

## x. fejezet

### Az alkotmányosság követelménye és az eljárás alapelvei (Varga Zs. A.)

#### x.1. Az alkotmányosság követelménye és az eljárási alapelvek

Amikor a közigazgatási eljárásjog alkotmányossági követelményeit kívánjuk elemezni, elméleti kiindulópontként azt kell megállapítanunk, hogy az *alkotmányosság formailag* a jogrendszerre vonatkozó alapvető szabályok létét (és érvényesülését), *tartalmilag* pedig az igazságosságra törekvés elméleti követelményének, illetve a hatalomgyakorlás korlátjául szolgáló szabadságjogok és szabadságbiztosítékok szavatolását jelenti.<sup>1</sup> Ennek a magyar jogrendszerre 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."*<sup>2</sup>

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 más tételes rendelkezései, valamint a Nemzeti hitvallás és történeti alkotmányunk vívmányai, mint kötelező értelmezési háttér jelentősen gazdagították is jelentéstartalmát.<sup>3</sup>

Az alkotmányosság követelményét az egyes törvények saját szabályozási területüknek megfelelően kibontják, részletezik, közvetlen törvényi szabállyá alakítják.<sup>4</sup> Ilyen szabályok mindenek előtt az alapelvek, de a törvények más rendelkezései között is találkozunk további lényeges részlet-szabályokkal. 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 pertípusok 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 háttér-jogszabálya a Pp., amely szintén tartalmaz alapelveket. Ezért ebben a fejezetben elsősorban az Ákr. alapelveire fordítjuk figyelmünket.

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., az Alapvető rendelkezések) is tartalmazznak alapelvi jelentőségű szabályokat, mint például az eljárási kötelezettségre, a nyelvhasználatra, az adatkezelésre vonatkozóak.

Elemzésünk kezdetén fel kell tennünk a kérdést, hogy az alapelveknek mi a *jogi természete*? Kizárólag deklaratív céllal kerültek-e a törvény szövegébe, esetleg általános társadalom- és jogpolitikai értékeket és célkitűzéseket hordoznak, avagy olyan rendelkezések, amelyeket a

<sup>1</sup> L. Trócsányi László: „Alaptanok” in: Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.): *Bevezetés az Alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei* (HVGORAC, Budapest, 2012.) és Patyi András – Varga Zs. András: *Általános közigazgatási jog* (Dialóg-Campus, Budapest-Pécs, 2009) 35-36. o.

<sup>2</sup> 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, I. ABH 1991., 454, 456. L. Sólyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon* (Osiris, Budapest, 2001.) 686-738. o.

<sup>3</sup> A jogállamiság dogmatikájáról I. Varga Zs. András: *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája* (Századvég, Budapest, 2015.).

<sup>4</sup> L. Stefan Vogenauer – Stephen Weatherill: *General Principles of Law* (Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2017., 1-2, 18-19.

törvény egyéb szabályaihoz hasonlóan ténylegesen alkalmazni kell, vagyis az eljárás során kikényszeríthetők?

A fenti kérdésre a választ a formális jogszabálytani ismeretek alapján egyértelműen megadhatjuk. Az Alaptörvény legfontosabb rendelkezése, magja az R) cikk, amely szerint „(1) Az Alaptörvény 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<sup>5</sup>. 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 folyamatba kapcsolódik be.<sup>6</sup>

A következő megválaszolandó kérdés az, hogy az alapelveket *hogyan kell 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 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 – mindenek előtt 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 szabály-rétegét alkotják, amely mintegy „körülöleli” a törvény legbelső rétegét alkotó közigazgatási hatósági ügy törvényi fogalmát, olyan feltétlenül

<sup>5</sup> L. Balogh Zsolt – Schanda Balázs: „Általános rész” in: Schanda Balázs – Balogh Zsolt (szerk.): *Alkotmányjog – Alapjogok* (PPKE JÁK, Budapest, 2011., 13-78.) 26-29. o.

<sup>6</sup> L. erről Váczi Péter: „A tisztességes közigazgatási eljárásról való jog elemei az új Alaptörvényben” in: *Magyar Közigazgatás*, Új folyam 1. szám, 30-42. o. és Váczi Péter: *A jó közigazgatáshoz való jog és annak összetevői* (Dialóg-Campus, Budapest-Pécs, 2013).

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<sup>7</sup>.

Ha most az alapelvekre részletes elemzésük előtt rátekinünk<sup>8</sup> azonnal látjuk, hogy ezek olyan alapvető *alkotmányos jogokra* utalnak, amelyek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége<sup>9</sup>. 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<sup>10</sup>.

A leírtakból 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.

Mielőtt részleteiben is megvizsgáljuk az egyes alapelveket, vissza kell térnünk az Alaptörvény által hozott jelentős változásra. Azt tapasztaljuk ugyanis, hogy az Ákr. a korábbi hatósági eljárási törvényhez, a Ket-hez képest szűkszavúbb. Strukturáltabb, de rövidebb alapelv-listát 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.

---

<sup>7</sup> 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 normákat tartalmazott. L. Kilényi Géza (társszerző): *Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény* (HVGORAC, Budapest, 1995.) 2-13. o.

