes eljáráshoz való jog egyik ösz-

¹¹ Az Ákr. szabályainak megértéséhez nem szükséges, de a történeti hűség kedvéért említést érdemel, hogy a korábbi törvények alapelvi rendelkezései jóval kevésbé strukturáltak voltak, és jelentőségüket sem emelte ki a szakirodalom. Jelen kötet szerzői világítottak rá első ízben ennek fontosságára, és az általuk követett osztályozást tükrözi az Ákr. szövege. Lásd: PATYI András szerk. (2012): *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 107–140., illetve a mű korábbi kiadásai. Ezt azóta más jogághoz tartozó jogszabály (Pp.) magyarázatának szerzője is átvette. Lásd: Kovács Helga (2017): A 2–6. §-okhoz fűzött magyarázat. In *A 2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról elektronikus magyarázat és oktatási anyag*. Budapest, Országos Bírósági Hivatal.

szetevőjét, az anyanyelvhasználati jogot szabályozásának terjedelme és bonyolultsága miatt önállóan tárgyaljuk. Szintén önállóan tárgyaljuk a jogorvoslathoz való jogot (még ha ezt az Ákr. nem is tartalmazza, sőt, a korábbi hatósági eljárási törvény, a Ket. első átfogó módosítását követően ki is került a törvény szövegéből), mivel ezzel összefüggésben kerítünk sort az Ákr. jogorvoslati rendszere alkotmányos alapjainak bemutatására.¹²

¹² Szintén jogtörténet már, de jelzi a jogtudomány hatását a jogalkotásra, hogy a Ket. kodifikációja során Verebélyi Imre az európai ombudsmannak az Európai Parlament határozatával megerősített, *The European Code of Good Administrative Behaviour* című ajánlására támaszkodva önálló írást szentelt az alapelveknek. Írása nagyobb részben visszaköszönt a Ket.-ben. Lásd: VEREBÉLYI Imre (2003): A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak radikálisabb reformja. *Magyar Közigazgatás*, 53. évf. 12. sz. 710–722. Részletesebb értékelését lásd: VÁCZI (2013): *i. m.*

2. A TÖRVÉNYESSÉG (JOGSZERŰSÉG) ELVE ÉS ÖSSZETEVŐI

2.1. A törvényesség (jogszerűség) elve

A közigazgatási jog elméleti leírásának **központi kategóriája** a törvényesség követelménye. Eszerint jogállamban alapvető elvárás az egyedi közigazgatási aktusok jogi kötöttsége. Az aktusok jogi kötöttsége vagy törvényessége mindenekelőtt megköveteli, hogy az eljáró közigazgatási szervet jogszabály hozza létre, jogszabály határozza meg jogképességét, hatáskörét, illetékességét. A törvényesség követelményének része továbbá az **anyag jogszabályoknak** való megfelelés, a döntéshozó egyértelmű akaratelhatározása (testületi szerv esetén határozatképessége), a tényállás tisztázottsága, a mérlegelési korlátok tiszteletben tartása és az eljárási szabályok maradéktalan betartása.¹³

A törvényesség követelményét fogalmazza meg tömören az Ákr. 1. §-a (meg kell jegyezni, hogy a korábbi jogszabály, a Ket. 1. §-ának első mondata ezt világosabban fogalmazta meg: „közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit”). A törvényességi követelmény egyes összetevőit az Ákr. más rendelkezései részletezik. A hivatkozott rendelkezés azonban utal a jogérvényesülés jellemző módjára is a közigazgatási hatósági eljárás során. Emlékeztetünk arra, hogy a közigazgatási jog

¹³ Lásd: FICZERE Lajos szerk. (1999): *Magyar közigazgatási jog*. Budapest, Osiris Kiadó. 322–333.; MADARÁSZ Tibor (1990): *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest, Tankönyvkiadó. 189., 329–349.; TAMÁS András (2001): *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat. 244., 369–376.; RÁCZ Attila (1990): *A törvényesség és a közigazgatás*. Budapest, Akadémiai Kiadó; MADARÁSZ Tibor (1987): *Közigazgatás és jog*. Budapest, KJK. 299–307.; JÓZSA FÁBIÁN (2008): *KET Kérdezz-felelek*. Budapest, Opten Kiadó. 15–42.

érvényesülésének két módja az önkéntes jogkövetés, illetve a jogalkalmazás során történő érvényesítés. Utóbbi magában foglalja természetesen a hatósági (adott esetben tényleges fizikai) kényszer útján való jogérvényesítést is. Az Ákr. fenti rendelkezése alapján, a 3. §-ban részletezettek szerint a közigazgatási szerv általában köteles hivatalból is érvényt szerezni a jogszabályok rendelkezéseinek, vagyis jellemzően nem várhat az érdekelt ügyfél vagy más személy erre irányuló indítványára. Azokat az eseteket, amelyekben a hatósági jogérvényesítés indítványhoz kötött, az Ákr. vagy külön jogszabály nevesíti.

Ilyen szabály a 2. §, amely részletezi a jogszerűség elvét, ugyanakkor abban más, önálló elvként is értelmezhető szabályokat is felsorol:

„(1) A közigazgatási hatóság (a továbbiakban: hatóság) jogszabály felhatalmazása alapján, hatáskörét a jogszabály keretei között, rendeltetésszerűen gyakorolva jár el.

(2) A hatóság a hatásköre gyakorlása során

- a) a szakszerűség, az egyszerűség, az ügyféllel való együttműködés és a jóhiszeműség követelményeinek megfelelően,
- b) a törvény előtti egyenlőség és az egyenlő bánásmód követelményét megtartva, indokolatlan megkülönböztetés és részrehajlás nélkül,
- c) a jogszabályban meghatározott határidőn belül, észszerű időben jár el.”

Ez az összevont szabályozás is igazolja korábbi állításunkat, miszerint a törvényesség (jogszerűség) elve egyrészt csoportképző (azaz több önálló elvet foglal magában), ugyanakkor önmagában is sajátos elv.

2.2. A hivatalbóliség elve

1. A hivatalbóli jogérvényesítés (a továbbiakban röviden: hivatalbóliség) elvéről a következőkben az Ákr. nevesítve is rendelkezik. A 3. §

szerint a „hatóság a kizárólag kérelemre indítható eljárások kivételével hivatalból eljárást indíthat, a kérelemre indult eljárást jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén folytathatja. Hivatalból állapítja meg a tényállást, határozza meg a bizonyítás módját és terjedelmét, valamint e törvény keretei között felülvizsgálhatja a saját és a felügyelete alá tartozó hatóság döntését és eljárását.” A törvény pontosan megfogalmazza tehát azt is, hogy a hivatalbóliség az eljárás mely szakaszaiban kell feltétlenül érvényesülnie: az eljárás megindítása vagy folytatása, a tényállás megállapítása, a döntés felülvizsgálata és az esetleges törvénytértés orvoslása, végül pedig a végrehajtás elrendelése során. Látható tehát, hogy a hivatalbóliség elve lényegében a közigazgatási hatósági eljárás egészét áthatja. Amint látni fogjuk, éppen az a kivételes eset vagy eljárási cselekmény, amelyben az elv nem érvényesül (lényegében az ügyfél kérelméhez kötött eljárások tartoznak ide minden eljárás esetén, amelyek azonban a hivatalbóli felülvizsgálatot jellemzően nem zárják ki).

Ezt az alapelvet ismétli meg az Ákr. 15. § (1) bekezdése, amikor előírja, mégpedig kivételt nem engedően, hogy a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén vagy kijelölés alapján köteles eljárni. Felhívjuk a figyelmet arra is, hogy a jogszerű hallgatás, amelyre a (2) bekezdés utal, nem kivétel az eljárási kötelezettség alól, hanem annak különleges formája.

2. Az egyes közigazgatási hatósági eljárások megindítására a jogszabályok **három lehetséges** módot adhatnak: egyes eljárások kizárólag kérelemre, mások kérelemre és hivatalból is megindíthatók, végül bizonyos eljárások csak hivatalból indulhatnak. Az az eset tehát, amikor az eljárás kizárólag kérelemre indulhat, *áttöri* a hivatalbóliség elvét. Ilyenkor a hatóság **semmilyen okból** nem jogosult az eljárás megindítására.

Minden más esetben azonban érvényesül a hivatalbóliség elve. Ha az eljárás kizárólag hivatalból indulhat, a hatóság az arra okot adó körülmények észlelése esetén köteles az eljárást megindítani függetlenül attól, hogy ezeket a körülményeket maga észlelte, bejelentés

érkezett ügyféltől vagy más hatóságtól. Végül abban az esetben, ha az eljárás kérelemre vagy hivatalból is megindítható, az eljárás befejezése az ügyfél akaratától és az eljárás tényeitől függ. Így

- a) ha az ügyfél kérelmére indult az eljárás, és az ügyfél a kérelmét nem vonja vissza, akkor az eljárás befejezésére ennek megfelelően kerül sor;
- b) ha az eljárás hivatalból indult, szintén ennek megfelelően folytatja le azt a hatóság;
- c) ha azonban az eljárás kérelemre indult, ám az ügyfél a kérelmét az eljárás befejezése előtt visszavonja, akkor a hatóságnak vizsgálnia kell az eljárás hivatalbóli folytatásának indokoltságát:
 - ca) ha az eljárás folytatására nincs jogszabályi kötelezettség, illetve elegendő ok, akkor a hatóság az eljárást az ügyfél kérelmének megfelelően befejezi (megszünteti);
 - cb) ha azonban a már megindított eljárást jogszabály érvényesítése végett folytatni kell, és erre elegendő ténybeli vagy jogi indok is van, akkor a hatóság a hivatalbóliság elvének megfelelően köteles az eljárást tovább folytatni az ügyfél kérelmének visszavonására tekintet nélkül (az ügyféli minőséget és jogosultságokat az eljárás továbbfolytatása természetesen nem érinti).

A cb) esetben tehát a hivatalbóliság elve oly módon érvényesül, hogy a hatóság eljárási kötelezettsége az ügyfél akaratánál „erősebb”, annak ellenére beáll. A törvény nem említi, mégis felhívjuk a figyelmet arra, hogy a hivatalbóliság nyilvánvalóan magában foglalja a hatóságnak azt a kötelezettségét, hogy a hivatalból indított, illetve folytatott eljárás eredményeként – miként természetesen a kérelemre indult eljárásban is – döntést hozzon.

3. A hivatalbóliság elvének másik érvényesülési formája a **bizonyítási kötelezettséggel** kapcsolatos. A hivatalbóli bizonyítás a közigazgatási hatósági eljárásnak egyik olyan sajátossága, amely megkülönbözteti

a polgári vagy büntető ügyekben folytatott bírósági eljárások szabályaitól. Míg ugyanis a bírósági eljárásban a bizonyítási kötelezettség a feleket terheli (elsősorban az ügyészt, magánvádlót vagy pótmagánvádlót, illetve a fel- vagy alperesek közül azt, akinek érdeke fűződik ahhoz, hogy a bizonyítandó tény a bíróság igaznak fogadja el), a közigazgatási hatósági eljárásban a bizonyítási kötelezettség a hatóságon nyugszik.

Függetlenül az ügyfelek bizonyítási indítványaitól, illetve együttműködési készségétől, a hatóság köteles az ügy eldöntéséhez szükséges tényállást megállapítani. A tényállás természetesen magában foglalja mindazokat a körülményeket, amelyek az anyagi jogi jogszabály érvényesítéséhez szükségesek.

Az Ákr.-nek ez a szabálya természetesen nem akadályozza annak, hogy az ügyfelek éljenek azzal a szintén az Ákr.-ben szabályozott joggal, hogy bizonyítási indítványokkal forduljanak a hatósághoz. Ez tehát el nem vonható joguk, amely adott esetben olyan bizonyítékok szolgáltatásával is járhat, amelyet a hatóság hivatalból nem tudna beszerezni. Ugyanakkor a hatóság köteles mérlegelni a bizonyítási indítványokat, és csak akkor adhat helyt azoknak, ha a tényállás tisztázásához hozzájárulhatnak. Ekkor természetesen köteles is a bizonyítási indítványoknak megfelelő bizonyítási cselekményt elrendelni és foganatosítani, ellenkező esetben döntése jogszabálysértő lesz. Ha azonban a bizonyítási indítvány nem szolgálja az ügy eldöntését, akkor a hatóság annak nem adhat helyt.

A **bizonyítás során** tehát a hivatalbóliség az **alábbiak szerint** érvényesül:

- a) a hatóság az ügyféltől származó indítvány hiányában is köteles elvégezni mindazokat a bizonyítási cselekményeket, amelyek a tényállás tisztázásához szükségesek;
- b) az ügyféltől származó indítványoknak helyt kell adnia, ha azok a tényállás tisztázását szolgálják,
- c) el kell utasítani azokat a bizonyítási indítványokat, amelyek a tényállás megállapításához (tisztázásához) nem szükségesek.

Ezeket a döntéseket a bizonyítási indítványok minden összetevőjére, illetve a tényállás megállapításához szükséges körülmények mind-egyikére alkalmazni kell.

4. Amint látni fogjuk, az Ákr. **jogorvoslati** rendszerébe tartozó eszközök **két csoportra** oszthatók. Egyesek – a szó tulajdonképpeni értelmében vett jogorvoslatok – az ügyfelek rendelkezésére állnak, ezekkel a hatóságok nem élhetnek. Más jogorvoslati jellegű (hatású) eszközök igénybevételére a hatóságok döntése alapján kerül sor (ezeket a korábbi törvény, a Ket. átfogó módosítása után a törvény döntés-felülvizsgálatnak nevezte). Ez utóbbiakra kiterjed a hivatalbóliség elve az Ákr. 3. §-a alapján. Az egyes jogorvoslati eszközök igénybevétele, illetve alkalmazásának szabályaira a későbbiekben részletesen kitérünk.

5. Végül, a hivatalbóliség elve alapján a hivatalból, illetve hivatalból is megindítható eljárásokban, ha azokat ténylegesen hivatalból indította vagy folytatta, a közigazgatási hatóság a végrehajtást is hivatalból rendeli el. A végrehajtás különösen bonyolult feltételeinek és szabályainak ismertetésétől itt eltekintünk, mivel azokkal a későbbiek során foglalkozunk. A **törvényesség** elve az előzőekben írtaknak megfelelően **több**, a törvényben önállóan is megfogalmazott **összetevőből** áll. Itt hívjuk fel a figyelmet arra, hogy az Ákr.-nek a hivatalbóliség eseteit felsoroló 3. §-a nem zárt, nem taxáció. A törvény ugyanis más helyeken is rendelkezik hivatalból elvégzendő cselekményekről: a hatóság hivatalból köteles vizsgálni az ügyfél eljárási képességét, a (joghatóságát) hatáskörét és illetékességét, a felügyelt szerv mulasztását, megszüntetni a közérdeket sértő vagy veszélyeztető állapotot jogutód ügyfél hiányában, hivatalból kell meghoznia az ideiglenes intézkedést, ha ennek feltételei fennállnak stb.

2.3. A rendeltetésszerű joggyakorlás elve

A törvényesség elvének **másik összetevőjét** a törvénynek **rendeltetés-szerű** joggyakorlás elveként azonosítható szabálya jelenti. Ezt az Ákr. 2. § (1) bekezdésének kissé bonyolult megfogalmazásából olvashatjuk ki. A közigazgatási hatóság „jogszabály felhatalmazása alapján, hatáskörét a jogszabály keretei között, rendeltetészerűen gyakorolva jár el”. Ez azt is jelenti természetesen – a jogszabály felhatalmazására és kereteire utalás folytán –, hogy a közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza. A rendeltetészerű joggyakorlás elve három további összetevőre bontható:

- a hatóság kizárólag (joghatósága) hatásköre és illetékessége körében járhat el,
- a hatáskörrel rendelkező hatóság illetékességi körén belül köteles hatáskörével élni,
- a hatóság hatáskörét köteles rendeltetészerűen gyakorolni.

1. A törvényesség elvének egyik már ismert követelménye szerint a közigazgatási hatóság hatáskörének **jogszabályon** kell alapulnia. Más megfogalmazásban ez azt jelenti, hogy a közigazgatási hatóság nem maga jogosult eldönteni azt, hogy milyen ügyekben folytat eljárást és hoz döntést.

A törvényes hatáskör hiányában folytatott eljárás és döntés jogkövetkezményét a törvény maga határozza meg. Az Ákr. 123. §-ának (1) bekezdése szerint ugyanis a döntést meg kell semmisíteni, ha a hatóság nem rendelkezik hatáskörrel (és ez természetesen vonatkozik a törvényben egyébként nem említett joghatóság hiányára is). Ez a szabály tehát *negatív értelemben* rendezi a (joghatóság és a) hatáskör kérdését: a közigazgatási ügyek intézéséből kizárja mindazokat a hatóságokat, amelyekre az ügy nem tartozik.

2. A törvényesség elvéből következik, ám az Alaptörvény B) cikkében is deklarált jogállamisági klauzula, valamint az Alkotmánybí-

róság szerint legfontosabb¹⁴ összetevőjének, a jobbiztonság követelményének is kizárólag az felel meg, ha a hatóság hatáskörét **ténylegesen** gyakorolja. Részletezve: a törvényi feltételeknek megfelelő kérelem esetén a hatóság köteles az eljárást megindítani, lefolytatni és a törvényes határidőn belül döntést hozni. Az eljárásra okot adó körülményről való tudomásszerzése és a törvényi feltételek fennállta esetén a hatóság úgyszintén eljárásra és döntésre köteles. A hatóság eljárási és döntési kötelezettsége teszi kiszámíthatóvá magatartását, és ez teszi alkalmassá annak a célnak az elérésére, amely érdekében hatáskört kapott.

Az eljárási és döntési kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményeit az Ákr. szintén tartalmazza. A 15. § rendelkezik arról, hogy mi a teendő abban az esetben, ha a joghatósággal rendelkező hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén eljárási kötelezettségének a rá irányadó ügyintézési határidőn belül nem tesz eleget (ezt az esetet a törvény a *hatóság hallgatásaként* azonosítja).