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

<sup>9</sup> L. az Alaptörvény I. cikkének (1) bekezdését, mely szerint „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége”.

<sup>10</sup> Így értékeli az alapelveket Kilényi Géza, Lőrincz Lajos és Tilk Péter is, sőt, Lőrincz Lajos az Európai Unió tagságából fakadó követelményekhez is köti. L. Kilényi Géza (szerk.): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja* (KJK-Kerszöv, Budapest, 2005.) 35. o., Lőrincz Lajos (szerk.): *Közigazgatási eljárásjog* (HVGORAC, Budapest, 2005.) 105-112. o., Tilk Péter: *A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény I.* (Közigazgatás-módszertani Oktatási és Szolgáltató Bt., Pécs, 2005.) 14-16. o.

Az Ákr. eljárási alapelveit (a törvény által is tükrözött<sup>11</sup>) logikai rendszerbe állítva megkülönböztethetjük egyfelől a hatóságot a középpontba 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 összetevőjét, az anyanyelv-használati 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 sor az Ákr. jogorvoslati rendszere alkotmányos alapjainak bemutatására.<sup>12</sup>

## x.2. A törvényesség (jogszerűség) elve és összetevői

### x.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 mindenképp előtt megköveteli, hogy az eljáró közigazgatási szervet jogszabály hozza létre, jogszabály határozza meg jogképességét, hatáskörét, illetékességét. A törvényesség követelményének része továbbá az anyagi jogszabályoknak való megfelelés, a döntéshozó egyértelmű akarat-elhatározása (testületi szerv esetén határozatképessége), a tényállás tisztázottsága, a mérlegelési korlátok tiszteletben tartása és az eljárási szabályok maradéktalan betartása<sup>13</sup>.

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 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

<sup>11</sup> Az Ákr. szabályainak megértéséhez nem szükséges, de a történeti hűség kedvéért említést érdemel, hogy a korábbi törvények alapvető 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. L. Patyi András (szerk.): *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban* (Dialóg-Campus, Budapest-Pécs, 2012.) 107-140., illetve a mű korábbi kiadásai. Ezt azóta más jogághoz tartozó jogszabály (Pp.) magyarázatának szerzője is átvette. ....

<sup>12</sup> Szintén jogtörténet már, de jelzi a jogtudomány hatását a jogalkotásra, hogy a Ket. kodifikációja során Verebély Imre az európai ombudsmannak az Európai Parlament határozatával megerősített *The European Code of Good Administrative Behaviour* ajánlására támaszkodva önálló írást szentelt az alapelveknek. Írása nagyobb részben visszaköszönt a Ket.-ben. L. Verebélyi Imre: „A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak radikálisabb reformja”, in: *Magyar Közigazgatás*, 2003. december, LIII. évfolyam, 12. szám, 710-722. o. Részletesebb értékelését l. Váczi A *tisztességes...* i. m.

<sup>13</sup> L. Ficzer Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog* (Osiris, Budapest, 1999.) 322-333. o., Madarász Tibor: *A magyar államigazgatási jog alapjai* (Tankönyvkiadó, Budapest, 1990.) 189., 329-349. o., Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete* (Szent István Társulat, Budapest, 2001.) 244., 369-376. o., Ráczi Attila: *A törvényesség és a közigazgatás* (Akadémiai, Budapest, 1990.), Madarász Tibor: *Közigazgatás és jog* (KJK, Budapest, 1987.), 299-307. o., Józsa Fábián: *KET Kérdezz-felelek* (Opten, Budapest, 2008.) 15-42. o., ..... új ELTE.....

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 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.

#### x.2.2. A hivatalbóliság elve

A hivatalbóli jogérvényesítés (a továbbiakban röviden: hivatalbóliság) 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 hivatalbóliság az eljárás mely szakaszaiban kell feltétlenül érvényesülnie: az eljárás megindítása vagy folytatása, a tényállás megállapítása, a döntés felülvizsgálata és az esetleges törvénysértés orvoslása, végül pedig a végrehajtás elrendelése során. Látható tehát, hogy a hivatalbóliság 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.

1. 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, *attóri* a hivatalbóliság elvét. Ilyenkor a hatóság semmilyen okból nem jogosult az eljárás megindítására.

Minden más esetben azonban érvényesül a hivatalbóliság 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 avagy 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.

2. 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 tényt 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 jogukkal, 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 hivatalbóliság 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 mindegyikére alkalmazni kell.

3. Amint látni fogjuk, az Ákr. jogorvoslati rendszerébe tartozó eszközök két csoportra oszthatók. Egyesek – a szó tulajdonképpeni értelmében vett jogorvoslatok – az ügyfelek

rendelkezésre 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 igénybevételének, illetve alkalmazásának szabályaira a későbbiekben részletesen kitérünk.

4. 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.

5. 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: az hatóság hivatalból köteles vizsgálni, illetve megtenni ügyfél eljárási képességét, a közérdeket sértő vagy veszélyeztető állapot megszüntetését jogutód ügyfél hiányában, a felügyelt szerv mulasztását, a (joghatóságát) hatáskörét és illetékességét, hivatalból kell meghoznia az ideiglenes intézkedést, ha ennek feltételi fennállnak stb.