3. A rendeltetésszerű joggyakorlás elvének legtöbb gondot okozó, harmadik összetevője az, hogy a hatóság hatáskörének **gyakorlásával nem élhet vissza**. A jogi gondolkodás kezdetei óta sok vitát kiváltott az a kérdés, hogy az alanyi jog gyakorlásával vissza lehet-e élni. Bizonyára ismert az a *Gaiustól* származó római jogi regula, mely szerint „*Nullus videtur dolo facere qui suo iure utitur*”,¹⁵ vagyis nem követhet el jogsértést (nem jár el *dolosusan*, nem von maga után negatív jogkövetkezményt), aki saját jogával él. Bár ez a regula már a *ius civile* idején sem érvényesült maradéktalanul, a későbbiekben jelentős korlátozás mellett volt alkalmazható.

Hatályos jogunk a problematikát a **joggal való visszaélés** kérdéseként ismeri. A Polgári Törvénykönyv 1:5. § (1) bekezdése szerint a törvény tiltja a joggal való visszaélést, ennek minősül (a régi Ptk.

¹⁴ Lásd az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban adott értelmezést legutóbb megerősítő 29/2017. (X. 31.) AB határozatát, Indokolás [42]–[44].

¹⁵ Gaius, D.50.17.55. In HAMZA Gábor – KÁLLAY István (1992): *De diversis regulis iuris antiqui. A Digesta 50.17. regulái*. Budapest, Tankönyvkiadó. 13.

és értelmezése szerint) a jog gyakorlása, ha az a jog társadalmi rendeltetésével össze nem férő célra irányul, különösen ha a nemzetgazdaság megkárosítására, személyek zaklatására, jogaik és törvényes érdekeik csorbítására vagy illetéktelen előnyök szerzésére vezetne.¹⁶ Lényegében hasonló megfogalmazásban jelenik meg az elv a munkajogban is.¹⁷ Az Alkotmánybíróság a 31/1998. (VI. 25.) AB határozatában úgy foglalt állást, hogy a joggal való visszaélés elve nem kizárólag egyes jogágak keretei között érvényesül, hanem *áthatja az egész jogrendet*. (A szóban forgó határozatban az Alkotmánybíróság nem kevesebbet mondott, mint azt, hogy a népszuverenitás letéteményese, az Országgyűlés is visszaélhet törvényalkotói hatalmával.)

Hasonló rendelkezést tartalmaz *Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt egyezmény* (a továbbiakban: Egyezmény), amelyet Magyarországon az 1993. évi XXXI. törvény hirdetett ki 17. cikkében, *a joggal való visszaélés tilalma* cím alatt: „Az Egyezmény egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az bármely állam, csoport vagy személy számára jogot biztosítana olyan tevékenység folytatására vagy olyan cselekedet végrehajtására, amely az Egyezményben foglalt jogok és szabadságok megsértésére vagy pedig az Egyezményben meghatározottnál nagyobb mértékű korlátozására irányul.” Ezt egészíti ki a jogkorlátozás alkalmazásának megszorítását szabályozó 18. cikk: „A jelen Egyezményben említett jogok és szabadságok korlátozásait nem lehet más célra alkalmazni, mint amelyre elő vannak írva.”

4. Az ügyben érintettek – az ügyfelek – esetén a rendeltetésszerű joggyakorlás, avagy a joggal való visszaélés tilalma **egyszerűbb kérdés**, ezt a következőkben önállóan bemutatjuk. Most arra kell választ adnunk, hogy mit jelent a **rendeltetésszerű hatáskörgyakorlás** elve

¹⁶ Lásd: GELLÉRT György szerk. (1993): *A Polgári Törvénykönyv magyarázata*. Budapest, KJK. 35–43.

¹⁷ Lásd: RADNAI József szerk. (2006): *A Magyar Munkajog*. Budapest, HVG-Orac Kiadó. 16–19.

a hatóságot illetően. Okkal kérdezhető például, hogy hogyan élhetne vissza az adóhatóság az adómegállapítási és ellenőrzési jogkörével vagy az építésügyi hatóság az ezzel kapcsolatos hatáskörével? A kérdésre a válasz egyszerűbb, mint gondolnánk. Egy hatósági intézkedés vagy annak elmaradása, sőt megtételének időpontja is nyilvánvalóan kihat a konkrét ügyre. Az intézkedés megtételekor, az attól való tartózkodástól, illetve az intézkedés időpontjának megválasztásakor a hatóság szigorúan csak az ügy körülményeit mérlegelheti. A mérlegelendő körülményeket nagyobb részt anyagi jogi, kisebb részt az eljárásjogi jogszabályok tartalmazzák. Idetartozik természetesen az ügyfelek jogos érdeke is. Semmilyen más körülmény, indok, cél nem befolyásolhatja a hatóságot érdemi, illetve eljárási döntéseinek meghozatalában. A kérdést egyszerűsíti az Alkotmánybíróságnak az a határozata, amely az anyagi jogi határidő érvényesítése tekintetében tisztázta, hogy a „közigazgatási szervnek ugyanis nem joga, hanem hatásköre és illetékessége (és ennek megfelelően lehetősége) van eljárni és eljárása során szankciót alkalmazni. Így a közigazgatási hatóság számára a szankcióalkalmazás lehetőségének elenyészése sem »jogvesztés«, hanem pusztán egy addig fennálló lehetőség megszűnése.”¹⁸

Ennek a szabálynak maradéktalan tiszteletben tartása alapvető fontosságú. Könnyen elképzelhető, hogy milyen következményekkel jár, ha például az építésügyi hatóság azért alkalmaz az eljárást meghosszabbító, önmagukban véve törvényes eszközöket, hogy eljárásának eredményét az érdekelt ügyfél egy más eljárásban ne használhassa fel. Vagy hogy mivel jár az érintetteknek nézve, ha az adóhatóság nem a törvényben aprólékosan szabályozott mértékű költségvetési bevétel biztosítása, illetve az azt meg nem haladó kedvezmény érdekében gyakorolja hatáskörét, hanem más – önmagukban indokolt – célokat vesz figyelembe.

¹⁸ 5/2017. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [15].

A rendeltetészerű hatáskörgyakorlás elvének megsértésének esetére az Ákr. önálló jogkövetkezményt nem határoz meg, ám a törvény különböző jogintézményei szolgálhatnak a kialakult helyzet orvoslására. Így mindenekelőtt bizonyos feltételek mellett a semmisség jogkövetkezményei alkalmazandók, és lényegében minden előforduló esetre rendelkezésre állnak a felügyeleti szerv lehetséges intézkedései, illetve az ügyészi eszközök.

5. A hatáskör gyakorlásával kapcsolatban bemutatott jogkövetkezmények mellett a rendeltetészerű joggyakorlás elvének megsértését **más jogágak is** szankcionálják. Utalunk itt a hatóságok polgári jogi felelősségére,¹⁹ illetve legsúlyosabb esetként a büntetőjogi felelősségre, amely azt a hivatalos személyt terheli, aki jogtalan előnyszerzés vagy jogtalan hátrány okozása érdekében hivatali kötelességét megszegi, hatáskörét túllépi vagy hivatali helyzetével egyébként visszaél.²⁰

2.4. A tényszerűség elve és a döntési korlátok

A rendeltetészerű joggyakorlás elvével összefüggésben már utaltunk a hatóság eljárása során figyelembe veendő körülményekre. A törvény ezeket nem rögzíti pontosan, de a **tényállástisztázási kötelezettségéből** kiolvasható. [Megjegyezzük, hogy a Ket. 1. §-ának (1) bekezdése ezt világosabban tartalmazta, amikor úgy rendelkezett, hogy a közigazgatási hatóság „mérlegelési és méltányossági jogkörét a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembevételével és az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolja”. A Ket. 2. § (3) bekezdése ezt tovább pontosította: „közigazgatási hatóság az eljárás során az érintett ügyre vonatkozó tényeket veszi figyelembe, minden bizonyítékot súlyának megfelelően értékeli, döntését valóságghú tényállásra alapozza”. Ez a két

¹⁹ Lásd a Ptk. 6:548. §-át a közhatalom gyakorlásával okozott kárért viselt felelősségről.

²⁰ Lásd a Btk. 305. §-át a hivatali visszaélés büntetéről.

rendelkezés tartalmazta a ténszerűség elvét, valamint a közigazgatási hatóság döntéseinek korlátját.]

A ténszerűség elve általában a hatósági eljárások, esetünkben pedig a közigazgatási hatósági eljárás gyakorlati szempontból egyik legfontosabb szabálya. Az eljárás ugyan anyagi és eljárási jogszabályok alkalmazását jelenti, az eldöntendő jogkérdések azonban minden esetben tényeken alapulnak. Magától értetődően tehát a bizonyítás is tényekre vonatkozik.²¹ A ténszerűség követelménye értelmében tehát egyrészről a hatóságnak eljárása (és döntése) során tényeket kell figyelembe vennie, másrészről azonban csak azokat a tényeket veheti figyelembe, amelyek az ügy eldöntése szempontjából relevánsak. A szóba jöhető releváns tények körét a jogszabályok rendelkezései határozzák meg. A releváns tények szabályának azért van kiemelt gyakorlati jelentősége, mert ennek híján az ügyfelek az ügy eldöntése szempontjából jelentőséggel nem bíró tények bizonyítását is kezdeményezhetnék, ez pedig az eljárás teljesen indokolatlan elhúzását, illetve a döntés meghozatalának megnehezítését jelentené. A fenti szabály folytán a hatóságnak kötelessége vizsgálni azt, hogy a döntéshez mely tények szükségesek, és minden egyéb tényt ki kell zárnia a bizonyítás köréből.²²

Meg kell jegyezni, hogy ez a szabály arra is utal, hogy az ügy eldöntése szempontjából **releváns tények sem azonos súlyúak**. A fontosabb és kevésbé fontos tények közötti különbségtétel szintén a hatóságok joga és feladata. Mindez összefügg a mérlegelési és méltányossági jogkör fogalmával.²³ Ha tehát a jogalkotó valamely kérdés eldöntését a hatóságok mérlegelésére bízta, e jogkörével a hatóság élni köteles – gyakorlatilag ez azt jelenti, hogy döntésében mérlegelésének indokaira ki kell térnie. Hasonlóképpen, mindazokban az esetekben, ahol a hatóság méltányossági döntést hozhat, annak indokát kell adnia.

²¹ Lásd: KILÉNYI (2005): *i. m.*, 152.

²² Vesd össze: KILÉNYI (2005): *i. m.*, 152.

²³ Vesd össze: Ficzere és Madarász hivatkozott véleményével, FICZERE (1999): *i. m.*, 322–333.; MADARÁSZ (1990): *i. m.*, 189., 329–349.; MADARÁSZ (1987): *i. m.*, 299–307.

Értelemszerűen sem a mérlegelés, sem a méltányosság gyakorlása nem lehet önkényes.

Végezetül az említett szabályokkal kapcsolatban fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy a jogszabály a jogalkotó által elképzelt céllal kapcsolatos kívánt jogkövetkezmenyt tartalmazza. A jogszabályok azonban nem érvényesülnek automatikusan, hanem azok előírásait a hatóságnak kell az egyes konkrét esetekre alkalmazniuk. Közhelynek tűnik, hogy „minden eset más”, holott ez az eljárási jogok egyik hallgatólagos axiómája. Éppen ezt fejezi ki a mérlegelési és méltányossági jogkör biztosítása az anyagi, illetve az eljárási jogszabályokban. Amikor tehát a jogszabály arra kötelezi a hatóságot, hogy jogkörét az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolja, megint csak a tényszerűség elvéből indul ki.

2.5. A jóhiszeműség elve és a bizalmi elv

1. A **rendeltetésszerű** joggyakorlás elvét az előzőekben a hatóság törvényalkotó által elvárt és az Alaptörvény által megkövetelt magatartásaként értelmeztük. Ennek **párja** az Ákr. 6. §-ában megfogalmazott elv. Az (1) bekezdés szerint az „eljárás valamennyi résztvevője köteles jóhiszeműen eljárni és a többi résztvevővel együttműködni”. Az Ákr. 2. § (2) bekezdés *a*) pontja pedig kifejezetten a hatóságokra vonatkoztatva a jogszerűség (törvényesség) elvének egyik összetevőjeként említi a jóhiszeműséget. A jóhiszeműség nehezen értelmezhető fogalma helyett a továbbiakban a jogalkotó ennek ellentétét, a rosszhiszeműséget írja körül. Az Ákr. 6. § (2) bekezdése szerint ugyanis „[s]enkinek a magatartása nem irányulhat a hatóság megtévesztésére vagy a döntéshozatal, illetve a végrehajtás indokolatlan késleltetésére.”

Nem szorul különösebb magyarázatra, hogy a jóhiszeműség elve milyen **jelentőséggel** bír az eljárás észszerű időn belül való, a valós tényeket figyelembe vevő törvényes döntés meghozatala szempontjából.

A hatósági eljárás ugyanis szükségképpen az ügyfelek jogait, kötelezettségeit, törvényes érdekeit érinti. Okkal feltételezhető tehát, hogy e szabály hiányában az ügyfelek minden lehetséges módon megkísérelnék a nekik kedvező döntés elérését. Bár ezt az általános személyiségi jog²⁴ alkotmányos biztosítására visszavezethető törekvést a jogszabály nem vonhatja el, sőt lényeges tartalmát sem korlátozhatja, gyakorlását általában a társadalom alkotmányos rendje, különösen pedig a többi érintett ügyfél hasonlóképpen alkotmányos jogának biztosítása érdekében korlátozza a törvény. „A hazudni pedig nem szabad” erkölcsi alaptétel jogszabályi megfogalmazása a biztosítéka a helyes, gyors és törvényes döntésnek.

2. Természetesen egy jogszabályi kötelezettséget és tilalmat a **szankció** (hátrányos jogkövetkezmény) tesz teljessé (lex perfectává). A jóhiszeműség elve megsértésének szankciója a 77. § (1) bekezdésben található: „[a]zt, aki a kötelezettségét önhibájából megszegi, a hatóság az okozott többletköltségek megtérítésére kötelezi, illetve eljárási bírsággal sújthatja.” Nyilvánvalóan vonatkozik ez a **rosszhiszeműség**re is. A rendelkezés kioktatási kötelezettséget tartalmazó utolsó fordulata szintén alkotmányos alapokon nyugszik. Az Amerikai Egyesült Államokban folytatott *Miranda versus USA* büntetőperben megszületett ügynevezett *Miranda-elv* szerint az ügyfél figyelmét előzetesen fel kell hívni nyilatkozatának felhasználhatóságára, illetve a vele szemben

²⁴ Lásd a 8/1990. (IV. 23.) AB határozatot (ABH 1990, 42., 44.): „Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot az ügynevezett »általános személyiségi jog« egyik megfogalmazásának tekinti. A modern alkotmányok, illetve alkotmánybírói gyakorlat az általános személyiségi jogot különféle aspektusaival nevezik meg: pl. a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságához való jogként, általános cselekvési szabadságként, avagy a magánszférához való jogként. Az általános személyiségi jog »anyajog«, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható.” Meg kell jegyezni, hogy az általános személyiségi jog tanát az ideiglenes Alkotmányt értelmezve az Alkotmánybíróság a német Verfassungsgericht gyakorlatából vette át, az Alaptörvény hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság ezt a határozatot nem erősítette meg, és nem is használja. Ennek ellenére, már csak természetjogi eredete miatt is említést érdemel. Lásd: SÓLYOM László (1983): *A személyiségi jogok elmélete*. Budapest, KJK. 223–228.

alkalmazható jogkövetkezményekre, továbbá eljárási jogaira.²⁵ Az elv az elmúlt évtizedekben elterjedt a kontinentális jogrendben és a büntetőjogon kívüli hatósági eljárások területén is. Nyomatékkal hívjuk fel a figyelmet arra, hogy a kioktatási kötelezettség elmulasztása a szankciók alkalmazásának érvénytelenségét vonja maga után. A hatóságok részéről a szankció rejtett, a hatóság rosszhiszemű eljárása sérti a jogszerűség elvét, így a rosszhiszeműen hozott döntés megsemmisítését, súlyosabb esetben a hatóság más jogági (akár büntetőjogi) felelősségét is maga után vonja.

Az előzőkhez hasonlóan szintén alkotmányos alapokon nyugszik a 6. §-a (3) bekezdése: „[a]z ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője jóhiszeműségét az eljárásban vélelmezni kell. A rosszhiszeműség bizonyítása a hatóságot terheli.” Ez a rendelkezés a bizalmi elvet rögzíti, vagyis azt, hogy törvényi – bár megdönthető – vélelem szól az ügyfél jóhiszeműsége mellett.²⁶ Az alkotmányos **jogállam** működése szempontjából **nélkülözhetetlen bizalmi elv** eredeti megjelenési formája a büntetőeljárásból jól ismert ártatlanság vélelme. Azt fejezi ki, hogy az állam és a nevében eljáró hatóságok nem feltételezhetik minden alap nélkül az ügyfelek rosszhiszeműségét, törvénysértését, bűnösségét. Az Alaptörvény II. cikkében megfogalmazott élethez és emberi méltósághoz való jog megkerülhetetlen összetevőjét Magyarországon (még az ideiglenes Alkotmány értelmezésével) az Alkotmánybíróság terjesztette ki kötelező érvénnyel a büntetőjogon kívüli hatósági eljárásokra.²⁷ Az Ákr. rendelkezése a bizalmi elvet világosan, a szakasz címében is rögzíti.

²⁵ BERKES György szerk. (2005): *Büntetőeljárás jog*. Budapest, HVG-Orac Kiadó. 429.

²⁶ TAMÁS (2001): *i. m.*, 211.

²⁷ Lásd a 41/1991. (VII. 3.) AB (ABH 1991, 193., 195.), 60/1994. (XII. 24.) AB (ABH 1994, 342.), 63/1997. (XII. 12.) AB (ABH 1997, 365., 372.), 50/2003. (XI. 5.) AB (ABH 2003, 566., 578.), 22/2004. (VI. 19.) AB (ABH 2004, 367.) határozatokat. Az Alaptörvény hatálybalépése után az Alkotmánybíróság ezeket legalább tartalmilag megerősítette.

2.6. A kárfelelősség elve

Legalább **Albert Venn Dicey** megfogalmazása óta a jogállamiság elvithatatlan összetevőjét jelenti az államnak az a kötelezettsége, hogy bíróság előtt feleljen minden olyan jogsértésért, amellyel a magánszemélyeknek kárt okozott.²⁸ Ennek megfelelően rendelkezik úgy a Polgári Törvénykönyv, hogy a közhatalom gyakorlásával okozott kárt meg kell téríteni. A 6:548. § ennek feltételeit is meghatározza: „(1) Közigazgatási jogkörben okozott kárért a felelősséget akkor lehet megállapítani, ha a kárt közhatalom gyakorlásával vagy annak elmulasztásával okozták, és a kár rendes jogorvoslattal, továbbá a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti eljárásban nem volt elhárítható.” A bírói gyakorlat szerint a kárfelelősség megállapításának további feltétele, hogy a jogsértés nyilvánvaló és kirívó legyen.²⁹

A kárfelelősség elvét az Ákr. – helyesen – nem tartalmazza, mivel az megkerülhetetlenül következik a Ptk. idézett szabályából.³⁰ A kárfelelősség szabálya azonban az Alaptörvény hatálybalépésével alkotmányos rangra emelkedett. A XXIV. cikk második bekezdése ugyanis úgy rendelkezik, hogy „[m]indenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére.” Ezzel összefüggésben most csak azt szükséges rögzíteni, hogy a felelősség nem objektív, hanem vétkeségi (felróhatósági) alapú, de a jogellenesség megállapítása esetén, ha az általában elvárhatóságra alapozott kimentés sikertelen, a kártérítési felelősség megállapítása nem kerülhető el.³¹

²⁸ DICEY (1995): *i. m.*, 21–31.

²⁹ Lásd például a 749/2002. számú polgári elvi határozatot. Elérhető: www.kuria-birosag.hu/hu/elvhat/7492002-szamu-polgari-elvi-hatarozat (A letöltés dátuma: 2017. 11. 19.).

³⁰ GELLÉRT (1993): *i. m.*, 905–910.; lásd még: PATYI-VARGA (2009): *i. m.*

³¹ Lásd: BORBÁS Beatrix (2011): A közhatalom kárfelelősségéről a felelősségi premiszák szemszögéből – különös tekintettel a felróhatósági kritériumra. *Jogtudományi Közöny*, 66. évf. 4. sz. 232–242.

3. A TISZTESSÉGES ELJÁRÁSHOZ VALÓ JOG ÉS ÖSSZETEVŐI

3.1. A tisztességes eljáráshoz való jog alkotmányos háttere

A kötet I. fejezetében már foglalkoztunk a tisztességes (bírói) eljáráshoz való joggal. Ebben a részben ezt a gondolatmenetet folytatva elemezzük a törvényi szinten is megfogalmazott alapelv tartalmát.

1. A rendeltetésszerű joggyakorlás elve egyfelől, a jóhiszeműség elve másfelől átvezet egy olyan alapelvcsozorhoz, amely a **tisztességes eljáráshoz való jogként** azonosítható. A tisztességes eljáráshoz való jog a személyeket az állammal szemben megillető, alapvető emberi jogként régóta ismert.³² A már idézett Egyezmény 6. cikkében fogalmazza meg a *tisztességes tárgyaláshoz való jogot*. Ennek értelmében mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen nyilvánosan és észszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően.

Az Egyezmény megfogalmazása szerint a tisztességes tárgyaláshoz való jog egyértelműen a bírósági eljárásra vonatkozik, és a – szintén az Egyezménnyel felállított, strasbourgi székhelyű – Emberi Jogok Európai Bíróságának töretlen gyakorlata szerint a közigazgatási hatósági eljárásra nem alkalmazható, vagyis az Egyezmény rendelkezésének közigazgatási hatósági eljárásban történt megsértése a Bíróság előtt

³² Lásd: SÁRI János (2000): *Alapjogok. Alkotmánytan II.* Budapest, Osiris Kiadó. 91–96.

általában nem támadható.³³ Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát már kötik az Egyezmény előírásai, vagyis közvetetten az Egyezmény kihat a közigazgatási eljárásra is.

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése az Egyezményhez hasonló szöveget tartalmaz: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.” Első olvasatra látható, hogy az Egyezményhez hasonlóan az Alaptörvény is a bírósági eljárással kapcsolatosan fogalmazza meg a tisztességes eljáráshoz való jogot.

Okkal tehető fel a kérdés, hogy az Egyezmény, illetve az Alaptörvény előírásai kiterjeszthetők-e a közigazgatási hatósági eljárásra? Nyilvánvaló ugyanis, hogy az az értelmezés, miszerint a tisztességes eljárás csak a bíróságokra kötelező, a közigazgatási hatóságok számára a törvény önkényesen akár tisztességtelen eljárást is előírhatna, jogállami követelmények között nehezen elfogadható lenne. Még inkább ez volt a helyzet az ideiglenes Alkotmány hatálya alatt, amely a XXVIII. cikk (1) bekezdéséhez hasonló szabályt tartalmazott, mást azonban nem.

2. A normaszöveg és a jogállamiság követelményeinek ellentmondásával az elsősorban a közigazgatás alkotmányos működésének ellenőrzésére hivatott korábbi országgyűlési biztosok is találkoztak. Az ellentmondást az alábbi érveléssel oldották fel. Az Egyezmény és az ideiglenes Alkotmány előírásai a bíróságokra vonatkoztak, ezek automatikus **kiterjesztése** a közigazgatási hatósági és más bírósági eljárásokra olyan aktivizmus lett volna, amely nemes célja ellenére a jobbiztonsággal nem fért össze. Ha azonban éppen a jogállamisági

³³ Van persze ezzel ellentétes döntés is: fegyelmi eljárás esetén az úgynevezett *Engel-ügyben* 1976. június 8-án hozott ítéletében megállapította a Bíróság a 6. cikk megsértését. Lásd: GRÁD András (2000): *Kézikönyv a strasbourgi emberi jogi ítélkezésről*. Budapest, HVG-Orac Kiadó. 219.

klauzula legfontosabb összetevőjét, a jogbiztonság követelményét is segítségül hívták, a kérdés megoldható volt. A jogbiztonság követelménye ugyanis – a szerzett jogok védelme és sok más összetevő mellett – magában foglalja az államnak azt a kötelezettségét, hogy minden hatóságát a törvényes, szabályos, az érintettek jogait tiszteletben tartó eljárásban és észszerű időn belüli döntésre kötelezze.³⁴ A jogbiztonság követelményéből tehát levezethető volt a tisztességes eljárásnak eredetileg csak a bíróságokat kötelező szabálya.

Az alkotmányos alapok és az alapjognak a bíróságon kívüli eljárásokra kiterjesztése tekintetében hasonló következtetésre jutott az Alkotmánybíróság is.³⁵ Itt a 8/2004. (III. 25.) AB határozat érveléséből az alábbiakat emeljük ki: „az Alkotmánybíróság álláspontja az, hogy az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében a vádról való döntéssel szemben megfogalmazott követelményeknek érvényesülniük kell az olyan eljárások során is, melyek kimenetele az eljárás alá vont személy számára a büntetőjogi elmarasztaláshoz sok tekintetben hasonló hátrányokkal járhat.”³⁶ Az Alkotmánybíróság továbbá úgy foglalt állást, hogy a tisztességes eljáráshoz való jognak számos nevesített és nem nevesített összetevője van, utóbbiak közül kiemelendő a fegyveregyenlőség a kontradiktórius eljárásokban, a nyilatkozattételre, illetve bizonyításra a kellő felkészülési idő biztosítása.³⁷

3. A tisztességes eljáráshoz való jog alkotmányjogi hátterét nem ok nélkül mutattuk be ilyen részletesen. Ez az az alkotmányos alapjog ugyanis, amely **korlátozza a jogalkotót** az eljárási szabályok önkényes kialakításában. Nyilvánvaló, hogy az államnak és sok esetben

³⁴ Lásd: *Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének 1998. évi tevékenységéről* (1999). Budapest, Országgyűlési Biztosok Hivatala. Országgyűlési szám: J/858., 34–97., valamint az ott felsorolt jogeseteket.

³⁵ Lásd a 43/1998. (X. 9.) AB (ABH 1998, 313., 318.), 33/2002. (VII. 4.) AB (ABH 2002, 173.), 35/2002. (VII. 19.) AB (ABH 2002, 199., 208.), 8/2004. (III. 25.) AB (ABH 2004, 144.) határozatokat.

³⁶ ABH 2004, 144, 156.

³⁷ Lásd a 6/1998. (III. 11.) AB (ABH 1998, 91., 98–99.), 14/2002. (III. 20.) AB (ABH 2002, 101., 108.), 14/2004. (V. 7.) AB (ABH 2004, 241., 256.) határozatokat.

az ügyfelek egy részének is alapvető érdeke fűződik a közigazgatási hatósági eljárások egy jelentős – mondhatni túlnyomó – részében ahhoz, hogy lehetőleg minimális idő alatt az anyagi jogi szabályoknak megfelelő, végleges döntés szülessen. Emiatt okkal törekedhetne olyan eljárási szabályok kialakítására, amelyek ezt az eredményt biztosítják, akár olyan áron is, hogy kizárja a jogorvoslati jogot, de akár még a többi ügyfél iratmegismerési vagy nyilatkozattételi jogát is. Az ilyen – a jogállamiság követelményével nem összeegyeztethető – eljárási szabályok megalkotása elleni garanciát jelenti a tisztességes eljáráshoz való jog.

A fentiek alapján vélhetően nyilvánvaló mindenki számára, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog közvetlenül az Alkotmány alapján, de csak bonyolult értelmezés eredményeként volt irányadó minden eljárásra, vagyis az egyes eljárási szabályokat ennek figyelembevételével kellett kialakítani. Ezért volt szükséges a korábbi eljárási törvény, a Ket. alapelvei között is megfogalmazni ezt az alapvető jogot. Ezáltal ugyanis a közigazgatási hatósági eljárások folytatói és érintett ügyfelei számára is vitán felül állt, hogy a tisztességes eljárás követelményei egyetlen eljárásban és az eljárás egyetlen szakaszában sem sérthetők meg.

Amint már utaltunk rá, az Alaptörvény már hivatkozott XXIV. cikke ezt a jogértelmezési folyamatot tetőzte be, és tette vitathatatlaná az alapelv alkotmányos alapjait. Ezáltal ugyanakkor szükségtelenné vált a tisztességes eljáráshoz való jog említése az Ákr.-ben.

3.2. A tisztességes eljáráshoz való jog a Ket.-ben és az Ákr.-ben

1. A leírtakra figyelemmel a tisztességes eljáráshoz való jogot és összetevőit a **Ket. és az Ákr.** szabályait **párhuzamba állítva** mutatjuk be. A tisztességes eljáráshoz való néhány összetevőjét a Ket. 4. §-ának (1) bekezdése említette: „Az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott dön-

téshez való jog és az eljárás során az anyanyelv használatának joga.” Az alapjog összetevői közül itt tehát csak a határidőben való döntéshez való jogot és az anyanyelv használatának jogát emelte ki (további néhány összetevőüket más rendelkezések tartalmazzák). Az anyanyelv használatának szabályait emellett külön is szabályozta a 9–11. §-okban. Ez a szabályozási mód azzal járt, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog többi összetevőjét a gyakorlat során az Emberi Jogok Európai Bírósága, az Alkotmánybíróság és a közigazgatási pereket folytató bíróságok, mindenekelőtt a Kúria (illetve a korábbi Legfelsőbb Bíróság) iránymutatásai alapján kellett kialakítani. Ezen formailag igen, de tartalmát tekintve az Ákr. szabálya sem változtat. Az Alaptörvény XXIV. cikkére tekintettel a tisztességes eljáráshoz való jogot nem említi, a nyelvhasználati jogot a 20–21. §-okban részletezi, más összetevőket pedig további rendelkezései tartalmazznak. A korábról „megmaradt”, önállóan szabályozott összetevő tehát az észszerű, időben meghozott döntéshez való jog az Ákr. 2. § (2) bekezdés c) pontjában: „A hatóság a hatásköre gyakorlása során [...] a jogszabályban meghatározott határidőn belül, észszerű időben jár el.”

2. Felhívjuk a figyelmet arra a jelentős változásra, hogy a Ket. még *nem az észszerű időben*, hanem csak a *jogszabályokban meghatározott határidőben* való döntéshez való jogot szabályozta. Ez utóbbi az észszerű idővel egybe is eshet, de előfordulhat, hogy annál hosszabb. A hatóságnak pusztán a Ket. 4. §-a alapja alapján joga lett volna ahhoz, hogy a határidő utolsó napján hozzon döntést, függetlenül attól, hogy erre korábban is lehetősége volt-e. Ha azonban a Ket. további szabályait is figyelembe vesszük, nyilvánvalóvá válik, hogy bizonyos körülmények között a hatóságnak a döntését – ha ennek feltételei fennálltak – a jogszabályi határidő előtt meg kellett hoznia. Ezzel összefüggésben utalunk a költségtakarékosság elvére is. Utalunk továbbá arra, hogy a hatóság **haladéktalanul** köteles volt megvizsgálni az eljárás törvényi feltételeit, miként arra is, hogy a Ket. későbbi módosításai már

igyekeztek a hatóságokat a gyorsabb döntésre sarkalni (függő hatályú döntés, sommás eljárás).

Az **Ákr. viszont** a jogszabályban meghatározott határidőt csak a döntéshez nyitva álló legvégső lehetséges időpontként szabályozza. A hatóságokra elsődleges kötelezettsége tehát az, hogy a **döntést észszerű**, vagyis az egyes ügyek sajátos körülményeihez igazodó **lehető legrövidebb időben** hozzák meg. A törvényes határidő csak ennek szélső határát jelenti.

A tisztességes eljáráshoz való jog további összetevőit a Ket. 1. §-ának (2) bekezdése és az Ákr. 2. § (2) bekezdés *a*) pontja szinte azonosan szabályozza (az Ákr. a felsorolást kiegészíti a jóhiszeműség elvével, amelyet már tárgyaltunk). Az Ákr. úgy rendelkezik, hogy a közigazgatási hatóság „hatásköre gyakorlása során [...] a szakszerűség, az egyszerűség, az ügyféllel való együttműködés és a jóhiszeműség követelményeinek megfelelően [...] jár el.” A rendelkezés utolsó előtti fordulata, az ügyféllel való együttműködés követelménye többek között azt is jelenti, hogy a hatóság köteles figyelembe venni általában is, de az ügy egyedi sajátosságai esetén különösképpen az ügyfélnek a minél korábbi döntéshez fűződő érdekét. Ez a rendelkezés azonban a közigazgatási hatósági eljárás két további ismervét is megfogalmazza.

3. A *szakszerűség* követelménye magában foglalja a *iura novit curia* elvet, vagyis azt a megdönthetetlen (!) vélelmet, hogy a **hatóság ismeri a jogot** (a jogszabályokat és a kialakult gyakorlatot).³⁸ A hatóság tehát nem várhat arra, hogy egy kötelező jogszabályi előírás alkalmazására az ügyfelek indítványt tegyenek, vagy felügyeleti szerve felhívja rá (természetesen az ügyfeleknek ehhez joguk van, a felügyeleti szerv pedig köteles rá, ha szükséges). A hatóság sem az eljárása során, sem jogorvoslati eljárásban, sem az ellene indított perben nem hivatkozhat ismeretei hiányára, ezzel ugyanis éppen eljárásának jogszabálysértő

³⁸ Vesd össze: KILÉNYI (2005): 39–40., lásd még: MÁDL Ferenc – VÉKÁS Lajos (1992): *Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga*. Budapest, Tankönyvkiadó Vállalat – ELTE. 125.

voltát erősítené meg. A szakszerűség elve persze gyakorlati készségekre is utal, mindenekelőtt a döntésképeségre.

4. Az *egyszerűség* a közigazgatási eljárás egyik legfontosabb megkülönböztető jegye.³⁹ Már az Ákr. felületes áttekintése alapján is feltűnhet, hogy a bírósági perrendtartásokhoz hasonló jogintézményeket szabályoz (kérelem, bizonyítás, tárgyalás, határozat, végzés, fellebbezés stb.). Ezek alkalmazása azonban már jelentősen különbözik egy bírósági pertől. A közigazgatási eljárás célja ugyanis **nem az objektív anyagi igazság** deklaratív kimondása *post hoc*, vagyis az események után, hanem az ügyfelek jogainak és kötelességeinek alakítása konstitutív módon: *pro futuro*. Figyelemmel arra is, hogy az érdemi közigazgatási hatósági döntés lényegében korlátozás nélkül megtámadható bíróság előtt, az egyszerűség nemhogy nem sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot, hanem éppen annak speciális megnyilvánulása. Ha ugyanis a közigazgatási hatósági eljárás egyszerűsége nem lenne törvényes követelmény, akkor lényegében soha nem születnének meg a jogerős (végleges) és végrehajtható döntések. A közigazgatási hatósági eljárásban tehát az egyszerűség követelménye az ügyféli jogokat védő garanciák alkotmányos alkalmazási keretét jelenti.

5. Szintén a tisztességes eljáráshoz való jogban gyökerezett a Ket. 1. §-ának (3) bekezdése, amely szerint „[a] közigazgatási hatóság az ügyfél jogát és jogos érdekét csak a közérdek és az ellenérdekű ügyfél jogának, jogos érdekének védelméhez szükséges mértékben korlátozza.” Az Ákr. ilyen szabályt már nem tartalmaz. Ennek oka az, hogy az Alkotmánybíróság számtalan határozatában kifejtette, hogy **korlátozhatatlan alapjog nem létezik**, ám azok gyakorlása korlátok közé szorítható elsősorban más alapjogok, másodsorban mások alapjogainak gyakorlása érdekében.⁴⁰ Ennél is világosabban fogalmaz az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése, amely az Alkotmánybíróság korábbi értelmezését normatív rangra emelve az alapjogoknak csak

³⁹ Lásd: DUDÁS Ferenc et al. (1995): *i. m.*, 13.