### x.2.3. A rendeltetésszerű jog-gyakorlás elve

A törvényesség elvének másik összetevőjét a törvénynek rendeltetésszerű 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, rendeltetésszerűen 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 rendeltetésszerű 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 rendeltetésszerűen 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 deklarált jogállamisági klauzula – az Alkotmánybíróság szerint legfontosabb<sup>14</sup> – összetevőjének, a jogbiztonság 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

<sup>14</sup> L. az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban adott értelmezést legutóbb megerősítő 29/2017. (X. 31.) AB határozatát, Indokolás [42]-[44].

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, amely szerint 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*”<sup>15</sup>, vagyis nem követhet el jogsértést (nem jár el dolosan, 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. és értelmezése szerint) a jog gyakorlása, ha az a jog társadalmi rendeltetésével össze nem férő célra irányul, különösen ha a nemzetgazdaság megkárosítására, a személyek zaklatására, jogaik és törvényes érdekeik csorbítására vagy illetéktelen előnyök szerzésére vezetne<sup>16</sup>. Lényegében hasonló megfogalmazásban jelenik meg az elv a munkajogban is<sup>17</sup>. 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*, 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.*”

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 hatáskör-gyakorlás elve a hatóságot illetően. Okkal kérdezhető például, hogy hogyan élhetne vissza az adóhatóság az adó-megállapítási és ellenőrzési jogkörével, vagy az építésügyi hatóság az ezzel kapcsolatos hatáskörével? A kérdésre a válasz egyszerűbb, mint gondolnánk. Egy hatósági intézkedés avagy 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

<sup>15</sup> Gaius, D.0.17.55., in: Hamza Gábor – Kállay István: *De diversis regulis iuris antiqui* (Tankönyvkiadó, Budapest, 1992.) 13. o.

<sup>16</sup> L. Gellért György (szerk.): *A Polgári Törvénykönyv magyarázata* (KJK, Budapest, 1993.) 35-43. o.

<sup>17</sup> L. Radnai József (szerk.): *A Magyar Munkajog* (HVGORAC, Budapest, 2006.) 16-19. o.



jogszabályok tartalmazzák. Ide tartozik 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”<sup>18</sup>

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 érintettek 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.

A rendeltetésszerű hatáskör-gyakorlás 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 felületei szerv lehetséges intézkedései, illetve az ügyészi eszközök.

4. A hatáskör gyakorlásával kapcsolatban bemutatott jogkövetkezmények mellett a rendeltetésszerű joggyakorlás elvének megsértését más jogágak is szankcionálják. Utalunk itt a hatóságok polgári jogi felelősségére<sup>19</sup>, 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<sup>20</sup>.

#### x.2.4. A ténszerűség elve és a döntési korlátok

A rendeltetésszerű joggyakorlás elvével összefüggésben már utaltunk a hatóság eljárása során figyelembe veendő körülményekre. A törvény ezeket nem rögzíti pontosan, de a tényállás-tisztázási 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 valósághű tényállásra alapozza”. Ez a két 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<sup>21</sup>. A ténszerűség követelménye értelmében tehát egyrészt a hatóságnak eljárása (és döntése) során tényeket kell figyelembe vennie, másrészt azonban csak azokat a tényeket veheti

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

<sup>19</sup> L. a Ptk. 6:548. §-át a közhatalom gyakorlásával okozott kárért viselt felelősségről.

<sup>20</sup> L. a Btk. 305. §-át a hivatali visszaélés büntetéről.

<sup>21</sup> L. Kilényi (10. lj.) 152. o.

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<sup>22</sup>.

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<sup>23</sup>. Ha tehát a jogalkotó valamely kérdés eldöntését a hatóságok mérlegelésére bízta, e jogkörrel 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. Értelemszerűen sem a mérlegelés, sem a méltányosság gyakorlása nem lehet önkényes.

Végezetül az említett szabályokkal kapcsolatban fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a jogszabály a jogalkotó által elképzelt céllal kapcsolatos kívánt jogkövetkezményt 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.

#### x.2.5. A jóhiszeműség elve és a bizalmi elv

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 a „*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 ésszerű 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 jog<sup>24</sup> 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

<sup>22</sup> Vö. Kilényi (10. lj.) 152. o.

<sup>23</sup> Vö. Ficzer és Madarász hivatkozott véleményével (13. lj.).

<sup>24</sup> L. a 8/1990. (IV. 23.) AB határozatot (ABH 1990., 42, 44): „Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot az ún. „általános személyiségi jog” egyik megfogalmazásának tekinti. A modern alkotmányok, illetve alkotmánybírósági 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. L. Sólyom László: A személyiségi jogok elmélete (KJK, Budapest, 1983.) 223-228.

törvény. „A hazudni pedig nem szabad” erkölcsi alaptétel jogszabályi megfogalmazása a biztosítéka a helyes, gyors és törvényes döntésnek.