⁴⁰ Lásd: SÁRI (2000): *i. m.*, 42–44.; SÓLYOM (2001): *i. m.*, 395–441.

a *lényeges tartalmukat figyelembe vevő* korlátozását teszi lehetővé: „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

Az alapvető jogok **gyakorlásának korlátozását jelenti** a korábbiakban részletesen kifejtett rendeltetésszerű joggyakorlás és jóhiszeműség elve is. Ezzel együtt a Ket. szabályának elhagyása az Ákr.-ből nem szerencsés. Az ügyfelek eljárási jogai ugyan végső soron alapvető jogokra vezethetők vissza, azonban nem mindegyik eljárási jogosultság értelmezhető közvetlenül alapvető (alkotmányos) jogként. A közigazgatási eljárás természetéből következik, hogy az ennek során hozott, különösen pedig az érdemi döntés az ügyfél jogainak korlátozásával jár. A Ket. rendelkezése ezért lényeges, az ügyfelek jogait érintő „korlátozások korlátja” volt. Hiánya a jogalkalmazás során bizonyára pótolható lesz a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságok és az Alkotmánybíróság értelmezésével. Addig is a korábbi szabályt immanensként (az Ákr.-ben benne rejlőként) vizsgáljuk.

6. A korábbi szabály tartalmát illetően úgy gondoljuk, hogy az ügyfél **joga és jogos érdeke** világos fogalmak: az ügyfél (alanyi) joga az a jogszabályban számára közvetlenül vagy közvetetten biztosított anyagi vagy eljárási jogosultság, amelytől csak kifejezett – és a fentiek szerint nem korlátlan mértékben – lehet megfosztani. A jogos érdek ezzel szemben nem jogszabályban biztosított jogosultság, hanem az ügyfél olyan törekvése, célja, amelynek elérése nem ellentétes általában a jogrenddel, közvetlenül pedig a jogszabályok előírásával. Az ügyféli érdek tehát az ügyfél bármilyen törekvése lehet – akár jogellenes is –, míg a jogos érdek ezeknek az a szűkebb köre, amely a jogrenddel való összhangja folytán a jog védelmére méltó. Sem a jogokat, sem a jogos érdekeket nem lehet taxatív módon felsorolni, az ügyfél által ilyennek tételezett igényeket esetenként kell megvizsgálni, és ter-

mészetükről dönteni. Az ügyféli jogok és jogos érdekek korlátozása egyfelől tehát nem következhet be bármilyen okból, másfelől pedig a korlátozás nem lehet „korlátlan”.

A korlátozás oka kétirányú:

a) Egyrészt a *közérdekre* hivatkozva lehet az ügyfél jogait és jogos érdekeit korlátozni. Ez a hivatkozási alap nem problémamentes. Ugyan az előzőekben már hivatkozott Egyezmény is lehetővé teszi az egyes jogok korlátozását a közérdekre hivatkozással, ugyanakkor a közérdek mint jogcím nem ad biankó felhatalmazást a jogalkotó és a jogot alkalmazó hatóság számára az ügyféli jogok és jogos érdekek korlátozására. Nyilvánvaló ugyanis, hogy akár a jogalkotó, akár a jogalkalmazó könnyedén megfogalmazhatja korlátozást a közérdekre hivatkozással (gondoljunk csak az eljárás határidejével kapcsolatban írtakra). Világos tehát, hogy a közérdekre hivatkozást korlátok közé kell szorítani. Az alapvető alkotmányos jogok sérthetlensége éppen ezt a célt szolgálja: az alapvető jogok attól alapvetők, hogy a közösség érdekében, akár a közösséggel szemben is megilletik az egyént.

Az alapvető jogok korlátozása tekintetében az Alkotmánybíróság úgynevezett *teszteket* alakított ki. Ezek közül a legismertebb – és a legtöbb esetben alkalmazható – az úgynevezett *szükségességi és arányossági teszt*,⁴¹ amelyet – mint írtuk – az Alaptörvény átvett. Ennek értelmében egy alapvető jog akkor és olyan mértékben korlátozható, amikor és amilyen mértékben ez egy másik alapvető jog vagy ezzel egyenértékű alkotmányos érték érvényesülése érdekében feltétlenül szükséges. A korlátozás korlátja tehát hármas: egy alapvető jog akkor korlátozható, ha egyrészt alkotmányos célból történik, másrészt a korlátozás az elérni kívánt célhoz szükséges, harmadrészt az elérni kívánt célhoz szükséges mértéket nem haladja meg, vagyis arányos.

⁴¹ Lásd a 7/1991. (II. 28.) AB (ABH 1991, 22., 27–28.) vagy a 25/1991. (V. 18.) AB (ABH 1991, 414., 415.) határozatokat.

A közérdekre hivatkozó korlátozás a gyakorlatban általában nem igényel ilyen bonyolult mérlegelést a közigazgatási hatósági eljárás során, mivel az erre a jogcímre alapozott korlátozásokat maguk az anyagi és eljárási jogszabályok tartalmazzák. Mégis jelentősége lenne annak, hogy az alapelvek között is megtaláljuk ezt a rendelkezést. Egyrészt amiatt, mert a hatóságok mérlegelési és méltányossági jogkörben hozott döntéseik során nem csak kötelesek lennének figyelembe venni, másrészt mert határesetekben a hatóságok és a bíróságok a „korlátozás korlátjára” nemcsak mint alkotmányos alapelvre, hanem mint törvényességi követelményre is hivatkozhatnának.

b) Egyszerűbb az ügyféli jogok korlátozásának másik esete, amikor *az ellenérdekű ügyfél jogának, jogos érdekének védelmének* jogcímén történik. Ilyenkor ugyanis alanyi jog áll szemben alanyi joggal, vagyis a korlátozás mértéke nem igényel bonyolult elméleti megfontolásokat, továbbá az ellenérdekelt joga mint jogcím is kézenfekvő, hiszen az ellenérdekelt ügyfél is az eljárás szereplője. A korlátozás mikéntjére és mértékére a közérdeknél írtakat kell megfelelően alkalmazni. Utalnunk kell azonban arra, hogy az ellenérdekelt ügyfél jogára alapozott korlátozás csak az ügyfélegyenlőség későbbiekben tárgyalandó elvének maradéktalan tiszteletben tartása esetén vezet alkotmányos eredményre.

Végül említést kell tennünk a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben a Ket. 1. §-ának (4) bekezdéséről, amely szerint a „közigazgatási hatóság védi az ügyfelek jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogait, ezek korlátait e törvény határozza meg”. Ezt a szabályt sem vette át az Ákr., de ez is immanensnek tekinthető. Amint már utaltunk rá, a hatósági eljárásra a jogbiztonság követelményéből levezethető irányadó tisztességes eljáráshoz való jog egyik eleme a szerzett jogok védelme. Nem szükséges azonban külön indokolás ahhoz, hogy itt elsősorban a jóhiszeműen szerzett jogokról van szó. A rosszhiszemű eljárást a törvény tiltja, következésképpen rosszhiszeműen jogot sze-

rezni nem lehet. Ebből adódóan a törvény a rosszhiszeműen szerzett jognak fő szabályként nem biztosíthat védelmet.

Bár ősi alapelv, hogy az időmúlás nem orvosolja a jogsértést, vagyis a rosszhiszeműség pusztán időmúlás folytán nem enyészik el, a jogbiztonság megköveteli, hogy a rosszhiszeműen szerzett jog elvonása ne történhessék meg időben korlátlanul. Hasonlóképpen a jóhiszeműen szerzett jogok védelme sem áll be azonnal, bizonyos törvénysértések esetén a jóhiszeműségtől függetlenül el kell vonni a szerzett jogokat. Ezeket az eseteket már az Ákr. is pontosan meghatározza a jogorvoslati eszközök és eljárások során, mindenekelőtt pedig a semmisség szabályaiban (lásd a 123. §-t).

3.3. A törvény előtti egyenlőség elve és a megkülönböztetés tilalma

1. Amint már utaltunk rá, a tisztességes eljáráshoz való jognak **több önállóan is érvényesülő** összetevője van. Ezek egyike a törvény előtti egyenlőség elve, amelynek demokratikus jogállamban minden hatósági eljárás során érvényesülnie kell. Nem véletlen ezért, hogy a törvény előtti egyenlőséget az Ákr. önállóan szabályozza. A 2. § (2) bekezdés *b*) pontja szerint ugyanis a hatóság „a törvény előtti egyenlőség és az egyenlő bánásmód követelményét megtartva, indokolatlan megkülönböztetés és részrehajlás nélkül [...] jár el.” A rendelkezés különösebb magyarázatra nem szorul, azt tartalmazza, amit törvény előtti egyenlőségről az alkotmányjog tanít.

A törvény előtti egyenlőség jelentéstartalma azonban az elmúlt évtizedek során gazdagodott. Önálló szabályozást nyert és általánosan érvényesült a törvény előtti egyenlőség fordított, negatív megfogalmazása, vagyis a **diszkrimináció tilalma**. Ilyen szabályt találunk az Egyezmény 14. cikkében: „A jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés,

például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.” A pozitív megfogalmazást megtaláljuk az Alaptörvényben is. A XV. cikk ugyanis először megkülönböztetés nélkül biztosítja az alapvető jogokat mindenkinek, majd ezt a XXIV. cikkében a hatóságokkal szemben – a már idézettek szerint – külön is megfogalmazza.

Az Alkotmánybíróság kidolgozta az egyenlő bánásmód, illetve a hátrányos megkülönböztetés tilalmának alkalmazási kereteit. Értelmezése szerint a diszkrimináció tilalma a jogegyenlőség követelményéből fakad, nem jelenti azonban a természetes személyeknek a jogon kívüli szempontok szerinti egyenlőségét.⁴² A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie,⁴³ alkotmányellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható jogosultak vagy kötelezettek között vethető fel.⁴⁴ A diszkrimináció tilalma a fentiek szerint alapjogra vonatkozik. Egy alapjognak nem minősülő jog esetén is érvényesülnie kell azonban annak, hogy e jog megsértése összefüggésbe hozható valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság általános személyiségi jogával.⁴⁵ Kivételesen a jog megengedheti valamely társadalmi csoport előnyben részesítését, más – vele összehasonlítható társadalmi csoporttal szemben –, ennek azonban az a feltétele, hogy az előnyben részesítés a nagyobb társadalmi igazságosságot (tökéletesebb társadalmi egyenlőséget) szolgálja.⁴⁶

2. Az egyenlő bánásmód elvének és a diszkrimináció tilalmának következetes figyelembevétele érdekében a kérdést törvény is rendezi. A 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esély-

⁴² Lásd a 61/1992. (XI. 20.) AB (ABH 1992, 280., 281.), az újabbak közül pedig a 14/2014. (V. 13.) AB határozatot, Indokolás [32].

⁴³ Lásd a 9/1990. (IV. 25.) AB (ABH 1990, 46., 48.) határozatot.

⁴⁴ Lásd a 4/1993. (II. 12.) AB (ABH 1993, 48., 71–72) határozatot.

⁴⁵ Lásd a 35/1994. (VI. 24.) AB (ABH 1994, 197.) határozatot.

⁴⁶ Lásd a 21/1990. (X. 4.) AB (ABH 1990, 73., 77–78.) határozatot.

egyenlőség előmozdításáról mindenekelőtt a **közvetett** és a **közvetlen diszkrimináció** fogalmait határozza meg. A törvény 8. §-a szerint *közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek* minősül az olyan rendelkezés, amelynek eredményeként egy személy vagy csoport valós vagy vélt neme, faji hovatartozása, bőrszíne, nemzetisége, nemzeti vagy etnikai kisebbséghez való tartozása, anyanyelve, fogyatékosága, egészségi állapota, vallási vagy világnézeti meggyőződése, politikai vagy más véleménye, családi állapota, anyasága (terhessége) vagy apasága, szexuális irányultsága, nemi identitása, életkora, társadalmi származása, vagyoni helyzete, foglalkoztatási jogviszonyának vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyának részmunkaidős jellege, illetve határozott időtartama, érdekképviselőhez való tartozása, egyéb helyzete, tulajdonsága vagy jellemzője miatt részesül más, összehasonlítható helyzetben levő személyhez vagy csoporthoz képest kedvezőtlenebb bánásmódban. A 9. § szerint pedig *közvetett hátrányos megkülönböztetésnek* minősül az a közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek nem minősülő, látszólag az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő rendelkezés, amely a 8. §-ban meghatározott tulajdonságokkal rendelkező egyes személyeket vagy csoportokat más, összehasonlítható helyzetben lévő személyhez vagy csoporthoz képest lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe hoz.

Az egyes jogágakra vonatkozó, eltérő szabályokat is tartalmazó törvény az egyenlő bánásmód elvének és a diszkrimináció tilalmának megsértése esetére önálló hatósági eljárást is kilátásba helyez, amelyet a (korábban a szociális ágazatért felelős miniszter irányítása alatt álló központi hivatal, jelenleg autonóm államigazgatási szerv) Egyenlő Bánásmód Hatóság folytat le, feltéve, hogy azt más hatóság még nem bírálta el.

3. A törvény előtti egyenlőség elve tehát **kettős szereppel** bír a közigazgatási hatósági eljárások terén. **Egyrészt** önállóan elbírálандó közigazgatási ügyként jelenhet meg egy különös közigazgatási hatósági eljárásban (amely értelemszerűen az Ákr. alapján jár el), **másrészt**

minden közigazgatási hatósági eljárásban érvényesülnie kell. Ez utóbbi cél érdekében a Ket. 2. §-ának (2) bekezdése még tartalmazott egy, az Alaptörvénynek a jogegyenlőséget biztosító rendelkezését megismétlő szabályt: „A közigazgatási hatósági eljárásban tilos minden olyan különbségtétel, kizárás vagy korlátozás, amelynek célja vagy következménye a törvény előtti egyenlő bánásmód megsértése, az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője e törvényben biztosított jogának csorbítása. Az eljárás során az egyenlő bánásmód követelményét meg kell tartani.” Ezt azonban szükségtelenül tette, a diszkrimináció tilalma tekintetében az Alaptörvény szabálya és annak alkotmánybírósági értelmezése elegendő garanciát jelent. Nincs ugyanis olyan speciális eljárási helyzet, amelyet a törvénynek kellene rendeznie.

Az előzőekben bemutatottuk már az Ákr.-nek a tényszerűség elvét és a döntési korlátokat magában foglaló értelmezését. Felhívjuk a figyelmet arra, hogy a törvény előtti egyenlőség elve és a megkülönböztetés tilalma a Ket. alkalmazása szempontjából a tényszerűség elvének korlátjaként jelenik meg. Azaz a közigazgatási hatóság az ügyre vonatkozó (releváns) tények alapján hozza meg döntését, az ügyfelekre vagy az eljárásban érintett más személyekre vonatkozó, a diszkrimináció tilalmában megjelölt személyes tulajdonságok azonban *nem tartoznak a figyelembe vehető tények közé*. Ezt a megszorítást szigorúan kell figyelembe venni és alkalmazni.

3.4. A pártatlan eljáráshoz való jog

1. Az Alaptörvény már idézett XXIV. cikkének (1) bekezdése és az Egyezmény 6. cikke a tisztességes eljáráshoz való jog egyik összetevőjeként tartalmazza a **részrehajlás nélküli, azaz pártatlan** eljáráshoz való jogot.

Az Alkotmánybíróság még az Alkotmány 57. §-a alapján több határozatában kifejtette ennek lényegét. Az 52/1996. (XI. 14.) AB ha-

tározatban úgy foglalt állást, hogy „[a] pártatlanság, az elfogulatlan és tisztességes eljárás alkotmányos követelmény. Ennek eljárásjogi biztosítékai többek között az úgynevezett eljárás kizárási szabályok (Pp. 13–21. §-ok és Be. 35–43. §-ok). Ezek a szabályok az adott eljárásjogi funkcióval összeférhetetlen esetekre vonatkoznak. Ezekhez a kizárási szabályokhoz társulnak az indítványokban támadott további szabályok. Ez utóbbiak olyan hivatal- és foglalkozásváltási esetekre vonatkoznak, amelyek eljárásjogi státusváltással, eljárás szerepváltással függenek össze.”⁴⁷ Illetve a 67/1995. (XII. 7.) AB határozatban: „A pártatlan bírósághoz való alkotmányos alapjog az eljárás alá vont személy iránti előítéletmentesség és elfogulatlanság követelményét támasztja a bírósággal szemben. Ez egyrészt magával a bíróval, a bíró magatartásával, hozzáállásával szembeni elvárás, másrészt az eljárás szabályozásával kapcsolatos objektív követelmény: el kell kerülni minden olyan helyzetet, amely jogos kétséget kelt a bíró pártatlansága tekintetében. Ennek intézményes biztosítékát a bírák kizárására vonatkozó büntetőeljárás szabályok biztosítják (Be. 35., 40., 231. §).”⁴⁸ Az Alkotmánybíróság ezeket az Alaptörvény hatálybalépését követően megerősítette.⁴⁹

Az Alkotmánybíróság értelmezésén túl a pártatlanság követelményének részeként értelmezhető a közigazgatási hatóságnak az a kötelessége, hogy hasonlóan kezelje a hasonló helyzeteket, vagyis döntései következetesek és ezért kiszámíthatók legyenek. Ilyen követelmény a megkülönböztetés nélküli ügyintézés is.⁵⁰

2. Amint már szóltunk róla, ez az elv **eredetileg csak a bírósági eljárásra** volt irányadó, ám akkor sem volt úgy értelmezhető, hogy a közigazgatási hatósági eljárásban ne kellene érvényesülnie a tisztességes – és azon belül a pártatlan – eljáráshoz való jognak.

⁴⁷ Lásd: ABH 1996, 162.

⁴⁸ Lásd: ABH 1995, 347.

⁴⁹ Lásd például a 21/2016. (XI. 30.) AB határozatot.

⁵⁰ Lásd: VEREBÉLYI (2003): *i. m.*, 715.

Az Alaptörvény XXIV. cikke folytán ez már nem lehet kétséges annak ellenére, hogy az Ákr. a pártatlan eljárást sem jogként, sem követelményként nem említi. Az Ákr. tartalmazza azonban azokat a szabályokat, amelyek ténylegesen az eljárás elfogulatlanságát, különösen a tényállás tisztázási szakaszának, különösen pedig a bizonyítás pártatlanságát biztosítják, így a hatóság tagjával, illetve a szakértővel szembeni kizárási szabályokat.

Felhívjuk azonban a figyelmet arra, hogy a közigazgatási hatósági eljárás során a pártatlanság követelménye annyiban különösen alakul, hogy a hatóság – pártatlansága ellenére – érdekelt az ügyben, döntéshozó és egyszersmind a közérdek érvényesítője. Ez leginkább a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata során válik világossá, amikor a perben a hatóság már félként jelenik meg. Ott viszont félként a korábbi eljárása törvényessége mellett annak pártatlanságát is igazolnia kell.