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 rosszhiszeműségekre is. A rendelkezés kioktatási kötelezettséget tartalmazó utolsó fordulata szintén alkotmányos alapokon nyugszik. Az Amerikai Egyesült Államokban folytatott *Miranda versus USA* büntető perben megszületett ún. *Miranda-elv* szerint az ügyfél figyelmét előzetesen fel kell hívni nyilatkozatának felhasználhatóságára, illetve a vele szemben alkalmazható jogkövetkezményekre, továbbá eljárási jogaira<sup>25</sup>. Az elv az elmúlt évtizedekben elterjedt a kontinentális jogrendben, és a büntetőjogon kívüli hatósági eljárások területére 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 előzőekhez 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<sup>26</sup>. 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, törvénytörését, 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<sup>27</sup>. Az Ákr. rendelkezése a bizalmi elvet világosan, a szakasz címében is rögzíti.

#### x.2.6. A kárfelelősség elve

Legalábbis Albert Venn Dicey megfogalmazása óta a jogállamiság elvitathatatlan összetevőjét jelenti az államnak az a kötelezettsége, hogy bíróság előtt feleljen minden olyan jogsértésért, amellyel a magánszemélyeknek kárt okozott<sup>28</sup>. 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 jogorvoslással, 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<sup>29</sup>.

<sup>25</sup> Berkes György (szerk.): *Büntetőeljárás jog* (HVGORAC, Budapest, 2005.) 429. o.

<sup>26</sup> Tamás (13. lj.) 211. o.

<sup>27</sup> L. 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.

<sup>28</sup> Dicey, Albert Venn: „A jog uralma”, in: Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam* (ELTE Budapest, 1995.) 21-31. o.

<sup>29</sup> L. például a 749/2002. számú polgári elvi határozatot, <http://www.kuria-birosag.hu/hu/elvhat/7492002-szamu-polgari-elvi-hatarozat> (2017. november 19.).

A kárfelelősség elvét az Ákr. - helyesen – nem tartalmazza, mivel az megkerülhetetlenül következik a Ptk. idézett szabályából.<sup>30</sup> A kárfelelősség szabálya azonban az Alaptörvény hatálybalépésével alkotmányos rangra emelkedett. A XXIV. cikk második bekezdése ugyanis úgy rendelkezik, hogy „Mindenkinek 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 vétkességi (felróhatósági) alapú, de a jogellenesség megállapítása esetén, ha az általában elvárhatóságra alapozott kimentés sikertelen, a kártérítési felelősség megállapítása nem kerülhető el.<sup>31</sup>

### x.3./ A tisztességes eljáráshoz való jog és összetevői

#### x.3.1./ A tisztességes eljáráshoz való jog alkotmányos alapjai

A rendeltetészerű joggyakorlás elve egyfelől, a jóhiszeműség elve másfelől átvezet egy olyan alapelv-csokorhoz, amely a tisztességes eljáráshoz való jogként azonosítható. A tisztességes eljáráshoz való jog a személyeket az állammal szemben megillető alapvető emberi jogként régóta ismert<sup>32</sup>. 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 ésszerű 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 általában nem támadható<sup>33</sup>. 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, mely szerint 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.

<sup>30</sup> Gellért (13. lj.) 905-910. o. L. még Patyi András - Varga Zs. András: *Általános közigazgatási jog* (Dialog-Campus, Budapest-Pécs, 2009.)

<sup>31</sup> L. Borbás Beatrix: „A közhatalom kárfelelősségéről a felelősségi premisszák szemszögéből – különös tekintettel a felróhatósági kritériumra” in: *Jogtudományi Közlöny* 2011/IV. 232-242. o.

<sup>32</sup> L. Sári János: *Alapjogok. Alkotmánytan II.* (Osiris, Budapest, 2000.) 91-96. o.,

<sup>33</sup> Van persze ezzel ellentétes döntés is: fegyelmi eljárás esetén az ún. *Engel ügyben* 1976. június 8-án hozott ítéletében megállapította a 6. Cikk megsértését a Bíróság. L. Grád András: *Kézikönyv a strasbourgi emberi jogi ítélkezéstről* (HVGORAC, Budapest, 2000.) 219. o.

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 jogbiztonsággal nem fért össze. Ha azonban éppen a jogállamisági 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 ésszerű időn belüli döntésre kötelezze<sup>34</sup>. 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<sup>35</sup>. 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...”<sup>36</sup> 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<sup>37</sup>.

A tisztességes eljáráshoz való jog alkotmányjogi háttérét 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 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 irat-megismerési 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 vitathatatlanná az alapelv alkotmányos alapjait. Ezáltal ugyanakkor szükségtelenné vált a tisztességes eljáráshoz való jog említése az Ákr-ben.

---

<sup>34</sup> L. Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének 1998. évi tevékenységéről (Országgyűlési Biztosok Hivatala, Budapest, 1999., országgyűlési szám: J/858.) 34-97. o., és az ott felsorolt jogeseteket.

<sup>35</sup> L. 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.

<sup>36</sup> ABH 2004, 144, 156.

<sup>37</sup> L. 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.

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

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 döntéshez 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 összetevőket más rendelkezések tartalmazták). 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, mindenek előtt 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 tartalmaznak. A korábbról „megmaradt” önállóan szabályozott összetevő tehát az ésszerű időben meghozott döntéshez való jog az Ákr. 2. § (2) bekezdés c) pontjában: „A hatóság a hatásköre gyakorlása során (...) a jogszabályban meghatározott határidőn belül, ésszerű időben jár el”.

Felhívjuk a figyelmet arra a jelentős változásra, hogy a Ket. még *nem az ésszerű időben*, hanem csak a *jogszabályokban meghatározott határidőben* való döntéshez való jogot szabályozta. Ez utóbbi az ésszerű 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 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 (fügő 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 ésszerű, 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.

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)<sup>38</sup>. A hatóság tehát nem várhat arra, hogy egy kötelező jogszabályi előírás alkalmazására az ügyfelek indítványt tegyenek, avagy felügyeleti szerve felhívja rá

<sup>38</sup> Vö. Kilényi (10. lj.) 39-40. o. L. még: Mádl Ferenc – Vékás Lajos: *Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga* (Tankönyvkiadó Vállalat – ELTE, Budapest, 1992.) 125. o.

(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 voltát erősítené meg. A szakszerűség elve persze gyakorlati készségekre is utal, mindenek előtt a döntés-képességre.

Az *egyszerűség* a közigazgatási eljárás egyik legfontosabb megkülönböztető jegye<sup>39</sup>. 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 nem hogy 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.

Szintén a tisztességes eljáráshoz való jogban gyökerezett a Ket. 1. §-ának (3) bekezdése, mely 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<sup>40</sup>. Ennél is világosabban fogalmaz az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése, amely az Alkotmánybíróság korábbi értelmezését normatív rangra emelve az alapjogoknak csak 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 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.

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.

<sup>39</sup> L. Dudás Ferenc (társszerző): *Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény* (HVGORAC, Budapest, 1995.) 13. o.

<sup>40</sup> L. Sári (32. lj.) 42-44. o., Sólyom (2. lj.) 395-441. o.

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 természetükről 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 alapvetőek, 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 ún. *szükségességi és arányossági teszt*,<sup>41</sup> 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.

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 ezáltal a hatóságok mérlegelési és méltányossági jogkörben hozott döntéseik során nemcsak kötelesek lennének figyelembe venni, másrészt határesetekben a hatóságok és a bíróságok a „korlátozás korlátjára” nemcsak mint alkotmányos alapelve, hanem mint törvényességi követelményre is hivatkozhatnak.

b) Egyszerűbb az ügyféli jogok korlátozásának másik esete, amikor ez 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 korlátozás mikéntjére és mértékére a közérdeknél írtakat kell megfelelően alkalmazni. Utalnunk kell azonban arra, hogy az ellenérdekelt ügyfél jogára alapozott korlátozás csak az ügyfél-egyenlőség 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, mely 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 levezethetően 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,

<sup>41</sup> L. már a 7/1991. (II. 28.) AB (ABH 1991., 22, 27-28) vagy 25/1991. (V. 18.) AB (ABH 1991., 414, 415) határozatokat.



következésképpen rosszhiszeműen jogot szerezni 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, mindenek előtt pedig a semmisség szabályaiban (l. a 123. §-t).

### x.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 a 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<sup>42</sup>. A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie<sup>43</sup>, alkotmányellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható jogosultak vagy kötelezettek között vethető fel<sup>44</sup>. A diszkrimináció tilalma a fentiek szerint alapjogra vonatkozik. Alapjognak nem minősülő egyik joggal összefüggésben is érvényesülnie kell azonban, a megsértése összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság általános személyiségi jogával<sup>45</sup>. 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<sup>46</sup>.

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

<sup>43</sup> L. a 9/1990. (IV. 25.) AB (ABH 1990., 46, 48) határozatot.

<sup>44</sup> L. a 4/1993. (II. 12.) AB (ABH 1993., 48, 71-72) határozatot.

<sup>45</sup> L. a 35/1994. (VI. 24.) AB (ABH 1994., 197) határozatot.

<sup>46</sup> L. a 21/1990. (X. 4.) AB (ABH 1990., 73, 77-78) határozatot.

2. Az egyenlő bánásmód elvének és a diszkrimináció tilalmának következetes figyelembe vétele érdekében a kérdést törvény is rendezi. A 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség 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, melyet az (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 elbírálandó 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 alkotmánybírói értelmezése elegendő garanciát jelent. Nincs ugyanis olyan speciális eljárási helyzet, amelyet a törvénynek kellene rendeznie.

Az előzőekben bemutatuk már az Ákr-nek a tényyszerűség 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 tényyszerűség 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.

#### x.3.4. A pártatlan eljáráshoz való jog

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 határozatban úgy foglalt állást, hogy „A pártatlanság, az elfogulatlan és tisztességes eljárás alkotmányos követelmény. Ennek eljárásjogi biztosítékai többek között az ún. eljárási kizárási szabályok (Pp. 13-21. §-ok és Be. 35-43. §). 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, eljárási szerepváltással függenek össze.”<sup>47</sup> 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. §).”<sup>48</sup> Az Alkotmánybíróság ezeket az Alaptörvény hatálybalépését követően megerősítette.<sup>49</sup>

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 kiszámíthatóak legyenek. Ilyen követelmény a megkülönböztetés nélküli ügyintézésre vonatkozó is.<sup>50</sup>

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. 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.

### x.3.5. Az ügyfélnyilvánosság elve és tájékoztatási kötelezettség

A közigazgatási hatósági jogviszony fogalmából adódik, hogy az 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 hatósági tanú, a szakértő, a tolmács, a

<sup>47</sup> L. ABH 1996. 162.

<sup>48</sup> L. ABH 1995. 347.

<sup>49</sup> L. például a 21/2016. (XI. 30.) AB határozatot.

<sup>50</sup> L. Verebélyi (12. lj.) 715. o.

szemletárgy birtokosa és az ügyfél képviselője (a továbbiakban együtt: eljárás egyéb résztvevője) számára, hogy jogait és kötelezettségeiket megismerhessék, és előmozdítja 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 (ide értve azt a különbséget is az ügyfél, illetve az egyéb résztvevők között, amelyre az idézett szabály szerkesztése is utal) – alapelveként történt megfogalmazása azzal jár, hogy a hatóságoknak az eljárás minden szakaszában figyelniük kell rá.

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 eszköznek az érintettek tájékoztatására. Ilyen esetekre teheti lehetővé külön törvény (ágazati jogszabályként) a közmeghallgatást.<sup>51</sup> Az Ákr. keret-jogszabály 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.

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 terminológia szerint államtitok, szolgálati titok) megőrzése, illetve személyes adatok védelme tekintetében. Az 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) bekezdéssel) nem tartalmaz, de igen sok részlet szabálya megteszi ezt az egyes eljárási szakaszok és cselekmények vonatkozásában.

### x.3.6. A hatékonyság elve

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 ésszerű időben hozott döntéshez való jogot biztosítja az ügyfelek számára. A 4. § utolsó fordulata voltaképpen ezt a kötelezettségét ismétli meg.

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 jogkövetkezésménnyel jár. A hatóság indokolatlan avagy az ügy egyedi

<sup>51</sup> L. 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.

sajátossága miatt az ügyfélnek hátrányt okozó késlekedése az alapelv sérelmének, vagyis törvénytárgynak minősül akkor is, ha a jogszabályokban megfogalmazott döntési határidő még nyitva áll. A törvénytárgy 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*. Törvénytárgynak 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.

#### x.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 önállósulása, 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 kis mértékűek. Világos tehát, hogy az anyanyelvhasználatot szabályozni kell.<sup>52</sup> 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) anyanyelv-használata,
- a magyar mint kisebbségi nyelv
- a jeltolmácsolás,
- c) a külföldiek anyanyelv-használati joga,
- az általános szabály,
- a kedvezményes szabály,
- az Európai Unió különös szabályai,
- d) kiegészítő szabályok.

##### x.4.1. Hivatalos nyelvek

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

a) Az alapvető – szuverenitáson alapuló, és az Alaptörvény H) cikk (1) bekezdésének megfelelő – szabályt az Ákr. 20. § (1) bekezdése tartalmazza: „*Magyarországon a*

---

<sup>52</sup> L. Gerencsér Balázs Szabolcs: Összehasonlító nyelv jog. In: Csink Lóránt, Schanda Balázs (szerk.): Összehasonlító módszer az alkotmányjogban. (Budapest, Pázmány Press, 2017.) 445-462. o. vagy Gerencsér Balázs Szabolcs: "Nyelvében él...": Kárpát-medencei körkép a határon túli magyarok hivatalos anyanyelvhasználati jogairól (Budapest, Nemzetstratégiai Kutatóintézet, 2015). 5-7. o.

*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.

b) Nem köztudomású, hogy az államok közötti ún. 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 külügyi 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.

c) 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.

#### x.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 nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárok, akik anyanyelv-használati 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.

a) 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 engedi használni a nemzetiség nyelvét az előzőekben tárgyalt nemzetiségi nyelv mint hivatalos nyelvre vonatkozó szabályhoz képest. A 21. § (2) bekezdése alapján *a fordítás és tolmácsolás költségei ebben az esetben is a hatóságot terhelik*.

b) 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 kettel ellentétben) nem fogalmazza meg, de a magyarra mint hivatalos nyelvre vonatkozó szabályból félreérthetetlenül 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.

c) Önálló szabályt az Ákr. nem tartalmaz, de az Alaptörvény H) cikk (3) bekezdéséből, mely 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 fogyasztókkal élők számára a hatóság – szintén saját költségén – köteles a jeltolmácsolást biztosítani.

#### x.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.

a) 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.

b) 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. keret-szabály jellege következtében (8. § (3) bekezdés) törvény vagy miniszteri rendelet kivételével más jogszabály ezt a kedvezményt egyéb esetekre is kiterjesztheti.

c) Amint már tudjuk, Magyarországon az Európai Unióhoz csatlakozása 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 tárgyalattól eltérő nyelvhasználati kedvezmény biztosítható a magyar nyelvet nem ismerő nem magyar állampolgár számára is.

#### x.4.4. Kiegészítő szabályok

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

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

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

#### x.5. A jogorvoslati jog és a Ket. jogorvoslati rendszere

Említettük már, hogy a Ket. eredeti szövege az alapelvek között említette a jogorvoslathoz való jogot (a tisztességes eljáráshoz való jog önállósult 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 részletesen bemutatja. Mégis ki kell térnünk már most a jogorvoslathoz való jog dogmatikai hátterének alkotmányos alapjaira, még ha a részletes szabályokat itt nem is ismétljük meg, mert enélkül az alapelvek rendszere hiányos volna. A következőkben ezért a jogorvoslat fogalom-meghatározásaira építve utalunk a szintén önálló kötetben részletezett közigazgatási kontroll-mechanizmusokra.

##### x.5.1. A közigazgatás kontrolljának fogalomrendszere, a jogorvoslat

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 kontroll-tevékenység 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, avagy nem.

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 orvoslása 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, avagy 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 végeznek az Állami Számvevőszék, az alapvető jogok biztosa, és ide soroljuk az ügyészek a hatósági eljárások során szabályozott intézkedéseivel nem járó ellenőrzési tevékenységét, miként a közérdekű bejelentés és panasz alapján folytatott eljárásokat is.<sup>53</sup>

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 avagy ténybeli okból) hibásnak (azaz törvényt sértőnek vagy megalapozatlannak) tartott döntés orvoslása (emlékeztetünk itt az aktustanra, közelebbről a hibás aktusokra).<sup>54</sup>

Nem szükséges bizonyítani, hogy a közigazgatási hatósági eljárások kontroll-mechanismusai 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.<sup>55</sup> Másrészt az Alaptörvény a jogorvoslati jogot alapvető (alanyi) alkotmányos jogként posztulálja, következésképpen a jogorvoslat lehetőségének 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,

---

<sup>53</sup> A közérdekű bejelentések és panaszok elintézéséről – egy erről szóló korábbi törvény, az 1977. évi I. törvény hatályon kívül helyezése mellett – 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 rendelkezik.

<sup>54</sup> Patyi András felhívja a figyelmet arra, hogy a közigazgatási jogi jogorvoslati definíciók „orvoslás” eleme Szamel Lajoshoz nyúlik vissza. L. Patyi András (szerk): *A közigazgatási hatósági eljárások joga* (Universitas-Győr, 2005.) 232. o.

<sup>55</sup> L. Kukorelli István (szerk): *Alkotmánytan I.* (Osiris, Budapest, 2002.) 27-29. o., Sólyom (2. lj.) 686-738., Tamás (10. lj.) 209-212. o.

amelynek eredményeként az azt folytató szerv egy korábban meghozott eljárási vagy érdemi döntést felülvizsgál és szükség szerint felülbírál.

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.<sup>56</sup> Másrészt az Alkotmánybíróság a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatában *tartalmi (anyagi jogi)* követelményt is támasztott a közigazgatási határozatok 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*”.<sup>57</sup> Ez a tartalmi követelmény irányadó az egyéb jogorvoslati eszközökre is.<sup>58</sup>

Meg kell említeni, hogy a hazai jogtudomány félévszázada 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 felülbíráló döntése folytán.<sup>59</sup>

#### x.5.2. A Ket. jogorvoslati rendszere

A továbbiakban a közigazgatás kontroll-mechanismusai közül a jogi szempontúak legfontosabb csoportját, a hatósági eljárások – azon belül 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

---

<sup>56</sup> L. Patyi (54. lj.) 234. o.

<sup>57</sup> A határozat indokolása a döntést meg is magyarázza: „*az eljárásnak ahhoz kell vezetnie, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket az ott irt 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*”.L. ABH 1997., 263., 275.

<sup>58</sup> Aki a Ket. által egy ideig a jogorvoslati eszközök közé sorolt méltányossági eljárás szabályainak részleteit is meg kívánja ismerni, ajánljuk Baraczká Róbertné: „Méltányossági eljárás”, in: Patyi András (szerk): *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog* (Dialóg-Campus, Budapest-Pécs, 2007.) 456-458. o. elolvasását.

<sup>59</sup> Patyi András említi, hogy az igazolás jogorvoslati rendszeren kívülre szorítása Szamel Lajos 1957-ben megjelent, *Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai* című munkájának következménye. L. Patyi (54. lj.) 231. o.

eszközöket több szempont alapján is elkülöníthetjük egymástól, mégpedig kettős (iker) csoportokra.<sup>60</sup>

1. A legfontosabb szempont az, hogy a jogorvoslatot *a közigazgatási szervezetrendszeren belül* látja-e el egy intézmény, avagy *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 ide sorolandó az Alkotmánybíróság is azzal, hogy az utóbbi nem közvetlenül jogorvoslati hatóságként jár el, hanem a bírósági felülvizsgálat során hozott döntést követően alkotmányjogi panasz alapján.

2. Különleges jelentőséggel bír – mivel ez az Ákr. saját csoportosítási rendszere – a jogorvoslati eszközök megkülönböztetése aszerint, hogy az ügyfél *kérelmére*, avagy *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 hivatalból 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 érvényesítését célozza (szubjektív jogvédelem), a hivatalból eljárások a törvényességgként nevesíthető, jog által védett közérdek érvényesítése érdekében indulnak (objektív jogvédelem). Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy az ügyfél akaratától függő eljárások közvetve ne érnék 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 hivatalból 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, avagy kérelméről a hatóság diszkréciós döntést hozhat.

3. Nem közvetlenül az érintett hatósági eljárás, hanem a távolabbi jogkövetkezmények (és jogi hatások) szempontjából van jelentősége a jogorvoslatok *rendes* és *rendkívüli* eszközökre való hagyományos csoportosításnak. 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 várja 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 (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)

<sup>60</sup> A közigazgatás kontroll-mechanizmusairól l. még Kilényi (10. lj.) 285-293. o., Lőrincz (10. lj.) 403-414. o., Tilk (10. lj.) 48-50. o., Józsa (13. lj.) 271-364. o.

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 igénybevételét biztosítja) minden elsőfokon hozott döntés ellen igénybe vehető, rövid határidőhöz kötve, mégpedig az ügyfél alanyi joga alapján.<sup>61</sup>

4. Különleges, de elsősorban elméleti jelentősége van annak is, hogy az egyes jogorvoslati eszközök *devolutív* (átszármaztató) hatályúak-e, avagy *nem*. 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 szervre 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 visszakerül a felülbírált döntést hozó szervhez, akkor nem lehet szó devolutív hatályról,

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

6. A jogorvoslati eszközök további ismérése, hogy igénybevételük a támadott döntés végrehajtására *halasztó hatályú-e*, avagy *nem*. 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.<sup>62</sup>

7. Szintén különbséget lehet tenni az egyes jogorvoslatok között attól függően, hogy *jogcímhez kötöttek-e*, avagy *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. Ide sorolható az alkotmányjogi panasz is, amely az Alaptörvényben biztosított jog sérelmére alapítható. Ténybeli okból kérelmezhető az újrafelvételi eljárás.

8. 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).<sup>63</sup>

9. Az egyes intézményeket aszerint is elkülöníthetjük, hogy az európai államokban *jellemzően működnek-e, vagy csak az államok egy részében* (közöttük természetesen Magyarországon).

<sup>61</sup> Vö. Patyi (54. l.) 232. o., l. még Kilényi (10. l.) 259-320. o., Lőrincz (10. l.) 383-386. o., Tilk (10. l.) 66-72. o.

<sup>62</sup> Ezzel összefüggésben részletes magyarázat olvasható a jogerővel foglalkozó fejezetben.

<sup>63</sup> L. ezzel összefüggésben a devolutív hatálynál írtakat is.

Jellemző eszköznek mindenképp a bírósági felülvizsgálat, és jó közelítéssel a felettes (hazai szóhasználat) felügyeleti szerv intézkedése tekinthető. Sajátos (nem általánosan jellemző) az alkotmánybíróságok ráhatása konkrét közigazgatási ügyekre és az ügyészek közigazgatási kontroll-szerepe.<sup>64</sup>

10. 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, avagy bármely* döntés ellen igénybe vehető-e. Ezeket az ismérveket az egyes jogorvoslati eszközök bemutatása során részletezzük.

## x.6. A perjogi alapelvek

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 kimelni, 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.

### x.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*

---

<sup>64</sup> Vö. Patyi András: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei* (Logod, Budapest, 2002.) 123 – 171. o., és *Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons* (Council of Europe, Directorate of Legal Affairs, Strasbourg, 1996) 29-35. o.

*meghatározott módon és eszközökkel hozzájárul ahhoz, hogy a felek és más perbeli személyek eljárási jogaikat 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, mely szerint a bíróság hivatalból veszi figyelembe a semmisségi és egyéb érvénytelenségi okokat, illetve az olyan lényeges alaki hiányosságot, amely miatt a közigazgatási 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) és (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 Áker-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 büncselekmény következményeiről közigazgatási perben kell határozni, a bíróság nem állapíthatja meg, hogy az elítélt a terhére rótt büncselekményt nem követte el*”. Ennek a rendelkezésnek a párja a közigazgatási bíróság döntését privilegizáló két szabály a Pp-ben: a Pp. 24. § (2) bekezdése szerint ha a közigazgatási ügyben eljáró bíróság saját hatáskörét állapítja meg, e döntése az 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.

#### x.6.2. A Pp. alapelvei

Az előző pont már át is vezetett a Pp. alapelveihez. Ezek valamivel bővebbek, mint a Kp-ban olvashatók, ugyanakkor – mivel a Pp. a Kp. háttér-jogszabálya – a Kp. alkalmazása során is irányadók.

1. A kérelemhez kötöttség elve alapvetően nem tér el a Kp. esetén írtaktól, habár elsősorban a polgári perre vonatkoznak. Részleteiben találunk a Kp. tekintetében is érvényesülő kiegészítéseket, mint a Pp. 2. §-ában rögzített rendelkezési elv, mely 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 figyelembe vétele 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 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 magyarázó 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.

#### x.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 tárgyal 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.