3.5. Az ügyfélnyilvánosság elve és tájékoztatási kötelezettség

1. A közigazgatási **hatósági jogviszony** fogalmából adódik, hogy a jogok és kötelezettségek **összességét** jelenti. Az Ákr. pedig nem más, mint a hatóságok, az ügyfelek és az eljárás más szereplőit megillető jogokat és kötelezettségeket részletesen szabályozó törvény. Értelemszerűen a hatósági eljárások ügyfelei (és más résztvevői is) jogaikkal csak akkor élhetnek, és kötelezettségeiket csak akkor tudják teljesíteni, ha egyrészt az őket érintő eljárás tényéről, másrészt a konkrét eljárásban őket megillető jogokról és kötelezettségekről ismerettel rendelkeznek. Az ügyfélnyilvánosság elve és a hatóságok tájékoztatási kötelezettsége – amely a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos jog egyik önállósult összetevője – ezt a természetes követelményt biztosítja.

Az Ákr. 5. §-ának (2) bekezdése ezt a követelményt rögzíti alapelvi szinten: „[a] hatóság biztosítja a) az ügyfél, továbbá b) a tanú, a ható-

sági tanú, a szakértő, a tolmács, a szemletárgy birtokosa és az ügyfél képviselője (a továbbiakban együtt: eljárás egyéb résztvevője) számára, hogy jogaikat és kötelezettségeiket megismerhessék, és előmozdítsa az ügyféli jogok gyakorlását.” A rendelkezés különösebb magyarázatot nem igényel, felhívjuk azonban a figyelmet arra, hogy – habár az Ákr. további szabályai részleteiben is rendezik az ügyfélnyilvánosság és a tájékoztatás szabályait (ideértve azt a különbséget is az ügyfél, illetve az egyéb résztvevők között, amelyre az idézett szabály szerkesztése is utal) – alapelveként való megfogalmazása azzal jár, hogy a hatóságoknak az eljárás minden szakaszában figyelniük kell rá.

2. Az ügyfélnyilvánosság elvét az Ákr. 33–34. §-ai, az azokkal szorosan összefüggő adatkezelési szabályokat pedig a 27–18. §-ok részletezik. Ezek ismertetése nem az alapelvek elemzésének tárgya, de utalunk arra, hogy az ügyfél lényegében korlátozás nélkül jogosult megismerni az ügy iratait és a közigazgatási hatóságnak rá vonatkozó döntését. Előfordul azonban, hogy egy közigazgatási hatósági eljárás olyan nagyszámú ügyfelet és ügyfélnek nem minősülő más személyt érint – gondoljunk itt például egy egész település vagy településrész életét befolyásoló nagy beruházásra –, hogy az iratbetekintési jog nem bizonyul elégséges eszközhöz az érintettek tájékoztatására. Ilyen esetekre teheti lehetővé külön törvény (ágazati jogszabályként) a közmeghallgatást.⁵¹ Az Ákr. keretjogszabály jellegéből adódóan erre nem tér ki, mert a hatósági ügyek nagy többségében erre nincs szükség (ennek ellenére utalni kellett rá, mivel a korábbi eljárási törvény tartalmazott a közmeghallgatásra vonatkozó általános szabályt).

3. Az ügyfélnyilvánosság elvének **érvényesülését érdemben nem korlátozhatja**, a megismert adatok tekintetében azonban különös kötelezettséget ró a hatóságokra – és a büntetőjogi fenyegetettségre tekintettel – az ügyfelekre is a törvény által védett titkok (a korábbi

⁵¹ Lásd például a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvényt, az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvényt vagy a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvényt.

terminológia szerint államtitok, szolgálati titok) megőrzése, illetve a személyes adatok védelme tekintetében. A törvény által védett titok szabályainak, valamint az adatvédelmi jogszabályok ismertetésére a törvény erre vonatkozó szabályával összefüggésben kerül sor, de már most felhívjuk a figyelmet arra, hogy ismeretük nélkülözhetetlen.

Az ügyféli jogok gyakorlásához szükséges, a hatóságot terhelő tájékoztatási kötelezettségre vonatkozó általános szabályt az Ákr. – szemben a korábbi Ket. 5. § (2) bekezdésével – nem tartalmaz, de igen sok részletszabálya megteszi ezt az egyes eljárési szakaszok és cselekmények vonatkozásában.

3.6. A hatékonyság elve

1. Az általunk ebben a körben tárgyalt utolsó elvet az Ákr. 4. §-a tartalmazza: „[a] hatóság a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az eljárás valamennyi résztvevőjének a legkevesebb költséget okozza, és – a tényállás tisztázására vonatkozó követelmények sérelme nélkül, a fejlett technológiák alkalmazásával – az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.” (Hasonló szabályt a Ket. 7. §-a is tartalmazott.) A rendelkezés utolsó fordulata – „az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen” – a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben a határidőben való döntéshez való jogot szűkíti. Amint már láttuk, a 2. § (2) bekezdés c) pontja nem pusztán jogszabályokban meghatározott határidőben, hanem az **észszerű időben** hozott döntéshez való jogot biztosítja az ügyfelek számára. A 4. § utolsó fordulata voltaképpen ezt a kötelezettségét **ismétli** meg.

2. Kérdés, hogy mi a viszony a 2. §-ban és a 4. §-ban megfogalmazott kötelezettségek között? A kérdés megválaszolásához vissza kell térnünk az alapelvek jogi természetével kapcsolatban írtakra: az alapelvek eszerint normatív erejűek, betartásuk az eljárás minden szakaszában kötelező, megsértésük jogkövetkezménnyel jár. A ha-

tóság indokolatlan vagy az ügy egyedi sajátossága miatt az ügyfélnek hátrányt okozó késlekedése az alapelv sérelmének, vagyis törvénysértésnek minősül akkor is, ha a jogszabályokban megfogalmazott döntési határidő még nyitva áll. A törvénysértés következményeit orvosolni kell az alapeljárásban, illetve a jogorvoslati eljárásokban, de az ügyfél a kárfelelősség elve alapján a polgári jog szabályai szerint kártérítést is követelhet emiatt.

Ugyanez igaz a 7. § első fordulatra is, amely a hazai eljárásjogok tekintetében a Ket. által hozott *novum et unicum* volt. Törvénysértésnek minősül ugyanis és ennek megfelelő jogkövetkezményeket von maga után, ha a közigazgatási hatóság *nem* úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az ügyfélnek és a hatóságnak a legkevesebb költséget okozza. Azt lehet mondani ezért, hogy a 4. § a polgári jogi felelősség felé is megnyitja azt az utat, amely a 2. § alapján csak a közigazgatási törvényességre terjedne ki.

4. A NYELVHASZNÁLAT SZABÁLYAI (ELVE)

Talán már említenünk sem kellene, de indokolni valóban nem szükséges, hogy az anyanyelv használatának elve egyfelől **alkotmányos alapokon** nyugszik, másfelől a tisztességes eljáráshoz való jog **önállósága**, amelyet mégis önállóan tárgyalunk. Hogyan tudna valaki élni jogaival, ha azt sem érti, hogy miről van szó az eljárásban, illetve a hatóság határozatában? Az anyanyelv használatának joga ugyanakkor gondokkal is jár. Az állam nyelve általában a szuverenitás féltve őrzött kincse, amelyről nehéz lemondani – gondoljunk csak az Európai Unió hivatalos nyelveinek kavalkádjára. A hivatalos nyelv és az anyanyelv különbsége esetén pedig költségek merülnek fel – fordítás, tolmácsolás –, mégpedig nem is kismértékűek. Világos tehát, hogy az anyanyelvhasználatot szabályozni kell.⁵² Az Ákr. első látásra bonyolultnak tűnő szabályai alaposabb vizsgálatát után világos és könnyen érthető rendszert alkotnak.

Az Ákr. nyelvhasználati szabályai az alábbi vázlattal mutathatók be:

a) hivatalos nyelv:

- a magyar,
- a nemzetközi érintkezés nyelvei,
- a nemzetiségi (korábban kisebbségi) hivatalos nyelv,

b) nem hivatalos, de használható nyelv magyar állampolgár számára:

- a nemzetiségek (korábbi elnevezéssel kisebbségek) anyanyelvhasználata,

⁵² Lásd: GERENCSÉR Balázs Szabolcs (2017): Összehasonlító nyelv jog. In CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs szerk.: *Összehasonlító módszer az alkotmányjogban*. Budapest, Pázmány Press. 445–462.; GERENCSÉR Balázs Szabolcs (2015): „Nyelvében él...”. *Kárpát-medencei körkép a határon túli magyarok hivatalos anyanyelvhasználati jogairól*. Budapest, Nemzetstratégiai Kutatóintézet. 5–7.

- a magyar mint kisebbségi nyelv,
- a jeltolmácsolás,
- c) a külföldiek anyanyelvhasználati joga,
 - az általános szabály,
 - a kedvezményes szabály,
 - az Európai Unió különös szabályai,
- d) kiegészítő szabályok.

4.1. Hivatalos nyelvek

A nyelvhasználati szabályok első nagy csoportját a hivatalos nyelvre vonatkozó szabályok alkotják.

1. Az alapvető – szuverenitáson alapuló és az Alaptörvény *H*) cikk (1) bekezdésének megfelelő – szabályt az Ákr. 20. § (1) bekezdése tartalmazza: „Magyarországon a közigazgatási hatósági eljárás hivatalos nyelve a magyar.” A rendelkezés világos, érthető, magyarázatra nem szorul. A hivatalos nyelvre vonatkozó további rendelkezések a magyar mint hivatalos nyelv szabálya alóli kivételek.

2. Nem köztudomású, hogy az államok közötti úgynevezett nemzetközi érintkezés két formája, amelyet a Külügyminisztérium és szervei végeznek, a diplomáciai és a konzuli feladatok ellátása, a közigazgatás része. A diplomáciai és a konzuli működés a közigazgatás két különleges formája, amelyeket külügyi igazgatás néven lehet összefoglalni. Ennek megfelelően a külügyi igazgatás hatósági tevékenységére – ez elsősorban a konzuli feladatok ellátást jelenti – is alkalmazni kell az Ákr. szabályait. Értelemszerű azonban, hogy a külügyi igazgatás során nem érvényesülhet maradéktalanul a magyar mint hivatalos nyelv alkalmazására vonatkozó szabály. Ezért fogalmazza meg kivételként az Ákr. 20. § (1) bekezdése, hogy a magyar mint a hatósági eljárás hivatalos nyelve „nem akadályozza a konzuli tisztviselő és a külpolitikáért felelős miniszter eljárása során más nyelv használatának”. A kivétel értelmében a kül-

ügyi igazgatás során más célszerű nyelv is használható. Ez a külföldön szolgálatot teljesítő külügyi alkalmazottak, illetve a Magyarországra akkreditált külföldi képviselők esetében az illető állam hivatalos nyelve, nemzetközi szervezetek esetén az adott szervezet hivatalos nyelveinek egyike vagy más alkalmas nyelv, leggyakrabban az angol. Vonatkozik ez az Ákr. által nem szabályozott nemzetközi jogsegélyre is, amikor magyar hatóság adatok beszerzése vagy eljárási cselekmény elvégzése érdekében nemzetközi szerződés vagy viszonyosság alapján más ország közigazgatási vagy más hatóságához fordul.

3. Szintén kivételt tesz lehetővé az Ákr. a magyar mint hivatalos nyelv szabálya alól a nemzetiségi önkormányzatok döntése alapján. A 20. § (2) bekezdése értelmében a „települési, a területi és az országos nemzetiségi önkormányzat testülete határozatában meghatározhatja a hatáskörébe tartozó hatósági eljárás magyar nyelv melletti hivatalos nyelvét”. Ez a rendelkezés két esetben teszi lehetővé a magyar mellett *más nyelv hivatalos nyelvként* használatát.

A hatósági eljárás szempontjából lényeges kérdés, hogy abban az esetben, ha egy eljárás valóban két nyelven folyik (magyarul és a nemzetiségi hivatalos nyelven), ki viseli a fordítás és tolmácsolás költségeit? Az Ákr. 21. §-ának (2) bekezdése szerint (figyelembe véve a később tárgyalandó magyar mint kisebbségi nyelvre vonatkozó szabályt) *a contrario* (vagyis az ügyfelet terhelő költségviselési szabály hiányában) ezek a költségek *a hatóságot terhelik*, a feleket tehát a többnyelvűségből hátrány nem éri.

4.2. Magyar állampolgárok által használható nyelvek

Az előzőekben írtakból látható, hogy a magyar mint hivatalos nyelv melletti **más hivatalos nyelv** csak **kivételesen**, korlátozott körülmények között használható. Vannak azonban olyan, valamely nemzeti-séghez tartozó magyar állampolgárok, akik anyanyelvhasználati joga

az Alaptörvény XXIX. cikke szerint szintén biztosítandó, illetve a nem magyar nyelvű eljárás kihat a magyar anyanyelvű magyar állampolgárokra is. Ezekre az esetekre a Ákr. további szabályokat tartalmaz.

1. Az Ákr. 20. §-ának (3) bekezdése szerint a nemzetiségi civil szervezet nevében eljáró, valamint az nemzetiségek jogairól szóló törvényben meghatározott nemzetiséghez tartozó minden természetes személy „a hatóságnál használhatja az adott nemzetiség nyelvét”. A nemzetiség nyelvén benyújtott kérelmet ugyan magyar nyelvű döntéssel kell elbírálni, de ezt az ügyfél kérésére a kérelemben használt nyelvre le kell fordítani. Ez a szabály tehát korlátozott mértékben engedni használni a nemzetiség nyelvét az előzőekben tárgyalt nemzetiiségi nyelv mint hivatalos nyelvre vonatkozó szabályhoz képest. A 21. § (2) bekezdése alapján *a fordítás és tolmácsolás költségei ebben az esetben is a hatóságot terhelik.*

2. Az előzőekben tárgyalt két hivatalos nyelv azt hivatott biztosítani, hogy a nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárok azokon a területeken, ahol jelentős számban élnek, a hatósági eljárás során anyanyelvüket használhassák. Nyilvánvaló azonban, hogy ezáltal a magyar anyanyelvű magyar állampolgárokat lényeges hátrány nem érheti. Ezt önálló szabály (a Ket.-tel ellentétben) nem fogalmazza meg, de a magyarra mint hivatalos nyelvre vonatkozó szabályból félreértetlenül következik. Ha tehát egy hatósági eljárásban a nemzetiségi nyelvet hivatalos nyelvként használják, a magyar anyanyelvű ügyfelek számára kell biztosítani a „kisebbségi” jogokat, vagyis a magyar nyelvet szóban és írásban a költségek hatóságra hárulása mellett használhatják, számukra – kérésükre – a határozatokat és végzéseket a hatóság költségén magyarra le kell fordítani.

3. Önálló szabályt az Ákr. nem tartalmaz, de az Alaptörvény H) cikk (3) bekezdéséből, amely szerint „Magyarország védi a magyar jelnyelvet mint a magyar kultúra részét”, valamint a költségviselésről rendelkező 21. § (2) bekezdéséből megint csak *a contrario* következik,

hogy az érintett fogyatékkal élők számára a hatóság – szintén saját költségén – köteles a jeltolmácsolást biztosítani.

4.3. Külföldiek nyelvhasználati joga

A fenti szabályok mindegyike a magyar állampolgárságú személyek nyelvhasználati jogaira vonatkozik. Nyilvánvaló azonban, hogy a közigazgatási hatósági eljárások a **magyar nyelvet nem ismerő** nem magyar állampolgárokat is érintenek. Rájuk az Ákr. külön szabályokat tartalmaz.

1. A magyar nyelvet nem ismerő nem magyar állampolgárok nyelvhasználatának általános szabályát az Ákr. 21. §-ának (2) bekezdéséből tudjuk kikövetkeztetni. Ez a rendelkezés ugyanis tulajdonképpen az általános szabály alóli kivételt tartalmazza. Ebből arra a következtetésre kell jutnunk, hogy a magyar nyelvet nem ismerő nem magyar állampolgár esetében *általában az Ákr. 20. §-ának (1) bekezdése érvényesül*, vagyis minden korlátozás nélkül a magyar az eljárás nyelve. A 21. § (2) bekezdése azonban ilyen esetben is tartalmaz egy, a hatóságokat kötelező szabályt: az érintett ügyfél – a fordítási és tolmácsolási költség viselése mellett – kérheti, hogy a közigazgatási hatóság bírálja el az anyanyelvén vagy valamely közvetítő nyelven megfogalmazott kérelmét. Ennek sajátossága az a szabály, hogy ilyenkor (és csak ilyenkor) a költségek nem a hatóságok terhelik.

2. Az Ákr. 21. § (1) bekezdése a külföldiekre vonatkozó általános szabály érvényesülését máris korlátozza, mivel kivételes szabályt fogalmaz meg két esetre, amelyben a közigazgatási hatósági eljárás nem magyar állampolgárságú, a magyar nyelvet nem ismerő személy ügyében folyik – ideértve a jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet megbízásából eljáró természetes személyt is – *magyarországi tartózkodásának tartama alatt*. Egyrészt akkor, ha a közigazgatási hatóság *hivatalból indít azonnali eljárási cselekménnyel*

járó eljárást, másrészt pedig akkor ha a természetes személy (!) ügyfél *azonnali jogvédelemért fordul* a magyar közigazgatási hatósághoz. Ebben a két esetben a hatóság köteles gondoskodni arról, hogy az ügyfelet joghátrány ne érje a magyar nyelv ismeretének hiánya miatt. Ebben a két esetben tehát a magyar nyelvet nem ismerő ügyfelet lényegében a fentiekben bemutatott nemzetiségi nyelvhasználati jogok illetik meg, mégpedig – a Ket. 21. § (2) bekezdésének fordított alkalmazásával – a hatóság költségén. Fel kell hívni a figyelmet arra, hogy az Ákr. keretszabály jellege következtében [8. § (3) bekezdés] törvény vagy miniszteri rendelet kivételével más jogszabály ezt a kedvezményt egyéb esetekre is kiterjesztheti.

3. Amint már tudjuk, Magyarországon az Európai Unióhoz való csatlakozás óta két jogrend érvényesül részben egymás mellett, részben egymást kiegészítve: a hazai és az uniós. Léteznek továbbá olyan nemzetközi kapcsolatok Magyarország és más államok között, amelyek közigazgatási hatósági eljárásokat érintenek. A magyar mint a közigazgatási hatósági eljárás hivatalos nyelve alóli következő kivétel ezekre vezethető vissza. Az Ákr. erre nem tér ki [megint csak keret jellegéből adódóan, szemben tehát a Ket. 13. § (4) bekezdésével], de ettől még érvényesülnie kell annak a szabálynak, hogy ha az Európai Unió általános hatályú, közvetlenül alkalmazandó kötelező jogi aktusa eljárási szabályt állapít meg, az Ákr. rendelkezései azzal összhangban érvényesülnek.

Vonatkozik ez a nyelvhasználat szabályaira is. Az Európai Unió kötelező jogi aktusa (amelyet a Ket. eredeti szövege még a nyelvhasználat körében külön is említett), illetve nemzetközi szerződést kihirdető törvény által szabályozott közigazgatási hatósági ügyekben az eddig tárgyaltaktól eltérő nyelvhasználati kedvezmény biztosítható a magyar nyelvet nem ismerő nem magyar állampolgár számára is.

4.4. Kiegészítő szabályok

A vizsgált nyelvhasználati szabályok mellett az Ákr. további **kiegészítő szabályokat** is tartalmaz.

1. A 20. § (4) bekezdése a több nyelv használata esetén felmerülő szövegeltérés esetén a hitelesség kérdését rendez: „Ha a hatóság döntésének magyar és idegen nyelvű szövege között eltérés van, a magyar nyelvű szöveget kell hitelesnek tekinteni.”

2. A 20. § (5) bekezdése pedig az összes tárgyalt nyelvhasználati szabálytól való eltérést teszi lehetővé *jogszabály* rendelkezése alapján „a hatósági igazolvány, hatósági bizonyítvány kiállítására és a hatósági nyilvántartásba történő bejegyzés módjára”.

5. A JOGORVOSLATI JOG ÉS AZ ÁKR. JOGORVOSLATI RENDSZERE

Említettük már, hogy a **Ket. eredeti szövege** az alapelvek között **említette** a jogorvoslathoz való jogot (a tisztességes eljáráshoz való jog önálló összetevőjeként), majd ezt egyik módosítása **elhagyta**, és az Ákr. sem vette át. Ennek magyarázata a Ket. módosításának miniszteri indokolása szerint az, hogy a szabály pontatlan volt, hiányzott például a felsorolásból a végrehajtási kifogás. A pontosítás helyett a törvény az érintett rendelkezést hatályon kívül helyezte, mivel a jogorvoslathoz való jog az Alaptörvényből (illetve a korábbi Alkotmányból) fakad, és a jogorvoslati eljárásokat a Ket. VII. fejezete meghatározta. Ennek ellenére a jogorvoslathoz való jog nyilvánvalóan és változatlanul a közigazgatási hatósági eljárás egyik alapelve.

Amint már több esetben tapasztaltuk, ennek az alapelvnek is az Alaptörvényig nyúlnak a gyökerei. XXVIII. cikkének (7) bekezdése szerint „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.” Hasonló rendelkezést tartalmaz az Egyezmény 13. cikke: „Bárkinek, akinek a jelen Egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje abban az esetben is, ha e jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg.”

A közigazgatási hatósági eljárások tekintetében a jogorvoslathoz való jog gyakorlásának eszközeit az Ákr. szabályait részletező másik kötet (a VI. kötet) részletesen bemutatja. Mégis ki kell térnünk már most a jogorvoslathoz való jog dogmatikai hátterének alkotmányos alapjaira, még ha a részletes szabályokat itt nem is ismételjük meg,

mert enélkül az alapelvek rendszere hiányos volna. A következőkben ezért a jogorvoslat fogalm meghatározásaira építve utalunk a szintén önálló kötetben részletezett közigazgatási kontrollmechanizmusokra.

5.1. A közigazgatás kontrolljának fogalomrendszere, a jogorvoslat

1. Az általunk vizsgált fogalmak legtágabbika a **kontroll**. A közigazgatás kontrollján értjük mindazokat az eljárásokat, amelyek során egy közigazgatási szerv tevékenységét (eljárását, döntését, hatékonyságát, célszerűségét, gazdaságosságát stb.) egy – közigazgatási vagy más – szerv megvizsgálja, értékeli, és az esetek egy részében befolyásolja. Ennek az általános kategóriának első osztályozása a kontroll szempontjaira épül. Eszerint a kontroll történhet *politikai* vagy *jogi* szempontból. Utóbbit nevezhetnénk törvényességi, szakmai, jogvédelmi kontrollnak is. A közigazgatás jogi kontrolljának szereplői (a politikai kontroll végzőivel szemben) nélkülözik a kormányzás során élvezett alapvető döntési felhatalmazást, tevékenységük a közigazgatás működésének szabályosságával (törvényesség, alkotmányosság, gazdaságosság, célszerűség, hatékonyság, biztonságosság) kapcsolatos vizsgálatokra és értékelésekre terjed ki. A további osztályozás szerint a közigazgatás jogi kontrollja történhet *jogorvoslati* vagy *egyéb* (alternatív) formában aszerint, hogy a kontrolltevékenység egy közigazgatási hatósági eljárás során hozott döntés szintén eljárási szabályok alapján végzett felülvizsgálata során a döntés lehetséges megváltoztatását vagy megsemmisítését (hatályon kívül helyezését) eredményezheti-e, vagy sem.

2. A **jogorvoslat** értelmezésünk szerint a **közigazgatás jogi szempontból végzett kontrolljának az a fajtája, amely a közigazgatási hatósági eljárás és az ennek során hozott döntések szintén eljárási szabályok alapján történő felülvizsgálatát jelenti a feltárt hiba or-**

voslása érdekében az eljárás vagy a döntés felülbírálatának, azaz a döntés megváltoztatásának vagy megsemmisítésének jogával.

Ha a fenti definíció bármely eleme hiányzik – vagyis a jogi szempontú kontroll nem közigazgatási hatósági eljárást érint, vagy nem eljárási szabályok alapján történik, vagy a kontroll eredményeként az azt végző szerv nem jogosult a felülvizsgált döntést megváltoztatni vagy megsemmisíteni, akkor nem jogorvoslati eljárásról, hanem egyéb (alternatív) jogi szempontú kontrollról beszélünk. Ilyen egyéb jogi szempontú kontrollt végez az Állami Számvevőszék, az alapvető jogok biztosa, és idesoroljuk az ügyésznek a hatósági eljárások során szabályozott intézkedéseivel nem járó ellenőrzési tevékenységét, miként a közérdekű bejelentés és panasz alapján folytatott eljárásokat is.⁵³

Külön ki kell emelni a fenti 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 törvénysértőnek vagy megalapozatlannak) tartott döntés **orvoslása** (emlékeztetünk itt az aktustanra, közelebről a hibás aktusokra).⁵⁴

Nem szükséges bizonyítani, hogy a közigazgatási hatósági eljárások kontrollmechanizmusai közül meghatározó szerepe a jogorvoslatnak van, mivel **kétszeresen is** alkotmányos jelentőséggel bír. Egyrészt a jogállam és az alkotmányosság paradigmáinak egyik összetevője, szükségképpen eleme a jogorvoslat lehetősége.⁵⁵ Másrészt az Alaptörvény a jogorvoslathoz való jogot alapvető (alanyi) alkotmányos jogként posztulálja, következésképpen a jogorvoslat lehetőségének

⁵³ A közérdekű bejelentések és panaszok elintézéséről – egy erről szóló korábbi törvény, az 1977. évi I. törvény hatályon kívül helyezése után hosszabb ideig – az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény 141–143. §-a rendelkezett. Ma a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény hatályos a kérdésben.

⁵⁴ 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.

⁵⁵ Lásd: KUKORELLI István szerk. (2002): *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris Kiadó. 27–29.; SÓLYOM (2001): *i. m.*, 686–738., TAMÁS (2001): *i. m.*, 209–212.

biztosítása nélkül a közigazgatási hatósági eljárások joga nem lenne alkotmányos. Nem véletlen tehát, hogy az Ákr. a jogorvoslatot önálló fejezetben szabályozza.

Az Alaptörvény által **alanyi jogként** kezelt jogorvoslat a fenti definíció szerint a közigazgatási eljárások és ennek során hozott döntések eljárási szabályok alapján végzett felülbírálati jogú felülvizsgálatát jelenti. A definíció viszont – általánossága folytán – nem mond semmit a jogorvoslat tényleges módjáról. Ehhez a jogorvoslati eszköz fogalmát hívjuk segítségül. Értelmezésünk szerint jogorvoslati eszköz az a törvényben biztosított nevesített eljárási forma, amelynek eredményeként az azt folytató szerv egy korábban meghozott eljárási vagy érdemi döntést felülvizsgál, és szükség szerint felülbírál.

3. Végül még egy definíció szükséges ahhoz, hogy a közigazgatás kontrolljának fogalomrendszere teljes legyen: a közigazgatási hatósági eljárási törvényekben, így az Ákr.-ben és más törvényben szabályozott **jogorvoslati eszközök összessége** alkotja a jogorvoslati **rendszert**.

Az Ákr.-ben szabályozott kifejezett (az ügyfél rendelkezésére álló) jogorvoslati eszközök a fellebbezés és a bírósági felülvizsgálat, míg külön törvény szabályozza az újrafelvételi eljárást. A hatóság jogorvoslati jellegű eszközei a döntés módosítása vagy visszavonása saját hatáskörben, a felügyeleti eljárás és az ügyészi fellépés. Ezek együttesen alkotják a hatósági eljárások jogorvoslati rendszerét.

A jogorvoslati joggal kapcsolatos fenti definíciók mellett még két alapvető szempontra hívjuk fel a figyelmet. Egyrészt arra, hogy az *alkotmányos* értelmezés szerint a jogorvoslati jog akkor érvényesül, ha egy döntést (esetünkben közigazgatási hatósági döntést) egy, a döntést hozó szervhez képest külső, más szerv bírál felül, azaz a jogorvoslati kérelmet nem az a szerv bírálja el, amelynek döntése ellen irányul.⁵⁶ Másrészt az Alkotmánybíróság a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatában *tartalmi (anyagi jogi)* követelményt is támasztott a közigazgatási hatá-

⁵⁶ Lásd: PATYI (2005): *i. m.*, 234.

rozatok bírósági felülvizsgálatának alkotmányosságához: „A közigazgatási határozatok törvényessége bírósági ellenőrzésének szabályozásánál alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében meghatározott feltételeknek megfelelően érdemben elbírálhassa. A közigazgatási döntési jogkört meghatározó szabálynak megfelelő szempontot vagy mércét kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja.”⁵⁷ Ez a tartalmi követelmény irányadó az egyéb jogorvoslati eszközökre is.⁵⁸

Meg kell említeni, hogy a hazai jogtudomány fél évszázada nem sorolja a jogorvoslati eszközök, következésképpen a jogorvoslati rendszer elemei közé az *igazolást*, annak ellenére, hogy az több rokon vonást mutat a jogorvoslati eszközökkel: egy elmulasztott eljárási cselekmény pótlását teszi lehetővé kérelemre, az igazolási kérelmet eljárási szabályok szerint megvizsgáló hatóságnak az eljárási cselekmény elmulasztása következményeit felülbíró döntése folytán.⁵⁹

5.2. Az Ákr. jogorvoslati rendszere

1. A továbbiakban a közigazgatás kontrollmechanizmusai közül a jogi szempontúak legfontosabb csoportját, a hatósági eljárások – azon belül

⁵⁷ A határozat indokolása a döntést meg is magyarázza: „az eljárásnak ahhoz kell vezetnie, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezéseket az ott írt módon valóban „elbírálja”: az összes, az Alkotmányban részletezett követelmény – a bíróság törvény által felállított volta, függetlensége és pártatlansága, az, hogy a tárgyalás igazságosan és nyilvánosan folyjék – ezt a célt szolgálja, csak e követelmények teljesítésével lehet alkotmányosan véglegesnek számító, érdemi, a jogot megállapító döntést hozni. A közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése tehát alkotmányosan nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára.” Lásd: ABH 1997, 263., 275.

⁵⁸ Aki a Ket. által egy ideig a jogorvoslati eszközök közé sorolt méltányossági eljárás szabályainak részleteit is meg kívánja ismerni, annak ezt ajánljuk: BARACZKA Róbertné (2007): Méltányossági eljárás. In PATYI András szerk.: *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 456–458.

⁵⁹ Patyi András említi, hogy az igazolás jogorvoslati rendszeren kívülre szorítása Szamel Lajos 1957-ben megjelent, *Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai* című munkájának következménye. Lásd: PATYI (2005): *i. m.*, 231.

is az Ákr. – jogorvoslati rendszerét vizsgáljuk meg részletesebben. A hazai közigazgatási hatósági eljárásjog hagyományos jellemzője a **zárt és többszörösen biztosított** jogorvoslati rendszer. Az Ákr. jogorvoslati rendszerét alkotó jogorvoslati eszközöket több szempont alapján is elkülöníthetjük egymástól, mégpedig kettős (iker-) csoportokra.⁶⁰

2. A legfontosabb szempont az, hogy a jogorvoslatot *a közigazgatási szervezetrendszeren belül* látja-e el egy intézmény, vagy **külső fórumként** működik. Belső jogorvoslatot biztosítanak a felügyeleti szervek, mégpedig kérelemre (elsősorban fellebbezés, másodsorban különleges jogorvoslati kérelmek) vagy hivatalból végzett döntés-felülvizsgálat alapján. Külső jogorvoslati feladatot látnak el a bíróságok, az ügyész, és idesorolandó az Alkotmánybíróság is azzal, hogy az utóbbi nem közvetlenül jogorvoslati hatóságként jár el, hanem a bírósági felülvizsgálat során hozott döntést követően alkotmányjogi panasz alapján.

3. Különleges jelentőséggel bír – mivel ez az Ákr. saját csoportosítási rendszere – a jogorvoslati eszközök megkülönböztetése aszerint, hogy az ügyfél **kérelmére** vagy **hivatalból** vehető-e igénybe. Kérelemre igénybe vehető jogorvoslati eszköz a fellebbezés, a bírósági felülvizsgálat és külön törvény alapján az újrafelvételi eljárás, valamint az alkotmányjogi panasz, míg hivatalbóli döntés-felülvizsgálatként folyik a döntés módosítása vagy visszavonása az eljáró szerv döntése alapján, a felügyeleti eljárás, illetve az ügyészi fellépés. Felhívjuk a figyelmet arra, hogy a döntés módosítása vagy visszavonása a fellebbezési eljárásban – vagyis az ügyfél kérelmére – is történhet.

Ezzel a csoportosítással összefüggésben fontos megjegyezni, hogy a két csoport esetén hasonló a jogorvoslat, illetve a felülvizsgálat célja – a feltárt hiba (törvénysértés) orvoslása –, ám eltérő annak közvetett funkciója. Míg kérelemre kizárólag az ügyfél akaratából indul jogorvoslati eljárás, következésképpen az az ügyfél érdekeinek

⁶⁰ A közigazgatás kontrollmechanizmusairól lásd még: KILÉNYI (2005): *i. m.*, 285–293.; LÓRINCZ (2005): *i. m.*, 403–414.; TILK (2005): *i. m.*, 48–50.; JÓZSA (2008): *i. m.*, 271–364.

érvényesítését célozza (szubjektív jogvédelem), a hivatalbóli eljárások a törvényességként nevesíthető, jog által védett közérdek érvényesítése érdekében indulnak (objektív jogvédelem). Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy az ügyfél akaratától függő eljárások közvetve ne érnek el a törvényes döntés meghozatalát, miként azt sem, hogy a közérdekből folytatott jogorvoslat ne állna az ügyfelek legalább egy részének érdekében. Éppen ezért kell belátni azt is, hogy a hivatalbóli döntés-felülvizsgálati eljárások természetesen indulhatnak az ügyfél jelzése (panasza, kérelme) alapján is, mivel nincs jelentősége annak, hogy a felülvizsgálati eljárást folytató szerv honnan szerez információt eljárása szükségességéről. A csoportosítás alapja tehát nem az, hogy az eljárás az ügyfél kérelmére (akaratából) történik-e, hanem az, hogy az ügyfél rendelkezik-e (kizárólagos) alanyi joggal az adott eljárás megindítására, vagy kérelméről a hatóság diszkréciós döntést hozhat.

4. Nem közvetlenül az érintett hatósági eljárás, hanem a távolabbi jogkövetkezmények (és jogi hatások) szempontjából van jelentősége a jogorvoslatok **rendes és rendkívüli eszközökre** való hagyományos felosztásának. A csoportosításnak közvetlen jogszabályi alapja nincs, és az Ákr. valamint a Kp. alapján jelentősége is csökkent. Ugyanakkor a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése érdekében csak akkor lehet keresettel élni, ha a károsult a rendes jogorvoslati eszközöket kimerítette, ám a kár rendes jogorvoslattal nem volt elhárítható. A Legfelsőbb Bíróság korábban (a PK. 43. számú polgári kollégiumi állásfoglalásában) a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát nem tekintette rendes jogorvoslati eszköznek, következésképpen annak kimerítését nem várta el a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítésének eredményes követelése előtt. Ez azonban jogtörténet. Az Ákr. hatálybalépésével – az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében és Magyarország alkotmányos hagyományával, így történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban a bírósági felülvizsgálat (a közigazgatási per) ma már rendes (sőt, a legfontosabb) jogorvoslati eszköz. Ez már csak azért is szót érdemel, mert a bíróság által végzett

jogorvoslat a bíróságoknak az Alaptörvényből folyó közvetlen kötelezettsége [25. cikk (2) bekezdés *b*) pont: „A bíróság dönt [...] a közigazgatási határozatok törvényességéről”], amelynek igénybevétele az Ákr. szerint az ügyfél alanyi joga.

Alapjainak bonyolultságához képest az e szempont szerinti csoportosítás végtelenül egyszerű: általában (és a bírói gyakorlat szerint nem alaptalanul) a közigazgatási pert, és ha a törvény kivételesen biztosítja, akkor a fellebbezést tekintjük rendes jogorvoslatnak, az összes többi jogorvoslat, illetve felülvizsgálat rendkívülinek minősül. Ennek indoka az, hogy a közigazgatási per minden végleges döntés ellen, a fellebbezés (ha a törvény igénybevételeit biztosítja) minden elsőfokon hozott döntés ellen igénybe vehető rövid határidőhöz kötve, mégpedig az ügyfél alanyi joga alapján.⁶¹

5. Különleges, de elsősorban elméleti jelentősége van annak is, hogy az egyes jogorvoslati eszközök **devolutív** (átszármaztató) **hatályúak-e, vagy sem**. Nevezetesen, hogy a jogorvoslat igénybevétele után a döntés joga – hacsak a szerv, amelynek döntését a jogorvoslati indítvány támadja, nem ad annak helyt – átháramlik-e a felettes szerve vagy a bíróságra. Biztosan devolutív hatályú a fellebbezés és ma már (a megváltoztatási jog kiterjesztése folytán) a bírósági felülvizsgálat is. Ezekben az esetekben a végleges döntést a jogorvoslati jogkörben eljáró szerv hozza meg. A devolutív hatály tulajdonképpen fordítva érthető meg: ha a jogorvoslatot végző szerv nem jogosult a megváltoztatásra, hanem csak kasszációs jogköre van, majd ennek gyakorlása után az ügy visszakерül a felülbírált döntést hozó szervezhez, akkor nem lehet szó devolutív hatályról.

6. Szintén jelentős az a csoportosítás, amelynek alapja a jogorvoslati aktus-felülvizsgálat terjedelme: egyes esetekben ez **teljes**, másokban **korlátozott**, vagyis csak a jogorvoslati kérelem keretei között hozható döntés (ez a bírósági perjogból ismert keresetkez kötıttég). Teljes

⁶¹ Vesd össze: PATYI (2005): *i. m.*, 232.; lásd még: KILÉNYI (2005): *i. m.*, 259–320.; LÓRINCZ (2005): *i. m.*, 383–386.; TILK (2005): *i. m.*, 66–72.

az aktus-felülvizsgálati jog a fellebbezés és (bár ennek nincs jelentős gyakorlata) az ügyészi fellépés esetén, míg a kérelemhez közöttség érvényesül a bírósági felülvizsgálat során.

7. A jogorvoslati eszközök további isméréve, hogy igénybevételük a támadott döntés végrehajtására **halasztó hatályú-e, vagy sem**. Általánosságban az jelenthető ki, hogy a fellebbezésnek halasztó hatálya van – hacsak az elsőfokú szerv a határozatát nem minősítette a fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatónak. Az egyéb jogorvoslati és felülvizsgálati eszközök nem halasztó hatályúak, de az elbírálásukra jogosulttól kérhető a végrehajtás felfüggesztése – ugyanez a helyzet a fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatónak minősített határozattal is.⁶²

8. Szintén különbséget lehet tenni az egyes jogorvoslatok között attól függően, hogy **jogcímhez kötöttek-e, vagy bármilyen okból támadhatják a döntést**. Nem jogcímhez kötött (de indokolási kötelezettséggel terhelt) a fellebbezés, viszont csak jogszabálysértés miatt vehető igénybe a bírósági felülvizsgálat, a döntés módosítása vagy visszavonása hivatalból, a felügyeleti eljárás, az ügyészi fellépés kezdeményezése. Idesorolható az alkotmányjogi panasz is, amely az Alaptörvényben biztosított jog sérelmére alapítható. Ténybeli okból kérelmezhető az újrafelvételi eljárás.

9. A következő szempontot **a jogorvoslat rendszerintisége, illetve kivételes volta** jelenti, amely egybevág a jogorvoslati eljárást folytató intézmény döntéshozatali, illetve eljárás-kezdeményezési jogosultságával. Rendszerinti (vagyis lényegében minden ügyben alkalmazható), egyszersmind döntéssel járó eszköz a bírósági felülvizsgálat. Ehhez képest kivételes (csak jogszabályban meghatározott feltételekkel vehető igénybe) minden más jogorvoslati eszköz.⁶³

10. Az egyes intézményeket aszerint is elkülöníthetjük, hogy az európai államokban jellemzően működnek-e, vagy **csak az államok**

⁶² Ezzel összefüggésben részletes magyarázat olvasható a jogerővel foglalkozó fejezetben.

⁶³ Lásd ezzel összefüggésben a devolutív hatálynál írtakat is.

egy részében (köztük természetesen Magyarországon). Jellemző eszköznek mindenekelőtt a bírósági felülvizsgálat és – jó közeli-téssel – a felettes (hazai szóhasználattal) felügyeleti szerv intézkedése tekinthető. Sajátos (nem általánosan jellemző) az alkotmánybíróságok ráhatása a konkrét közigazgatási ügyekre és az ügyészek közigazgatási kontrollszerepe.⁶⁴

11. Végül további csoportosításra ad lehetőséget a jogorvoslati kérelem előterjesztésére, illetve a hivatalbóli jogorvoslat alkalmazására nyitva álló **határidő**, valamint az egyes jogorvoslati eszközök elkülönítése aszerint, hogy csak az **elsőfokú** vagy **bármely** döntés ellen igénybe vehetők-e. Ezeket az ismérveket az egyes jogorvoslati eszközök bemutatása során részletezzük.

⁶⁴ Vessd össze: PATYI (2002): *i. m.*, 123–171.; *Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons* (1996). Strasbourg, Council of Europe, Directorate of Legal Affairs. 29–35.

6. A PERJOGI ALAPELVEK SZEREPE

Amint utaltunk rá, a Kp. és háttérjogszabálya, a Pp. is tartalmaznak olyan alapelveket, amelyek a közigazgatási perben általánosan érvényesülnek, ezért a közigazgatási eljárások alapelvei között említést érdemelnek. Ezek a közigazgatási per alapelveiként a perekben eljáró bíróságokra vonatkoznak, tehát a perek során érvényesülnek a Kp. és a Pp. részletszabályai mellett. Ez utóbbi körülményt azért kell kiemelni, mert a perek során az Ákr. fent idézett alapelvei már nem a bíróságok saját magatartására vonatkozó szabályok, hanem a per tárgyát képező hatósági ügyekre vonatkoztak, ezért a perbeli felülvizsgálat során értékelendők.

6.1. A Kp. alapelvei

A Kp. saját alapelvi fejezetet nem tartalmaz, ugyanakkor az I. fejezete, az *Alapvető rendelkezések* között, illetve a törvény más részeiben találunk alapelvi jellegű szabályokat. Ezeket kevésbé részletesen mutatjuk be, mint az Ákr. szabályait.

1. A jogvédelem elve a közigazgatási per alapvető szabálya, amelyet a Kp. 2. § (1) bekezdése a bíróság alapvető feladataként határoz meg: „[a] bíróság feladata, hogy eljárásával a közigazgatási tevékenységgel megvalósított jogsértéssel szemben – erre irányuló megalapozott kérelem esetén – hatékony jogvédelmet biztosítson.” Az e szabály szerinti jogvédelem egyaránt vonatkozik a tárgyi jog érvényesítésére (objektív jogvédelem) és az ügyfelek, valamint az eljárás más, perben is megjelenő szereplőjét megillető, az Alaptörvényen vagy törvényen alapuló jogának védelmére (szubjektív jogvédelem).

2. Ugyancsak a Kp. 2. §-a a (2) bekezdésben határozza meg eljárási alapelvként, hogy „[a] bíróság a közigazgatási jogvitát tisztességes, koncentrált és költségtakarékos eljárásban bírálja el.” A többkomponensű szabály tartalmát illetően utalunk arra, amit az Ákr. alapelvei vonatkozásában a tisztességes eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés], valamint a hatékonyság elvével összefüggésben írtunk. Új elem viszont a koncentrált eljárás, amelynek tartalma kapcsolatban áll az egyszerűség és az időszerűség elvével, de nem azonosítható azzal. A perkoncentráció a Kp.-vel egy időben hatályba lépő Pp. új szabálya, amely a perek elhúzódása érdekében azt szolgálja, hogy a bíróság a helyesen megválasztott pervezetési eszközökkel kerülje el a passzív időmúlást (a per egy helyben járását), és minél előbb a jogvita végleges eldöntésére szorítsa a peres feleket. Ezt szolgálja a rendelkezés (3) bekezdése, amely a felek szerepének támogatására vonatkozik: „[a] bíróság a perkoncentráció és az eljárási igazságosság érvényesülése érdekében az e törvényben meghatározott módon és eszközökkel hozzájárul ahhoz, hogy a felek és más perbeli személyek eljárási jogait gyakorolhassák és kötelezettségeiket teljesíthessék.”

3. A kérelemhez kötöttség elve jelentős különbség a hatósági eljárás szabályaihoz képest. Míg az Ákr. a hatóságokat nem kényszeríti az ügyfél kérelmének szoros keretei közé (hiszen a hatóság mint az anyagi jogszabály aktív érvényre juttatója aktív jogalakító), a bíróság az igazságszolgáltatás megvalósítójaként már passzívabb, és a jogvita keretei között fejt ki tevékenységét. Ezért kötelezi a Kp. 2. § (4) bekezdése arra, hogy ha maga a Kp. eltérően nem rendelkezik, „a bíróság a közigazgatási jogvitát a kereseti kérelem, a felek által előterjesztett kérelmek és jognyilatkozatok keretei között bírálja el” azzal, hogy a bíróság a fél által előadott kérelmeket, nyilatkozatokat nem alakszerű megjelölésük, hanem tartalmuk szerint veszi figyelembe. A kivételek között említeni lehet a Kp. 85. § (3) bekezdését, amely szerint a bíróság hivatalból veszi figyelembe a semmisségi és egyéb érvénytelenségi okokat, illetve az olyan lényeges alaki hiányosságot, amely miatt a köz-

igazgatási cselekményt nem létezőnek kell tekinteni, a közigazgatási cselekmény jogalapjának hiányosságát (ha a hatóság a cselekményt az ügyben nem alkalmazandó jogszabályi rendelkezésre alapította).

4. Az előző pontban felsorolt kivételek egyben a perben – az Ákr.-hez képest – csak nagyon korlátozottan érvényesülő hivatalbóliség elvére is példák. Ilyen kivételes hivatalbóli eljárást lehetővé tevő szabály még a hivatalbóli bizonyítás [Kp. 2. § (5) bekezdés].

5. A tájékoztatási kötelezettség és az ügyfélnyilvánosság elve, amelyeket a Kp. 2. § (6)–(7) bekezdése tartalmaz, nem tér el lényegesen az Ákr.-rel kapcsolatban kifejtettektől. A leglényegesebb különbség az, hogy a bíróság tájékoztatási kötelezettségét a törvény a jogi képviselő nélkül eljáró fél vonatkozásában írja elő (miként a Ket. is tette korábban).

6. A jóhiszeműség elve tekintetében a 3. § ugyancsak az Ákr.-hez hasonló szabályokat tartalmaz, még ha a per sajátosságaira tekintettel részletesebben is.

7. A közigazgatási per önállóságának elvét a 85. § (6) és (7) bekezdései szabályozzák. Eszerint a közigazgatási per bíróságát határozatának meghozatalában más hatóság döntése vagy a fegyelmi határozat, illetve az azokban megállapított tényállás általában nem köti. Kivétel ez alól a büntető felelősség megállapítása. A (7) bekezdés szerint ugyanis „[h]a jogerősen elbírált bűncselekmény következményeiről közigazgatási perben kell határozni, a bíróság nem állapíthatja meg, hogy az elítélt a terhére rótt bűncselekményt nem követte el”. Ennek a rendelkezésnek a párja a közigazgatási bíróság döntését privilegizáló két szabály a Pp.-ben. A 24. § (2) bekezdése szerint, ha a közigazgatási ügyben eljáró bíróság saját hatáskörét állapítja meg, e döntése a Pp. hatálya alá tartozó ügyben eljáró (tehát nem közigazgatási) bíróságot köti. A (3) bekezdés pedig a Pp. alapján eljáró bíróság számára írja elő a közigazgatási jogkörben okozott kár (polgári bíróság előtt érvényesítendő) megtérítése iránti igény feltételeként, hogy a közigazgatási

ügyben eljáró bíróság (feltéve, hogy a közigazgatási bírói út biztosított) a jogsértést előzetesen jogerősen megállapítsa.

6.2. A Pp. alapelvei

Az előző pont már át is vezetett a Pp. alapelveire. Ezek valamivel bővebbek, mint a Kp.-ban olvashatók, ugyanakkor – mivel a Pp. a Kp. háttérjogszabálya – a Kp. alkalmazása során is irányadók.

1. A kérelemhez kötöttség elve alapvetően nem tér el a Kp.-ben írtaktól, habár elsősorban a polgári perre vonatkoznak. Részleteiben találunk a Kp. tekintetében is érvényesülő kiegészítéseket, mint a Pp. 2. §-ában rögzített rendelkezési elv, amely szerint a felek szabadon rendelkeznek perbe vitt jogaikkal. Meg kell persze jegyezni, hogy a Kp. objektív jogvédelmi célja folytán a közigazgatási per bírósága a felek rendelkezési jogának figyelembevétele során nem tekinthet el attól, hogy a szubjektív jogvédelem nem vezethet a jogszabályokkal össze nem egyeztethető eredményre (a polgári perben azért más a helyzet, mert a polgári anyagi jogszabályok jelentős része diszpozitív, tehát a felek rendelkezési joga anyagi jogi értelemben is fennáll).

2. A perkoncentráció elvéről a Pp. világos szabályt tartalmaz. A 3. §-a szerint a bíróságnak és a feleknek is törekedniük kell arra, hogy az ítélet meghozatalához szükséges valamennyi tény és bizonyíték olyan időpontban álljon rendelkezésre, hogy a jogvita lehetőleg egy tárgyaláson elbírálható legyen (ezen nem változtat az, hogy a perfelvételi tárgyalás, amelyre jellemzően sor kerül, eleve egy másik olyan „alkalom”, amikor a felek és a bíróságok találkoznak). A magyarító szabály nyilvánvalóan vonatkozik a közigazgatási perre is, miként a Pp. 6. §-ában szereplő kiegészítő szabály is, amely szerint a bíróság a Pp.-ben meghatározott módon és eszközökkel hozzájárul ahhoz, hogy a felek eljárási kötelezettségeiket teljesíthessék.

3. A felek igazmondási kötelezettsége ismét olyan szabály, amely a jóhiszeműség (a Pp. 5. §-ában az Ákr.-rel és a Kp.-vel hasonlóan szabályozott) elvénél pontosabb kötelezettséget tartalmaz. Álláspontunk szerint a Pp.-nek ez a szabálya a Kp. alapján folyó közigazgatási perre is vonatkozik, mivel nincs olyan körülmény, amely alapján ennek az ellenkezőjét kellene feltételezni.

6.3. A bizonyítás szabadsága

Végül említést kell tenni a **szabad bizonyítás elvéről**, amely alapvetően közös az Ákr.-ben, a Kp.-ben és a Pp.-ben (miként a most nem tárgyalt Be.-ben is). Az erre vonatkozó szabályok megfogalmazása némiképpen eltérő a három törvényben, ugyanakkor olyan jelentős alapelv, amely alapjaiban határozza meg a hatósági eljárások, illetve a perek történéseit (eljárási cselekményeit). Az alapelv röviden azt jelenti ki, hogy bizonyos törvényi korlátozások mellett a hatóság és a bíróság szabadon figyelembe vehet minden bizonyítási eszközt, az egyes bizonyítékokat külön-külön, illetve összességükben is szabadon, előre meghatározott bizonyító erő nélkül értékeli. Jelentősége ellenére – a kifejtés terjedelmi igénye miatt – a bizonyítás szabadságának elvét nem ebben a könyvben, hanem az eljárási szabályok részleteit, illetve a közigazgatási kontroll-eszközöket bemutató kötetben fejtjük ki. Az eljárási alapelvek között azonban mindenképpen helyük van.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- 1832/1836. évi ország gyűlésén alkotott törvénycikkelyek. *Articuli comitorum anni 1832/1836-ti* (1836): Pozsony, Országgyűlési Nyomtatványok Kiadója.
- A közigazgatás egyszerűsítéséről szóló 1901: XX. t. cz. és Miniszteri indokolása. [Lábjegyzetekben.] In MÁRKUS Dezső szerk. (1902): *Magyar Törvénytár, 1901. évi törvénycikkek*. Budapest, Franklin-Társulat. 101–127.
- A polgári perrendtartás magyarázata* (1975). Budapest, KJK.
- Államreform Bizottság*. Elérhető: www.kormany.hu/download/d/d8/20000/%C3%81llamreform%20Bizotts%C3%A1g%20tagjai.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 04. 30.)
- BALOGH Zsolt – SCHANDA Balázs (2011): Általános rész. In SCHANDA Balázs – BALOGH Zsolt szerk.: *Alkotmányjog – Alapjogok*. Budapest, PPKE JÁK. 13–78.
- BARACZKA Róbertné (2007): Méltányossági eljárás. In PATYI András szerk.: *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 456–458.
- BENCSIK András (2016): „Volt egyszer egy koncepció”. A közigazgatási hatósági eljárás (re)kodifikációjának dilemmái. *Jura – A Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos lapja*, 2. sz. 5–11.
- BERÉNYI Sándor – MADARÁSZ Tibor – TOLDI Ferenc (1975): *Államigazgatási jog*. Budapest, BM Tanulmányi és Propaganda Csoportfőnökség.
- BERÉNYI Sándor – MARTONYI János – SZAMEL Lajos (1978): *Magyar államigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, Tankönyvkiadó.
- BERKES György szerk. (2005): *Büntetőeljárás jog*. Budapest, HVG-Orac Kiadó.
- BOÉR Elek (1908): *Magyar Közigazgatási Jog. Általános rész*. Kolozsvár, Stief Jenő és tsa Kiadó.
- BORBÁS Beatrix (2011): A közhatalom kárfelelősségéről a felelősségi premisszák szemszögéből – különös tekintettel a felróhatósági kritériumra. *Jogtudományi Közlöny*, 66. évf. 4. sz. 232–242.

- BOROS Anita (2010): A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 2011. január 1-jétől módosuló (legfontosabb) rendelkezései. *Új Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 12. sz. 3–14.
- BOROS Anita (2012): A túlszabályozás csapdájában. A Ket. általános eljárásjogi kódex jellegének végnapjai. *Új Magyar Közigazgatás*, 3. sz. 2–15.
- CONCHA Győző (1877): *A közigazgatási bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában*. Budapest, Athenaeum Kiadó.
- CONCHA Győző (1895): *Politika I. Alkotmánytan*. Budapest, Eggenberger.
- CONCHA Győző (1905): *Politika II. Közigazgatástan*. Budapest, Grill Kiadó.
- CSERNY Ákos – TEMESI István (2013): A központi közigazgatás. In PATYI András – TÉGLÁSI András szerk.: *Államtan és a magyar állam szervezete*. Budapest, Nemzeti Közzolgálati és Tankönyvkiadó. 133–174.
- DE SMITH, S. A. – WOOLF, Lord – JOWELL, J. L. (1999): *Principles of Judicial Review*. London, Sweet and Maxwell.
- DICEY, Albert Venn (1995): A jog uralma. In TAKÁCS Péter szerk.: *Joguralom és jogállam*. Budapest, ELTE, 21–31.
- EGYED István (1916): *Az alsó fokú közigazgatási bíráskodás*. Budapest, Székesfőváros Házinyomdája.
- EMBER Győző (1940): *A m. kir. helytartótanács ügyintézésének története 1724-1848*. Budapest, MOL.
- FELHŐ Ibolya – VÖRÖS Antal (1961): *A helytartótanácsi levéltár*. Budapest, MOL.
- FICZERE Lajos szerk. (1999): *Magyar közigazgatási jog*. Budapest, Osiris Kiadó.
- Gaius, D.50.17.55. In HAMZA Gábor – KÁLLAY István (1992): *De diversis regulis iuris antiqui. A Digesta 50.17. regulái (latinul és magyarul)*. Kézirat. Budapest, Tankönyvkiadó.
- GERENCSÉR Balázs Szabolcs (2015): „Nyelvében él...”. *Kárpát-medencei körkép a határon túli magyarok hivatalos anyanyelvhasználati jogairól*. Budapest, Nemzetstratégiai Kutatóintézet.
- GERENCSÉR Balázs Szabolcs (2017): Összehasonlító nyelvjog. In CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs szerk.: *Összehasonlító módszer az alkotmányjogban*. Budapest, Pázmány Press. 445–462.

- GRÁD András (2000): *Kézikönyv a strasbourgi emberi jogi ítélkezésről*. Budapest, HVG-Orac Kiadó.
- GYÓRFI Tamás – JAKAB András (2009): 2. § [Alkotmányos alapelvek, ellenállási jog]. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég Kiadó, 127–237.
- JAKAB András (2007): *A magyar jogrendszer szerkezete*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- JÁSZI Viktor (1907): *A magyar közigazgatási jog alapvonalai I. Bevezetés. Szervek. A közszolgálat joga*. Debrecen, Hegedüs és Sándor.
- JÓZSA FÁBIÁN (2008): *KET Kérdezz-felelek*. Budapest, Opten Kiadó.
- KALAS TIBOR (2002): A közigazgatási jog elvi, történeti alapjai és jogintézményei. In FICZERE Lajos – FAZEKAS Mariann szerk.: *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, Osiris Kiadó. 365–420.
- KILÉNYI Géza (1970): *Az államigazgatási eljárás alapelvei*. Budapest, KJK.
- KILÉNYI Géza (1981): Az államigazgatási határozatok felülvizsgálata a szocialista jogfejlődés tükrében. *Jogtudományi Közlöny*, 36. évf. 8. sz. 653–667.
- KILÉNYI Géza (2005): A Ket.-ről a jogalkotás és a jogalkalmazás tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 56. évf. 1. sz. 1–16.
- KILÉNYI Géza (2007): A közigazgatási eljárásjog racionalizálására irányuló törekvések az új közigazgatási eljárási törvény előkészítésének folyamatában. In LŐRINCZ Lajos szerk.: *Láttelek a magyar közigazgatásról*. Budapest, MTA JTI. 9–62.
- KILÉNYI Géza (2008): A Ket. átfogó módosítása előtt. *Új Magyar Közigazgatás*, 1. évf. 1. sz. 5–16.
- KILÉNYI Géza (2011): Visszatekintés a közigazgatási eljárásjog hányattatásaira. *Közjogi Szemle*, 4. évf. 1. 14–24.
- KILÉNYI Géza szerk. (2005): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, KJK-Kerszöv Kiadó.
- KMETY Károly (1907): *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Ötödik kiadás. Budapest, Politzer Kiadó.
- KOI Gyula (2014): *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kameralisztika*

- időszakától a Magyar-iskola koráig.* Budapest, Nemzeti Közszerződési és Tankönyv Kiadó Zrt.
- KOVÁCS Helga (2017): A 2–6. §-okhoz fűzött magyarázat. In *A 2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról elektronikus magyarázat és oktatási anyag.* Budapest, Országos Bírósági Hivatal.
- KUKORELLI István szerk. (2002): *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris Kiadó.
- KÜPPER, Herbert – PATYI András (2009): 50. § [A bíróságok feladatai és függetlenségük]. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja.* Budapest, Századvég Kiadó, 1737–1854.
- LŐRINCZ Lajos szerk. (2003): *Eljárási jog a közigazgatásban.* Budapest, Unió Kiadó.
- LŐRINCZ Lajos szerk. (2005): *Közigazgatási eljárásjog.* Budapest, HVG-Orac Kiadó.
- MADARÁSZ Tibor (1987): *Közigazgatás és jog.* Budapest, KJK.
- MADARÁSZ Tibor (1989): *A magyar államigazgatási jog alapjai.* Budapest, ELTE.
- MADARÁSZ Tibor (1990): *A magyar államigazgatási jog alapjai.* Budapest, Tankönyvkiadó.
- MÁDL Ferenc – VÉKÁS Lajos (1992): *Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga.* Budapest, Tankönyvkiadó Vállalat – ELTE.
- Magyar Közigazgatás szerkesztősége (1895): *Közigazgatási elvi határozatok egyetemes gyűjteménye I. Állampolgárság, országgyűlési képviselőválasztói jogosultság, hatáskör, törvényhatóság, község II. Gyámügy, közrendészet, népoktatás, katonaiügy, közigazgatás III. Pénzügy.* Budapest, Pallas Könyvkiadó.
- MAGYARY Zoltán (1930): *A magyar közigazgatás racionalizálása.* Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai I. Budapest, Magyar Közigazgatástudományi Intézet.
- MAGYARY Zoltán (1942a): Előszó. In VALLÓ József: *Törvénytervezet az Általános Közigazgatási Rendtartásról indokolással.* Budapest, Magyar Közigazgatástudományi Intézet. 7–9.
- MAGYARY Zoltán (1942b): *Magyar közigazgatás.* Budapest, Egyetemi Nyomda.
- MÁRFFY Ede (1926): *Magyar pénzügyi és közigazgatási jog.* I. kötet, első rész. Budapest.
- MÁRKUS Dezső szerk. (1896): *Magyar Törvénytár, 1869–1871. évi törvénycikkek.* Budapest, Franklin-Társulat.

- MÁRKUS Dezső szerk. (1897): *Magyar Törvénytár, 1884–1886. évi törvénycikkek.* Budapest, Franklin Társulat. 378–379.
- MÁRTONFFY Károly (1932): *A szabatos törvény.* Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- MÁRTONFFY Károly (1939): *A magyar közigazgatás megújulása.* Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- MÁTHÉ Gábor (1982): *A magyar burzsoá igazságszolgáltatási szervezet kialakulása 1867–1875.* Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Megkezdte munkáját az Államreform Bizottság* (2014). Elérhető: www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/megkezdte-munkajat-az-allamreform-bizottsag (A letöltés dátuma: 2018. 04. 30.)
- MOLNÁR Miklós (1994): *A közigazgatási döntés szabadsága.* Budapest, KJK.
- NÉMETHY Károly (1903): *A közigazgatási eljárás egyszerűsítése I. Az egyszerűsítési törvény és a kézbesítési utasítás magyarázata II. Az ügyviteli szabályok magyarázata.* Budapest, Pesti Könyvnyomda.
- PATYI András – VARGA Zs. András (2009): *Általános közigazgatási jog.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- PATYI András (2002): *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei.* Budapest, Logod Bt.
- PATYI András (2008): (Provokatív) gondolatok az Alkotmánybírósági hatósági ügyértelmezése körében (a jegyzői birtokvédelmi hatáskör kapcsán). *Új Magyar Közigazgatás*, 1. évf. 1. sz. 17–30.
- PATYI András (2011a): A közigazgatási határozatok bírói ellenőrzésének alkotmányos háttere. In PATYI András: *Közigazgatás – Alkotmány – Bíráskodás.* Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft. 90–140.
- PATYI András (2011b): Az eljárási szabályok helye és értelme a közigazgatásban. In GYERGYÁK Ferenc szerk.: *XIX. Országos Jegyző–Közigazgatási Konferencia, 2011. szeptember 14–16., Keszthely.* Budapest, Köztisztviselők Szakmai Szervezete. 77–84.
- PATYI András (2017): Néhány gondolat a közigazgatás alkotmányos alapjai köréből. In CHRONOWSKI Nóra – SMUK Péter – SZABÓ Zsolt – SZENTMIKLÓSY Zoltán: *A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli.* Budapest, Gondolat Kiadó. 716–729.

- PATYI András szerk. (2005): *A közigazgatási hatósági eljárások joga*. Győr, Universitas-Győr.
- PAULOVICS Anita (2003): *Az általános és különös eljárási szabályok a közigazgatásban*. Miskolc, Bíbor Kiadó.
- PAULOVICS Anita (2012): Adalékok a közigazgatási jogorvoslatok történetéhez. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Politico-Juridica*, 30. évf. 1. sz. 115–124. Elérhető: www.matarka.hu/koz/ISSN_0866-6032/tomus_30_1_2012/ISSN_0866-6032_tomus_30_1_2012_115-124.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 01.)
- PETRIK Ferenc szerk. (2005): *A közigazgatási eljárás szabályai. Kommentár a gyakorlat számára*. Budapest, HVG-Orac Kiadó.
- POKOL Béla (2000): Bevezető megfontolások a jogforrások jogelméleti elemzéséhez. *Jogelméleti Szemle*, 1. évf. 1. sz.
- Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons* (1996). Strasbourg, Council of Europe, Directorate of Legal Affairs.
- R. Kiss István (1908): *A magyar helytartótanács I. Ferdinánd korában és 1549–1551. évi leveleskönyve*. Budapest, MTA Történelmi Bizottság.
- RÁCZ Attila (1990): *A törvényesség és a közigazgatás*. Budapest, Akadémiai Kiadó
- RADNAI József szerk. (2006): *A Magyar Munkajog*. Budapest, HVG-Orac Kiadó.
- RÉCSI Emil (1854a): *Az összes közigazgatási szervezet és az államszolgálati viszonyok rendszeres előadása*. Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint különös tekintettel Magyarországra. I. kötet. Pest, Heckenast Gusztáv.
- RÉCSI Emil (1854b): *A politikai és rendőri közigazgatás ügyei*. Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint különös tekintettel Magyarországra. II. kötet. Pest, Heckenast Gusztáv.
- RÉCSI Emil (1854c): *Rendőri közigazgatás (vége)*. Közoktatási ügyek. Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint különös tekintettel Magyarországra. III. kötet. Pest, Heckenast Gusztáv.
- RÉCSI Emil (1855): *Földművelési, ipar-, kereskedelmi és közlekedési ügyek; tökéletes betűsoros tárgymutatóval az egész munka tartalmáról*. Közoktatási ügyek.

- Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint különös tekintettel Magyarországra. IV. kötet. Pest, Heckenast Gusztáv.
- SALAMONNÉ SOLYMOSI Ibolya (1983): Az államigazgatási határozatok bírósági felülbírálatára. *Magyar Jog*, 30. évf. 8. sz. 701–710.
- SÁRI János (2000): *Alapjogok. Alkotmánytan II.* Budapest, Osiris Kiadó.
- SIGMOND Andor (1904): *A közigazgatási eljárás vezérfonala.* Budapest, Athenaeum Kiadó.
- SÓLYOM László (1983): *A személyiségi jogok elmélete.* Budapest, KJK.
- SÓLYOM László (2001): *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon.* Budapest, Osiris Kiadó.
- SZABÓ Lajos (2010): A Ket. változásai 2011-től. *Új Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 12. sz. 58–64.
- SZAMEL Lajos (1984): Az államigazgatási eljárás. In BERÉNYI Sándor – SZAMEL Lajos – BARACZKA Róbertné – IVÁNCICS Imre: *Magyar államigazgatási jog. Általános rész.* Budapest, BM Könyvkiadó. 647–760.
- SZITÁS Jenő (1939): *Közigazgatási eljárás.* Budapest, különkiadás.
- SZÜCS István (1976): *Az államigazgatási hatósági eljárás főbb elméleti kérdései.* Budapest, KJK.
- SZY Marcell (2015): Új Ket., önálló perrendtartás, 8 napos eljárások. Gyökeres változások előtt a közigazgatási jog – Bencsik Andrással, a Közigazgatási Eljárásjogi Kodifikációs Bizottság tagjával. *Ars Boni*, 3. sz. 93–96.
- TAMÁS András (2001): *A közigazgatási jog elmélete.* Budapest, Szent István Társulat.
- TÉGLÁSI András (2014): Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése után. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán szerk.: *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 317–339.
- TÉGLÁSI András (2015a): Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése után. *Közjogi Szemle*, 8. évf. 2. sz. 17–23.
- TÉGLÁSI András (2015b): The Protection of Fundamental Rights in the Jurisprudence of the Constitutional Court of Hungary After the New Fundamental Law Entered into Force in 2012. In SZENTE Zoltán – MANDÁK Fanni – FEJES

- Zsuzsanna eds.: *Challenges and Pitfalls in the Recent Hungarian Constitutional Development*. Discussing the New Fundamental Law of Hungary. Paris, Éditions L'Harmattan. 77–93.
- TILK Péter (2005): *A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény I.* Pécs, Közigazgatás-módszertani Oktatási és Szolgáltató Bt.
- TOLDI Ferenc (1965): *Az államigazgatási rendelkezések megsemmisítése és megváltoztatása*. Budapest, KJK.
- TOLDI Ferenc (1988): *A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- TÓTH J. Zoltán (2014): A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele. Az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Jogtudományi Közlöny*, 5. sz. 224–238.
- TRÓCSÁNYI László (2012): Alaptanok. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az Alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG-Orac Kiadó, 21–87.
- VÁCZI Péter (2011): A tisztességes közigazgatási eljáráshoz való jog elemei az új Alaptörvényben. *Magyar Közigazgatás*, 1. sz. 30–42.
- VÁCZI Péter (2013): *A jó közigazgatáshoz való jog és annak összetevői*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- VALLÓ József (1937): *Közigazgatási eljárás. A közigazgatási eljárás célja, természete, alapelvei, és eddigi tételes jogi szabályozása; a közigazgatási eljárás törvényi szabályozásának előkészítése*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.
- VALLÓ József (1940): Az általános közigazgatási rendtartás és a különös eljárási jogszabályok viszonya. In KISS István szerk.: *Dolgozatok a közigazgatási reform köréből. Magyar Zoltán egyetemi tanársága és a Magyar Közigazgatás-tudományi Intézet alapítása tíz éves évfordulójára*. Budapest, Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó. 108–142.
- VALLÓ József (1940): Megjegyzések a közigazgatási rendtartás tervezetéhez. *Közigazgatástudomány*, 3. évf. 1. sz. 71–88.
- VALLÓ József (1942): *Törvénytervezet az általános közigazgatási rendtartásról indoklással*. Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai. Budapest, Magyar Közigazgatástudományi Intézet.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- VARGA Zs. András (2015): *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Budapest, Századvég Kiadó.
- VARGA Zs. András (2017): *A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai*. Institutiones Administrationis – A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai sorozat, I. kötet. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- VASVÁRY Ferenc (1902): Közigazgatási eljárás. In VASVÁRY Ferenc: *A magyar közigazgatás központi alapszervei. Bevezetéssel a magyar közigazgatási jogtudományba*. Budapest, Politzer Kiadó. 111–144.
- VEREBÉLYI Imre (2003): A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak radikálisabb reformja. *Magyar Közigazgatás*, 53. évf. 12. sz. 710–722.
- VOGENAUER, Stefan – WEATHERILL, Stephen (2017): *General Principles of Law*. Oxford–Portland (OR). 1–2., 18–19.
- WLASSICS Gyula (1912): Reformjavaslat a közigazgatási bírászkodásról. *Jogállam*, 11. évf. 1–2. sz. 32–43.
- ZSOLDOS Ignác (1842): *A szolgabírói hivatal I. Törvénykezési rész II. Közrendtartási rész*. Pápa, Pápai Református Kollégium.

A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem könyvkiadója.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó

www.dialogcampus.hu

www.uni-nke.hu

1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Telefon: 06 (30) 426 6116

E-mail: kiado@uni-nke.hu

A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető

Felelős szerkesztő: Inzsöl Kata

Olvasószerkesztő: Sós Dóra Gabriella

Tördelőszerkesztő: Kőrösi László

Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.

Felelős vezető: Simon László vezérigazgató

ISBN 978-615-6020-86-4 (nyomtatott)

ISBN 978-615-6020-87-1 (elektronikus – PDF)

ISBN 978-615-6020-88-8 (elektronikus – EPUB)

Az *Institutiones Administrationis* sorozat V. kötete a közigazgatási hatósági eljárásjog megismerésének elméleti megalapozását szolgálja. A korábbi eljárásjogi szabályozás lényeges elemeinek bemutatása mellett, a közigazgatási eljárás és az eljárásjog fogalmának meghatározása közben feldolgozza az eljárásjog fontosabb állandó és a változó elemeit, miközben a jelenlegi eljárási törvény és az eljárás lényegi elemeinek *alkotmányos meghatározottságát* is igyekszik áttekinteni. A kötet alapvető törekvése a közigazgatási eljárásjog általános karakterjegyeinek és általános elveinek bemutatása, így az eljárási alapelvekről is ebben a kötetben van szó. Az eljárási törvény szabályainak tételes bemutatását a sorozat VI. kötete végzi el.

A kiadvány
a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó
közszolgálat-fejlesztés” című projekt
keretében került kiadásra.

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE