

Miskolci Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

dr. Turkovics István

**A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOG JOGORVOSLATI
RENDSZERE MAGYARORSZÁGON**

(PhD értekezés)

Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola
A doktori iskola vezetője: Prof. DR. Bragyova András egyetemi tanár

A doktori program címe: A magyar állam- és jogrendszer,
jogtudomány továbbfejlesztése, különös tekintettel az európai
jogfejlődési tendenciákra

A program címe: A közigazgatás korszerűsítésének megalapozása

Tudományos vezető: Prof. DR. Torma András egyetemi tanár

Miskolc

2012

Az értekezés a TÁMOP-4.2.2/B-10/1-2010-0008 jelű projekt részeként – az Új Magyarország Fejlesztési Terv keretében – az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg.

Tudományos vezetői vélemény

Dr. Turkovics István: „A közigazgatási eljárásjog jogorvoslati rendszere Magyarországon”c. PhD értekezéshez

A jogorvoslati jog gyökerei hosszú időre nyúlnak vissza, hiszen alapvetően arról van szó, hogy a hatóság első fokon meghozott döntését senki nem köteles elfogadni, vagyis ellene jogorvoslattal lehet élni. Valójában a közigazgatás a törvény alá rendelésének megjelenéséig, több száz évig kell tehát visszanyúlnia annak, aki a gyökereket kutatja. Ilyen komoly múlt ellenére a jogorvoslati jog alakulása mindig aktuális kérdés volt és kétség nem fér ahhoz, hogy aktuális ma is.

Amikor a Jelölt, Dr. Turkovics István – mintegy hét évvel ezelőtt – e kérdéskörrel kezdett tudományos igénnyel foglalkozni, akkor jól választott, hiszen aktuális (örökkön aktuális) kutatási témát választott, s mint tudjuk, a jó téma „fél győzelem”. Az Értekezés két tudományos előfeltevésből (hipotézisből) indul ki és járja végig a bizonyítás útját, logikusan egymásra épülő, négy részben, a következők szerint:

- A jogorvoslatok (elméleti alapok, mint közigazgatási ellenőrzési eszköz, mint alkotmányos alapjog, nemzetközi kitekintés),
- Történeti háttér (a polgári Magyarország időszaka, a két világháború közti időszak, az egypártrendszer időszaka, a rendszerváltást követő időszak),
- A közigazgatási jogorvoslati rendszer alkotmányos vizsgálata (fórumrendszer, bírósági felülvizsgálat, stb.),
- A Ket. jogorvoslati rendszere és az alkalmazás nehézségei (a jogorvoslatok csoportosítása, a Ket. szabályok alkalmazása).

Az egyes szerkezeti egységek – terjedelmi szempontból – arányosak, és minden egység ugyan azon elvre épül: bevezető gondolatokkal kezdődik és konklúzióval zárul.

A Jelölt komoly szakirodalmi apparátust kezel, közöttük nem csak magyar nyelvű irodalmat, rendkívül magabiztosan. Külön érdeme az értekezésnek a vonatkozó alkotmánybírósági joggyakorlat magas színvonalú feldolgozása és abból megalapozott következtetések levonása.

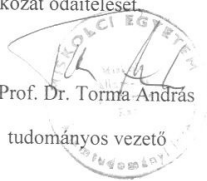
A Szerző által tételezett tudományos előfeltevések közül az egyik teljes mértékben beigazolódott, a másik viszont nem, így a jogorvoslati rendszer felülvizsgálata során a jogalkotónak érdemes lesz megfontolni a Jelölt de lege ferenda javaslatait.

Összegezve: Dr. Turkovics István az értekezés megírásával igazolta alkalmasságát a tudományos munkára, igazolta azt, hogy a jövőben egyedül is képes „közlekedni” a közjog-tudomány helyenként ingoványos talaján, ezért javaslom az Értekezés Nyilvános vitára való kitűzését és annak eredményeként a tudományos fokozat odaítélését.

Miskolc, 2012.05.23.

Prof. Dr. Torma András

tudományos vezető



Tartalomjegyzék

Bevezetés.....	5
I. Jogorvoslatok általános kérdései	9
Bevezető gondolatok.....	9
1.1. Elméleti alapok.....	11
1.2. A jogorvoslatok, mint a közigazgatás ellenőrzésének eszközei.....	24
1.3. A jogorvoslathoz való jog az Alkotmányban.....	39
1.4. Nemzetközi kitekintés.....	59
1.5. Konklúzió a jogorvoslatok általános elemzéséhez	66
II. Történeti háttér	69
Bevezető gondolatok.....	69
2.1. A polgári Magyarország időszakának szabályozása.....	71
2.2. A két világháború közötti időszak	88
2.3. A második világháborút követő időszak, és az egypártrendszer időszaka ..	98
2.4. Az 1990-es rendszerváltozást követő időszak.....	110
2.5. Konklúzió a történeti háttérhez	114
III. A közigazgatás jogorvoslati rendszerének alkotmányos vizsgálata	118
Bevezető gondolatok.....	118
3.1. A fórumrendszerre vonatkozó követelmények.....	121
3.2. A bírósági felülvizsgálat követelménye.....	127
3.3. A jogorvoslathoz való jog terjedelme	130
3.4. Egy, vagy több fokozatú jogorvoslati rendszer	140
3.5. Milyen döntéssel szemben legyen biztosított a jogorvoslat?	142
3.6. A tényleges korrekció és a halasztó hatály	149
3.7. Az ügyfél értesítése, azaz a megfelelő tudomásszerzés.....	154
3.8. Az értékelhető tények, bizonyítékok meghatározása.....	163
3.9. A hatóság mérlegelése és méltányosság	164
3.10. Megfelelő jogi képviselő	166
3.11. A jogorvoslathoz való jog korlátozhatósága.....	168
3.12. Konklúzió az alkotmányos vizsgálathoz	169
IV. A Ket. jogorvoslati rendszere és alkalmazásának nehézségei	171
Bevezető gondolatok.....	171

4.1. A közigazgatási jogorvoslatok csoportosítása.....	173
4.2. A Ket. szabályai és azok alkalmazása	180
Összegzés	212
Summary	219
Irodalomjegyzék	225
Jogszabályjegyzék	240
1945. előtti törvények, rendeletek.....	240
1945 utáni törvények.....	241
Alkotmánybírósági határozatok.....	243
Egyéb jogszabályok	245
Mellékletek – Táblázatok.....	246

Bevezetés

Jelen értekezés a közigazgatási eljárás általános szabályairól szóló jogszabályokban rögzített jogorvoslatokkal – azok történetével és hatályos szabályaival, – foglalkozik. Hazánkban a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályait – annak minden spektrumára kiterjedően – ma már csak egy jogszabály tartalmazza. Ez nem más, mint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.). A törvény külön fejezetben rendelkezik a jogorvoslatokról, valamint ehhez kapcsolódva a döntés-felülvizsgálatokról.¹ A szabályozás ilyen megoldása a dolgozat egyik kérdéskörét – a két jogintézmény viszonyát - is meghatározta, amely az értekezés negyedik részében kerül részletesen kifejtésre. Kérdés ugyanis az, hogy egy jogintézményről beszélünk két cím alatt jelölve, vagy két elkülönülő jogintézményről. A kérdésre egyértelmű választ fogok adni.

A törvény jogorvoslatok alatt több eszközt jelöl meg, amelyek együttesen rendszert alkotnak. Az értekezés végül is ezen jogorvoslati rendszer vizsgálatát helyezi fókuszába.

Úgy ítélem meg, hogy már itt, a bevezetésben célszerű tisztáznom, az általam kutatott terület és a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatának kapcsolatát.

A közigazgatási bíráskodás kérdésével több szakember foglalkozik jelenleg, és foglalkozott a múltban is.² Jelen értekezésben nem célom az általuk elért kutatási eredmények valamiféle ismételése. A bírósági felülvizsgálat, valamint a hatósági eljárás jogorvoslati rendszerének viszonya, mint a rész-egész kapcsolata jellemezhető. Jelen értekezésben tehát csak ott, akkor és olyan mértékben foglalkozom a bírósági felülvizsgálat kérdésével, ahol, amikor és amilyen mértékben az szükséges.

¹ 2004.évi CXL. törvény VII. fejezet: Jogorvoslat és döntés-felülvizsgálat

² A teljesség igénye nélkül pl: F. Rozsnyai Krisztina, Sipta István, Patyi András, Kozma György, Lomniczi Zoltán, Ádám Antal, Petrik Ferenc, Stumpf István, Varga Zs. András ld: irodalomjegyzék

Az értekezés jogági hovatartozását tekintve a közigazgatási jog és az alkotmányjog területét érinti leginkább. Ennek oka az, hogy hazánkban a jogorvoslathoz való jog ma már alkotmányos alapjogként szabályozott, és ez a tény komoly hatással van a kutatott témára. Éppen ezért szükséges volt az alkotmányjogi szempontok messzemenő érvényesítése is a vizsgálat során.

A közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslati rendszerét gyakorlatilag két szempont szerint tettem vizsgálat tárgyává. Egyrészt vizsgáltam, hogy megfelel-e az alkotmányos alapjog által támasztott követelményeknek? Másrészt célszerűségi szempontból kielégítő-e a törvény szabályozása? Ehhez igazodva két hipotézisem van:

- a) az egyik miszerint a hatósági eljárás jogorvoslati rendszere teljes egészében megfelel az alkotmányos követelményeknek, ezért ezen az alapon változtatást nem igényel,³
- b) a másik szerint a hatósági eljárás jogorvoslati rendszere nem elégíti ki mindenben a célszerűség, alkalmazhatóság követelményét, ezen az alapon változtatásokra szorul.⁴

A fentiekből következően, illetve a fenteknek megfelelően a dolgozat négy önálló, de szervesen egymásra épülő részre tagolódik.

Az *első rész* a jogorvoslathoz való joggal, mint alkotmányos alapjoggal foglalkozik. Megkísérlem felvázolni, hogy ezen alapjog milyen elméleti alapokon nyugszik, hogyan szabályozza az Alkotmány (Alaptörvény). Ebben a részben kerül röviden tárgyalásra a jogorvoslatok közigazgatási kontrollrendszerben betöltött szerepe. Ezen rész tartalmaz nemzetközi kitekintést is, itt azonban megjegyzem, hogy véleményem szerint egy alapos nemzetközi összehasonlító vizsgálat egy önálló értekezés témáját adja. Ebből következően a nemzetközi kitekintés szándékoltnan vázlatos jellegű, inkább általános ismertetést ad.

³ Alkotmányos követelmények alatt az Alaptörvénynek való megfelelést is értem, ugyanis egyrészt a szabályozás ezen a téren jelentősen nem változott, másrészt új gyakorlat az értekezés elkészítésének idején még nincs.

⁴ Célszerűség alatt egyrészt a világos, érthető szabályozást értem, másrészt, egyes (az értekezésben megjelölésre kerülő) az alkalmazás körében felmerülő igény kielégítését.

A téma történeti fejlődését bemutató következő részben, *jogtörténeti jellegű* kutatásokat végeztem. Ennek keretében vizsgáltam, hogy *milyen történeti előzmények* következtében alakult ki a hatályos szabályozás. Az értekezés ezen részében arra is megpróbáltam választ keresni, hogy vajon a társadalmi-politikai viszonyok milyen hatást gyakorolnak az eljárási, és ezen belül a jogorvoslati szabályokra? Éppen ezért a történeti részt kronológiailag négy részre (fejezetre) osztottam fel, amely hazánk társadalmi, politikai változásaihoz igazodik.

A *harmadik részben* arra kívántam választ adni, a jogorvoslathoz való jog kapcsán, hogy milyen *alkotmányos követelmények* fogalmazódtak meg vele szemben, és ennek a jelenlegi szabályozás milyen mértékben tesz eleget. Ennek megválaszolása érdekében az nek a témához kapcsolódó joggyakorlata került feldolgozásra.

Az *utolsó, negyedik részben* vizsgálat tárgyává tettem a szabályozás *célszerűségi* szempontoknak való megfelelését. Ehhez kapcsolódóan vizsgáltam, vajon milyen szempontok szerint lehet csoportosítani egy jogorvoslati rendszert, valamint az azt alkotó jogorvoslatokat.

Ebben a részben mutatom be és elemzem a Ket. szabályait, a jogorvoslatok területén azon jelentősebb változásokkal, amelyek hatálybalépését követően történtek. Ezt követően három, a gyakorlatban is felmerülő célszerűségi szempont szerint tettem vizsgálat tárgyává a hatályos szabályozást. Egyrészt vizsgáltam a hatóság mulasztása esetére vonatkozó szabályokat, másrészt a közigazgatási hatóságok eljárásaiban oly gyakran előforduló eljárási szabályszegések kapcsolatát a jogorvoslatokkal. Végül a jogorvoslatok szabályai alkalmazhatóságának kérdésére kerestem és találtam meg a választ.

Az évek során a gyakorlati tapasztalatok arra inspiráltak, hogy kizárólag a közigazgatásban dolgozó, hatósági eljárást folytató szakember-hallgatók körében, célirányosan vizsgálódjak a témával kapcsolatban. Ezt elsősorban tesztek formájában tettem meg, azzal, hogy a cél – a vizsgálatokban résztvevők előtt – ismert volt. Nos, az eredmények (utalok rá az értekezésben) döbbenetesek voltak. Talán ennek köszönhetően, – hiszen ezeket a kutatásban

résztvevők is ismerték – a hallgatók arra kértek, hogy ne használjam fel azokat. Ezen kéréseknek eleget téve – nem is tehetnék mást – ígéretemhez híven a tesztek és azok részletes eredményeit nem csatolom a dolgozathoz. Az eredmények azonban arra megfelelő alapot adtak, hogy a bennem már régóta megfogalmazódott megállapításaimat bátran megjelenítsem kutatási eredményeimben, illetve a jelen munkában.

Az értekezés *összegző* résszel zárul, amelyben rövidem összefoglalom a kutatásaim eredményeit, jelen témában.

I. Jogorvoslatok általános kérdései

Bevezető gondolatok

Az értekezés témájából kiindulva szükségesnek érzem, hogy először a jogorvoslatokról általánosságban írjak. Ennek keretében megkísérlem bemutatni, hogy ez a jogintézmény tulajdonképpen milyen szerepet tölt be a jogrendszerben, és hogy a szabályozását mi befolyásolja. Mindemellett a közigazgatási jogorvoslatok terén bemutatom, hogy jelenleg milyen a nemzetközi, leginkább európai szabályozási gyakorlat, hiszen ennek ismerete segíthet a hazai szabályozás megítélésében.

Jelen részben megpróbálom bemutatni a jogorvoslathoz való jog elméleti hátterét. Ez azonban nem egy könnyű vállalkozás, ugyanis, – mint az a 1.3. fejezetben bemutatásra kerül – a jogorvoslathoz való jog alapjogi szintű szabályozása *kivételesnek tekinthető a nemzetközi gyakorlatban*. Ebből következően azon nemzetközi irodalom is szűkösen tekinthető, amely a jogosulti jog elméleti alapjainak kérdésével foglalkozna. Általában egy alkotmányos alapjog elvi alapjainak kidolgozására a nemzetközi szakirodalom jelentős hatást gyakorol, ez a befolyás azonban itt elmarad. Talán ennek is az eredménye, hogy a hazai jogirodalomban is elvétve találkozhatunk a jogorvoslathoz való jog elméleti hátterét feldolgozó tanulmányokkal.

A jogorvoslatok céljait vizsgálva először a szubjektív jogvédelem, az alanyi jogok védelme jut az eszünkbe. Ugyanakkor a jogintézményt körbejárva kirajzolódik egy másik, ugyancsak nagyon fontos szerepe a jogorvoslatoknak, úgy mint a közigazgatás működése ellenőrzésének egyik eszköze. Szükséges tehát a jogorvoslatok ezen funkcióját is bemutatnom. A közigazgatás működésének ellenőrzésére több jogintézmény, valamint szerv hivatott. Az 1.2 fejezetben azt mutatom be, hogy hol helyezkednek el a jogorvoslatok ebben az ellenőrzés rendszerben.

Minden eljárási jogszabály megalkotásánál kardinális kérdés, hogy a jogorvoslatok milyen módon legyenek meghatározva. A hazai szabályozás kialakításakor viszonylag egyszerű a helyzet, ugyanis létezik egy mérce, amely az Alkotmányból/Alaptörvényből ered. Azt, hogy ez a mérce pontosan mit takar, akkor tudjuk meghatározni, ha a jogorvoslathoz való jog alapjogi szabályozását elemezzük. Ennek keretén belül is leginkább azt, hogy milyen indokok vezettek a

szabályozására, és azt hogy a kialakult szabályozás szerint milyen tartalommal bír a jogorvoslathoz való jog mint alapjog.

Az értekezés a közigazgatás jogorvoslati rendszerével foglalkozik. Ezzel kapcsolatosan alapvető kérdésként merül fel, hogy milyen módon célszerű ezen jogorvoslati rendszert felépíteni. Működhet-e úgy a közigazgatás, hogy nincsenek általános szabályok az eljárásjognak még ezen a területén sem? Vagy célszerűbb esetleg általános szabályokban rögzíteni és rendszerré formálni a közigazgatás jogorvoslatokra vonatkozó szabályait? Mivel egy államban a szabályozás csak egyféleképpen valósulhat meg – nevezetesen vagy van általános szabály vagy nincs – ezért célszerű nemzetközi szinten is egy rövid kitekintést végezni. Annak a megítélése, hogy melyik szabályozási módszer a jobb vagy rosszabb, nehéz, hiszen egészen más alapokon működik az egyes államokban a közigazgatás: más a szervezeti rendszer, más a feladatmegosztás, különbözőek a célok, stb. Ugyanakkor, mindenképpen hasznos lehet egy *nemzetközi kitekintés*, hogy segítsen a hazai szabályozás megítélésében. Ennek érdekében a magam részéről az Európa egyes államaiban fellelhető egyes szabályozásokat vizsgáltam meg természetesen a teljesség igénye nélkül.

1.1. Elméleti alapok

Jelen doktori értekezés a közigazgatási eljárás jogorvoslati rendszerének elemzése témájában készült. Mielőtt azonban az értekezésben a dolgozat címében megjelölt területet kezdeném részletesen elemezni, szükségesnek tartom, hogy a téma alapjául szolgáló jogorvoslathoz való joggal foglalkozzak röviden. Ennek keretében elemezni szükséges azt, hogy a jogorvoslathoz való jog milyen elméleti alapokkal rendelkezik, és ezáltal tulajdonképpen honnan származtatható. Véleményem szerint ugyanis ahhoz, hogy egy alapjogi jogintézmény igazi lényegét megismerhessük, elsősorban kialakulásának elméleti alapjait kell megvizsgálnunk, megismernünk.

A jogorvoslathoz való jogot az alapjogokon belül a *személyhez fűződő jogok* körébe helyezhetjük el. Tovább részletezve, a személyhez fűződő jogok kategóriáján belül, a *tisztességes eljáráshoz való jog* részeként, vagy elemeként fogható fel.

Az alapjogokról elmondható, hogy – annak ellenére, hogy nem csak és kifejezetten az Alkotmányban nevesített szabályokról van szó – a jogrendszerünk egészében érvényesülő jogokról beszélhetünk. Az Alkotmányban való rögzítettség tulajdonképpen csak garancia a teljes körű érvényre jutás megvalósulására.

A legkézenfekvőbb kérdés egy alapjog kapcsán az, hogy *mitől válik alapjoggá egy jog*, és ezzel párhuzamosan miért nem alapjogi szintű minden, az embereket megillető jogosultság. A válasz első megközelítésben egyszerűnek tűnik, ugyanis többen egyértelműen a természetjogi gondolkodás alaptételére vezetik vissza az alapjogok létét. Nem lehet figyelmen kívül hagyni azonban, hogy a természetjog nem egy egységes kódexben rögzíthető elmélet, hiszen tartalma idővel változik, bővül. A történelem során több jellegzetes természetjogi elmélet született.⁵ Megállapítható azonban, hogy a természetjogi felfogás szerint létezik egy magasabb rendű, akár istentől

⁵ Ádám, 2008., 11.p.

származtatott jog, amely a tételes, pozitív jog felett áll. Ez a felsőbb rendű jog az alapjogok elméleti alapja.⁶ Más jogtudósok vitatják, hogy a helyzet ennyire egyszerű lenne. Véleményük szerint a természetjogi gondolkodás és a jogpozitivisták gondolkodás közötti különbség nem abban testesül meg, hogy feltételezzünk egy természetfeletti, – eleve létező jog – valamint egy ember által megalkotott – „alsóbbrendű jog” – létezéséről vitát.⁷

A következőkben vizsgáljuk meg, hogy mire alapozható az a feltevés, amely az alapjogok elméleti gyökereit egyértelműen a természetjogi gondolkodásból eredezteti.

Már az ókorban megjelent az a gondolat, hogy létezik egy felsőbbrendű isteni, vagy egyesek szerint az emberi természetből származtatható, tehát természeti eredetű jog, amely elsőbbséget élvez az ember által alkotott, a társadalmi viszonyokat szabályozó joggal szemben.

Az ókori görög és római társadalmak teremtték meg a filozófia és a jog tudományának az alapjait, és már az első gondolkodóknál találkozhatunk a felsőbbrendű jog létezésének kérdésével. *Arisztotelész* szerint az igazságtalan törvények jogtalanok. Álláspontja szerint minden jogrendszerben vannak rendelkezések, amelyek a természettől fogva igazságosak, és amelyekről egyik törvényhozó sem rendelkezhetett volna másként, míg más szabályok csak egy pozitív rendelkezéssel nyugszanak. A természettől fogva igazságos tehát a pozitív rendben hat, ésszerű belátáson alapszik, és mindenütt ugyanúgy megtalálható.⁸ *Arisztotelész* ezzel tulajdonképpen nemcsak egyes rendelkezések, – mint az alapjogok – felsőbbrendűségét, hanem állandóságát és örökérvényűségét is kimondta.

Időrendben később, Rómában, *Cicero* egyenesen azt állította, hogy nincs térben és időben különböző jog, a jogrend örök és állandó. Másként fogalmazva a jogrend, ha az ókori államokra levetítve nézzük, ugyanolyan kell, hogy legyen Rómában, mint Athénban, és a jövőben is változatlan marad.

⁶ pl: Immanuel Kant, Hugo Grotius, Thomas Hobbes

⁷ Részletesebben Bódig, 2004., 10.p.

⁸ Coing, 1996., 23.p.

Cicero szerint: „A jog eredete a törvényre vezetendő vissza. Hiszen a törvényben testesül meg a természet ereje, a bölcsek lelkülete és ésszerűsége, a jogos és a jogtalan mércéje.”⁹

Ugyancsak az ő álláspontja az, hogy „az igaz törvény nem más, mint a helyes ésszerűség, amely összhangban van a természettel, mindent betölt, állandó és örök, amely parancsolva köteleességteljesítésre ösztönöz, tiltva elrettent a csalárdságtól, amely azonban sem nem parancsol, vagy tilt hasztalanul a becsületeseknek, sem nem mozgósítja a becstelenekeket parancsokkal, vagy tiltásokkal. Ezen törvények eltörlése isteni törvény elleni vétek, és lerontásukat sem szabad eltűnni, továbbá nem lehet őket teljesen hatályon kívül helyezni sem, és sem a szenátus, sem a nép nem oldhatja fel ezen törvényi kötelezettségeket, és nincs szükség arra, hogy valaki magyarázza vagy értelmezze azokat. Az ilyen törvény nem lehet más Rómában és más Athénban, nem lehet más most és később az összes népet minden időben, örökre és változatlanul köti ez az egy törvény, és egy isten lesz egyszerre mindenki közös mestere és uralkodója. Az isten a kiötlője, a megalkotója és indítványozója ennek a törvénynek. Aki nem engedelmeskedik neki, maga elől fog menekülni, és midőn megtagadja emberi természetét, éppen ezzel vonja magára a legnagyobb büntetést, még akkor is, ha azokat a büntetéseket – amiket szokásosan annak tartanak – el is kerüli.”¹⁰

Cicero véleménye szerint ez a természeti törvény egyfajta állandóként létezik a világban, független az egyes államok törvényeitől, kötelező mindig és mindenki számára, és korábbi az összes írott törvélynél, mindig is létezett. Az a törvény, amely a természeti törvénynek ellentmond, nem kötelező az emberekre nézve.¹¹

Ha a Cicero által felállított téziseket elfogadjuk, akkor ténylegesen arra a következtetésre jutunk, hogy ezen állítás csak abban az esetben helytálló, ha van valamilyen örök érvényű, embertől független eszme, amely minden jogrend alapját lerakja.

⁹ Coing, 1996., 27.p.

¹⁰ Coing, 1996., 27.p.

¹¹ Coing, 1996., 27.p.

A természetjogi gondolkodás a középkorban is tovább élt. A korszak egyik legjelesebb képviselője *Aquinói Szent Tamás*, aki „*Summa teologiae*” című munkájában többféle törvény között tesz különbséget. Megkülönbözteti az örök törvényt, a „*lex aeterna*”-t, amely a világot kormányozó isteni ész alapján van. Ezen kívül a természeti törvényt, a „*lex naturalis*”-t, amely az észnek megfelelő emberi magatartást írja elő, és amely nem ellenkezhet az isteni örök törvénnyel. Végül megkülönbözteti a tételes törvényt, a „*lex humaná*”-t, amely külső kényszer alkalmazásával tartja vissza a rossztól azokat, akik önmaguktól nem tartózkodnának tőle.¹² Ezzel a gondolattal Aquinói Szent Tamás a jogrendszeren belül egy hierarchiát állít fel a különböző jogok között, a jog eredete szempontjából. Az általa felállított joghierarchiában az ember által alkotott pozitív jog fölé helyezi a tulajdonképpen természetben eleve meglévő, magasabb rendű jogot. Véleménye szerint a pozitív jog egyik problémája az, hogy a történelemben változik, ezzel szemben a természetjog alapelvei változatlanok, ami természetesen nem zárja ki, hogy azok konkrét helyzetekre másként legyenek alkalmazhatóak.

A XVII–XVIII. századi természetjogi gondolkodásban megjelentek a különböző *szerződéses elméletek*. Ezek kialakulása arra a gondolatra vezethető vissza, amely szerint a természetes állapotban, az igaz ugyan, hogy mindenki szabad és egyenlő volt, de nem voltak szankciók. A szankciók nélküli állapot viszont bizonytalanságot eredményez, amelynek kiküszöbölése szükséges. A szerződéses elméleteket ezért az a gondolat jellemzi, hogy az állam, mint politikai közösség létrejöttét, egy a természetesből a mesterséges állapotba való átmenetként fogják fel. Ez a mesterséges állapot, amit polgári állapotnak is nevezhetünk, egy szerződés eredményeként jön létre, amit az individum, az egyén köt a közösséggel, az állammal. Ebben a szerződésben az egyén lemond egyes jogairól az uralkodó javára, aki ezen jogok birtokában biztosítja az egyének számára a megmaradt jogaikat. Ez nyújt számukra garanciát az önkénnyel szemben.

¹² Moór, 1994., 89.p.

Arról azonban, hogy az egyének milyen mértékben mondanak le az őket megillető, a természetes állapotban meglévő jogaikról, eltérő nézetek alakultak ki. *Thomas Hobbes* azt a nézetet vallja, hogy a szerződés az uralkodó és a nép között jött létre, ezt a szerződéses elméletek konzervatív tanításának is nevezhetjük.¹³ Véleménye szerint az alattvalók egy úgynevezett alávétési szerződést kötnek az uralkodóval, amely szerződés tartalmilag a jogokról való teljes és végleges lemondást rögzíti az alattvalók részéről. Ezen elmélet szerint gyakorlatilag megszűnnek létezni a jogrendszeren kívülről eredeztetett, természetben meglévő és mindenkire egyformán érvényes jogok. Ennek magyarázatát a szerződéskötés okában jelölik meg, vagyis abban, hogy az alattvalók, biztonságuk érdekében kötnek szerződést az uralkodóval. Teljes biztonságot ugyanis egy uralkodó csak abszolút hatalom birtokában tud garantálni alattvalóinak. Az uralkodót csak a lelkiismerete korlátozhatja, bár olyan törvények meghozatalára kötelezi, amely a természetes jognak megfelel.

Nem mindenki gondolkodott azonban így az állam létrejöttét megalapozó szerződésekről. Az eltérő gondolkodók közé tartozott *John Locke* vagy *Jean-Jacques Rousseau* is.

Locke úgy vélte, hogy az emberek lényegében két szerződést kötnek. Az egyik szerződésben tulajdonképpen az állam létrehozásában egyeznek meg, a másik szerződésben pedig a közösség hatalmának vetik alá magukat. Ezen elmélet szerint az emberek alapvető jogaikról nem mondanak le, sőt éppenséggel a többségi elv biztosítja számukra a jogaik érvényre jutását. Véleménye szerint a kormányzók a társadalmi szerződés alapján csak, mint a polgárok megbízottai tevékenykedhetnek a természetes jogok megőrzése érdekében. Ezek az alapvető jogok a szabadság, az egyenlőség, és a tulajdon.¹⁴ Locke-nál már megjelenik a hatalommegosztás elve, és szerinte az alapvető jogok csak egy ilyen rendszerben biztosítottak. Ezzel gyakorlatilag a jogállam elméletét

¹³ Coing, 1996. 38.p.

¹⁴ Coing, 1996., 39.p.

fogalmazta meg. A jogállam azonban nem más, mint egy olyan állam, amely az emberi jogoknak polgári jogokként¹⁵ való elismerésén alapul.

Rousseau véleménye szerint a természetes állapotban az emberek szabadnak és egyenlőnek születnek, a civilizáció azonban megszünteti ezt a természetes állapotot. Ennek a természetes állapotnak a helyreállítását ő is egy társadalmi szerződésben látja biztosítottnak. Ezen szerződés tartalma szerint a társadalom tagjai lemondanak ugyan a természetes jogaikról, a közösség – azaz az állam – javára, azonban ezeket a jogaikat visszakapják állampolgári jogok formájában. A *rousseau-i* szerződéselméletben benne rejlik az egyenjogúság gondolata.¹⁶ Véleménye szerint: „a főhatalomnak soha nem áll jogában nagyobb terhet róni az egyik alattvalóra, mint a másakra, mert akkor az ügy ezáltal magántermészetűvé válik, és vége a főhatalom illetékességének”.¹⁷

A szerződéses elméletek különbözőségét az eltérő államformákba vetett hit alakította ki. Amint látható, *Hobbes* a monarchikus államformát, *Locke* az angol parlamentarizmust vélte elfogadhatónak. Ezzel szemben *Rousseau* a francia felvilágosodás egyik legnagyobb alakjaként, gondolataival a francia forradalom eszmerendszerét teremtette meg, amely a köztársaság megalakulásához vezetett.

Az eddigiekből amint az látható, az alapjogok elméleti gyökerei a természetjogi gondolkodásban, valamint az azzal szorosan összefüggő szerződéses elméletekben egyértelműen felfedezhetőek. Ezen elméleteknek köszönhetően az alapvető jogok a francia, belga, amerikai alkotmányokban, valamint a francia forradalom idején elfogadott, „Az ember és polgár jogairól” szóló deklarációban testet is öltöttek.

A fentiek alapján arra a következtetésre juthatnánk, hogy az alapjogok elméleti háttere egyértelműen a természetjogi gondolkodásból nyert elveken nyugszik, azonban ez a feltevés, mint látni fogjuk nem ennyire egyértelmű.

¹⁵ A korszakban „polgári jog” kifejezés alatt nem a mai értelemben vett magánjogi kategóriát értették, hanem az emberi jogok mellett megjelenő polgár jogait.

¹⁶ *Rousseau*, 2001., 36-38.p.

¹⁷ *Sári*, 2000., 14 p.

Elgondolkodtató, hogy az első kezdetleges jogrend kialakulása óta hány és hány további követte azt, ugyanakkor egyikről sem lehet egyértelműen azt állítani, hogy csak és kizárólag jó vagy rossz lett volna. Minden fennálló jogrendet az általa szabályozott társadalmi viszonyok tükrében kell megvizsgálni. A társadalmi viszonyok azonban változnak, így a jogrendszereknek mindig más és más feladatokat kell megoldaniuk. Ha elfogadjuk ezen állításokat, akkor jogos a feltevés, hogy hogyan lehet az alapjogoknak csak és kizárólag olyan elméleti háttérrel tulajdonítani, amelynek minden időben és rendszerben egyik eleme az állandóság. Valamit tehát még hozzá kell tenni a természetjogi gondolkodók által felállított elméletekhez, amellyel kiegészülve már stabilabb elméleti alapot adhatunk az alapjogoknak. Ez a hiányzó elem a *jogpozitivizmusban* található meg, amely az ember által alkotott jog elsőbbségét hivatott hirdetni, ezért sokan úgy gondolták, hogy a két jogelméleti irányzat szemben áll egymással. Többen állítják, és magam is ezt tartom elfogathatóbbnak, hogy ez nem így van. Véleményem szerint helytállóbb az a megállapítás, hogy a természetjog a pozitív jogban él.¹⁸ A természetjog tulajdonképpen az erkölcsi alapját adja egy jogrendszernek, amelyben már lehetnek olyan állandó elemek, mint például az igazságosság követelménye.

Önmagában azonban nem elegendő, ha egy jogrendszer az alapjogokat a természetjogi gondolkodás által tanítottak alapján határozza meg. Gondoljunk bele, hogy a vallásszabadsághoz való jog ma senki által nem vitatott módon kap helyet az alkotmányos alapjogok körében. Említhetjük még az ember élethez és méltósághoz való jogát, amely olyan elemeket is tartalmaz, mint például, hogy senkit sem lehet kínzásnak alávetni. Mindenki által ismert és elfogadott tény, hogy a történelemben bizony nem volt ez mindig így. A vallásszabadság tekintetében a középkor katolikus Európája, és a hit védelmében lefolytatott vallásháborúk is mutatják és igazolják, hogy a korszakban elfogadhatatlan lett volna ez az alapjog. Az ember élethez való joga tekintetében gondoljunk csak a nagy francia forradalom alatt történt

¹⁸ Coing, 1996., 189. p

kivégzésekre és vállatásokra. Azért ezt a példát említem, mert a forradalom eredményeként megszülettek a korábban már említett dokumentumok, amelyek az alapjogok deklarálása terén is nagy áttörést jelentettek.

Mit kell tehát még a természetjog tanai mellé tennünk, hogy megfelelő elméleti háttérrel kapjanak az alapjogok, és ezáltal egyértelműen meg lehessen határozni ezen jogosultságok körét?

Ezt a pluszt a *jogpozitivizmus* adja nekünk az általa használt tapasztalatra alapozott jogalkotás módszerével. A jogpozitivisták az ember által alkotott jog elsődlegességét hirdetik, de kérdésként merülhet fel, hogy mire alapozva alkot az ember jogot. Ugyanis az ember a természetjogi gondolkodók által adottnak vélt joggal szemben, egy tulajdonképpen új produktumot hoz létre. Természetesen ez a fajta jogalkotás is kell, hogy valamire támaszkodjon, mert egyébként használhatatlan lenne. Mint már említésre került, a természetjog egyes elméletek szerint a jogpozitivizmuson belül él, tehát valamilyen erkölcsi alapot nyújthat a jogalkotónak, de emellé kell még a tapasztalat is, amely már elég támpontot szolgáltathat. Általánosságban elmondhatjuk, hogy amit egy dolog természetéről tudunk, azt a tapasztalatainkból merítjük. Gondoljunk csak bele, amit a társadalom egyes alapintézményeiről tudunk – mint például az alá – és fölérendeltségi viszonyok sajátosságai – az mind tapasztalás eredménye.¹⁹ Célszerű ezért a jogorvoslathoz való joggal kapcsolatosan is megvizsgálni a tapasztalás jelentőségét. Tulajdonképpen, ha átgondoljuk, a jogorvoslathoz való jognak nem volna semmilyen relevanciája, ha a különböző hatóságok és bíróságok által hozott döntések hibátlanok lennének. De tapasztalatból tudjuk, hogy ez bizony nem így van, és éppen ezért szükséges a hibás döntések korrekciója. Az alapelvek tehát, amelyek részben a tapasztalatok alapján kerültek kidolgozásra, válhatnak alkalmassá arra, hogy alapjogok formájában jelenjenek meg. Példaként említhetjük a hatalom korlátozásának elvét, amely azon a tapasztalaton alapul, hogy az emberi méltóságot és végső soron az ember, valamint a polgár szabadságát csak így lehet kizárólagosan biztosítani. Sokáig úgy gondolták, hogy a rend és a

¹⁹ Coing, 1996., 187. p.

szabadság összeegyeztethetetlen kívánalmak.²⁰ Ma már tudjuk, hogy ez nem így van, de ez is tapasztalatokon alapszik, mégpedig a modern alkotmányos államberendezkedések megjelenése mutatta meg. Másik oldalról megvizsgálva a tapasztalás jelentőségét, gondoljuk el, hogy honnan tudjuk egy jogintézményről, hogy kizárólagosan csak az lehet a jó, ha nincs más irányú tapasztalatunk. Erre a feltett kérdésre a válasz az, hogy nem tudhatjuk. Hazai jogrendszerünkben sokszor előfordul, – valószínűleg egyébként más jogrendszerekben is – hogy egy jogintézmény, szervezet, vagy adott esetben a bírói gyakorlat is alapvető módosításokra szorul. Nyilvánvaló, hogy amikor a társadalmi viszonyok megváltoznak, és ezért kell a jogintézményeket módosítani, akkor a változtatások oka az alkalmazásuk tapasztalatain alapul. Nagyon jó példa erre intézményi szinten a független bíróságok rendszere, amelynek egyik alapvető feladata a mindenkor fennálló hatalom korlátozása. A kérdés ezzel kapcsolatban az: hogy honnan tudjuk, hogy az éppen működő a legmegfelelőbb intézményrendszer erre a feladatra. A válasz erre a kérdésre az, hogy nem tudjuk. Egyáltalán nem kizárt, hogy esetlegesen más intézményi formában hatékonyabban megvalósulhatna a hatalom korlátozása, illetve annak kontrollja, azonban ilyen irányú tapasztalataink nincsenek.²¹

Az eddig leírtak alapján arra a következtetésre jutottam, hogy az alapjogoknak a természetjogi tanítások nem adnak kizárólagosan megfelelő jogelméleti alapot, ahhoz a jogpozitivisták gondolatokból is kell meríteni. Mindemellett talán az nem vonható kétségbe, hogy történelmileg az alapjogok létének gondolata a természetjogi gondolkodásból eredeztethető.

Azt az állítást, miszerint a jogpozitivisták gondolkodók is elismerték az alapjogok létét, jól bizonyítja a *Hans Kelsen* által alkotott jogelmélet. Kelsen felfogásában egy jogi norma az érvényességét egy magasabb szintű normából nyeri. Ezt nevezi hipotetikus alapnormának, amely nem egy másik normából származtatja érvényességét, azonban az összes norma érvényessége visszavezethető erre az alapnormára.²² Megjegyzendő, hogy Kelsen tiszta

²⁰ Coing, 1996., 188. p.

²¹ Coing, 1996., 188. p.

²² Györfi, 2004., 37. p.

jogtanában nem csak ezt a tételt mondja ki, azonban a téma szempontjából ezt tartom a legrelevánsabbként megemlíteni.²³ Az alapnorma gondolata nagyon közel áll a természetjogi gondolkodók által elfogadott magasabb szintű norma létezésének gondolatához, hogy mégis miben különbözik, azt az igazolhatóság kérdésében találjuk meg. Kelsen szerint az alapnorma érvényessége nem bizonyítható, hanem csupán feltételezett. A természetjogi gondolkodók azonban minden magasabb rendű jognak – nevezhetjük alapnormának – racionális alapokon nyugvó igazolást szándékoztak adni. Kelsen azt az álláspontot képviseli, hogy ez nem lehetséges, ugyanis egy olyan alapnorma, amelyből az összes többi származtatható racionálisan nem igazolható.²⁴ Mint látható egy magasabb szintű jog, vagy jogi norma meglétének gondolata nem csak a természetjogi gondolkodók elméleteiben fordul elő. Ezzel is csak azt kívántam igazolni, hogy az alapjogok gondolata tulajdonképpen a természetjogászok és a jogpozitivisták tanításaiban is megjelenik.

A továbbiakban a *jogorvoslathoz való jog elméleti alapjaival* foglalkozni. Arra választ adni, hogy ezen alapjognak mi adhat elméleti alapot, azért nehéz kérdés, mert ez tulajdonképpen egy származtatott alapjog, amely azt jelenti, hogy más alapjogok biztosítékeként, tulajdonképpen azokból eredeztetve került megalkotásra.

Az alapot véleményem szerint az ember *szabadsághoz való* joga jelenti. Ez a jog talán a legrégibb múltra vezethető vissza, és az egyik legértékesebb alapjogunk. Nem szorul különösebb magyarázatra, hogy mennyit ér egy olyan élet, amelyben valakit szabadságától önkényesen, de akár csak tévedésből is megfosztottak. Annak érdekében, hogy ez minél kisebb valószínűséggel fordulhasson elő, a jogrendszerekbe garanciális elemeket kell beépíteni. Másrészt a szabadsághoz való jog nem korlátozhatatlan, arra is megoldást kell találni, hogy ezeket a korlátokat is, csak megfelelő indokkal lehessen alkalmazni. Ezen igényeket részben a személyhez fűződő jogok körébe tartozó, a megfelelő vagy *tisztességes eljáráshoz* való jog garantálásával

²³ Ádám, 2008., 10-17.p.

²⁴ Györfi, 2004., 37. p.

elégítette ki a jogalkotó. Elméleti alapjait tekintve a szabadsághoz való jog, – álláspontom szerint – egyértelműen természetjogi alapokon nyugszik, ami azt jelenti, hogy a természetjogi gondolkodók egy része konkrétan megnevezi, amint azt például Locke is tette. Ezzel szemben a tisztességes eljáráshoz való jog már tapasztalatokon is nyugszik, hiszen a szabadsághoz való jogból, annak biztosítása garanciájaként jött létre. A gondolatsort tovább folytatva kérdésként merül fel, hogy miként kapcsolódik ebbe a sorba a jogorvoslathoz való jog. A válasz a jogok tartalmában keresendő, hiszen ahhoz, hogy egy jog maradéktalanul érvényre jut-e egy adott esetben, vagy rendszerben, azt kell megvizsgálni, hogy milyen tartalmi elemei vannak, és azok érvényre jutnak-e. Ezt a feladatot hazánkban az Alkotmánybíróság látja el.²⁵ Az Alkotmánybíróság munkájának eredményeként a jogorvoslathoz való jog a tisztességes eljáráshoz való jog elemeként került meghatározásra, és jelentőségének köszönhetően bekerült az Alkotmány rendelkezései közé.²⁶ A fentiek ismeretében, a jogorvoslathoz való jog elméleti alapjai tartalmaznak jelentős tapasztalati elemeket is. Bár az Alkotmányban a jogorvoslathoz való jog alkalmazásának területeként az egész jogrendszer megjelölésre került, azonban a kiinduló pont a büntetőeljárások köre volt, amely a szabadsághoz való jogot a legradikálisabban érinti. Még jelenleg is több ország jogában a jogorvoslathoz való jog csak a büntetőeljárás aspektusában létezik.²⁷

Dolgozatom eddigi részében az alapjogok egészének próbáltam az elméleti háttérét körvonalazni. Véleményem szerint azonban az alapjogok mindegyike rendelkezik egy, a többitől elkülönült elméleti háttérrel. Ebből az okból kifolyólag arra teszek kísérletet, hogy a jogorvoslathoz való jognak is megtaláljam az elméleti alapját. A jogorvoslathoz való jog, mint azt az előzőekben már kifejtettem, a tapasztalat eredményeként került meghatározásra. Álláspontom szerint – márpedig ha ezt a megállapítást

²⁵ Sári, 2000., 92. p.

²⁶ A Magyar Köztársaság Alkotmánya: 57.§.(5). „A Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.” – Ezt később az Alaptörvény is átvette kisebb módosításokkal.

²⁷ Alk. Komm., 2009., II. kötet XII. fejezet, 2090.p.

elfogadjuk – akkor ezen alapjog a jogalkalmazáshoz kapcsolódik. De miért is kellett megalkotni? Ennek okaként a hibás döntés fennállásának lehetőségét kell megjelölnünk. A jogalkalmazók mindig is törekedtek a helyes döntések meghozatalára, ennek ellenére a hibás döntések lehetőségének kiküszöbölését sohasem sikerült megvalósítani. Ahhoz, hogy feltárjuk ennek okát, a jogállamból kell kiindulnunk, amely a mai modern demokráciákban minden államformával szemben támasztott alapkövetelményként fogalmazódik meg. *MacCormick* véleménye szerint – amely a Magyar Alkotmánybíróság gyakorlatával összhangban áll – a jogállam fogalmának magvát a jogbiztonság adja.²⁸ A jogbiztonság egyik eleme a jog, és a jog alapján hozott döntések kiszámíthatósága. Ezen követelmények egy előre megalkotott, megismerhető, írott jogrendszerben valósíthatóak meg a legnagyobb biztonsággal. Ennek oka, hogy elképzelhető és működtethető egy eseti döntéseken alapuló jogrend is, de a joguralom megköveteli az univerzalitást, amely a döntés indokolásához szükségeltetik.²⁹ A probléma azonban abból adódik, hogy mint azt már tudjuk, elképzelhetetlen, hogy minden egyes élethelyzetre, és ezáltal minden esetre előre alkossunk meg közvetlenül alkalmazható jogszabályokat, jogrendszert. A jog nem tételezhető teljes pontossággal vagy mindenre kiterjedően, ebből adódik, hogy a bizonytalanság elkerülhetetlen. Minél nagyobb teljességre és pontosságra törekednénk, annál áttekinthetlenebb és értelmetlenebb lenne a jog.³⁰ Ezért a jogalkalmazóknak adott esetben értelmezniük kell az irányadó joganyagot, és ennek alapján döntést hozni a konkrét ügyben. Mindig vitatható azonban a felmerült tények jogi minősítése.³¹ Előfordulhat, hogy analógiát kell alkalmazni az adott eset eldöntése érdekében. Ekkor tulajdonképpen egy szabályozatlan esetre kiterjesztően alkalmazunk egy szabályt. Nem kétséges, hogy a tévedés lehetőségét ez az eljárás is magában hordozza. Előfordul az is, hogy a helyes döntés érdekében méltányosságot kell alkalmaznunk, amely egy szubjektív, pontosan előre meg nem határozható cselekvés, ezért alapja lehet

²⁸ Szabó, 2006., 135. p.

²⁹ Szabó, 2006., 140. p.

³⁰ Szabó, 2006., 144. p.

³¹ Szabó, 2006., 137. p.

egy hibás döntés meghozatalának. Nem zárhatjuk ki továbbá a tévedés lehetőségét sem, amikor nem a megfelelő szabályt alkalmazzuk, vagy helytelenül minősítünk egy esetet. Ez a legtapasztaltabb bíróval is előfordulhat, és megjegyzendő, hogy a mai bonyolult jogrendszerekben döntéseket nem csak bírók hoznak, és nem feltétlenül képzett, nagy szakértelemmel rendelkező személyek. A jogalkotó, mivel az előzőekben kifejtettek szerint mindenesetre kiterjedő jogot nem alkothat, gyakran alkalmazza a kivételek, és feltételek kapcsolását egy normához, azonban minden kivétel vagy feltétel előre nem határozható meg minden esetben, ami a jog vitathatóságára ad lehetőséget.³² Erre a gyakorlatban az érintett részére az alkotmányjogi panasz intézménye nyújt lehetőséget.³³ Mindazonáltal kétségtelen, hogy a helyes döntés meghozatala érdekében a döntéshozók kezében több lehetőség is adott. Ilyen például a szavazás, amikor a döntés meghozatalában többen vesznek részt. Ma már egy jogszabály alapján meghozott döntést minden esetben indokolni kell, érvelni a döntés meghozatala mellett, amely egyébként a később igénybe vehető jogorvoslat alapját is képezi. MacCormik álláspontja szerint a joguralmat megfelelően biztosítja a döntéshozó – ő kifejezetten a bírókra utal – indoklási kötelezettsége, amely alkalmas arra, hogy a döntés helyességét, jogszerűségét, és ésszerűségét igazolja.³⁴ Meg kell azonban jegyezni, hogy a hibás döntés meghozatalának lehetőségét ő sem zárja ki. Véleményem szerint a jogorvoslathoz való jog alapjogi szinten való biztosítása sem zárja ki teljes mértékben egy hibás döntés megszületésének lehetőségét, esetlegesen csökkenti annak valószínűségét. Nem vitatható azonban, hogy ezen alapjog végső soron a jogállam minél teljesebb megvalósulását szolgálja, és a szabadsághoz való jog megfelelő érvényre jutásának egyik garanciáját is jelenti.

³² Szabó, 2006., 144. p.

³³ Az alkotmányjogi panasz szabályai megváltoztak, de rendeltetése megmaradt. Magyarország Alaptörvénye 24. cikk (2)-bek, c)-d)-pont; 2011.évi CLI. törvény – az Alkotmánybíróságról II.féjezet 9., 26. §. – 31. §.; 2012. január 01-től

³⁴ Szabó, 2006., 145. p.

1.2. A jogorvoslatok, mint a közigazgatás ellenőrzésének eszközei

Jelen fejezetben annak bizonyítására vállalkozom, hogy a közigazgatás kontrollrendszere nem működhet hatékonyan a jogorvoslatok hiányában. Az, hogy egy közigazgatás csak megfelelő kontrollrendszer mellett működhet nem kétséges, több neves szerző is kifejtette már ez irányú véleményét.³⁵ Nem csak arról van szó ebben az esetben, hogy megfelelő kontroll hiányában a közigazgatás önkényessé válna, – bár kétség kívül fennállhat ezen veszély is, hiszen közhatalom gyakorlásáról van szó – sokkal inkább arról, hogy a közigazgatási jogalkotás és jogalkalmazás során hibák merülhetnek, és merülnek is fel. A felmerülő hibák következményei azonban közvetlenül a társadalmat és annak jelentős részét érintik. Ezért kiemelten fontos, hogy az esetlegesen felmerülő hibák számát minimálisra csökkentsük. Az ellenőrzés jelentőségét nem csak hazánkban hangsúlyozzák, hanem nemzetközi szinten is, és a jó közigazgatás elengedhetetlen elemeként tartják számon. A közigazgatást, mint látni fogjuk több irányból is szükséges ellenőrizni. Bevezetésként csak egy szempontot emelnék ki a sok közül, amely az *Európa Tanács Miniszteri Bizottsága CM/Rec(2007)7. ajánlásának* alapelvei között került megfogalmazásra, és talán a legtalálóbban kifejezi az ellenőrzés szükségességét. Ezek szerint:

*„figyelembe véve, hogy feladataik ellátása érdekében a közigazgatási hatóságok közhatalmi jogosítványokat gyakorolnak, s hogy e jogosítványok ugyanakkor, ha nem megfelelő módon vagy túlzó mértékben gyakorolják azokat, sérthetik a magánszemélyek jogait,”*³⁶

A közigazgatás ellenőrzésével összefüggésben – témánk szempontjából – három kérdésnek van különös jelentősége: az ellenőrzés lényegének, az

³⁵ Ezen körbe tartoznak a teljesség igénye nélkül: Kilényi Géza, Lomnici Zoltán, Baka András, Kaltenbach Jenő, Kiss László, Ivancsics Imre, Kalas Tibor, Torma András Ld. A közigazgatás és ellenőrzése Budapest 1995, Továbbá Patyi András, Varga Zs András Ld:irodalomjegyzék

³⁶ A jó közigazgatás, 2011., 99.p.

ellenőrzést ellátó szervezeteknek, valamint az ellenőrzés eszközeinek körében a jogorvoslatoknak. A továbbiakban e három kérdéskört tekintem át.

1.2.1. Az ellenőrzés lényege

A közigazgatás területén az ellenőrzést általános értelemben valamely szervezet működésének vizsgálataként határozhatjuk meg. Az ellenőrzés feltételez egyrészt valamilyen követelményrendszert, normatív feltételeket, elvárásokat, másrészt már megvalósult teljesítményeket, és a kettő egybevetése maga az ellenőrzés.³⁷ Ennek következtében megállapítható, hogy mivel minden közigazgatási szerv valamely szabályoknak (normáknak) alávetten működik, és működése feltételez valamely cselekményeket (teljesítményeket), ezért *minden közigazgatási szerv ellenőrizhető*.³⁸ Ha az ellenőrzés időbeli elhelyezkedését vizsgáljuk, megállapíthatjuk, hogy egy tevékenységet időben követő, tehát *utólagos cselekmény*. Az ellenőrzés tulajdonképpen egy eredményt vizsgál, amelyet időben valamilyen tevékenység kell, hogy megelőzzön. Az ellenőrzés folyamán a vizsgált eredményt, teljesítményt, a normatív elvárásokkal vetjük össze, és ez alapján teszünk megállapításokat³⁹. Az ellenőrzés megállapíthat helyes működést, amikor az elvárásoknak megfelelő teljesítmény (eredmény) születik, és megállapíthatja ennek ellenkezőjét, amikor is az elvárásoknak nem megfelelő a megvalósult teljesítmény. Az ellenőrzés megvalósulhat oly módon is, hogy nem az eredményre irányul az ellenőrzés, hanem magára a működési folyamatra. Ebben az esetben az ellenőrzés egy egyidejű tevékenység, hiszen még az elérni kívánt cél, eredmény létrejötte előtt történik. Kiemelendő, hogy a közigazgatás ellenőrzésének nem szabad differenciáltan – csak egyes területekre nézve – megvalósulnia, hiszen akkor nem töltene be a neki szánt szerepet. Következésképpen minden szerv ellenőrizhető kell, hogy legyen,

³⁷ Tamás, 2010., 145.p.

³⁸ Ld: Tamás, 2010., 146.p.

³⁹ Ld: Torma, 2004., 457-458.pp.

még az önálló, a szervezetrendszerben független szervek is.⁴⁰ Ez természetesen befolyással van az ellenőrzést végző „szervek” rendszerére is. Az ellenőrzés általánossá tétele a közigazgatásban alapkövetelmény, hiszen egyfelől a közigazgatás törvény alá rendelt tevékenység, másfelől pedig a végrehajtás a társadalom minden szegmensét érinti, ebből következően a közigazgatás ellenőrzése közügynek tekinthető.⁴¹

A fenti megállapítást támasztja alá az Európa Tanács által felállított, a közigazgatás működésére vonatkozó minimumkövetelményként is felfogható alapvető gyűjtemény, amely az *Európa Tanács Miniszteri Bizottságának ajánlásában* öltött testet. Az ajánlás megfogalmazza, hogy a közigazgatásban megjelenő hiányosságokat a szervezetek irányában magvalósuló szankcióknak kell követniük. A szolgáltatásoknak ki kell elégíteniük a társadalom részéről megjelenő szükségleteket. A jó közigazgatásnak meg kell felelnie a teljesítmény és hatékonyság követelményeinek, gondoznia és védenie kell a köztulajdont és a közérdeket, valamint meg kell felelnie a költségvetési követelményeknek.⁴² Az ajánlás *kötőerővel ugyan nem bír, de követése szükségyszerűnek tekinthető*, hiszen a tagállamok és a közösség tapasztalatain alapul és elvárásai egybevágóak a tagállamok saját közigazgatásukkal szemben támasztott elvárásával. Arról azonban, hogy a fenti követelmények mennyire valósulnak meg egy tagállam közigazgatásában, csak oly módon győződhetünk meg biztosan, ha megfelelő ellenőrzési mechanizmust működtetünk mellette. Az ajánlás ennek megfelelően célként tűzi ki a tagállamok számára, hogy megfelelő kontrollmechanizmust építsenek be a közigazgatásba, illetve a mellé.⁴³

A közigazgatás működésének ellenőrzése a már ismertetett követelményeknek megfelelően egy széles kategória, amely bizonyos szempontok szerint végezhető. Én a magam részéről osztom Tamás András

⁴⁰ Ld: Tamás, 2010., 147.p.

⁴¹ Ld: Tamás, 2010., 147.p.

⁴² A jó közigazgatás, 2011., 98.-99.p.

⁴³ A jó közigazgatás, 2011., 99.p.: „Ezek az elvek azt kívánják, hogy a tagállamok: - tegyenek megfelelő lépéseket a közigazgatás és a közhivatalnokok tevékenységének megfelelő külső és belső ellenőrzése érdekében.”

professzor véleményét, aki szerint a közigazgatás ellenőrzése négy értelemben valósulhat meg. Megvalósulhat, ún. *általános értelemben*, amikor a vizsgált feltételek az alkotmányjogban, a közpolitikában, és egyes etikai valamint erkölcsi normákban keresendők. Megvalósulhat továbbá *adminisztratív értelemben*, amikor a feltételeket a közigazgatás normái, a közigazgatási jogi szabályok, és a kormányzás nem jogi jellegű határozatai rögzítik. Megvalósulhat *jogorvoslati értelemben*, amikor a közigazgatási jogi normák, és az ebből eredő közigazgatási szervek és magánszemélyek kapcsolatai a vizsgálat tárgyai. Valamint megvalósulhat *finansziális értelemben*, ekkor a vizsgált feltételek a pénzügyi jog szabályai között leledzenek.⁴⁴

1.2.2. Az ellenőrzést végző szervezetekről

A következő lépés, amellyel jelen fejezet keretei között foglalkozni kell, az ellenőrzést végző „szervek” rendszere. Ezen terület az, amely a leginkább megosztja a közjoggal foglalkozó szakmai társadalmat, hiszen már abban az alapvető tételben, hogy jelenleg hány hatalmi ágról beszélhetünk, illetőleg hányat lenne célszerű megkülönböztetnünk, sincs egységes álláspont, ráadásul ezt az alapvető tételt a jogszabályok sem rendezik egyértelműen.⁴⁵

Az államhatalmi ágakat jelenleg hazánkban a *Montesquieu-féle* klasszikusnak mondott triászban, azaz a törvényhozó, igazságszolgáltató, valamint végrehajtó hatalmi ágak felosztásában szokás megjelölni⁴⁶. Ezt a felosztást a jogtörténetben *Eötvös József*⁴⁷, és *Bibó István*⁴⁸ is elfogadhatónak tekintette. Az 1990-es rendszerváltozást követő időszakban azonban a klasszikus hatalmi triász meghaladottnak tűnik. Több kitűnő szakember nem tartja elfogadhatónak a fenti hatalmi megosztást. *Kilényi Géza* például hat hatalmi ág létét tartja kívánatosnak. A klasszikus három mellé sorolja az ügyészséget mint önálló hatalmi ágat, az Alkotmánybíróságot, és a köztársasági elnököt

⁴⁴ Ld: Tamás, 2010., 148.p.; Kiss, 2006., 331.p.

⁴⁵ Holló - Balogh, 2000., 40.p.

⁴⁶ Montesquieu, 1962., 320.p.

⁴⁷ Eötvös, 1981., II kötet 145-155.p.

⁴⁸ Bibó, 1994.

is⁴⁹. Ezzel azonban nem ért mindenki egyet, hiszen például vannak, akik az ügyészséget nem tekintik önálló hatalmi ágnek.⁵⁰ Mások, mint például *Sári János* több, ún. hatalmi csomópontot említenek, bár nem határozzák meg pontosan azokat⁵¹. Egyes szerzők önálló hatalmi ággként tekintenek az *önkormányzatokra* is⁵². Abban azonban a többség egyetért, hogy az *Alkotmánybíróság* önálló hatalmi ággként való funkcionálása kívánatos. Ennek okaként leginkább az Alkotmánybíróság azon funkciója jelölhető meg, amely szerint, ha a hatalmi ágak közötti egyensúlyban eltolódás tapasztalható, akkor annak helyrehozására a jelen testület hivatott, valamint a hatalmi ágak meghatározásának kérdésében is ez a testület a kompetens. Ebben az aspektusban az Alkotmánybíróság szerepe leginkább a *Constant Benjamin* által meghatározott ún. „neutrális” hatalmi ággal kapcsolható össze, amelyet mint negyedik hatalmi ágot a király testesített meg.⁵³ Mindenesetre tény, hogy napjainkban a hatalmi ágak kérdéskörét az Alkotmánybíróság a témában hozott határozatai útján rendezzi. Megjegyzendő azonban, hogy Alaptörvény az alkotmányos alapelvek között, deklarálja a hatalommegosztás elvét.⁵⁴

Kérdésként merült fel, hogy vajon jogosult-e az *országgyűlési biztos* (ombudsman) a bírósági tevékenység ellenőrzésére?⁵⁵ Az Alkotmánybíróság a kérdésre nemleges álláspontot alakított ki, és jelen kérdés kapcsán meghatározta az országgyűlési biztos helyét a hatalmi ágak rendszerén belül, továbbá az országgyűlés és a kormány viszonyát, valamint a bíróságok hatalmi ági szerepkörét. Ennek értelmében az országgyűlési biztost a parlamenti ellenőrzés szervének tekinthető. Kifejtette a fenti kérdés kapcsán azt is az Alkotmánybíróság, hogy a bírói hatalomnak függetlennek kell lennie,

⁴⁹ Kilényi, 2010., 13-18.p.

⁵⁰ Sári, 1994.

⁵¹ Varga Zs., 2004., 595-596.p.: „Az ügyészség feladatai változatosak, legfontosabb jellemzőjük mégis az, hogy ellátásuk során az ügyészség az igazságszolgáltatás nélkülözhetetlen szerveként jár el,.....amint sok államban vitathatatlanul oda is sorolják, és semmi ok nincs arra, hogy Magyarországon ne ezt tegyék.”

⁵² Balogh, 2000., 40.p.: „A megosztás rendszerébe bekapcsolódtak az önálló hatalmi ágnek tekinthető modernkori szervezetek is. Így az államhatalmon belül az Alkotmánybíróság, az államfő illetve különösen a végrehajtó hatalom viszonyában az önkormányzatok önálló hatalmi ágnek tekinthetőek.”

⁵³ Holló - Balogh, 2000., 40.p.

⁵⁴ Magyarország alaptörvénye – C) cikk (1) A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.

⁵⁵ Az Alaptörvény jelenleg alapvető jogok biztosaként nevesíti, In: Alaptörvény 30. cikk

különösen a másik két hatalmi ágtól, hiszen azok a politikai változás függvényében rendszerint együttesen változnak. Ebből következik az is, hogy a törvényhozói és a végrehajtói hatalom lényegében, mint hatáskörmegosztás jelenik meg a parlament és a kormány között, amelyek azonban politikailag összefonódnak.⁵⁶

Nehezebben született meg az *ügyészség* alkotmányos helyzetének rendezése. Mint már említettem, egyes szerzők még jelenleg is önálló hatalmi ágként való meghatározásukat tartják kívánatosnak. Ezen vitatkozni lehet, de tény, hogy sokáig ez a kérdés nem került megfelelő rendezésre. A jelenlegi álláspontot is az Alkotmánybíróság alakította ki, amikor a legfőbb ügyész indítványára meghatározta az ügyészség alkotmányjogi helyzetét. Az Alkotmánybíróság a legfőbb ügyész helyzetét⁵⁷ a következők szerint határozza meg:

„A legfőbb ügyész és az ügyészség nincs alárendelve az Országgyűlésnek. A legfőbb ügyész ezért sem közvetlenül, sem közvetve nem utasítható valamely meghatározott tartalmú, egyedi döntés meghozatalára vagy megváltoztatására.”

A határozat rögzíti az Országgyűléssel szembeni kötelezettségeinek teljesítési módját is, amikor kimondja, hogy a Legfőbb Ügyész:

„Az interpelláció és kérdés kapcsán...kizárólag magyarázatadásra és felvilágosításra köteles.”⁵⁸

Egy korábbi határozatára hivatkozva kimondja az Alkotmánybíróság⁵⁹, hogy

„Az igazságszolgáltatásban való részvétel az ügyészség alkotmányos kötelessége.”

A fentiekben tett megállapításokból került levonásra az ügyészség alkotmányos helyzetét rendező azon megállapítás, amely szerint:

⁵⁶ 38/1993. (VI.11.) AB határozat, ABH 1993. 261-262.; a jogirodalomban: Szabó-Péterfalvi, 2010.

⁵⁷ 3/2004. (II.17.) AB határozat

⁵⁸ A Legfőbb Ügyész a hatályos szabályok szerint már nem interpellálható: Alaptörvény 7. cikk (1) Az országgyűlési képviselő kérdést intézhet az alapvető jogok biztosához, az Állami Számvevőszék elnökéhez, a legfőbb ügyészhez és a Magyar Nemzeti Bank elnökéhez a feladatkörükbe tartozó bármely ügyben.

⁵⁹ 52/1996. (XI.14.) AB határozat

„Az ügyészség önálló szervezet, amely – a bíróságokkal szemben – bár nem önálló hatalmi ág, de önálló alkotmányos szervezet.”

A fentiekből következik az is, hogy az ügyészség nem része a közigazgatás szervezetrendszerének, amely az ellenőrzést végző szervek csoportosításánál fontos szempont lesz. Hasonlóan érdekes és kardinális jelentőségű az *Állami Számvevőszék* alkotmányos helyzetének meghatározása, mivel azonban szerepe elsősorban a pénzügyi gazdálkodási ellenőrzésben nyilvánul meg, ennek részletesebb ismertetésétől eltekintek⁶⁰. Úgy gondolom, hogy nem mellőzhető azonban a *civil szféra* szerepének vizsgálata a közigazgatás ellenőrzésének tárgyalásánál. A civil szféra szerepe az 1990-es rendszerváltozást követő időszakban erősödött meg, hiszen a szocialista álamberendezkedés idejében szerepük, – legalábbis mint potenciális kontrollcsoport – gyakorlatilag megszűnt.⁶¹ A rendszerváltozást követő időszakban szerepük azonban egyre erősödött, és erősödik ma is. De milyen módon gyakorolhat kontroll szerepet a civil szféra a közigazgatás felett? A legkézenfekvőbb a nyilvánosság erejének kihasználása. 1995-ben a nyilvánosság erejéről Kilényi Géza professzor még azt írta, hogy jelentősége csekély, hiszen lényegében a társadalom gyorsan felejt, és egy nyilvánosságot kapott probléma az egyik nap még szenzáció, másnap azonban már csak a múlt. Az akkori megállapítások többé-kevésbé a jelenre is igazak, de véleményem szerint történt egy jelentős „társadalmi változás”, amely mondhatni javított a helyzeten. Ez a médiumok, elsősorban a televíziós média megerősödése, köszönhetően a piaci alapokra való szerveződés jelenlegi túlsúlyának. Azt hiszem nem vitatható, hogy a televíziókban kiemelt hírként kezelt, és a közigazgatáshoz köthető híreknek gyakran olyan jogi következményei lesznek, amelyek a közvélemény nélkül nem feltétlenül következnének be. Persze az is igaz, hogy a közigazgatási szervek sokszor csak így szereznek tudomást az esetleges ügyekről. Ugyanakkor tény az is, hogy – és ebben a tekintetben Kilényi Géza professzor véleménye a jelen

⁶⁰ A kérdésről áttekintést ad: Nyikos, 2006., 297-308.pp.

⁶¹ Id. Kilényi, 1995., 12-13.p.

körülményekre is teljesen igaz – a kisebb, médiaszenzációt nem jelentő esetekben a nyilvánosság nem hatékony eszköz. Ha azonban országos szintű, sok esetben elegendő helyi médiát kap egy ügy, akkor az általában a közigazgatás, vagy igazságszolgáltatás reakciója nélkül nem marad. Hadd említsek egy személyes példát: Miskolc-Tapolcán lakom, és az egyik vendéglátóegység tulajdonosa, engedély nélkül működtette vállalkozását, minden látható kontroll hiányában. Ez a tény azonban egyszer az országos médiában megjelent. Ennek eredményeként, mivel nap, mint nap arra járok, és tulajdonképpen az események az orrom előtt zajlottak, láthattam, hogy hirtelen több szerv is ellenőrzése alá vonta a nevezett vállalkozót. Vagy gondoljunk csak a pécsi Tubes ügyre, vagy a helyi önkormányzatok esetében a helyi távhő szolgáltatókról való leválás tiltására, esetleg a kereskedelmi forgalomba kerülő veszélyes termékek forgalmazásának betiltására, stb. Mindemellett azt hiszem, hogy az igazán jelentős szerep a civil szférának a közigazgatás ellenőrzése kapcsán jelenleg az ügyféli pozícióban, tehát jogalkalmazás eredményeként csúcsosodik ki. A közigazgatási eljárási törvény jelenleg egyes civil szervezeteknek ügyféli jogállást biztosít.⁶² Jómagam abban látom ennek jelentőségét, hogy ezen civil szervezetek az adott ügycsoportok tekintetében mint potenciális, szakmailag képzett és felkészült ügyfélként bekapcsolódnak egy adott eljárásba, vagy eljárást kezdeményeznek. Nem vitatható, hogy ezzel a helyes döntések meghozatalában is komoly szerepet tölthetnek, és sokszor töltenek is be. Egyes civil szervezetek, például különböző jogvédő szerveződések, igen figyelemreméltó szakmai „apparátussal” rendelkeznek. Véleményem szerint éppen ennek köszönhetően szerepük – ha csak arra gondolok, hogy sok esetben egyes visszásságok nem jutnának a hatóságok tudomására nélkülük, például természetvédők, állatvédők, fogyasztóvédők jóvoltából – a közigazgatás kontrolljában szükséges és nélkülözhetetlen.

Ahogy az Európa Tanács ajánlása is említi, és a hazai szerzők is egyetértenek ebben. A közigazgatás ellenőrzését ebből a szempontból célszerű két részre bontani: belső és külső ellenőrzésre. Ezen felosztás alapjául az

⁶² 2004. évi CXL. törvény 15. §. (5) bek.

ellenőrzést végző szervek közigazgatáson belül vagy kívül való elhelyezkedését tekintjük. Ennek következtében a közigazgatás *külső kontrolljába* sorolhatók a bírósági, alkotmánybírósági, ügyészségi, valamint parlamenti kontrollok, amelyek elsősorban az országgyűlési biztosok munkáján keresztül valósulnak meg, valamint a talán kevesebbet emlegetett civil szféra kontrollja⁶³. A *belső kontroll* csoportjába a felettes, illetve felügyeleti közigazgatási szerveket, és legvégső soron a Kormányt érthetjük⁶⁴.

1.2.3. A jogorvoslatok, mint az ellenőrzés eszközei

Tekintve, hogy jelen értekezés a jogorvoslatok kutatása tárgyában született, ezért a továbbiakban a jogorvoslatok kontrollszerépét indokolt elemezni. A jogorvoslatokat tekinthetjük ebben az aspektusban az ellenőrzés egyfajta eszközének, amely – mint azt már említettem – a közigazgatás és a magánszemélyek, elsősorban az ügyfelek viszonyát hivatott vizsgálni. A jogorvoslat, mint eszköz tehát megjelenik a belső és a külső kontroll eszközöként is. Mivel azonban a jogorvoslatok különböző formákban jelennek meg, ezért célszerű tisztázni, hogy mely eszközöket sorolhatunk a jogorvoslatok körébe. Az eljárási törvény egyértelműen jogorvoslatnak – legalábbis jelenleg – a fellebbezést, a bírósági felülvizsgálatot, valamint az újrafelvételt tekinti.

Kérdésként merülhet fel, hogy jogorvoslatként funkcionál-e a *döntés-felülvizsgálat*, vagy sem? Annál is inkább, mivel több szerző hivatalból lefolytatható jogorvoslatnak tekinti, illetve tekintette a döntés-felülvizsgálatokat.⁶⁵ Ha az Alkotmány szövegéből indulunk ki, jogorvoslatoknak azokat az eszközöket tekinthetjük, amelyek az ügyfelek rendelkezésére állnak az olyan – esetünkben közigazgatási – döntésekkel szemben, amelyek jogaikat, vagy jogos érdekeiket sértik.⁶⁶ Ezek alapján a

⁶³ Id. Kilényi, 1995., 12-13.p.; Rácz, 2006.

⁶⁴ Vö: Torma, 2005., 477-481.pp.

⁶⁵ Pl: Bende-Szabó, 2005., 318.p.; Bende-Szabó, 2006., 318.p.

⁶⁶ A Magyar Köztársaság Alkotmánya 57. §. (5) bek.; Magyarország alaptörvénye XXVIII. cikk (7) bek.

Ket.-ben jogorvoslat elnevezéssel említett eszközök kétséget kizáróan az alkotmányos értelemben vett jogorvoslatok kategóriájába sorolandók. A döntés felülvizsgálatok esetében azonban már nem ennyire egyértelmű a helyzet. A döntés felülvizsgálatok ugyanis elsősorban a jogbiztonság követelményét hivatottak érvényre juttatni.⁶⁷ Ezen szerepük betöltése közben kétségtelen, hogy gyakran kvázi jogorvoslati funkciót is betöltenek. Gondoljunk arra az esetre, amikor az ügyfél szakmai ismereteinek hiánya miatt elfogadja a hatóság döntését, annak ellenére, hogy az hibás, és ezt az ügyfél akaratától függetlenül, egy döntés-felülvizsgálat fogja kiküszöbölni, akár a döntést hozó, akár a felettes szerv jóvoltából. Előfordulhat az is, hogy az ügyfél, amire tudomást szerez arról, hogy az őt érintő döntés hibás, és jogorvoslattal támadhatta volna, már nem áll rendelkezésére semmilyen eszköz a jogainak érvényesítésére. Fordulhat azonban a döntés-felülvizsgálattal feljogosított szervekhez, amelyek adott esetben döntésükkel kvázi pótolják az elmulasztott jogorvoslatok nyújtotta lehetőséget. Amíg azonban a jogorvoslatok esetében a hatóságok oldalán fennáll az eljárási kényszer, addig a döntés-felülvizsgálatok esetében ez nem létezik. Ekkor tehát a hatóság mérlegelésén múlik az eljárás lefolytatása. Ha az említett példákban indulunk ki, nem kétséges, hogy a döntés-felülvizsgálatok jogorvoslati funkciót is betölthetnek, annak ellenére, hogy a hatóságok ebben az esetben az ügyféli bejelentéstől függetlenül döntenek a felülvizsgálat lefolytatásáról. Ugyanakkor az is előfordulhat, hogy a döntés-felülvizsgálat kifejezetten a korábbi döntésben megállapítottakhoz képest az ügyfélre nézve hátrányosabb tartalmú lesz, és ezáltal jogorvoslatnak semmiképpen nem tekinthető. Én a magam részéről a jogorvoslatokat és a döntés-felülvizsgálatokat *két különböző jogintézménynek* tekintem, hiszen a céljaik nem azonosak, még akkor sem, ha

⁶⁷ 2008. évi CXI. törvény indoklása: A VII. fejezet címéhez hasonlóan a 95. §. is megtevesztően akként fogalmaz, hogy a hivatalból lefolytatható döntés-felülvizsgálati eljárás is a jogorvoslati eljárások egyik típusa, holott annak célja nem a hatósági döntéssel érintett személy jogainak, érdekeinek csorbítására tekintettel a jogorvoslat, mint jogérvényesítés, jogvédelem biztosítása, hanem az, hogy a jogszabálysértő döntéseket felülvizsgálják, helyettük pedig jogszabályoknak megfelelő döntések szülessenek.

néha egybe esnek. Mindazonáltal nem kétséges, hogy a döntés-felülvizsgálatok a belső kontroll eszközeinek tekintendők.

A következő kérdés, hogy jogorvoslatnak tekintendők-e az *ügyészi intézkedések*?⁶⁸

A többi, korábban a törvény által hivatalból indítható jogorvoslatként definiált eljárási formát jelenleg a törvény döntés-felülvizsgálati eljárásként definiálja, és ami lényegesebb, nem sorolja a jogorvoslatok körébe.⁶⁹ Ebbe a körbe sorolandó az ügyészi intézkedések (fellépés) jogintézménye is. Kérdés az, hogy helyes-e azon álláspontja a jogalkotónak, hogy nem tekinti jogorvoslatnak ezen jogintézményeket? Álláspontom szerint ugyanis, ha a törvény az ügyészi intézkedés (fellépés) alapján lefolytatandó döntés-felülvizsgálatot nem tekinti jogorvoslatnak, – amely állásponttal az előzőekben kifejtettek alapján egyetértek – ezáltal tulajdonképpen kimondja, hogy az ügyészi intézkedés (fellépés) sem minősül jogorvoslatnak.

Ahhoz, hogy ezt a problémát meg tudjuk válaszolni, nézzük, hogy a jogorvoslathoz való jog milyen módon került, illetve kerül meghatározásra.

*„A Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet, az olyan bírói közigazgatási és egyéb hatósági döntés ellen, ami jogát vagy jogos érdekét sérti.”*⁷⁰

Ezután vizsgáljuk meg a jogorvoslathoz való jogot két szempont szerint. Az első az, hogy mi a célja a jogorvoslatnak, a második pedig az, hogy mit tehet a jogorvoslat következtében az arra jogosult szerv.

A *jogorvoslatok céljaként* egyértelműen az ügyfél jogában vagy jogos érdekében bekövetkező sérelem kijavítását jelölhetjük meg. Meg kell azonban említeni, hogy természetesen az ügyféli jogok figyelembevétele mellett, a jogorvoslást végző szervnek szem előtt kell tartania a jogbiztonság és törvényesség követelményeinek megfelelő érvényre jutását is. Ebből a

⁶⁸ A Ket. 120. §-a szerint ügyészi fellépésre változott az ügyészi intézkedések megnevezése, és bár egy új jogintézmény került megalkotásra, a téma szempontjából a rendeltetése nem változott.

⁶⁹ 2008. évi CXI. törvény 69. §-ának megfelelően a 2004. évi CXL. törvény XII. fejezet címe Jogorvoslat és döntés-felülvizsgálat elnevezésre változott.

⁷⁰ A Magyar Köztársaság Alkotmánya 57. §. (5) bek. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bek. sem változtat érdemben ezen: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”*

szempontból vizsgálva azt állapítható meg, hogy az *ügyészi intézkedések nem tekinthetők jogorvoslatnak*, hiszen elsődlegesen nem az a célja, hogy az ügyfél jogát vagy jogos érdekét tartsa szem előtt, hanem a jogszabályok betartását.⁷¹ Ezen megállapításnak az sem mond ellent, hogy a két cél – az ügyfél jogainak védelme, és a jogszabályok érvényre jutásának garantálása – sokszor egybeesik, és nem választható el egymástól.

A jogorvoslás során az eljáró szerv az ügyfélre nézve jogokat és kötelezettségeket állapíthat meg, tehát az *ügyfél jogait érintő döntést hoz*. Ha ebből a szempontból vizsgáljuk meg az ügyészi intézkedések jogintézményét, akkor arra a megállapításra jutunk, hogy *ezen szempont szerint sem minősülhetnek az ügyészi intézkedések (fellépés) jogorvoslatnak*. Az ügyész az óvásban tulajdonképpen csak kezdeményezhette a döntést hozó szervnél, vagy annak felettesénél, hogy a kifogásolt döntését törvényességi alapon vizsgálja felül. Ebből két dolog következik. Egyfelől az, hogy önmagában az óvás nem, csak az annak alapján lefolytatott döntés-felülvizsgálat – esetleg bírósági felülvizsgálat – volt alkalmas arra, hogy abban az ügyfél jogait közvetlenül érintő döntés szülessen. Másfelől pedig az, hogy mivel az ügyészi intézkedések közül az óvás jelentette az ügyész kezében a legmeghatározóbb jogosítványt, a fenti megállapítás a többi ügyészi intézkedésre – a figyelmeztetésre és a jelzésre – fokozottan igaznak volt mondható. Ennek megfelelően mondta ki az Alkotmánybíróság határozatában, hogy az ügyészi törvényességi felügyelet nem tartozik az Alkotmány 57.§ (5) bekezdésének szervi hatálya alá, azaz nem része a jogorvoslati rendszernek, ide értve a közigazgatási eljárásjog jogorvoslati rendszerét is.⁷² Az Alkotmánybíróság az említett határozatában az ügyészi intézkedések összességére vonatkozóan tette megállapítását.

Mindezek után egyértelműen megállapíthatjuk, hogy *az ügyészi intézkedések jogintézménye nem minősül közigazgatási jogorvoslatnak, és ez*

⁷¹ 1972. évi V. törvény 3. §. (2) bek. g) pont: „elősegíti, hogy a jogszabályok rendelkezéseit megtartsák (törvényességi felügyelet)”

⁷² 59/E/1994. AB határozat kimondja, hogy „Az ügyészi törvényességi felügyelet tehát része az alkotmányosság és törvényesség garanciarendszerének, de nem része a jogorvoslati fórumrendszernek.”

elmondható a fellépés jogintézményéről is. Az azonban nem lehet kérdés, hogy igen is fontos szerepe van, a közigazgatás törvényes működésének garantálásában. Gondoljunk csak bele, hogy a közigazgatási döntések vonatkozásában az anyagi jogerő, gyakorlatilag csak akkor áll be, ha az ügyet a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság jogerősen elbírálta.⁷³ Mint azt korábban már említettem, ezt főszabály szerint csak az ügyfél kezdeményezheti, – természetesen az ügyészt most ide nem értve – neki van csak keresetindítási joga. Az ügyfél az eljárások nagyobb részében laikusként, megfelelő képviselő hiányában jár el, ezért a jogsérelem, és ezáltal a jogbiztonság sérelmének veszélye fokozottan fennáll. Ezen veszély csökkentésére nyújtottak lehetőséget az ügyészi intézkedések, hiszen ennek eredményeként végső soron – ha szükséges – az ügyfél helyett az ügyész is kezdeményezhette a bíróság általi felülvizsgálatot.⁷⁴ Mint látható az ügyészi intézkedések, (fellépés) – mivel nem tekinthetjük őket jogorvoslatnak – nem képezhetik részét a közigazgatás kontrolljának. Más vonatkozásban azonban a külső kontroll eszközeként – nem jogorvoslati típusú kontroll eszközökként – igenis komoly jelentőséggel bírnak, hiszen az ügyészi kontroll tulajdonképpen rajtuk keresztül valósul meg.

A következőkben foglalkozni szükséges egy, a közigazgatási eljárási törvényben konkrétan nem nevesített jogintézménnyel, az *alkotmányjogi panasszal*, melynek megítélését az Alkotmánybíróság joggyakorlata alakította ki. Egy alkotmánybírósági határozat mondta ki azt az alaptételt is, hogy az alkotmányjogi panasz jogorvoslat.⁷⁵

⁷³ 2/2000. (II.25.) AB határozat kimondja, hogy "A közigazgatási határozatok megváltoztathatatlanágát, a határozatok alapján létrejött jogviszonyok stabilitását biztosító anyagi jogerő a közigazgatási határozatok tekintetében ugyanis akkor áll be, ha az ügyfél a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket – beleértve a bírói felülvizsgálat lehetőségét is – kimerítette, és a bíróság a közigazgatási határozat törvényességének vizsgálata során az ügy érdemében döntött."

⁷⁴ 1972. évi V. törvény 15. §. (5) bek.: „Elutasító döntés esetén az ügyész az erről szóló határozat kézhezvételétől számított harminc napon belül az illetékes bírósághoz fordulhat.”

⁷⁵ 57/1991. (XI.8.) AB határozat – Az indítványozó szempontjából is csak akkor van értelme az Alkotmányban biztosított jogok megsértése miatti panasznak, ha az Alkotmánybíróság eljárása folytán jogsérelem orvosolhatóvá válik. A határozaton túl, egyes tanulmányokban is kifejtésre került ezen álláspont Például: Bragyova, 2008.

Az alkotmányjogi panasz intézményének jogorvoslatként való elismerését azzal indokolta az Alkotmánybíróság, hogy az Abtv.⁷⁶ szerint a sérelmet szenvedett fél akkor élhet az alkotmányjogi panasz nyújtotta lehetőségével, ha egyéb jogorvoslati lehetőségét már kimerítette, vagy más jogorvoslat nincs biztosítva a számára. Ez a megállapítás egyértelművé tette, hogy a jogorvoslatok egy típusáról van szó. Az alkotmányjogi panasz intézménye lehetőséget teremt az előterjesztője részére, hogy az Alkotmánybíróság a panasz alapján konkrét ügyében járjon el, és határozatot hozzon, ezáltal konkrét jogséreleme válik orvosolhatóvá. Mindemellett az is megállapításra került, hogy az Alkotmány 57. §. (5) bekezdésében biztosított alapvető jogról van szó, annak ellenére, hogy egy végső jogorvoslatként alkalmazható rendkívüli jogorvoslatról beszélhetünk, amely igénybevételének további feltétele, hogy az előterjesztő oldaláról az alkotmányos alapjoga sérüljön. Azt is kifejtette az Alkotmánybíróság, hogy az alkotmányjogi panasz egy egyedi jogalkalmazói aktus által okozott jogsérelem orvoslásának eszköze. Problémát okozhat azonban, hogy mit tehet az Alkotmánybíróság, ha a bíróságok mégsem veszik figyelembe ezen jogorvoslat alapján hozott döntését.⁷⁷ Hiszen a gyakorlatban előfordult, hogy a panaszos nem tudta az Alkotmánybíróság döntését érvényesíteni eljárásában.⁷⁸ A megoldást az Alkotmánybíróság jogszabály módosításban látta egy konkrét ügy kapcsán. Az 1999. évi XLV. törvénnyel⁷⁹ a jogalkotó módosította a Pp.-t, perújítási okként elismerve, ha az Alkotmánybíróság az alkotmányellenessé nyilvánított jogszabálynak a konkrét esetben történő alkalmazhatósága visszamenőleges kizárásával ad helyt az alkotmányjogi panasznak. Mint ahogyan azt említettem, az alkotmányjogi panasz konkrétan nincs nevesítve az eljárási

⁷⁶ 1989. évi XXXII. törvény 48. §. (1) bek – Az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogséreleme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

⁷⁷ 23/1998. (VI.9.) AB határozat az alkotmányellenes jogalkotói mulasztás hátrányos jogkövetkezményei az alkotmányjogi panasz előterjesztőjével szemben a konkrét ügyben nem alkalmazhatók.

⁷⁸ 23/1995. (IV.5.) AB határozat

⁷⁹ Az alkotmányjogi panasz alapján alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály konkrét esetben történő alkalmazhatóságának visszamenőleges kizárására irányuló eljárás megteremtéséről

törvényben,⁸⁰ hiszen az eljárási törvény az alkotmányjogi panasz alapján hozott alkotmánybírósági döntés következményeként lefolytatandó eljárás szabályait tartalmazza.⁸¹ Véleményem szerint azonban – az alkotmányjogi panaszok minimálisan a jogintézmény, és annak jogszabályi fellelhetőségének megjelölésével – helye lenne az eljárási törvényben. Ez a törvény ugyanis – legalábbis egyes részei tekintetében és a jogorvoslat pont ilyen – legalább annyira az ügyfelek számára is íródott, mint a jogalkalmazóknak. Éppen ezért álláspontom szerint ennek hiánya az ügyféli jogszabályi tájékoztatás hiányaként fogható fel. Azért is tartanám fontosnak rögzítését az eljárási törvényben, mert az ügyfelek jelentős része laikus, megfelelő képviselettel nem rendelkezik, és igen gyakran megfelelő tájékoztatást az eljáró szerv részéről sem kap. Ennek okáról az értekezés más fejezetében részletesebben foglalkozom majd.

Úgy gondolom, hogy a jelen fejezetben sikerült igazolnom: a jogorvoslatok a közigazgatás kontrollmechanizmusának nélkülözhetetlen eszközei. Kilényi Géza professzor véleménye szerint a belső kontroll jelentőségét tekintve prioritást élvez a külsővel szemben,⁸² mindemellett a külső kontroll jelentősége is kiemelkedő. A külső kontroll azonban nem működhet hatékonyan jogorvoslatok nélkül. Nincs bírósági kontroll kereset hiányában, az Alkotmánybíróság is az alkotmányjogi panasz útján értesül elsősorban az eljárását megalapozó körülményekről. Az ún. civilkontroll sem valósulhat meg megfelelő módon, ha mint jogosult a civil szervezet, de akár a természetes személy ügyfél is, nem él, vagy nem tud élni a jogorvoslatok nyújtotta lehetőségekkel.

⁸⁰ Ket. 97. §. (2) bek. – Kérelemre induló jogorvoslati eljárások a) a fellebbezési eljárás, b) a bírósági felülvizsgálat, c) az újrafelvételi eljárás

⁸¹ Ket. 117.§. A határozat felülvizsgálata az Alkotmánybíróság határozata alapján.

⁸² Kilényi, 1995., 6. p.

1.3. A jogorvoslathoz való jog az Alkotmányban

Az első fejezetben a jogorvoslathoz való jog elméleti alapjaival foglalkoztam, jelen fejezetben a szabályozását tekintem át. A hazai jogi szabályozás a jogorvoslathoz való jogot alkotmányos szintre emelte azzal, hogy beiktatta alaptörvényünk szabályai közé.⁸³ Vajon mi vezérelte a jogalkotót abban, hogy ezt a lépést tegye, melyek a nemzetközi tapasztalatok ezzel kapcsolatosan, hogyan illeszkedik az alapjogok rendszerébe a jogorvoslathoz való jog, továbbá hogyan valósult meg a szabályozás? Ezekre a kérdésekre kísérek meg választ adni az értekezés jelen részében.

1.3.1. A szabályozás indoka

A jogorvoslathoz való jog alkotmányos szintű szabályozása nem tekint jelentős jogtörténeti múltra vissza. Az 1949-es Alkotmány eredeti szövege még nem tartalmazta az alapjogok között. 1989-ben azonban az Alkotmány alapos revízió alá került, és ennek következtében került deklarálásra a jogorvoslathoz való jog az Alaptörvényben, az alábbiak szerint :

„A Magyar Köztársaságban a törvényekben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírói államigazgatási vagy más hatósági döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti.”⁸⁴

E rendelkezés sem maradt azonban sokáig változatlan, hiszen 1997-ben az Alkotmányt újból módosították, amely a jogorvoslathoz való jog szabályozását is érintette.⁸⁵ Ezen szövegmódosítás a csekélyebb jelentőségű

⁸³ A Magyar Köztársaság Alkotmánya 57. §. (5) bek.

⁸⁴ 1989. évi XXXI. törvény 34. §.; A törvény indoklása szerint: „Az állami szervek – bíróságok, államigazgatási szervek, más hatóságok – jogalkalmazói tevékenységük során jogokat és kötelezettségeket állapítanak meg, határozataik az eljárás alá vontakra nézve kötelezőek. Nem zárható ki annak a lehetősége, hogy ennek során jogszerűtlen döntések is születhetnek. Ezért, akinek e szervek jogát vagy jogos érdekét megsértették, a határozat ellen különféle a törvényekben meghatározott jogorvoslattal élhet.”

⁸⁵ 1997. évi LIX. törvény 12. §. indoklása: „A törvény az Alkotmány szövegében is kifejezésre juttatja, hogy a jogorvoslati jogot törvény korlátozhatja a jogviták ésszerű időn belüli elbírálása érdekében, de a jogorvoslati jog korlátozásának arányban kell állnia az elérendő céllal.”

stilisztikai jellegű korrekciókon túl, egy fontos tartalmi jellegű változtatást is beiktatott. Nevezetesen a *jogorvoslathoz való jog korlátozásának* – kizárásának azonban nem⁸⁶ – *lehetőségét*. Ennek következtében a jogalkotónak lehetősége nyílt a jogorvoslathoz való jog korlátozására – természetesen az Alkotmánymódosítás eszközén kívül – de csak meghatározott feltételek mellett. Ezen feltételek: csak a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmada által megszavazott törvényben teheti meg azt a jogalkotó. A lényeg tehát az, hogy alacsonyabb szintű jogszabály nem korlátozhatja azt. Mint majd a későbbiekben látni fogjuk, ennek lesz jelentősége. Meghatározásra került továbbá az esetleges korlátozást megalapozó ok is. Ennek értelmében csak a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának okával és csak azzal arányosan korlátozható a jogorvoslathoz való jog. Ezzel a jogalkotó a jogbiztonság követelményének prioritását deklarálta. Tulajdonképpen a jogalkotó egy régi, alapvető jogtechnikai vitát rendezett így módon, hiszen a jogbiztonság és a jogorvoslás közötti feszültség a jogalkalmazásban nem új keletű, sokkal régibb múltra tekint vissza, mint az Alkotmányban történő szabályozásuk, igaz elsősorban, a büntető jog területén.⁸⁷ Hazánkat azonban sem a jog deklarálása előtt, sem azóta nem köti semmilyen – általánosan az egész jogrendszerre kiterjedően – nemzetközi szerződéses kötelezettségvállalás arra, hogy ezen jogosultságot, ilyen módon és alkotmányos szinten garantálja a címzettek számára. A jogorvoslathoz való jog tartalmi elemének tekintendő ugyanis a más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége.⁸⁸ Nemzetközi szinten a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi egyezségokmánya (továbbiakban PPJNE), valamint az Emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló európai egyezmény, (továbbiakban Egyezmény) sem teszi

⁸⁶ A jogorvoslat lehetőségének kizárására a jogalkotónak az alkotmány rendelkezésének értelmében nincs lehetősége. In: Varga Zs., 2007., 118.p.

⁸⁷ Ld: Kardos, 2003., 21-22.p.

⁸⁸ 5/1992. (I.30.) AB határozat: Vagyis a jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy – jelen esetben bv. bírói végzések tekintetében – ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. Ugyanakkor az ilyen felülvizsgálatot nem biztosító jogorvoslat nem feltétlenül alkotmányellenes a nem érdemi, nem ügydöntő határozatok esetén.

feltétellé a több fórum előtt történő elbírálást.⁸⁹ Mi vezérelhette tehát a jogalkotót arra, hogy alkotmányos szintre emelje eme jogosultságot? A beiktató jogszabály indoklása szerint:

„Az állami szervek – bíróság, államigazgatási szervek más hatóságok – jogalkalmazói tevékenységük során jogokat és kötelezettségeket állapítanak meg, határozataik az eljárás alá vontakra nézve kötelezőek. Nem zárható ki annak a lehetősége, hogy ennek során jogszerűtlen döntések is születhetnek. Ezért akinek jogát vagy jogos érdekét megsértették, a határozat ellen különféle, a törvényekben meghatározott jogorvoslattal élhet.”⁹⁰

Álláspontom szerint ebből egyértelműen a közhatalom gyakorlásával szemben próbál a jogalkotó a címzetteknek védelmet garantálni, természetesen arra az esetkörre nézve, ha a közhatalom gyakorlása hibás, és ezzel a címzett joga vagy jogos érdeke sérül. Egyes feltevések szerint a jogorvoslathoz való jog alkotmányos szintre történő emelése egy fordítási hiba, tehát tévedés eredménye⁹¹. Ugyanis a nemzetközi jogi dokumentumokban a „remedy” szó használatos, azonban ez az igényérvényesítésre vonatkozik, amely azonban az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint nem eleme a jogorvoslathoz való jognak.⁹² Ezt az álláspontot támasztja alá a nemzetközi szabályozás is, hiszen a hazaival megegyező szabályozás az EU tagállamainak Alkotmányában jellemzően nem található.⁹³ Bármilyen indok is vezérelte a jogalkotót a szabályozásban, ezzel eldöntötte, hogy a jogorvoslathoz való jogot az emberi jogok szintjére emeli.⁹⁴ A szabályozás azonban – a jelen értekezés írásának idején – újból megváltozott, hiszen megszületett Magyarország Alaptörvénye. Az Alaptörvényben a jogorvoslathoz való jog, rögzítésre került, a következők szerint:

⁸⁹ Alk. Komm., 2009. XII. fejezet 2089.p. (387)

⁹⁰ 1989. évi XXXI. törvény indoklása

⁹¹ Id: Alk. komm., 2009. XII. fejezet 2090.p.(389)

⁹² 20/2005. (V.26.) AB határozat

⁹³ Kivételként említhető, bár jobbra leginkább a büntetőeljárásra vonatkoztatva, a Lengyel Köztársaság Alkotmánya 78. cikke; Finnország Alkotmánya 21. cikke; Portugál Köztársaság Alkotmánya 29. cikke; Szlovák Köztársaság Alkotmánya 46. cikke; Szlovén Köztársaság Alkotmánya 25., valamint 157.cikkei. Id: Alk. komm., 2009. XII. fejezet. 2090-2091.p. 208. számú lábjegyzet

⁹⁴ Erdei, 2003.

„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági, és más közigazgatási döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti.”⁹⁵

Mint látható, a jogorvoslathoz való jogot garantáló szöveg megváltozott, hiszen a korlátozhatóság feltételeit a tétel nem tartalmazza. Az új Alaptörvénynek azonban egy másik passzusa, az alapjogok korlátozhatóságának feltételeit generális módon rögzíti. E szerint:

„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 tartalmi elemének tiszteletben tartásával korlátozható.”⁹⁶

A legújabb szabályozás összességében megfelel az eddigi gyakorlatnak, hiszen a tartalmában gyakorlatilag lényegi változás nem következett be. Igaz ugyan, hogy a jogorvoslathoz való jogot tartalmazó új passzus nem említi a törvényekben való meghatározás kötelezettségét, de az alapjogok szabályozására és korlátozhatóságára vonatkozó generális szabályokat tartalmazó passzus véleményem szerint pótolja ezen „hiányt”. Az alapvető jogok korlátozására vonatkozó szabályok összességében megfelelnek az Alkotmánybíróság által kialakított eddigi gyakorlatnak, valamint a korábbi szabályozásnak. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében alapvető jog egy ún. alapjogi teszt – amely tulajdonképpen három tesztet jelent I. általános, II speciális, III járulékos vagy másodlagos teszt – szerint korlátozható alkotmányosan. Ennek értelmében általánosan akkor, ha a *szükségesség* megkívánja, másik alapvető jog védelme, vagy alkotmányos érdek megfelelő érvényre jutása érdekében, valamint ha a korlátozás *arányos* az elérni kívánt cél fontosság és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem viszonyában.⁹⁷ A korábbi szabályozás egy *formai* feltételt is tartalmazott, amely szerint alapjog

⁹⁵ Magyarország Alaptörvénye (2011.április 25.) (hatályba lépése 2012. január 1.) XXVIII. cikk. (7)

⁹⁶ Id: Magyarország Alaptörvénye I. cikk. (3)

⁹⁷ Ld: 2/1990. (II.18.) AB határozat, 20/1990. (X.4.) AB határozat, 30/1992. (V.26.) AB határozat, 58/1994. (XI.11.) AB határozat

csak törvényben korlátozható, valamint egy *tartalmi* feltételt is, amelynek értelmében a korlátozás nem érinthette az alapjog lényeges tartalmát.⁹⁸ Gyakorlatilag ezen feltételek is megtalálhatóak az új szabályozásban. A jogorvoslathoz való jog ilyen jellegű szabályozásának indokaként, mint az a fentiekből látható, nem lehet feltétlenül megjelölni konkrét okokat. Az azonban tényként kezelendő, hogy úgy tűnik, a szabályozás kiállta (kiállja) az idők próbáját. Tény az is, hogy különféle jogorvoslatok eljárási jogainkban – még a közigazgatási jogot is ide értve, amely a legfiatalabb – a jogorvoslathoz való jog Alkotmányban történő rögzítése előtt is léteztek, és szabályozásuk kardinális, és mindig aktuális kérdés volt.⁹⁹ Olyan, amelyet a jogalkotó többé-kevésbé alkotmányos rögzítettség nélkül is megoldott. Magam részéről azonban azt gondolom, hogy a jelenlegi szabályozás nem ártott a hazai jogrendszernek, – mondom ezt mindannak ellenére, hogy elismerem, hogy jogáganként más jelentőséggel és hatással bír – hiszen több esetben alkotmányos szabályozás hiányában a közigazgatásban nem valósulhatott volna meg hatékony jogorvoslás.¹⁰⁰

⁹⁸ A Magyar Köztársaság Alkotmánya 8. §. (2) bek.: „A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.”

⁹⁹ Az 1901. évi XX. törvény is tulajdonképpen a jogorvoslatok egységesítését tartalmazta.

¹⁰⁰ 35/2008. (IV.3.) AB határozat – A határozat tulajdonképpen közvetett módon arra tekintettel semmisített meg egy jogszabályi rendelkezést, hogy a jogorvoslathoz való jog tartalmi eleme a más általi elbírálás követelménye nem érvényesült, megfelelő módon.

1.3.2. A jogorvoslathoz való jog az alapjogok rendszerében

Mielőtt az alapjogokat rendszerezném néhány gondolatot érdemes lejegyezni arról, hogy *mit nevezünk alapjognak*. A kérdés első hallásra nemesen egyszerűnek tűnik, de a jogirodalomban többen, sokszor félreérthetően kezelik az alapjogok megnevezést. Előfordul, hogy emberi jogokként jelölik meg az alapjogokat.¹⁰¹ A magam részéről azért érzem ezen megjelölést vitathatónak, mert ezáltal arra következtethetünk, hogy az ebbe a kategóriába sorolt jogok csak és kizárólag az embereket illetik meg. Ha azonban csak a magántulajdon védelmére gondolunk, látható hogy ez nem igaz, hiszen ilyen jogosultság az emberen kívül más jogalanyokat például: jogi személyeket is megillet. Ugyanez elmondható a jogorvoslathoz való jogról is. Mindemellett tény az is, hogy egyes nemzetközi dokumentumok, emberi jogokat, vagy emberi jogok és szabadságok kifejezéseket használják,¹⁰² bár az is igaz, hogy nem kizárólag ugyanazon jogokat értik ezalatt, mint amelyeket Alaptörvényünk rögzít. A jogok és szabadságok közötti megkülönböztetésre Sári János azt mondja, hogy mára a jogalkalmazásban csupán szóhasználatbeli különbségről beszélhetünk, hiszen ma már a szabadságokat ugyanúgy, mint a jogokat az alkotmányok egyaránt alkotmányos alapjogként határozzák meg.¹⁰³ Ezen megállapításból azt a következtetést vonhatjuk le, hogy indokolt az alapjogok kifejezés használata.¹⁰⁴ Mások azonban, mint például Bragyova András professzor, az alkotmányos jogok fogalmát használja.¹⁰⁵ A magam részéről, ha elfogadjuk azt a tényt, hogy olyan jogokat sorolunk ezen körbe, amelyeket az különböztet meg a többitől, hogy alkotmányos, azaz legmagasabb szintű védelemben részesülnek, a Bragyova András professzor

¹⁰¹ Pl: Csink, 2010., 5. p.

¹⁰² Pl: ENSZ alapokmányának preambuluma, –„*alapvető emberi jogokat*”, 1948-as egyetemes nyilatkozat–, „*emberi jogok és alapvető szabadságok*”, az Európa Tanácsi egyezmény címe– *emberi jogok és alapvető szabadságok*–kifejezést használja.

¹⁰³ Sári, 2000., II. kötet 30. p.

¹⁰⁴ Ezen állásponton van: Ádám, 1993., 410. p.

¹⁰⁵ Id: Bragyova, 1995.

által használt alkotmányos jogok fogalmát tartom legelfogadhatóbbnak, annak ellenére, hogy az alapjogok megnevezés a legelterjedtebb. Minden esetre leginkább retorikai „problémával” állunk szemben, hiszen a megnevezett körbe tartozó jogok körének meghatározásában a szakemberek többé-kevésbé egyetértének.

A továbbiakban nézzük meg, hogy az *alapjogok rendszerében a jogorvoslathoz való jog hol helyezkedik el*. Rendszerről akkor beszélhetünk, ha az abba tartozó tényezőket, jelen esetben az alapjogokat, valamilyen szempontnak megfelelően csoportosítjuk, és ezáltal rendszerbe állítjuk. A csoportosítás különböző szempontok szerint történhet. Vizsgálhatjuk az alapjogokat aszerint, hogy korlátozhatóak vagy sem, csoportosíthatunk az alapján, hogy az alapjogok gyakorlása egyént, vagy egy közösséget illet meg. Lehet a csoportosításunk alapja az értékrend, vagy a legelfogadottabb szempont, a kialakulás rendje.

Ha a *korlátozhatóságot vesszük alapul*, megállapíthatjuk, hogy ennek alapján az alapjogokat két csoportra oszthatjuk: korlátozható, és korlátozhatatlan alapjogok csoportjára. Ebben a tekintetben megállapíthatjuk, hogy főszabály szerint az alapjogok is szenvedhetnek korlátokat, természetesen csak meghatározott, szigorú feltételek fennállása esetében, amelyeket már ismertettem. Azonban kisebb számban ugyan, de – legalábbis jelen állás szerint – vannak korlátozhatatlan alapjogok is, ugyanis az alapjogok korlátozhatóságának megítéléséről jelenleg is komoly viták folynak, nem csak a hazánkban, de a nemzetközi szinten is, gondoljunk csak a halálbüntetés, vagy az eutanázia problémakörére. A korlátozhatatlan (abszolút) jogok körébe sorolandók az ember élethez való joga, amely minden más alapjogot megelőz, valamint az ember méltósághoz való joga, és ide tartoznak a kínzást, az embertelen bánásmódot tilalmazó alapjogok is. Mindezek alapján megállapíthatjuk, hogy jelen csoportosítás értelmében a jogorvoslathoz való alapjog a *korlátozható alapjogok* kategóriájába sorolható.

Ha abból a szempontból helyezzük nagyító alá az alapjogokat, hogy *gyakorolhatóságuk szempontjából* mi jellemzi őket, tehát a címzetti kört, vagy

másként nevezve személyi kört kik alkotják, akkor a következő megállapításokat tehetjük. Egyrészt vannak alapjogok, amelyek csak természetes személyekre vonatkoztathatóak, mint például az élethez való jog, hiszen ez más személyre vonatkoztatva értelmezhetetlen. Vannak olyan alapjogok, amelyek ugyancsak embereket illetnek meg, hiszen ők alkotják azon közösséget, amelyben ezek az alapjogok az egyéneket megilletik. Ilyenek tipikusan a politikai jogok. Léteznek azonban olyan alapjogok is, amelyek címzettjei nem csak emberek lehetnek. Ilyen a magántulajdon védelmének garantálása, hiszen tulajdona lehet jogi személynek is. Tulajdonnal rendelkezhet az állam is, de rá nézve nem vonatkoztathatók az alapjogok, hiszen azok tipikusan az egyén és állam kapcsolatában az egyén jogainak védelmét hivatottak biztosítani.¹⁰⁶ Érdekesebb ezen kérdéskörben az önkormányzatok vagyonának védelme, amely elemzésére – most az eltérő tárgy miatt – nem térek ki. Ebből a szempontból ide sorolható a jogorvoslathoz való jog, hiszen a megfogalmazása szerint mindenkit megillet. Ebbe a körbe azonban nem csak az emberek tartoznak bele, hanem a jogi személyek, gazdasági társaságok, tulajdonközösségek, társadalmi szervezetek, sőt adott esetben az önkormányzatok is. Erről majd bővebben a továbbiakban még szólni fogok.

Joggyakorlás szempontjából vizsgálható úgy is az alapjogok összessége, hogy *gyakorlásuk individuális, vagy kollektív jellegű*.¹⁰⁷ Ebből a szempontból vizsgálódva megállapítható, hogy vannak alapjogok, amelyek gyakorlása csak kollektívan értelmezhető. Ide sorolhatjuk az egyesülési, és gyülekezési jogok gyakorlását, de ide sorolható az anyanyelv használatának joga is.¹⁰⁸ Ezzel szemben a másik csoportba azon alapjogok tartoznak, amelyek gyakorlása egyéni jellegű. Ilyenek példának okáért egyes politikai jogok, a munkához való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, stb. Mindezek alapján megállapítható, hogy a jogorvoslathoz való jog nem csak embereket, természetes személyeket illet meg, és bár egyénileg és kollektívan

¹⁰⁶ 1320/B/1990. AB határozat

¹⁰⁷ Id: Sári, 2000., II. kötet 40. p.

¹⁰⁸ Id: Sári, 2000., II. kötet; Samu, 1997., 40.p.

is gyakorolható, egyénnek címzett jognak tekintendő. Jogorvoslattal ugyanis akár egyén, akár közösség is élhet (pl: tulajdonközösség), azonban ilyenkor egy ügyfélnek tekintendő az egyének közössége is, hiszen az érdek egy, azaz közös.

Az alapjogokat, ha értékrend¹⁰⁹ szerint próbáljuk meg csoportosítani, megtehetjük oly módon, hogy azt vizsgáljuk: *korlátozható, vagy korlátozhatatlan jogról van-e szó?* Ezen szempont szerinti csoportosítást azonban én szándékosan külön kezeltem. Álláspontom szerint ez az értékrend szerinti csoportosítás egyik lehetséges, legkézenfekvőbb szempontja lehet, de nem az egyetlen. Nyilvánvaló, hogy az alapjogoknak az efféle csoportosítása azon okból lényeges, ha két alapjog konkurál egymással. Ha a döntést a korlátozhatóság alapján nem lehet meghozni, nincs más mód, minthogy az alapjogok közötti értékrend alapján rendezni a problémát. Az ideális az lenne, ha értékrend szerinti szempontok alapján az alapjogok rendszerbe, sorrendbe lennének rendezve, azonban ez nem így van. Az alapjogok közötti értékrendbeli különbségtétel leginkább az Alkotmánybíróság mérlegelésen alapuló joggyakorlatának eredményeként alakul ki. Ez azonban – a társadalmi viszonyok változásának függvényében – nem mutat feltétlenül állandóságot, ráadásul előre nem meghatározó, csak az alapjogok ütközése esetében kerül a felszínre egy adott kérdés kapcsán – lásd abortusz – ezért az ilyen csoportosítás véleményem szerint nem lehetséges. A jogorvoslathoz való jog is ütközésbe kerül alapjogokkal, alkotmányos követelményekkel, mint például a jogbiztonság követelménye, vagy a személyes adatok védelme. Ilyenkor az egymáshoz való viszonyukat a társadalmi érdekek alapján határozza meg az Alkotmánybíróság, a szükségesség-arányosság tesztet alkalmazva.

Az utolsó csoportosítási szempont, amivel foglalkozom, az alapjogok kialakulásához kapcsolódik. Ezek szerint beszélhetünk a *jogok különböző generációjáról*, mint első, második és harmadik generációs jogokról. Első generációs jogok a tipikus szabadságjogok, amelyek leginkább a francia forradalom eszméinek köszönhetően kerültek rögzítésre az egyes

¹⁰⁹ Id: Sári, 2000., II. kötet 40. p.

alkotmányokban. Ebbe a csoportba tartoznak a személyhez fűződő szabadságjogok, valamint a politikai jogok.

Az alapjogok második generációjába a gazdasági szociális, és kulturális jogok tartoznak. Eredetük a Weimari alkotmányhoz köthető.¹¹⁰ Jellemzőjük, hogy a jóléti állameszményhez kapcsolhatók, és érvényre jutásuk aktív állami beavatkozást igényel. Ide sorolandó például a munkához, a művelődéshez való jog, a házasság és család védelme stb.

A harmadik generációs jogok állami célokat, általános elveket jelölnek meg, mint az egészséges környezethez való jog, vagy a betegek jogainak biztosítása. Ebben a rendszerben a jogorvoslathoz való jogot elhelyezve a következőt állapíthatjuk meg. A jogorvoslathoz való jog az *első generációs* jogok, azon belül a *személyhez fűződő* jogok csoportjába tartozik, a *megfelelő vagy tisztességes eljáráshoz* való jog részeként. Ugyanis a tisztességes eljáráshoz való jog több elemből tevődik össze, például a jogorvoslathoz való jogból, a bíróság előtti egyenlőségből, vagy a védelemhez való jogból.

Összességében a jogorvoslathoz való jogról mint alkotmányos alapjogról megállapítható, hogy egy első generációs, személyhez fűződő jogról van szó, amely része vagy eleme a megfelelő vagy tisztességes eljáráshoz való jognak. Nem abszolút jog, tehát korlátozható, nem csak emberek, hanem más jogalanyok is élhetnek vele, valamint a gyakorlás módját tekintve akár egyénileg, akár kollektív módon is gyakorolható.

¹¹⁰ például: Sári János, Csink Lóránt

1.3.3. A jogorvoslathoz való jog tartalma az Alkotmányban/Alaptörvényben rögzítettek szerint

Jelen fejezet ezen részében a jogorvoslathoz való jog terjedelmét kívánom vizsgálni, úgy, ahogy az Alaptörvényben¹¹¹ rögzítésre került szöveg függvényében lehetséges. Megjegyzem, hogy ehelyütt, csak és kizárólag a szöveg szerinti elemzésre hagyatkozom. Ennek oka abban rejlik, hogy a harmadik fejezetben vállalkozom arra, hogy az Alkotmánybíróság határozatainak segítségével meghatározzam azon feltételeket, amelyek fennállása garanciája a jogorvoslathoz való jog megfelelő érvényre jutásának, egy eljáráson belül. A hatályos szabályozás szerint a jogorvoslathoz való jogról az Alaptörvény szövegének értelmében kevesebb információt kapunk, mint a régebbi szabályozás alapján. Jelenleg gyakorlatilag az Alaptörvény meghatározza azt a személyi kört, akik jogosultak élni a jogorvoslat jogával, nevezzük ezt a jog címzettei, alanyi körének. Meghatározásra kerül továbbá azon döntések köre, amelyekkel szemben az alanyi jogosultak élhetnek az Alaptörvényben biztosított jogukkal. Nevezzük ezt a jogorvoslathoz való jog tárgyának. Kimaradt azonban az új szövegből, a „*törvényben meghatározottak szerint*”¹¹² megfogalmazás. Ennek értelmében a különböző jogorvoslati módok meghatározásának jogával az Országgyűlés más jogalkotással felruházott szerveket is felhatalmazott. A magam részéről nem tudok teljes mértékben ezzel a megoldással egyet érteni, hiszen ezáltal fokozottabban fennáll annak a veszélye, hogy az Alaptörvénnyel ellentétes szabályozás szülessen meg, és maradjon hatályban. Ezen a ponton engedtessek meg nekem, hogy az ilyen Alaptörvénybe ütköző szabályozást, vagy gyakorlatot „alkotmányellenes állapotként” nevesítsem a következőkben, csak a szokás hatalmaként. Álláspontom szerint, amit a gyakorlat alátámasztani látszik, törvénytől alacsonyabb szintű jogszabályban megvalósuló alkotmányértés

¹¹¹ Ld: Magyar Közlöny 43. szám 2011. április 25. hétfő cím: Magyarország Alaptörvénye

¹¹² Ld: A Magyar Köztársaság Alkotmánya 57. §. (5) bek.

kisebbségi valószínűséggel jut az Alkotmánybíróság tudomására. Ennek a következményei nyilvánvalóak. Továbbá, kikerült a szövegből a korlátozás lehetőségének meghatározása, de erről a korábban már szólottam.

1.3.3.1. A jogorvoslathoz való jog alanyi köre – „címzettek”

A jelenlegi szabályozás – a régivel megegyező módon – a „mindenki” szóhasználatával él. De vajon kit érthetünk „mindenki” alatt? A kérdés azért fontos, hiszen az egyes eljárásokban, – a jelen doktori értekezés témájának szempontjából kiváltképpen fontos közigazgatási hatósági eljárásokban – igen széles kör élhet a jogorvoslat jogával, hiszen ezen eljárásokban a jogosultak köre az ügyféli körhöz igazodik.¹¹³ Ezáltal, az Alaptörvényben meghatározott címzetteknel jóval szélesebb jogosulti körrel beszélhetünk. Ez azért érdekes kérdés, mert az Alaptörvény főszabály szerint az alapjogokat az emberek vonatkozásában határozza meg, ide értve sok esetben a nem magyar állampolgárokat is. Ügyfél azonban a jelenlegi szabályok szerint nem csak természetes személy lehet. Már az ún. általános ügyféli fogalom szerint is ügyféli jogok illetnek meg a jogi személyeket, illetve a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeteket is.¹¹⁴ Ugyancsak az eljárási törvény ruházza fel – egyéb feltételek fennállása esetére – ügyféli jogokkal az egyes társadalmi szervezeteket.¹¹⁵ Véleményem szerint ezzel semmi baj nem lehet az alkotmányos védelem szempontjából, hiszen ezek a szervezetek csak meghatározott társadalmi érdekek védelme okán szerezhettek ügyféli jogosítványokat. Ebben a tekintetben közvetett módon, tulajdonképpen a társadalom tagjainak, az embereknek az érdekében járnak el, kvázi őket képviselik. Ez a szabályozás igazodik az Alkotmánybíróság gyakorlatához is,

¹¹³ Id: Az Alkotmány kommentárja II. 94. old. (402)

¹¹⁴ Ket. 15. §. (1) bek.: „Ügyfél az a természetes vagy jogi személy továbbá jogi személyiséggel ne rendelkező szervezet...”

¹¹⁵ Ket. 15. §. (5) bek. – Meghatározott ügyekben törvény az ügyfél jogaival ruházhatja fel az érdekvédelmi szervezeteket és azokat a társadalmi szervezeteket, amelyeknek a nyilvántartásba vett tevékenysége valamely alapvető jog védelmére vagy valamilyen közérdek érvényre juttatására irányul.

amely a jogorvoslat alanyaként egy igen tág személyi kört jelöl meg.¹¹⁶ Ennek értelmében a jogorvoslathoz való alapjog kiterjed a jogi személyekre, jogi személyiség nélküli szervezetekre, függetlenül alapításuk belföldi vagy külföldi voltától. A címzettek tekintetéből azonban sokkal inkább érdekes a Ket. azon szabály, amely szerint hatóságok is kerülhetnek ügyféli pozícióba, meghatározott feltételek fennállása esetén.¹¹⁷ Kérdés, hogy ebben az esetben az ő jogaikat megilleti-e az alkotmányos védelem? Ugyanis az alapjogok főszabály szerint az állammal szemben nyújtanak védelmet, és nem az állami szervek egymás közötti viszonyaiban.¹¹⁸ Véleményem szerint azonban ketté kell választani ezt a címzetti kört, hiszen a hatósági oldalon a helyi önkormányzatok is megjelenhetnek. Ebben az esetben a helyi önkormányzatok főszabály szerint nem az államot képviselik, hanem a helyi érdekeket. Példaként említem meg, hogy témavezetésem alatt TDK dolgozat készült, a miskolci Auchan áruház megépítése, és a felsőzsolcai árvíz közötti összefüggésekről. A dolgozatban feltárássra került, hogy a Felsőzsolcai Önkormányzat az építési engedélyezési eljárásba bekapcsolódhatott volna, amit nem tett meg. Azt, hogy ennek következtében mi történt volna, nem tudhatjuk, azonban tény, hogy ennek hiányában Felsőzsolca lakosságának érdekeit az engedélyezési eljárásban nem képviselte senki. A következmények mindenki előtt ismertek. A lényeg az, hogy helyi önkormányzatok esetében – álláspontom szerint – mindenképpen kívánatos a jogorvoslathoz való jog biztosítása, hiszen valószínűleg az önkormányzatok a jogorvoslás lehetőségével élve, közvetve a helyi lakosok érdekeinek védelme érdekében járnak el. Más a helyzet az államigazgatási szervekkel. Esetükben az egymáshoz való viszonyuk lehet eljárásbeli pozíciójuk alapja, ahogyan a jogszabály azt rögzíti is. Ha ugyanis egy szerv ügyfélként kapcsolódik be egy eljárásba, annak feltétele, hogy a feladatai ellátásának érdekében tegye azt meg, amely nem mindig egyezik meg az emberek érdekével, legalábbis csak

¹¹⁶ Id: 1441/B/1990/2. AB határozat; 1271/B/1997. AB határozat

¹¹⁷ Ket. 15. §. (4) bek. – Az ügyfél jogai megilletik az ügy elbírálásában hatóságként vagy szakhatóságként részt nem vevő szervet is, amelynek feladatkörét az ügy érinti.

¹¹⁸ Id: Sári, 2006., 41. p.

igen távolról nézve. Ebben az esetben nem lehet a jogorvoslás alapja az alapjogból levezethető. Előfordulhat azonban, hogy kifejezetten az emberek érdekében él – vagy leginkább kellene, hogy éljen – egy szerv a jogorvoslat lehetőségével. Ezen esetkörre is említenék egy aktuális példát. Jelenleg is folyik a konzultálásom mellett egy érdekes eset feldolgozása, konkrétan a Miskolci paneltűzzel kapcsolatosan. Bár jelen értekezés sorainak írása idején még a feldolgozás szakaszában van a versenydolgozat, de szinte biztos, hogy hasonló eredmény születik, mint a már elkészült másik dolgozat esetében.¹¹⁹ A különbség csak az, hogy ebben az esetben állami szervek az érintettek leginkább. Ekkor azonban célszerű lehet, hogy alapjogként kezeljük az állami szerv által ügyfélként kezdeményezett jogorvoslatot, még annak ellenére is, hogy állami szerv nem lehet alapjog alanya. Mivel minden egyes esetre egyenként nem lehet AB határozatot hozni, és ezáltal rendezni a kérdést, ezért azt hiszem, hogy ilyen esetekben a megoldás az érdeksérelem, azaz a jogorvoslat tárgyából való levezetést igényli.

1.3.3.2. A jogorvoslathoz való jog tárgyi köre: jog, vagy jogos érdek sérelme

A jogorvoslathoz való jog tárgyi oldalát tekintve akkor élhet az alany az Alaptörvényben biztosított jogával, ha egy jogát vagy jogos érdekét sértő döntés születik. Célszerű tehát annak vizsgálata, hogy kitől származhatnak ezek a döntések, milyen jellegű döntések sorolhatók ebbe a körbe, és mikor valószínűsíthető, hogy olyan sérelmet, amely alapot ad a jogorvoslathoz való jogból eredő alkalmazhatóságra.

¹¹⁹ Időközben a dolgozat elkészült, megmérettetésre került. Beigazolódtott a fent tett megállapításom.

1.3.3.2.1. A jogorvoslathoz való jog által érintett döntések köre

Az Alaptörvény a döntési kör meghatározása tárgyában az „*olyan*” kifejezést használja. Ez azonban igen tág meghatározás, amely nyilvánvalóan pontosítást igényel. Az Alaptörvény szelleméből, valamint az alapjogok természetéből az a következtetés vonható le, hogy a döntéseknek *közhatalmi jellegűeknek* kell lenniük. Azaz főszabályként arra az esetkörre kell, hogy vonatkozzanak, amikor az állami akarat egy közhatalmi döntés formájában ölt testet. Hiszen ebben az esetkörben értelmezhető az alapjogok azon funkciója, amely értelmében az egyénnek biztosítanak védelmet az állami akarral szemben. Nem terjed ki ezek szerint a nem állami, nem közhatalmi jellegű döntésekre.¹²⁰ Ennek értelmében nem tartoznak a jogorvoslathoz való jog hatálya alá a felek akaratnyilvánításai. Például munkajogi kérdésekben a munkáltatói felmondás, a felfüggesztés esete, hiszen itt nem az állami, hanem munkáltatói akarat jelenik meg.¹²¹ Ugyancsak nem tárgyai a jogorvoslathoz való jognak a magánjogi jellegű döntések sem, hiszen ilyenkor az állam nem alá-fölérendeltségi viszonyában hozott döntéseiről beszélünk.¹²² Nem képezi a tárgyát a jogorvoslathoz való jognak az olyan állami, de nem hatósági döntések köre sem, amelyek speciális jogviszonyokon, mint például a szolgálati jogviszonyon alapulnak. Ebbe a körbe tartoznak, az ún. előljárói döntések (parancsok). Ezek az Alkotmánybíróság megítélése szerint egyrészt nem minősülnek hatósági határozatoknak, másrészt a szolgálati jogviszony sajátossága, hogy alanyaikra a polgári foglalkoztatású személyekhez képest szigorúbb szabályok vonatkoznak.¹²³ Ugyancsak a kivételek körét képezik a felsőoktatási intézmények által hozott, a hallgatókra vonatkozó döntések. Ebben a körben az Alkotmánybíróság az egyetemek autonómiájának prioritást adva alakította ki álláspontját, amely szerint a hallgatókat ezen döntésekkel

¹²⁰ Id: 1129/B/1992. AB határozat

¹²¹ Id: pl. 3/1994. (I.21.) AB határozat

¹²² Id: pl. 210/B/2002. AB határozat

¹²³ Id: pl. 183/B/1992. AB határozat

szemben nem illetik meg a jogorvoslathoz való jog nyújtotta lehetőségek.¹²⁴ Fontos kitétel, hogy a jogorvoslathoz való joggal érintett döntéseknek mindig egyedinek, és nem normatívnak kell lenniük.¹²⁵ A normatív formában hozott döntésekkel szemben nem a jogorvoslathoz való jogból levezethető jogorvoslat, hanem az alkotmánybíróági normakontroll szolgál kvázi jogorvoslatként.¹²⁶ Annak, hogy az érintett döntések milyen formában jelennek meg (határozat, végzés, kötelezés, stb.) gyakorlatilag nincs jelentősége. Tartalmilag kell a nevezett feltételeknek megfelelniük. Olyannyira nincs relevanciája a formaiságnak, hogy előfordulhat, érdemi döntés gyakorlatilag nem is születik, és az „aktus” mégis megalapozza a jogorvoslathoz való jog alkalmazhatóságát. Ekkor azonban feltétel, hogy olyan döntésnek kellett volna megszületnie, amely megalapozta volna a jogorvoslathoz való jog alkalmazásának lehetőségét.¹²⁷ Mindemellett fontos kiemelni, hogy a döntésnek mindenképpen érdeminek kell lennie. Azt hogy egy döntés mikor érdemi, mindig viszonylagos. A döntés tárgya, és személyekre gyakorolt hatása alapján határozható meg.¹²⁸ A nem érdemi döntésekkel szemben ugyanis nem alkotmányos követelmény a jogorvoslat, még akkor sem, ha van, továbbá nem vonatkoznak rá a jogorvoslathoz való jogból származtatott követelmények, mint a más szervhez, vagy magasabb fórumhoz való fordulás kritériuma sem.¹²⁹

¹²⁴ Id: pl. 1170/D/1996. AB határozat

¹²⁵ Id: pl. 26/1992. (IV.30.) AB határozat

¹²⁶ Id: pl. 495/B/1998. AB határozat

¹²⁷ Id: pl. 53/2002. (XI.28.) AB határozat: „a természetvédelmi hatóság a konkrét területekre vonatkozóan a törvényi védelem fennállását úgy állapítja meg, hogy erről – az Áe. szerinti – határozatot nem hoz,...határozat hiányában...döntése nem vitatható, illetve nem vizsgálható felül...hatósági határozat hiányában született döntéssel szemben a jogorvoslat gyakorlására nem kerülhet sor...a jogorvoslathoz való jog érvényesülése csak úgy biztosítható,döntését jogorvoslattal megtámadható határozatban állapítja meg.”

¹²⁸ Id: pl. 26/2004. (VII.7.) AB határozat: „A nyilvántartásból való törlés az Alkotmány 57. §. (5). bekezdése alkalmazásában nem minősül érdemi döntésnek. A törlés esetleg hátrányos következményei külön jogorvoslat nélkül is, viszonylag könnyen elháríthatók...”

¹²⁹ Id: pl. 5/1992. (I.30.) AB határozat

1.3.3.2.2. A döntést hozók köre

Most azt vizsgáljuk meg, hogy *mely szervek jogosultak* az olyan döntések meghozatalára, amelyek megalapozhatják a jogorvoslathoz való jog alkalmazhatóságát? A Alaptörvény „bíróági, hatósági és más közigazgatási” jelzőt használ. Mivel nem tárgya jelen értekezésnek, ezért a bíróság által hozható döntésekkel most nem foglalkozom. A „hatósági és más közigazgatási” jelző elemzése azonban érdekes lehet, hiszen gyakran előfordul, hogy egy döntés jogi megítélésénél segítségünkre lehet, ha tudjuk, hogy aki hozta, hozhatta-e azt, vagy egyáltalán az Alaptörvényben foglaltak körébe sorolható-e? Az *államigazgatási és önkormányzati szervek* megítélése viszonylag egyszerű. Azonban az önkormányzatok képviselő testületei, már igényelhetnek némi magyarázatot, hiszen esetükben nem államigazgatási, és nem is tipikusan önkormányzati szervekről beszélünk, amelyek a jogalkalmazást végzik fő tevékenységként. A gondot az jelenti, hogy ezen szervek közigazgatási hatósági egyedi döntést hozhatnak, gondolok itt az önkormányzati hatósági ügyekre. Ekkor azonban döntéseik tárgyát képezik a jogorvoslathoz való jognak. Meg kell említeni e körben az egyházak szerepét, hiszen jelenleg állami feladatokat is elláthatnak. Ha ebben a szerepükben hoznak az előzőekben ismertetett feltételeknek megfelelő döntést, akkor az tárgyát képezheti a jogorvoslathoz való jognak.¹³⁰ Ha az ügyész törvényességi felügyelete körében hoz határozatot, az nem képezi tárgyát a jogorvoslathoz való jognak, hiszen az ügyfélre nézve jogokat és kötelezettségeket nem állapít meg. Sokáig vita tárgyát képezte, a választási eljárások kapcsán az Országos Választási Bizottság által hozható határozatok köre. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy tárgyát képezi a jogorvoslathoz való jognak.¹³¹ Ugyancsak ebbe a kategóriába sorolhatók az

¹³⁰ Id: 32/2003. (VI.4.) AB határozat

¹³¹ Id: 52/1997. (X.14.) AB határozat: „A választópolgároknak a népszavazással kapcsolatos joga az Alkotmányban biztosított politikai alapjog, ezért a népszavazás tárgyában hozott döntés ellen biztosítani kell az Alkotmánybírósághoz irányuló alkotmányossági panasz lehetőségét.”

egyéb szervként nevesített és a Ket. szervi hatálya alá tartozó szervek, személyek. A probléma ezekkel kapcsolatban csak az, hogy pontos körük nincs meghatározva. Ide tartozhatnak a kamarák, a hegyközségek, stb. De a gyakorlatban előfordult, hogy problémát jelentett, például az építésügyi eljárásban szereplő felelős műszaki vezető, vagy műszaki ellenőr kategorizálása. Egy adott építésügyi eljárásban mindkettő kötelező erejű döntést hozhat. Az ilyen döntés – álláspontom szerint – megfelel azon követelményeknek, amelyek a jogorvoslathoz való jog tárgyi hatályát képezik. Problémásabb az *államfői döntések* megítélése. Ebben a körben az Alkotmánybíróság differenciált a döntések között. Egy új község alakításával kapcsolatosan hozott államfői döntés kapcsán például az Alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy az nem tárgya a jogorvoslathoz való jognak, hiszen ekkor a döntés államfői jogkörben hozott kormányzati döntésnek minősül.¹³² Ugyanakkor egy kegyelmi kérdésben hozott döntés esetében már nem ennyire egyértelmű a tárgyi hatály megítélése. Az Alkotmánybíróság határozatai nem képezik a jogorvoslathoz való jog tárgyi hatályát, a döntést hozó speciális alkotmányjogi szerepe miatt.¹³³ Jelen esetben ugyanis nincs szerv, amely felülbírálná döntéseit. Ugyancsak érdekes a *választott bíróságok döntéseinek* megítélése. Jelen gyakorlat szerint nem képezik a jogorvoslathoz való jog tárgyát.¹³⁴ Igénybevételük esetén ugyanis a felek tulajdonképpen lemondanak a jogorvoslathoz való jogukról, és mint végső fórumra bízzák vitás ügyük eldöntését.

¹³² Id: pl. 1044/B/1997. AB határozat

¹³³ Id: 1350/B/1992. AB határozat: „Az alkotmánybíróság sajátos helyet foglal el alkotmányos rendszerünkben, nem része a rendes bírósági rendszernek, és az Alkotmány speciális feladatokkal látta el...nincs más fórum, amely az alkotmánybíróság döntését felülbírálná. Egyedüli és egyfokozatú sui generis jogintézmény.”

¹³⁴ Id: 604/B/1990. AB határozat: „A választott bíróság... a szerződéses szabadság alapján választható szerv a jogviták eldöntésére. A választással az érdekeltek egyúttal elfogadják a Kamarai Választott bíróságnak azt az általuk is előzetesen megismerhető szabályzatba foglalt eljárási rendjét, amely szerint a leendő döntés ellen nincs, vagy csak korlátozottan van jogorvoslati lehetőség.”

1.3.3.2.3. Jog, vagy jogos érdek sérelme

Vizsgáljuk meg részletesen, hogy egy döntés mikor valósít meg olyan sérelmet, amely megalapozhatja a jogorvoslathoz való jog alkalmazásának feltételét. A jog vagy jogos érdek minden körülmény között *alanyi jogosultságban* kell, hogy megtestesüljön. Ennek értelmében fogalmilag kizárt az alkotmányellenes állapot, ha olyan döntéssel szemben nincs jogorvoslat biztosítva, amely nem érint alanyi jogot.¹³⁵ A *sérelem* azt jelenti, hogy az alanyi joggal kapcsolatban elég annak pusztá állítása, hogy az sérülhet. Nem feltétel a ténylegesen sérelem igazolása, vagy akár csak a valószínűsítése sem. Ezzel kapcsolatban azonban az okozhat, inkább jogértelmezési problémát, hogy az adott döntéssel érintett jog, alanyi jognak minősül-e. Az alanyi jog értelmezése tárgyában ugyanis több elmélet is létezik. A gyakorlatban azonban a szubjektív jogot, jogosultságot értik alatta, amely állam által kikényszeríthető.¹³⁶ Hasonlóan ragadható meg az érdek, jogos érdek kérdése is. Mindenképpen különbség van az egyén oldalán megjelenő különböző érdekek között abból a szempontból, hogy a jog milyen következményt fűz hozzá. Érdeke mindenkinek sok mindenhez fűződhet, de jogi úton csak egy részük lesz kikényszeríthető, jogi védelem alatt csak egy meghatározott érdekkör áll. Úgy gondolom, hogy a jogos érdek tehát az egyén azon érdeke, amely valamilyen alanyi jogosultságként megjelenik.

¹³⁵ Id: pl. 38/1993. (VI.11.) AB határozat: „*valamely megpályázott vezetői állás elnyerésére senkinek sincs alanyi joga, de ide sorolhatók még például egyes polgári jogi szerződésekből eredő követelések, mint a kártyán nyert jogok stb.*”

¹³⁶ Jogi Lexikon, 2009., 26. p.

1.3.4. A jogorvoslat eszközrendszere

Az Alkotmány/Alaptörvény nem határozza meg, hogy milyen formában kell megjelennie a jogorvoslathoz való jognak egy eljárásban, – mivel eljárási alapjogról beszélünk – hanem azt teljes mértékben az ágazati törvényekre bízta. Teljesen mindegy, hogy fellebbezésről, panaszról, kifogásról, felülvizsgálatról, stb. beszélünk. A lényeg, az hogy az Alkotmánybíróság által felállított követelményeknek megfeleljen az adott szabályozás, amelynek feltételeiről a következő fejezetben szólnak majd részletesen. Mindazonáltal az Alkotmánybíróság pontosan meghatározta a jogorvoslathoz való jog tartalmát. Ennek értelmében a *jogorvoslathoz való jog tartalmát* a lehető legszűkebb terjedelemben, egy egyfokozatú jogorvoslati rendszerben, gyakorlatilag csak a rendes jogorvoslatokra korlátozottan határozta meg a testület. Egyes szerzők véleménye szerint a szélesebb terjedelmi meghatározás is összhangban állt volna az Alkotmány, Alaptörvény szabályaival.¹³⁷ A rendkívüli jogorvoslatok biztosítása tehát egy eljárás szabályaiban nem alkotmányos követelmény. Ennek értelmében az általános közigazgatási hatósági eljárásban a fellebbezés intézményének biztosítása – egyéb feltételek fennállása mellett – elegendő ahhoz, hogy a jogorvoslathoz való jog alkotmányos követelménye megvalósuljon. Mindebből következik, hogy a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának szabályozása nem a jogorvoslathoz való jog alkotmányos követelményéből fakad, vagy legalábbis nem minden esetben, hanem más, az Alaptörvényben rögzített szabályból.¹³⁸ Jelen fejezetben arra próbáltam rávilágítani, hogy az Alaptörvényben újból rögzítésre került jogorvoslathoz való alapjog, a szabályozásból eredően tulajdonképpen mit is takar. Ez ugyanis – álláspontom szerint – ez segítségünkre lehet a közigazgatás jogorvoslati rendszerének elemzésekor.

¹³⁷ Paulovics, 2011., 254. p.

¹³⁸ Magyarország Alaptörvénye 25. cikk (2) bek. „A bíróság dönt ... b) a közigazgatási határozatok törvényességéről...”

1.4. Nemzetközi kitekintés

Mint arra az értekezés bevezető részében utaltam egy átfogó nemzetközi kitekintés a hatósági eljárások jogorvoslati rendszerének tárgyában egy önálló disszertáció témáját adhatná. Ennek ellenére úgy gondolom, hogy ha csak érintőlegesen is, de szükséges bemutatni a külföldi országok megoldásait, hiszen ezáltal van esélyünk ötletek szerzésére és ezzel a saját megoldások esetleges újragondolására.

A jelenlegi nemzetközi, és ezen belül is az európai, nemzeti jogrendszerekre, is jelentős befolyást gyakorol az EU működése. Az EU ugyanis alapvető követelményeket, alapelveket határoz meg, amelyek a jogorvoslatokat is érintik, mint például a döntések indoklásához való jog, vagy az államigazgatási szervek azon kötelezettsége, amely szerint a döntésének megtámadhatóságára felhívja a figyelmet. Nem kérdéses, hogy az említett alapelvek érvényesülése a hatékony jogorvoslás feltételei. Az alapelvek sajátossága az, hogy a tagállamok eljárásjogaiban is érvényre kell, hogy jussanak.¹³⁹ Az alapelvek megjelölésén túl azonban a *Közösség mélyebben nem avatkozik bele* a tagállami szabályozások kialakításába. Ennek eredményeként a tagállami szabályozások igencsak sokszínűek, még abban a tekintetben is, hogy létezik-e egyáltalán általános eljárási törvény, vagy sem. Wieser álláspontja szerint Csehország, Szlovákia, Magyarország, Ausztria és Lengyelország közigazgatási jogi tagozódása dualista jelleget mutat, mert elkülönül egymástól az általános közigazgatási eljárási jog és a különös közigazgatási eljárási jog¹⁴⁰. Ezzel szemben – álláspontom szerint – kutatási témám szempontjából fontosabb, hogy az egyes államokon belül egységes törvényi szabályozást vizsgáljam meg az elméleti síkú általános és különös eljárási jog elkülönítése helyett. Ezért gyakorlatilag, ha a tagállamok közigazgatásában valamiféle rendszert (csoportosítást) próbálnánk meghatározni, arra leginkább az egyes *eljárásjogi modellek* szolgálhatnának

¹³⁹ Szamel, 2011a., 61. p.

¹⁴⁰ Wieser-Stolz, 2004., 370-371. p.

alapul. Az egyik ilyen modellnek tekinthető a *francia*, amelyhez sorolható például a francia, belga, luxemburgi, görög, olasz, spanyol, portugál közigazgatás.¹⁴¹ Önálló rendszer a *skandináv modell*, amelyhez tartozik a svéd, a dán, a finn, a holland rendszer.¹⁴² Az *angolszász megoldás* is önálló modellként jellemezhető. Ide sorolandó, az Egyesült Királyság, Írország, Málta, és Ciprus rendszere.¹⁴³ Önálló jegyeket hordoz a *germán modell*. Ide soroljuk a német és az osztrák szabályozást.¹⁴⁴ A *posztoszocialista országok* közigazgatásait is egy elkülönült modellnek tekinthetjük. Ide sorolandóak a baltikumi országok, a cseh, a lengyel, a szlovák, a szlovén, a bolgár, és a román szabályozás, valamint hazánk szabályozása.¹⁴⁵

Az említett szabályozási modellek azonban a közigazgatás egészére vonatkoznak, és még úgy sem választhatóak el élesen egymástól. A *közigazgatási eljárásra vonatkozóan még ennyire sem igaz a fenti különbségtétel*. Ha megvizsgáljuk, a francia modellt követő országok eljárásjogi szabályozását, kardinális különbségeket fedezhetünk fel. Franciaországban ugyanis nincs a hazaihoz hasonló, a közigazgatási eljárásjogot általánosan szabályozó törvény. Ehelyett a hatósági eljárásjog szabályait több törvény tartalmazza.¹⁴⁶ Ezzel szemben, az ugyancsak a francia modellt követő országokhoz sorolható Spanyolországban létezik általános eljárási törvény.¹⁴⁷ Ez a jogszabály ismeri a közigazgatáson belüli jogorvoslás különböző formáit. Rendes jogorvoslatként szabályozza a fellebbezést, és az újrafelvételt. Rendkívüli jogorvoslat a rendkívüli felülvizsgálat, amelyet jogerős határozatokkal szemben lehet igénybe venni. A törvény meghatároz olyan jogorvoslati formákat, amelyeket csak meghatározott ügytípusokban lehet igénybe venni, (különös jogorvoslatok). Ezekben – ennek eredményeként

¹⁴¹ Lőrincz, 2011a., 241. p.

¹⁴² Tamás, 2011., 549. p.

¹⁴³ Imre - Kristó, 2011., 99. p.

¹⁴⁴ Lővétei - Boros - Gajduschek, 2011., 463. p.

¹⁴⁵ Halász, 2011., 663. p.

¹⁴⁶ Boros, 2005., 230. p.; Lőrincz, 2011a., 261. p.

¹⁴⁷ 30/1992. a közigazgatási szervezetek és az általános közigazgatási eljárási jog szabályozásáról szóló törvény (Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento común)

– a rendes jogorvoslatok nem alkalmazhatóak.¹⁴⁸ A spanyol jogorvoslatok szabályairól elmondható, hogy a hazaihoz hasonló módon differenciáltan kerültek meghatározásra. A hazaitól azonban alaposabban, hiszen a különös szabályokra vonatkozó jogorvoslatokat is tartalmazza a törvény, amit nálunk a Ket. nem. Ha a hazai szabályozást is megvizsgáljuk, legalább annyira közelállónak mondható a germán modellhez, mint a posztkommunista modellhez. Megítélésem szerint – ami a jogorvoslatok szabályait illeti – a spanyol szabályozás sem áll tőlünk messze.

Ha kifejezetten csak az eljárásjogi szabályozást vizsgáljuk nemzetközi viszonylatban, akkor az a célszerű, ha a rendszerezés szempontja az, hogy *létezik-e általános eljárási szabály* egy adott állam jogrendszerében, vagy sem.¹⁴⁹ Különbségek tehetők az eljárásjogi szabályozások között, a jogorvoslatokra helyezve a hangsúlyt abban is, hogy a jogorvoslat milyen módon biztosított. Abban minden jogrendszer egyezik, hogy a bírósági kontroll valamilyen formában megvalósul.¹⁵⁰ A szabályozás azonban már ezen a téren is eltérő és különböző modellként jellemezhető. Véleményem szerint azonban ezek a modellek sem határolhatóak élesen el egymástól. Jellemzőbb az, hogy az egyes modellek valamilyen tipikus jegyei figyelhetők meg egy adott állam szabályozásában keverten.¹⁵¹ A bírósági felülvizsgálat mellett azonban már nem mindenhol érvényesül a hatósági eljáráson belüli jogorvoslás, vagy legalábbis nem olyan módon, ahogyan azt a hazai szabályozás lehetővé teszi. A jogorvoslatokat tekintve a hatósági eljárásjogon belül meghatározó az általános és a különös szabályok viszonya. Az azonban megállapítható, hogy *nemzetközi szinten a jogorvoslásban a hangsúly* – a hazai szabályozással szemben – sokkal inkább a *bírósági felülvizsgálatokra helyeződik*.

Az *osztrák szabályozás* jelentőségét a hazai jogalkotásra gyakorolt hatása szempontjából indokolt kiemelni. Ezért röviden célszerű áttekinteni,

¹⁴⁸ Temesi, 2011a., 420-422. p.

¹⁴⁹ Id.: 66. oldalon lévő táblázat

¹⁵⁰ A kérdésről lásd bővebben pl.: Patyi, 2010.; Trócsányi, 1988.; Haid, 2010.

¹⁵¹ Szamel, 2011a., 72-73. p.

hogyan épül fel Ausztriában a hatályos szabályozás. Meglepő módon az osztrák szabályozás nem követi azt a tendenciát, amelynek végül is Ausztria volt az elindítója. Az eljárási szabályok egyes elemeit ugyanis más és más törvények szabályozzák a következők szerint: az eljárási törvény alkalmazási körét külön törvény szabályozza.¹⁵² Külön törvény rendelkezik a végrehajtásról,¹⁵³ a kézbesítésekről,¹⁵⁴ valamint a bírósági jogorvoslat lehetőségéről.¹⁵⁵ Az általános eljárási törvény rendelkezik a jogorvoslatokról, és ezen belül a fellebbezésről.¹⁵⁶ A fellebbezés a legáltalánosabb jogorvoslati eszköz a hatósági eljárásban. A hazaihoz hasonlóan, a végrehajtásra halasztó hatással bír, azonban ez megfelelő indok alapján (ilyen lehet a közérdek) felfüggeszthető.¹⁵⁷ A fellebbezést a támadott döntést hozó hatóságnál kell előterjeszteni, amely érdemben elbírálja azt.¹⁵⁸ Ezzel az „előzetes döntéssel” szemben lehet a felettes szervhez fordulni, aki végérvényesen elbírálja a fellebbezést.¹⁵⁹

Ugyancsak hasonlóan a hazaihoz, ismeri a törvény az újrafelvétel szabályait is.¹⁶⁰ Gyakorlatilag az újrafelvétel szerepe ugyanaz, mint nálunk, tehát rendkívüli jogorvoslat.¹⁶¹ Az újrafelvétel alapja azonban bővebb kört ölel fel, mint a hazai szabályozásban. Igénybe vehető akkor is, ha bűncselekmény

¹⁵² 2008 (Bevezető Törvény): Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahren – EGVG

¹⁵³ Exekutionsordnung – EO

¹⁵⁴ Zustellgesetz – ZustG

¹⁵⁵ Verwaltungsgerichtshofgesetz – VwGG

¹⁵⁶ Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz – AVG 63.§-67.§,

¹⁵⁷ § 64. (1) Rechtzeitig eingebrachte Berufungen haben aufschiebende Wirkung.

(2) Die Behörde kann die aufschiebende Wirkung ausschließen, wenn die vorzeitige Vollstreckung im Interesse einer Partei oder des öffentlichen Wohles wegen Gefahr im Verzug dringend geboten ist. Ein solcher Ausspruch ist tunlichst schon in den über die Hauptsache ergehenden Bescheid aufzunehmen.

¹⁵⁸ Ez a hazai szabályozásban csak akkor lehetséges, ha azzal egyetért.

¹⁵⁹ § 64a. (1) Die Behörde kann die Berufung binnen zwei Monaten nach Einlangen bei der Behörde erster Instanz durch Berufungsvorentscheidung erledigen. Sie kann die Berufung nach Vornahme notwendiger Ergänzungen des Ermittlungsverfahrens als unzulässig oder verspätet zurückweisen, den Bescheid aufheben oder nach jeder Richtung abändern.

(2) Jede Partei kann binnen zwei Wochen nach Zustellung der Berufungsvorentscheidung bei der Behörde den Antrag stellen, daß die Berufung der Berufungsbehörde zur Entscheidung vorgelegt wird (Vorlageantrag).

(3) Mit Einlangen des Vorlageantrages tritt die Berufungsvorentscheidung außer Kraft. Die Behörde hat die Parteien vom Außerkrafttreten der Berufungsvorentscheidung zu verständigen. Verspätete oder unzulässige Vorlageanträge sind von ihr zurückzuweisen.

¹⁶⁰ Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz: 69.§

¹⁶¹ § 69(1) Dem Antrag einer Partei auf Wiederaufnahme eines durch Bescheid abgeschlossenen Verfahrens ist stattzugeben, wenn ein Rechtsmittel gegen den Bescheid nicht oder nicht mehr zulässig ist und:

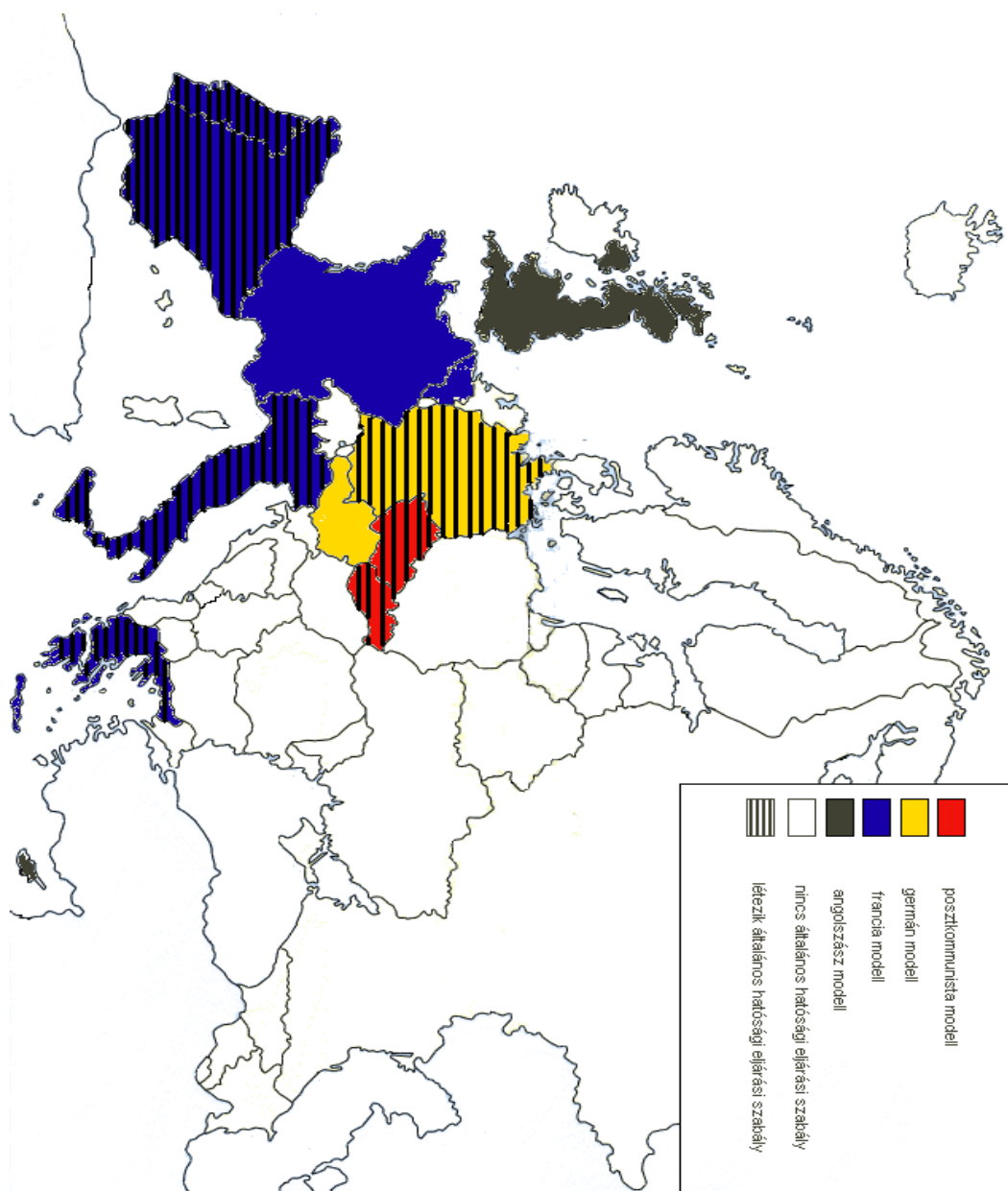
befolyásolta a támadott döntést. Nálunk ebben az esetben a semmisség szabályai alkalmazandóak. Nevesíti a törvény azon esetkört is az újrafelvétel okaként, ha valamely hatóságnak egy előzetes kérdésben kellett volna döntenie, és ezt nem vették figyelembe.¹⁶² Attól függetlenül, hogy a hatósági eljárás osztrák szabályozási koncepciója eltér a hazaitól, a jogorvoslatok területén nagyfokú hasonlóság mutatható ki a két szabályozás között.¹⁶³

Összegezve a jogorvoslatokra vonatkozó szabályokat, nemzetközi szinten megállapítható, hogy a hatósági eljárásban minden állam szabályaiban *létezik valamilyen formában jogorvoslati eszköz*, függetlenül attól, hogy van-e általános szabályozás vagy sem. A hatósági eljárás jogorvoslata mellett valamilyen formában, de mindenhol *létezik a bírósági kontroll is* a közigazgatás felett¹⁶⁴. Ennek oka nyilvánvalóan abban rejlik, hogy a demokratikus jogállamban a közigazgatás külső ellenőrzés alá rendelt tevékenység. A magam részéről a hazai szabályozást – a jogorvoslatok tekintetében – a legmegfelelőbbek közé sorolom. Véleményem szerint ennek oka abban rejlik, hogy egyrészt a hazai jogalkotás az eljárásjog ezen szegmensében talán a leginkább törekszik az általános szabályozás megalkotására. Másrészt a szabályozásra jótékonyan hat, hogy alkotmányos alapjogként kerül meghatározásra a jogorvoslathoz való jog. Az alábbiakban egy összefoglaló táblázatban érzékeltetem egyes európai országoknak a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó szabályozásait, különösebb kommentár nélkül.

¹⁶² 1.der Bescheid durch Fälschung einer Urkunde, falsches Zeugnis oder eine andere gerichtlich strafbare Handlung herbeigeführt oder sonstwie erschlichen worden ist oder
2.neue Tatsachen oder Beweismittel hervorkommen, die im Verfahren ohne Verschulden der Partei nicht geltend gemacht werden konnten und allein oder in Verbindung mit dem sonstigen Ergebnis des Verfahrens voraussichtlich einen im Hauptinhalt des Spruches anders lautenden Bescheid herbeigeführt hätten, oder
3.der Bescheid gemäß § 38 von Vorfragen abhängig war und nachträglich über eine solche Vorfrage von der hiefür zuständigen Behörde (Gericht) in wesentlichen Punkten anders entschieden wurde.

¹⁶³ Neudörfler, 2005., 443. p. – A szerző véleménye szerint az osztrák eljárásjog jogorvoslati rendszere, nagyban különbözik a magyar szabályozástól. Azonban megállapításait az Áe. szabályozásához viszonyítottan teszi. A Ket. szabályozása már több hasonlóságot mutat, pl. bevezetésre kerül az újrafelvétel jogintézménye.

¹⁶⁴ Vö: F.Rozsnyai, 2008., F.Rozsnyai, 2010.



Létezik a hatósági eljárás szabályait átfogó, és általános jelleggel tartalmazó jogszabály	Nincs olyan jogszabály, amely a hatósági eljárás általános szabályait tartalmazza
A un. posztkommunista országok jellemzően ezen módszert követik pl.: - Csehország 2004.évi 500.törvény¹⁶⁵ - Szlovák Köztársaság 1967.évi 71 törvény¹⁶⁶ Egyes a Germán közigazgatási modellt követő országok pl.: - Németország Egyes francia közigazgatási modellt követő országok pl.: - Olaszország, 1990.évi 241. törvény¹⁶⁷ - Görögország, 1997.évi 2690. törvény¹⁶⁸ - Portugália, 442/91.november 15-i törvényerejű rendelet¹⁶⁹ - Spanyolország 30/1992.törvény¹⁷⁰ Ezekben az országokban a hatósági eljárás alapvető szabályait egy jogszabály tartalmazza.	Francia közigazgatási modellt követő egyes országok pl.: - Belgium¹⁷¹ - Franciaország¹⁷² Angolszász közigazgatási modellt követő országok pl.: - Egyesült Királyság¹⁷³ - Írország¹⁷⁴ - Málta¹⁷⁵ - Ciprus¹⁷⁶ Egyes a Germán közigazgatási modellt követő országok pl.: - Ausztria¹⁷⁷ Jellemzően több jogszabály tartalmazza a hatósági eljárásra vonatkozó általános szabályokat

A hatósági eljárások szabályozási módja az egyes európai államokban

¹⁶⁵ Halász, 2011b., 714. p.

¹⁶⁶ Halász, 2011c., 775. p.

¹⁶⁷ Halász, 2011d., 372. p.

¹⁶⁸ Lőrincz, 2011b., 326. p.

¹⁶⁹ Temesi, 2011b., 455. p.

¹⁷⁰ Temesi, 2011a., 418. p.

¹⁷¹ Balázs, 2011., 286. p.

¹⁷² Lőrincz, 2011a., 261. p.

¹⁷³ Imre - Kristó, 2011., 143. p.

¹⁷⁴ Rixer, 2011a., 178. p.

¹⁷⁵ Rixer, 2011b., 208. p.

¹⁷⁶ Gajduschek, 2011b., 234. p.

¹⁷⁷ Szamel, 2011b., 538. p.

1.5. Konklúzió a jogorvoslatok általános elemzéséhez

Ha a jogorvoslatok funkcióit nézzük, azt állapíthatjuk meg, hogy az alanyi jogok védelme mellett fontos szerepet töltenek be a közigazgatás működésének ellenőrzésében. Megállapítható az is, hogy a közigazgatás ellenőrzésének eszközrendszerében helye van a jogorvoslatoknak. Ennek oka abban rejlik, hogy a jogorvoslatok útján tulajdonképpen, a társadalom fejthet ki véleményt a közigazgatás működéséről. Ha ugyanis a hatósági eljárásokban született döntésekkel szemben nagyobb arányban élnek a jogorvoslat eszközével, kiváltképp, ha ez eredménnyel jár. Ebben az esetben komoly jelzésértékkel bírhat, hogy a döntési mechanizmusban valahol hiba van. Ellenben ha egy jogorvoslati rendszer megfelelő, ennek ellenére mégsem élnek vele az ügyfelek, tehát a hatósági döntéseket tudomásul veszik, akkor a működés kielégítőnek tekinthető. Mivel azonban a közigazgatás végső soron a társadalom érdekében fejt ki tevékenységét, igen komoly jelentőséggel bír, hogy ezt a társadalom hogyan ítéli meg. A jogorvoslatot elbíráló, akár a hibás döntést kibocsátó is, gyakran ezáltal szerez arról tudomást, hogy tevékenysége, és döntése a társadalomban milyen hatás formájában realizálódik. A döntés korrekciója útján, – természetesen ha szükséges, – a közigazgatás működésében rejlő egyes hibák kerülnek kijavításra. Ezáltal tehát a jogorvoslatok képesek progresszívan hatni a közigazgatás működésére. Való igaz, hogy sok esetben a jogorvoslatok egyedi kivételes előforduló hibákra mutatnak rá, azonban ezek a hibák lehetnek általánosak, amelyek egy jogalkalmazási gyakorlatban öltenek testet. Jelen értekezésben példaként említtem majd a közúti közlekedés szabályainak megszegése tárgyában az ún. objektív felelősség alapján folytatott eljárásokat. Ebben az esetben jogszabály változtatással oldották meg az eljárással kapcsolatos problémákat. Ezekre a problémákra azonban, a jogorvoslatok útján derült fény.

A jogorvoslatok szabályozását vizsgálva a hazai joganyagban szembetűnő, hogy hazánkban a szabályozás mikéntjére igen jelentős befolyást gyakorol az a tény, hogy a jogorvoslatok való jog alapjogként került meghatározásra. Az alkotmányos/alaptörvényi szabályozás ezáltal, közvetlenül hatást gyakorol az egyes eljárások, természetesen a közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslataira. Az Alkotmányban/Alaptörvényben rögzített szöveg elemzésével meghatározható a jogorvoslatokhoz való jog tartalma. Ennek a tartalomnak azonban kifejezésre kell jutnia az egyes eljárások jogorvoslatainak szabályaiban. A határozott véleményem az, hogy ez igen is jó hatással van a jogorvoslatok szabályaira, léte kívánatos a jogrendszerben.

A hatósági eljárás szabályozása európai szinten igen eltérő módon valósul meg. Egyes államok általános szabályozással, mások a különös szabályok szintjén rendezik a jogorvoslatok kérdését. Egyértelműen megállapítható, hogy nemzetközi szinten tehát nincs egységes szabályozási gyakorlata a közigazgatási jogorvoslatok meghatározásának. Ebben a helyzetben elvégzett nemzetközi kitekintés alapján megállapítható, hogy minden államban létezik a közigazgatási eljáráshoz kötötten valamiféle bírói jogorvoslat. Abban azonban, hogy ez milyen módon valósul meg, már vannak különbségek. A hazai szabályozás ebben megegyezik a nemzetközivel, hiszen nálunk is létezik a bíróság általi felülvizsgálat jogintézménye. Természetesen a szabályozás módjában már mutatkoznak eltérések. A hatósági eljárásokon belüli jogorvoslatok szabályozásában azonban már jelentős különbségek mutatkoznak, hiszen sok helyen ez általános szinten nincs szabályozva. A hatósági eljárás szabályozásának mikéntje minden államban kérdés, egységes megoldás nem született. Álláspontom az, hogy a jogalkalmazás szempontjából a jogorvoslatok területén mindenképpen indokolt az általános szintű szabályozás. Az alapvető tulajdonságai egy jogorvoslatnak, úgymint, hogy ki, kihez fordulhat milyen jogorvoslattal, azt melyen alappal teheti, ki bírálja el és milyen döntést hozhat, valamint a végrehajtásra az milyen hatást gyakorol, egységesek kell, hogy legyenek ügytípustól függetlenül. A véleményem tehát

az, hogy a hazai szabályozás bármelyik vizsgált európai állammal felveszi a versenyt.

II. Történeti háttér

Bevezető gondolatok

Az értekezés ezen részében a közigazgatási eljárás hatályos jogorvoslati rendszerének történelmi előzményeit kívánom bemutatni. Az értekezés témakörét tekintve ugyanis véleményem szerint az nem lehet teljes értékű, ha nem tartalmaz *jogtörténeti* kutatási eredményeket. Ezen eredmények azok, amelyek gyakorlatilag megmutatják annak okát, hogy egy szabályozás miért olyan amilyen, mely szempontok azok, amelyek hatással vannak, formálják, alakítják a szabályozást. A kutatásom arra irányult, hogy bemutassam a mindenkori szabályozás kialakításának háttérében meghúzódó jogalkotói szándékokat, hiszen ezen szándékok – mint az remélem, látható lesz – szorosan kapcsolódnak a társadalmi lét különböző szegmenseiben megjelenő hatásokhoz. Megkísérlem annak bemutatását, hogy a közigazgatási szabályok – és ezen belül az eljárási jogban található jogorvoslatok – megalkotása, milyen szorosan összefügg a gazdasági, és ezáltal világgazdasági, politikai, ideológiai viszonyokkal. Megpróbálom bemutatni, hogy az adott gazdasági, társadalmi, politikai viszonyok, milyen jellegű hatást gyakorolnak a szabályok megalkotására. Ezek a hatások közvetett, vagy közvetlen módon jelentkezhetnek. Megkísérlem továbbá annak igazolását is, hogy a jogalkotás ezen a területen általában nem véletlenszerűen történik, hanem valamilyen konkrét kiváltó ok következményeként. Fenti céljaim elérése érdekében az értekezésben a kronológiai sorrendet, nem a jogszabályok megalkotása jelenti majd, hanem olyan történelmi korszakok, amelyek egymástól a fent nevezett, az adott társadalmi helyzetet ábrázoló viszonyok szerint jól elkülöníthetők. Ennek érdekében a *jelen fejezetet négy részre osztottam*¹⁷⁸. Az első rész a polgári Magyarország időszakának szabályozását mutatja be. A másodikban a két világháború közötti időszakban történt szabályozást, és annak okait vizsgálom. Ezt követi a kommunista, egypártrendszerű államberendezkedés

¹⁷⁸ lásd 1. melléklet

időszaka, majd végezetül a 1990-es rendszerváltozást követő időszak, a ma hatályos eljárási törvény megalkotásáig. Mivel jelen munka elsősorban nem jogtörténeti kutatásokra irányul, ezért történelmi korszakot tekintve arra az időszakra nézve kezdtem a kutatást, amely a dolgozat témáját tekintve releváns eredményeket adhatott. Ez az időszak a polgári Magyarország korára tehető.

2.1. A polgári Magyarország időszakának szabályozása

Az 1867-es politikai, valamint az 1868-as gazdasági kiegyezést követő időszakban, hazánkban, mint az Osztrák-Magyar Monarchia szerves részében, a gazdasági társadalmi viszonyok a monarchia viszonyainak függvényében alakultak. Ezen időszakot egy *stabilnak mondható gazdasági helyzet* jellemez, aminek oka elsősorban a monarchia felépítésében rejlik.¹⁷⁹ A monarchiába különböző adottságokkal rendelkező országok tartoztak, amelyek jól „kiegészítették” egymást. Megtalálható az iparilag fejlett terület – mint a Cseh-morva területek – a kedvező mezőgazdasági adottságokkal rendelkező területek – mint Magyarország – valamint az ásványi anyagokban gazdag részek, mint például Erdély. A Monarchia *gazdaságilag szinte teljesen független, gyakorlatilag önellátó*, a belső piacra épülő berendezkedésű, a világgazdasági viszonyoktól nagymértékben független államként működött. Exportra, importra jellemzően nem szorult, belső vámoktól mentes, közös pénzrendszeren alapuló kereskedelmet működtetett, és jelen volt az elegendő mennyiségű tőke is, elsősorban Ausztria révén.¹⁸⁰ Ennek köszönhetően az 1873-75-ös világválság a gazdaságra csak kis mértékben hatott, ezáltal a belső gazdasági, és ennek hatásaként a politikai viszonyok stabilnak voltak mondhatók. Ez a stabil gazdasági társadalmi helyzet progresszív hatással volt a közigazgatási feladatok meghatározására, hiszen mind anyagilag, mind társadalmilag a feltételek adottak voltak. A jogalkotás ebben az időszakban viszonylag külső kényszersztől mentesen történhetett, ahol a legfontosabb szempontot a társadalmi igények jelentették, amelyek elsősorban az állami feladatok minél szélesebb körre kiterjedő ellátásában jelentkeztek.

A XX. század előtti Magyarországon a közigazgatás eljárásának szabályozása általános szinten nem volt megoldott. Minden egyes igazgatási ágra *sajátos eljárási szabályok vonatkoztak*, amelyeket külön jogszabályok

¹⁷⁹ Pölöskei - Gergely - Izsák, 1997., 11. p.

¹⁸⁰ Pölöskei - Gergely - Izsák, 1997., 33-35. p.

tartalmaztak. Ezen jogszabályok a szakigazgatási ág specialitásától független, általános érvényű szabályokat is tartalmazták, de nem egyező formában. Éppen ezért a közigazgatási eljárási jog általános szintű szabályozása egyre égetőbb gondot jelentett. Mindemellett az állami feladatok egyre bővültek, ezáltal a szakigazgatások köre is egyre szélesebb lett. A közigazgatás által ellátandó feladatok száma óriási mértékűre duzzadt, amely a joganyag bővülését vonta maga után. Mint a későbbiek folyamán látni fogjuk, az egyes szakigazgatásokra vonatkozó önálló jogszabályok szinte kivétel nélkül a XIX. század utolsó harmadában születtek, tehát a jogfejlődés ezen a területen igen nagyléptékű volt. A gyors ütemű szabályozási politikának az lett az eredménye, hogy egy teljesen *átláthatatlan rendszer jött létre*, amely a jogbiztonság követelményének már egyáltalán nem felelt meg.¹⁸¹ A kor szabályozási koncepciója az volt az eljárásjog területén, hogy minden szakigazgatási ágra nézve speciális eljárási szabályokat kell alkotni.¹⁸² Egy egységes közigazgatási eljárási jogszabály megalkotása azonban számos problémás kérdést vetett fel. Az alapvető dilemma az volt, hogy egyáltalán célszerű-e a közigazgatás által ellátandó minden feladatra nézve egy egységes, kötelező érvényű rendelkezéseket tartalmazó jogszabály megalkotása, legalábbis ami az eljárást illeti. A kor felfogásában ez az elképzelés azonban még nem volt teljesen elfogadott.¹⁸³ Az említett kérdésen kívül, a szabályozás megalkotásánál mindenképpen figyelmet kellett szentelni azon elvárásnak, amely szerint

*„El kell tiltania a törvényhozásnak a közigazgatási hatóságokat olyan eljárásmódok alkalmazásától, amelyek az állampolgárok jogait a szükségesnél nagyobb mértékben korlátozzák, vagy pedig egyenesen veszélyeztessék.”*¹⁸⁴

A közigazgatás szabályozásakor figyelembe kellett venni az eljárás egyszerűbbé, gyorsabbá, olcsóbbá tételének igényként való megjelenését is. Megoldásra váró kérdés volt, hogy az állampolgároknak megfelelő módon

¹⁸¹ Csizmadia, 1976., 248. p.

¹⁸² Szűcs, 1976., 164. p.

¹⁸³ Kmetty, 1902., 64. p.; Concha, 1905., 105. p.

¹⁸⁴ Márffy, 1926., 244. p.

biztosítva legyen a jogaik érvényesítésének lehetősége, amelynek egyik alapvető garanciája a hatékony jogorvoslati szabályok megteremtése. A közigazgatásban ugyanis a jogorvoslatok szabályozása terén is teljes rendezetlenség volt tapasztalható. A társadalom részéről felmerülő igénynek, amely szerint a közigazgatási eljárás szabályozását egy áttekinthető, rendezett formába kellene öltetni, a jogalkotó az *1901. évi. XX. törvénnyel* tett eleget, a hazai jogtörténetben először. A jogszabály kvázi kísérleti jellegűnek is felfogható, hiszen általa egyenlőre, részkérdések rendezését tűzte ki célul a kormány (Széll-kormány). A későbbiekben azonban a közigazgatási eljárás általános kodifikációjának célját tűzte ki a kormány.¹⁸⁵ A jogszabály előkészületi munkáit Némethy Károly vezette, aki a belügyminisztérium szervezetében, a közigazgatási reformok előkészítésére felállított törvényelőkészítő osztályt vezette.¹⁸⁶ Némethy a közigazgatási eljárásjog rendezésének kérdését az egyszerű, gyors, modern és olcsó közigazgatás megvalósítása szempontjából, elsődlegesnek tekintette. Ezáltal a kérdést a szervezeti reformok, valamint a tisztviselői karral kapcsolatos kérdések (kinevezéssel vagy választással nyerjék el tisztségüket) elé helyezte.¹⁸⁷

A munka elvégzését nehezítette – a fent említett kívánalmak megoldásán túl – az a körülmény is, hogy a nemzetközi szabályozás tekintetében sem volt jobb a helyzet. Ezáltal *nem volt követendő nemzetközi minta*, illetve olyan nemzetközi tapasztalat, amely a hazai jogalkotást ezen a téren elősegítette volna. Gyakorlatilag egyik országban sem volt általános közigazgatási eljárási törvény érvényben. Egyedi kivételként említhető egy 1889-ben Spanyolországban született eljárási kérdéseket is szabályozó törvény.¹⁸⁸ Ez a helyzet lényegében hasonló okok miatt alakult ki, mint a hazai szabályozásban. A közigazgatási eljárás kérdése az *osztrák jogirodalmat* kötötte le a legnagyobb mértékben. A jogalkotás ezen a téren eleinte csupán a közigazgatási bíróságok eljárására terjedt ki, mert 1895-től kerültek felállításra

¹⁸⁵ Némethy, 1903.

¹⁸⁶ Pótsa, 1932., 348. p.

¹⁸⁷ Csizmadia, 1976., 254. p.

¹⁸⁸ Paulovics, 2003., 31. p.

az osztrák közigazgatási bíróságok. A további jogfejlődés ezen a területen szorosan összefüggésbe hozható a bíróságok által kialakított joggyakorlattal, valamint a közigazgatás és a témával foglalkozó elméleti szakemberek által felállított elvi alapokkal. Mindezen munkálatok eredményeként is csak 1925-ben látott napvilágot az első, a közigazgatás eljárását átfogóan szabályozó törvény (Verwaltungsverfahrensgesetz). A törvény jelentőségét mi sem mutatja jobban, mint hogy Csehszlovákia (1928. jan. 13-i kormányrendelet), Lengyelország (1928. márc. 22-i törvény), valamint Jugoszlávia (1930. nov. 9-i törvény) átvette az osztrák szabályozást, természetesen kisebb-nagyobb módosításokkal.¹⁸⁹ Európa nyugati részében sem volt jobb a helyzet, hiszen Németországban 1977. január 1-ig nem lépett hatályba általános eljárási törvény, igaz ugyan, hogy a tartományokban már voltak korábbi eredmények. Thüringia 1926-ban bocsátott ki törvényt, Württemberg 1931-ben rendelet tervezetét. Svájcban 1968-ig, Hollandiában 1994-ig, Olaszországban 1990-ig kellett várni, egy általános eljárási törvény megalkotására.¹⁹⁰ Hazánkban tehát – az első közigazgatási eljárási törvényünk megalkotásakor – a jogalkotó nem volt abban a szerencsés helyzetben, hogy már egy kipróbált jogszabállyal kapcsolatos tapasztalatokra támaszkodva alkossa meg az eljárásjogi törvényt. Nem hagyhatjuk azonban figyelmen kívül azt a tényt sem, hogy időközben közigazgatási bíróság felállítására, mint a legfontosabb különbíróságra, hazánkban is sor került. Ezen testület a végleges szervezetét a 1896:XXVI. tc. nyomán nyerte el. A bíróságok gyakorlata tehát, valamelyest támpontul szolgált a jogszabály megalkotásakor.¹⁹¹ Ilyen szakmai környezet mellett, az alapos és jól szervezett munkavégzést látszik igazolni, hogy még a törvény hatálybalépésének évében, a minisztérium egy, a jogalkalmazás elősegítését hivatott rendeletet adott ki, jogorvoslati utasítás címen.¹⁹²

A jogalkotóknak az eddig említettek mellett néhány kifejezetten a közigazgatásra jellemző, elsősorban az ügyféli oldalon felmerülő problémát is

¹⁸⁹ Valló, 1937., Előszó

¹⁹⁰ Paulovics, 2003., 34-40. p.

¹⁹¹ Stipta, 1997., 150. p.

¹⁹² A m. kir. minisztérium 1901. december 18-án 4600/1901. M.E. sz. alatt kelt rendelete Jogorvoslati utasítás; Térfi, 1909., 24. p.

figyelembe kellett venni. A közigazgatásnak jellegzetessége, hogy az ügyféli oldalon az esetek nagy többségében laikus személyekkel találkozunk. Nehézkessé teszi az eljárást az is, hogy általában az ügyek jellege miatt – gondoljunk itt arra, hogy nincs ellenérdekű fél, vagy ha van is, nem vagyoni jellegű az ügy tárgya – az ügyfél nem rendelkezik jogi képviselővel. Ez a körülmény még indokoltabbá teszi, hogy a szabályozás átláthatóbb legyen. Különösen igaz ez a jogorvoslatokra, mert a sérelmet szenvedett fél – esetünkben jellemzően az ügyfél – itt kap jogai érvényesítésére ténylegesen lehetőséget. Elmondható a törvényről, hogy *progresszív szabályozást* vezet be a közigazgatási eljárás területén, annak ellenére, hogy valójában csak a közigazgatási eljárás egyik legfontosabb kérdéskörével, a jogorvoslatokkal foglalkozik. Éppen ezért tulajdonképpen nem tekinthető egy átfogó eljárási törvénynek, amely az eljárás minden szakaszára, és minden fontos eljárásjogi kérdésre rendelkezést tartalmaz. A törvény egyik legfontosabb célja is az, hogy az eljárást gyorsabbá, és olcsóbbá tegye azáltal, hogy a jogorvoslatok területén a fellebbviteli fokozatok számának csökkentésével a hatósági fórumrendszert egyszerűsíti.¹⁹³

A törvény első fejezete tartalmazza a jogorvoslatokkal kapcsolatos szabályokat. A precíz jogalkotói munka eredményeként a fejezetben nem csak az igénybe vehető jogorvoslatokat határozza meg a törvény, hanem a jogorvoslati eljárásra vonatkozó alapvető kérdések is tisztázásra kerültek. Ezek a kérdések a következők: a fellebbviteli jog terjedelme, a fellebbvitel határideje, az előterjesztések helye, az előterjesztés módja, valamint halasztó hatálya.

A fellebbviteli jog terjedelmével kapcsolatban a törvény azt a korlátot állítja fel, hogy a fellebbezés és a felülvizsgálati kérelem benyújtásának is csak a véghatározattal szemben, és csak az érdekeltek részéről van helye.¹⁹⁴ Ez a rendelkezés azért bír nagy jelentőséggel, mert egyrészt az ügyeknek a felek

¹⁹³ CIH 1901. évi XX. törvénycikk „2.§. Az elsőfokuval érdemben egybehangzó másodfoku határozat(intézkedés) ellen fellebbezésnek rendszerint nincs helye.”

¹⁹⁴ Márffy, 1926., 248. p. – Ahogy azt a szerző is hangsúlyozza: „A véghatározatot megelőző eljárás során szenvedett sérelmek orvoslása, a véghatározat ellen irányuló fellebbezésben vagy felülvizsgálati kérelemben kérhető.”

részéről történő mesterséges elhúzásának szab gátat, másrészt, mert a közigazgatás egészére történő kiterjesztése újdonság a közigazgatás szabályozásának területén. Mindezzel egyetemben ugyanis csak elvétve találkozhatunk hasonló megoldásokkal.¹⁹⁵ *Véghatározatnak* tekinthető az a határozat, amellyel az azt meghozó első vagy másodfokú hatóság az ügyet végérvényesen lezárja. *Véghatározat* továbbá az eljárás elindítását elutasító, valamint az eljárást megszüntető határozat is.¹⁹⁶ Annak a kérdésnek az eldöntése, hogy kit tekinthetünk érdekeltnek, az eljáró hatóság feladata. Általában mindenki érdekeltnek tekinthető, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti. Közérdekű határozatok esetében pedig mindenki érdekeltnek tekintendő, aki a határozattal érintett csoport tagja. Érdekeltek jogi személyek, testületek, és hatóságok is lehetnek. A törvény azonban nem érintette a főispánoknak, a székesfőváros főpolgármesterének, a közigazgatási ágak főnökeinek és képviselőinek, valamint a tiszti ügyésznek a meglévő szabályokon alapuló fellebbviteli jogát.¹⁹⁷

A *fellebbvitel határidejével* kapcsolatosan is egységes szabályok bevezetésére került sor, amelyre a közigazgatásban érvényben lévő, igen változatos fellebbviteli határidők miatt már igencsak szükség volt. Az érvényben lévő fellebbviteli határidők az azonnali bejelentéstől,¹⁹⁸ amelyek szóbeli határozathirdetés esetén alkalmazandóak egyes ügycsoportokra, a 30 napos¹⁹⁹ benyújtási határidőig terjednek. Nehezíti az eligazodást az érvényben lévő határidők területén, hogy a két véglet között is igen széles a paletta,

¹⁹⁵ CIH 1877. évi XX. törvénycikk 205. §. "A községnek gyámügyekben, valamint az árvaszékeknek az első fokban hozott érdemleges határozatait az azokban érdekeltnek által fellebbezhetők. Az ügy felderítésére szolgáló végzések elleni sérelmek, csak az érdemleges elintéztét magában foglaló határozat elleni fellebbezésben hozhatók fel."

¹⁹⁶ Tréfi, 1909. – A közigazgatási eljárás egyszerűsítése. Jogorvoslati utasítás A m. kir. minisztérium 1901. december 18-án 4600/1901. M.E. sz. alatt kelt rendelete, a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről szóló 1901:XX.t-cz.1-12. §-ainak életbeléptetése és végrehajtása tárgyában 4. §. 28. p. „Véghatározat alatt olyan határozatot kell érteni, melylyel az illető első vagy másodfokú hatóság az ügyet a maga részéről véglegesen befejezi. Az ügynek ilyen befejezése történhetik vagy az ügynek eldöntése által, vagy pedig úgy, hogy a hatóság az ügy tárgyalásába nem bocsátkozik s azt magától elutasítja. Véghatározat tehát másként ügydöntő, vagy az ügydöntés mellőzését kimondó határozatot jelent."

¹⁹⁷ Márfy, 1926., 248. p.

¹⁹⁸ CIH 1880. évi 38.547. számú belügyminiszteri szabályrendelet 75. §-a

¹⁹⁹ CIH 1872. évi XXXVI. törvénycikk 8. §.: "Szabályrendeletek ellen az érdekeltnek a szabályszerű kihirdetéstől 30 nap alatt illető miniszterhez folyamodhatnak."

ugyanis 24²⁰⁰ illetve, 48²⁰¹ óra, valamint 3²⁰², 5,²⁰³ 8,²⁰⁴ 10,²⁰⁵ 14,²⁰⁶ 15,²⁰⁷ 28²⁰⁸ nap lehetett. Megjegyzendő, hogy a közigazgatási ügyek jelentős csoportjánál a fellebbviteli határidő egyáltalán nincs meghatározva, mint például a közigazgatási bizottságoktól az egyes miniszterekhez fellebbezhető határozatok tekintetében.²⁰⁹ Az új szabályozásban az *egységes fellebbviteli határidő* egyébként 15 napban került megjelölésre. A határidő számítását is pontosan meghatározta a jogalkotó, amelyet a kihirdetés, vagy kézbesítés utáni első napi kezdettel állapítottak meg. Abban az esetben, ha a határidő utolsó napja vasárnapra, vagy valamilyen ünnepnapra esne, akkor – a törvény szerint – a következő hétköznapon jár le a fellebbvitel benyújtásának határideje. A fellebbviteli határidőkre vonatkozó rendelkezés nem érintette a különböző nyilatkozatok, jelentések, előterjesztések, észrevételek, megtételére, valamint a bíróságok elé vihető ügyekben az arra vonatkozó jogszabályokban megállapított határidőkre vonatkozó szabályokat.²¹⁰ Eltérő határidő lett megállapítva még az újrafelvételi eljárás esetében is – 1 év – de ez az újrafelvételi eljárás lényegéből adódóan érthető. Egyébként az általános

²⁰⁰ CIH 1876. évi XIV. törvénycikk 5. §.: „Fellebbezéssel élni a rendőri bíráskodás eseteiben midőn az elközbással kötett össze, a határozat kimondásától számított 24 óra alatt”

²⁰¹ CIH 1879. évi XXXI. törvénycikk 152. §.: „A fellebbezés az ítélet kihirdetésétől, vagy – ha az írásban közöltetett volna – a kézbesítéstől számítandó 48 óra alatt, akár szóval akár írásban jelentendő be.”

²⁰² CIH 1872. évi XXXVI. törvénycikk 53. §.: „Az igazoló választmány a választások ellen beadott panaszok felett lehető rövid idő alatt határoz.”

Határozatai ellen a fellebbvitel a bíráló választmányhoz történik a határozat kihirdetését illetőleg kézbesítését követő három nap alatt nyújtandó be az igazoló választmányhoz”

²⁰³ CIH 1886. évi XXII. törvénycikk 52. §.: „Az igazoló választmány határozatai a kézbesítéstől 5 nap alatt a közigazgatási bizottsághoz fellebbezhetők...”

²⁰⁴ CIH 1872. évi XXXVI. törvénycikk 34. §.: „Határozatai ellen a fellebbvitel a bíráló-választmányhoz történik és pedig, a mennyiben a jelen törvény mást nem rendel, a kihirdetést, illetőleg kézbesítést követő nyolcz nap alatt.”

52. §.: „Ily panaszok a választás eredményének kihirdetését követő nyolcz nap alatt nyújtandók be az igazoló választmányhoz.”

100. §.: „A 60., 98., és 99. §§-ban érintett határozatok ellen a kifüggesztés napját követő 8 nap alatt bármely községi adót fizető a belügyminiszterhez folyamodhatik.”

²⁰⁵ CIH 1886. évi XXII. törvénycikk 39. §.: „Azok, akik a fentebb megjelölt határidő alatt észrevételeket adtak be, észrevételeiknek miként történt elintézéséről azonnal értesítendő és ha meg nem elégednének, az értesítés vételétől számítandó 10 nap alatt az igazoló választmányhoz(51.§.), ennek határozata ellen pedig további 10 napon belül a közigazgatási bizottsághoz fellebbezhetnek,”

²⁰⁶ 1895. évi 59.963. számú kereskedelemügyi miniszteri rendelet 14. §.

²⁰⁷ CIH 1877. évi XX. törvénycikk 207. §.: „Fellebbezésnek a határozat kézbesítésétől fogva 15 nap alatt van helye.”

²⁰⁸ 1895. évi 76.928.számú belügyminiszteri rendelet 9. §.

²⁰⁹ CIH 1901. évi XX. törvénycikk értelmező rész 107. p.

²¹⁰ Viczián, 1912.

fellebbviteli határidő vonatkozott az igazolási kérelemre, és az azt elutasító végzéssel szemben benyújtható ún. felfolyamodásra is. Ezzel a megoldással a jogorvoslatok területén alkalmazandó határidők tekintetében uralkodó káoszt sikerült megszüntetni, valamint a határidő számításának pontos meghatározásával a későbbi vitáknak elejét venni. Tulajdonképpen a jogbiztonság követelményét sikerült ily módon megvalósítani. Ezt segítette továbbá a postai kézbesítés esetére szóló kézbesítési vélelem felállítása, amely alapján a feladást követő nyolcadik napon a határozatot kézbesítettnek kell tekinteni.²¹¹

A *fellebbvitel előterjesztésének helyét* is pontosan meghatározta a törvény, amely szerint a fellebbvitelt mindig az *első fokon eljáró hatóságnál* kell előterjeszteni, amely a meg nem engedett, vagy elkésett fellebbvitelt végzésben hivatalból visszautasítja. Ez a szabályozás az eljárás egyszerűsítését, valamint gyorsítását is szolgálta azon túl, hogy az ügyfél részére is megkönnyítette a jogorvoslat jogával való élés lehetőségét. A törvény konkrétan nem tartalmazta, de a gyakorlat szerint a fellebbvitellel megtámadható határozatot úgy kellett megszövegezni, hogy világosan kitűnjön az ügyfél számára a fellebbvitel előterjesztésének hatósága. Ha ennek ellenére szóbeli előterjesztés esetén a fellebbvitelt nem az illetékes hatóságnál terjesztették elő, akkor az ügyfelet az illetékes hatósághoz kellett küldeni. Írásban előterjesztett fellebbvitel esetén, ha a kérelem postai úton érkezett az illetékességgel nem rendelkező hatósághoz, akkor az adott hatóság a fellebbvitelt azonnal továbbítani volt köteles az illetékes hatósághoz, és erről értesítenie kellett az ügyfelet. Ez a rendelkezés eljárásjogi garanciát jelent, és gyakorlatilag a mai áttétel szabályainak felel meg.²¹² A gyakorlatból vezethető le, ezért a jogalkotó feleslegesnek tartotta annak külön szabályozását, hogy amikor az elsőfokú határozatot testületi szervezetű hatóság hozta meg, ebben az esetben a fellebbvitelt annál a személynél kellett benyújtani, aki a

²¹¹ Tréfi, 1909., 6. §. 31. p.

²¹² Ket. 22. §. (2) bek.

szervezetet kifelé képviseli.²¹³ Egyetérthetünk a jogalkotóval ezen szabályozás tekintetében, ugyanis elég garanciát épített be a törvénybe annak érdekében, hogy a fellebbvitel az elbírálására jogosulthoz biztosan eljusson. A fellebbvitel előterjesztésének helyével kapcsolatos szabályok bevezetése azért is volt jelentős a közigazgatási eljárás szabályozásának történetében, mert mindezidáig az egyes közigazgatási eljárásokat szabályozó törvények csak kivételesen tartalmaztak ilyen jellegű szabályokat.²¹⁴

A fellebbvitel előterjesztésének módjával kapcsolatban a törvény mind a szóbeli, mind az írásbeli előterjesztést lehetővé tette, azzal kiegészítve, hogy a szóbeli előterjesztést a hatóság jegyzőkönyvbe foglalja. A fellebbvitel szóbeli előterjeszthetőségének a bevezetése jól példázza, hogy mennyire támaszkodik a jogalkotó a bírósági eljárással kapcsolatos szabályozásra. Ezen rendelkezést ugyanis az 1886:XXVI. tc. a közigazgatási bírósághoz intézhető panasz tekintetében már bevezette, és mivel a bíróságok eljárása során bevált, ezért a jogintézmény kiterjesztésre került a közigazgatási eljárások egészére is.²¹⁵

A halasztó hatály tekintetében a törvény különbségeket tett az egyes jogorvoslati formák között. Ezek szerint a fellebbezéssel támadható határozat általában nem volt végrehajtható, tehát a fellebbezésnek halasztó hatályt tulajdonított a törvény a végrehajtás vonatkozásában. Nyilvánvaló, hogy ez a szabály a határozat jogerejével kapcsolatosan alakították ki, hiszen nem jogerős a határozat addig, amíg rendes jogorvoslattal megtámadható. Ezzel kapcsolatosan a jogirodalomban érdekes meghatározásokat találunk. Vannak, akik nem csak a fellebbezést tartották rendes jogorvoslatnak.²¹⁶ Ezzel szemben

²¹³ CIH 1900. 105. old.: Ezen személyek, községi képviselőtestület közgyűlési határozatai ellen a községi elöljáróság, rendezett tanácsú városnál a polgármester, a törvényhatóság közgyűlésének határozatai esetén az alispán, törvényhatósági városokban a polgármester, közigazgatási bizottság határozatai esetén a főispán (főpolgármester)

²¹⁴ CIH 1877. évi XX. törvénycikk 207. §. kimondja: „a fellebbezést mindig azon árvaszéknél vagy községnél kell benyújtani, amely a határozatot első fokon hozta.”

CIH 1886. évi XXI. törvénycikk 9. §.: „a törvényhatóság határozatai ellen szóló fellebbezés az alispánnál, illetőleg a polgármesternél adandó be.”

CIH 1884. évi XVII. törvénycikk 181. §.: „ipariügyekben a felfolyamodást az elsőfokú iparhatóságnál kell bejelenteni vagy benyújtani.”

²¹⁵ CIH 1896. évi XXVI. törvénycikk 85. §.: „a közigazgatási bírósághoz intézett panasz benyújtásának helyéül azt a hatóságot jelöli meg, amelynek intézkedése vagy határozata ellen a panasz irányul.”

²¹⁶ Viczián, 1912., 50. p.

a mai felfogásunk szerint, csak a fellebbezés tölti be a rendes jogorvoslat szerepét a közigazgatási jogban. Természetesen abban az esetben, ha a jogorvoslatok rendes vagy rendkívüli mivoltát, a döntés jogerejéhez való viszonya alapján határozzuk meg. A törvény azonban kivételként állapította meg azon eseteket, amikor törvény, miniszteri rendelet, vagy szabályrendelet a végrehajtást kifejezetten megengedi. Ezzel a szabályozással a korábbi joggyakorlatot követte a jogalkotó, ugyanis léteztek olyan közigazgatási ügycsoportok, amelyek természetéből adódóan a végrehajtás nem tűr halasztást.²¹⁷ A másik kivételt jelentő csoportba azok az esetek tartoztak, amikor egy egyedi ügyben közérdekből, közveszély, vagy helyrehozhatatlan kár elhárítása céljából szükséges a határozatok azonnali végrehajtása. Az utóbbi esetben a végrehajthatóságot a határozatban záradékba kellett foglalni. Ha az ok később merül fel, akkor külön határozatot kell hozni a végrehajthatóság tárgyában. Mindkét esetben a hatóság a döntését indokolni köteles. A végrehajthatóság a jogerőhöz volt kötve, ezáltal tulajdonképpen a rendes és rendkívüli felosztása is megtörtént a jogorvoslatoknak.²¹⁸

A törvény szerint a felülvizsgálat, valamint a felfolyamodás a határozat végrehajtását általában nem érintette, indokolt kérelemre azonban az eljáró hatóság a végrehajtást felfüggeszthette. A felülvizsgálati határidő elmulasztása okából benyújtott igazolási kérelem a végrehajtásra általában nem volt hatással, de a felülvizsgálattal kapcsolatos szabályok erre az esetre is alkalmazandóak. Más a helyzet, ha a fellebbezés határidejének elmulasztásával kapcsolatban nyújtottak be igazolási kérelmet. Ezen esetben a kérelem jogerős elintézése előtt végrehajtást elrendelni nem lehet, az elrendelt végrehajtás nem folytatható, a kivételek természetesen itt is alkalmazandóak. Az újrafelvételi eljárás a határozat végrehajtását nem érintette. Ez az esetek többségében nem is volt lehetséges.²¹⁹ Tipikusan abban az esetben sem, amikor az újrafelvétel megindításáig már olyan hosszú idő telt el, hogy a végrehajtás egyébként is megtörtént.

²¹⁷ CIH 1901. évi XX. törvénycikk – 109. p.

²¹⁸ Tréfi, 1909., 8.§. 34. p.

²¹⁹ Márrfy, 1926., 249. p.

Az alapvető kérdések tekintetében azonban *hiányosságokat* is felfedezhetünk a törvénnyel kapcsolatban. Nem tartalmaz szabályokat arra vonatkozóan, hogy *milyen jogkörrel rendelkezik* a fellebbvitel elbírálása kapcsán az eljáró hatóság. Ezen – egyébként kardinális – kérdés rendezésére a törvény egyéb rendelkezéseiből, a jogalkotó céljából, valamint az eddigi joggyakorlatból állapíthatóak meg irányelvek. Ezek szerint *fellebbezés* esetén a fellebbviteli hatóságot az ügyben való határozás teljes (meritorius) hatalma megilleti.²²⁰ Levezethető ezen irányelv abból a tényből, hogy fellebbezés esetén az eljáró hatóság mind jog, mind ténykérdések eldöntésére jogosult. Más a helyzet a *felülvizsgálati kérelem* esetében, ugyanis az eljáró hatóság – amely egyébként az illetékes miniszter – csak jogkérdésben dönthet, hiszen a kérelem is jogszabálysértésre alapozott. Korlátozott azonban a miniszter jogköre a felülvizsgálat tárgyában, ugyanis csak a határozat megsemmisítésére, valamint új eljárás elrendelésére van joga.

Újrafelvétel esetén is más volt a helyzet, hiszen az új tényekkel kapcsolatos kérelem tárgyában való döntés alapján az eljárás tulajdonképpen újból indult, és az új helyzet magára a tényállásra, valamint az esetleges mérlegelésre is hatást gyakorolhatott.

Egy, a fellebbviteli hatóságok jogkörét érintő nagyon fontos kérdést is nyitva hagyott a jogalkotó. A „*reformatio in peius*” kérdését, vagyis azt, hogy a fellebbviteli hatóság az ügyfél hátrányára is megváltoztathatja-e a megfellebbezett határozatot. Azért is célszerű lett volna ezen kérdés rendezése, mivel a közigazgatási hatóságok joggyakorlatában nem alakult ki a kérdésben egységes álláspont, és még az elméleti szakemberek véleménye is meglehetősen eltérő volt a kérdés tekintetében.²²¹ Természetesen ez a probléma csakis a fellebbezés jogorvoslat esetében merülhet fel.

A jogorvoslatokat érintő alapvető kérdések tisztázása után térjünk rá a jogorvoslatok konkrét tárgyalására. A törvény *három jogorvoslati formát határozott meg*, „fölebbvitel” néven: fellebbezést, felülvizsgálati kérelmet

²²⁰ Kmetty, 1907., 238. p.

²²¹ Márfy, 1926., 249. p.

valamint a felfolyamodást. Érdekes, hogy az újrafelvételt nem sorolta ide.²²² Ennek oka valószínűleg abban rejlik, hogy a fölébbvitelt nem tekintette azonosnak a jogorvoslattal. A fölébbvitel esetében a döntés áthárul egy másik szervre, amíg az újrafelvétel esetében nem. Az eljárási törvény egy kétfokozatú jogorvoslati rendszert vezetett be, amikor kimondta, hogy közigazgatási ügyekben a harmadfokú határozattal szemben fellebbvitelnek nincs helye. A jogalkotó ezzel a rendelkezéssel egyértelműen az ügyek indokolatlan elhúzásának lehetőségét kívánta kizárni, és ezáltal az eljárás gyorsabbá tételét megvalósítani. A törvény rendelkezéseit adó és illeték ügyekben alkalmazni nem lehetett, értelemszerűen ez a jogorvoslatokra is vonatkozott.

Az első jogorvoslati forma, amelyet a törvény említ a *fellebbezés*. A fellebbezés jogintézményével kapcsolatosan kiemelten fontos a precíz meghatározás. A fellebbezést ugyanis korábban akár normatív döntésekkel (határozat, szabályrendelet) szemben is igénybe lehetett venni, ezáltal a fellebbezés jogintézményének értelmezése teljesen átláthatatlanná vált.²²³ Még az sem volt egyértelmű, hogy egy kizárólag hatósági jogorvoslatról beszélhetünk, vagy sem. Ezzel kapcsolatosan elmondható, hogy – a hatályos szabályozásunkhoz hasonlóan – a legáltalánosabban alkalmazható jogorvoslati forma volt, amely maradéktalanul biztosítani hivatott a jogorvoslati jogot. Mint már említésre került, a fellebbezésben mind ténybeli, mind jogbeli kérdésre lehetett hivatkozni. A törvény csupán két megszorítást tartalmazott a felek fellebbezés jogával kapcsolatosan. E szerint kizárt a fellebbezés a harmadfokú, valamint az elsőfokú határozattal egyező másodfokú határozat ellen. A harmadfokú határozatok megfellebbezhetetlenségének a bevezetése nem tekinthető jelentős változásnak a korábbi szabályokkal szemben, mert erre eddig sem nagyon volt lehetőség. Nagyobb jelentőséggel bír, és az eljárás egyszerűsítését is jobban szolgálja a másodfokú határozatokkal szembeni korlátozás, ráadásul a közigazgatást szabályozó törvények korábban is

²²² CIH 1901. évi XX. törvénycikk 6.§. – „A fölébbvitel (*fellebbezés, felülvizsgálati kérelem és felfolyamodás*)”

²²³ CIH 1870. évi XLII. törvénycikk 4.§., 7.§.; CIH 1886. évi XXI. törvénycikk 12.§.

viszonylag gyakran éltek ezen lehetőséggel.²²⁴ A másodfokú határozatok tekintetében hozott korlátozás alóli kivételeket a törvény taxatívén sorolta fel. A törvény szövegéből arra következtethetnénk, hogy minden egyes első fokon hozott határozat fellebbezhető, azonban ez nem így van. Ha arra gondolunk, hogy a jogalkotó célja a hatósági fokozatok csökkentése, és ezáltal a közigazgatás olcsóbbá tétele, valamint a fellebbvitel ésszerű keretek közé történő szorítása – amely az előzőeken túl egyszerűbbé is teszi az eljárást – nyilvánvalóvá válik, hogy külön rendelkezés hiányában is kivételt képeznek azon elsőfokú határozatok, amelyek végérvényesnek tekinthetők.²²⁵

A fellebbezés jogintézményének áttekintése után a *felülvizsgálati kérelemmel* célszerű folytatni a sort. Ennek oka az, hogy a felülvizsgálat a fellebbezés kizártsága esetén nyújtott jogorvoslati lehetőséget az érintettek számára. Ezek és a korábban kifejtettek alapján, miszerint a végrehajtásra halasztó hatályt nem gyakorol, a felülvizsgálati kérelem – álláspontom szerint – rendkívüli jogorvoslatnak volt tekintendő, annak ellenére, hogy a korabeli szerzők szerint rendes jogorvoslat volt.²²⁶ A felülvizsgálatot csak másodfokú határozattal szemben lehetett igénybe venni, és elbírálására minden esetben az illetékes miniszter volt jogosult. Ezen megoldás indokát a jogalkotó abban látta, hogy a miniszter a helyi érdekektől független, objektív és ezért a törvényesség védelmének ellátására legmegfelelőbb hatóság,²²⁷ valamint ez a megoldás a jogegység biztosítását a legjobban szolgálja. A fellebbezéssel ellentétben, a felülvizsgálat alapjaként azonban csak jogsértésre hivatkozhatott az arra jogosult. A jogsérelemre való hivatkozást mind alaki, mind anyagi jogszabályok megsértésére lehetett alapozni. A felülvizsgálati kérelem

²²⁴ CIH 1876. évi XIV. törvénycikk 158. §.: „szerint, a közigazgatási bizottságnak közegészségügyi ügyekben hozott másodfokú határozata csak akkor fellebbezhető a felek által, ha az elsőfokútól eltérnek.”;

CIH 1876. évi XXVIII. törvénycikk 7. §. 1. pontja szerint: „ezen pontban meghatározott ügyekben a közigazgatási bizottság által hozott másodfokú határozatával szemben fellebbezésnek csak akkor van helye, ha az elsőfokútól eltér.”

²²⁵ CIH 1900. 103. p.: Ilyenek a községnek a községi kötelékbe település nélkül való felvétel tárgyában hozott határozata, vagy a sorozó és felülvizsgáló bizottságok határozatai.

²²⁶ Viczián, 1912. 50. p.: „E jogszabályok értelmében a jogorvoslatok rendesek vagy rendkívüliek lehetnek. Előbbiek: a fellebbezés, a felülvizsgálati kérelem és a felfolyamodás. Utóbbiak: az igazolási és az újrafelvételi kérelem.”

²²⁷ CIH 1900. 104. p.

gyökerei jogrendszerünkben az 1886: XXI. tc. 10. §. második bekezdésén alapuló panaszjogból eredeztethetők²²⁸. A felülvizsgálat kapcsán a miniszternek az alsóbb fokú hatóságok által megállapított tényállást el kellett fogadnia, ha azonban a jogszabálysértést megalapozottnak látta, akkor a határozatot megsemmisíthette, valamint új eljárás lefolytatását rendelhette el. A miniszter hatáskörének ilyen formában történő meghatározása is az előbb említett törvény hivatkozott rendelkezésén alapult. A miniszter felülvizsgálatok tekintetében való kizárólagos eljárásának a joga garanciát jelentett arra vonatkozólag, hogy egy eljárásban három különböző hatóságnál több ne járhasson el. Természetesen a bírósági eljárás nem tartozott ebbe az esetkörbe. A harmadfokú határozatok végérvényesnek tekintendők a törvény keretei között, amely tény a felülvizsgálat vonatkozásában is igaz.

A következő jogorvoslat a *felfolyamodás* volt, amely a fellebbezést, vagy a felülvizsgálatot elutasító végzéssel szemben, valamint az igazolási kérelmet elutasító végzéssel szemben biztosított jogorvoslati lehetőséget.²²⁹ Éppen ezért nem tekinthető rendes jogorvoslatnak, hiszen az első fokon hozott döntés ellen alkalmazható. Másfelől a fellebbezést követően is igénybe lehetett venni, amely szintén a nem rendes jogorvoslati jellegre utal. A felfolyamodás kérdésében a másodfokú hatóság végérvényesen dönthetett. Ez tulajdonképpen elegendő biztosítékot jelent, ha belegondolunk, hogy az ezen esetben eldöntendő kérdés rendszerint könnyebben megítélhető, mint a főeljárásban felmerülők. Megítélésem szerint a törvény szelleméből az következik, hogy – bár erre konkrétan sem a témával foglalkozó szerzők, sem a törvény indoklását készítő miniszter nem tér ki – kizárólag jogkérdésre lehetett alapozni ezen jogorvoslati eszközt. Ugyanis a felfolyamodást eljárási kérdésben hozott döntésekkel (végzés) szemben lehetett igénybe venni. Ha például az elutasítás

²²⁸ CIH 1886. évi XXI. törvénycikk 10. §.: „A kormány az e törvény 57. §. k) pontja és az 1876. évi VI. tc. 61. §. értelmében hozzá felterjesztett, úgyszintén a törvényhatóságok közgyűlési jegyzőkönyveiben foglalt, avagy az elintézkések rendes folyamában hivatalból észlelt illetéktelen vagy törvénybe ütköző határozatokat megsemmisítheti és amennyiben intézkedés tétele szükséges. új eljárást rendelhet el, s ha ez célra nem vezetne, amennyiben törvények vagy törvényes rendeletek szerint intézkedni szükséges, közérdekű ügyekben határozhat.”

²²⁹ CIH 1901. 106. p. – „a felfolyamodás kizárólag azokra az esetekre szorítkozik, midőn az elsőfokú hatóság a fellebbezéstől másik két nemét, tudniillik a fellebbezést vagy felülvizsgálati kérelmet hivatalból visszautasította, vagy ha az igazolási kérelemnek helyt nem adott (9.§. Min. ind.)”

oka elkésettség volt, – amely ténybeli alapokon nyugszik – ennek orvoslására egy másik jogintézmény szolgált. Nevezetesen az igazolási kérelem.

Az *igazolási kérelem* – rendeltetését tekintve – nagyfokú hasonlóságot mutat a felfolyamodás intézményével, azonban ez utóbbit kifejezetten valamilyen ténybeli indokra lehetett csak alapozni. A ténybeli megalapozottság kérdésében az eljáró hatóság dönthetett saját belátása szerint, a törvény mindösszesen annyi megszorítást tartalmazott, hogy a vizsgált tényeknek elháríthatatlan akadályként kell megvalósulniuk. A miniszter a törvényhez fűzött indoklásában azonban kifejezetten felhívja az eljáró hatóságok figyelmét arra, hogy a jogszabályok – nevezetesen ebben az esetben a fellebbvitelre vonatkozó határidők – nem ismerete nem alapozta meg az igazolási kérelmet.²³⁰ Egyébként az igazolási kérelemre ugyanolyan szabályok vonatkoztak, mint arra a fellebbvitelre, amellyel összefüggésben éltek vele. Ezért a különböző szabályok csak a végrehajtásra gyakorolt hatás tekintetében voltak a benyújtott igazolási kérelmek tekintetében eltérőek.

Az igazolási kérelem intézménye nem volt ismeretlen a hazai tételes jogunkban a törvény megszületése előtt sem. Úgy a rendes bírói, mint a közigazgatási bíróság előtti eljárásokban alkalmazták, de előfordult, hogy a rendes közigazgatási eljárásban is alkalmazható volt.²³¹

Az utolsó jogorvoslati forma, amelyet a törvény szabályozott, az *újrafelvétel*. Az újrafelvétel a közigazgatási eljárásokban korábban egy teljesen szabályozatlan jogintézmény volt, csak kivételesen, egyes miniszteri határozatok alapján alkalmazták. Rendszerint olyan kihágási ügyekben, amelyek eldöntése a bíróság hatáskörébe tartozott.²³² Az újrafelvétel esetében

²³⁰ CIH 1900. 109. p. „Igen messze vezetne s a fellebbviteli határidő jelentőségét jóformán semmivé tenné, ha a félnek ez a tájékoztatlansága is igazolási okul szolgálhatna.”

²³¹ CIH 1889. évi XXVIII. törvénycikk 13. §.: „ha pedig a fél illetőleg törvényes képviselője, tőle nem függő és általa el nem háríthatott akadály miatt az úgy érdemére vonatkozó fellebbezését a törvényes határidő előtt be nem adhatta: igazolási kérelemnek van helye. A hitelt érdemlőleg indokolandó igazolási kérelem az érdemleges fellebbezéssel együtt az elmulasztott határidő utolsó napját követő 15 nap alatt a pénzügyi igazgatóságnál nyújtandó be, mely úgy az igazolási kérelmet, mint a visszautasító végzés ellen beadott fellebbezést, nyolcz nap alatt érdemleges határozat hozatala végett, az elbírálásra hivatott hatóság elé terjeszti.”

²³² CIH 1900. 110. p.: „Az újrafelvétel kérdése közigazgatási eljárásunkban jelenleg teljesen szabályozatlan. Általános szabályozása a kérdésnek-közigazgatási eljárásunk egységes rendezése hiányában-természetesen nem is történhetett meg; egyes közigazgatási törvényeink eljárási részében is

a szabályok jelentős eltérést mutattak a többi jogorvoslathoz képest. A rendelkezésre álló határidő újrafelvétel esetében egy év, és csak jogerős véghatározatokkal szemben, valamint olyan új bizonyítékokra alapozva lehetett igénybe venni, amelyeket az ügyfél önhibáján kívülálló okból kifolyólag az alapeljárásban nem tudott felhasználni. Az említett feltételek fennállásáról a jogerős határozatot meghozó hatóság döntött. Az újrafelvételt is ehhez a hatósághoz kellett benyújtani. Leginkább azon eset alapozta meg az újrafelvételt, amikor az eljáró fél nem tudott egyes lényeges körülményekről. Mivel az újrafelvétel intézménye a közigazgatásban nem volt szabályozva, ezért kérdésként merült fel, hogy milyen típusú ügyekben nyerjen alkalmazást. A törvény szűkszavú volt ezen kérdés tekintetében. Tipikusan csak a fegyelmi ügyeket említett meg, a többit a gyakorlatra bízta. Segítséget nyújthatott a közigazgatási bíróság előtti eljárás szabályozása²³³ a gyakorlat számára, annak ellenére, hogy – a miniszteri indoklás szerint – a közigazgatási hatósági ügyekben valószínűsíthetően szélesebb körben kell majd ezen jogintézményt alkalmazni. Tipikusan ugyanis eddig vitás contentiosus ügyekben került alkalmazásra. Nyilván olyan esetekben, ahol a hatóság discretionarius hatáskörében, a célszerűség és méltányosság szem előtt tartásával hoz döntést nem célszerű az újrafelvétel alkalmazása. Indokolta ezen álláspontot az is, hogy általában az így született döntések, nem válnak res iudicata-vá,²³⁴ tehát az újrafelvétel nélkül is orvosolható az esetleges jogsérelem. Célszerű tehát az ún, vitás jellegű ügyekben az újrafelvétel biztosítása, annál is inkább, hiszen

alig található azonban az újrafelvételre vonatkozó rendelkezés. egyes konkrét miniszteri határozatok arra mutatnak, hogy az újrafelvétel rendszerint csak kihágási ügyekben engedtetett meg, még pedig a bírói hatáskörbe tartozó kihágási ügyekben követendő eljárás analógiájára; egyéb esetekben az újrafelvételi kérelem arra való utalással, hogy a törvények e részben intézkedést nem tartalmaznak, rendszerint visszautasításban részesült.”

²³³ CIH 1896. évi XXVI. törvénycikk

²³⁴ CIH 1901. 111. p.: „Például, ha a hatóság útlevel vagy engedély kiadását megtagadja, ez nem akadályozza annak, hogy később ebben a tárgyban a hatóság máshogy döntsön, anélkül, hogy az ügyfél az újrafelvétel jogával élne. Célszerű tehát az ún, vitás jellegű ügyekben az újrafelvétel biztosítása, annál is inkább, hiszen az 1896. évi. XXVI törvényben a közigazgatási bíróság hatásköre még eléggé szűkre szabott volt.”

az 1896. évi. XXVI törvényben a közigazgatási bíróság hatásköre még eléggé szűkre szabottan volt meghatározva.²³⁵

A törvény, mint látható, részletesen szabályozta a jogorvoslat rendszerét, és általánossá tette ezen szabályokat a közigazgatási hatósági eljárások minden nemében. Nem érintették azonban a szabályok a közigazgatási bíróságok eljárását, amelyet helyes elgondolásnak tekinthetünk. A közigazgatási bíróságok eljárására a továbbiakban is más jogszabályok rendelkezései maradtak irányadóak. Másik fontos eleme a jogorvoslatok szabályozásának az volt, hogy csak az ügyfelek által igénybe vehető jogorvoslatokat szabályozta, a hivatalból alkalmazható jogorvoslati jogköröket csak annyiban érintette, hogy azokat a jövőben is a fennálló szabályok alapján lehetett igénybe venni, illetve erre felhatalmazást a jövőben csak törvényben lehetett adni. Meghatározásra került azonban, hogy mely szervek élhettek hivatalból jogorvoslattal. Ezek a következők voltak: a főispán (székesfőváros polgármestere), a közigazgatási ágak főnökei, valamint azok képviselői, a tisztii ügyészek, és a kormány.

A közigazgatási eljárást – illetve annak jogorvoslati részét – átfogóan szabályozó 1901:XX. tc. nem volt hosszú életű törvény, annak ellenére, hogy kétségtelenül előremutató, és a maga nemében nemzetközi viszonylatban is egyedülálló volt. A környező országokban is csak 1925 után léptek életbe hasonló tartalmú jogszabályok. Annak oka, hogy a törvény mégis rövid életű volt, a nemzetközi politikai viszonyok változásaiban, és az ennek következtében a közigazgatásra háruló feladatok változásaiban keresendő illetve lelhető meg.

²³⁵ CIH 1896. évi XXVI. törvénycikk – A közigazgatási bíróság hatásköréről szól a **17. §.** A közigazgatási bíróság hatósága rendszerint csak a hozzá utalt vitás kérdés tárgyalására és eldöntésére terjed ki. A taxációt a II. fejezet tartalmazza: A bíróság hatásköréről az egyes ügyekben

2.2. A két világháború közötti időszak

Nevezett korszakot hazánk történelmében tragédiák sora jellemzi. Talán nincs történelmünkben még egy olyan időszak, amelyben ilyen rövid idő alatt ennyi súlyosan tragikus esemény érte volna Magyarországot. A XX. század elejének politikai és gazdasági viszonyai az első világháború kitöréséhez vezettek. Hazánkra nézve, ezen történelmi esemény igen jelentős hatásokkal bírt, amely a jogszabályalkotásra is komoly befolyást gyakorolt, közöttük a közigazgatás jogorvoslati rendszerére is. Az első világháború a Monarchia vereségét hozta, amely következtében hazánk is a vesztesek táborába került. A háború elvesztésének – azon kívül, hogy önmagában is igen súlyos következményei voltak, – a legfájdalmasabb hatása az úgynevezett Párizs környéki békék megkötésében jelent meg. A Monarchia felbomlott, Magyarország az 1920. június 4-i trianoni békekötés eredményeként területének közel kétharmadát elveszítette. Ennek következtében a lakosság jelentős részén túl elvesztettük az ásványi kincseinket, valamint fanyersanyagunkat biztosító területeinket. Ráadásul éppen az említettek miatt ezen területek voltak infrastrukturálisan a legfejlettebbek. Ezen túl elvesztettük piacunk, valamint anyagi forrásaink jelentős részét is, hiszen ezek elsősorban Ausztriából, és Németországból származtak. Olyan államokból, amelyek ugyancsak a vesztesek táborába tartoztak. Mindezek eredményeként az ország gazdasági helyzete jelentős mértékben romlott. Az állam berendezkedés is megváltozott: hazánk köztársasággá alakult. A kedvezőtlen gazdasági helyzet következményeként az országban általános lett a szegénység, a bérek csökkentek, a megélhetés drágább lett, az infláció mértéke nőtt. Arra jellemzőként a fentiekén túl, hogy ez milyen csapás volt hazánkra nézve, had idézzem Reclus francia geográfus szavait:

„Magyarország rendkívüli előnye, hogy a szó szoros értelmében vett földrajzi egység. A magyar királyság földrajzi szempontból Európa legösszefüggőbb területe. Bármint alakuljon is a középeurópai államok sorsa, bizonyos, hogy a

magyarság mindig a legjelentékenyebb szerepet fogja játszani a Kárpátok által körülvelt óriási arénában.”²³⁶

Az országot ért csapás ellenére, a 1920-as évek második felére bekövetkezett egy gazdasági konszolidáció. Ez azonban tartós eredményeket nem hozhatott, hiszen az 1929. októberében bekövetkező New York-i tőzsdei összeomlás rövidesen gazdasági világválságba torkollott. Hazánk ekkor már nagymértékben függött a világgazdasági viszonyoktól – hiszen már nem volt egy autarchiát biztosító monarchia – ezért a gazdasági válság következményei nagyon komolyan érintették az országot. Ennek következtében újra az elszegényedéssel, a munkanélküliséggel, valamint a gazdasági termelés hanyatlásával találta magát szemben az ország.²³⁷ Az állami bevételek drasztikusan lecsökkentek, a kiadások pedig éppen növekedtek – elsősorban a nyomor megfékezése érdekében – ezáltal az államra újabb feladatok hárultak. Nem kérdés, hogy a jogalkotásra nézve ezek a körülmények olyan hatást gyakoroltak, amelyek következtében a különböző jogalkotói szempontok egyensúlya megbomlott. Az általános közigazgatási eljárási szabályok szükségességének kérdésében ráadásul nem volt egységes álláspont sem.²³⁸

Ezen időszak első felében még az 1901-es eljárási törvény volt hatályban, azonban mint az látható, a történelmi változás tükrében, fenntartása már nem volt kívánatos. Végző soron a jogalkotó a közigazgatás olcsóbbá tételének egyre fokozódó igényével találta szembe magát, amellet, hogy lehetőleg a hatékonyság ne csökkenjen. A feladat megoldására *1929-ben a XXX. tc.* megalkotásával került sor. A törvény megalkotásának körülményeit jellemzi, hogy például, aki szegénységi bizonyítvánnyal rendelkezett, az térítésmentesen vehette igénybe a törvény által nyújtotta jogorvoslati lehetőségeket. Nem szorul különösebb magyarázatra, hogy ez milyen többletköltséget jelentett az állam számára.²³⁹

²³⁶ Pethő, 1925., 249. p.

²³⁷ Gergely, én., 100. p.

²³⁸ Nem látja lehetségesnek az általános eljárási szabályok megalkotását pl: Eszláry, 1936. 45.p.; hasonló álláspontra helyezkedik Ereky, 1930., 185. p.; Az eljárási kódex megalkotása mellett foglal állást pl: Márffy, 1926., 446. p.; Magyary, 1931., 8-10. p.

²³⁹ Szokolay, 1944, 71. p.

Az új törvény a *jogorvoslatok tekintetében* jelentős mértékben az 1901:XX. tc. szabályaira támaszkodott. Nincs jelentős változás az igénybe vehető jogorvoslatok tekintetében, illetve annyi, hogy a törvény több helyen említette a bírósági panasz intézményét, de szabályozását nem tartalmazta. A jogorvoslatok kapcsán rendelkezik a törvény a jogorvoslatok előterjesztésének helyéről, a jogorvoslatokkal kapcsolatos határidőkről, az igénybevételükre jogosultak köréről, valamint a végrehajtásra gyakorolt hatásukról. Ebben a tekintetben jelentős eltérés nem volt tapasztalható az előző szabályozáshoz képest. Ugyancsak nincs változás azon a téren, hogy a kérelemre igénybe vehető jogorvoslati eszközök szabályozásával foglalkozik csak a törvény, a hivatalból indítható jogorvoslatokkal kapcsolatban a korábbi eljárási törvény megoldását választja.

A törvény konkrétan nem rendelkezik a harmadfokú határozatok kérdéséről, igaz ugyan, hogy az egyéb rendelkezésekből levonható az a következtetés, hogy az végleges. Álláspontom szerint jobb volt ennek a korábbi megoldása, amely konkretizálta ezt a kérdést. Ezzel szemben az új szabályozás az idézés elleni jogorvoslat lehetőségét kizárja, amely az előzőhöz képest kevésbé jelentős kérdés. Ez a törvény egy új általános megszorítást tartalmaz a jogorvoslatok tekintetében, amely szerint, csak akkor lehet jogorvoslatot igénybe venni közigazgatási határozatokkal szemben, ha ezt valamely jogszabály nem zárja ki.²⁴⁰ Ez a megoldás kevésbé szolgálja a jogbiztonságot, mint az elődje, hiszen a fellebbevitel gyakorlati kizárásának lehetőségét jelenti, bár kétségtelen, adott esetben olcsóbb lehet. Elképzelhető azonban egy olyan jogalkotói szándék is a szabályozás mögött, amely az állami hatalom megerősítését célozza. Az állami döntéssel szemben ugyanis szűkülnek az ügyféli lehetőségek.²⁴¹

A *fellebbezés*, mint legáltalánosabb jogorvoslati eszköz is korlátozást szenvedett, hiszen másodfokú véghatározattal szemben rendszerint nem lehetett fellebbezéssel élni, kivéve, ha valamilyen törvény azt kifejezetten

²⁴⁰ CIH 1929. évi XXX. törvénycikk 46. §. (1) – Jogorvoslatnak van helye minden közigazgatási határozat (intézkedés) ellen, kivéve, ha valamely jogszabály a jogorvoslatot kifejezetten kizárja.

²⁴¹ Csizmadia, 1976., 384. p.

lehetővé tette.²⁴² Az elsőfokú határozatokkal szembeni fellebbezés szabályozásánál is a megfellebbezhetetlen véghatározatok körét konkretizálja a törvény – amelyet kevésbé jelentősnek érzek – már csak azért is, mert ezek esetében a gyakorlat szerint korábban sem lehetett fellebbezéssel élni. Nyilvánvaló, hogy a jogalkotó ezzel az olcsóbb eljárásra való törekvését akarta nyomatékosítani. A törvény mindazonáltal fellebbezési jogot biztosított a főispánnak a közigazgatási ágak főnökeinek, valamint a tiszti ügyésznek.²⁴³ Ez a szabály azért is érdekes, mert jelenlegi felfogásunk szerint a fellebbezés jogával csak az ügyfél élhet. Éppen ezért ezen szabályozás a döntés-felülvizsgálati eljárás elődjeként fogható fel, illetve értékelhető leginkább.

A *felülvizsgálati kérelem* vonatkozásában bekövetkezett változások inkább csak a miniszterre hárítottak többletmunkát, amikor kimondják, hogy a miniszter az ügyet eldönti, és ennek érdekében az alsóbb fokon eljáró hatósággal az eljárást kiegészíthet, hogy ezáltal elbírálásra érdemleges anyagot kapjon. Lehetősége volt továbbá az eljáró szervet új eljárás lefolytatására utasítani.²⁴⁴

A *felfolyamodás* szabályai nem változtak, viszont előremutató, új szabályt vezetett be a törvény az igazolási kérelemmel kapcsolatosan, amikor egy hat hónapos jogvesztő határidőt mondott ki. Ez a szabályozás arra az esetre szólt, amikor az akadály később szűnt meg, vagy a mulasztás a félnek később jutott a tudomására, és a jogorvoslati határidő ettől az időponttól kezdődött.²⁴⁵

²⁴² CIH 1929. évi XXX. törvénycikk 49. § (1) bek.: „A másodfokú közigazgatási véghatározat ellen fellebbezésnek csak akkor van helye, ha azt ez vagy valamely későbbi törvény kifejezetten megengedi.”

²⁴³ CIH 1929. évi. XXX. törvénycikk 47. §. (3) bek.: „A főispánnak (főpolgármesternek), a közigazgatási ágak főnökeinek és képviselőinek, valamint a t. ügyésznek a hatályos jogszabályokon (törvény, rendelet, szabályrendelet) alapuló fellebbezési és felterjesztési joga érintetlen marad. Ilyen fellebbezési és felterjesztési jogot jövőre csak törvény adhat.”

²⁴⁴ CIH 1929. évi. XXX. törvénycikk 50. §. (2) bek.: „Az ügy elbírálására hivatott miniszter, ha a felülvizsgálati kérelmet alaptalannak találja, azt elutasítja; ha pedig jogszabálysértést állapít meg, az alsóbbfokú határozatok félretételével az ügyet érdemlegesen bírálja és dönti el és ha e végből az eljárás kiegészítését találja szükségesnek, azt az illetékes közigazgatási hatóságok bármelyikével teljesíthet. Ha az ügyet az eljárás kiegészítésével sem tartja eldöntésre alkalmasnak, új eljárást és határozathozatalt rendel el, amelyek során az alsóbbfokú hatóságok kötelesek a miniszter utasításaihoz alkalmazkodni.”

²⁴⁵ CIH 1929. évi. XXX. törvénycikk 51. §. (2) bek.: „Az igazolási kérelem előterjesztésének határideje a jogorvoslati határidő utolsó napját, illetőleg a megjelenési határnapot követő naptól számított 15 nap. Ha azonban a mulasztás a félnek csak később jutott tudomására vagy az akadály

Az *újrafelvétel* szabályai is alapvetően változatlanok maradtak, kivételt képezett a benyújtás helye, mert azt ezentúl mindig az első fokon eljáró hatósághoz kellett intézni.²⁴⁶ Újdonság volt, hogy – bár az eljárást bonyolultabbá tette – az újrafelvétel megengedése tárgyában hozott határozattal szembeni fellebbezésnek a lehetőségét is megteremtette a törvény. Ez kétségtelenül az ügyféli jogok bővülését eredményezte.

A *kihágási ügyekre* nézve eltérő jogorvoslati szabályozás vonatkozott, amely egyrészt a fellebbvitel korlátozásában nyilvánult meg,²⁴⁷ valamint lehetőség nyílt, a fellebbezési jogról való lemondásra,²⁴⁸ amely az eljárás gyorsabbá tételét eredményezhette.

Pozitívum, hogy meghatározásra kerültek a *hatósági fokozatok*, amellyel az ügyek elintézésének rendjét tették átláthatóbbá.²⁴⁹

csak később szűnt meg, a 15 napos határidő a tudomásra jutást, illetőleg az akadály megszűnését követő naptól kezdődik.

(3) Az elmulasztott határidő utolsó napjától, illetőleg az elmulasztott megjelenési naptól számított hat hónap eltelte után igazolási kérelemnek nincs többé helye.”

²⁴⁶ CIH 1929. évi XXX. törvénycikk 52. §. (3) bek: „Az újrafelvételi kérelmet írásban, a főügyben elsőfokon eljáró hatóságnál kell előterjeszteni, amely azt az ügy irataival együtt határozathozatal végett ahhoz a hatósághoz küldi, amely a főügyben a jogerős véghatározatot hozta, illetőleg amelynek jóváhagyásától a véghatározat jogerőssé válása függött.”

²⁴⁷ CIH 1929. évi XXX. törvénycikk 60. §. (1) bek.: „A rendőri büntetőbíráskodás körébe tartozó ügyekben nincs helye fellebbvitelnek:

1. a 10 pengőnél nem magasabb pénzbüntetést megállapító elsőfokú ítélet ellen, ha a fellebbezés kizárólag a büntetés enyhítésére irányulna;

2. a feloldó vagy megsemmisítő és új eljárást elrendelő határozat ellen.

(2) A másodfokú ítélet ellen nincs helye további fellebbezésnek, kivéve:

1. ha az ítéletet olyan hatósági tag hozta, aki kizáró ok vagy elfogultság miatt nem járhatott volna el;

2. ha az eljáró hatósági tag jogszabályt sértett;

3. ha az ítélet a felfeljelentés tárgyát nem meríti ki vagy rendelkező része érthetetlen, vagy ha indokolása a rendelkező résznek ellentmond;

4. ha az ítélet legalább ötnapi elzárásbüntetést vagy magánjogi igényt állapított meg; ha valaminő külön köteleesség teljesítését vagy a fennálló helyzet megszüntetését, vagy bűnjelek elkobzását vagy a terheltnek az ország területéről, vagy valamely helyről való kiutasítását vagy kitiltását, vagy valamely foglalkozás vagy joggyakorlásától való eltiltását rendelte el; vagy ha a kihágás megállapítása valamely vitás kérdés előzetes eldöntésétől függ és ez még nem történt meg.

(3) A végzések ellen, ha a felfolyamodás kifejezetten nincs kizárva, mindig csak egyfokú felfolyamodásnak van helye.

(4) Újrafelvételnek a büntetőítélet kihirdetésétől vagy kézbesítésétől számított egy év eltelte után nincs többé helye és újrafelvételt az érdekelt felek mindenike csak egyszer kérhet.”

²⁴⁸ CIH 1929. évi XXX. törvénycikk 63. §. (1) bek.: Közigazgatási ügyekben a határozat kihirdetése vagy közlése után a felek bármelyike lemondhat a fellebbvitelről, a lemondás azonban csak akkor érvényes, ha azt az eljáró hatóság jegyzőkönyvbe foglalja és a fél a jegyzőkönyvet aláírja, vagy ha lemondását a fél írásban jelenti be.

²⁴⁹ CIH 1929. évi XXX. törvénycikk 57. §. „Közigazgatási ügyekben a hatóságok hatásköre következőképpen alakul:

1. elsőfokon az a közigazgatási hatóság jár el, amelyet a hatályban álló jogszabályok elsőfokú hatóságként kijelölnek; a bányaiügyi kisajátítási ügyekben első fokon a törvényhatóság első tisztviselője jár el;

Mindezek ellenére, *összegzőként elmondható*, hogy egyértelműen pozitív változást nem hozott a törvény. A jogalkotó célja ugyanis, miszerint a közigazgatást jelentősen olcsóbbá kell tenni, ezen törvény rendelkezései mellett nem valósultak meg megfelelő mértékben.²⁵⁰ Másik oldalról, a jogbiztonság követelményein sem javított az új szabályozás, amely valószínűleg nem is volt ebben a gazdasági helyzetben elsődleges szempontja a változtatásnak. Tulajdonképpen – mivel jelen esetben sem egy klasszikus eljárási törvényről beszélhetünk – a szabályozás indokaként nem az eljárási és jogorvoslati kérdések rendezése jelölhető meg elsődlegesen. A szabályozás háttér indokaként döntően hatalmi kérdések domináltak, amely magyarázatként szolgálhat a fent tett megállapításokhoz.²⁵¹

Azt, hogy a közigazgatási eljárás szabályozásának a korszak igényeit kielégítő megvalósítása, elsősorban olcsóbbá tétele maradéktalanul nem sikerült, az bizonyítja legjobban, hogy már *1933-ban új szabályozás látott napvilágot a XVI. tc. formájában*.²⁵²

Az új szabályozást a világgazdaság viszonyaiban bekövetkezett, a történelemben eddig sohasem látott méretű, és mértékű gazdasági válság tette indokolttá. A gazdasági hanyatlás – amely hazánkat is elérte – arra szorította a jogalkotót, hogy egy, az eddiginél is jelentős mértékben olcsóbb közigazgatást építsen fel. Az olcsóbbá tétel érintette volna egyrészt a szervezetrendszert, másrészt az eljárást. Ennek eredményeként alapelveként fogalmazódott meg a törvénnyel szemben, hogy a fellebbviteli rendszert egyszerűsítse. Ezen belül a minisztériumokat ki kellett kapcsolni a fellebbvitel rendszeréből, a

2. másodfokon intézkedik (határoz);

a) ha elsőfokú, hatóságként a törvényhatóság első tisztviselőjénél alsóbb önkormányzati hatóság járt el, közérdekű ügyekben - a községi költségvetések, jóváhagyásának és a községi zárszámadások felülvizsgálatának kivételével - a kisgyűlés, egyesek magánügyeiben, a törvényhatóság első tisztviselője; a községi költségvetések jóváhagyása, valamint a községi zárszámadások felülvizsgálása kérdésében az alispán;

b) ha elsőfokú hatóságként a törvényhatóság első tisztviselője vagy vele egyenrangú vagy magasabb hatóság járt el, a miniszter; azokban az ügyekben azonban, amelyekben a közigazgatási bíróság előtti eljárásnak van helye, már az elsőfokú határozat ellen van helye panasznak a közigazgatási bírósághoz.”

²⁵⁰ Meg kell azonban ehhez jegyezni, hogy ekkor még a világválság előtti időben vagyunk, és a gazdasági helyzet a korszakhoz képest viszonylag jónak mondható.

²⁵¹ Csizmadia, 1976., 385. p.

²⁵² CIH 1933. évi XVI. törvénycikk

közigazgatási bíróság előtti eljárást is egyszerűsíteni kellett, továbbá a bírósági szervezetet is, amely esetünkben azért érdekes, mert a bírósági reformokat a közigazgatási eljárást szabályozó törvényben kellett előkészíteni.²⁵³

A következőkben nézzük azokat a konkrét szabályokat, amelyek alapján módosították a közigazgatás jogorvoslati rendszerét.

A törvény *csak egyfokú fellebbvitelt* tett lehetővé, amellyel lényegesen olcsóbbá kívánta tenni az eljárást.²⁵⁴ Azzal a rendelkezéssel, hogy a minisztereket kivette a fellebbviteli hatóságok köréből, a minisztériumoknak az eredeti irányítási, kormányzati, végső soron az egész közigazgatás vezetésének a funkcióját kívánta visszaadni. A minisztériumok hatáskörének így módon történő megváltoztatása indokoltnak tekinthető, az azonban kevésbé, hogy a helyébe más hatóságot nem léptettek. A törvény a másodfokú határozattal szembeni fellebbvitelt kizárta,²⁵⁵ csak kivételes esetekben hagyta meg. Például fegyelmi ügyek esetében, amelyet ma már a munkajog rendez, valamint azon egyházi ügytípusokban, amelyekben a törvény életbelépése előtt a vallás- és közoktatási miniszter döntött.²⁵⁶ A vallási ügyekben való kivételes eljárásnak alkotmányjogi indokai voltak, ugyanis ilyen, a katolikus egyházat érintő ügyekben évszázadok óta a döntés a főkegyúri jog birtokosát,

²⁵³ CIH, 1933. XVI. törvénycikk miniszteri indoklásából: „Tudvalevő azonban, hogy az 1929:XXX. törvénycikk meghozatala óta a gazdasági viszonyok folytonos további romlásával, végül pedig a soha nem képzelt méretű gazdasági világrkrisis elhatalmasodásával országunk helyzete melyen szerencsétlen mértékben súlyosbodott. ebben a helyzetben parancsoló szükségességgé vált a takarékoságnak addig a mértékig való fokozása, ameddig az állami lét veszélyeztetése nélkül elmenni lehet. Az ország helyzete nem bírja el a mai szervezet költségeit, egyszerűsíteni és a legmesszebbmenő lehetőség szerint olcsóbbá kell tenni minden berendezkedésünket és minden eljárási rendszerünket.Mindenekelőtt tovább kell egyszerűsíteni a közigazgatási fellebbviteli rendszert. a minisztériumokat, a fellebbviteli fórumok közül a lehetőség szerint ki kell kapcsolni és az ügyek végső intézését-amennyire csak lehetséges- középfokú hatóságoknál kell meghagyni.”

²⁵⁴ CIH 1933. évi XVI. törvénycikk 1. §.: „Közigazgatási ügyekben - amennyiben ez a törvény kivételt nem tesz - csak egyfokú fellebbvitelnek van helye.”

²⁵⁵ CIH 1933. évi XVI. törvénycikk 3. §. (1) bek.: „Másodfokú határozat (intézkedés) ellen magánfél nem fellebbezhet. Ez a korlátozás nem terjed ki:

a) azokra az egyházi vonatkozású ügyekre, amelyekben e törvény életbelépése előtt végsőfokon a vallás- és közoktatásiügyi miniszter határozott;

b) a közigazgatási bizottság fegyelmi választmányának szolgálatától felmentést vagy hivatalvesztést kimondó, másodfokon hozott határozatára.

(2) A közigazgatási bizottság fegyelmi választmányának másodfokú határozatát a főispán (főpolgármester) és a közbíró (1929:XXX. tc. 83. §), a közigazgatási bizottság gyámügyi fellebbviteli küldöttségének másodfokú határozatát pedig a főispán (főpolgármester) és a t. főügyész mindig megfellebbezheti.”

²⁵⁶ CIH 1934. 117. p.: „Ilyen ügyek a kegyúri, párbíróügyek, egyházi alkalmazottak anyagi ügyei, canonica visitációra alapított követelések.”

az apostoli királyt illette meg.²⁵⁷ A parlamentáris kormányrendszer bevezetése óta ezt a jogosultságát a király a mindenkori vallás- és közoktatásügyi miniszter útján gyakorolta. A jogalkotó ezért úgy vélte, hogy alkotmányjogi szempontból indokolt, hogy a szabályozás ezen a téren ne változzon.

A másik radikális beavatkozás a *felülvizsgálat lehetőségének teljes körű megszüntetése* volt. Azon túl, hogy ezen szabályozásnak egyértelműen gazdasági okai voltak, azt az indokot hozták fel a törvény megalkotói, hogy az eddigi gyakorlat szerint a felek akkor is éltek a felülvizsgálat lehetőségével, ha annak törvényes alapjai nem álltak fenn. Számítottak a javaslat kidolgozóira, hogy ezzel kapcsolatban – véleményem szerint alappal – támadni fogják a javaslatot, azzal, hogy nem biztosítja eléggé a törvényes jogok gyakorlását. Ezért a megszorítást azzal indokolták, hogy a közigazgatás reformjának az eljárásjogi csak egy része, szükséges a közigazgatási bíróság, valamint a közigazgatás szervezetrendszerének a reformja is. Ezen belül a miniszter hatékonyabban ellátná majd a közigazgatási hatóságok ellenőrzését, hatékonyabban érvényesítené az eljáró szervek vagyoni és az eljáró ügyintézők fegyelmi felelősségét.²⁵⁸ Megjegyzendő az indoklás kapcsán, hogy a közigazgatási bíróságok átfogó reformja, csak az 1949:XX. törvény az Alkotmány életbelépése kapcsán valósult meg, amikor is az 1949. évi. II. törvény megszüntette a közigazgatási bíróságokat.²⁵⁹ Ez a megoldás véleményem szerint már csak azért sem jó, mert az állandóan változó szabályozás mellett – értem ezalatt az anyagi jogszabályokat – egy viszonylagos jogbizonytalanság alakul ki, amely az eljáró hatóságok részéről a legnagyobb körültekintés mellett is több hibás döntés meghozatalának

²⁵⁷ CIH 1933. 117. p.

²⁵⁸ CIH 1933. 115. p.: „A közigazgatási fellebbvitel terén a helyzet ma tudvalevően az, hogy a legcsekélyebb jelentőségű ügyek nagy tömegét is végső fokon a minisztériumok intézik el. ... Ennek a helyzetnek természetes következménye. az igazgatás lassúsága, drágasága és az, hogy a közigazgatás nem alkalmazkodhatik eléggé az élet követelményeihez.

Ezeket a bajokat az 1929:XXX. tcz. kísérlete az egyfokú fellebbezés rendszerének bevezetésével nem tudta kiküszöbölni, mert megszüktette ugyan a fellebbvitel körét a másodfokú határozat ellen használható fellebbezés leszorításával, de meghagyta a felülvizsgálat kérelem rendszerét, amely jogorvoslati faj nem is nagyon felel meg a közigazgatási ügyek természetének.

Nyilvánvaló tehát, hogy a közigazgatási fellebbvitel terén gyökeres korlátozást csakis úgy tudunk elérni, ha a felülvizsgálati kérelmet egészen eltöröljük és a másodfokú határozat ellen mindennemű fellebbviteli módot kizárunk.”

²⁵⁹ Stipta, 2011., 62. p.

veszélyét hordozza magában. A fenti megoldás ezen hibák orvoslására egyrészt nem ad megfelelő garanciát, másfelől az eljáró hatóságokat és ügyintézőket hozza hátrányos helyzetbe. Arról nem is beszélve, hogy ha a szervek anyagi felelőssége esetleg felmerül, a kérdés az, hogy ez mennyivel teszi olcsóbbá a közigazgatást? Mindemellett a törvény felruházott a fellebbvitel jogával egyes szerveket, személyeket azon célból, hogy a törvényesség, a közérdek, az államkincstár, vagy az ügyfelek érdekei megóvásra kerüljenek.²⁶⁰ A törvény szerint ilyen felterjesztési jogot csak törvény rendelhetett el a hatálybalépése után, miközben alacsonyabb szintű jogszabály ide vonatkozó rendelkezései hatályban maradhattak. Ilyen felterjesztési jogot biztosítottak az egyéb jogszabályok például a közigazgatási bizottságokban lévő képviselőknek, az erdőfelügyelőnek, az államépítész hivatálnak, az iparfelügyelőnek, a magyar királyi állatorvosnak, a folyammérnöki és kultúrmérnöki hivatálnak, a magyar királyi vasúti és hajózási főfelügyelőségnek.²⁶¹

A közigazgatás eljárásának szabályozására ezt követően *több kísérlet is született*, először *Valló József* készített egy törvénytervezetet 1937-ben.²⁶² Készítésénél figyelembe vetette a polgári eljárásjog, az osztrák államigazgatási eljárásjog, valamint egyes speciális eljárások szabályait.²⁶³ Ezt követően 1939-ben *Szítás Jenő*,²⁶⁴ készítet törvénytervezetet, majd 1942-ben újra Valló Józsefet kérték fel. Ezek a törvénytervezetek azonban soha nem léptek hatályba, mivel azokat az országgyűlés nem fogadta el.²⁶⁵

Ezek után a közigazgatási eljárásjog szabályozásának lehetősége egy időre megint tovaszállt, hiszen – mint ismeretes – hazánk is a második világháború aktív részese lett. A háború után egy igencsak zavaros időszak következett. Az

²⁶⁰ CIH 1933. 122. p.

²⁶¹ Ilyen jogszabályok: 1876:VI. tc.; 1877:XX. tc.; 1879:XXXI. tc.; 1886:XXI. tc.; 1890:I. tc.; 1893:XXVIII. tc.; 1922:XII. tc.; 1928:XIX. tc.; 1929:XXX. tc.; 1930:XVIII. tc.; 1931:XXXV. tc.; 45.689/85. F.I.K.M. számú rendelet; 5000/89. F.I.K.M. számú rendelet; 62,740/90. K.M. számú szabályrendelet ld:CIH 1933. 123. p.

²⁶² Valló, 1937., 34. p.

²⁶³ Paulovics, 2001., 348. p.

²⁶⁴ Szítás, 1939., 56. p.

²⁶⁵ Paulovics, 2001., 348. p.

ország gazdaságilag, valamint politikailag teljesen átalakult. Beköszöntött a szocializmus építésének, az egypártrendszernek az időszaka.

2.3. A második világháborút követő időszak, és az egypártrendszer időszaka

A második világháborút hazánk megint csak a vesztesek oldalán fejezte be, ami hosszútávra meghatározta történelmünket. A világháború után Európa, és azon belül is leginkább Közép-Európa politikai viszonyait a nagyhatalmak érdekei határozták meg. Ennek következtében nem volt kérdés, hogy hazánk a Szovjet típusú egypártrendszerű államberendezkedés útjára lép. A háborút közvetlenül követő időszak, az ennek elérése érdekében történő politikai csatározások színhelyeként jellemezhető. Az 1949. májusi országgyűlési választások eredményeként azonban végérvényesen kialakult az egypártrendszer.²⁶⁶ Az egypártrendszer mind politikailag, mind gazdaságilag, gyakorlatilag az élet szinte minden területén ellenőrzést, irányítást gyakorolt a társadalmi viszonyok felett. Példaként említhető, hogy megkezdődött a gazdaság államosítása, amely gyakorlatilag egy fél esztendő alatt lezajlott.²⁶⁷ Ezzel párhuzamosan a jogalkotás területén is az egypárti érdekek megjelenése figyelhető meg. 1949-ben megszületett a gyakorlatilag elsőnek nevezhető, írott kommunista alkotmány.²⁶⁸ Ez a tendencia a jogalkotás minden szegmensére kihatott, ezáltal a közigazgatási eljárás jogorvoslati rendszerével kapcsolatban született szabályozást is érintte.

Világpolitikai szinten kialakul az úgynevezett *hidegháború* korszaka, amely a politikai ellenőrzés minden területre kiterjedő további erősödését hozza magával. Ennek eredményeként a közigazgatás teljes egészében a központi politikai hatalom befolyása alá kerül. A korszakra jellemző, hogy több olyan tételt tartalmazó jogszabály születik, amely a közigazgatási eljárás jogorvoslati rendszerét közvetlenül is érinti. Megjelennek a jogszabályokban

²⁶⁶ Gergely, én., 208-209. p.

²⁶⁷ Gergely, én., 209. p.

²⁶⁸ 1949. évi XX. törvény – A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról, Napjainkban is vita tárgyát képezi, hogy az 1919. április 2-án a Forradalmi Kormányzótanács XXVI. rendeletével megalkotott Tanácsköztársaság Alkotmánya, mennyire tekinthető az első írott alkotmánynak. Ebben a kérdésben állást foglalni nem kívánok, azonban mivel csak hónapokig volt hatályban, jelen téma szamszögéből jelentősége csekély.

eddig ismeretlen, a demokratikus államberendezkedések keretei között nem létező szabályok, amelyek egyértelműen a közigazgatás politikai jellegű ellenőrzésének lehetőségét teremtették meg. Átalakul a közigazgatás szervezetrendszere, létrejön a tanácsrendszer, amely ugyancsak hatással van a jogorvoslatokra. Az ügyészség szerepe is megerősödik a közigazgatás ellenőrzése terén, és a bíróság szerepe is megváltozik, igaz hogy hátrányosan. Mindazonáltal, mint látható lesz, a közigazgatási eljárást átfogóan szabályozó törvények születnek, amelyek összességükben – megítélésem szerint – felülmúlják elődeiket.

Átfogó eljárásjogi szabályozásra a közigazgatás területén egészen 1957-ig nem került sor. Az 50-es évek elején új anyagi jogi szabályok születtek a tanácsrendszerrel kapcsolatban, amelyek tartalmaztak egyes eljárásjogi szabályokat, közöttük a jogorvoslatokra irányulókat is. Az *1950. évi. I. törvény* – az első tanácstörvény – anyagi jogi jogszabály, ennek ellenére a jogorvoslatok történeti kialakulásának vizsgálata közben mindenképpen említést kell tennünk róla. A törvény a tanácsrendszer szervezetének kialakításáról szól. Ezen szabályok között azonban – a szervek feladatainak meghatározása körében – a jogorvoslatok elbírálásának a rendjét is pontosan meghatározza.²⁶⁹ A végrehajtó bizottság által államigazgatási feladatkörben hozott határozatok tekintetében egy *egyfokozatú jogorvoslati eljárást* tesz lehetővé, amelyet természetesen, mint anyagi jogi jogszabály, nem részletez. Érdekes rendelkezése a törvénynek, amely szerint kvázi „alkotmánybírósági” hatáskörrel ruház fel államigazgatási szerveket.²⁷⁰ Természetesen nem azért, hogy az Alkotmánybíróság hiányát valamilyen módon pótolja. Hátránya, hogy

²⁶⁹ 1950.évi I. törvény.53. §. (1) bek.: „A végrehajtó-bizottság által az államigazgatás helyi feladatainak intézése során hozott elsőfokú határozat ellen elsőfokú jogorvoslatnak van helye.

(2) A jogorvoslat felett az ügyek természete szerint vagy a helyi tanács, vagy a felsőbb végrehajtó-bizottság, a megyei végrehajtó-bizottság elsőfokú határozata ellen irányuló jogorvoslat felett pedig vagy a megyei tanács vagy a szakminiszter dönt.

(3) A minisztertanács állapítja meg, hogy egyes ügyekben a jogorvoslatot a felsorolt szervek közül melyik bírálja el.”

²⁷⁰ 1950. évi I. törvény 27.§ „A helyi tanács feladatai különösen: 14. § a törvény által meghatározott esetekben az alsóbb tanácsok rendeleteinek, határozatainak vagy intézkedéseinek megsemmisítése és megváltoztatása (55. §),” 55. § (1) „A Népköztársaság elnöki Tanácsa, illetőleg a minisztertanács megsemmisítheti, illetőleg megváltoztathatja a helyi tanácsok minden olyan szabályrendeletét, határozatát vagy intézkedését, amely az Alkotmányba ütközik, vagy sérti a dolgozó nép érdekeit (Alkotmány 20. és 25. §-ai.).”

nem feltétlenül megfelelő szakmai képesítéssel rendelkező szervek dönthettek kardinális jogi kérdésekben.

1954. évben megalkotásra került a *második tanács törvény*,²⁷¹ amely elődjéhez, az 1950. évi I. törvényhez, hasonlóan ugyancsak anyagi jogi jogszabály volt, a jogorvoslatok tekintetében azonban még annyi jelentőséggel sem bírt, mint elődje.

Időközben azonban, már 1953-ban, sor került a hivatalos iratok kézbesítésének egyszerűsítéséről szóló szabályok megalkotására a 43/1953. (VIII. 20.) MT rendeletben. A jogorvoslat kérdésének vizsgálata szempontjából ennek azért van jelentősége, mert a megfelelő kézbesítés megteremtése garanciát teremt a jogorvoslathoz való jog gyakorlására. A szabályozásról elmondható, hogy megfelel a jogbiztonság követelményének, amikor kimondja, hogy az olyan iratokat, amelyek kézbesítésének megtörténtéről a hatóságnak tudomást kell szereznie, tértivevényes levélben kell kézbesíteni. Ugyancsak eleget tesz a jogbiztonság követelményének a kézbesítési vélelem felállítása, amely szerint a második kézbesítési kísérlet utáni ötödik munkanapon kézbesítettnek kell tekinteni a határozatot. Ezt a jelenlegi szabályozás is követi.²⁷²

1954-től kezdődően felélénkültek az államigazgatási (korábban: közigazgatási) eljárás átfogó szabályozásával kapcsolatos szakmai viták, aminek következményeként 1956 nyarára elkészült egy törvényjavaslat.²⁷³ Ez a javaslat az államigazgatási eljárás általános szabályait tartalmazta, és 1957. október 1-én hatályba lépett *1957. évi IV. törvényként*, „Az államigazgatási eljárás általános szabályai” címmel (a továbbiakban: Et.). Tulajdonképpen az új eljárási törvény hatályba lépéséig, az 1929. évi XXX törvény szabályai voltak érvényben természetesen a két Tanács törvény rendelkezései mellett. Ez a törvény már részletesen tartalmazta az eljárás szabályait, ide értve a jogorvoslatokat is. Ennek egyik oka az, hogy ezen jogszabály már

²⁷¹ 1954. évi X. törvény

²⁷² Ket. 79.§. (2) bek.

²⁷³ A szakmai vitában részt vett többek között: Toldi, 1956.; Pákai, 1966.; Szamel, 1957.; Berényi-Martonyi-Szamel, 1980., 364.p.

meghatározta az államigazgatási eljáráshoz kapcsolódó alapelveket, amelyek érvényre jutása alapvető kíváncsi a szabályozással szemben. Az alapelvekkel kapcsolatosan többen is kifejtették álláspontjukat az Et. funkcionálásának időszakában.²⁷⁴ Mivel a jogorvoslatok szabályozásának igénye alapvető szinten jelenik meg az Et. kapcsán, ezért ebből a szempontból is egy alapos szabályozás került kidolgozásra.

Az Et. a *jogorvoslati rendszerét* tekintve változásokat tartalmazott, az előző szabályokhoz képest. Ez a változás törvényszerűnek tekinthető, ugyanis a korábbi jogszabályokhoz mérten sokkal részletesebben szabályozta az eljárást. Az alaposabb szabályozásnak köszönhetően, *eddig nem ismert jogintézmények is meghatározásra kerültek*, mint például az eljáró szerv hallgatása. Mivel az eljárásra kötelezett szerv hallgatása – azaz amikor nem jár el az adott ügyben – az ügyfél jogát sérti, ezért a törvény biztosította ezen esetekben az ügyfél számára a jogorvoslat lehetőségét. A megfelelő jogorvoslati mód megalkotása azonban nem volt könnyű feladat, hiszen a nemzetközi szabályozások is különféle megoldásokat alkalmaztak. A francia felfogás a közigazgatási szerv hallgatását az elutasító határozattal azonosította, és az elutasító határozattal szemben biztosított jogorvoslatot az érintett részére. Egy másik alkalmazott módszer szerint, a hallgató szervtől a hatáskörét lehetett elvonni az adott ügyben, és ezáltal a hatáskör a következő fórumra hárult, amely gyakorlatilag a jogorvoslati út megnyitását jelentette. Ezen megoldást alkalmazta az osztrák jog.²⁷⁵ Az Et. ezektől eltérő megoldást vezetett be. Az érintett ugyanis panasszal élhetett a közigazgatási szerv hallgatása esetén.²⁷⁶ A panasz ezáltal eljárásjogi kérdésekben alkalmazható jogorvoslatnak tekinthető. Én a magam részéről helyes elgondolásnak tartom, hogy egy konkrét jogorvoslat áll az ügyfél rendelkezésére a mulasztással szemben, ezáltal a jogalkalmazás egyszerűbb – például a ma hatályossal szemben – de erről később szólok még. Mindazonáltal megjegyzem, hogy

²⁷⁴ Id: Kilényi, 1970.

²⁷⁵ Berényi-Martonyi-Szamel, 1980., 384. p.

²⁷⁶ 1957. évi. I. törvény 64. §. (1) bek.: „Az érdekelt panasszal élhet abban az esetben is, ha az államigazgatási szerv a határozathozatalra, illetőleg intézkedésre irányuló kötelezettségét elmulasztja.”

osztom azon véleményt, amely szerint a hallgatással szemben a leghatékonyabb eszköz az, ha a mulasztást – a megfelelő jogszabályi garanciák mellett²⁷⁷ – hallgatólagosan hozott határozatnak tekintjük, bár véleményem szerint ilyen esetben csak jogot megállapító, tehát az ügyfélre nézve pozitív döntés jöhet szóba.²⁷⁸ Ezzel a megoldással szemben azonban kételyek is felmerültek, ugyanis a panasz nem egy általános jogorvoslási eszköz – mint azt majd látni fogjuk – és az sem került rögzítésre, hogy a felettes szerv, amelyhez a panasz révén az ügy kerül, csak az utasítási jogával élhet, vagy a konkrét döntés joga is átszáll rá. Ezt a helyzetet rendezte a 1977. évi I. törvény, amikor a panaszt felülvizsgálati kérelemé alakította át.²⁷⁹ A hallgatással szemben emellett az ügyész élhetett a felszólalás jogával.²⁸⁰

Az Et. vezette be elsőként a *kijavítás, valamint a kiegészítés* lehetőségét, amelyek alkalmazása hivatalból az eljáró szerv által, vagy kérelemre történhetett.²⁸¹ A kijavítás kisebb név, szám, kisebb jelentőségű elírás, esetleg számítási hiba esetén volt alkalmazható. Egyik módja a határozat kicserélése lehetett. Kiegészítést abban az esetben alkalmazhattak, ha hiányos volt a határozat. A hibás határozat kijavítását bárki, a kiegészítését azonban csak az ügyfél kérhette.²⁸²

²⁷⁷ Ilyen jogszabályi garancia lehet, a törvényben, a „ha jogszabály nem zárja ki” kitétel. Ezáltal, ha egy ügytípusban az alkalmazása nem kívánatos kizárható. A jelenlegi szabályozáslehetőséget teremt a fent nevezett elv alkalmazására, de erre jelenleg csak igen szűk körben van lehetőség, sokkal szűkebb körben, mint az indokolt lenne.

²⁷⁸ A hallgatólagos határozathozatal alkalmazásának bevezetését tekinti megoldásnak Berényi-Martonyi-Szamel, 1980., 385. p.

²⁷⁹ 1977. évi I. törvény 22. §. (1) bek. Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (rövidítve: Áe.) 13. §-ának (1) bekezdésében, 14. §-ának (1) bekezdésében, 49. §-ának (1) bekezdésében, 64-66. §-ában és a 64. § előtti címben a „panasz”, illetőleg az „államigazgatási panasz” kifejezés helyébe a „felülvizsgálati kérelem” kifejezés lép.

²⁸⁰ 1972. évi V. törvény 16. §. (1) bek.: „Az ügyész a törvénysértő gyakorlat vagy mulasztásban megnyilvánuló törvénysértés megszüntetése végett a szerv vezetőjénél felszólalással él; jövőbeni törvénysértés veszélye esetén pedig a törvénysértés megelőzése érdekében figyelmeztetést nyújt be.”

²⁸¹ 1957. évi IV. törvény 42. §. „(2) Az államigazgatási szerv hivatalból vagy az ügyfél kérelmére elrendelheti a határozat kiegészítését, ha az ügy érdeméhez tartozó valamely lényeges kérdésben vagy az eljárási költségekről nem határozott. A kiegészítés a határozat egyéb rendelkezéseit nem érintheti.”

²⁸² 1957. évi IV. törvény 42. § „Az államigazgatási szerv a határozatot név, szám vagy számítási hiba, továbbá más hasonló elírás esetén - szükséghez képest az ügyfél meghallgatása után - kijavíthatja, illetőleg kicserélheti.

(2) Az államigazgatási szerv hivatalból vagy az ügyfél kérelmére elrendelheti a határozat kiegészítését, ha az ügy érdeméhez tartozó valamely lényeges kérdésben vagy az eljárási költségekről nem határozott. A kiegészítés a határozat egyéb rendelkezéseit nem érintheti.”

Ugyancsak újdonság volt, hogy lehetőség adódott a *határozat visszavonására, illetve módosítására* is. Erre a hatóságnak akkor volt lehetősége, ha a határozat jogszabályt sértett. Egyébként a visszavonás a megsemmisítéssel, a módosítás a megváltoztatással volt egyenértékű. Ebben az esetben tehát a jogorvoslás alapjában van a különbség, amely ezen esetben jogszabálysértésen alapul, szemben a kijavítás, kiegészítés esetével. Korlátot jelentett ezen jogorvoslási mód gyakorlásával szemben, hogy csak első fokon, vagyis akkor volt alkalmazható, ha a határozatot a felettes szerv vagy a bíróság még nem bírálta el.²⁸³

A *panaszt* – mint az már részben említésre került – nem az Et. vezette be, de rendeltetését tekintve mégis egy új, helyesebben megújult jogorvoslati módként került szabályozásra benne. Az 1954. évi I. törvény a panaszjogot elismerte, amely értelmében tárgyi, személyi, időbeli valamint fórumrendszeri korlátozás nélkül gyakorlatilag bármely államigazgatási szerv – kivéve a legmagasabbat – valamennyi határozata támadható volt.²⁸⁴ Nem kérdés, hogy ez a megoldás a *jogbiztonságot semmiképpen nem szolgálta*, hiszen tulajdonképpen akadályozta az anyagi jogerőt. Előfordulhattak olyan esetek, amikor egy lezártnak tekintett ügyben is ellentétes döntések születtek. Az Et. a panasz kapcsán ezt a helyzetet rendezte, mégpedig oly módon, hogy tárgyi szempontból panasszal élni a másodfokú határozattal szemben lehetett, az elsőfokúval szemben csak akkor, ha fellebbezésnek nem volt helye,²⁸⁵ valamint a már említett hallgatás esetében. Időbeli korlátot egy évben állított fel az Et.²⁸⁶ Az alanyi kör szempontjából csak az élhetett ezzel a jogorvoslattal, akinek jogát vagy jogos érdekét sértette a határozat.

²⁸³ 1957. évi IV. törvény 43. §. (1) bek.: „Ha az államigazgatási szerv megállapítja, hogy a felettes szerv vagy a bíróság által még el nem bírált határozata jogszabályt sért, a határozatot hivatalból vagy kérelemre visszavonhatja, vagy módosíthatja.”

²⁸⁴ 1954. évi I. törvény: „A magyar nép államának érdeke megköveteli a törvények betartását, a nép vagyónál való takarékos gazdálkodást, a bürokráciamentes, lelkiismeretes ügyintézkést, az állami és gazdasági szervek munkájának állandó tökéletesítését, és a lakosság szükségleteinek fokozott kielégítését. Ennek előmozdítására szükséges a lakosság alulról jövő bírálatának minél erőteljesebb kibontakozása. Minden állampolgár panaszt emelhet az őt ért sérelmek ellen.”

²⁸⁵ 1957. évi IV. törvény 64.§. (4) bek.: „Ha a határozat ellen fellebbezésnek van helye és az erre nyitva álló határidőn belül panaszt terjesztenek elő, azt fellebbezésnek kell tekinteni”

²⁸⁶ 1957. évi IV. törvény 64.§. (2) bek.: „Ha a jogszabály a határozat bíróság előtt való megtámadását lehetővé teszi, panasz eljárásnak helye nincs. b) a végrehajtható határozat [72. § (1) bekezdés és (3) bekezdés] kézhezvétele óta egy év eltelt.”

Fórumrendszeri kötöttsége abban állt, hogy a panasz elbírálása a felettes szerv hatáskörébe tartozott.²⁸⁷ Gyakorlatilag a panasz intézményét rendkívüli jogorvoslatként szabályozva alakította át a törvény. A panaszjog korláta a határozat bíróság előtti megtámadásnak lehetősége. Ezáltal a két jogintézmény elvileg konkurált egymással. A gyakorlatban azonban az államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata ekkor már csak a határozatok egy csekély részére terjedt ki, ezáltal a két jogorvoslat valójában kiegészítette egymást.

Bekerült a jogorvoslati módok körébe a *felügyeleti jog gyakorlásának* intézménye is. Erre az eszközre alapot csak jogszabálysértés adott, amit a felettes szerv hivatalból állapíthatott meg.²⁸⁸ A fórumrendszer nem volt kötött, ami azt jelenti, hogy nem csak a közvetlen felettes szervet illette meg ezen jogosultság. Ez a szabályozás véleményem szerint megkérdőjelezhető, hiszen jogbizonytalanságot eredményezhet.

Az Et. kapcsán *egy alapvető újdonságról* kell szólnunk, mégpedig arról, hogy a törvény szelleméből következően a nem államigazgatási szervek is tág teret kapnak az államigazgatási aktusok orvoslása terén. Ebben a körben elsőként a *bírósági felülvizsgálat* lehetőségét kell megemlíteni, amely ugyan nem új jogintézmény, de nem szabad elfelejteni, hogy a közigazgatási bíróság ebben az időszakban már nem működött.²⁸⁹ Bírósági felülvizsgálat csak meghatározott ügyekben, amit a törvény taxatíve felsorolt, az érintettek és az ügyész kérelme alapján volt lehetséges.²⁹⁰ A bíróság a határozatot megsemmisíthette (kasszáció) vagy megváltoztathatta (reformáció).

²⁸⁷ 1957. évi IV. törvény 65. §. (1) bek.: „A panasz elbírálására a megtámadott határozatot hozó, intézkedést foganatosító vagy mulasztó szerv közvetlen felettes szerve köteles, feltéve, hogy az eljáró, illetőleg az eljárást elmulasztó szerv a sérelmet saját hatáskörében nem orvosolja (43. §).”

²⁸⁸ 1957. évi IV. törvény 63. §. bek.: „Ha a felettes államigazgatási szerv a felügyeleti jogának gyakorlása során megállapítja, hogy az alárendelt szerv határozata vagy intézkedése jogszabályt sért, a sérelem orvoslása iránt köteles intézkedni.”

²⁸⁹ Id: Sik Ferenc: A Közigazgatási Bíróság alkonya 1945–1949. In: Jogtudományi Közlöny 1984/8, 453–458, idézi: Stipta, 2011., 62. p.

²⁹⁰ 1957. évi IV. törvény 55. §. (1) bek.: „Törvény, törvényerejű rendelet, illetőleg minisztertanácsi rendelet megengedheti, hogy az államigazgatási szerv határozatát - jogszabálysértés esetén - a bíróság előtt keresettel meg lehessen támadni,”

57. §. (1) bek.: „A jelen törvény alapján bíróság előtt megtámadható:

a) - a születési, házassági, halotti anyakönyvi bejegyzés megtagadása, törlése, illetőleg a kiigazítás megtagadása;

b) - a lakás vagy lakásrész igénybevételét elrendelő határozat vagy intézkedés, továbbá a lakáscsere jóváhagyását megtagadó határozat;

A másik, ezen körbe tartozó jogorvoslati forma, az **ügyészi óvás**. Ezzel, mint a nevéből is adódik csak az ügyész élhetett, amelynek következményeként az eljáró szerv a határozatát hatályon kívül helyezte, vagy módosította.

Meg kell jegyezni, hogy az ún. szocialista felfogás eredményeként az *országos és helyi népképviselői szerveknek is volt* – ugyan nem jogorvoslat alapján végzett – *aktus felülvizsgálati joga*. Ennek egyik okaként meg kell említeni, hogy nem volt olyan elkülönült hatáskörrel felruházott szerv, amely az Alkotmány szabályainak betartásán, illetve annak végrehajtása felett őrködött volna, hiszen mint tudjuk, Alkotmánybíróság ekkor még nem létezett. Mindemellett megjegyzendő, hogy demokratikus szempontból – hatalmi ágak elválasztása igényének figyelembe vétele mellett – ez a szabályozás aggályosnak nevezhető. Az Alkotmány kimondta, hogy az Országgyűlés megsemmisítheti az Alkotmányba ütköző államigazgatási határozatokat,²⁹¹ és hasonló jog illette meg az Elnöki Tanácsot is.²⁹² Az Elnöki Tanács tagjai az Országgyűlés tagjai közül kerültek kiválasztásra,²⁹³ ezáltal tehát gyakorlatilag ugyanolyan politikai ellenőrzésről beszélhetünk, mintha az Országgyűlés gyakorolna államigazgatási kontrollt. Az alkotmányos aggályon túl az is elgondolkodtató, hogy ilyen szabályozás mellett könnyen előfordulhat, hogy nem megfelelő szakmai ismeretekkel felruházott személyek döntenek elvben szakmai kérdésekben.

c) - az államigazgatási eljárás során lefoglalt vagy lefoglalva tartott vagyontárgyak feloldását elutasító határozat;

d) - földnek vagy más vagyontárgynak tulajdonba, illetőleg használatba vételét elrendelő határozat vagy intézkedés;

e) - az adó- vagy illetékkötelezettséget megállapító határozat a kivetés jögalapja tekintetében.

(2) Az (1) bekezdés d) pontja alapján nem támadható meg a tulajdonba, illetőleg használatba vételt elrendelő határozat (intézkedés), ha az földrendezés, tagosítás, kisajátítás, továbbá rendkívüli veszély vagy elemi csapás elhárítása érdekében történt, illetőleg a megtámadást törvény, törvényerejű rendelet vagy minisztertanácsi rendelet kizárja.”

²⁹¹ 1972. évi I. törvény 19.§. (1) bek.: „A Magyar Népköztársaság legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szerve az Országgyűlés

1) ellenőrzi az alkotmány megtartását; megsemmisíti az állami szerveknek alkotmányba ütköző vagy a társadalom érdekeit sértő rendelkezését”

²⁹² 1972. évi I. törvény 30.§. (2) bek.: „Az Elnöki Tanács őrködik az alkotmány végrehajtásán. E jogkörében minden olyan jogszabályt, államigazgatási határozatot vagy intézkedést, amely az alkotmányba ütközik, megsemmisít, illetőleg megváltoztat

²⁹³ 1972. évi I. törvény 29.§. (1) bek.: „Az Országgyűlés az első ülésén tagjai sorából megválasztja a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsát; az Elnöki Tanács elnökét, két helyettes elnökét, titkárát és 17 tagját.”

A helyi tanácsokat az Et. kifejezetten kizárja a jogorvoslati fórumrendszerből azzal, hogy taxatívén sorolja fel a jogorvoslatok kérdésében dönteni jogosult szerveket, és a helyi tanácsokat kihagyja belőle.²⁹⁴

Az Et. jogorvoslati rendszeréből teljesen *kimaradt az újrafelvétel lehetősége*, és még rendeltetését tekintve sem volt hasonló jogorvoslati mód. Természetesen ismerte a *fellebbezést*, mint legalapvetőbb jogorvoslati módot, amelyet azért nem tárgyalunk részletesebben, mert a szabályai alapvetően nem változtak akorábbihoz képest.

Összességében elmondható, hogy a legteljesebb államigazgatási jogorvoslati rendszert állította fel az addigi magyar jogtörténetben az új eljárási törvény, amit részben a megelőző eljárási törvények tapasztalataira alapozott, de új jogintézmények is bekerültek a szabályok közé. Nem kérdéses, hogy az ügyféli jogok védelmének jogorvoslatok útján történő biztosítása megoldásra került. Ugyanakkor több olyan jogintézmény bekerült a szabályozásba, amely bár jogorvoslat néven szerepelt, de valójában államhatalmi célok kiszolgálását valósította meg. Mindemellett az ügyészség, és a bíróság szerepének biztosítása a közigazgatási fellebbvitel rendszerében progresszív szabályozásnak tekinthető. Az Et. egy kétlépcsős jogorvoslati rendszert szabályozott, hiszen a fellebbezés lehetősége után a szervezetrendszeren belül, még felülvizsgálati kérelem igénybevételére is lehetőséget teremtett.

²⁹⁴ 1957. évi IV. törvény 50.§.: „Az első fokú határozat ellen előterjesztett fellebbezés tárgyában - ha a jogszabály másként nem rendelkezik - másodfokon a következő felettes államigazgatási szerv határoz:

a) a tanácsi szerveknél:
- a végrehajtó bizottság határozata tekintetében a közvetlen felettes végrehajtó bizottság, illetőleg a Minisztertanács,
- a végrehajtó bizottság elnökének határozata tekintetében a közvetlen felettes végrehajtó bizottság, illetőleg a Minisztertanács,
- a végrehajtó bizottság szakigazgatási szervének határozata tekintetében a közvetlen felettes szakigazgatási szerv,
- a végrehajtó bizottság elnökének (elnökhelyettesének, titkárának) határozata tekintetében - ha felhatalmazása körében szakigazgatási kérdésben jár el - a közvetlen felettes szakigazgatási szerv;
b) egyéb szerveknél:
a minisztérium, valamint a miniszter közvetlen felügyelete alá tartozó országos szervek területi igazgatási szervei határozata tekintetében a közvetlen felettes igazgatási szerv, végső fokon a miniszter.”

Az *Et.* közel negyed évszázadig kisebb módosításokkal ugyan, de a gyakorlati tapasztalatok alapján egy *bevált eljárási kódexként funkcionált*. Alkalmazásának ideje alatt, a Minisztertanács Tanácsi Hivatala, valamint a Legfőbb Ügyészség – megfelelően együttműködve – százhuszonkilenc, az alkalmazáshoz szükséges állásfoglalást bocsátott ki²⁹⁵. Ezek jelentősége az volt, hogy a későbbi szabályozás (1981.évi I. törvény) legfőbb indokaiként szerepeltek, vagyis az állásfoglalások a törvénybe beiktatást nyertek, a már bevált szabályok érintetlenül hagyása mellett. A szakemberek körében ezen okok ismeretében két álláspont alakult ki. Az egyik szerint elegendő a már meglévő jogszabály, vagyis az *Et.* módosítása, a másik álláspont alapján azonban új jogszabály megalkotása szükségeltetik. Végül a jogalkotó azt a felemás megoldást választotta, amelynek eredményeképpen mindkét álláspont győzött: megszületett az *1981. évi I. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól* szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről (a továbbiakban: *Áe.*). Az új törvény tehát egyidejűleg volt módosító jellegű és új jogszabály is.

A változtatások a jogorvoslati rendszert is érintették. Ezen belül is talán az egyik legradikálisabb változtatás a *panasz intézményének kihagyása* volt a jogorvoslatok köréből. Végül is az *Et.* 1977-es változás utáni állapotát követte az *Áe.* ebben a tárgykörben.²⁹⁶ A panasz jogintézményét, mint arra utaltam, az 1954 évi I. törvény vezette be. A jogalkalmazás során azonban hamar kiderült, hogy alkalmazása jogbizonytalanságot eredményez, és végső soron a közigazgatási eljárásjog jogorvoslati rendszerének kötetlenségéhez vezet.²⁹⁷ Az *Et.* megalkotásakor egyértelmű koncepció volt, hogy kötött jogorvoslati rendszert kell létrehozni, amely a jogbiztonság szempontjából kívánatosabb. A panaszt, az *Et.* mint jogorvoslati eszközt szabályozta, de már más tartalommal mint elődje. A panasz jogintézményével kapcsolatos talán legjelentősebb változást az 1977. évi I. törvény megalkotása jelentette. A törvény értelmében

²⁹⁵ Berényi-Szamel-Baracka-Iváncsics, 1984., 656. p.

²⁹⁶ Id: *Áe.* VII. fejezet Jogorvoslatok: A határozat módosítása és visszavonása, fellebbezés, felülvizsgálati kérelem, felügyeleti intézkedés, az államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata, ügyészi intézkedések

²⁹⁷ Berényi-Szamel-Baracka-Iváncsics, 1984., 710. p.

a panasz egy speciális jogintézmény, amelynek célja jog vagy érdeksérelem megszüntetése, és elintézése nem tartozik más jogilag szabályozott eljárás keretébe. Ebből egyenesen következik, hogy a panasz nem tekinthető államigazgatási jogorvoslatnak.²⁹⁸ Ugyanis ha az lenne, akkor szabályait az eljárási törvénynek kellene tartalmaznia a jogorvoslati rendszerbe valamilyen módon beillesztve. A panasz helyét az Et. szabályai között a felülvizsgálati kérelem vette át. Ezt a megoldást az Áe. is átvette.

Ugyancsak *kimaradt a jogorvoslatok köréből a határozat kijavításának, és kiegészítésének a lehetősége*. Természetesen megmaradt a fellebbezés, mint a legalapvetőbb jogorvoslási mód, és az ügyészi intézkedések is a jogorvoslati rendszerben maradtak. Megmaradt a felettes közigazgatási szervek felülvizsgálati joga, de már felügyeleti intézkedés néven. Ezen jogorvoslati mód alkalmazásának lehetősége azonban kibővült az évek során.

Az Áe. annak ellenére, hogy megalkotásakor a legfőbb szempont az Et. gyakorlati alkalmazása folyamán kialakult tapasztalatok beépítése volt a szabályozásba, *regresszív változásokat is hozott* a jogorvoslatok területén. Az Et. a közigazgatási szerv hallgatása esetére konkrét jogorvoslatot biztosít az ügyfél számára, a panasz majd később a felülvizsgálat útján. Az Áe. azonban ezt a lehetőséget megszüntette, és helyette az ügyfélnek a felettes szervhez való fordulás lehetőségét biztosította.²⁹⁹ Egyetértek azonban azzal a véleménnyel, amely szerint ez nem pótolja a jogorvoslat biztosította lehetőséget, hiszen a döntés nem száll át a felettes szervre, és a tényleges döntéshozatal ezáltal később kerülhet meghozatalra, mintha azt a felettes szerv meghozhatná.³⁰⁰

A törvényben voltak olyan változások is, amelyek közvetett módon érintették a jogorvoslatokat. Ilyen változás például a *szakhatóságok* eljárásának bevezetése volt. Ebben az esetben a szabályozás célja az eljárás egyszerűsítése. Egy eljárásban több szakkérdés merül fel, azonban csak egy

²⁹⁸ 1977. évi I. törvény – A közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról

²⁹⁹ Áe. 4.§. (1) bek.: „Az államigazgatási szerv a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén köteles eljárni. Ha e kötelességének nem tesz eleget, erre a felettes szerve - kérelemre vagy hivatalból - utasítja.”

³⁰⁰ Berényi-Szamel-Baracka-Iváncsics, 1984., 682. p.

döntés születik, amely minden szakkérdésre kitér. Ez a gondolatmenet helyeselhető. Ha azonban a döntést csak abban a részében támadja az ügyfél, amely valamely szakhatóság állásfoglalásán alapul, akkor a véghatározatot hozó szervvel kerül szembe. Ennek oka, hogy a szakhatóságot az ügyfél nem támadhatja közvetlenül, még másodfokon sem, hiszen állásfoglalása ily módon döntésnek nem minősül. Marad a bírói út, ahol az ügyfél a szakhatósággal elvben nem is kerül peres jogviszonyba.³⁰¹

³⁰¹ Bana, 2002., 379. p.

2.4. Az 1990-es rendszerváltozást követő időszak

A hideghámorú eredményeként a Nyugat egy igen dinamikus gazdasági versenybe kényszerítette bele a kommunista államberendezkedésű országokat.³⁰² Ez a tényhelyzet azzal a következménnyel járt, hogy idővel világossá vált: a versenyt az úgynevezett keleti blokk elveszíti. Ennek eredményeként hazánkban 1990-től visszaállt a parlamentáris demokrácia, a magántulajdon szentsége, és a többpártrendszer³⁰³. Ez a tény az államigazgatási (közigazgatási) eljárásjogi, azon belül a jogorvoslati rendszer szabályozására is hatással volt. Ennek ellenére – mint az majd látható lesz – új eljárási törvény igen sokáig nem született, amely azt is jelenti, hogy az Áe. szabályozása időtállóan bizonyult, és kisebb módosításokkal ugyan, de a változások után is betöltötte a szerepét. Mindazonáltal változtatások természetesen történtek, de ezzel együtt 2005-ig új önálló szabályozás nem lépett hatályba.

Megjegyzendő, hogy hatálybalépését követően az Áe. több változáson ment keresztül. Ezek között voltak, amelyek a jogorvoslatokat is érintették. Ilyen változás volt azon eset, amikor a felettes közigazgatási szerv alkotmányjogi panasz alapján született alkotmánybírósági határozatnak eleget téve él a határozat megváltoztatásának, illetve megsemmisítésének lehetőségével. Meg kell azonban jegyezni, hogy 1981-ben a törvény megalkotásakor hazánkban még nem volt alkotmánybírósági szervezet, hiszen az csak a rendszerváltozás után alakult ki.³⁰⁴ Ezért a nevezett jogintézmény értelemszerűen csak az Alkotmánybíróság felállítását követően kerülhetett rögzítésre, viszonylag későn, csak 1999-ben.³⁰⁵ Ennek oka, hogy az Alkotmánybíróság 1998-ban egy határozatában foglalkozott az alkotmányjogi panasz funkciójának kérdésével,

³⁰² Pölöskei-Gergely-Izsák, 1997., 357-362. p.

³⁰³ A rendszerváltás közigazgatásra gyakorolt hatásairól lásd például Torma, 2010.; Jakab-Takács, 2007.

³⁰⁴ 1989. évi XXXI. törvény 17.§.: Az Alkotmány a 32. § után a következő IV. fejezettel egészül ki: „IV. fejezet. Az Alkotmánybíróság”

³⁰⁵ beiktatta: 1999. évi XLV. törvény

aminek következtében megállapította ezen jogintézmény jogorvoslati jellegét.³⁰⁶ A felettes szerv azonban a törvény rendelkezésének értelmében akkor volt köteles eljárni, ha az alkotmányjogi panasz következtében az érintett jogszabály megsemmisítésre került.³⁰⁷ Ez a szabályozás, ezzel a tartalommal felemásnak volt mondható, ugyanis egy jogszabály alkotmányellenes értelmezésére alapozott döntéssel szemben nem biztosított „jogorvoslatot”. Ez a kodifikációs hiba azonban az Áe. szabályai között orvoslásra nem került, és csak fél évtized múltán az új eljárási törvény a Ket. küszöbölte ki.³⁰⁸

Ugyancsak komoly változásokon ment keresztül a *bírószági felülvizsgálat* intézménye, amely meghatározó részét képezte az eljárási törvény jogorvoslati rendszerének. Mint az már említésre került az Et. taxatívén tartalmazta a bíróság elé vihető államigazgatási ügyek körét. Ezzel szemben az Áe. elfogadása után egy új jogszabály – egy minisztertanácsi rendelet – megalkotása vált szükségessé, amely a bíróság előtt megtámadható államigazgatási határozatokat nevesítette. Ez a jogszabály a 63/1981. (XII.5.) MT rendelet volt.³⁰⁹ A jogalkotó – egyébként jogtechnikai szempontból véleményem szerint helyes – elgondolása az volt, hogy a felülvizsgálható határozatok egy jogszabályban legyenek nevesítve, ezzel is a jogalkalmazást könnyebbé téve. 1989-ben azonban az Alkotmány is módosításra került, amelynek következtében az Alkotmány 50.§. (2) bekezdése kimondta, hogy a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét.³¹⁰ Ez a

³⁰⁶ 23/1998. (VI.9.) AB határozat: „Az alkotmányjogi panasz – mint az utólagos normakontrolltól különböző jogintézmény – létjogosultságát...éppen az adja, hogy az Alkotmánybíróság...jogkörével élve az indítványozót ért jogsérelme akkor is biztosítson **jogorvoslást**, ha egyébként a sérelmezett rendelkezést az alkotmánybírósági határozat közzétételének napjával, vagy a jövőre nézve semmisíti meg.”

³⁰⁷ Áe. 71/A. §. (1) bek.: „Ha az Alkotmánybíróság az alkotmányellenessé nyilvánított jogszabálynak a konkrét esetben történő alkalmazhatósága visszamenőleges kizárásával ad helyt alkotmányjogi panasznak, és az ügyben az államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatának nincs helye, a felettes államigazgatási szerv az államigazgatási szerv határozatát megváltoztatja, illetve megsemmisíti, és szükség esetén az ügyben eljáró államigazgatási szervet új eljárásra utasítja. A 71. § (2) bekezdésének b)-c) pontjai ebben az esetben nem alkalmazhatóak. Ha az ügyben eljáró szervnek nincs felettes szerve, a 4. § (5) bekezdése megfelelő alkalmazásának van helye.”

³⁰⁸ Bende-Szabó, 2006., 317. p.

³⁰⁹ 63/1981. (XII.5.) MT rendelet – A bíróság által felülvizsgálható államigazgatási határozatokról

³¹⁰ 1989. évi XXXI. törvény 30. §.: Az Alkotmány 50. §-a helyébe a következő rendelkezés lép: (2) A bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét.

változtatás alkotmányellenes helyzetet teremtett, amelynek orvoslása céljából az Alkotmánybíróság – a 32/1990. (XII.22.) határozatával – megsemmisítette az Áe. 72.§-át, valamint az előbb említett minisztertanácsi rendeletet.³¹¹ Az Alkotmánybíróság egyidejűleg felhívta a Kormányt, hogy gondoskodjon a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának törvényi szabályozásáról, azzal kiegészítve, hogy az új jogszabály megszületése napjáig, az alkotmány rendelkezései szerint kell az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kérdésében eljárni. Ennek lett az eredménye, hogy az Országgyűlés 1991. június 26-án elfogadta a 1991. évi XXVI. törvényt. Ez a jogszabály a bírósági felülvizsgálatokat kiterjesztette ugyan, de csak ideiglenes jelleggel született meg. Arra az időszakra, amíg a közigazgatási bíróság felállításra kerül. Mint tudjuk, közigazgatási bíróságok felállítására napjainkig nem került sor, de az Áe. hatályon kívül helyezése megtörtént, és helyét a 2004-ben megalkotott Ket. vette át. Elmondható tehát, hogy az Áe. egy rendszerváltozást is megélt, és utána – igaz, hogy különböző változtatások mellett, de – még évekig rendezte a közigazgatási eljárás általános szabályait.

Mindezek fényében megállapíthatjuk az Áe. szabályairól, hogy *időtállónak bizonyult*. A törvény hatályban állásának ideje alatt ugyanis a politikai és társadalmi viszonyok gyökeres átalakulása zajlott le. Ennek ellenére 2005-ig kisebb módosításokkal ugyan, de a jogorvoslatok szabályai változatlanok maradtak, amely alapot adott az új szabályok megalkotásához.³¹² Az 1990-es rendszerváltozást követő időszakban a különböző kormányok többször is célként tűzték ki a közigazgatási eljárás szabályainak korszerűsítését, – amelyet a szakma is támogatott.³¹³ (Például: 1026/1992.(V.12.) Kormányhatározat; 1052/1999.(V.21.) Kormányhatározat; 1057/2001.(VI.21.) Kormányhatározat). Az új szabályozás ugyan még váratott

³¹¹ Áe. 72. §. (1) bek.: „Jogszabálysértés miatt az ügyfél a bíróságtól - a Minisztertanács rendeletében meghatározott körben - az államigazgatási szerv határozatának felülvizsgálatát kérheti, ha a határozat az ügyfélnek az Alkotmányban biztosított és más alapvető személyi, családi és vagyoni jogát megvonja vagy korlátozza, illetőleg az ügyfélre ilyen köteleességet állapít meg.”

³¹² Az Áe. bevált szabályainak beépítését javasolta a Ket. szabályaiba – Kilényi, 2002., 4. p.

³¹³ Pl: Tamás, 1998., 463. p.; Farkas, 1994.

magára, azonban az elképzelések között a jogorvoslati rendszer korszerűsítése nem volt elsődleges szempont, ami azt látszik alátámasztani, hogy annak működése a megváltozott viszonyok között is elfogadhatónak bizonyult. Természetesen nem sorolom ide a közigazgatási bíróságok felállításával kapcsolatos kérdéseket, hiszen az még a mai napig, „ideiglenes” állapotban van. Visszatérve az Áe. szabályaira, jogorvoslatok szempontjából a változások leginkább más törvények kölcsönhatásaiból erednek. Tény ugyanis az, hogy az Alkotmánybíróságról szóló törvény, illetve maga az Alkotmány, vagy a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát tartalmazó törvény is komoly hatást gyakorolt a közigazgatási eljárásra.

2.5. *Konklúzió a történeti háttérhez*

A közigazgatási eljárás jogorvoslati rendszerével kapcsolatos kutatási eredmények alapján levonható a következtetés, hogy egy általános rendelkezéseket rögzítő közigazgatási eljárásjogi jogszabály elsősorban *a közigazgatási jogalkalmazás egyszerűbbé tételének eszközeként* fogható fel. Gyakorlatilag az első ezen témakörben született jogszabály – mint ahogyan a címe is jelzi – ezt a célt szolgálta.³¹⁴ Mivel azonban a törvény tárgyát tekintve a jogorvoslatokra terjed ki, alappal levonható az a következtetés is, hogy a közigazgatási eljárási jog egyszerűsítésének, azaz általános szabályainak megalkotására, leginkább a jogorvoslatok tárgykörében van lehetőség. Sok esetben, az egyes szakigazgatási területeken megállapított, az általánostól eltérő szabályozásnak racionális indokai vannak – például: az ügyintézési határidő, a törvény hatálya, stb. tekintetében – azonban a jogorvoslatok területén ez már kevésbé igaz. Ezt támasztja alá az a tény, hogy az első általános közigazgatási tárgyú, jogorvoslati szabályokat tartalmazó törvény több, mint száz éve született meg, és igaz, hogy kisebb-nagyobb módosításokkal, de lényegét tekintve (fellebbezés, bírósági felülvizsgálat, újrafelvétel) a jelenben is alkalmazható szabályokat tartalmazott. Ez már csak azért is komoly eredmény, mivel – mint azt megkíséreltem bemutatni, – a történelem ezen időszakában a jogalkotásra hatást gyakorló körülmények igen jelentős változásokon mentek keresztül. A közigazgatási jogban egyébként nem jellemzőek az ilyen hosszú életű, és általános jelleggel alkalmazható szabályok. Persze mint azt már említettem érték változások a jogorvoslatok szabályait is, különböző szempontok alapján. Szakmai szempontból talán a legmeghatározóbb befolyást a közigazgatási bíróságokra vonatkozó szabályok jelentették. A bírósági felülvizsgálat közigazgatási ügycsoportok vonatkozásában meghatározott terjedelme ugyanis egyértelműen hatással bír a jogorvoslati fokozatok számára. Ezáltal gyakorlatilag a közigazgatás

³¹⁴ Id: CIH 1901. évi XX. törvénycikk

egészének működésére is kihat, hiszen egyes szervekre jelentős munkatöbbletet hárítanak, megalapozva ezzel annak a veszélyét, hogy „elvonják a figyelmet” az irányító, koordináló, rendelkező tevékenységről. A közigazgatási bíróságokra vonatkozó szabályokat leginkább a politikai megfontolások, és nem annyira a szakmai szempontok határozták meg, hiszen az államhatalmi ágak megosztásánál, gyakorlatilag az igazságszolgáltatás hatalmi ágának jellegét a közigazgatási döntések feletti bírói kontroll alapozza meg.³¹⁵ A közigazgatási bíráskodásról bővebben szólni most nem kívánok, hiszen a kérdéskört az utóbbi években több már említett szerző is feldolgozta.

Igen kardinálisan jelentkezik a közigazgatási eljárásjog történetében a szabályozás meghatározó okaként a *gazdasági helyzet*. A jogorvoslat, mint egy további eljárás, mindenképpen többletterhet ró az államra, amely a társadalom helyzetétől függően tudja vagy sem ezen terheket az állampolgárokra (ügyfelekre) továbbterhelni, de egészében soha. Kétségtelen tény, hogy a közigazgatási eljárásjog általános szabályai kialakulásának időszaka hazánknak egy olyan történelmi korszakára tehető, amelyik nehéz gazdasági helyzetektől nem éppen mentes időszak. Mindazonáltal én azt hiszem, hogy a racionális keretek között, többé-kevésbé mindig is meghatározó szempontként húzódik meg a szabályozás indokai között az ország aktuális gazdasági helyzete mellett, a *célszerűség* is.

A bírósági felülvizsgálat intézményénél említettem a *politikai érdekeket*, mint a jogorvoslatok szabályaira közvetlen hatást gyakorló tényezőt. Meg kell azonban említeni, hogy a demokratikus keretek között megalkotott szabályozás kevésbé viseli magán ezen tényező jegyeit. Ugyanakkor a vizsgált történelmi időszakban hazánk történelmében egy egyedinek tekinthető politikai változás következett be – az egypártrendszer időszaka – igaz ideiglenes jelleggel. Ennek következtében merőben átalakult a politikai szemlélet, amely közvetlenül jelentkezett a jogorvoslatok szabályozásában, mégpedig alkotmányos szinten. Elmondható erről az időszakról, hogy nincs a közigazgatás felett bírói kontroll, vagy csak igen

³¹⁵ Vácz, 2011., 39. p.

korlátozott mértékben, emellett azonban jelen van a közigazgatás ellenőrzésének népképviselői szervek által gyakorolt formája, amely a jogorvoslatok körében is megjelenik. Álláspontom szerint ez a legdurvább külső beavatkozás a közigazgatás működésébe. Az ügyészség közigazgatás feletti ellenőrzése is megerősödik, azonban ennek jogpolitikai indokai is elfogadhatóak egy szabályozásban. Megjelent továbbá a jogorvoslásnak egy újabb módja, a panasz intézménye,³¹⁶ amely ugyancsak politikai indokok terméke, jogorvoslati értéke azonban inkább negatív hatásúnak tekinthető.

Szorosan kapcsolódik a jogorvoslati rendszer társadalom-politikai beállítottságához a *közigazgatás szervezetrendszerének felépítése* is. Például a Tanácsrendszer kialakulása, vagy még inkább az alá-fölé rendeltség alapján kialakuló szervezetrendszeri tagoltsága a közigazgatás szervezetrendszerének. Ezen tényezők közvetlen hatást gyakorolnak a jogorvoslati rendszerre, hiszen a hatósági fokozatok számát ehhez mérten lehet megállapítani. Persze megfordítható a szempont, hogy a hatósági fokozatokat kell a jogorvoslati rendszerhez igazítani?³¹⁷

Megállapítottam azt is, hogy a *jogi szempontok* – mint az ügyfelek jogainak védelme, a jogbiztonsághoz fűződő érdek, vagy az eljárás minél gyorsabb, végleges befejezéséhez fűződő társadalmi érdek – jogalkotási szempontok között azért mindig is jelen voltak.

A történeti jellegű kutatások megmutatták, hogy melyek azok a körülmények, amelyek leginkább hatást gyakorolnak a közigazgatás jogorvoslati rendszerének szabályozására. Azt is látni kell, hogy ezek a szempontok általában mindig *egymás mellett* jelennek meg, egymásra kölcsönhatást gyakorolva. Ha egy gazdasági recessziót magába hordozó történelmi időszak jogalkotási politikáját vizsgáljuk, valószínűsíthető, hogy az eljárás olcsóbbá tétele lesz a legmeghatározóbb szempont egy szabályozás kialakításánál. Bármilyen szűkösek is voltak az anyagi lehetőségek, a jogbiztonság és a célszerűség követelményei mindig is meghatározóak voltak

³¹⁶ Id:1977. évi I. törvény

³¹⁷ Ket. 106. §. (1). bek.

ugyanúgy, mint az ügyfél jogainak védelme, ezáltal kvázi egyensúlyként megjelenve a gazdasági érdekekkel szemben. Elmondható, hogy a történelmi események a jogalkotásra egy komoly tapasztalati tőkeként hatnak, amely által lehetőség nyílik az egyre jobb, magasabb színvonalú jogszabályalkotásra. Ennek köszönhető, hogy a napjainkban hatályos Ket. megalkotásánál is szempontként jelentkezett az addig bevált koncepció az általános szabályozás megteremtéséről.³¹⁸ Álláspontom szerint ez a közigazgatási eljárásjog területén a jogorvoslatok kapcsán inkább sikerült, mint nem, annak ellenére, hogy a magam részéről egyes változtatásokat regresszív hatásúnak tartok. Mindazonáltal a rendelkezésünkre álló örökségünk ezen a területen lehetővé teszi, hogy felülvizsgáljuk az esetlegesen revízióra érett szabályokat. Talán az egyik leglényegesebb megállapításként azt tenném: kétséget kizáróan bebizonyosodott, hogy a közigazgatási eljárásjogban *működik és hatékonyan alkalmazható egy általános jellegű szabályozás* – persze azért speciális eltérő szabályok ezen területen is vannak – talán nem is lehet másképp³¹⁹ a jogorvoslatok területén sem. Ezzel nem azt állítom, hogy más eljárásjogi kérdésekben nem, de az nem témája a jelen kutatásnak. Ezt azért tartom fontosnak hangsúlyozni, mert a közigazgatási eljárásjoggal kapcsolatban egészében még mindig talán a legkardinálisabb kérdés az általános és speciális szabályozás viszonyának meghatározása. A jogorvoslatok területén határozott véleményem az, hogy a kivételek szűk körre való szorítása mellett, általános szinten megoldható a szabályozás.

³¹⁸ Verebélyi, 2000., 203. p.: „megőrizhető az eljárási törvény elsődleges jellege, a jogorvoslati és végrehajtási eljárásra is kiterjedő átfogó szabályozási konstrukció, és más bevált eljárási intézmény”

³¹⁹ Pákai, 1966., 486. p.: „minden konkrét ügyféleséghez kapcsolódó eljárás a maga nemében speciális, mert legalább egy-két, vagy néhány eljárási mozzanatot illetően különös eljárási norma alkalmazása útján intéződik el”

III. A közigazgatás jogorvoslati rendszerének alkotmányos vizsgálata

Bevezető gondolatok

Az értekezés jelen, harmadik részében arra a kérdésre keresem a választ, hogy a közigazgatási eljárás jogorvoslati rendszere, amely elsősorban a Ket. jogorvoslatokra vonatkozó szabályaiban ölt testet, megfelel-e az Alkotmány támasztotta követelményeknek. Az Alkotmány, és az Alaptörvény is gyakorlatilag az alapjogot csak deklarálja, ezért szükséges, – mint ahogyan más alapjogok esetében is – hogy egy a jogalkotásra és a jogalkalmazásra vonatkozó kógens gyakorlat kialakuljon, amely részletesen meghatározza az Alkotmánynak megfelelő jogalkotás és jogalkalmazás kereteit. Mint azt látni fogjuk, ezt a feltételrendszert napjainkra az Alkotmánybíróság – feladatkörében eljárva – már kialakította.³²⁰

Az Alkotmány, és az azt követően megszületett Alaptörvény sem határozta meg a *jogorvoslás eszközrendszerét*, hanem azokat az ágazati szabályokat tartalmazó jogszabályokra bízta. A megszorítás mindössze annyi volt az Alkotmány szerint, hogy a jogorvoslathoz való jog érvényre jutását garantálni hivatott jogorvoslatokkal kapcsolatos szabályokat törvényeknek kell tartalmazni. Ennek következtében, az eljárási jogot tartalmazó különféle törvények – megjegyzendő, hogy előfordul a rendeleti szintű szabályozás is, de az nem érinti a jogorvoslathoz való jogot³²¹ – igen változatos formában

³²⁰ Az alkotmányos közigazgatást védő, biztosító feladata van ugyanis az Alkotmánybíróságnak. ld: Holló, 2005., 645. p.

Tamás András szerint a jogállamiság egyik jogi elve, hogy „Az alkotmányosság biztosítékát a az alkotmánybíráskodás jelenti” In: Tamás, 2001., 209-212. p.

³²¹ pl. 295/2006.(XII.23.) Korm. rendelet munkaügyi hatósági eljárásban kizárta a méltányosság lehetőségét; Az állam által elismert szakképesítéseket az Országos Képzési Jegyzék (OKJ) tartalmazza, az abban meghatározott szakképesítéseket, csak egy vizsgabizottság előtt meghatározott szabályok alapján tett szakmai vizsga alapján lehet megszerezni. A vizsgabizottság döntése, vagy intézkedése illetve intézkedésének elmulasztásával szemben, törvényességi kérelmet lehet benyújtani az eljáró oktatási hivatalhoz. A törvényességi kérelmet a közléstől, tudomásra jutástól számított 3 munkanapon belül kell benyújtani, az oktatási hivatalhoz, amely 3 munkanapon belül azt elbírálja. A benyújtásra meghatározott határidő jogvesztő, igazolásnak helye nincs, In: Turkovics, 2007., 233. p.

határozták meg a jogorvoslás eszköztárát, s tették³²² ezt jogszerűen.³²³ Az is előfordul a szabályozásban, hogy olyan esetekben, amikor az alapjog védelmének érdekében szükség lett volna, nem tartalmaztak semmilyen eszközt a jogorvoslásra. A jelen részben erre példával is szolgálok. Ami talán gyakrabban fordul(t) elő, hogy ugyan tartalmazták a jogszabályok a jogorvoslás lehetőségének szabályait, de nem megfelelő módon, ezáltal a jogorvoslás ténylegesen nem valósulhatott meg. Volt olyan eset is, hogy az alkotmányos alapjog érvényre jutásához szükségesnél több eszközt biztosított egy adott jogszabály a jogorvoslásra. Ez önmagában nem jelent gondot, hiszen nem ütközik semmilyen követelménybe, viszont téves következtetések levonására adhat lehetőséget, amely által más helyzetben az ügyfél úgy érezhette, hogy jogai sérelmet szenvednek. Ebben a rendszerben gyakran előfordulhat, és elő is fordul, hogy jogértelmezési kérdésben az Alkotmánybírósághoz fordul az érintett. Ennek következtében az Alkotmánybíróság határozatai útján kialakította azon feltételek halmazát, amelyeknek meg kell, hogy feleljen az olyan szabályozás, amely a jogorvoslathoz való alkotmányos alapjog érvényre jutását garantálni hivatott. Megjegyzendő hogy, – mint ahogyan az látható lesz – nem minden jogorvoslati eszköznek feladata ezen kíváncsi megvalósítása, azaz ezen jogintézmények igénybevétele esetén nem mindig részesülnek alkotmányos védelemben a címzettek jogai.

Először is annak a meghatározása vált szükségessé, hogy mikor mondhatjuk el azt, hogy a jogorvoslathoz való jog megfelelő módon tölti be szerepét. Ezzel kapcsolatosan az *Alkotmánybíróság* egy „generál” követelményt állított fel a jogorvoslatokkal kapcsolatosan. Ennek értelmében a

³²² Megjegyzésként annyi engedjék meg nekem, hogy megmagyarázzam, miért használom múlt időt a mondandóm megfogalmazásakor. Ennek oka, hogy soraim lejegyzése idején az Alaptörvény szabályai még igen frissek, és az ebből eredő esetleges, a különféle jogszabályokat érintő változások, részletszabályok még nem ismertek. Tulajdonképpen új gyakorlat sincs, lehet, hogy nem is lesz, ezért csak az eddigi ismertetésére hagyatkozhatom.

³²³ 1437/B/1990. AB határozat – Az Alkotmány nem sorolja fel a jogorvoslat eszközeit, és nem állapítja meg fórumrendszerét, továbbá azt sem írja elő, hogy mind az első fokon, mind a másodfokon eljáró fórum, bíróság legyen. Az alkotmány ugyanis a különböző eljárásokra vonatkozó törvényi szabályozásra bízta a jogorvoslati formák megjelölését, a jogorvoslatot elbíráló fórumok megállapítását, valamint annak meghatározását, hogy hány fokú jogorvoslati rendszer érvényesülhet.

jogorvoslathoz való jogot az azt megtestesítő jogorvoslat akkor juttatja érvényre, ha az a *ténylegesség* és *hatékonyság* követelményeinek megfelel. Erre való tekintettel mondta ki az Alkotmánybíróság, hogy minden jogorvoslat lényegi eleme a jogorvoslás lehetősége, vagyis a *jogorvoslat formailag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát*.³²⁴ Ez egyrészt jelenti, hogy a fél – közigazgatási ügyekben ügyfél – számára lehetővé kell tenni, hogy jogorvoslati kérelmét a döntés hibás törvénysértő, megalapozatlan, valamint célszerűtlen volta esetén teljesítsék.³²⁵ Másrészt jelenti a más szervhez, vagy magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét. Az Alkotmánybíróság gyakorlata meghatározta azon *követelményeket* is, amelyek biztosítani hivatottak, hogy a fenti kritériumok megfelelő módon érvényre jussanak egy szabályozás keretei között. A következőkben elemezzük a jogorvoslathoz való jog – mint alapjog – által a szabályozások irányában támasztott követelményeket.

³²⁴ 23/1998. (VI.9.) AB határozat

³²⁵ 22/1995. (III.31.) AB határozat

3.1. A fórumrendszerre vonatkozó követelmények

Az egyik feltétel a jogorvoslatokkal kapcsolatban a fórumrendszerre vonatkozik. A jogorvoslathoz való jog tartalma ugyanis az *érdemi döntésekkel szemben a más szervhez, vagy magasabb fórumhoz fordulás joga*.³²⁶ Teljesen világos, hogy ha ezen feltétel nem valósul meg, és a jogorvoslati kérelmet annak a szervnek – személynek – áll jogában elbírálni, aki a támadott döntést hozta, akkor kétségesse válhat a tényleges jogorvoslás lehetősége. Ennek az sem mond ellent, hogy a fellebbezési kérelemnek megfelelően előfordul, hogy maga a döntést hozó első fokú hatóság változtat saját döntésén. Ezáltal kvázi jogorvoslást végez. Ez az eljárás azonban nem a jogorvoslathoz való jogból eredeztethető, igaz nem is ütközik azzal, hiszen erre csak a fellebbezéssel való egyetértés esetén kerülhet sor. Sok esetben természetesen nem arról van szó, hogy a saját hibáját nem akarja elismerni a döntést hozó, ezért elutasítja a kérelmet. Sokkal inkább arról, hogy meggyőződése szerint az egyébként hibás döntés helyes.³²⁷

A jogorvoslathoz való jog *fórumrendszerrel kapcsolatos tartalmának* sérelme tárgyában az Alkotmánybíróság több határozatban is döntött.

Egy beadványban az indítványozó kérte az Alkotmánybíróságtól, a Kulturális Örökségvédelmi Hivatalról szóló 308/2006. (XII.23.) Korm. rendelet 2.§ (5) bekezdése alkotmányellenessége megállapítását, és megsemmisítését. Álláspontja szerint ugyanis az Alkotmány 57.§ (5) bekezdésébe ütközik a rendelet azon szabályozása, amelynek értelmében meghatározott ügycsoportra nézve első fokon a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal (továbbiakban: Hivatal) területi egységei járnak el, a másodfokú

³²⁶ 5/1992. (I.30.) AB határozat

³²⁷ Engedtessek meg nekem, hadd tegyek egy személyes észrevételt, – minden bántó szándék nélkül – a közigazgatási ügyekben igen gyakran előfordul, hogy nem megfelelően képzett szakemberek hoznak döntéseket, sokszor még másod fokon is. Ebből következően kérdéses lehet, hogy a jogorvoslathoz való jogot – legalábbis a közigazgatás területén – nem szükségtelenül szűken értelmezte-e az Alkotmánybíróság. Erről máshol még bővebben szólni fogok, előljáróban csak annyit, hogy a bírósági felülvizsgálat célszerűségi szempontok, valamint érdeksérelem korrekciójára nem feltétlenül hivatott, ezáltal nem biztos, hogy pótolhatja a rendes jogorvoslat nyújtotta lehetőséget.

hatósági jogkört pedig a Hivatal elnöke gyakorolja. Az Alkotmánybíróságnak tehát abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a *szervezeti elkülönülés* valamilyen formában megvalósul-e?

Első lépésben a Hivatal szervezeti felépítésének vizsgálata vált szükségessé. A Hivatalról szóló Korm. rendelet 2.§. (4) bekezdése értelmében a Hivatal központi szervből és jogalanyisággal nem rendelkező területi szervezeti egységekből áll. Ennek értelmében a Hivatal, mint egy egész, egységes szervezeti felépítésben látja el feladatait. Mindebből következik, hogy a szervezeti elkülönülés jelen esetben nem valósul meg.

További vizsgálat tárgya a *magasabb fórumhoz fordulás lehetőségének* fennállása. Ezzel kapcsolatban megállapítást nyert, hogy a központi államigazgatási szervek egyszemélyi vezetés alatt állnak, és ennek megfelelően a szervnek címzett hatáskört a szerv vezetője gyakorolja.³²⁸ Ezáltal a magasabb fórumhoz fordulás lehetősége sem valósul meg.

A Ket. jelen kérdéskörre vonatkozó szabályaival való összhang vizsgálata is szükségessé vált. A jogorvoslathoz való jog tartalmával összhangban a Ket. a szervezetrendszer kialakítása kérdésében is rendelkezik, mégpedig oly módon, hogy nem ad lehetőséget a kivételek megteremtésére a jelen esetkör kapcsán.³²⁹

A fentiek ismeretében az *Alkotmánybíróság az indítványt megalapozottnak találta*, az abban foglaltaknak helyt adott. Indoklásában rámutatott, hogy a jogorvoslati eljárásban a másodfokú hatóság megjelölésének hiánya, vagy téves megjelölése, jogbizonytalanságot eredményezhet. Ebből következően az ügyfél jogorvoslati jogának biztosítása érdekében közigazgatási ügyekben a fellebbezést elbíráló hatóság megjelölése szükséges.³³⁰

Az érdekesség kedvéért érdemes megjegyezni, hogy az Alkotmánybíróság döntése következtében a Hivatalra vonatkozóan

³²⁸ 2006. évi LVII. törvény 5. §. (1)-(2) bek.

³²⁹ 2004. évi CXL. törvény 106. §.

³³⁰ 35/2008. (IV.3.) AB határozat

jogszabályváltozás történt.³³¹ Ennek értelmében a Hivatal központi szerve veszi át a jogorvoslati fórum szerepét, amelyet azonban közvetlenül az elnök vezet. Látható, hogy a helyzet gyakorlatilag semmit sem változott, ezért a jövőben további alkotmányos aggályok vetődhetnek fel.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában előfordul az előzővel gyakorlatilag megegyező *más szakigazgatási ágat érintő* eset is.³³² Ez történt a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatalról szóló 81/2003. (VI.7.) Korm. rendelet 5. §. (2)³³³ bekezdésének vizsgálatával kapcsolatosan. A kifogásolt rendelkezés értelmében a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (MHV) hatáskörébe tartozó hatósági eljárásokban első fokon az MHV Központi Hivatala, másodfokon annak elnöke jár el. Az indítványozó álláspontja szerint ez a rendelkezés ellentétben állt az 1981. évi I. törvény, az Áe. rendelkezéseivel. Az Alkotmánybíróság felhívta az indítványozó figyelmét arra, hogy 2005. november 1. napjától a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozó szabályokat a 2004. évi CXL. törvény (Ket.) tartalmazza, és felhívta az indítványozót, hogy nyilatkozzon arról, hogy ennek ismeretében is fenntartja-e indítványát. Az indítványozó ezen tény ismeretében is fenntartotta indítványát, arra hivatkozva, hogy a kifogásolt szabály a Ket. 106. §. (1) bekezdésébe ütközik. A Ket. hivatkozott szabálya szerint ugyanis:

„Az ügyfél jogorvoslati jogának érvényesülése érdekében - az olyan ügyek kivételével, amelyekben e törvény alapján nincs helye fellebbezésnek - az elsőfokú hatáskört úgy kell megállapítani, illetve a szervezetrendszer úgy kell kialakítani, hogy legyen a fellebbezés elbírálására jogosult, az elsőfokú hatóságtól szervezeti, illetve feladatkör szempontjából elkülönülő szerv.”

Indítványozó szerint az Alkotmány jogállamra, valamint rendeletalkotásra vonatkozó szabályait is sérti a rendelkezés. Az Alkotmánybíróság az indítványt megalapozottnak találta. Álláspontja szerint a

³³¹ 173/2008. (IV.30.) Korm. rendelet – A Kulturális Örökségvédelmi Hivatalról szóló 308/2006.(XII.23.) Korm. rendelet módosításáról

³³² 19/2007. (III.9.) AB határozat

³³³ Hatósági eljárásban – külön jogszabályban meghatározottak szerint – első fokon a Kirendeltség vagy a Központi Hivatal jár el. Másodfokon, amennyiben első fokon a kirendeltség járt el, a Központi Hivatal, amennyiben első fokon a Központi Hivatal, akkor a Központi Hivatal elnöke jár el.

Ket. tárgyi hatálya kiterjed a MVH által lefolytatott eljárásokra, tehát ebben az esetben a Ket. szabályai alkalmazandóak. Igaz ugyan, hogy a Ket. szabályai szubszidiárius jellegűek ebben az esetben, de az eltérés csak törvényi rendelkezésen alapulhat. Mindemellett megállapítást nyert, hogy az MHV az önálló jogi személyiséggel rendelkező országos hatáskörű központi hivatal, önállóan gazdálkodó központi költségvetési szerv, így a Kásztv.³³⁴ szabályai vonatkoznak rá. Ennek értelmében, ha jogszabály a központi államigazgatási szervnek címez hatáskört, azt a szerv vezetője gyakorolja. Ezek szerint – mivel a szerv vezetője nem tekinthető az általa vezetett szervtől szervezetileg illetve feladatkör szempontjából elkülönülő szervnek – a szabályozás a Ket. szabályaiba ütköző, és végső soron sérti az Alkotmány jogorvoslathoz való jogra irányuló rendelkezéseit is.

A közigazgatás szervezetrendszere az ellátandó feladatokhoz igazodik, ezért igen bonyolult, és gyakorlatilag állandó változás alatt áll. Mindemellett a szervezet-rendszernek több követelménynek is meg kell felelnie, ezek közül csak egy a jogorvoslathoz való jog fórumrendszerre vonatkozó követelménye. Nos, ezt minden esetben nem lehet törvényben megoldani, ezért ekkor a jogorvoslathoz való jog látszólag sérelmet szenved. Az indítványozó indítványában többek között, a Ket. fórumrendszerre vonatkozó rendelkezéseit is támadja, mivel álláspontja szerint sérti a jogorvoslathoz való jogot az a rendelkezés, amely a másodfokú, valamint a felügyeleti jogkört gyakorló hatóságok kijelölésére a Kormányt hatalmazza fel.³³⁵ Az említett lehetőséget a Ket. 19. §-a³³⁶ és a 116. §. (2)-(3)³³⁷ bekezdése szabályozza. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban az említett rendelkezések és az

³³⁴ 2006. LVII. törvény 5. §. (2) bek.

³³⁵ 90/2007. (XI.14.) AB határozat

³³⁶ „A hatóság hatáskörét – a hatósági eljárás körébe tartozó ügyfajta meghatározásával – jogszabály állapítja meg. Jogszabályban kell megjelölni az első fokon eljáró, továbbá, ha az nem a 107. és 108. §-ban megjelölt hatóság, a fellebbezést elbíráló hatóságot is.”

³³⁷ „(2) Ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, az államigazgatási szerv felett felügyeletet gyakorló, illetve az azt irányító miniszter gyakorolja a felügyeleti jogkört

a) a területi vagy helyi szervekkel nem rendelkező kormányhivatal vagy központi hivatal, és

b) a területi vagy helyi szervekkel rendelkező kormányhivatal vagy központi hivatal központi szerve hatáskörébe tartozó hatósági ügyek esetében.

(3) Ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, a közigazgatási hivatal hatáskörébe tartozó hatósági ügyek esetében a felügyeleti jogkört az adott ügycsoport tekintetében feladatkörrel rendelkező miniszter gyakorolja.”

Alkotmány 57.§. (5) bekezdése között nincs értékelhető összefüggés, az ilyen korlátozás nem érinti az ügyfél jogorvoslathoz való jogát. Kétségtelen, hogy a jogorvoslathoz való jognak tartalmi eleme a más szervhez, vagy a magasabb fórumhoz fordulás lehetősége, azonban jelen esetben a Ket. 106. §-a biztosítja a jogorvoslati jog ezen tartalmi elemének érvényesülését.

Mindemellett tény, hogy a közigazgatás igen szerteágazó, ebből következik, hogy az általános szabályokban lehetetlen minden egyes hatósági ügyre nézve meghatározni a jogorvoslatot biztosító konkrét szervet. Ez alapján elfogadható az a megállapítás, amely szerint az eljárási törvénynek a jogorvoslati fórumrendszerre vonatkozó szabályai *másodlagos* (szubszidiárius jellegű) szabályok. Ez jelen esetben azt jelenti, hogy akkor alkalmazandók, ha az egyes szakigazgatások területén törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik. Egyenesen következik az előzőekben ismertetett ténymegállapításokból, hogy az Alkotmánybíróság a beadványt a fórumrendszer tekintetében elutasította, mert a szabályozást nem tartotta az Alkotmányba ütközőnek.

Hasonlóan érdekes helyzet áll elő, amikor a Ket. maga zárja ki a fellebbezés lehetőségét, azon indokból, hogy nincs az elbírálására feljogosított szerv a közigazgatás szervezetrendszerében. Fontos megjegyezni, hogy ezt csak törvény teheti meg³³⁸. A Ket. azon szabályát ugyanis, amely ezt kormányrendeletben is lehetővé tette, az Alkotmánybíróság 2007-ben megsemmisítette.³³⁹

Főszabály szerint az Alkotmánybíróság a jogorvoslathoz való jog terjedelmét a rendes jogorvoslatokra korlátozza, amely a Ket. szabályaiban a fellebbezés intézményében ölt testet. Ugyanakkor ezen esetekben lehetőséget biztosít a bírósági felülvizsgálatra. Kérdésként merülhet fel, hogy ezen esetkörben sérelmet szenved-e a jogorvoslathoz való jog. Igaz ugyan, hogy a „más szervhez” fordulás követelménye megvalósul, azonban a hatékony

³³⁸ 32/1990. (XII.22.) AB határozat – „...mert a büntető- a polgári-, és az államigazgatási eljárást törvénynek kell szabályoznia, tehát kizárt annak a lehetősége, hogy törvényi felhatalmazás alapján e tárgykörben alacsonyabb szintű jogszabály rendelkezzen.”

³³⁹ 90/2007. (XI.14.) AB határozat

jogorvoslás már nem feltétlenül, hiszen a bírósági felülvizsgálat tartalmilag szűkebb jogosítványt jelent a fellebbezés jogintézménye által biztosítottnál.³⁴⁰

Mindazonáltal álláspontom szerint a közigazgatási eljárásban – legalábbis az általános szabályozás szintjén – *a jogorvoslathoz való jog által a fórumrendszer tekintetében támasztott követelmények többé-kevésbé megvalósulnak*. A szabályozás hibái jelenleg inkább a speciális szabályokban lelhetők fel. Azon esetekben, amikor az általános szabályozásban foglaltak nem elégítik ki a fórumrendszerre vonatkozó követelményeket, a közigazgatás szervezetrendszeréből adódó sajátosságokkal találkozunk minthogy nincs felettes szerv. Ilyen esetekben a bírósági eljárás kvázi a hatósági eljárás kiegészítéseként hivatott szolgálni, tehát a látszólagos hiányt pótolja. Az azonban elgondolkodtató, hogy ilyen esetekben a bíróság döntési körét nem lenne-e célszerűbb bővíteni, például a döntés megváltoztatásának lehetőségével? Felmerülhet azonban, hogy ez a megoldás nem minősülne-e hatáskör elvonásnak. A jelenleg hatályos szabályozás lehetővé teszi – igaz szűk körben – a határozat megváltoztatását. Ez a lehetőség jelenleg sem okoz gondot a jogalkalmazás terén. A javasolt megoldás jelentősen nem szélesítené ki ezt a kört. Másrészt a bíróság jogszabálysértés esetében, a jogszabályokban foglaltaknak való megfeleltetés érdekében változtatná meg a határozatot. Mérlegelési, vagy méltányossági kérdésekben nem változtatna, csak ha az kifejezetten jogszabálysértést valósít meg, tehát álláspontom szerint nem vonna el hatáskört. Az ügyfelek szempontjából azonban ez célszerűbb lenne, mint az új eljárásra való utalás, hiszen meggyorsítaná az eljárást. „*És végül is a közigazgatás az ügyfelekért, állampolgárokért van?!*”

³⁴⁰ „a fellebbezés és a bírósági felülvizsgálat nem csereszabatos jogintézmény” Ld. Kilényi, 2006., 14. p.

3.2. A bírósági felülvizsgálat követelménye

Az Alkotmány tartalmazta a közigazgatási határozatok bíróság általi felülvizsgálatának követelményét.³⁴¹ A szabályozás 2011-ben megváltozott, új Alaptörvény született, de érdemben az ide vonatkozó szabályok változatlanok maradtak.³⁴² Kérdésként merülhet fel, hogy a *bírósági felülvizsgálatok részét képezik-e a jogorvoslathoz való jog feltételrendszerének?*³⁴³

Érdekes helyzet alakult ki a közigazgatási határozatok jogorvoslása kapcsán az alkotmányos szabályozásnak köszönhetően. Jelen esetben ugyanis két alkotmányos követelmény fogalmazódik meg a közigazgatási eljárásokkal szemben. Ezáltal gyakorlatilag egy kettős védelem alakul ki az ügyféli oldalon.³⁴⁴ Egyrészt ugyanis garantálni kell a jogorvoslathoz való jog érvényre jutását, másrészt a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának lehetőségét is. Mivel mindkét feltétel főszabály szerint megvalósul a közigazgatási eljárásokban, azok egymással tulajdonképpen átfedésbe kerülnek. De *milyen viszonyban áll egymással a két alkotmányos követelmény?* Az Alkotmánybíróság gyakorlata egyértelmű abban a tekintetben, hogy a jogorvoslathoz való jog a rendes jogorvoslatokra vonatkoztatható,³⁴⁵ tehát az olyan döntésekkel szemben igénybe vehető jogorvoslatokra, amelyek esetében még nem állt be a jogerő. Ez természetesen nem zárja ki a rendkívüli jogorvoslás lehetőségét, de nem hozza összefüggésbe a jogorvoslathoz való joggal. Ennek azonban ellentmond az Alkotmánybíróság azon döntése, amely szerint a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata a jogorvoslathoz való jog által támasztott

³⁴¹ A Magyar Köztársaság Alkotmánya 50. §. (2) bek.: „A bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét.”

³⁴² Magyarország Alaptörvénye: 25. cikk (2) bek.: „A bíróság dönt...b) a közigazgatási határozatok törvényességéről,”

³⁴³ Sólyom László véleménye szerint a közigazgatási határozatok felülvizsgálata, valamint a jogorvoslathoz való jog mivel két külön alapjogi intézmény, ezért elhatárolásuk szükséges. In: Sólyom, 2003., 577. p.

³⁴⁴ „A közigazgatási jogviszonyban az alanyi jogokat a közigazgatási bírászkodás biztosítja.” In: Tamás, 2001., 209-212. p.

³⁴⁵ 22/1995. (III.31.) AB határozat: Elégséges az egyfokú jogorvoslat. Az Alkotmány a törvényi szabályozásra bízta, annak meghatározását, hogy hány fokú jogorvoslati rendszer érvényesülhet.

követelményt kielégíti.³⁴⁶ A bírósági felülvizsgálat ugyanis rendkívüli jogorvoslat, hiszen csak a jogerős döntéssel szemben vehető igénybe.³⁴⁷ Nem beszélve arról, hogy a bíróságnak szűkebb jogköre van a felülvizsgálat kapcsán, mint a fellebbezést elbíráló hatóságnak. Ugyancsak érdekes azon döntése az Alkotmánybíróságnak, amelyben kimondta, hogy a közigazgatási eljárásokban a jogorvoslathoz való jog szempontjából elegendő a szervezetrendszeren belüli jogorvoslás biztosítása, a bírósági felülvizsgálat nem feltétele annak.³⁴⁸ Az Alkotmánybíróság egy másik határozatában pedig arra mutatott rá, hogy az eljárási garanciák teljeseledéséhez a bírói út biztosítása önmagában nem elegendő. Az Alkotmány által megkövetelt jogvédelem megléte attól függ, hogy a bíróság mit vizsgálhat felül.³⁴⁹ Márpedig ilyen eljárási garancia a jogorvoslathoz való jog is.

Több indítvány is érkezett az Alkotmánybírósághoz a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatával kapcsolatos szabályozással szemben.³⁵⁰ Az indítványozók elsősorban a bírósági eljárás egyfokozatú mivoltát találták az Alkotmány rendelkezésével ütközőnek. Ezzel szemben az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az Alkotmányban biztosított jogorvoslathoz való jog általánosan a rendes jogorvoslat lehetőségének meglétét követeli meg. Az egyfokozatú rendszerben, ahol biztosított a más vagy magasabb fórumhoz fordulás lehetősége, ott a bírósági felülvizsgálat tulajdonképpen egy plusz lehetőség, amelyet a jogorvoslathoz való jog közvetlenül nem érint. Az indítványozók kifogásolták továbbá, hogy a Pp. megalkotásakor a jogalkotó nem volt tekintettel a közigazgatási eljárások sajátosságaira sem. Az Alkotmánybíróság ezen állítást sem találta megalapozottnak, ezért a beadványokat elutasította.

Álláspontom szerint a *két jogintézmény kiegészíti egymást*, hiszen a közigazgatás bonyolultságából adódóan mindig lesz olyan esetkör, amelyben a

³⁴⁶ 66/1991. (XII.21.) AB határozat

³⁴⁷ (Ket.) 109. §. (1) bek.: „Az ügyfél illetve a kifejezetten rávonatkozó rész tekintetében az eljárás egyéb résztvevője a hatóság jogerős határozatának felülvizsgálatát ... jogszabálysértésre hivatkozással kérheti a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságtól”

³⁴⁸ 667/B/2002. AB határozat

³⁴⁹ 39/1997. (VII.1.) AB határozat

³⁵⁰ 42/2004. (XI.9.) AB határozat

jogorvoslathoz való jog nem juttatható érvényre. Gondoljunk csak a szervezetrendszer sajátosságára. Ilyen esetekben, mint ultima ratio a bírósági felülvizsgálat, ha pótolni teljes mértékben nem is, de enyhíteni tudja a rendes jogorvoslat hiányát.

3.3. A jogorvoslathoz való jog terjedelme

Az Alaptörvény, de az Alkotmány szövegéből sem derül(t) ki, hogy a jogorvoslathoz való jog érvényre jutását *milyen eszközrendszer* hivatott biztosítani. Ezt a szabályozási hiányt az Alkotmánybíróság gyakorlatával pótolta. Az Alkotmánybíróság gyakorlatának értelmében jelenleg a jogorvoslathoz való jog terjedelmileg *csak a rendes jogorvoslatokkal hozható összefüggésbe*. Ennek értelmében, egy eljárásban szükségszerű olyan jogorvoslat biztosítása, amely a nem jogerős érdemi döntéssel szemben nyújt lehetőséget az érdemi jogorvoslásra. Mindazonáltal a további jogorvoslatok biztosítása egy eljárás szabályaiban célszerű, vagy hasznos ugyan lehet, de alkotmányos szempontból semmiképpen sem szükségszerű. Ezáltal gyakorlatilag, a jogorvoslathoz való jog minimumát, legszűkebb terjedelmét határozta meg az Alkotmánybíróság. Kérdésként merülhet fel, hogy valóban elegendő-e a rendes jogorvoslatok biztosítása egy adott eljárásban?

Ebben a kérdésben álláspontom szerint az Alkotmánybíróság gyakorlata nem egyértelmű, kissé ingatag. Mint azt a bírósági felülvizsgálatok kapcsán kifejtettem – amely szorosan köthető a jelen fejezet témájához – több olyan döntés is született, amely ellentmond egymásnak. Az Alkotmánybíróság azzal, hogy egyes eljárások kapcsán a bírósági felülvizsgálat intézményével pótoljuk a rendes jogorvoslatok hiányát, azt az álláspontot támasztja alá, hogy a jogorvoslathoz való jog, rendes jogorvoslatokra való korlátozása nem mindig elegendő. A jogorvoslathoz való jog alkotmányos követelménye az egész jogrendszerre, és minden egyes eljárásra kiterjedő garanciális elem. A rendes jogorvoslatok megléte azonban egyes eljárásokban kizárt.³⁵¹ Ilyen esetekben bírósági felülvizsgálatnak van helye ugyan, de ezáltal nem a jogorvoslathoz

³⁵¹ Ket. 100. §. (1) bek.: „Nincs helye fellebbezésnek a) ha az ügyben törvény kizárja, d) ha az elsőfokú döntést a Pénzügyi szervezetek Állami Felügyeletének elnöke, autonóm államigazgatási szerv vagy kormányhivatal vezetője hozta, e) törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában, ha az elsőfokú döntést központi államigazgatási szerv vezetője hozta. Továbbá önkormányzati hatósági ügyekben, ha nem átruházott hatáskörben születik döntés. Ha a döntést köztestület hozza, és nincs a fellebbezés elbírálására feljogosított köztestületi szerv.”; Ket. 107. §. (3) bek. stb.

való jogból levezethető alkotmányos követelmény valósul meg, hanem egy másik, a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának követelménye. Kétségtelen tény, hogy az Alkotmánybíróság a jogorvoslathoz való jog rendes jogorvoslatokra való korlátozásával a jogbiztonság követelményének, azon belül is az ügyek ésszerű időn belüli elbírálása követelményének tett inkább eleget. A helyzet azonban ezzel nem lett jobb, ugyanis az egyes eljárások akár a közigazgatásban is – bár kétség kívül a bíróságok eljárásában jellemzőbben – gyakran aránytalanul elhúzódnak. Az is igaz, hogy ez sok esetben a rendkívüli jogorvoslatok számlájára írható. De ez éppen annak köszönhető, hogy a jelenlegi alkotmánybírósági gyakorlat, és a szabályozás nem zárja ki a rendkívüli jogorvoslatok meglétét egy eljárásban. Ugyanakkor azonban nem részesíti őket alkotmányos védelemben. Éppen ezért – álláspontom szerint – a *jogorvoslathoz való jog ilyen szűk meghatározása ezen az alapon indokolatlan*. Másrészt, mivel sok esetben nincs lehetőség a rendes jogorvoslatok alkalmazására, és így rendkívüli jogorvoslatokkal kell hiányukat pótolni, megint csak indokolatlan a szűkre szabott értelmezés. A magam részéről azok álláspontját osztom, akik a jogorvoslathoz való jog ilyen szűk értelmezésével nem értenek egyet.³⁵² Kétségtelen, hogy egyes esetekben elégséges lehet a rendes jogorvoslatok biztosítása, de ez mint említettem az általánosság követelményét nem elégíti ki. A magam részéről leginkább azzal tudok egyet érteni, amit *Harmathy Attila* alkotmánybíró a 42/2004. (XI.9.) AB határozat kapcsán különvéleményében kifejtett.³⁵³ Véleménye szerint azért nem lehet a jogorvoslathoz való jogot a rendes jogorvoslatok körére szűkíteni, mert a jogorvoslat kérdéskörét mindig többtényezős összefüggésben kell értelmezni. A jogorvoslathoz való jog eleme a magasabb fórumhoz vagy más szervhez fordulás lehetősége, az alanyi jog sérelme, valamint az érdemi határozattal szembeni igénybevétel lehetősége. Ezzel összefüggésben tulajdonképpen irreleváns, hogy ezen feltételeket milyen jogorvoslat útján garantálja a jogalkotó. Érdekes, hogy az Alkotmánybíróság több beadványt

³⁵² Pl. Paulovics Anita, Harmathy Attila

³⁵³ 42/2004. (XI.9.) AB határozat

ennek megfelelően bírált el, amely ugyancsak a következetlen gyakorlatra utal jelen kérdés kapcsán. Ebből nézzünk most néhány példát!

A jogorvoslat kérdésköre bonyolult, sokféle összefüggésben jelentkezik. Emiatt a jogorvoslat alkotmányjogi megítélése is több tényezőtől függ. Ezt mutatja az Alkotmánybíróságnak az a szintén sokszor idézett állásfoglalása, amely azt vizsgálta, hogy milyen határozat ellen érvényesíthető jogorvoslatot biztosít az Alkotmány. A beadványozó azt kifogásolta, hogy a Polgári Perrendtartás szabályai szerint, a másodfokú bíróság pénzbírságban marasztaló, valamint szakértői díjakat megállapító végzéseivel szemben a szabályozás nem biztosít önálló jogorvoslatot. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a fenti végzések olyan jellegűek, és következményeiket tekintve olyan súlyúak, hogy velük szemben önálló jogorvoslat biztosítása indokolt. Az Alkotmánybíróság itt a határozat (érdemi, ügydöntő) jellegét vette alapul; a határozat jellegének elbírálásánál az adott kérdésre vonatkozó tételes jogi értelmezést tekintette döntőnek, és figyelembe vette a határozat tárgyát, valamint az érintett személyekre gyakorolt hatását is.³⁵⁴ Döntése tehát nem a jogorvoslat rendes vagy rendkívüli mivoltának következtében született.

A jogorvoslathoz való jog gyakorlásának az adott ügy sajátosságaihoz igazodó értelmezése fejeződik ki a 46/2003. (X. 16.) AB határozatban is.³⁵⁵ Hasonló álláspontra helyezkedett az Alkotmánybíróság, egy igen érdekes ügy kapcsán. A beadványban a benyújtók azt kifogásolták többek között, hogy a vizsgálati tevékenységet folytató országgyűlési bizottságok személyek jogait vagy jogos érdekeit sértő döntéseivel szemben nem biztosított a jogorvoslat lehetősége. Az Alkotmánybíróság eljárásában a következő három körülményt vizsgálta.

1. Mivel a hazai szabályozás hiányos, mi a nemzetközi gyakorlat? Ezzel kapcsolatban megállapításra került, hogy többek között az Amerika Egyesült Államok szabályozásában az ilyen döntésekkel szemben biztosított a bírói út.

³⁵⁴ 22/1995. (III. 31.) AB határozat

³⁵⁵ 46/2003. (X.16.) AB határozat; ABH 2003, 488, 502-503.

A németországi szabályozás pedig alkotmányjogi panasz lehetőségét biztosítja a szövetségi Alkotmánybírósághoz az ilyen jellegű döntésekkel szemben.

2. Az országgyűlési bizottságok ezen eljárásukban jogalkalmazó, közhatalmi tevékenységet végeznek.

3. Mivel nem biztosított a jogorvoslat az ilyen eljárásokban hozott döntésekkel szemben, ezért kétséges, hogy az alapvető jogállami és eljárási garanciák megfelelő módon érvényre jutnak.

Az adott ügy kapcsán tehát nem a jogorvoslatok rendkívüli vagy rendes mivoltát vette figyelembe az Alkotmánybíróság, hanem a jogorvoslat nyújtásának az adott ügy körülményeihez igazodó legcélszerűbb formáját kereste meg.³⁵⁶

Mind a jogorvoslat bonyolultsága miatt, mind a konkrét ügy sajátosságainak az Alkotmánybíróság határozataiban megjelenő ismételt hangsúlyozására tekintettel, fokozott mértékben szükség van annak ellenőrzésére, hogy az Alkotmánybíróság egyes határozatai a megfogalmazott tételeket milyen viszonyokra állapították meg.

Az alkotmányos jogorvoslathoz való jog értelmezésével kapcsolatban nagy jelentősége van az Alkotmánybíróság azon határozatának is, amelyet az *ügyészi óvásról* hozott. Erre a határozatra későbbi határozatok sora hivatkozik, de gyakran figyelmen kívül marad az, hogy a törvényességi óvással kapcsolatban az Alkotmánybíróság milyen viszonyokra, milyen körülményekre volt tekintettel, holott az adott körülmények döntő módon befolyásolták a kialakított álláspontot. Az Alkotmánybíróság a ügyészi óvás szabályainak az Alkotmány több szabályával való ellentétét vizsgálta. Ezen keretek közé illeszkedett be a jogorvoslat kérdésének vizsgálata is. Az Alkotmánybíróság ebben az ügyben nem elsődlegesen a jogorvoslat alkotmányjogi kérdéseit akarta tisztázni. Nem az volt az eldöntendő kérdés, hogy egy- vagy többfokú jogorvoslat felel-e meg az Alkotmánynak; nem arra kellett válaszolni, hogy csak a rendes perorvoslat tekintendő-e az Alkotmány alapján jogorvoslatnak vagy idesorolandó a rendkívüli perorvoslat is? A

³⁵⁶ 50/2003. (XI. 5.) AB határozat

jogorvoslat a többi vizsgált alkotmányossági kérdéshez viszonyítva mellékesen, az adott viszonyok által meghatározottan jelent meg.

A határozat indokolása világosan megfogalmazta, hogy: „az Alkotmánybíróság számot vetett a törvényességi óvás jogintézményét szabályozó rendelkezések megsemmisítésének következményeivel is, tekintettel arra, hogy e döntés a bírósági eljárást és a bírói szervezetrendszer egyaránt jelentősen érinti”. Az Alkotmánybíróság tudatában volt annak, hogy a törvényességi óvás a gyakorlatban „az elvileg egyfokú perorvoslati rendszer 'biztonsági szelepeként', vagy egy másodszori fellebbevitel be nem vallott pótlékaként” működött. A jobb jogorvoslati rendszer kialakítása azonban nem az Alkotmánybíróság, hanem a jogalkotó feladata, többek között azért is, mert a korábbtól eltérő jogorvoslati rendszer létrehozatala a bírósági szervezetet érintheti. A szervezet átalakítása pedig nem az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik. Erre tekintettel állapította meg a határozat, hogy „az Alkotmány 57. §. (5) bekezdése szerint a jogorvoslathoz való jog követelményét az egyfokú fellebbezési rendszer is kielégíti, de a törvényhozó ezen túlmenő jogorvoslati lehetőséget is adhat”.³⁵⁷ Egyértelműen mutatja az Alkotmánybíróság által a törvényességi óvásról hozott határozatnál alapul vett megfontolásokat az indokolás további része is:

„Az Alkotmánybíróság ugyanis tekintettel volt arra, hogy azok az okok, amelyek a törvényességi óvás egyéni jogvédelemre való és mintegy harmadfokú elbírálásaként használatára vezettek, az óvás alkotmányellenessége kimondása után is fennmaradnak.”

„A törvényességi óvás megszűnése különösen sürgetővé teszi, hogy a törvényhozó kiküszöbölje a jelenlegi egyfokú jogorvoslati rendszer és a másodfokú eljárás szabályaiból adódó olyan helyzeteket, amelyek – elsősorban a büntetőeljárásban – a fellebbezéssel nem teszik megoldhatóvá bizonyos törvénytisértések orvoslását.”

Mindezek alapján megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság a törvényességi óvásról szóló alapvető határozatában nem fejtett ki olyan – alkotmányossági

³⁵⁷ 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 69.

vizsgálaton alapuló – általánosan érvényesítendő elvi álláspontot, amely szerint az Alkotmány 57. §-ának (5) bekezdésében meghatározott jogorvoslathoz való jog csak egyfokú jogorvoslatot jelent és azt sem alapozta meg, hogy a jogorvoslat csak a rendes jogorvoslatot jelenti, a rendkívülit nem.

A jogorvoslat alkotmányjogi megítélését azonban nemcsak a meglévő bírósági szervezetrendszer befolyásolta döntő módon. Más tényezők is hatást gyakorolnak a jogorvoslat felfogására. Az Alkotmánybíróság egy másik – szintén gyakran idézett – határozatában arra volt tekintettel, hogy az önkormányzati képviselők és polgármesterek választása esetén komoly érdek fűződik a viták gyors lezárásához. Erre tekintettel mondta ki, hogy az Alkotmány nem írja elő sem a jogorvoslat eszközeit, sem fórumrendszerét, sem azt, hogy hány fokú jogorvoslati rendszerre van szükség. Mindennek alapján jutott az Alkotmánybíróság arra a következtetésre, hogy nem alkotmányellenes az a szabály, amely szerint a választási törvény megsértése miatt, továbbá a választási eredmény ellen tett kifogás tárgyában hozott bírósági határozattal szemben nincs helye jogorvoslatnak.³⁵⁸

Más esetben is megállapítható, hogy a jogorvoslati jog értelmezésénél döntő szerepe van az adott viszonylatban a *jogvita gyors lezárása* követelményének. Van olyan jogi szabályozási terület, ahol alkotmányos jogok gyakorlását akadályozhatná a jogviták sok fórumon keresztül történő folytatása. Ez tapasztalható például a gyülekezési joggal kapcsolatban: rendezvények szervezését tenné lehetetlenné a viták elnyújtása, éppen ezért a rövid határidők, valamint a korlátozott jogorvoslás a törvény céljaival összhangban vannak, amely a gyülekezési joggal élni kívánók érdekeinek szolgálatában született.³⁵⁹ Egyértelmű, hogy itt sem a jogorvoslat rendes vagy rendkívüli jellege dominált a döntés meghozatalában.

Az elmondottak alapján az állapítható meg, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatában ténylegesen azon álláspont tükröződik, amely szerint a

³⁵⁸ 1437/B/1990. AB határozat

³⁵⁹ 55/2001. (XI. 29.) AB határozat

jogorvoslathoz való jogot mindig az adott körülmények összefüggésében kell értelmezni.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában számos további olyan határozat is van, amely azt mutatja, hogy a jogorvoslat kérdését árnyaltan kell kezelni. Ennek jelzésére szolgálhatnak azok a határozatok, amelyekben az Alkotmánybíróság nem elégszik meg a jogorvoslat formális lehetőségével. Így például nem fogadta el az Alkotmánybíróság azt a jogszabályi megoldást, amelynél a jogorvoslat csak formális volt, a másodfokon eljáró ügyész tényleges jogkörébe utalta az előzetes letartóztatással kapcsolatos fellebbezés elbírálását.³⁶⁰ A jogorvoslathoz való jog kiüresítésének, vagyis alkotmánysejtőnek minősítette az Alkotmánybíróság a jövedéki adóról szóló törvénynek az elkobzást kimondó határozat ellen biztosított panasz jogát.³⁶¹ Ugyanis ebben az esetben a jogorvoslati eljárással nem valósul meg a tényleges jogorvoslás, az formálissá válik, hiszen a felettes szerv eljárása nem terjedhetett ki a sérelmezett intézkedés jog-és célszerűségi vizsgálatára.

A jogorvoslathoz való jog hatékony érvényesítési lehetőségét követeli meg az Alkotmánybíróság gyakorlata, például a választási kampányidőszakban a műsorszolgáltatók által elkövetett törvénysértés miatt benyújtott panasz megfelelő időben történő elbírálásával kapcsolatban. Ha ugyanis a jogorvoslat elbírálása a kampányidőszakban nem következik be, akkor ezáltal a tényleges jogorvoslás nem valósul meg, és a jogorvoslás formálissá válik.³⁶²

Az Alkotmánybíróság nem áll meg a jogszabályban biztosított jogorvoslathoz való jog szigorú tartalmi ellenőrzésénél. Több határozat a jogorvoslati jog biztosítását igényli olyan esetekben, ahol ezt jogszabály nem teszi lehetővé. Az Alkotmánybíróság ennek megalapozására az Alkotmány 57. §-ának (5) bekezdése mellett más szabályokat, elveket is segítségül hív. Ennek példája az Alkotmánybíróságnak a népszavazási eljárással kapcsolatban hozott határozata, amely az államnak a joggyakorlás biztosítására irányuló

³⁶⁰ 19/1999. (VI. 25.) AB határozat

³⁶¹ 33/2002. (VII. 4.) AB határozat

³⁶² 60/2003. (XI. 26.) AB határozat

intézményvédelmi kötelességére támaszkodva alkotmányos követelményként mondta ki a bírósági, alkotmánybírósági jogorvoslatot.³⁶³

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány más szabályainak segítségével is megvalósítja a jogorvoslathoz való jog védelmét. Ilyen az a határozat, amely a vétségi eljárásban alkotmányellenesnek minősítette a jogorvoslati lehetőség túl szűk körre szorítását. Az indokolás a jogállamiság elve alapján hiányolta az eljárási garanciákat, rámutatva, hogy e hiány akadályozhatja az Alkotmány 57. §-ában biztosított jogok érvényesülését.³⁶⁴ Kérdéses, hogy ennél a határozatnál nem játszott-e szerepet az 57. §. (5) bekezdésének szűkítő értelmezése, és nem ezért került-e sor más alapon azonos eredmény elérésére, mint ami az 57. §. (5) bekezdése alapján lehetett volna.

Az Alkotmánybíróság több olyan határozatot is hozott, amely a rendkívüli jogorvoslatokra is kiterjesztette az alkotmányos jogvédelmet. Az Alkotmány 57. §-a (5) bekezdésében meghatározott jogorvoslathoz való jognak meghatározott esetben a rendkívüli perorvoslatokra való kiterjesztéséig jut el az Alkotmánybíróságnak az alkotmányjogi panasszal kapcsolatban hozott határozata. Ez a határozat mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg azért, mert az Országgyűlés nem szabályozta azokat az eljárásjogi következményeket, amelyek akkor biztosítanak megoldást, ha az Alkotmánybíróság konkrét esetben kizárja az adott esetre irányadó, alkotmányellenes jogszabály alkalmazását. A határozat indokolása szerint az Alkotmány 57. §-ának (5) bekezdéséből nem következik ugyan kényszerítően a rendkívüli jogorvoslattal történő szabályozás, de az alkotmányjogi panasz rendkívüli jogorvoslatának megteremtése alkotmányos kötelességgé teszi a jogsérelem valóságos orvoslásának kialakítását.³⁶⁵

Előfordul, hogy a rendkívüli jogorvoslat biztosításának az Alkotmány alapján fennálló követelményét az Alkotmánybíróság határozata nem az Alkotmány 57. §-ának (5) bekezdésére alapozza. Ennek a másfajta megalapozásnak példája az a határozat, amely mulasztásban megnyilvánuló

³⁶³ 52/1997. (X. 14.) AB határozat

³⁶⁴ 49/1998. (XI. 27.) AB határozat

³⁶⁵ 23/1998. (VI. 9.) AB határozat

alkotmányellenességet állapított meg azért, mert a Be. nem tette lehetővé a felülvizsgálatot a bíróságnak a tárgyalás mellőzése elnevezésű külön eljárásban meghozott, a végrehajtást próbaidőre felfüggesztett szabadságvesztést kiszabó jogerős végzése ellen, amikor a bíróság a Btk. 90. §-ában meghatározott kizáró okok ellenére szabta ki a büntetést. A határozat indokolása a személyes szabadságnak a jogállamiság és a jogerő megsértésével előidézett sérelmére hivatkozik.³⁶⁶

Az Alkotmány 57. §-ának (5) bekezdése alapján mindenki kérheti a jogait vagy jogos érdekeit sértő bírósági, közigazgatási és más bírósági határozatnak a határozatot hozótól eltérő, más szerv által történő felülvizsgálatát. Az Alkotmánybíróság határozataiban megfogalmazódó fenti gyakorlat alapján – akkor is, ha ellentétes tartalmú határozatok is vannak – az állapítható meg, hogy ez a jogorvoslat az adott körülményektől függően lehet egy- vagy többfokú, az adott jogág jellege szerint rendes vagy rendkívüli jogorvoslat. A jogorvoslathoz való jog meghatározott körülmények között való érvényesítéséről szóló szabályok alkotmányosságának megítélésénél lényeges szempont, hogy a jogvédelem hatékony legyen, e szabályok más alkotmányos jogok érvényesítését ne akadályozzák, és ne befolyásolják aránytalanul hátrányosan más alkotmányos elvek – így a jogállam, a jogbiztonság elvének – érvényesülését. A jogorvoslathoz való jog szabályozásánál a körülményektől függő elbírálás körébe tartozik annak mérlegelése is, hogy korábban nem létező jogorvoslati jog megadásának követelményéről van-e szó, vagy korábban már jogszabály által biztosított jogorvoslati jog megszüntetéséről. Meglévő jogorvoslati jog megszüntetésének alkotmányossági vizsgálatánál szigorúan kell mérlegelni, hogy milyen alkotmányos jogok érvényesítését akadályozta a kérdéses jogorvoslat, illetve milyen alkotmányos elvek megvalósításánál jelent aránytalan hátrányt a jogorvoslat megléte.

Mindezekből következően véleményem szerint a *jogorvoslathoz való jog rendes jogorvoslatokra való szűkítése nem indokolt*, hiszen az egyes

³⁶⁶ 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75, 82–86.

szabályokban mindig az adott körülményekre tekintettel kell vizsgálni, hogy a jogorvoslathoz való jog megvalósul-e vagy sem. Ráadásul a jogorvoslathoz való jognak, rendes jogorvoslatokra való szűkítése az Alkotmánybíróság gyakorlatát is zavarossá, ellentmondásossá teszi. Igaz ugyan, hogy a rendkívüli jogorvoslatok gyakran csak a pluszlehetőség szerepét töltik be, de mint a fentiekből az egyértelműen kitűnik, nem minden esetben. Ahol azonban nem, ott főszabály szerint nem részesülnek alkotmányos védelemben, így az érintett jogintézmény és ezáltal a jogorvoslathoz való jog is sérülhet.

Összességében – figyelembe véve az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatát is – az a határozott véleményem, hogy a jogorvoslathoz való jog, rendes jogorvoslatokra való korlátozásának gyakorlata magfontolás tárgyát kell, hogy képezze, pontosabban felülvizsgálatra szorul. Ezzel az Alkotmánybíróság ide vonatkozó gyakorlata is egyértelművé válhat.

3.4. Egy, vagy több fokozatú jogorvoslati rendszer

A jogorvoslathoz való jog és a jogorvoslatok, illetve azok rendszereinek felépítése közötti összefüggések vizsgálata a jelen fejezet témája. Kérdésként merül fel tehát, hogy a jogorvoslathoz való jog által támasztott alkotmányos követelmény befolyással lehet-e arra, hogy hány fokozatú jogorvoslati rendszer jöjjön létre egy eljárásban?

Az Alaptörvény, és az Alkotmány sem fogalmazott meg arra vonatkozó követelményt, hogy a jogorvoslati rendszereknek hány fokozatúaknak kell lenniük.³⁶⁷ Éppen ezért a szabályozást pótolandó alkotmánybírósági gyakorlatot kell alapkövetelményként tekintenünk. Jelenleg a közigazgatási eljárásban egy fokozatú jogorvoslati rendszer működik azonban – mint láttuk – ez nem mindig volt így.³⁶⁸ Kétségtelen tény: annak eldöntése, hogy egy fellebbviteli rendszer hány fokozatból álljon, leginkább a jogbiztonság követelményének szem előtt tartása mellett valósítható meg. A fellebbviteli fokozatok minél nagyobb száma ugyanis az eljárás esetleges elhúzódását eredményeztetheti, amely sértheti az eljárás mielőbbi befejezéséhez fűződő érdeket, végsősorban a jogbiztonság követelményét. Másrészt a fellebbviteli fokozatok nagyobb száma tulajdonképpen plusz jogérvényesítési lehetőségként jelentkezhet az ügyfelek oldalán. Jelen esetben annak eldöntése a feladat, hogy *mely igény kielégítése a fontosabb*: az ügyféli oldalon jelentkező plusz lehetőség biztosítása, vagy a jogbiztonság követelményének minél kielégítőbb garantálása. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ilyen helyzetben a *megfelelő egyensúly* megteremtése a legfontosabb feladat.³⁶⁹ Véleményem szerint elmondható, hogy jelenleg a közigazgatási eljárásokban, többé-kevésbé egyensúlyi helyzetben van a két nevezett igény. Igaz ugyan, hogy a közigazgatási szervezetrendszeren belül csak egy fokozatú a

³⁶⁷ A jogorvoslati fokozatok alatt, itt az egy szervezetrendszeren belüli fokozatok számát értem. Tehát a közigazgatás szervezetrendszerétől elkülönülten kezelendő a bírósági jogorvoslás.

³⁶⁸ 1901. évi XX. törvény; 1929. évi XXX. törvény

³⁶⁹ 46/2003.(X.16.) AB határozat

fellebbvitel, de jelenleg teljes körű bírósági felülvizsgálat biztosított a közigazgatási döntésekkel szemben, amely végső soron kiváltja a többfokozatú fellebbvitel intézményét, tehát az ügyféli igények többnyire kielégítésre kerülnek. Másrészt tekintettel arra, hogy gyakorlatilag minden esetben biztosított a bírósághoz fordulás lehetősége, még jelenleg is előfordul, hogy egyes közigazgatási ügyek jelentősen elhúzódnak. Ebből következik, hogy *nem indokolt a többfokozatú fellebbviteli rendszer biztosítása*, hiszen azáltal az ügyek elhúzóadásának a veszélye fokozottabban jelentkezik. Ennek eredményeként a jelenlegi egyensúlyi állapot megbomlása következhetne be. Másrészt meg kell jegyezni azt is, hogy amikor a többfokozatú fellebbviteli rendszert tartalmazták a közigazgatási eljárási szabályok, akkor a bírósági felülvizsgálat intézménye jobbára még nem volt általános a közigazgatás területén.³⁷⁰ Az akkori szabályozásban – annak ellenére, hogy alkotmányos feltételekről még nem beszélhattünk – gyakorlatilag az ügyféli érdekek oly módon kerültek összhangba a jogbiztonság követelményével, hogy a szervezetrendszeren belüli több fellebbviteli fokozatot biztosították a jogszabályok. Erről a történeti előzményeket tartalmazó fejezetben részletesebben szóltam.

Összegezve elmondható, hogy az alapszintű szabályozás hiányában, az Alkotmánybíróság gyakorlatát mérceként figyelembe véve, a *jelenlegi szabályozás megfelel az alkotmányos követelményeknek*. Álláspontom szerint az ügyfél oldalán esetlegesen jelentkező érdekek, valamint a jogbiztonság követelményéhez főződő érdek között felmerülő ellentét megfelelő módon feloldásra kerül a jelenleg hatályos eljárási törvényben, a Ket-ben.

³⁷⁰ Id:1896.évi XXVI. törvény17. §., valamint II. fejezet

3.5. Milyen döntéssel szemben legyen biztosított a jogorvoslat?

Mint azt már korábban kifejtettem, a jogalkotó a jogorvoslathoz való jog alapjogként történő deklarálása indokaként megjelölte, hogy az állami szervek – ezen belül a közigazgatási szervek – az ügyfelekre nézve kötelező erejű döntéseket hoznak. Ezek a döntések jogokat és kötelezettségeket, vagy éppen hiányukat állapítják meg. Ebből következik, hogy az érintettek életére jelentős hatást gyakorolnak. Nem zárható ki azonban annak a lehetősége, hogy ezek a döntések jog-, vagy célszerűtlenek, és ezáltal olyan hibában szenvednek, amely az érintettek jogaira negatív hatást gyakorolnak. Ezen ténymegállapítás megfelelőképpen módon alátámasztja az érintettek oldalán felmerülő azon igényt, amely szerint mindenkit megillet az állammal szemben az a jogosultság, hogy ügyében lehetőség legyen két egymástól elkülönült szerv döntéshozatalra, amelyek közül a második az elsőre visszahatni képes.³⁷¹ Mindezek alapján most azt vizsgáljuk meg, hogy a közigazgatási eljárásokban megvalósul-e a kötelező döntésekkel szemben a jogorvoslat biztosítása?

A közigazgatási hatósági eljárásokra koncentrálva elmondható, hogy az olyan érdemi hatósági döntések, amelyek egyedi ügyekben, közhatalmi jelleggel, az ügyfelek jogait és kötelezettségeit érintik, *határozat* formájában születnek. A közigazgatásban jelenleg elmondható, hogy általános jelleggel, az elsőfokú határozattal szemben biztosított a megfelelő jogorvoslás.³⁷² Ez a generál szabályozás a gyakorlatban azonban nem mindig nyújt megfelelő garanciát. Előfordul ugyanis, hogy olyan döntés születik, amely jellegét tekintve megfelel a jogorvoslat tárgyi követelményeinek, azonban *nem jelenik meg határozati formában*. Ennek eredményeként megvalósulhat a jogorvoslathoz való jog korlátozása, hiszen gyakorlatilag formailag nincs mit megtámadnia az érintetteknek, és így nem tudnak jogaikkal élni.

³⁷¹ Alk.Komm., 2009., 2089. p. (385)

³⁷² Ket. 98. §. (1) bek.: „Az ügyfél az elsőfokú határozat ellen fellebbezhet.”

Példaként szolgálhat a jogorvoslathoz való jog korlátozása³⁷³ az 1996. évi LIII. törvény³⁷⁴ szabályaiban. A törvény felsorolja a védett természeti értékeket, mint például forrás, láp, barlang, stb. Ezeket a természeti területeket a természetvédelmi hatóságnak meg kell jelölnie, majd ennek tényét az ingatlan-nyilvántartásba be kell jegyeztetnie. A bejegyzést a természetvédelmi hatóság hivatalból kezdeményezi. Adott esetben azonban ezen tény bejegyzése az ingatlanhoz kapcsolódó tulajdonjog korlátozását vonhatja maga után, és ezáltal nyilvánvalóan az ügyfél jogára hatást gyakorol. Az eljárás során két döntés születik. Az elsőben a természetvédelmi hatóság a védelem alá eső konkrét területeket jelöli meg, míg a másodikban a természeti védettség tényének ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzését kezdeményezi. Az elsővel szemben nem, csak a második döntés esetében van lehetőség jogorvoslattal élni. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban ez nem elégíti ki a jogorvoslati joggal szemben támasztott követelményeket. A természeti védettség ingatlan-nyilvántartási bejegyzésére irányuló kezdeményezés ugyanis kötelező érvényű, és ez alapján a természeti védettség tényét kötelező bejegyezni. Az ingatlan-nyilvántartási bejegyzéssel szemben benyújtott jogorvoslattal azonban a védett természeti területek egyedi meghatározása során okozott jogsérelem nem orvosolható. A védett természeti területek egyedi megjelölésére vonatkozó döntésről formai határozat nem születik, ilyen határozat hiányában pedig a jogorvoslat lehetősége kizárt. Mivel érdemben támadható formai döntés nem születik, ezáltal a jogorvoslathoz való jogával az ügyfél nem képes élni, tehát megvalósul a jogellenes állapot. Annak ellenére, hogy a jogszabályi feltételei elvben adottak a hatékony jogorvoslásnak.

Egy másik előforduló formája a jogorvoslathoz való jog korlátozásának azon eset, amikor a *döntés normatív formában születik, de tartalmilag egyedi döntésnek minősül*. Mivel a jogorvoslathoz való jog tárgyi hatálya csak és

³⁷³ 53/2002. (XI.28.) AB határozat

³⁷⁴ 1996. LIII. tv. – A természet védelméről – 23. §. (2) bek.: „E törvény erejénél fogva védelem alatt áll valamennyi forrás, láp, barlang, víznyelő, szikes tó, kunhalom, földvár. Az e bekezdés alapján védett természeti területek országos jelentőségűnek [24. § (1) bekezdés] minősülnek.”

kizárólag az egyedi döntésekre terjed ki,³⁷⁵ ezért az ilyen esetekben ugyancsak kizárt a hatékony jogorvoslás. Egy helyi önkormányzat képviselő testülete rendeletet alkotott a város tervszerű és gazdaságos fejlesztése, valamint a helyi telkek rendeltetésszerű felhasználása érdekében. A rendeltetésszerű használat alatt a lakóházak építése, úthálózat bővítése, üdülőterületek bővítés, régészeti lelőhelyek védelme célok feltételeinek minél alaposabb megvalósítását értette. Ennek érdekében építési és telekalakítási tilalmakat létesített egyes telkekre nézve, amely telkek felsorolását, a rendelet egy melléklete tartalmazta. A tilalmakkal érintett telkek tulajdonosai az Alkotmánybírósághoz fordultak panasszal, miután a rendes bíróság, hatáskör hiányában keresetüket nem bírálta el. Beadványukban arra hivatkoztak, hogy a jogorvoslathoz való jogukat sérti az önkormányzat rendeleti formában hozott döntése. Az Alkotmánybíróság a panasznak helyt adott, és a rendelet alkotmánysértő szabályait visszamenőleges hatállyal megsemmisítette. Indoklásában kifejtette, hogy a rendeletben tulajdonképpen számos egyedi döntés született, amelyet a rendelet összefoglalóan tartalmazott. Mivel azonban a normatív (rendeleti) formában megvalósuló, de tartalmát tekintve egyedinek minősülő döntéssel szemben kizárt a jogorvoslás lehetősége, legalábbis államigazgatási, és rendes bírói úton, ezért az alkotmánysértő.³⁷⁶ Az ilyen tartalmú döntéseket kizárólag egyedi határozat formájában hozhatta volna meg tehát az önkormányzat.³⁷⁷

További vizsgálat tárgya a *végzések elleni jogorvoslat* lehetősége. A végzések egyedi döntések, tehát a jogorvoslathoz való jog a végzésekre is vonatkozik, ezért alkotmányos követelmény az ellenük biztosított jogorvoslás lehetősége. A Ket. megoldásként egy kettős szabályozást alkalmaz. Főszabály szerint nem biztosít önálló fellebbezési lehetőséget a végzésekkel szemben, hanem arra a határozat, vagy az eljárást megszüntető végzés elleni fellebbezésben nyújt lehetőséget.³⁷⁸ Másrészt azonban a törvény egy taxációt

³⁷⁵ 26/1992. (IV.30.) AB határozat

³⁷⁶ Erre a problémára megoldás lehetne az egyedinek tekinthető döntéseket tartalmazó jogszabályok bírósági felülvizsgálatának biztosítása, az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által a közigazgatási aktusok bírósági felülvizsgálatáról elfogadott R (2004) 20. ajánlás alapján. ld: Szalai, 2008., 344. p.

³⁷⁷ 6/1994. (II.18.) AB határozat

³⁷⁸ Ket. 98. §. (2) bek: „Végzés csak a határozat ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés elleni fellebbezésben támadható meg”

alkalmazva felsorolja azon végzéseket, amelyekkel szemben önálló fellebbezést biztosít.³⁷⁹ A közigazgatási hatósági eljárásokban a hatóságok számos végzést hozhatnak eljárási kérdésekben. Azok a végzések, amelyekkel szemben a Ket. biztosítja az önálló fellebbezés lehetőségét, a végzések azon körét képezik, *amelyek a leginkább és legjelentősebb mértékben érintik az ügyfelek jogait és kötelezettségeit*, ezért velük szemben indokolt az önálló fellebbezés, és ezáltal az önálló jogorvoslat biztosítása. Nem szorul különösebb magyarázatra, ha a hatóság olyan döntést hoz, amelyben az eljárást megszünteti, vagy az eljárás megindítását kizárja, tartalmilag és hatását tekintve vetekszik bármely érdemi határozattal. Ha csak azért, mert formailag a döntés végzés formájában születik, – hiszen tartalmát tekintve eljárásjogi kérdésben dönt – nincs biztosítva ellene a jogorvoslat. Az ilyen szabályozás nem garanciája az ügyféli jogok megfelelő érvényre jutásának.

A Ket. egy új döntés típust vezetett be nevezetesen a *hatósági szerződés* lehetőségét. Mivel döntésről van szó, kérdés, hogy biztosított-e, és kinek az oldalán a jogorvoslat. A hatóság az ügyféllel szerződést köthet, azonban ezt csak a törvényben meghatározott szigorú feltételek mellett teheti meg.³⁸⁰ Az ilyen szerződés átmenetet képez a polgári jog, és közigazgatási jog között. Ebből következik, hogy a szerződő feleket jogok illetik meg, és kötelezettségek terhelik jogviszonyukban, amelyeket elsősorban a szerződés tartalmaz. Először nézzük a Ket. milyen objektív feltételek mellett nyújt lehetőséget a szerződéskötésre. Valamely különös jogszabálynak kifejezetten lehetőséget kell adnia az adott ügytípusra nézve a szerződéskötésre, és ha az adott ügy – az ügyfél és a közérdek szempontjából is – ezáltal előnyösen rendezésre kerülhet. A hatósági szerződés csak írásban köthető, és helyettesíti a határozatot. Ha jogszabály előírja szakhatóság közreműködését, akkor ennek

³⁷⁹ Ket. 98. §. (3) bek. a) pont: „az ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló, b) a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasító, c) az eljárást megszüntető, d) az eljárás felfüggesztése tárgyában hozott, e) a 33/A §-ban (hallgatásból eredő költség visszatérítés) meghatározott fizetési kötelezettséggel kapcsolatos, g) az eljárási bírságot kiszabó, h) a fellebbezési határidő elmulasztása miatt benyújtott igazolási kérelmet elutasító, i) az iratbetekintési jog korlátozására irányuló kérelem tárgyában hozott és, j) a fizetési kedvezménnyel kapcsolatos, az eljárási költség megállapításával és viselésével kapcsolatos, a költségmentesség iránti kérelmet elutasító, a költségmentesség módosításáról vagy visszavonásáról szóló elsőfokú végzés ellen.”

³⁸⁰ Ket. 76. §. (1)–(7) bek.

állásfoglalását be kell szerezni, és figyelembevétele kötelező. Végül utolsó feltétel, ami a dolgozat témája szempontjából a legfontosabb az, ha harmadik személy jogát vagy jogos érdekét érinti az ügy, akkor annak írásos hozzájárulását is be kell szerezni. Ügyféli oldalról nézve ugyanis jogorvoslásra igény két szereplő oldalán merülhet fel. Az egyik az ügyfél, mint szerződő fél. Mivel azonban itt szerződéskötési hajlandóság is megjelenik, illetve feltételezi a szerződéskötést, ezért gyakorlatilag akkor merülhet fel jogsérelem, ha a hatóság nem teljesít. Ekkor azonban nem a döntést (szerződést) támadja az ügyfél, hanem a nem teljesítést, amely álláspontom szerint nem képezi részét a jogorvoslathoz való jognak. Mindazonáltal megjegyzendő, hogy ilyen esetben a bírósághoz fordulás lehetősége biztosított az ügyfél oldalán.³⁸¹ Aki gyakorlatilag szóba kerülhet, mint potenciális jogorvoslattal élő, az a harmadik személy lehet. A törvény azonban itt alapvető érvényességi feltételként határozza meg a hozzájárulását a szerződéskötéshez.³⁸² Gyakorlatilag ebben az esetben is csak az merülhet fel, hogy ha a szerződő felek valamelyike nem a szerződés szerint jár el, és ezáltal sértheti a harmadik fél jogát. Ebben az esetben azonban már megint nem a döntésről, hanem a teljesítésről van szó, és ezáltal nem képezi részét a jogorvoslathoz való jognak a hibás teljesítés.

Célszerű még két esetkörét megemlíteni a döntéseknek, amelyek ugyan határozatnak minősülnek, de speciális mivoltuk önálló tárgyalásukat teszi indokolttá. Az egyik az *egyezséget jóváhagyó határozat*. Ebben az esetben a jogorvoslatra jogosultak köre két félre korlátozódik. Az egyezséget kötő felek képezik az egyik csoportot. Számukra azonban kizárt a jogorvoslat, amely a fellebbezés törvényi kizárásában ölt testet.³⁸³ Jelen esetben tulajdonképpen a jogbiztonság követelményének megfelelő szabályozással találkozunk, hiszen elvárható, hogy az ügyfelek egybehangzó akaratnyilatkozata véglegesnek

³⁸¹ Ket. 77. §. (3) bek.: „Ha a hatósági szerződésben foglaltakat a hatóság nem teljesíti, az ügyfél a teljesítésre való felhívás eredménytelensége esetén ... a közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz fordulhat.”

³⁸² Ket. 76. §. (5) bek.: „Ha a szerződés harmadik személy jogát vagy jogos érdekét érinti, a szerződés megkötése előtt be kell szerezni az érintett írásos hozzájárulását. A hozzájárulás a szerződés érvényességének feltétele.”

³⁸³ Ket. 100. §. (1) bek.: „Nincs helye fellebbezésnek... b) az ügyfelek részéről az egyezségüket jóváhagyó határozattal ellen,”

tekinthető legyen. Ha a teljesítésben merül fel probléma, az már nem része a jogorvoslathoz való jog tárgyának. A másik csoportot a harmadik felek képezhetik, akinek jogát vagy jogos érdekét az egyezség érintheti. Az egyezségkötés hatóság általi elismerésének feltétele azonban, a harmadik személyek jogainak védelme, ide értve a közérdeket is.³⁸⁴ Gyakorlatilag ebben az esetben is a teljesítés során sérülhet a harmadik személy joga, ami nem érinti a jogorvoslathoz való jogot.

A másik speciálisnak nevezhető döntési forma az úgynevezett *jogszerű hallgatás* intézménye.³⁸⁵ Ebben az esetkörben arról – a sajnos igen ritkán alkalmazott – jogintézményről van szó, amikor jogszabály egyes ügycsoportok esetében jogot megállapító döntésnek minősíti a hatóság, vagy szakhatóság hallgatását. Ezen esetkörben is feltétel az ellenérdekű ügyfél hiánya, amely által a törvény kizárja az eljárásból azok körét, akik jogát vagy jogos érdekét a döntés sértheti. Tulajdonképpen a jogorvoslatra jogosultakat. Ritkán ugyan, de előfordulhat, hogy az elsőfokú eljárásban azért nem vesz részt ellenérdekű fél, mert nem tud az eljárásról. A szabályozás ugyanis kitételként azt fogalmazza meg, hogy az elsőfokú eljárásban ne vegyen részt ellenérdekű fél, ami nem azt jelenti, hogy nincs is. Ez más esetben is előfordulhat és meglehet rá a megoldás, például a hivatalból történő döntés-felülvizsgálat, amely folyamán az egész elsőfokú eljárást megvizsgálják, így azt is, hogy az ügyfelek értesítése megtörtént-e. A gondot az jelentheti, hogy az esetleges ügyféli bejelentés ekkor nem keletkeztet eljárási kényszert a hatóság oldalán. Mindazonáltal úgy vélem, megállapíthatjuk, hogy a jogorvoslathoz való jogát az ilyen döntés, jellemzően nem sérti senkinek.

Összegezve elmondható, hogy a közigazgatási hatósági eljárásokban azokkal a döntésekkel szemben biztosított a jogorvoslat, amelyek az ügyfél

³⁸⁴ Ket. 75. §. (1) bek.: „Ha hatósági eljárás során lefolytatott egyezségi kísérlet eredményre vezet, a hatóság határozatba foglalja és jóváhagyja az egyezséget, feltéve, hogy az... b) nem sérti a közérdeket, mások jogát vagy jogos érdekét”

³⁸⁵ Ket. 71. §. (2) bek.: „Ha az ügyfél kérelme jog megszerzésére irányul, és ellenérdekű ügyfél az elsőfokú eljárásban nem vett részt, másik hatóság vagy szakhatóság eljárásra való kijelölése helyett jogszabály rendelkezhet úgy, a) az ügyfelet megilleti a kérelmezett jog gyakorlása, ha a hatóság az előírt határidőben nem hoz döntést b) ha a szakhatóság az előírt határidőben nem ad ki állásfoglalást, a hozzájárulását megadottnak kell tekinteni.”

oldalán jogokat vagy kötelezettségeket keletkeztetnek, tehát érdemiek és egyedi ügyekben születnek. A határozatok vagy a végzések, továbbá a hatósági szerződések esetében a szabályozás az Alkotmány, illetve Alaptörvény támasztotta jogorvoslathoz való joggal kapcsolatos feltételeknek megfelelnek. Mindazonáltal arra remélem sikerült rávilágítani, hogy mivel a jogalkalmazás a közigazgatásban rendkívül szerteágazó, ráadásul a döntést hozó szervek köre is igen széles, sajnos előfordul, hogy a megfelelő szabályozás ellenére is alkotmánysértő döntés születik, vagy ilyen eljárás valósul meg. Mindazonáltal úgy gondolom, hogy az Alkotmánybíróság munkájának eredményeként, ebben a kérdésben a megfelelő gyakorlat kialakult, amely a későbbiek folyamán vélhetőleg csökkenti a hibák kialakulásának veszélyét.

3.6. A tényleges korrekció és a halasztó hatály

Annak eldöntésében, hogy egy jogszabályban a jogorvoslatokra vonatkozó szabályok megfelelnek-e az *alkotmányos követelményeknek*, meghatározó szerepe van, hogy a jogorvoslatok megvalósítják-e a tényleges korrekciót, és a végrehajtás szempontjából a halasztó hatály követelményét.³⁸⁶ Abban az esetben ugyanis, ha a jogorvoslás formailag megvalósul ugyan, de a fenti követelmények nem teljesülnek, akkor a jogorvoslathoz való jog kiüresedik, ezáltal nem tölti be a neki szánt szerepet. Mindazonáltal figyelembe kell venni, hogy a *jogorvoslathoz való jog nem korlátozhatatlan*. Előfordulhat, hogy a felek különösen méltányolható érdekei, vagy egyéb okok, mint például a közérdek, a jogorvoslathoz való jog korlátozását kívánják meg. Ilyen korlátozásnak minősül tipikusan a döntés – fellebbezés halasztó hatályának kizárásával történő – *azonnali végrehajthatóságának* kimondása,³⁸⁷ ezáltal ugyanis a halasztó (szuszpenzív) hatálya szenved csorbát a jogorvoslatnak.

A hatósági eljárás szabályait figyelembe véve azt kell megvizsgálni, hogy a *szabályozás megfelel-e az alkotmányos követelményeknek*, tehát hatékony-e? Megvalósul-e a tényleges korrekció, és a halasztó hatály, illetve szükséges, és arányos-e a korlátozás? A fellebbezés mint rendes jogorvoslati forma a közigazgatási eljárásban rendelkezik a sérelmezett döntés tekintetében halasztó hatállyal.³⁸⁸ Ugyanakkor a törvény meghatározza a fellebbezés tekintetében azt az esetkört, amikor a halasztó hatály alkalmazása felfüggesztésre kerül, és lehetőség nyílik az azonnali végrehajtásra.³⁸⁹ A

³⁸⁶ A fellebbezésnek a végrehajtásra halasztóan kell hatnia. Ezen igény már az alkotmányos szabályozás előtt is követelményként fogalmazódott meg. Fonyó-Kilényi-Vida-Zsuffa, 1981., 92-94. p.

³⁸⁷ Ket. 101. §.

³⁸⁸ Ket. 101. §. (1) bek.: „A fellebbezéssel megtámadott döntésben foglalt jogok nem gyakorolhatók, és a fellebbezésnek a döntés végrehajtására halasztó hatálya van”

³⁸⁹ Ket. 101. §. (2)–(3) bek.: „A döntésben foglaltakat a fellebbezésre tekintet nélkül teljesíteni kell, ha az ügyfél javára megállapított egyszeri vagy rendszeres pénzkifizetést, pénzbeli ellátást - ideértve a pénzegyenértékben kifejezhető természetbeni ellátást - tartalmaz, és az ügyfél fellebbezése csak a megállapított összesen felüli többletigényre vonatkozik.

törvény garanciális jelleggel oly módon szabályoz, hogy az azonnali végrehajthatóságot a határozatban ki kell mondani, valamint indokolni is szükséges, ezáltal tehát megvalósul az ügyfél megfelelő tájékoztatása.³⁹⁰ Mégis előfordul olyan eset, amikor a jogorvoslathoz való jog oly módon szenved csorbát, hogy nem valósul meg a tényleges korrekció és a halasztó hatály követelménye, és ezáltal a hatékony jogorvoslás.

A hatékony jogorvoslás kizárásának egyik érdekes módja valósult meg abban az esetben, amikor is a gazdasági társaság hitelintézethez a hatáskörrel rendelkező közigazgatási szerv (PSZÁF, továbbiakban Felügyelet) *felügyelő biztost rendelt ki*. A felügyeleti biztos a kirendelésének ideje alatt a gazdasági társaság vezető tisztségviselőjének jogait gyakorolja, tehát tulajdonképpen a képviselő jogát. A Felügyelet előtti eljárásban ügyfél a gazdasági társaság, értelemszerűen képviselője útján.³⁹¹ A Felügyelet döntésével szemben a fellebbezés joga nem volt biztosított, azonban a bírói út igen.³⁹² Ezáltal az az érdekes helyzet állt elő, hogy a bírósághoz a kirendelt felügyelő biztos lett volna jogosult fordulni, saját kirendelése ellen! Nem kérdés tehát, hogy mivel érdekellentét miatt a megfelelő érdekképviselő nem állt az ügyfél rendelkezésére, és ez egy hatósági döntésnek volt az eredménye, nem valósulhatott meg a megfelelő, hatékony jogorvoslás lehetősége. A hatékony jogorvoslásnak ugyanis feltétele az is, hogy az ügyfél olyan helyzetben legyen, hogy élni tudjon a jogszabály biztosította jogorvoslati lehetőségekkel.³⁹³

Nem minden esetben valósul meg alkotmányértő állapot a *jogorvoslathoz való jog látszólagos kizárásával*. Az önkényes lakásfoglalással szembeni közigazgatási eljárásban a hatáskör gyakorlója a jegyző, aki

(3) Az ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló, valamint az iratbetekintési jog korlátozása iránti kérelemnek helyt adó végzés elleni fellebbezésnek nincs halasztó hatálya.”

³⁹⁰ Ket. 101. §. (4) bek.: „Az eljárási költség megállapításával és viselésével kapcsolatos döntés elleni fellebbezésnek nincs halasztó hatálya a döntés fellebbezéssel meg nem támadott rendelkezése tekintetében.”

³⁹¹ 1999. évi CXXIV. törvény – A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről (Psztv.) – 11/D. §. (1) bek.: „A Felügyelet előtti eljárásban ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akire nézve a Felügyelet jogot vagy kötelezettséget állapíthat meg, akit hatósági ellenőrzés alá vont, illetve aki a Felügyelethez kérelem benyújtásával közigazgatási eljárás lefolytatását kezdeményezte.”

³⁹² Psztv. 4. §. (3) bek.: „A Felügyelet határozata ellen közigazgatási úton jogorvoslatnak helye nincs.”

³⁹³ 38/2006. (IX.20.) AB határozat.

határozatával elrendeli az elfoglalt lakás kiürítését. A jegyző határozatával szemben jogorvoslatnak helye nincs államigazgatási úton, azonban a sérelmezett döntéssel szemben a bírósági felülvizsgálat intézménye biztosított. Az ügy érdekessége azonban, hogy a jegyző határozatát a jogszabály szerint 8 napon belül végre kell hajtani, a bírósági felülvizsgálatra nyitva álló határidő azonban a kézbesítést követő 15 nap.³⁹⁴ Könnyen előfordulhat tehát, hogy mire az ügyben a bíróság – akár a végrehajtás felfüggesztése tárgyában is – határozna, akkorra a határozat végrehajtásra kerül. Indítványozó szerint ez sérti a jogorvoslathoz való jogot. Az Alkotmánybíróság azonban nem osztotta ezen álláspontot. Véleménye szerint ugyanis a jogorvoslathoz való jog a bírósági felülvizsgálattal biztosításra kerül. Az *Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a közigazgatási és bírósági eljárás szorosan összefügg a jogorvoslás tekintetében, és tulajdonképpen kiegészíti egymást. Másrészt azonban a jogorvoslathoz való jog nem korlátozhatatlan, a felek különösen fontos érdekei védelme, vagy más okok megóvása esetén. Jelen esetben az Alkotmánybíróság az önkényesen elfoglalt lakások tulajdonosai tulajdonjogának védelmét ilyen fontos érdeknek tekintette – álláspontom szerint helyesen – és gyakorlatilag a gyorsított végrehajtást szolgáló érdeket, a*

³⁹⁴ 1993. évi LXXVIII. törvény – A lakások helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról (Lt.) – 90/A. §. (1) bek.: „A tulajdonos az üres lakás önkényes elfoglalásától számított 60 napon belül a jegyzőtől is kérheti a lakás kiürítésének elrendelését, ha a lakás kiürítése iránti bírósági vagy végrehajtási eljárás még nincs folyamatban.

(2) Az önkényesen elfoglalt lakás kiürítésének elrendelésével kapcsolatos kérelem ügyében a jegyző a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló külön törvény alapján jár el. A jegyző határozata ellen közigazgatási úton jogorvoslatnak helye nincs. Az a fél, aki a jegyző határozatát sérelmesnek tartja, a határozat kézbesítésétől számított 15 napon belül az ellenérdekű fél ellen keresetet indíthat a határozat megváltoztatása iránt.

(3) A keresetlevelet akár a jegyzőnél, akár a jegyző székhelye szerint illetékes helyi bíróságnál be lehet nyújtani. A jegyző a keresetlevelet az ügyre vonatkozó iratokkal együtt 3 napon belül köteles a helyi bírósághoz áttenni. Ha a keresetlevelet a helyi bírósághoz nyújtották be, a helyi bíróság a közigazgatási iratok beszerzése iránt intézkedik.

(4) A lakás kiürítését elrendelő határozatot 8 napon belül végre kell hajtani akkor is, ha az érdekelt fél keresetet indított. A határozat végrehajtásáról a jegyző gondoskodik.

(5) Ha a kötelezett az ingóságainak elhelyezésére felhívás ellenére sem jelöl meg helyiséget, vagy a megjelölt helyen azokat nem lehet elhelyezni, a végrehajtást kérő a kötelezett költségére és veszélyére köteles gondoskodni az ingóságok elhelyezéséhez szükséges raktárról vagy más alkalmas helyiségről.

(6) A bíróság elrendelheti a határozat végrehajtásának felfüggesztését, ha a rendelkezésre álló adatok alapján a határozat megváltoztatása várható.

(7) Az (1)-(6) bekezdés alkalmazható akkor is, „ha a lakás egyes helyiségeinek, a lakáshoz tartozó helyiségnek, nem lakás céljára szolgáló helyiségnek vagy az épület közös használatra szolgáló helyiségének és területének az önkényes elfoglalása történt.”

jogorvoslathoz való érdek elé helyezte.³⁹⁵ A jogorvoslathoz való jog korlátozása tehát jogszerűen valósult meg a jelen esetben.

Vannak esetek, amikor a jogorvoslathoz való jog korlátozásának megítélése nem ennyire egyszerű, és az alkotmánybírák sem egységesek a kérdés eldöntésében. Mindig is problémás kérdés volt – ma is az – az egészségügyi igazgatás területén a *védőoltások, mint hatósági intézkedések* kérdése. A védőoltások fő célja a járványok, fertőző betegségek kialakulásának a hatékony és költségtakarékos megelőzése.³⁹⁶ A szabályozás azonban lehetővé teszi, hogy – akár kérelemre – a kezelőorvos a hatóság egyetértése mellett végleges mentességben részesítsen egyes ügyfeleket.³⁹⁷ Ezen döntés ellen jogorvoslat nem lett biztosítva a jogszabályokban. Mivel a kezelőorvos nem tekinthető a Ket. hatálya alá tartozó szakhatóságnak, ezért döntése – hiszen nincs elutasítás – jogorvoslattal nem támadható. Ugyanakkor, ha mentesség hiányában a kötelezett a védőoltás alávétési kötelezettségének nem tesz eleget, akkor a hatóság azonnal végrehajtható határozattal rendeli el a védőoltás beadását.³⁹⁸ Kérdésként merül fel, hogy ilyen esetben a jogorvoslás hatékony lehet-e? Kérdés az is, hogy indokolt-e a jogorvoslat korlátozása jelen ügyben? Az Alkotmánybíróság akként ítélte meg a helyzetet, hogy a jogorvoslás kizárása jelen esetben alkotmányellenes, ugyanis a későbbi jogorvoslás hatékonysága megkérdőjelezhető. Egy elhúzódo jogorvoslati eljárásban hozott döntés nem alkalmas a korrekcióra. Egy jelentős idővel korábban beadott védőoltás esetleges hatása egy jogorvoslati döntés eredményeként hatékonyan nem korrigálható, legalábbis bizonyosan nem. Éppen ezért a korrekció megfelelő módszere a mentesítés megtagadása ellen biztosított jogorvoslás. Ennek eredményeként az ügyfélnek lehetősége nyílik egy kontradiktórius eljárás keretében – akár megfelelő szakértő bevonása útján

³⁹⁵ 71/2002. (XII.17.) AB határozat

³⁹⁶ 1997. évi CLIV. törvény – Az egészségügyről (Eütv.) – 57. §. (1) bek.: „A védőoltás célja a fertőző betegségekkel szembeni aktív, illetve passzív védettség kialakítása.”

³⁹⁷ Eütv. 58. §. (1) bek.: „A kötelező védőoltás alól a kezelőorvos átmenetileg vagy - az egészségügyi hatóság hozzájárulásával - véglegesen mentesítheti azt, akinek egészségi állapotát vagy meglévő betegségét a védőoltás várhatóan károsan befolyásolná.”

³⁹⁸ Eütv. 58. §. (4) bek.: „Ha a védőoltásra kötelezett személy e kötelezettségének írásbeli felszólításra sem tesz eleget, az egészségügyi hatóság a védőoltást határozattal rendeli el. A védőoltást elrendelő határozat - jogorvoslatra tekintet nélkül - azonnal végrehajtható.”

– jogait érvényesíteni, még a végrehajtás előtt. Az Alkotmánybíróság ezen döntésével a köz érdekét nem ítélte olyan erős indoknak, amely megalapozná a jogorvoslat jogszerű korlátozását.³⁹⁹ Ezen döntés azonban nem teljes egyetértésben született. Két alkotmánybíró is egybehangzó különvéleményt fűzött a határozathoz. Kovács Péter, és Lenkovics Barnabás álláspontja szerint a jogorvoslathoz való jognak a közérdek alapján történő korlátozása jogszerűnek tekintendő. Kifejtették továbbá, hogy az egészségügyi érdekeket nem lenne szabad ilyen módon a jog érdekei alá rendelni, hiszen előfordulhat, mint azt a példa igazolja is, hogy bizonyos jogi alapelvek más nem jogi jellegű elvekkel ütközhetnek. Nem feltétlenül kell minden esetben a jog erejével élni. Indoklásuk mindenesetre elgondolkodtató.

A tényleges korrekció és a halasztó hatály kérdéskörével, azaz a hatékony jogorvoslással kapcsolatosan megállapíthatjuk, hogy a közigazgatási hatósági ügyekben a *szabályozás kielégítő*. A Ket. általános jelleggel, megfelelő módon biztosítja a fellebbezés intézményén keresztül, valamint azt kiegészítve, a bírósági felülvizsgálat útján a hatékony jogorvoslást. Másfelől megfelelő mértékben teszi lehetővé annak korlátozását, az azonnali végrehajtás jogintézményével. Mindazonáltal szembesülünk jelen esetben is azzal a kérdéssel, hogy lehet-e olyan általános szabályokat megalkotni a közigazgatás területén, amely minden ügycsoportra nézve megállja a helyét. Jelen értekezésnek nem célja ezen kérdésben állást foglalni, de tény, hogy a megfelelő általános szabályok megléte esetén is vannak (illetve lehetnek) olyan ügycsoportok, amelyekben a szabályok megfelelő alkalmazhatósága megkérdőjelezhető. Nem véletlen talán, hogy a fellebbezés végrehajtásra gyakorolt halasztó hatályának korlátozását tartalmazó szabályok többször is módosításra kerültek az évek folyamán.

³⁹⁹ 39/2007. (VI.20.) AB határozat

3.7. *Az ügyfél értesítése, azaz a megfelelő tudásszerzés*

A tényleges és hatékony jogorvoslás feltétele, hogy a *döntésről az ügyfél megfelelő módon tudomást szerez*. Ez akkor valósul meg, ha az ügyfél a döntésről kellő időben és feltétlenül szerez tudomást. Ezen feltételek azonban nem csak a döntésre, hanem annak indokaira is vonatkoznak, hiszen ez elengedhetetlen feltétele a megfelelő módon alátámasztott, jog és ténykérdésben megalapozott jogorvoslat alkalmazásának.⁴⁰⁰ Az ügyféli oldalon tehát igény keletkezik a döntést megalapozó okok feltárására. Ezt az igényt a döntés indoklásából ismerheti meg a sérelmet szenvedett fél, ezért a sérelmezett döntést, – az azt meghozó hatóságnak – feltétlenül indokolnia kell. Azért is elengedhetetlen ez a kötelezettség, mert általában akkor eredményes egy jogorvoslati kérelem, ha megfelelő érvekkel alátámasztott. Ezt viszont csak a döntést hozó érveinek ismeretében lehet megtenni, amelynek megismerésére az indoklás nyújt lehetőséget.

Az egyik beadványban⁴⁰¹ az indítványozó az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 78. §. (1) bekezdése⁴⁰² alkotmányellenességének megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól. Az indítványozó előadta, hogy egy ingatlan tulajdonjogát szerződéssel (adás-vételi) szerezte meg, ezután az illetékhivatalhoz beadvánnyal fordult, amelyben kérte a vagyonátruházási illeték megfizetése alóli mentesség megállapítását. A hatóság ezt elutasította, amely oly módon történt, hogy a hivatal a kérelmezőt fizetési meghagyásba foglalt határozatban kötelezte az illeték megfizetésére. Ezen határozat – egyébként a gyakorlatnak megfelelően – indokolást nem tartalmazott. Az indítványozó álláspontja szerint, a sérelmezett rendelkezés lehetőséget teremt az illetékhivatal részére, hogy jogszerű eljárásban a döntést olyan formában

⁴⁰⁰ Egyes nézetek szerint a közigazgatási határozatok indoklási kötelezettsége, alaptörvényi szinten kellene, hogy szabályozásra kerüljön. Id: Ádám, 2009.

⁴⁰¹ 21/1997. (III. 26.) AB határozat

⁴⁰² A kiszabás alapján fizetendő illetékről – ideértve a mulasztási bírságot is – fizetési meghagyást (határozatot) kell kiadni. A fizetési meghagyás tartalmazza a kiszabott illeték összegének megállapításánál figyelembe vett adatokat és az alkalmazott jogszabályokat.

hozza meg, hogy annak körülményeit nem tárja fel, ezáltal az nem juthat az érintett tudomására. Ezzel a lehetőséggel a hivatal a döntését olyan módon hozhatja meg, amelynek következtében az eredményes jogorvoslattal élés lehetőségét tulajdonképpen kizárja.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közigazgatásra hárul azon feladat megoldása, hogy nagy tömegű ügyet ne csak törvényesen, de rövid idő alatt is zárjon le. Ezen követelményeknek a hivatalok csak úgy tudnak eleget tenni, ha gyakran élnek a jogszabályok által nyújtott azon lehetőségekkel, amelyek az eljárás egyszerűsítését, és gyorsabbá tételét teszik lehetővé. A hatóságok részére egyes esetekben – mint például a mértékhitelítés – az írásbeliség teljes mellőzését is lehetővé teszik a jogszabályok. Az egyszerűsített döntéshozatal is ezt a célt szolgálja. Ennek egyik válfaja, amikor bizonyos tömegesen előforduló, azonos típusú ügyekben a közigazgatási szerv úgy hoz döntést, hogy az erre a célra rendszeresített nyomtatványon, a már előre megfogalmazott formanyomtatványon csak az adott ügy sajátosságainak megfelelő szöveget írja be. Mindemellett az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy az egyszerűsített határozatra vonatkozó rendelkezések alkalmazása nem járhat az Alkotmányban rögzített alapjog csorbításával. Egyes esetekben – ha például az ügyfél illetékmentességet kér vagy bírság elengedését kéri, és a hatóság nem tartja teljesíthetőnek ezen kéréseket – köteles döntésében erre külön kitérni, és mind ténybelileg, mind pedig jogilag alátámasztani azt. Előfordulhat ennek következtében az a helyzet, hogy az ügyfél nem tudja, hogy adminisztratív oka van kérelme elutasításának, mint például, amikor a közigazgatási szerv figyelmét elkerüli az ügyfél kérelme, vagy véleménykülönbség van a közigazgatási szerv és közöttük. Utóbbi esetben csak azon tényállási elemek és jogi érvek ismeretében élhet maradéktalanul jogorvoslati jogával, amelyekre a közigazgatási szerv a döntését alapozta.

Az Alkotmánybíróság a hivatkozott jogszabály kifogásolt rendelkezését bár nem semmisítette meg, azonban kifejezetten az egyszerűsített határozat lehetőségét gyakran alkalmazó közigazgatási szervekre nézve kötelező *alkotmányos követelményt* állapított meg a következők szerint. Az

illetéktörvény alapján eljáró hatóságok az Alkotmányban megfogalmazott jogorvoslathoz való jog érvényesülése követelményének úgy is eleget tehetnek, hogy a fizetési meghagyás mellett az Áe. rendelkezéseinek megfelelő formában meghozott határozatban utasítják el az ügyfél kérelmét, vagy estenként elegendő lehet az is, ha magában a fizetési meghagyásban tüntetik fel döntésük indokait.

Az Alkotmánybíróság több beadvánnyal kapcsolatban is leszögezte annak fontosságát, hogy a jogorvoslathoz való jog alapvető célja a megfelelő, hatékony jogvédelem lehetőségének a megteremtése. Ennek következtében tekintettel kell lenni arra, hogy *ne csak formálisan valósuljon meg a jogorvoslat lehetősége*, hanem ténylegesen is alkalmas legyen arra, hogy betöltse szerepét a jogrendszerben. Ezen követelmények megsértésének leggyakoribb módja az, amikor közvetett eszközökkel valósul meg a jogorvoslati jog csorbítása. Ilyen esetekben a jogorvoslathoz való jog formálisan megvan ugyan, azonban a gyakorlása a sérelmek megoldását nem, vagy nem megfelelő módon teszi csak lehetővé. Ezek a közvetett eszközök például a jogorvoslati kérelem benyújtására meghatározott *rövid határidők*, vagy a döntés ügyfél tudomására juttatásának nem megfelelő jogszabályi garanciái. Ilyen eszköz lehet a rövid határidő ellentéte is, amikor az elbírálásra jogosult szerveknek a másodfokú döntés elbírálására biztosított *határideje indokolatlanul hosszú*, ezáltal a kedvező döntés okafogyottá válik, így már nem teszi lehetővé ténylegesen a sérelmek orvoslását.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 130. §. (2) bekezdésének alkotmányellenes mivoltának megállapítását, valamint annak megsemmisítését kérték egy beadványban. A megjelölt szabályhely a következőket tartalmazta:

„Az Országgyűlés népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelő népszavazás elrendelését elutasító határozata elleni kifogást a határozat közzétételét követő három napon belül az Alkotmánybírósághoz lehet benyújtani.”

Az Alkotmánybíróság a beadványban kérteknek eleget tett.⁴⁰³ Álláspontja szerint a választási eljárásban alkalmazott rövid határidőket a jogalkotó automatikusan alkalmazta a népszavazási eljárás esetében is, azonban a két eljárás között a lényegéből fakadó különbségek miatt nem lehet ugyanolyan szabályokat alkalmazni. Amíg a választási eljárás esetén indokoltak a rövid határidők, addig a népszavazási eljárásra ez nem igaz. Indokolatlan tehát a két, nevében azonos (kifogás), de más tartalmú jogintézményhez ugyanolyan határidőket rendelni. A jogorvoslathoz való jog hatékony gyakorlásának elengedhetetlen feltétele, hogy a benyújtására *megfelelő határidő* legyen biztosítva. A népszavazási eljárásban a háromnapos határidő nem elegendő arra, hogy kellően megalapozott érvekkel, okfejtéssel alátámasztott kifogást lehessen előterjeszteni. A rövid határidő önmagában véve nem feltétlenül alkotmányosértő, mégis figyelemmel kell lenni a jogorvoslat céljára gyakorolt hatására is. A jogrendszerünk ugyanis ismer hasonlóan rövid jogorvoslati határidőket – mint például a válóperek esetében – ahol a tudomásszerzés garantált, ellenben a népszavazási eljárásban ilyen garancia nincs. Az Országgyűlés határozatát a hivatalos lapban közzéteszik ugyan, de a közzététel dátuma nem egyezik meg feltétlenül a hozzáférés dátumával, ezért ezen esetben a megállapított rövid határidő következménye lehet a jogorvoslati joggal való rendelkezés kizárásának. Gondoljunk abba bele, nem biztos, hogy Budapesten akkor juthat a Hivatalos Laphoz valaki, mint például Békéscsabán. Ezáltal egyesek, csupán lakóhelyük elhelyezkedésének okából kifolyólag, nem képesek élni alkotmányos jogukkal és hátrányt szenvedhetnek. Igaz ugyan, hogy mára már a Magyar Közlöny, és a hivatalos lapok többsége elektronikusan is elérhető, de a magánszféra jelenlegi informatikai ellátottsága mellett úgy gondolom jelen példa nem idejét múlt. Másrészt nem várható el a jogalkotó szervektől, hogy minden esetben külön–külön vizsgálják, hogy az érintettekhez mikor jutott el a Hivatalos Lap, nem beszélve arról, hogy valószínűleg ez teljes jogbizonytalanságot eredményezne. A hozzáférés vélelmét kell tehát alkalmazni. A népszavazási

⁴⁰³ 24/1999. (VI.30.) AB határozat.

eljárásban a kifogás alkalmazhatóságának másik feltétele, hogy a rendelkezésre álló határidőn belül eljusson az Alkotmánybírósághoz. Ez azért kétséges, mert a testület nem ülésezik folyamatosan.

Mint látható, egy konkrét esetben az összes körülmény vizsgálata alapján dönthető csak el, hogy a jogorvoslat gyakorlásának feltételei maradéktalanul fennállnak-e, vagy sem. Mindemellett az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogalkotó mulasztást követett el akkor, amikor a választási eljárás szabályait maradéktalanul kiterjesztette a jelentősen eltérő jellegű népszavazási eljárásra, ahelyett hogy az önálló szabályozást teremtette volna meg.

Megjegyzendő az is, hogy ezen határozathoz *Tersztyánszky Ödön* alkotmánybíró különvéleményt fogalmazott meg, amelyben kifejtette, hogy a határozattal nem ért egyet. Az Alkotmánybíróság ugyanis korábban már elbírált nem is egy olyan kifogást, amely ebben a tárgykörben, ezen szabályok mellett lett benyújtva. Az alkotmánybíró véleménye szerint ebből az következik, hogy a gyakorlatban a szabályozás betölti szerepét és alkalmazható.

Az én álláspontom az, hogy az egyébként megalapozott különvélemény mellett is helyes az Alkotmánybíróság döntése, hiszen a gyakorlatban reálisan fenn áll annak veszélye, hogy sérüljön a jogorvoslathoz való jog, a rövid határidők miatt. Tulajdonképpen ilyen esetekben a hatás egyenértékű azzal, ha a jogosult nem szerez tudomást kellő időben egy döntésről.

A választási eljárásokkal kapcsolatosan született az Alkotmánybíróságnak azon határozata⁴⁰⁴ is, amelyben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg a jogalkotóval szemben. Mégpedig azért, mert nem garantálta megfelelő módon, hogy a jogorvoslattal megtámadható döntésről az érintett olyan módon szerezzen tudomást, hogy az a jogorvoslattal való élés lehetőségét biztosítsa számára. Ezen esetben ugyanis, ha a döntés tartalmának megismerhetősége nincs megfelelően

⁴⁰⁴ 59/2003. (XI.26.) AB határozat.

biztosítva, akkor tulajdonképpen a jogorvoslati jog közvetett eszközökkel történő korlátozása valósul meg.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében a tudomásszerzés egyebekben akkor garantált, ha megállapítható, hogy a tudomásszerzés lehetősége minden kétséget kizáróan fennáll. Előfordul a gyakorlatban, hogy a jogorvoslathoz való jog látszólag csorbát szenved, de valójában a jogelvek ütközésével találja magát szemben az Alkotmánybíróság.⁴⁰⁵ Ilyen helyzet alakult ki több jogterületen a *hivatalos iratok kézbesítésével kapcsolatban felállított vélelem* (kézbesítési vélelem) megdönthetetlensége kapcsán. Az indítványozók elsősorban azt sérelmezték, hogy az általuk támadott rendelkezések nem nyújtanak megfelelő garanciát arra, hogy az állandó lakóhelyüktől tartósan, vagy legalábbis öt napnál hosszabb időre távol lévő személyek az Alkotmány 57. §. (5) bekezdésében biztosított jogukkal hatékonyan élni tudjanak. Nézetük szerint ebben az esetben a vétlen állampolgárok önhibájukon kívül kényszerülnek egy olyan – igazolási kérelemmel kapcsolatos – eljárásba, amelynek kimenetele kétséges, és esetlegesen az eredményessége is indokolatlan sérelemmel járhat. Mindemellett egyes, a közigazgatáshoz kapcsolódó eljárások esetén előfordulhat, hogy tulajdonképpen az ügyfél csak a kézbesítés, értesítés útján szerez tudomást arról, hogy résztvevője az adott eljárásnak.

Az Alkotmánybíróság ezzel szemben a következő álláspontot alakította ki:

*„A jogállamiság és jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák. Ezek alapvető jelentőségűek az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatósága szempontjából.”*⁴⁰⁶

Nem kérdés ugyanis, hogy a megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved csorbát. A jogbiztonság követelményéből következik az igazságszolgáltatás és az államigazgatás kiszámítható és hatékony működése, de a címzettek joggyakorlásának

⁴⁰⁵ 46/2003. (X.16.) AB határozat.

⁴⁰⁶ 11/1992. (III.5.) AB határozat.

biztosítása is. Ezen kettős követelménynek – az eljárás mielőbbi befejezéséhez fűződő érdeknek, és az eljárás résztvevőjének a jogai érvényesíthetőségéhez fűződő érdekének – azonban úgy kell érvényesülnie, hogy *egyensúlyi helyzetbe* legyenek egymással. Ha az említett két követelmény közül bármelyik is elsőbbséget élvez a másikkal szemben, az alkotmányellenességhez vezethet. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy önmagába az a szabályozás, amely a kézbesítés megtörténtét vélelmezi nem feltétlenül alkotmányellenes. A hangsúly a tudomásszerzés garantáltságán van, amely elengedhetetlen feltétele a jogorvoslathoz való jog gyakorlásának. Ebből következik, hogy megfelel az Alkotmányban rögzített alapelveknek az a szabályozás, amely nem a tudomásszerzést garantálja, hanem azt, hogy ennek lehetősége kétséget kizáróan fennáll. Az Alkotmánybíróság úgy látta, hogy ezen követelmények a sérelmezett eljárásjogokban biztosítottak, ennek megfelelően az indítványokat elutasította.

Nézzük meg ezek után azt, hogy a jelenleg *hatályos Ket. szabályozás eleget tesz-e a fenti követelményeknek?* A fenti kérdés eldöntéséhez vizsgálat alá vettem a döntésekre vonatkozó szabályokat, a döntések közlésére vonatkozó, valamint a fellebbezés benyújtására nyitva álló határidőre vonatkozó rendelkezéseket. Úgy ítélt meg, hogy az igazolási kérelemre vonatkozó szabályok áttekintése is szükséges, hiszen ez a jogintézmény adott esetben eszközként szolgálhat a sikeres jogorvosláshoz.

Annak garanciáját, hogy az ügyfél – értem ezalatt azt, aki potenciálisan jogorvoslattal élhet – a döntésről feltétlenül tudomást szerezzen, a döntés közlésének szabályai között találunk megfelelő biztosítékot.⁴⁰⁷ Ezen szabályok azonban csak a határozat és a végzés közlésének garanciáját teremtik meg. A hatósági szerződésre mint hatósági döntési formára azonban nem vonatkoznak. A hatósági szerződés azonban – mivel alapvetően polgári jogi jellegű jogintézményről van szó – feltételezi, hogy az érintettek valamilyen formában tudomást szerezzenek róla. Ha a fél szerződést kötő fél, akkor értelemszerűen akarata hiányában a szerződés meg sem kötöttik. Ha azonban

⁴⁰⁷ Ket. 78. §. (1) bek.

harmadik fél, akkor garanciális elem, hogy a hozzájárulását be kell szerezni, tehát ily módon értesülése garantált. Ha az úgynevezett jogszerű hallgatás esetében vizsgáljuk a tudomásszerzést, akkor a következőkre jutunk. Gyakorlatilag, jogorvoslattal potenciálisan élni kívánó félként csak az eljárásban harmadik személyként résztvevő ügyfelet tekinthetjük, hiszen a kérelmező jogszerzését garantálja a jogintézmény, ezért feltételezhető, hogy ő nem él jogorvoslattal.⁴⁰⁸ Harmadik fél eljárásba való részvétele azonban akadálya ezen jogintézmény alkalmazásának. A tudomásszerzésnek tehát itt nincs relevanciája.

A határozat és végzés felépítését a törvény meghatározza, méghozzá oly módon, hogy attól különös jogszabály csak abban az irányban térhet el, hogy további plusz tartalmi elemeket határoz meg.⁴⁰⁹ Ezáltal a Ket. tulajdonképpen a minimum követelményeket határozza meg, kógens módon. Ezen szabályok azonban tartalmi elemként jelölik meg az indoklást, mint a határozat önálló részét,⁴¹⁰ valamint a jogorvoslatokról való kioktatást a rendelkező rész kötelező elemeként.⁴¹¹ A szabályozás részletesen kitér arra, hogy mi szerepeljen az indoklásban. Ennek eredményeként az indoklás három logikai részre tagolható: (1.) A tényállás megállapítása, a tények és bizonyítékok felsorolásával, valamint a lefolytatott bizonyítási eljárás ismertetésével; (2.) Az alkalmazott jogszabályok ismertetésére, és (3.) az ezek ismeretében meghozott következtetésére.

Előfordulhat azonban, hogy az ügyfél mindezek ellenére azért nem szerez tudomást a döntésről kellő időben, mert valamilyen rendkívüli akadály – példának okáért betegség – ebben megakadályozza. Ilyen esetben az ügyfél igazolási kérelmet nyújthat be az eljáró hatósághoz, amely ha azt alaposnak találja, biztosítja az ügyfél megfelelő joggyakorlását.⁴¹²

⁴⁰⁸ Ket. 71.§. (2) bek.

⁴⁰⁹ Ket. 72. §. (1) bek.

⁴¹⁰ Ket. 72.§ (1) bek.

⁴¹¹ Ket. 72. § (1) bek. d) pont

⁴¹² Ket. 66. §. (1) bek.

A fellebbezésre nyitva álló határidő szabályozása szubszidiárius módon van meghatározva a törvényben.⁴¹³ A fellebbviteli határidőt a vélelmezett tudomásszerzéstől (közléstől) kell számítani, persze ez függ nagymértékben a közlés módjától. Mindazonáltal úgy gondolom, hogy a fellebbezésre nyitva álló határidő elégséges ahhoz, hogy egy átgondolt kérelmet lehessen ezen idő alatt elkészíteni.

Összességében a szabályozásról elmondható, hogy minden tekintetben kielégíti a megfelelő jogorvoslás feltételeit. Az igazolási kérelem biztosításával talán még egy kicsit több garanciát is nyújt az ügyfelek számára, jogaik megfelelő gyakorlása érdekében. Ugyanakkor – és ez a fentebb idézett alkotmánybírósági határozatokból egyértelműen látható – a problémát a speciális szabályozásban fellelhető eltérések okozzák, okozhatják. Valószínűsíthető, hogy mindig lesznek olyan speciális igazgatási területek, ahol a szabályozás kénytelen eltérni az általános szabályoktól. Ilyen esetekben azonban a jogalkotó, ha követi a Ket. koncepcióját, megalkothatja a megfelelő szabályozást, amely a speciális körülmények között is megfelelő lehet.

⁴¹³ Ket. 99. §. (1) bek.

3.8. Az értékelhető tények, bizonyítékok meghatározása

Kérdésként merülhet fel, hogy a jogorvoslathoz való jog gyakorlása *milyen alapokon* valósulhat meg. Meghatározható-e a tények és bizonyítékok bizonyos köre, amely alapot adhat a joggyakorlásra vagy sem?

Az alkotmánybírósági gyakorlat viszonylag szűknek mondható ebben a kérdéskörben,⁴¹⁴ de annyi megállapítható, hogy a jogalkotónak széles mozgásköre van a fellebbviteli szabályok megalkotásánál jelen kérdéskörben. Nem vezethető le a jogorvoslathoz való jogból ugyanis közvetlenül, hogy azt milyen jog vagy ténybeli alapokra helyezetten gyakorolják. Nem feltétel, hogy a fellebbezést új, még el nem bírált tényekre, bizonyítékokra alapozva gyakorolni lehessen. A lényeg az, hogy a hivatkozott tények, bizonyítékok megfelelő alapot teremtsenek a jogsérelem orvoslásához.

A Ket. ebben a kérdéskörben igen tágan szabályoz, ezáltal is széles lehetőséget biztosítva az ügyfeleknek. Nem határozza meg ugyanis konkrétan a fellebbezés alapját,⁴¹⁵ másfelől pedig lehetővé teszi, hogy a fellebbezést új tényekre, bizonyítékokra alapozottan tegye meg a jogosult.⁴¹⁶

Összefoglalva a közigazgatási eljárás általános szabályai az Alkotmányos követelmények között a legszélesebb alapon biztosítanak jogot az ügyfél oldalán a jogorvoslathoz való jog gyakorlása terén. Ugyanakkor kérdésként merülhet fel, hogy – amit már a bírósági felülvizsgálatok kérdéskörénél is megfogalmaztam – ha nincs lehetőség a fellebbezésre törvény alapján, akkor a bírósági felülvizsgálat önmagában képes-e pótolni a fellebbezés hiányát? Erre válaszolom azt, hogy nem, esetlegesen egy differenciált szabályozás a bírósági felülvizsgálatok terén az ilyen típusú ügyekre megoldást jelenthetne.

⁴¹⁴ Ld: például 630/B/2005 AB határozat.

⁴¹⁵ Ket. 98. §. (1) bek.: „A fellebbezési jog nincs meghatározott jogcímhez kötve, fellebbezni bármely okból lehet, amelyre tekintettel az érintett a döntést sérelmesnek tartja.”

⁴¹⁶ Ket. 102. §. (2) bek.: „A fellebbezésben új tények és bizonyítékok is felhozhatók.”

3.9. A hatóság mérlegelése és méltányosság

Gyakran előfordul a közigazgatásban, hogy ugyanolyan joghátrány megállapítására kerül sor különböző ügytípusoknál, annak ellenére, hogy az egyes esetek között eltérések lehetnek. Az ilyen ügyekre az a jellemző, hogy az eljáró hatóság a kötött jogi szabályozás miatt nem élhet a mérlegelés, vagy méltányosság gyakorlásának eszközével. Ezáltal az ügyfelek között tett különbségtétel, igenis sérthet jogokat, illetve a tényyszerűsége túl, az egyes felmerülő körülményeket az eljáró szervnek nincs módjában értékelni. Kérdés, *hogy korlátozza-e az ilyen szabályozás a jogorvoslathoz való jogot?*

Az építésügyi bírság mértékének meghatározásánál a jogalkalmazó számára az alkalmazandó jogszabályok nem biztosítottak sem mérlegelési, sem méltányossági jogkört, az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban ez a tény önmagában nem jár a jogorvoslathoz való jog korlátozásával.⁴¹⁷

Álláspontom szerint helyes az Alkotmánybíróság ide vonatkozó gyakorlata, hiszen ha a jogalap adott, akkor az ügyfélnek viselnie kell a megfelelő jogkövetkezményeket. Ilyen esetekben objektív alapon megvalósuló közigazgatási felelősségről beszélhetünk. A közigazgatási jogi felelősség

⁴¹⁷ 498/D/2000. AB határozat, ABH 2003. 1208.

43/1997. (XII.29.) KTM rend. 3.§. – (1) „A bírság mértéke a szabálytalanul létrehozott építmény vagy építményrész esetében az e rendelet 1., 2. és 3. számú melléklete szerint számított építményértéknek engedély nélküli építés esetében 50%-a, engedélytől eltérő építés esetében 40%-a, engedély nélkül végzett bontás esetén 20%-a.

(2) Helyi védelem alatt álló épület átalakítása vagy lebontása esetén a számított építményérték 70%-a.

(3) Ha az építmény, építményrész kivitelezését az engedélyt megadó határozat kézhezvételét követően, de annak jogerőre emelkedése előtt kezdték meg, és később az engedély változatlan tartalommal jogerőre emelkedik, akkor az (1) és (2) bekezdésben meghatározott mértékek 50%-át kell figyelembe venni. Ebben az esetben a bírság megállapítására vonatkozó államigazgatási eljárást a határozat végrehajthatóvá válásáig fel kell függeszteni.

(4) A bírság mértékét – a kerekítés általános szabályai szerint – ezer forintra való kerekítéssel kell megállapítani.

(5) Az épület (építmény, építményrész) alapterületét, hosszát vagy térfogatát, az azt határoló épületszerkezetek külső síkjainak méreteiből kell kiszámítani, a végeredménynek egész számra való felkerekítésével.

(6) A bírságszámítás alapjául megállapított építmény, építményrész értéke független annak tényleges műszaki vagy forgalmi értékétől.

4. §. (2) – Az építésügyi bírságot mérsékelni, vagy elengedni az Étv. 49. §-ának (2) bekezdésében foglaltak kivételével nem lehet. A bírság megfizetésére az eljáró építésügyi hatóság – kérelemre – legfeljebb egy évig terjedő részletfizetést engedélyezhet.”

esetében pedig az ügyfelet a közigazgatási jogszabályok betartása terheli, és tulajdonképpen nincs jelentősége a felróhatóságnak. Ilyen esetekben a mérlegelési és méltányossági jogkör biztosítása tehát, nem feltétlenül indokolt.⁴¹⁸

⁴¹⁸ A mérlegelési és méltányossági jogról lásd például Kiss, 1985.

3.10. Megfelelő jogi képviselő

A jogorvoslathoz való jog akkor van megfelelő módon garantálva, hogyha a jogorvoslás hatékonyan valósulhat meg. Az igazságszolgáltatásban, azon belül is leginkább büntető ügyekben, ennek garanciáját a kötelező, akár az állam által biztosított jogi képviselő jelenti. A közigazgatásban az ügyfél érdeke ezt ilyen kardinálisan nem kívánja meg. A közigazgatás azonban talán a legszerteágazóbb jogterület, ezért az ügyfél az esetek nagyobb hányadában nem tud a jogszabályokban eligazodni. Kérdésként merül fel, hogy szükséges-e, és ha igen milyen módon a megfelelő, akár jogi képviselő biztosítása a jogszabályok által? Felmerül továbbá, hogy a megfelelő képviselő igénye milyen viszonyban áll a jogorvoslathoz való joggal?

Előfordult olyan eset, amelynek kapcsán az Alkotmánybíróságnak azt kellett vizsgálnia, hogy a megfelelő képviselő biztosítása feltétele-e a jogorvoslathoz való jog gyakorlásának.

Az Áe.⁴¹⁹ kapcsán került megfogalmazásra, hogy a jogorvoslathoz való jog gyakorlásának nem elengedhetetlen feltétele a jogi, vagy más meghatalmazotti képviselő jogszabály általi garantálása. Önmagában tehát az, hogy egy eljárási törvény nem rendelkezik a meghatalmazott részére fizetendő képviselői díjról, az nem hozható összefüggésbe a jogorvoslathoz való jog korlátozásával.⁴²⁰

⁴¹⁹ Áe. 18. §. (1) – „Ha nem írja elő jogszabály az ügyfél személyes eljárását, helyette törvényes képviselője vagy meghatalmazottja is eljárhat,

valamint 89. §. – (1) Az államigazgatási eljárás költségét – ha jogszabály másként nem rendelkezik – az állam viseli, az illetékfizetési kötelezettségre az illetékekre vonatkozó szabályok irányadók.

(2) Az eljárási költséget összességében meg kell határozni. Az államigazgatási szerv az ügyfelet az eljárási költség előlegezésére is kötelezheti.

(3) Ha az eljárásban több olyan azonos érdekű ügyfél vesz részt, akik a költség viselésére kötelesek, közöttük a költséget arányosan meg kell osztani.

(4) Ha a közigazgatási szerv helyett – annak mulasztása miatt – a hatáskörébe tartozó ügyben felettes szerve vagy a felettes szerv által kijelölt más közigazgatási szerv jár el, az eljárás költségeit – ha jogszabály másként nem rendelkezik – a mulasztó közigazgatási szerv viseli. Az eljárás költségeit a ténylegesen felmerült költségek alapján kell megállapítani.

(5) Ötvenezer forintot meghaladó eljárási költség esetén az eljárási költség megállapításáról az eljáró felettes szerv vagy a felettes szerv által kijelölt más közigazgatási szerv külön határozatot hoz.”

⁴²⁰ 799/E/1998. AB határozat, ABH 2001. 1015.

Jelen esetben azt kell vizsgálni az Alkotmánybíróság szerint, hogy annak ellenére, hogy a jogorvoslathoz való jog gyakorlása nincs jogi képviselethez kötve, megvalósulhat-e a hatékony joggyakorlás. A válasz az, hogy igen megvalósulhat, hiszen azt semmi nem zárja ki, hogy jogi vagy más képviselőt vegyen igénybe az ügyfél, és a megbízás szabályai szerint magánjogi úton az anyagi feltételekben is megegyezhetnek. Elegendő tehát az a megoldás is, ha a jogszabály nem zárja ki a képviselet lehetőségét. Ezáltal az ügyfél oldalán nincs akadálya annak, hogy a hatékony jogorvoslást valamilyen képviselő közreműködésével gyakorolja. Ugyanakkor arra nem tér ki a határozat, de álláspontom szerint levezethető belőle, hogy a megfelelő képviselet hiánya – ha jogszabály ezt kizárná – és a jogorvoslathoz való jog korlátozása összefüggésbe hozható. Megjegyzendő, hogy ismereteim szerint erre nincs példa a magyar jogrendszerben.

3.11. A jogorvoslathoz való jog korlátozhatósága

Mint azt már az eddig leírtak alapján is bemutattam, a *jogorvoslathoz való jog* nem abszolút jog, vagyis *korlátozható*. A korlátozást általában a felek különös méltánylást érdemlő érdekei, vagy más megfelelő okok, mint például a közérdek, tehetik indokolttá. A közigazgatás igen széles körét fogja át a hétköznapi életünknek, ezért mindig lehetnek olyan speciális esetek, amikor indokolt a jogorvoslathoz való jog valamilyen szintű korlátozása (pl. azonnali végrehajtás elrendelése). Mivel ezen esetek köre meghatározhatatlan, *ezek felsorolására nem vállalkozhatom*, azonban úgy gondolom, hogy az előzőekben sikerült érdekes példákat bemutatnom a speciális érdekeken alapuló korlátozás indokoltságára. Ezért itt inkább a Ket. által meghatározott korlátozást elemzem.

A Ket. garanciálisan a korlátozást *csak törvényben* teszi lehetővé, és emellett *megad egy nem taxatív felsorolást*,⁴²¹ sőt az azonnali végrehajthatóság eseteit is meghatározza. A szabályozást figyelembe véve összességében elmondható, hogy az megfelel az Alkotmánybíróság ezen kérdésben kialakított gyakorlatának.

⁴²¹ Ket. 100. §. (1) bek.: „Nincs helye fellebbezésnek

a) ha az ügyben törvény azt kizárja,
b) az ügyfelek részéről az egyezségüket jóváhagyó határozat ellen,
c) jogszabály eltérő rendelkezése hiányában valamely adatnak, ténynek vagy jogosultságnak a hatósági nyilvántartásba hivatalbóli, mérlegelés nélküli bejegyzésével szemben,
d) ha az elsőfokú döntést miniszter, autonóm államigazgatási szerv, önálló szabályozó szerv vagy kormányhivatal vezetője hozta,
e) törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában, ha az első fokú döntést központi államigazgatási szerv vezetője hozta,
f) a képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben hozott határozata ellen.
(2) Az (1) bekezdés a), c)-f) pontjában meghatározott esetben az első fokú döntés bírósági felülvizsgálatának van helye.”

3.12. Konklúzió az alkotmányos vizsgálathoz

A jelen fejezetben azt tettem vizsgálat tárgyává, hogy az Alkotmánybíróság joggyakorlata alapján megállapítható alkotmányos követelményeknek a közigazgatási eljárásjogban a jogorvoslatokra vonatkozó szabályozás milyen mértékben tesz eleget. Először is megvizsgáltam, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint milyen kritériumoknak kell megvalósulnia egy szabályozásban a jogorvoslatok területén annak érdekében, hogy az megfeleljen a *ténylegesség, és hatékonyság alapkövetelményének*. Ennek alapján arra az eredményre jutottam, hogy egy szabályozás kapcsán vizsgálni kell a következőket:

- a fórumrendszerre vonatkozó szabályokat,
- a bírósági felülvizsgálat kérdését,
- a jogorvoslathoz való jog terjedelmének kérdését,
- a fellebbviteli fokozatok számát,
- milyen döntésekkel szemben biztosított a jogorvoslat,
- alkalmas-e a tényleges korrekcióra, és megvalósul-e a halasztó hatály,
- az ügyfél értesítésének, azaz a megfelelő tudomásszerzésnek a garanciáját,
- a jogorvoslást magalapozó tények, bizonyítékok meghatározását,
- a hatóság mérlegelési, és méltányossági jogkörének a jogorvoslatokkal való összefüggését,
- a képviselő és jogorvoslathoz való jog viszonyát, valamint
- a jogorvoslathoz való jog korlátozhatóságát, és az erre irányuló szabályozást.⁴²²

⁴²² Lásd 2. melléklet

A vizsgálat eredményeként arra a következtetésre jutottam, hogy a Ket. a fenti követelményeknek *megfelelő módon tartalmazza* a jogorvoslatokra vonatkozó szabályokat, tehát a fent nevezett *igényeket kielégíti*. Az Alkotmánybíróság gyakorlatát figyelembe véve megállapítható, hogy jellemzően a gyakorlatban nem az általános szabályok elégtelensége okozta az orvosolni való problémát a vizsgált területen, hanem sokkal inkább a *különös szabályozás elégtelensége*. Nem állítom természetesen, hogy nem szorult korrekcióra a Ket. fellebbvitelre vonatkozó szabályozása,⁴²³ de mint azt a bemutatott példák is igazolják, jellemzően sokkal inkább a speciális jogszabályokban volt fellelhető alkotmányellenes állapot. Álláspontom szerint ez a kisebb hiba, hiszen az általános szabályok a speciális szabályozás kialakításánál mérceként szolgálhatnak, elősegíthetik a speciális igények figyelembe vétele mellett, hogy megfelelő szabályok szülessenek. Azt, hogy ilyen mérce van, alátámasztja az is, hogy egyesek egyenesen alaptörvényi szinten látnák megfelelőnek szabályozni a közigazgatási jogorvoslatok alapvető elveit.⁴²⁴

⁴²³ Lásd. 90/2007.(XI.14.) AB határozat.

⁴²⁴ „Az alkotmánynak tartalmaznia kell a közigazgatási döntésekkel szemben igénybe vehető jogorvoslati rendszer általános elveit. E szerint az államnak biztosítania kell azt, hogy a közigazgatási szervek által hozott döntésekkel szemben hatékony és gyors jogorvoslati eszközöket lehessen igénybe venni, mind az egyéni jogsérelem orvoslása érdekében, mind a közérdek védelme, a törvényesség biztosítása céljából.” ld: Seereiner, 2011., 272. p.

IV. A Ket. jogorvoslati rendszere és alkalmazásának nehézségei

Bevezető gondolatok

Az értekezés jelen részében a Ket. jogorvoslati rendszerét vetem vizsgálat alá. Természetesen nem az a célom, hogy a témában született több tanulmányban leírtakat ismételjem, vagy a jogszabály rendelkezéseit magyarázzam. Célom annak bemutatása, hogy egyrészt a jelenleg hatályos szabályozás milyen előzmények után alakult ki. Másrészt annak a kérdésnek a kifejtése, hogy vannak-e a hatályos szabályozásnak olyan „gyenge pontjai” amelyek mindenképpen megoldásra várnak. Ezzel kapcsolatosan tulajdonképpen arra a kérdésre próbálok kielégítő választ adni, hogy a *jelenlegi szabályozás a célszerűségi szempontoknak megfelel-e?*

A közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslatokra vonatkozó szabályozását jelen értekezésben két alapvető szempont szerint teszem vizsgálat tárgyává. Egyrészt alkotmányos, másrészt célszerűségi szempontok alapján. Mint ahogyan azt korábban már kifejtettem, véleményem szerint az *alkotmányos próbát kiállja a szabályozás jelenlegi formájában. A kérdés az, hogy vajon a célszerűségi próbát kiállja-e?* Az alkotmányos követelményeknek való megfelelés ugyanis egy alapjogi minimumkövetelmény, amely önmagában nem jelent arra garanciát, hogy a törvény szabályai a hétköznapi jogalkalmazásban is célszerűen alkalmazhatóak. A hatósági eljárás szabályozásában különösen fontos, hogy a törvényi szabályozás megfelelő, (egyértelmű, világos) és alkalmazható legyen. Más jogágakban ugyanis – ahol a bíróságok folytatják le az eljárást – ott egy jogegységi határozatban megvalósuló jogértelmezés az egész szervezetrendszerre közvetlenül hat, és nagy valószínűséggel beépül a jogalkalmazásba. Ezzel ellentétben egy közigazgatási hatósági eljárással kapcsolatban született bírósági jogértelmezés – az esetek jelentős részében – nem kerül beépítésre a hatósági jogalkalmazásba. Ezáltal a helytelen jogalkalmazás kiküszöbölésének nem feltétlenül a leghatékonyabb eszköze.

Célszerűbb ezek és más tapasztalatok alapján a jogszabályokat minél precízebben megszövegezni, és ezáltal elősegíteni a hatékonyabb jogalkalmazást. Megjegyzendő, hogy az alkotmányos követelményeknek is azért felel meg a jelenlegi szabályozás, mert a felmerült problémákat az Alkotmánybíróság orvosolta, amely ezáltal – a rendes bírósági jogértelmezéssel szemben – a szabályozásban rögzítésre is került.

4.1. A közigazgatási jogorvoslatok csoportosítása

Ha valamely jogintézmények rendszert alkotnak, akkor előbb-utóbb szembesülünk azon kíváncsisággal, hogy az adott rendszerben csoportosítást végezzünk, hiszen a rendszer ezáltal átláthatóbbá válik. Ugyanakkor a különböző szempontok szerint elvégzett csoportosítások segíthetnek a vizsgált rendszer hibáinak, hiányosságainak feltérképezésében is.

Nem kétséges, hogy a közigazgatási eljárásjogban a különböző *jogorvoslatok* egymással kapcsolatban vannak, egymást kiegészítik, ezáltal *rendszert alkotnak*. Ezek a jogorvoslatok eljárásba azonban sajátos jegyekkel rendelkeznek, így *különböznek is* egymástól. Mivel tehát rendszert alkotnak és különbözőek, ezáltal csoportosíthatóak is bizonyos szempontok szerint. Tekintsük tehát át, hogy *milyen alapon lehet* az általános közigazgatási eljárásjog jogorvoslatait csoportosítani.⁴²⁵

Mielőtt a csoportosításba kezdenénk, vizsgáljuk meg, hogy magát a *jogorvoslati rendszert hogyan lehet csoportosítani*. A jogtudományban elfogadott terminológia szerint a jogorvoslati rendszereket kétféle csoportba lehet sorolni. Ennek megfelelően egy *jogorvoslati rendszer lehet szabad vagy kötött*, az igénybe vehető jogorvoslatok meghatározásának függvényében. A szabad jogorvoslati rendszerben nincs meghatározva, hogy egy ügyben, adott fokon, milyen jogorvoslati eszköz vehető igénybe. Nyilvánvalóan ez a megoldás nem feleltethető meg a jogállamiság és azon belül a jogbiztonság követelményének, hiszen ezáltal az eljárás kiszámíthatatlanná válik. Nem kérdés, hogy az ügyfelek oldalán a jogaik védelme érdekében garantálni kell a megfelelő jogorvoslás lehetőségét. Ugyanakkor elsősorban ugyancsak az ügyfelek érdekében a jogbiztonság igényét is ki kell elégíteni. Ennek egyik alapvető feltétele a kiszámítható eljárási rend, amely véleményem szerint a

⁴²⁵ Lásd 3. melléklet

szabad jogorvoslati rendszerben nem valósulhat meg.⁴²⁶ A kötött jogorvoslati rendszerben ezzel ellentétben egyértelműen meghatározásra kerül, hogy mely szinten, milyen jogorvoslati eszközök állnak az ügyfelek rendelkezésére. Ezáltal egy világos, átlátható, egyértelmű szabályozás jön létre.

Lehet a csoportosítás szempontja a *jogorvoslati fokozatok száma* is egy jogorvoslati rendszerben. Ezek szerint *egy- vagy több fokozatú jogorvoslati rendszerről* beszélhetünk. A közigazgatás jogorvoslati rendszerével kapcsolatban azonban meg kell említeni, hogy a fokozatok alatt itt a belső jogorvoslatokat veszem alapul, vagyis azokat, amelyek elbírálása a közigazgatás szervezetrendszerén belül történik. Jelenleg jogorvoslati rendszerünk egy fokozatú, amely véleményem szerint elégséges lehet. A közigazgatási jog történetében azonban – mint azt korábban láttuk – előfordult olyan szabályozás, ahol kettő, sőt három fokozatról is beszélhettünk a jogorvoslatok kapcsán.⁴²⁷ A tapasztalat azt mutatja, hogy a fokozatok számát leginkább anyagi okok határozzák meg, hiszen a közigazgatás olcsóbbá tétele mindig is kiemelkedő szempont volt egy szabályozás megalkotása kapcsán. Befolyással bír a jogorvoslatok fokozatának meghatározására a célszerűség is. Például az, hogy ne terheljünk feleslegesen többletmunkával egyes szerveket, mint a minisztériumokat, vagy tegyük gyorsabbá az eljárásokat, stb...

Térjünk át a *jogorvoslatok csoportosítására*, amely a jogorvoslati rendszerek csoportosításától bővebb témakör, hiszen több szempont jelenik meg, amely alapot adhat a jogorvoslatok csoportosítására.

A csoportosítás egyik és talán legelfogadottabb szempontja a *jogorvoslatok és a jogerő viszonya* alapján történő csoportosítás lehet. Ebben a körben két csoportot különböztethetünk meg. Beszélhetünk egyrészt úgynevezett rendes jogorvoslatokról, amelyeket a még nem jogerős határozatokkal szemben vehetünk igénybe. A másik csoportba azok a jogorvoslatok tartoznak, amelyeknél a már jogerős határozattal szemben élhet

⁴²⁶ A jogorvoslati rendszer kötöttsége az eljárás során hozott határozatok stabilitására is befolyással bír. ld: Toldi Ferenc: Az államigazgatási aktus stabilitása és jogereje. In: Állam és Igazgatás, 1966.évi 2.szám

⁴²⁷ Gyakorlatilag a Ket. hatálybalépése előtti összes eljárási törvény a közigazgatásban többfokozatú jogorvoslati rendszert állított fel.

a jogosult. Ennél a csoportosításnál az alapvető kérdés a *jogerő* kérdése, amely a közigazgatásban oly sok vitára ad alapot. Ha a jogerőről általánosan, tehát jogágtól függetlenül beszélünk, akkor hatását tekintve megkülönböztethetünk *alaki jogerőt*, amely a megtámadhatatlanságot jelenti, valamint *anyagi jogerőt*, amelyhez a döntés megváltoztathatatlansága kapcsolható. A közigazgatásban többek szerint anyagi jogerő létéről nem beszélhetünk, vagy csak igen korlátozott körben,⁴²⁸ tehát a jogorvoslatok csoportosításánál a jogerő ezen hatása irreleváns. A magam részéről osztom ezen álláspontot, hiszen az alaki jogerő jelentősége leginkább véleményem szerint a jogviták – ide értve a polgári, munka, és büntető ügyeket – eldöntésénél emelhető ki. Egy jogvitában a felek számára fontos, hogy megszülessen egy főszabály szerint véglegesnek tekinthető döntés, amely a jogvitát lezárja. A közigazgatási eljárásokban azonban az ügyek döntő többsége nem ilyen természetű. A közigazgatásban a cél elsősorban az állami végrehajtó hatalom gyakorlásának a realizálása, még akkor is, ha ez az államszerveken kívülálló felek vitájának eldöntésében jelentkezik. Mivel az elsődleges feladat itt nem az igazságszolgáltatás, vagy vitarendezés, hanem a *végrehajtó-rendelkező tevékenység jogszerű gyakorlásának garantálása*, ezért a hangsúly a jogszerű gyakorláson van. Éppen ezért garanciaként beiktatásra kerül a döntés felülvizsgálat, aminek a jogerő nem szab korlátot, csak az időmúlás, valamint a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme. Ennek következtében *a közigazgatásban az anyagi jogerő kisebb jelentőséggel bír*, mint más eljárásokban, és ezáltal a jogorvoslatok ilyenképpen történő csoportosításánál sem játszik szerepet. Az *alaki jogerő esetében más a helyzet*, mivel itt elsősorban egy eljárásjogi hatásról beszélhetünk: a megtámadhatóságról. Megtámadni egy döntést a jogorvoslatok útján lehet, tehát a két jogintézmény közötti szoros kapcsolat adott. A közigazgatásban tehát a jogorvoslatokat a jogerő szempontjából az alaki jogerő figyelembevétele alapján csoportosíthatjuk, (a Ket. szabályai is

⁴²⁸ pl: Krisztics Sándor, Tomcsányi Móricz, Baumgarten Nándor, Toldi Ferenc, Szamel Lajos, Paulovics Anita id: irodalomjegyzék

ezt mutatják).⁴²⁹ A hatósági eljárásban, a törvény értelmében a jogerő kérdése a fellebbezés intézményéhez kötött. Valójában azonban a közigazgatási hatóság döntését csak a bíróság általi felülvizsgálat, az időmúlás, továbbá a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok teszik anyagi értelemben jogerőssé. A Ket. szerint meghatározott jogerő, az alaki értelmén túl tulajdonképpen nem a megváltoztathatatlanságot testesíti meg, hanem a végrehajthatóságot, illetve a szerzett jog gyakorlásának egyik feltételét.

Csoportosíthatóak a jogorvoslatok az úgynevezett *átszármaztató hatásuk illetve hatályuk* szerint is. Ebben az esetben azt vizsgáljuk, hogy az adott jogorvoslat elbírálására ki jogosult? E tekintetben is két csoportot állíthatunk fel. Az egyikbe azon jogorvoslatok tartoznak, amelyek eldöntésére az orvosolni kívánt döntést hozó szerv lesz a jogosult, azaz a döntés joga nem hármlik át más szervre. Ez viszonylag ritka, és kérdés az, hogy az ilyen eszköz – mint például a döntés módosítása vagy visszavonása – egyáltalán jogorvoslatnak tekinthető-e? Mivel alkotmányos követelmény a magasabb szervhez fordulás lehetősége a jogorvoslatokkal szemben, a magam részéről nem tartom jogorvoslatnak az előző csoportba tartozó eszközöket. A jogirodalomban azonban ismert a fenti csoportosítás.⁴³⁰ A másik csoportba azon jogorvoslatok tartoznak, amelyek esetében az átszármaztató hatás megjelenik, vagyis a jogorvoslat kérdésében nem az orvosolni kívánt döntést hozó szerv fog dönteni.

További csoportosítási szempont lehet a jogorvoslatok tekintetében, hogy a jogorvoslat elbírálására a *közigazgatás szervezetrendszerén belül*, vagy *kívülálló szerv* lesz jogosult. Ebben az esetben tehát a jogorvoslatokat nevezzük belső és külső jogorvoslatoknak. A közigazgatásban akkor van ezen felosztásnak jelentősége, amikor a bírósági felülvizsgálat jelen van, de – mint

⁴²⁹ A még nem jogerős határozattal szembeni jogorvoslat csak a fellebbezés; a jogerőt a Ket. a következő módon határozza meg: 128. §. (1) bek.: „A hatóság első fokú döntése jogerőssé válik, ha
a) ellene nem fellebbeztek, és a fellebbezési határidő letelt,
b) a fellebbezésről lemondtak vagy a fellebbezést visszavonták, vagy
c) a fellebbezés - ideértve a végzések elleni önálló fellebbezést - e törvény rendelkezései szerint kizárt.”

⁴³⁰ ld: Berényi-Martonyi-Szamel, 1980., 418. p.

láttuk – volt példa a jogtörténetben, hogy más közigazgatáson kívülálló szervek is elbírálhattak jogorvoslatokat.⁴³¹

A különböző jogorvoslatok kapcsán az azt elbírálni jogosult szerv különböző szempontok szerint lesz jogosult eljárni, és döntést hozni, tehát a *jogorvoslat jogcíme* nem minden jogorvoslat esetében azonos. Egyes jogorvoslatok lehetőséget biztosítanak a teljes felülvizsgálatra. Ebben az esetben a hatáskör gyakorlója teljes revíziót alkalmaz. Más jogorvoslatok esetében azonban a támadott döntést csak bizonyos szempontok figyelembe vételével vizsgálhatja felül az arra feljogosított, tehát a revízió csak részleges. Ilyen korlátozott alap lehet a jogszabálysértés, vagy ha új tényre alapozzuk a felülvizsgálatot, mint az újrafelvétel esetében.

Különbség tehető a jogorvoslatok között a *végrehajtásra gyakorolt hatásuk* szerint. Ebben az esetben azt vizsgáljuk, hogy ipso iure mely jogorvoslatok hatnak halasztóan a végrehajtásra, és melyek azok, amelyek ilyen hatással nem bírnak. A jogorvoslatok kapcsán kardinális kérdés a végrehajtásra gyakorolt hatás. Mint arra már kitértem, a jogorvoslati rendszerrel szemben támasztott alkotmányos követelmény, hogy megvalósuljon a tényleges korrekció, és a végrehajthatóság tekintetében a halasztó hatály a jogorvoslati rendszeren belül. Ennek a feltételnek azonban nem kell, hogy minden egyes jogorvoslati eszköz eleget tegyen. Ezen okból kifolyólag alapot adhat a csoportosításra ezen szempont is.

Alkotmányos alapon is csoportosíthatók a jogorvoslatok. Ekkor az a vizsgálat tárgya, hogy alkotmányos követelményt valósítanak meg, vagy pluszlehetőségként kerültek be a szabályozásba. Mint ahogyan az már ismertetésre került, az alkotmányos követelmény kielégítésére nem minden jogorvoslat szolgál. Jelen esetkörben az Alkotmánybíróság a jogorvoslathoz való joggal kapcsolatban hozott határozatai nyújtanak támpontot.⁴³²

A jogorvoslatok csoportosítása kapcsán ismertetni szükséges egy olyan, a jogirodalomban több helyen is megjelenő csoportosítási módot, amely azon

⁴³¹ Például a szocialista jogban az országgyűlés, vagy az Elnöki Tanács, bár ezeket nem az eljárásjogi törvény tartalmazta.

⁴³² Id: pl. 9/1992. (I.30.) AB határozat

az alapon differenciálja a jogorvoslatokat, hogy *ki jogosult a jogorvoslattal élni*.⁴³³ Ezen az alapon megkülönböztetni szokás a kérelemre, valamint a hivatalból indítható jogorvoslatokat. Ez a terminológia azonban vitatható, hiszen csak abban az esetben elfogadható, ha a döntés felülvizsgálatokat jogorvoslatnak tekintjük. Ennek eldöntéséhez azonban tisztázni szükséges a jogorvoslathoz való jog, a jogorvoslatok és a jogorvoslás fogalmát. A *jogorvoslathoz való jog* az ügyfél azon joga, hogy az általa hibásnak tartott döntés revízióját kérje jogainak védelme érdekében. Tehát az ügyfél oldalán jelentkező jogosultságról beszélhetünk.⁴³⁴ Ezzel szemben a *jogorvoslat*, mint jogintézmény jelenik meg a szabályozásokban, ezáltal mint a jog által biztosított eszközre tekinthetünk rá. A *jogorvoslás* az a cselekvés, amelyet az arra feljogosított szerv a jogorvoslathoz való jog alapján, a jogorvoslatok biztosította eszközök útján végez.⁴³⁵ A jogirodalomban találkozhatunk olyan állásponttal is, amely szerint azonban jogorvoslást végezni nem csak az ügyfél kérelme alapján, hanem hivatalból is lehet, valamint az erre feljogosított szerv, mint az ügyészség kérelmére.⁴³⁶

Ezzel összefüggésben felmerül az *a kérdés, hogy jogorvoslást végezni lehetséges-e nem jogorvoslatok igénybevétele útján?* Ha a jogorvoslást akként fogjuk fel, hogy az egy, az ügyfél jogainak védelme érdekében kifejtett cselekvés, akkor a kérdésre adott válasz – álláspontom szerint – nemleges, hiszen arra csak a jogorvoslatok útján van lehetőség. Ha azonban azon cselekvéseket tekintjük jogorvoslásnak, amelyeknek eredménye az ügyfél jogainak védelme, de irreleváns a célja, akkor beszélhetünk hivatalból indítható jogorvoslatokról. A döntés felülvizsgálat esetében ugyanis a cél a jogszabálysértések kiküszöbölése, és ennek eredményeként a jogbiztonság megteremtésének elősegítése, és nem az ügyfél jogainak védelme.⁴³⁷ Más kérdés, hogy ez több esetben az ügyfél jogainak védelmét is szolgálja, ami

⁴³³ Bende-Szabó, 2008., 532. p.

⁴³⁴ Ezen a véleményen van Szamel Lajos ld: Magyar Államigazgatási Jog, Általános rész, BM könyvkiadó, Budapest, 1984, 706. old.

⁴³⁵ Szamel, 1957., 93-105. p.

⁴³⁶ Szamel, 1984., 706. p.

⁴³⁷ Ket. miniszteri indoklás döntés-felülvizsgálat

eredményében is megjelenik. Én a magam részéről azon az állásponton vagyok, hogy a *jogorvoslatokat azon az alapon, hogy ki jogosult élni vele csoportosítani nem lehet*, hiszen a jogorvoslatok lényege éppen az, hogy eszközül szolgálnak a jogorvoslathoz való joggal való rendelkezésre. A jogorvoslathoz való jog lényegéből fakadóan azonban az ügyfelet megillető jogosultság, és mint olyan az ügyfél döntésének függvénye, hogy igénybe veszi azt vagy sem. Hivatalból tehát jogorvoslattal élni nem lehet, ezáltal ez a szempont nem képezheti a jogorvoslatok csoportosításának alapját.

Bár nem egy gyakran hangoztatott csoportosítási szempont, hogy a jogorvoslatot *eljárási, vagy anyagi kérdésben, esetleg mindkettőben vehetjük-e* igénybe. A jogirodalom azonban ismeri a csak eljárási kérdésben előterjeszthető jogorvoslat fogalmát.⁴³⁸ Ez a csoportosítás csak kivételes a közigazgatási jog területén, hiszen olyan jogorvoslatok létét feltételezi, amely kifejezetten ezt a kívánalmat valósítja meg, amely azonban a hatályos szabályozásokban nem mindig található meg.⁴³⁹ A jogorvoslatokat általában a döntésekkel szemben lehet igénybe venni, és jellemzően a döntés anyagi jogi tartalmának megtámadását szolgálják. Előfordulhat, hogy az eljárásjogi jogszabálysértés kihat a döntésre, és az adott jogorvoslat ezáltal megvalósíthat eljárásjogi jogorvoslati funkciót is, de rendeltetése nem kifejezetten erre irányul. Véleményem szerint azt nevezhetjük eljárásjogi jogorvoslatnak, amely funkcióját tekintve kifejezetten az eljárásjogi jogszabálysértések orvoslására hivatott. Éppen ezért ezen csoportosítás leginkább csak kivételes lehet, ha a jogszabály megteremti feltételeit.

⁴³⁸ Id: Berényi-Martonyi-Szamel, 1980., 385. p.

⁴³⁹ Ilyen volt az Et.-ben a hallgatással szemben biztosított panasz 64. §. (1) bek.

4.2. A Ket. szabályai és azok alkalmazása

4.2.1. A Ket. szabályozásáról általában

Mint ismeretes, 2004-ben új eljárási törvény született 2004. évi LXC törvény „A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól” röviden Ket.. Az új szabályozást – többek között – az jellemzi, hogy elődjének a közel duplája terjedelmileg. Éppen ezért az Áe. szabályaival szemben a Ket. sokkal bonyolultabb, alkalmazása, már magasabb szakmai kvalifikáltságot igényel.⁴⁴⁰ Az új törvény a jogorvoslatok is érintő változásokat tartalmazott. A törvény hetedik, önálló fejezete rendelkezett a jogorvoslatokról⁴⁴¹, amely a jogorvoslatok körébe tartozónak tekintette a döntés- felülvizsgálati eljárásokat is. Ez azért kiemelendő, mert – mint arra korábban már utaltam – álláspontom szerint a döntés felülvizsgálatok valóban egy másodfokú eljárás részét kell, hogy képezzék, de ez nem jelenti azt, hogy jogorvoslatként kell kezelnünk. A jelen probléma tisztázásához indokolt az – előző fejezetben már részben érintett – egyes fogalmak tisztázása, pontosabban annak rögzítése, hogy álláspontom szerint, mint jelentenek ezek a fogalmak.

- A *jogorvoslathoz való jog* az ügyfélhez kötődő olyan alkotmányos alapjognak tekintendő, amely alkotmányos védelemben részesítendő azáltal, hogy megfelelő érvényre jutásának feltételeit a különböző eljárásjogi jogszabályok kötelesek megteremteni.
- A *jogorvoslatok* alatt különböző eszközöket értünk. Ezek a különböző eljárásjogi jogszabályokban kerülnek rögzítésre. Rendeltetésük szerint vagy az alapjog érvényre jutását szolgálják, vagy azon túl valamiféle pluszlehetőséget jelentenek a jogaiban sérelmet szenvedett felek kezében, a

⁴⁴⁰ Kovács, 2005., 26. p.; Idézi: F. Rozsnyai, 2006., 292. p.

⁴⁴¹ VII. Fejezet Jogorvoslatok 95. §. (1) bek.: „A közigazgatási döntésekkel összefüggő jogorvoslatok: a kérelem alapján lefolytatandó jogorvoslati eljárás és a hivatalból lefolytatható döntés-felülvizsgálati eljárás.”

sértett jogaik orvoslása érdekében. Céljuk tehát a szubjektív jogvédelem.⁴⁴²

Eljárásjogilag a hatóság oldalán eljárásjogi kényszert keletkeztetnek.⁴⁴³

- A *jogorvoslás* magát a jogorvoslatokkal összefüggő cselekvést jelenti. Ezt az adott szerv (hatóság, bíróság) végezi el az igénybe vett jogorvoslat, vagy esetlegesen más eszköz (döntés felülvizsgálat, igazolási kérelem, stb.) alapján (például a határozat megváltoztatása, hatályon kívül helyezése, visszavonása, stb.). Ebben az értelemben a jogorvoslás gyakorlatilag egy cselekvési kört jelöl meg.⁴⁴⁴
- A *döntés felülvizsgálat* a hatóságok azon kötelezettsége, amelynek célja a jogszabálysértések megszüntetése és a jogbiztonság fenntartása, és amelyre nem elsősorban ügyféli kezdeményezés útján kerül sor. Eredményét tekintve lehet ugyan ügyféli jogokat védő és ezáltal jogorvoslás jellegű, de lehet ügyféli jogokat kifejezetten sértő is. Célja a jogbiztonság garantálása azaz az, hogy lehetőleg mindig a jogszabályoknak megfelelő döntés szülessen. Akadályát több körülmény képezheti: elsősorban az időmúlás, valamint az ügyfél által szerzett és gyakorolt jogok védelme. Megjegyzendő továbbá, hogy a döntés felülvizsgálat esetén ügyféli „kezdeményezésre” nem jön létre eljárási kényszer, amíg a jogorvoslatok esetében igen

Mindezeket azért tartottam fontosnak tisztázni, mert a jogtudományban nem egységes az álláspont ebben a kérdésben. Vannak szerzők, akik jogorvoslatként kezelik a döntés felülvizsgálatokat is.⁴⁴⁵ Egyes szerzők elkülönítik a jogorvoslathoz való jogot a jogorvoslástól, de jogorvoslásnak tekintik a döntés felülvizsgálatot is.⁴⁴⁶ A fogalmakon vitázni lehet, azonban ténykérdés, hogy 2008-ban a Ket. szabályai ebben a kérdésben is megváltoztak, és ennek eredményeként a fejezetcím jogorvoslat és döntés felülvizsgálatra változott, ezzel is utalva a két jogintézmény közötti

⁴⁴² Ezt a kifejezést használja pl.: F. Rozsnyai, 2004.

⁴⁴³ A jogorvoslatok fogalmának az alany, tárgy, cél és alap szempont szerinti meghatározása. Lőrincz, 2002., 287-288. p.

⁴⁴⁴ Toldi Ferenc: Az államigazgatási eljárás. In. Állam és Jogtudományi Enciklopédia. 180-183. old.; Berényi-Madarász-Toldi, 1975., 421-443. p.

⁴⁴⁵ pl: Vida, 2006., 165. p.; vagy Bende-Szabó, 2006., 268. p.; Szamel, 1958.

⁴⁴⁶ Szabó - Gyergyák - Darák, 2005b., 271. p.

különbségekre.⁴⁴⁷ A magam részéről azon megoldást tartanám a legjobbnak, amelyet a Ket. Kodifikációs Bizottsága javasolt a törvény előkészítése során. A Bizottság javaslata szerint a fejezetcímnek a „jogorvoslást” kellett volna adni.⁴⁴⁸ A változást, az indokláshoz fűzött miniszteri indoklás is hasonló módon aposztrofálta, mint ahogyan én tettem a fogalom meghatározásoknál.⁴⁴⁹ *A jogorvoslatok és döntés-felülvizsgálatok közötti különbségtétel* véleményem szerint egyértelműen *a két jogintézmény céljában* keresendő. *A jogorvoslatok célja* tehát – legalábbis a közigazgatási hatósági eljárásban – az ügyfél jogainak védelme, azaz a *szubjektív jogvédelem*. Az esetek többségében azonban ez egybeesik a jogbiztonság követelményével, de nem feltétlenül! Előfordulhat, hogy a jogbiztonság éppen az ügyfél érdeksérelmét eredményezi. Az is előfordulhat azonban, hogy a jogbiztonság megköveteli egyes döntések, eljárások revízióját, miközben ez nem, vagy nem feltétlenül érinti az ügyfél jogait. Például az ügyintézési határidő kapcsán kialakul egy jogellenes gyakorlat, amelyet az ügyész észlel, és kiküszöbölése érdekében eljárást kezdeményez. Nem biztos, hogy a hosszabb ügyintézés sérti az ügyfél érdekeit – mondjuk, ha az adott eljárásokban bírság kiszabása történt – azonban a jogbiztonság megköveteli a jogszabályszerű eljárást. *A döntés-felülvizsgálati eljárásokban tehát a cél a jogbiztonság követelményének a biztosítása*. Ez azonban akár ellentétes is lehet az ügyfél érdekeivel. Mivel tehát a döntés-felülvizsgálati eljárásokban a jogbiztonság garantálása a cél, korlátját csak olyan szempontok képezhetik, amelyek a jogbiztonságot hivatottak szolgálni. Ilyen lehet az időmúlás, vagy a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok.

⁴⁴⁷ megállapította: 2008.évi CXI. törvény 69. §.; hatályos 2009. X-től.

⁴⁴⁸ Bende-Szabó, 2009., 139. p.

⁴⁴⁹ 2008. évi CXI. törvény indoklása: „I. A VII. Fejezet címéhez hasonlóan a Ket. 95. §-a is megtevesztően akként fogalmaz, hogy a hivatalból lefolytatható döntés-felülvizsgálati eljárás is a jogorvoslati eljárások egy típusa, holott annak célja nem a hatósági döntéssel érintett személy jogainak, érdekeinek csorbítására tekintettel a jogorvoslat mint jogérvényesítés, jogvédelem biztosítása, hanem az, hogy a jogszabálysértő döntéseket felülvizsgálják, helyettük pedig jogszabályoknak megfelelő döntések szülessenek. E fogalmi pontatlanság kiküszöbölése céljából a törvény módosítja a fejezet címét, és összefoglalóan akként rendelkezik, hogy a VII. Fejezetben szabályozott eljárásokban a Ket. rendelkezéseit a fejezetben meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni.”

Az új eljárási törvény meghagyta az Áe.-ben rögzített jogorvoslatokat, azonban ahhoz képest egy bővebb jogorvoslati rendszert állított fel. Jelentős változás, hogy általánossá téve a bírósági felülvizsgálat lehetőségét, összekötő kapocs szerepét is betölti a hatósági és a bírósági eljárások között.⁴⁵⁰ Bevezetésre került két új jogintézmény is: az újrafelvételi eljárás, valamint a méltányossági eljárás.

Az *újrafelvétel* esetében egy, bár az Áe. által nem szabályozott, de a közigazgatási hatósági eljárások által – például 1901. évi. XX törvény – korábban sem ismeretlen, jogintézmény újbóli bevezetéséről van szó. Elődjeként a panasz, és a későbbi felülvizsgálati kérelem említhető, hiszen azoknak volt hasonló funkciója. Megjegyzendő továbbá, hogy a nemzetközi jogban sem ismeretlen jogintézmény.⁴⁵¹ Kétségtelen tény, hogy az újrafelvétel esetében az alapot a bírósági eljárások képezik, mint ahogyan azt a korábbi szabályozások esetében is.⁴⁵² Álláspontom szerint *ezen jogintézménynek helye van a hatósági eljárásban*, mert gyakorlatilag egy ürt tölt be. Újrafelvételnek ugyanis csak jogerős határozattal szemben van helye,⁴⁵³ valamint speciális indok alapján. Ha nem jogerős határozatról beszélünk, akkor ott van a fellebbezés lehetősége, hiszen az újrafelvétel indokaként megjelölt új, az alapeljárásban meglévő, de el nem bírált bizonyíték, a fellebbezésre is alapot adhat. Ha azonban a döntés jogerőre emelkedett, eddig csak a bírósági felülvizsgálat állt az ügyfél rendelkezésére, annak azonban feltétele volt a fellebbezési jog kimerítése. Amennyiben tehát az ügyfél egy fellebbezéssel meg nem támadott döntés esetében később próbált jogainak érvényt szerezni, mert a tudomásszerzés időpontja a fellebbezési határidő utáni időszakra esett, akkor nem tudott mit tenni. Bírósági felülvizsgálattal nem tudott élni, hiszen az adott körülmények között az ismert információk birtokában a hatóság

⁴⁵⁰ Csiba, 2006., 714. p.

⁴⁵¹ Az osztrák szabályozás abban az időszakban is alkalmazza, amikor a hazai nem. ld.: Neudörfler, 2005.

⁴⁵² Id: CIH, 1896. évi XXVI. törvénycikk

⁴⁵³ Ket. 112. §. (1) bek.: „Ha az ügyfélnek a jogerős határozattal lezárt ügyben a határozat jogerőre emelkedését követően jutott tudomására a határozat meghozatala előtt már meglévő, az eljárásban még el nem bírált és az ügy elbírálása szempontjából lényeges tény, adat vagy más bizonyíték, a tudomásszerzéstől számított tizenöt napon belül újrafelvételi kérelmet nyújthat be, feltéve, hogy elbírálása esetén az ügyfélre kedvezőbb határozatot eredményezett volna.”

jogszerű döntést is hozhatott. Mivel jogszabálysértés nem történt, ezért bírósági felülvizsgálatnak sem volt helye. Ilyen esetekben tehát a hatósági eljárásban nem állt rendelkezésre az ügyféli oldalon megfelelő eszköz. Ha a bírói szakban merül fel ilyen jellegű gond, az megoldásra kerül, hiszen ott ismert ilyen jellegű jogintézmény a perújrafelvétel tekintetében.⁴⁵⁴ Éppen ezért az újrafelvétel a hatósági eljárásban megoldást nyújthat egy olyan helyzetre, amely reálisan bekövetkezhet, – leginkább olyan esetekben amikor a hatóság a múltban elkövetett jogsértést szankcionál⁴⁵⁵ – és az Áe. szerint nem került kezelésre. Ugyanakkor el kell ismerni, hogy az *újrafelvétel a jogbiztonság szempontjából* – ha annak az ügyek mielőbbi végleges lezárásának szegmensét vesszük figyelembe – *nem a legkívánatosabb jogorvoslat*. Ennek ellensúlyozására bevezetésre került egy szubjektív határidő, amely a tudomásszerzéstől számítandó, és ez az ügyfelet köti, valamint egy objektív határidő, amely jogvesztő.⁴⁵⁶ Az újrafelvétel következtében az alapeljárás gyakorlatilag újra kezdődik, hiszen az első fokon eljáró szerv jár el újra, – bár ez nem kifejezetten a jogorvoslati jellegre utal – azonban csak annyiban, amennyiben az új bizonyítékok alapján szükséges. Az újrafelvétel jogorvoslati jellegét támasztja alá az ügyfél érdekeinek védelmén túl több tulajdonsága is. Egyrészt csak abban az esetben alkalmazható, ha az új bizonyítékok, az ügyfélre nézve vélhetően kedvezőbb döntést eredményeznek. Másrészt az újrafelvétel alapján hozott döntésnek nem akadály a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme – bár ez már a Ket. módosításának eredményeként került a szövegbe – amely leginkább a döntés felülvizsgálatok korlátját kell, hogy képezze.⁴⁵⁷ A jogorvoslati jellegre utal továbbá a végrehajtásra gyakorolt

⁴⁵⁴ 1952. évi III. törvény – A polgári perrendtartásról (Pp) – 260. §. (1) bek.: „A jogerős ítélet ellen perújításnak van helye, ha...”

⁴⁵⁵ Fazekas, 2007., 375. p. – az ilyen esetekben a határozat ex tunc hatályú lesz, ilyenkor lehet jelentősége az újrafelvételnek.

⁴⁵⁶ Ket.112. §. (1) bek.: „a tudomásszerzéstől számított tizenöt napon belül újrafelvételi kérelmet nyújthat be”; (2) bek. c) a határozat jogerőre emelkedésétől számítva hat hónap eltelt, (3) Törvény, az ügyfél különös méltánylást érdemlő érdekére tekintettel a (2) bekezdés c) pontja szerinti határidőnél hosszabb, de három évet meg nem haladó jogvesztő határidőt is meghatározhat az újrafelvételi kérelem benyújtására, feltéve hogy az újrafelvételi eljárásban hozott döntés mások jogát vagy jogos érdekét nem érinti.”

⁴⁵⁷ Ket. 112. §. (7) bek.: „Ha a hatóság az újrafelvételi kérelemnek helyt ad, az ügyfelet olyan eljárásjogi helyzetbe kell hozni, mint amilyenben akkor lenne, ha már a korábbi határozat

hatása is, hiszen ha kedvezőbb döntés várható, ami fogalmilag valószínűsíthető, akkor az eljáró szerv hivatalból intézkedik az esetleg folyamatba lévő végrehajtás felfüggesztéséről.⁴⁵⁸ Az itt megjelölt tulajdonságok a jogorvoslathoz való jog értelmezéséből levezethető követelményeknek felelnek meg, hiszen a jogorvoslatokkal szemben támasztott követelmény, hogy alkalmasak legyenek az érdeksérelem tényleges orvoslására.

A méltányossági eljárás a jogorvoslatok körében egy eddig ismeretlen, és jellegét tekintve is teljesen egyedi, új jogintézményként került bevezetésre, bár egyes szerzők szükségességét az általános eljárási szabályok között korábban is jelezték.⁴⁵⁹ Ezzel kapcsolatosan azonban az álláspontok eltérőek. Abban egység mutatkozik, hogy a méltányosságnak a közigazgatásban helye van. De, hogy az általános eljárási szabályok között lenne-e a helye? Ebben már eltérnek a vélemények. A többség által elfogadottabb álláspont az, – amit jómagam is elfogadhatóbbnak tartok – amely szerint a méltányosságnak az anyagi szabályok között van a helye, igény szerint.⁴⁶⁰ Valószínű, ennek köszönhető, hogy gyakorlatilag nem csak az Áe., hanem egyetlen hatósági eljárást általános jelleggel szabályozó törvény sem tartalmazott hozzá hasonlót sem, (talán a panasznak volt hasonló funkciója). A méltányosság jogintézménye, *ahogyan berobbant* a jogorvoslatok szabályai közé hirtelen a semmiből, *olyan gyorsan el is tűnt*. Pályafutása kérészéletűnek tekinthető.⁴⁶¹ De vajon mi lehet e rövid pályafutás oka? Ennek megválaszolásához vessük gorcső alá a méltányossági eljárást. A méltányossági eljárás, teljes egészében nem ismeretlen a közigazgatási eljárásjogban, hiszen az adóigazgatási

meghozatalakor ismerte volna az újrafelvételi eljárás alapjául szolgáló tényt, adatot vagy bizonyítékot. Az újrafelvételi kérelem alapján hozott döntésnek nem akadálya a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok sérelme.”

⁴⁵⁸ Ket. 112. §. (8) bek.: „Ha az újrafelvételi eljárásban a kötelezettséget megállapító jogerős határozat megváltoztatása vagy visszavonása várható, a hatóság hivatalból intézkedik a folyamatban lévő végrehajtás felfüggesztéséről.”

⁴⁵⁹ Papp, 1975., 1084. p.

⁴⁶⁰ Ezen álláspontot képviseli Szücs Jenő, idézi: Tarnai, 1976., 832. p.; Ugyancsak ide sorolható Szamel Lajos, idézi: Holló, 1981., 81. p., 24. lábjegyzetben

⁴⁶¹ hatályon kívül helyezte a 2008. évi CXI. törvény 131. §. 47. hatálytalan 2009. X. 1-től

eljárásban ismert és alkalmazott eszközről van szó.⁴⁶² Gyakorlatilag megállapítható, hogy az adóigazgatási eljárásban széles körben alkalmazott jogintézménynek az általános közigazgatási eljárási szabályokba való átültetéséről lehet szó. Nem vitatható, hogy az adóigazgatási eljárások a közigazgatási eljárások egy jelentős részét teszik ki, és azt sem vitatom, hogy helye van a méltányosság szabályainak az általános eljárási szabályok között. Azt azonban már igen, hogy a jogorvoslatok között helye lenne. Az Art. a következő képen határozza meg a méltányosság szabályait:

*„Az adóhatóság a magánszemély kérelme alapján az őt terhelő adótartozást, valamint a bírság- vagy pótléktartozást mérsékelheti vagy elengedheti, ha azok megfizetése az adózó és a vele együtt élő közeli hozzátartozók megélhetését súlyosan veszélyezteti.”*⁴⁶³

Mint látható, jelen esetben nem egy sérelmes döntés orvoslásáról van szó, hanem tulajdonképpen egy helyes döntés, de sok esetben állapot (üggyfél által teljesíthetetlen követelés) ahol döntésről szó sincs, hanem méltányolható indokok alapján történő rendezéséről. Véleményem szerint tehát az Art.-ban szabályozott jogintézmény nem jogorvoslat. Tulajdonképpen a méltányosság az adómérséklés szabályai között található, nem jogorvoslatként van szabályozva az Art.-ban sem.

Megjegyzendő, hogy az alkalmazási köre is érdekes, hiszen csak magánszemélyekre vonatkozik, és rájuk sem korlátlanul.⁴⁶⁴ Ebből is az vezethető le, hogy jelen esetben nem egy valamiféle jogorvoslat szabályai

⁴⁶² Id: Kilényi, 2006., 304. p.; 2003. évi XCII. törvény – Az adózás rendjéről (Art.)

⁴⁶³ Art.134. §. (1) bek.

⁴⁶⁴ 7004/2010. (AEÉ 10.) APEH irányelv: „a méltányossági jogkör gyakorlásáról, az adómérséklésre és a fizetési könnyítés engedélyezésére irányuló kérelmek elbírálása során követendő eljárásról 1. A fizetési kötelezettség mérséklésére vagy elengedésére csak ténylegesen fennálló tartozás vonatkozásában kerülhet sor. Ez azt jelenti, hogy a már - átvezetéssel, visszatartással vagy befizetéssel - rendezett fizetési kötelezettséget e jogszabályi rendelkezések alapján nem lehet mérsékelni. Az Art. 43. § (8) bekezdésében foglaltak szerint közölt, és az adófolyószámlán könyvelt automatikusan felszámított késedelmi pótlék azonban már a folyószámlán történő előírás esedékességét megelőzően is mérsékelhető, amennyiben a törvényi feltételek fennállnak.

2. Tőketartozást csak magánszemély kérelmező esetén lehet mérsékelni (elengedni). Magánszemély adós esetében sincs azonban jogszabályi lehetőség a magán-nyugdíjpénztári tagdíjtartozás, valamint ennek késedelmi és önellenőrzési pótléka mérséklésére. Jogi személyek és egyéb szervezetek ügyében a jogszabály a szankciók (bírság, pótlék) mérséklésére (elengedésére) nyújt lehetőséget.”

3. Amennyiben a kérelemmel érintett összeg nagysága vagy az ügy egyéb körülményei alapján a döntés kockázata a szokásos mértéket meghaladja, célszerű az igazgató által kijelölt vezetői testület véleményét kikérni.”

kerültek rögzítésre a törvényben, hanem más volt a cél. Persze ettől függetlenül nem kizárt, hogy egy jogintézmény alapot adjon egy más rendeltetésű másik jogintézmény megalkotására. Nézzük ez sikerült-e? A méltányosság alapjául tehát az adómérséklés egyik lehetséges formája szolgált. A méltányosság azonban a Ket.-ben betöltött szerepe szerint jogorvoslatként kellett volna, hogy funkcionáljon. Méltányossági kérelmet jogerős határozattal szemben, a jogerős határozatot hozó hatósághoz lehetett benyújtani, amely jogosult is a kérelem elbírálására, és a meghozott döntés esetleges módosítására vagy visszavonására. További feltétel volt, hogy a határozatban foglaltak teljesítése az ügyfél számára a határozat meghozatala után bekövetkezett okból méltánytalanul súlyos hátrányt okozzon, és a végrehajtási eljárásban méltányosság ne legyen gyakorolható.⁴⁶⁵ A jogorvoslat egyik feltétele – mint láttuk – az, hogy a döntést hozó, valamint az azt támadó jogorvoslatot elbíráló szerv nem lehet azonos. Való igaz, hogy az újrafelvétel esetében is a döntést hozó jár el, és bírálja el az ügyet de ebben az esetben gyakorlatilag a döntés olyan hiányos információ birtokában született, amely a „hibás” döntés alapjául szolgál, és nem a döntést hozó szándékában, illetve eljárásában van a hiba. Ezért újrafelvételnél nem célszerű a döntést más szervhez telepíteni. Mivel a méltányosság esetében maga a döntést hozó jogosult a méltányossági kérelem elbírálására is, ez azt sejteti, hogy a jelen esetben nem egy jogorvoslatról beszélünk. Az igazi kérdés azonban az, hogy *milyen okszerűségi alapon* élhetünk a méltányosság eszközével. Véleményem szerint ez az, ami megalapozza azon állítást, hogy a méltányossági kérelem nem jogorvoslat. Az *okszzerűségi alapot vizsgálva* azt állapíthatjuk meg ugyanis, hogy ebben az esetkörben *nem beszélhetünk sérelmezett döntésről*.⁴⁶⁶ Az ügyfél nem vitatja a kérelemben a döntés jogszerűségét. Gyakorlatilag egy teljesítési könnyítést, engedményt kér a döntést hozó hatóságtól, és nem a döntés revízióját. Ezen az alapon egyértelműen állítom, hogy a *méltányosság nem tekinthető jogorvoslatnak*, és nincs helye a törvény jogorvoslati szabályai

⁴⁶⁵ Ket. 113.§. (1) bek.

⁴⁶⁶ hasonlóan vélekedik Fazekas, 2007., 375.p.

között. Jelen esetben, egy pluszlehetőséget rögzített a jogalkotó, arra az esetre, ha a méltányosság gyakorlására a végrehajtási eljárásban nincs lehetőség. Ha azonban ezt elfogadjuk, akkor kijelenthetjük, hogy a méltányosság gyakorlásának ilyen formájára a hatóságnak a végrehajtási eljárásban kell lehetőséget nyújtani, persze ha egyáltalán indokolt.⁴⁶⁷ A méltányossági eljárással kapcsolatban más szempont szerint is több aggály merült fel. Többen úgy vélik, hogy ha ilyen széles mérlegelési jogkört biztosítunk a hatóság oldalán, akkor szükséges a szabályozásban olyan garanciák rögzítése, amely a visszaéléseket meggátolja. Egy ilyen garancia lehetett volna, a méltányosság kapcsán hozott döntéssel szembeni jogorvoslat biztosítása.⁴⁶⁸ Természetesen a másik megoldás, ha a méltányosság gyakorlásának feltételeit a jogalkotó szabja meg.⁴⁶⁹ A jogi szabályozás azonban igen tág teret hagyott a jogalkalmazói oldalon, tehát garanciális jellege nem volt kielégítő. Az ilyen szabályozás azonban a korrupció veszélyeit hordozza magában.⁴⁷⁰

A Ket. szabályozása időközben több változáson ment keresztül, amelyek némelyike a jogorvoslatokat is érintette. A törvény – egy *2006-os módosítás következtében* – az egész jogorvoslati rendszerét érintően megváltozott.⁴⁷¹ A szabályozás a fellebbezés jogintézményét korlátozta jelentősen. A változások következtében ugyanis *lehetőség nyílt a fellebbezés jogának kormányrendeletben történő korlátozására is*.⁴⁷² Jelen értekezésben a jogorvoslati rendszer egyik vizsgálati szempontjaként az alkotmányos követelményeknek való megfelelését határoztam meg. A Ket. szabályai között, ennek a legfontosabb garanciáját a fellebbezés szabályainak megfelelő magalkotása jelenti. A fellebbezés a hatósági eljárás szabályaiban az a

⁴⁶⁷ Ugyanígy vélekedik, F. Rozsnyai, 2006., 299.p.

⁴⁶⁸ Akár az közigazgatáson kívüli államszervek oldalán. In: Szamel, 1957., 29.p.

⁴⁶⁹ A méltányosság gyakorlása ugyanis csak a törvényesség elvének alárendelten képzelhető el. A „contra legem” méltányosság, (amikor a jogalkalmazó a jogszabályoktól való eltérésre felhatalmazott) elfogadhatatlan. In: Holló, 1981.

⁴⁷⁰ Szamel, 1971., 23. p.

⁴⁷¹ 2006. évi CIX. törvény – A kormányzati szervezetelakítással összefüggő törvénymódosításokról

⁴⁷² 100. §. (1) bek.: „Nincs helye fellebbezésnek

a) ha az ügyben törvény vagy kormányrendelet azt kizárja,

174/A. §. Felhatalmazást kap a Kormány, hogy - az önkormányzati hatósági ügyek kivételével - a közigazgatási hatósági eljárásokban

b) az első fokú határozat elleni fellebbezést rendeletben zárja ki.”

jogorvoslat, amely a jogorvoslathoz való jog tartalmával közvetlen összefüggésbe hozható. Ebből következik, hogy a fellebbezés korlátozása a jogorvoslathoz való jog tartalmának korlátozásával jár. A jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog korlátozható, persze megfelelő feltételek mellett. Alkotmányos követelmény azonban, hogy alapjog korlátozása csak törvényi szinten valósulhat meg. E követelménnyel a Ket. akkori szabályai ellentétben álltak, tehát alkotmánysértőek voltak, és a jogorvoslati rendszerrel szemben felállított alkotmányos követelményeket ezért a szabályozás nem elégítette ki. Az *alkotmányellenes állapotot az Alkotmánybíróság szüntette meg* egy beadvány kapcsán 2007. XI. 14. hatállyal.⁴⁷³ Érdekességgént megjegyzendő, hogy a Kormány – a viszonylag rövid lehetőségét kihasználva – több területen is élt a fellebbezés korlátozásának lehetőségével.⁴⁷⁴

Az előzőhöz hasonló kérdést vetett fel a szabályozás azon része, amely a *hatósági fórumrendszerre* vonatkozott. Kérdésként merült fel egy, az Alkotmánybírósághoz benyújtott beadvány kapcsán, hogy a fórumrendszer kialakításának kormányrendeletben történő szabályozása nem sérti-e a jogorvoslathoz való jogot? Ez több szabályát is érintette a törvénynek.⁴⁷⁵ A téma szempontjából két lényeges megállapítást tett az Alkotmánybíróság. Az *egyik* az, hogy a törvény szabályai megfelelő garanciát nyújtanak a fórumrendszerre vonatkozóan a jogorvoslathoz való jog viszonyában. A szabályok ugyanis kimondják, hogy a szervezetrendszer kialakításánál az ügyfél jogorvoslathoz való jogát szempontként figyelembe kell venni.⁴⁷⁶ Ez az Alkotmánybíróság szerint elég garancia, hiszen köti a Kormányt a jogalkotásban. Másrészt az Alkotmánybíróság kimondta azt is, hogy a

⁴⁷³ 90/2207. (XI.14.) AB határozat

⁴⁷⁴ 263/2006. (XII. 20.) Korm. rendelet – A Nemzeti Közlekedési Hatóságról – 3. §. (2) bek. A Központi Hivatalnak a hatáskörébe tartozó ügyekben hozott döntése ellen közigazgatási eljárás keretében nincs helye fellebbezésnek.

338/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet – A földhivatalokról, a Földmérési és Távérzékelési Intézetről, a Földrajzinév Bizottságról és az ingatlan-nyilvántartási eljárás részletes szabályairól – 10. §. (2) bek. A másodfokon eljáró megyei földhivatal által hozott végzés ellen fellebbezésnek nincs helye.

⁴⁷⁵ Ket.19. §. (1) bek.; 107. §.; 108. §.; 116. §. (2)-(3) bek.

⁴⁷⁶ Ket.106. §. (1) bek.: „Az ügyfél jogorvoslathoz való jogának érvényesülése érdekében – az olyan ügyek kivételével, amelyekben e törvény alapján nincs helye fellebbezésnek – az elsőfokú hatáskört úgy kell megállapítani, illetve a szervezetrendszert úgy kell kialakítani, hogy legyen a fellebbezés elbírálására jogosult, az elsőfokú hatóságtól szervezeti, illetve feladatkör szempontjából elkülönülő szerv.”

közigazgatás szerteágazó mivoltából következően indokolt a Kormányt szervezetalakítási hatáskörrel felruházni. A vizsgált normaszöveg már megváltozott, de a jelzett elvárásnak jelenleg is eleget tesz. A *másik megállapítás* a felügyeleti eljárásban eljáró szervekkel kapcsolatos volt. Ennek lényege az, hogy a felügyeleti eljárás és a jogorvoslathoz való jog között nincs alkotmányjogilag értékelhető összefüggés. A felügyeleti eljárás nem az ügyfél jogainak érvényesítését szolgáló jogorvoslati eszköz,⁴⁷⁷ tehát a fórumrendszerre vonatkozó kérdések nem érintik a jogorvoslathoz való jog által támasztott követelményeket. Ez is azt támasztja alá, hogy a jelenlegi megosztás indokolt a jogszabályban. Ugyanakkor megjegyzendő, hogy a jogorvoslat kívánalma, mint ahogyan azt a történelmi előzményeket tárgyaló részben kifejtettem, szempontként megjelenik a szervezetrendszer kialakításánál. Természetesen nem elsődleges tényezőként.

További kérdéseket vet fel a *fellebbezés szabályozása és a jogorvoslathoz való alkotmányos alapjog kapcsolata*.⁴⁷⁸ Jelen szabályozás szerint, a fellebbezést elbíráló szervet – és ezalatt most a felettes szervet értem – mind kasszációs, mind reformatórius jogkör megilleti az elbírálás körében.⁴⁷⁹ A kasszációs jogkörrel nincs semmi gond, hiszen alapfeltétel, hogy a fellebbezést más szervnek kell elbírálnia. Kérdés azonban, hogy szükséges-e a reformációs jogkör biztosítása a felettes szervek oldalán?⁴⁸⁰ Ennek kapcsán két szempont vizsgálata szükséges. Egyrészt a reformációs jogkör terjedelmének vizsgálata, másrészt a reformáció által megvalósuló tulajdonképpeni hatáskörelvonás indoka.

A *reformációs jogkör terjedelme* szerint a felettes szervet feljogosítja a döntés ügyfélre nézve kedvezőbb tartalmú megváltoztatása lehetőségével (*reformatio in melius*).⁴⁸¹ Ebben az esetben tényleges jogorvoslás történik, amely által megvalósul a hatósági eljárásban az Alkotmány/Alaptörvény által

⁴⁷⁷ 90/2007. (XI.14.) AB határozat

⁴⁷⁸ Lőrincz Lajos: Eljárási jog a közigazgatásban. UNIO, Lövétei István V. rész 303.old

⁴⁷⁹ Id. Józsa, 2009., 358. p.

⁴⁸⁰ Ld: Kilényi, 1970., 151-163. p.; Toldi Ferenc Az államigazgatási aktus stabilitása és jogereje. Állam és Jogtudományi Enciklopédia. 227.old

⁴⁸¹ Id. Józsa, 2009., 358. p.

támasztott követelmény. Ezáltal ugyanis a jogorvoslati rendszer alkalmassá válik a jogsérelem tényleges orvoslására, a még nem jogerős döntéssel szemben. A fellebbezés elbírálására jogosított szerv azonban élhet a döntés súlyosbításának (*reformatio in peius*) jogával is.⁴⁸² Ez már felvethet kérdéseket, mint azt például, hogy nem sérti-e a jogorvoslathoz való jogot ez a szabályozás. Előfordulhat ugyanis, hogy az ügyfél él a fellebbezés nyújtotta lehetőséggel, és kap egy kedvezőtlenebb döntést, a jogorvoslata eredményeként. Tulajdonképpen, ha a jogorvoslat céljából indulunk ki, akkor ebben az esetben nem jogorvoslást végez a hatóság, hanem a fellebbezés gyakorlatilag döntés-felülvizsgálati jelleget ölt. Ekkor azonban szükséges lehet a két jogintézmény viszonyának rendezése.⁴⁸³ Kérdés, hogy lehetséges-e ez jogszerűen?⁴⁸⁴ Mint azt az Alkotmánybíróság kifejtette, a jogorvoslathoz való jog korlátozása lehetséges egy szabályozáson belül. A fő szempont ezen esetben a korlátozás indoka. A fellebbezés következtében az azt elbíráló hatóság akkor jogosult a döntés súlyosbítására, ha a jogbiztonság azt megköveteli. A jogbiztonság azonban olyan indok, amely alapot adhat a jogorvoslathoz való jog korlátozására. Másrészt kérdésként merül fel, hogy ténylegesen korlátokat szenved-e a jogorvoslathoz való jog ezen esetben. Véleményem szerint a válasz nemleges, hiszen a hatékony jogorvoslás lehetősége biztosított. Az, hogy az esetlegesen milyen eredménnyel jár, álláspontom szerint nem hozható összefüggésbe a jogorvoslathoz való joggal.

A reformációs jogkör gyakorlatilag *hatáskörelvonásként értelmezhető*, hiszen egy új döntés meghozatalára jogosít fel. Ezáltal azonban a hatóság tényleges, és hatékony jogorvoslást végez, tehát a jogorvoslathoz való jog vonatkozásában kívánatos ezen jogkör biztosítása. Összehasonlításként a bírósági felülvizsgálat esetében csak korlátozottan érvényesül ezen jogkör gyakorlása.⁴⁸⁵ Kérdésként merült fel, hogy többek között ezt is figyelembe

⁴⁸² Id. Józsa, 2009., 359. p.

⁴⁸³ Ha egyszer ugyanis jogorvoslattal élek, felülvizsgálhatja-e azt az elbíráló szerv? Felmerülhet ugyanis annak a veszélye, hogy a jogorvoslat igénybevételétől „elriasztjuk” az ügyfelet.

⁴⁸⁴ Van aki azt az álláspontot képviseli, hogy ha jogszabály megengedi, és nincs ellenérdekű fél, nem célszerű ezen jogkör biztosítása a hatóság oldalán. például: Verebélyi, 2003., 718. p.

⁴⁸⁵ Pp. 339. §. (2) bek.: „A bíróság a közigazgatási határozatot megváltoztathatja:

véve megvalósulhat-e a hatékony közigazgatási bírászkodás? Ezt a kérdést a jelen értekezés keretei között nem célszerű elemezni, azonban az összehasonlításból is látható, hogy lehetőség szerint szükségszerű a hatósági eljárásban biztosítani az elsőfokú döntés megváltoztatásának jogorvoslat alapján fennálló jogát.

Megtalálható a törvényben több „jogorvoslati jellegű” jogintézmény, amelyek nem a jogorvoslatok fejezetben találhatók. Ilyenek az igazolási kérelem, a kézbesítési vélelem megdöntésére irányuló kérelem, valamint a végrehajtási kifogás. Ezen jogintézményeket is van, aki jogorvoslatnak tekinti.⁴⁸⁶ Ennek az lehet az indoka, hogy esetenként gyakorlatilag jogorvoslatként funkcionálnak. Rendeltetésüket tekintve alapvetően nem egy jogellenes döntéssel szembeni korrekcióra hivatottak.

Ha megvizsgáljuk az *igazolási kérelem* tartalmát, akkor arra a következtetésre juthatunk, hogy nem jogorvoslati jellegű jogintézményről van

a) az örökbefogadást engedélyező, illetve az örökbefogadást elutasító, valamint a kiskorút örökbefogadhatónak nyilvánító,

b) a kiskorú intézeti nevelésbevitelét elrendelő, az intézeti nevelés megszüntetése iránti kérelmet elutasító,

c) a szülői felügyeleti jogokkal kapcsolatos, illetve a gyámot vagy gondnokot kirendelő, felmentő vagy az elmozdítását kimondó,

d) az anyakönyvi bejegyzés, valamint az állami népesség-nyilvántartásba személyi adat felvételének megtagadásáról, törléséről, kijavításáról, kiegészítéséről vagy személyi adat közlésének, illetve közokiratba foglalásának megtagadásáról rendelkező,

e)

f) az ingatlanügyi hatóságnak ingatlanra vonatkozó jogok és tények bejegyzéséről rendelkező, illetve ingatlanra vonatkozó jogok és tények bejegyzését elutasító,

g) az adó-, vagy illetékkötelezettség megállapításáról vagy a külön jogszabály szerint ezzel egy tekintet alá eső más fizetési kötelezettségről és az ezekhez kapcsolódó egyéb befizetésekről hozott,

h) a levéltári anyag általános levéltárban történő elhelyezését elrendelő,

i)

j) a menekültként való elismeréssel kapcsolatban hozott,

k)

l)

m) az internálásban, a kitelepítésben, az őrizetbevitelben, valamint a közbiztonsági őrizetben, illetve a Szovjetunióban fogvatartásban töltött időnek az igazolásával, továbbá a 74/1991. (VI. 10.) Korm. rendelet 1. §-ának (1) bekezdésében felsorolt, valamint a 174/1992. (XII. 29.) Korm. rendelet 1. §-ában meghatározott személyek személyes szabadsága korlátozásának az igazolásával kapcsolatos rendelkezést tartalmazó,

n) a családtámogatási ellátásról rendelkező, illetve a társadalombiztosítási,

o) a vagyonátadó bizottságnak, illetve a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervének a vagyonátadás és a használat tárgyában hozott határozatát,

p) lakás vagy lakrész igénybevitelét elrendelő határozat bírósági felülvizsgálata során, továbbá

q) ha törvény azt megengedi.”

⁴⁸⁶ ld. Józsa, 2009., 340. p.

szó.⁴⁸⁷ Hiányzik ebben az esetben a jogot sértő döntés vitatása. Hiszen az igazolási kérelmet benyújtó ügyfél nem a döntés ismert körülmények között való megalapozott és helyes mivoltát vitatja, hanem az általa történt mulasztás méltányolható okát jelöli meg. Nem vitatom, hogy eredményét tekintve lehet jogorvoslás jellegű, de a magam részéről sokkal inkább méltányossági természetű – egyébként igen fontos – jogintézménynek tekintem.

Hasonló a helyzet a *kézbesítési vélelem megdöntésére irányuló kérelem* esetében is.⁴⁸⁸ Tulajdonképpen itt sem arról van szó, hogy az eljáró hatóság hibázna, hanem az ügyféli oldalon felmerül egy méltányolható ok, amely egy ügyféli jogosultság gyakorlását, mint a jogorvoslattal való élés jogát nyitja meg ezáltal az ügyfél oldalán.

A *végrehajtási kifogás*, jogorvoslati jellegét vitatni nem lehet.⁴⁸⁹ Ez a jogorvoslat azonban álláspontom szerint nem tartozik kifejezetten azon jogintézmények körébe, amelyek jelen értekezés témakörében tárgyalásra kerülnek, és tulajdonképpen a hatósági eljárás jogorvoslati rendszerét képezik. A Ket. jogorvoslati rendszeréhez azokat a jogorvoslatokat sorolom, amelyek egy megindult hatósági eljárás lezárása érdekében hozott elsőfokú döntéshez köthetőek. A végrehajtási kifogás azonban kizárólag a végrehajtási szakaszhoz kapcsolódó jogorvoslat. Kétségtelen tény, hogy a Ket.-ben rögzítésre kerülnek a végrehajtás szabályai is, de ezek a bírósági végrehajtásról szóló törvény szabályai mellett alkalmazhatóak, gyakorlatilag abból származtatottak.⁴⁹⁰ A

⁴⁸⁷ Ket. 66. §. (1) bek.: „Aki az eljárás során valamely határnapot, határidőt önhibáján kívül elmulasztott, igazolási kérelmet terjeszthet elő.”

⁴⁸⁸ Ket. miniszteri indoklás: „Más okai lehetnek azonban annak, amikor a küldemény nem kereste jelzéssel érkezik vissza a hatósághoz. Itt éppúgy felmerülhet kórházi gyógykezelés, mint külföldi utazás vagy a lakóhelytől távolabbi tartós munkavégzés. Ilyen esetekben az ügyfél küldemény-átvételi szándékától függetlenül áll be a kézbesítési vélelem, kezdődik az ahhoz kapcsolódó határidő, ez pedig az ügyféli jogok sérüléséhez vezethet. Ezekben az esetekben a kézbesítési vélelem megdöntése iránti kérelem terjeszthető elő. A kézbesítési vélelem megdöntése iránti kérelemben elő kell adni azokat a tényeket, körülményeket, amelyek az önhiba hiányát valószínűsítik.”

⁴⁸⁹ Ket. 152. §. (2) bek.: „A kötelezett, a jogosult, továbbá az, akinek jogát vagy jogos érdekét a végrehajtás sérti, a végrehajtást foganatosító szerv törvénysértő döntése, intézkedése ellen vagy az intézkedés elmulasztása esetén a végrehajtást foganatosító szervnél végrehajtási kifogást terjeszthet elő. A végrehajtási kifogást az intézkedésről való tudomásszerzést vagy az akadály megszűnését követő nyolc napon belül, de legkésőbb az intézkedéstől számított három hónapon belül lehet előterjeszteni.”

⁴⁹⁰ Ket. 126. §. (2) bek.: „E törvény eltérő rendelkezése hiányában végrehajtási eljárásban a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvényt (a továbbiakban: Vht.) a (3)-(7) bekezdésben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.”

végrehajtási szakasz egyébként sem az eljárás döntésszerű lezárásához kapcsolódik. Az eljárás ugyanis vagy az alapeljárásban született, vagy valamilyen jogorvoslat kapcsán született döntéssel zárul le jogszerűen. A végrehajtási szakaszban már nincs lehetőség a végrehajtható döntés megváltoztatására. A végrehajtásnak a döntés realizálásában van szerepe, és ezáltal nem kötődik az eljárás alapját képező közigazgatási jogkérdéshez. Gyakorlatilag tulajdonképpen egy, a hatósági eljárástól teljesen független eljárásról beszélhetünk. Ezen az alapon úgy vélem, hogy a végrehajtási kifogás jogintézményét a végrehajtás tárgykörében született tanulmányok keretében célszerű vizsgálni.

A továbbiakban a *döntés-felülvizsgálati eljárásokkal* foglalkozom, hiszen ezek – bár álláspontom szerint nem a jogorvoslati rendszer részét képezik – megvalósíthatnak jogorvoslást, ezáltal a témához kapcsolhatóak.

Ezek közül is az *Alkotmánybíróság határozata alapján történő eljárást* indokolt kiemelni. Azért ezt a jogintézményt, mert ebben az esetben a hatóságnak nincs mérlegelési joga az eljárás megindítása tekintetében. Tulajdonképpen ugyanúgy, mint a jogorvoslatok esetében, a hatóságot terheli az eljárási kényszer. Azt sem szabad elfelejteni, hogy ezen eljárás végső soron, még ha áttételesen is, de egy jogorvoslat, az alkotmányjogi panasz eredményeként kerül lefolytatásra. A döntés-felülvizsgálatok közül tehát ez valósítja meg leginkább a jogorvoslást, és ezáltal ez áll legközelebb a jogorvoslatokhoz. „A határozat felülvizsgálata az Alkotmánybíróság határozata alapján” cím alatt nevezett eljárás nem a Ket. szülötte, hiszen a jogintézmény eljárási jogunkban a 1999-től ismeretes, az Áe. szabályai között.⁴⁹¹ A szabályozás eredeti tartalma azonban csak részlegesen volt alkalmazható, ha egy alkalmazott jogszabály volt alkotmányértő. Szükségessé vált ezért a szabályozás kiterjesztése a jogszabály értelmezésre is, amelyet a Ket. szabályai oldottak meg.⁴⁹² A közigazgatásban a jogalkalmazók

⁴⁹¹ Áe. 71/A. §.

⁴⁹² Ket. 117. §. (2) bek.: „Ha az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz alapján a jogszabályt nem, csak annak valamely lehetséges értelmezését nyilvánítja alkotmányellenessé, az (1) bekezdésben foglaltakat kell alkalmazni az alkotmányellenes értelmezés eredményeképpen hozott határozat tekintetében is.” (Közlönyállapot)

széles körben élnek, élhetnek diszkrecionális jogukkal. Nyilvánvalóan ezt a lehetőséget azon tény alapozza meg, amely szerint minden élethelyzetre alkalmazható konkrét szabályt alkotni nem lehet. Ezáltal gyakorlatilag az alkalmazott jogszabályok bizonyos fokig keretjellegűek. Gyakorta előfordul tehát, hogy a jogszabályt értelmezni kell, ezáltal alkalmazható az adott jogviszonyra, ügyre. Előfordulhat az is, hogy a jogértelmezés eredményeként egy alkotmányellenes joggyakorlat alakul ki, amely orvoslása szükségszerű. Erre az esetkörre nyújt megoldást az új szabályozás.

Mint látható a Ket. jogorvoslatokra vonatkozó szabályai az előző eljárási törvényekéhez képest újításokat is tartalmaztak. Ezek között vannak, amelyek progresszívnak tekinthetők, de olyanok is akadnak, amelyek nem állták ki az idők próbáját. Jelen értekezésben csak a jogorvoslati rendszert érintő kardinálisabb változások bemutatását tűztem ki célul. Úgy vélem sikerült bemutatnom, hogy a jelenleg hatályos szabályok milyen fontosabb előzmények eredményeként alakultak ki. Ezáltal lehetőség nyílik a következőkben azt vizsgálni, hogy a célszerűségi szempontokat kielégítik-e ezek a szabályok? Elsősorban arra keresem tehát a továbbiakban a választ, hogy megfelelő megoldást nyújt-e a jelenlegi szabályozás azon – egyébként igen gyakori - esetekre, ha a döntéshozatal elmarad, vagy egy szabálytalan eljárás eredményeként születik egy döntés.

4.2.2. Jogorvoslat a közigazgatási szerv mulasztása esetén

Mielőtt a címben megjelölt téma elemzésével foglalkoznánk, fontosnak tartok lejegyezni egy gondolatot, amely a „hallgatás” kifejezéshez kapcsolódik. A hallgatás eredeti jelentése egy vélelem, amely a formális határozathozatalt helyettesíti, (*silence de l'administration*).⁴⁹³ Ezért a *mulasztás* elnevezés alkalmazása kívánatosabb, hiszen hazai jogunkban nem kapcsolható ilyen vélelem az eljárási kötelezettség elmulasztásához.

A közigazgatási szerveknek *alkotmányos kötelességük* a hatáskörük gyakorlása, azaz a hatóság hatáskörében és illetékességi területén eljárni köteles.⁴⁹⁴ Vannak, akik egyenes a közigazgatás alkotmányos szabályozásának egyik alapkövetelményét látják a közigazgatási szerv eljárási kényszerében.⁴⁹⁵ Ez a kötelezettség magában foglalja a döntéshozatal kötelezettségét is, amely által az eljárás befejeződik. Az Et. mint azt korábban láttuk, szabályozta a hatóság mulasztása esetére vonatkozó eljárást, amelyet egy konkrét jogorvoslati eszköz alkalmazásával (panasz, felülvizsgálati kérelem) tett orvosolhatóvá.⁴⁹⁶ Az Áe. ezzel szemben nem alkalmazott jogorvoslati eszközt, ehelyett a mulasztással szemben a jogorvoslásra a felettes szerv utasítási jogát alkalmazta.⁴⁹⁷ Világos, hogy ebben az esetben, mivel formai döntés nem születik, jogorvoslati eljárás sem volt indítható.⁴⁹⁸

Az 1990-es rendszerváltozást követő időszakban azonban a közigazgatás szervezetrendszere megváltozott, létrejöttek a döntési kompetencia szempontjából független önkormányzatok. Emellett államigazgatási feladatok ellátásának jogával ruháztak fel nem közigazgatási szerveket, személyeket is. Ezzel az lett a gond, hogy az utasításra jogosult

⁴⁹³ Tamás, 2010., 291. p.

⁴⁹⁴ Klényi, 2006., 96. p.

⁴⁹⁵ Seereiner, 2011., 271. p.

⁴⁹⁶ Fazekas, 2007., 360. p.

⁴⁹⁷ Áe. 4. §. (1) bek.: „Az államigazgatási szerv a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén köteles eljárni. Ha e kötelességének nem tesz eleget, erre a felettes szerve - kérelemre vagy hivatalból - utasítja.”

⁴⁹⁸ Szilvási, 2011., 459. p.

felettes szerv, az ügyek jelentős részében értelmezhetetlenné vált. A változtatás éppen ezért szükségszerűvé vált, amelyet az Alkotmánybíróság el is rendelt.⁴⁹⁹ Ennek eredményeként egy differenciált szabályozás jött létre ideiglenes jelleggel,⁵⁰⁰ amely azonban a Ket. hatályba lépését követően hatályát veszítette. A jelenleg hatályos szabályozás folytatta az utolsó szabályozási koncepciót, amely egy hasonló ügycsoportokra vonatkozó, *differenciált szabályozást tartalmaz.*⁵⁰¹ A szabályozás azonban –állásponto, szerint – *több szempontból hatástalan*, nem megfelelő eszköz az ügyfelek kezében. A hallgatás, ha bekövetkezik, formailag az ügyfél erről nem szerez tudomást. Gyakorlatilag az esetek jelentős részében – annak okán, hogy már régóta nincs az ügye elintézve – „megérzésből” fordul a hatósághoz. A mulasztó szerv, még ha az ügyféli „panasz” jogos is, nem fogja felvilágosítani az ügyfelet, hogy milyen jogok illetik meg ezen esetben (legalábbis én még ilyen esetről nem hallottam). Ha az ügyfél a jogszabály rendelkezéseiben keresi a megoldást akkor – álláspontom szerint – szinte biztos, hogy a jelenlegi szabályozásban nem igazodik ki. Ez azért tarthatatlan, mert a hatósági eljárást szabályozó törvény legalább annyira az ügyfeleknek is íródott, mint a jogalkalmazóknak, sőt a szabályozás középpontjában deklaráltan az ügyfél áll. Éppen ezért követelmény vele szemben, hogy érthető legyen az ügyfél számára, legalábbis abban a tekintetben, ami jogait illeti. Ezért azt gondolom, hogy a *hallgatás estére meg kellene nevezni egy jogorvoslati eszközt*, mint ahogyan azt tette korábban az Et., amellyel az ügyfél jogorvoslatot kereshetne. Nem beszélve arról, hogy a hallgatással okozott kár megtérítése iránti kereset is szinte kudarcra van ítélve a jelen szabályozás mellett. Az ügyfél ugyanis hogyan használhatná ki a jogorvoslati lehetőséget, ha azt sem tudja, hogy létezik.⁵⁰²

⁴⁹⁹ 72/1995. (XII.15.) AB határozat

⁵⁰⁰ 1997. évi XIV. törvény – Az államigazgatási eljárásról szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról

⁵⁰¹ Ket. 20. §. (1) bek.

⁵⁰² 1959. évi IV. törvény – A Polgári törvénykönyvről – 349. §. (1) bek.: „Államigazgatási jogkörben okozott kárért a felelősséget csak akkor lehet megállapítani, ha a kár rendes jogorvoslattal nem volt elhárítható, illetőleg a károsult a kár elhárítására alkalmas rendes jogorvoslati lehetőségeket igénybe vette.”

Véleményem szerint célszerű megoldás lehet a *hallgatást, jóváhagyó határozatként való értékelésének alkalmazása* sokkal szélesebb körben, mint ahogyan az jelenleg lehetséges.⁵⁰³ A jelenlegi szabályozással ugyanis az a baj, hogy a jogszabályok ezt igen ritkán teszik lehetővé.⁵⁰⁴ Természetesen nyilvánvaló, hogy elképzelhetetlen a teljes általánossá tétel a jogszerzésre irányuló minden döntés estében, hiszen az beláthatatlan következményekkel járna. Ugyanakkor az sem vitatható, hogy jelenleg ezen szabály gyakorlatilag semmit sem ér, hiszen a különös szabályok elfojtják annak érvényesülését. Ennek korrigálására megoldás lehetne, például a Ket. oly módon való megfogalmazása, „*ha jogszabály nem zárja ki*”. Ezáltal – ha alkalmazása nem indokolt vagy kockázatos – az ágazati szabályok még mindig kiküszöbölhetik alkalmazását. Ugyanakkor az ágazati jogszabályok megalkotásánál jobban rá lennének kényszerítve a jogalkotók ezen jogintézmény figyelembevételére. Ez a megoldás azonban csak az ügyek egy részére alkalmazható, előfordulhat, hogy az eljárásban ellenérdekű fél is részt vesz. Ekkor ugyanis realitása van a fellebbviteli eljárásnak, amely az ügy lezárását egyébként is elodázza. Ha az alapeljárásban történik mulasztás, az ügy lezárása igencsak elhúzódhat, tehát a jelenlegi megoldás igen időigényes. További gond ebben az esetben, hogy nem alkalmazható olyan megoldás, amely esetében a döntés a felettes szervre hárul. Ugyanis akkor a hatósági eljárás keretében kiesik a jogorvoslás lehetősége, bár igaz, hogy az eljárás gyorsabbá válna. Ebben az esetben megoldás lehet, ha a döntés elutasításaként fognánk fel a mulasztást.⁵⁰⁵ Ekkor a felettes szerv másodfokú szervként járna el, és teljesen megvizsgálva a

⁵⁰³Ket. 71. §. (2) bek.

⁵⁰⁴2009. évi LXXVI. törvény – A szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól – 14. §.: „*Ha a szolgáltatási tevékenység megkezdéséhez vagy folytatásához szükséges engedélyezési eljárásban az elsőfokú eljárásban ellenérdekű ügyfél nem vett részt, és a szakhatóság a rá irányadó ügyintézési határidőn belül nem adott ki állásfoglalást, vagy az eljáró hatóság a rá irányadó ügyintézési határidőn belül nem hozott határozatot, az adott szolgáltatási tevékenységet szabályozó külön törvény vagy eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet valamely közérdeken alapuló kényszerítő indok érvényesítésére irányuló kifejezett eltérő rendelkezése hiányában*

a) - a szakhatóság mulasztása esetén - másik szakhatóság az eljárásra nem jelölhető ki, és a szakhatóság hozzájárulását megadottnak kell tekinteni, és

b) - az eljáró hatóság mulasztása esetén - másik hatóság az eljárásra nem jelölhető ki, és az ügyfelet illeti a kérelmezett tevékenység megkezdésének és folytatásának joga.”

⁵⁰⁵ld: Berényi-Martonyi-Szamel, 1980., 384. p.: „*a franciák ezt a megoldást alkalmazták*”.

kérelmet, döntése indoklásában mindkét fél választ kapna esetleges kérdéseire. Gyakorlatilag olyan döntés születne, mintha azt a másodfok hozta volna meg egy fellebbezésre reagálva. Aki sérelmezi, bírósághoz fordulhat. Támadható ezen megoldási javaslat azon indok alapján, hogy az ellenérdekű fél ezáltal egy jogorvoslati lehetőséget veszíthet. Még ha így is lenne azonban (véleményem szerint nem), álláspontom szerint alaposabb társadalmi érdek fűződik az ügyek minél hamarabbi befejezéséhez, mint a jogorvoslati fokozatok többes számának biztosításához. Amely egyébként – mint az értekezésben már említettem – még a jogorvoslathoz való jog korlátozását is megalapozza. Emellett fontosnak tartom a mulasztó szerv vezetője, vagy a körülmények figyelembe vétele mellett a mulasztó személy valamilyen szintű felelősségre vonásának garantálását.

Összegezve: álláspontom szerint a jelenlegi szabályozás nem kielégítő, legalábbis részleges korrekcióra szorul. Erre egy konkrét jogorvoslati eszköz alkalmazása lehet a legmegfelelőbb megoldás. Ebben az esetben tulajdonképpen mindegy, hogy minek neveznénk a jogorvoslatot, a lényeg a szerepének a meghatározásában rejlene, mint más jogorvoslatok esetében. Ugyanis minden esetben ezzel élne az ügyfél a mulasztó szerv irányába, amely ezt továbbítani lenne köteles a feletteshez. Előfordulhat persze, hogy nincs szó tényleges mulasztásról, az ügyfél számolja rosszul az ügyintézési határidőt, vagy a döntéshozatal csak késik. Ilyen esetekben a jogorvoslatra való reagálás az eljárásra kötelezett szerv részéről is rendezhetné a helyzetet, „megnyugtathatná” az ügyfelet, hogy ügyét intézik. Ekkor a jelenlegi következmények, mint például az illeték visszatérítés is, kielégítő megoldást nyújthatnak.⁵⁰⁶

⁵⁰⁶ Ket. 33/A. §. (2) bek.: „A hatóság (1) bekezdés szerinti fizetési kötelezettségét nem érinti, ha az ügyfél az illeték vagy díj megfizetése alól részben vagy egészen mentesült; ilyen esetben a hatóság az összeget az ügyfél által meg nem fizetett rész arányában a központi költségvetésnek - az államháztartásért felelős miniszter által közzétett számlaszámra - fizeti meg. Ha az eljárás lefolytatásáért az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfél jogszabály alapján nem köteles illeték vagy díj fizetésére, úgy a hatóság az illetékekről szóló törvény szerinti általános tételű eljárási illetéknek megfelelő összeget, illetve ennek kétszeresét fizeti meg a központi költségvetésnek.”

4.2.3. Jogorvoslat és hibás eljárás a közigazgatásban

A jogorvoslatokat vizsgálva nyilvánvalóvá válik, hogy jelenleg a jogorvoslatok az ügyfél jogait jellemzően a döntések függvényében hivatottak védeni. Jelen fejezetben arra a kérdésre keresem a választ, hogy ha a döntés egy hibás eljárás következtében születik meg, akkor milyen eszköz áll az ügyfél rendelkezésére annak érdekében, hogy jogának érvényt szerezzen. Tulajdonképpen tehát az a kérdés, hogy van-e a hatósági eljárásban olyan jogorvoslat, amely kifejezetten az *eljárási jogszabálysértések kiküszöbölésére* szolgál?

Ezen felvetés megválaszolásához elsősorban a sokat vitatott *közúti közlekedési szabályszegésekre* bevezetett – az objektív felelősség figyelembevételével lefolytatott – eljárásokat kívánom elemezni⁵⁰⁷. Azért képezik ezen eljárások jelen fejezet gerincét, mert számuk igen jelentős: évi közel egymillió! Természetesen nem csak az említett eljárásokban igazak a megállapításaim, hanem gyakorlatilag minden hatósági eljárásban, ahol az eljárás „bonyolultabb”, és kontradiktórius jellegű.

A közigazgatási eljárást szabályozó törvény a (Ket.) alaptétele az ügyfélközpontúság. Ennek érdekében több olyan jogintézményt szabályoz, amely a jogbiztonság mellett kifejezetten az *ügyfél érdekeit is hivatott szolgálni*. A jogszabály konkrétan meghatározza többek között az ügyintézési határidőket, illetve az annak számításához szükséges szabályokat: például az eljárás kezdő időpontja,⁵⁰⁸ befejező időpontja,⁵⁰⁹ azon eljárási cselekmények meghatározása, amelyek nem részei az ügyintézési határidőnek,⁵¹⁰ az értesítés,⁵¹¹ tájékoztatás szabályait, az ügyintézési határidő jogellenes túllépésének szabályait⁵¹², és még sorolhatnám. Mindemellett alapelveket is

⁵⁰⁷ Lásd erről például Nagy, 2008.; Nagy, 2010.

⁵⁰⁸ Ket. 33. §. (5) bek.: „Az ügyintézési határidő... az eljárás hivatalból történő megindítása napján kezdődik.”

⁵⁰⁹ Ket. 33. §. (1) bek.

⁵¹⁰ Ket. 33. §. (1) bek.

⁵¹¹ Ket. 29. §. (3) bek. a) pont

⁵¹² Ket. 20. §. (1) bek.; (2) bek.

rögzít a Ket.: például az ügyfélnek a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályban meghatározott határidőn belül meghozott döntéshez való jogát.⁵¹³ A törvény rögzíti azt is, hogy egy adott eljárásban milyen döntéseket hozhatnak az eljáró hatóságok. Ilyen döntés lehet alapvetően a határozat,⁵¹⁴ és a végzés.⁵¹⁵ Látható mindezek alapján, hogy a jogszabályi alapja adott egy olyan eljárásnak, amelyben az ügyféli jogok megfelelő védelemben részesülnek.

Kérdés, hogy *mi történik akkor, ha ez nem valósul meg?* A további vizsgálódáshoz meg kell ismernünk a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságok álláspontját is a témával kapcsolatosan. A *bíróságok gyakorlata* szerint közigazgatási határozat bíróság általi hatályon kívül helyezésének csak akkor van helye eljárásjogi jogszabálysértés alapján, ha a jogszabálysértés jelentős, a döntés érdemére is kihat, és a bírósági eljárásban nem orvosolható.⁵¹⁶ Ezen esetkörben tehát *három feltétel* együttes megléte szükségeltetik a sikeres jogorvosláshoz. Az *első feltétel a jogszabálysértés jelentősége*. Annak kérdését, hogy egy eljárási szabálysértés mennyire jelentős, álláspontom szerint mindig az adott ügy kapcsán, a tényállás teljes ismeretében lehet eldönteni. Az egymillió évi ügyforgalom mellett azonban nyilvánvaló, hogy egyediesíteni nem lehet, miközben a jogbiztonság megköveteli, hogy kiszámítható döntések szülessenek.

A közúti közlekedés szabályainak objektív felelősségen alapuló elbírálására vonatkozó ügytípusra az a jellemző, hogy az ügyfél az általa megvalósított jogszabálysértésről csak a feltételezett elkövetést követően értesül, mégpedig írásban. Az eljárások jelentős részében azonban ez, csak az esemény bekövetkeztét követő tizededik héten jut az ügyfél tudomására, annak

⁵¹³ Ket. 4. §. (1) bek.

⁵¹⁴ Ket. 71. §. (1) bek.

⁵¹⁵ Ket. 71. §. (1) bek.

⁵¹⁶ A Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága Közigazgatási Kollégiumának: 31. számú állásfoglalása értelmében: „a határozat hatályon kívül helyezésének csak akkor van helye, ha az eljárásjogi jogszabálysértés jelentős, a döntés érdemére is kihat, s a bírósági eljárásban nem orvosolható” az említette állásfoglalást a 1/2011.(V. 9.) KK vélemény hatályon kívül helyezte, azonban az abban foglaltak részben megegyeznek az állásfoglalás tartalmával: „Önmagában eljárási jogszabálysértés miatt csak akkor van helye hatályon kívül helyezésnek, ha az eljárási jogszabálysértés a döntés érdemére is kihatott.” Ebben tekintetben a gyakorlat tehát jelentősen nem változott.

ellenére, hogy, a Ket. szerint ennek 5 munkanapon belül meg kellene történnie. Még ha a postai úton való közlés – mint leggyakrabban alkalmazott közlési mód – esetében ehhez a posta által igénybevett időt is hozzáadjuk, az esetek többségében akkor is irreálisan sok időt vesz igénybe az értesítés. Ráadásul meg kell jegyezni, hogy ezen esetben az értesítést az eljáró szerv szinte mindig az eljárás megindításától számolta, – és azt sem tartotta be – amelyet egy tetszőleges időpontban határozott meg, holott jelen esetben az ügyintézési határidő nyilvánvalóan a szabályszegés napjával kezdődik.⁵¹⁷

Felmerül a kérdés, hogy *egy ilyen jellegű hatósági jogszabályszegés jelentős-e?* Elvben egyszerű a dolgunk, mert ha az időmúlás az ellenbizonyítást korlátozza, illetve adott esetben kizárja, akkor jelentősnek kell tekinteni. De jelentős-e abban az esetben, amikor az üzemben tartó a saját érdekeit nem tudja érvényesíteni más szempontból, és ezért kár érheti? Gondoljunk arra az esetre – ami egyébként nem ritka – ha például egy kisvállalkozásban többen használnak rendszeresen egy gépjárművet, vagy csak az adott időszakban használtak többen egy gépjárművet. Az elkövetett cselekményt ugyan nem vitatják, de saját maguk között már nem tudják megállapítani, hogy adott helyen és időben ki vezette a járművet, illetve ki okozta a kárt, még akkor sem, ha egyébként a hajlandóság minden résztvevőben megvan. Ebben az esetben közigazgatási jogi értelemben ugyan többé-kevésbé helyes döntés születik, de az ügyfél jogai egyértelműen sérülnek, és ebből adódóan gyakran kár érheti őt. Mit tehet ilyenkor az ügyfél? A válasz: gyakorlatilag semmit! De miért nem? A válasz részben a bíróság által kialakított gyakorlatban keresendő, amikor kimondja az *állásfoglalás*, hogy az eljárási hibának és a döntésnek okozati összefüggésben kell állnia ahhoz, hogy a hatályon kívül helyezést megalapozza.⁵¹⁸ Az érdekes az, hogy –

⁵¹⁷ A Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága Közigazgatási Kollégiumának 1/2010. (II.18.) közigazgatási jogegységi határozata (továbbiakban LB KJE): „a 60 napos ügyintézési határidő a Ket. 33.§ (5) bekezdésében szabályozottaktól eltérően az előírás megszegésének napján kezdődik, és – bíróság kiszabása esetén – az elkövetés napját követő 60. napon jár le”

⁵¹⁸ 1/2010. (II.18.) Közigazgatási Jogegységi határozat: „A határidő túllépésének eredményeként bekövetkező eljárási jogszabálysértés értékelését a bíróság a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága Közigazgatási Kollégiumának 31. számú állásfoglalásában írtak alapulvételével végezte el

a jelenlegi szabályok mellett – *a bíróság gyakorlata álláspontom szerint helyes*. A jogorvoslathoz való jog jelenlegi szabályozása alapján ugyanis annak csak a döntésre kell vonatkoznia, az eljárásra azonban nem. Az, hogy a döntés hibás mivoltát mi alapozza meg, gyakorlatilag irreleváns. Ugyanerre a megállapításra jutott a Legfelsőbb Bíróság konkrétan az objektív felelősség alapján, a közúti közlekedés szabályainak megsértése tárgyában kiszabható bírságok kapcsán. Az LB jogegységi határozatában rámutatott arra, hogy egy eljárási szabálysértés a hatóság részéről – esetünkben az ügyintézési határidő túllépése – az ügy érdemére kiható szabályszegésnek minősülhet.⁵¹⁹ A feltételes mód is azt a megállapítást igazolja, hogy önmagában a hatóság eljárási szabályszegésével szemben az ügyfél tehetetlen.⁵²⁰

Az eddigiekben csak az ügyintézés idejéhez kapcsolódó eljárási szabályszegéseket említettem, de mi a helyzet a *bizonyítással*. A tárgyalta eljárásokban gyakori eljárási hiba a bizonyítási eljárás nem megfelelő mivolta. Az objektív felelősség kapcsán lefolytatott eljárásokban eleinte az eljáró szervek nem fektettek különösebb hangsúlyt a megfelelő bizonyítás lefolytatására. Ennek oka véleményem szerint az „úgyis van felelős” felfogásban keresendő. A gyakorlat azonban – helyesen – ezt a csorbát kiköszörülte azáltal, hogy a bizonyítási eljárást az ügy érdemére is kiható eljárási cselekménynek tekintette a másodfokú eljárásokban. Gyakran előfordult, hogy az eljáró hatóság vezetője az ügyintézési határidőt saját hatáskörében meghosszabbította, persze az indokáról, amelynek a jogszabály szerint lenni kellene, hallgatott. Ily módon az ügyfél a döntést csak igen hosszú idő után, a feltételezett jogszabálysértést követően több hónap elteltével ismerte meg.

külön is, rámutatva, hogy a határozat hatályon kívül helyezésének csak akkor van helye, ha az eljárási jogszabálysértés jelentős, a döntés érdemére is kihat, s a bírósági eljárásban nem orvosolható.”

⁵¹⁹ LB KKJE 1/2010. (II.18.): „A határidő túllépése az ügy érdemére kiható eljárási szabálysértésnek minősülhet.”

⁵²⁰ Az ügyintézési határidő túllépésével kapcsolatosan jogszabályváltozás történt, amely következtében jogvesztőnek, tekintendő az vizsgált ügytípusok esetében a bírság kiszabására nyitva álló határidő, ezért 3/2010 KJE a 1/2010-es határozatot hatályon kívül helyezte. A közigazgatásban általánosságban ezzel azonban a probléma nem oldódott meg véleményem szerint.

A bemutatott eljárási szabálysértések csak a tipikusak, az igazi gondot az jelentette, hogy szinte minden eljárásban jelen voltak. A fellebbezést ezekben az ügyekben általában elutasította az eljáró szerv, ha az eljárási jogszabálysértésre alaposan került benyújtásra. Ezzel az volt a gond, hogy különösebb indoklás nélkül tette mindezt.⁵²¹

A bírósági gyakorlattal kapcsolatban tennék még néhány gondolatot az egyes eljárási cselekmények további vizsgálata helyett. A bírósági gyakorlat, mint azt az előzőekben már említettem, álláspontom szerint helyesnek tekinthető. Ha azonban azt is figyelembe vesszük, hogy a közigazgatási ügyeknek csak egy kis hányada kerül a bíróságok elé, és a bíróság kialakított álláspontja tulajdonképpen csak ezen ügyek esetében jelenthet megoldást, akkor kijelenthetjük, hogy az eljárásjogi hibák által okozott problémák, az ügyek összességét tekintve csak kicsiny hányadukban kerülnek megoldásra (természetesen az eljárásjogi hibák tekintetében). Ennek azonban vagy egy véleményem szerint aggasztó hozadéka is. Mégpedig az, hogy ezáltal – amire a szerző saját tapasztalatai engednek következtetni – tulajdonképpen a hatóságokat – a hatósági ügyek tekintetében – nem kényszeríti semmi arra, hogy a jogszabályban rögzített, eljárásjogi szabályokat betartva járjanak el. Erre *megoldást jelenthetne az Alaptörvény módosítása*, a jogorvoslathoz való jog tekintetében, annyiban, hogy annak alkalmazhatóságát a jogszabálysértő eljárásokra is kiterjesztené. Ezáltal alkotmányos követelményként jelenne meg a jogszabálysértő eljárásokkal szembeni jogorvoslat biztosítása. Természetesen ez nem ennyire egyszerű kérdés, hiszen akkor a jogkövetkezményeket is ki kellene dolgozni. Hasonló állásponton van Ádám Antal professzor is, aki alaptörvényi szinten rögzítené egyes ügyféli jogokat.⁵²² Ezáltal ő stabilabb alapot adna a későbbi esetleges jogorvosláshoz. Ezek közé sorolja többek között a méltányos és ésszerű határidőn belüli

⁵²¹ Ezen a ponton engedjék meg, hogy tegyek egy megjegyzést. Az ilyen eljárások alapján kérdőjelezzük meg véleményem szerint a jogorvoslatok által betöltendő kontrollfunkció szerepét. Az eljárási szabályok betartása felett a kontrollt ugyanis elsősorban a jogorvoslatok útján lehet biztosítani. Az már irreleváns, hogy hatósági, vagy bírói jogorvoslatról van szó. Jelenleg azonban ez a szerep betöltetlen, hiszen egyik típusú jogorvoslat sem valósítja meg maradéktalanul.

⁵²² Ádám, 2009.

ügyintézéshez való jogot, a határozatok indoklásának kötelezettségét az ügyfél irányába.⁵²³ A kérdés megint csak az, hogy milyen jogkövetkezmények fűződnének az „alapjogsérelemhez”? Ha Alkotmánybírósághoz fordulnánk, azzal az lenne a gond, hogy nem alkotmánysértő jogszabályról vagy jogértelmezésről kellene dönten. Ebben az esetben tehát nem a jogi szabályozásban van a hiba, hanem azok be nem tartásában. A rendes bíróság pedig kialakította gyakorlatát, amelyet valószínűleg akkor is követne. Megoldás lehetne, ha a semmiség jogkövetkezményét fűzné a jogalkotó az ilyen jogszabálysértésekhez. Jelen helyzetben azonban mivel „szimpla” eljárási szabálysértésről van szó, kérdéses, hogy indokolt-e a semmiség jogkövetkezményét fűzni az ilyen jellegű jogszabálysértésekhez? Mindenesetre fenntartom, hogy *hatékony eszközt indokolt velük szemben biztosítani*. Jelenleg a nevezett ügytípusban a helyzet jogszabály változtatás útján került megoldásra, de minden ügytípusra nézve, ahol hasonló probléma merül fel, nem lehet mindig a jogszabály változtatás a megoldás. Ezen problémakört hatékonyan általánosan az Alaptörvény és a Ket. szintjén kellene (lehetne) kielégítően megoldani.

⁵²³ A határozatok indoklási kötelezettségét az Alkotmánybíróság már határozatában kimondta.

4.2.4. A Ket. jogorvoslatokra vonatkozó szabályainak alkalmazhatósága

A közigazgatási hatósági eljárás szabályainak megalkotásánál az egyik fontos, megoldásra szoruló kérdés az, hogy az *általános szabályok hogyan viszonyuljanak a speciális szabályokhoz*, és egyáltalán mennyire legyenek általánosak. A jogorvoslati rendszer tekintetében, mivel ez az eljárás önálló szakasza, külön is érdemes erről a kérdéstről beszélni. Jelen értekezés történelmi előzmények feldolgozását tartalmazó részének végén, az ide vágó álláspontomat már kifejtettem. Most azt vizsgáljuk meg, hogy a hatályos szabályozásban megjelenik-e, és mennyire a jelzett problémakör?

A törvény a jogorvoslatokra vonatkozó szabályainak már az első mondata problémás lehet a jogalkalmazás szempontjából. Ebben a jogalkotó az elsőfokú eljárás, valamint a másodfokú (fellebbviteli) eljárás szabályainak viszonyát fekteti le.⁵²⁴ Nem gondolnánk, hogy az egyszerűnek tűnő eljárási kérdést rendező szabály a gyakorlatban mégsem mindig ilyen egyértelmű. A két eljárási szakasz viszonyát a törvény oly módon rendezi, hogy a jogorvoslati eljárás szabályai csak az eltéréseket tartalmazzák az elsőfokúhoz képest, egyebekben az elsőfokú eljárás szabályai az alkalmazandóak. Az eljárások egy jelentős részében azonban az általános szabályokat a különös szabályokkal együttesen alkalmazzák. Ilyen esetekben az eljárás egyes momentumaira az általános, másokra a különös eljárási szabályokat alkalmazzuk. Az alapeljárásban általában ebből nincs is gond. A kérdés az, hogy igaz-e ez a megállapítás a másodfokú, a jogorvoslati eljárásra is? Jómagam úgy véltem, hogy *a szabályozás nem feltétlenül egyértelmű*. Ennek bizonyítására kutatásokat végeztem. Első lépésként a gyakorlatban született *határozatokat vizsgáltam meg*, mivel – mint tudjuk – ezek kötelező tartalmi eleme a jogorvoslatokról való felvilágosítás⁵²⁵. Nyilvánvaló, hogy nem minden szakágban született határozathoz jutottam hozzá, de úgy gondolom,

⁵²⁴ Ket. 95. §.

⁵²⁵ Torma, 2011.; Lásd 4. melléklet

hogy amelyeket vizsgáltam – például a vám, az adó, az építésügy, a kereskedelem, vagy a közlekedés területén születetteket – igazolták feltevésemet, miszerint gond lehet az alkalmazással. A határozatok tartalmazták ugyan, hogy kihez, hány napon belül, milyen jogorvoslattal lehet fordulni, de azt már egy határozatban sem láttam feltüntetve, hogy ezt például hány napon belül fogják elbírálni. Ez adódhat abból is, hogy a jogalkalmazónak annyira egyértelmű az ide vonatkozó szabály, hogy „elfelejti” ezen nyilvánvaló kérdésben tájékoztatni az ügyfelet. Magától adódott a következő lépés: a jogalkalmazók véleményének vizsgálata. Munkámból adódóan ezt viszonylag könnyen megoldhattam, hiszen a jogalkalmazók köréből igen sokan, a közigazgatás szinte minden szegmenséből folytatnak egyetemi tanulmányokat, tehát az órák szüneteiben, szakdolgozat és évfolyamdolgozat konzultációkon, stb. könnyen meginterjúvolhattam a jogalkalmazókat. Előfordult, hogy teszt formájában végeztem vizsgálatot, kizárólag a köztisztviselő és kormánytisztviselő hallgatók körében. Bár a felmérés anonim formában készült, ennek ellenére, amikor kiderült, hogy milyen célt szolgál, a többség visszakozott. Ezáltal, mint azt megígértem az eredményeket nem használom fel az értekezésben, legalábbis tételes eredményeket kimutatva. Azonban mint tudományos értekezésben fogadják el tőlem az olvasók, bírálók, hogy amit állítok az igaz, és valós eredményeken alapszik. Az eredmények azt igazolták, hogy a jogalkalmazók nem biztosak a fellebbviteli szabályok kérdésében. Példának okáért megkérdeztem, hogy a fellebbezés elbírálására mennyi idő áll rendelkezésére a felettes szervnek, ha az alapeljárásban az ügyintézési határidőre vonatkozó szabály a Ket. szabályaitól eltér. A hallgatók kb 95%-a, aki határozatot készít, – többen közöttük másodfokú határozatokat – nem tudta biztosan a választ. Az igazság az, hogy szerintem sem egyértelmű. Következő lépésként több, az értekezés elkészítéséhez is felhasznált, egyébként kitűnő szakirodalom erre vonatkozó anyagát dolgoztam fel, de sajnálatos módon jelen kérdésben a szerzők nem nyilatkoznak.⁵²⁶ A törvény miniszteri indoklását,

⁵²⁶ Természetesen itt a teljesség igénye nélkül jelölök meg néhányat: Vida, 2006., 164. p.; – Szabó -

vagy magyarázatát megvizsgálva ugyancsak nem kapunk egyértelmű választ a feltett kérdésre. Az előző példánál maradva, ha az ügyintézési határidőnél maradunk, elég gyakran előfordul, hogy az ügyintézési határidő az adott eljárásban eltér a Ket. szabályaitól, de egyébként az eljárás jelentős részére a Ket. szabályai alkalmazandók. Indokolt-e egy gyorsajtás révén megvalósuló közlekedés körét érintő hatósági eljárásban, hogy a 60 napos ügyintézési határidőre vonatkozó szabályok szerint járjon el a felettes szerv egy fellebbezés kapcsán, vagy erre az esetre a 30 napos Ket. szerinti határidő vonatkozik?⁵²⁷ Ha egy szolgáltatás engedélyezése kapcsán elutasító határozat születik, és azt az ügyfél megfellebbezi, vajon megszerzi-e a jogot a működésre, ha a felettes szerv hallgat?⁵²⁸ Ezek természetesen csak példálózó jellegű felvetések, de úgy gondolom, arra mindenképpen megfelelőek, hogy felhívják a figyelmet a szerintem igenis létező problémára. A gond abból eredeztethető, hogy a törvény szabályaitól sok esetben lehet eltérni oly módon, hogy az eljárás jelentős részére a törvény szabályai alkalmazandók. Tovább bonyolítja a helyzetet a közigazgatási jogalkalmazásban, az uniós jog behatolása a közigazgatási eljárások egyes területeire.⁵²⁹ Ha azonban több jogszabály rendelkezései kerültek alkalmazásra együttesen az alapeljárásban, és jogorvoslati eljárásra is sor kerül, akkor egyértelműen el kell tudni dönteni, hogy adott esetben melyiket kell alkalmazni a jogorvoslati eljárásban. Ebben a kérdésben úgy gondolom, hogy a *törvény szűkszavúan, és nem egyértelműen rendelkezik*. Ne felejtjük el, amit már többször is hangoztattam, a

Gyergyák - Darák, 2005a., 274-277. p.; – Józsa, 2009., 339-346. p.; – Kilényi, 2006., 267-274. p.

⁵²⁷ 1988. évi I. törvény – A közúti közlekedésről (KKt.) – (4) bek.: „A bírsággal kapcsolatos eljárás lefolytatására a Kormány által rendeletben kijelölt hatóság jogosult. A bírságot a hatóság az (1) bekezdésben meghatározott előírás megszegését követő 60 napon belül szabja ki.”

⁵²⁸ 2009. évi LXXVI. törvény – A szolgáltatási tevékenységek megkezdésének és folytatásának általános szabályairól – 14. §.: „Ha a szolgáltatási tevékenység megkezdéséhez vagy folytatásához szükséges engedélyezési eljárásban az elsőfokú eljárásban ellenérdekű ügyfél nem vett részt, és a szakhatóság a rá irányadó ügyintézési határidőn belül nem adott ki állásfoglalást, vagy az eljáró hatóság a rá irányadó ügyintézési határidőn belül nem hozott határozatot, az adott szolgáltatási tevékenységet szabályozó külön törvény vagy eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet valamely közérdeken alapuló kényszerítő indok érvényesítésére irányuló kifejezett eltérő rendelkezése hiányában

a) - a szakhatóság mulasztása esetén - másik szakhatóság az eljárásra nem jelölhető ki, és a szakhatóság hozzájárulását megadottnak kell tekinteni, és

b) - az eljáró hatóság mulasztása esetén - másik hatóság az eljárásra nem jelölhető ki, és az ügyfelet megilleti a kérelmezett tevékenység megkezdésének és folytatásának joga.”

⁵²⁹ Fábán, 2006., 615. p.

közigazgatási eljárásokban – szemben a büntető, és a polgári eljárásokkal – az ügyfél rendszerint nem rendelkezik jogi képviselettel. Ezt a törvény azzal igyekszik kompenzálni, hogy a hatóság kötelezettségévé teszi az ügyfél felvilágosítását. Mivel azonban jelen esetben jogkérdésről beszélünk, figyelembe kell venni, hogy a jogalkalmazók többsége nem jogász, az eljárások jelentős része úgy zajlik, hogy jogász abban nem vesz részt – ami véleményem szerint régen orvoslásra váró probléma – tehát a megfelelő felvilágosítás eleve kétséges. Ettől függetlenül, ha bele gondolunk, tényleg egy nem egyértelmű szabályozásból eredő problémáról beszélünk. Arról már nem is szólva, hogy egy átlag ügyfél teljesen biztos, hogy nem fogja tudni értelmezni az ide vonatkozó szabályokat. Ebben a kérdésben tehát mindenféleképpen *revízióra szorulnak a törvény ide vonatkozó szabályai*.

Továbbiakban az a kérdés, hogy a törvény szabályaitól eltérő jogorvoslati szabályozás, az egyes eljárások területén indokolt-e, és mennyiben korlátozza az általános szabályok alkalmazhatóságát?

A közigazgatásban olyan általános szabály megalkotása, amely minden egyes eljárásra egyaránt alkalmazható, valószínűleg nem lehetséges, de nem is szükséges. Igen kényes kérdés azonban a jogalkalmazás területén, hogy mennyiben célszerű eltérnünk az általános szabályoktól. A közigazgatás minden egyes eljárásában érvényre kell, hogy jussanak az Alkotmánybíróság által kidolgozott követelmények a jogorvoslatok tekintetében is, hiszen ezek az egész jogrendszer irányadóak. A Ket. szabályaiban ezen követelményt a fellebbezés elégíti ki. Ebből következik, hogy vagy a fellebbezés szabályait kell alkalmazni minden egyes eljárásban, vagy egy, a fellebbezést helyettesítő jogintézményét. Tehát ha a speciális szabályok olyan jogorvoslatokat tartalmaznak, amelyeket a Ket. nem ismer, azt kell megvizsgálni, hogy fellebbezésként, és ezáltal a Ket. szabályait helyettesítő jogintézményként, vagy úgynevezett pluszlehetőséggént funkcionálnak.⁵³⁰ Ha egy pluszlehetőség, és a fellebbezés szabályait alkalmazni kell, akkor a szabályozásban valószínűleg nem lehet nagyobb hiba a fellebbvitel területén. Ha azonban a

⁵³⁰ pl.:törvényességi kérelem, in:Turkovics, 2007., 233. p.

speciális eljárásban a Ket. szabályai nem alkalmazhatóak, és a Ket. fellebbezésre vonatkozó szabályait nem veszi át az alkalmazandó szabály, akkor azok külön vizsgálat tárgyát kell, hogy képezzék.⁵³¹ Az alkotmányos, és célszerűségi vizsgálatok mellett szükséges annak a vizsgálata is, hogy indokolt-e az eltérő szabályozás, vagy sem? Több szabályozás sok esetben – egyes kérdésekben – megismétli a Ket. szabályait.⁵³² Ezek a szabályok gyakran érintik a fellebbezés szabályait közvetlenül, vagy közvetett módon. A jogalkalmazásban azonban ebből adódhatnak, és adódnak is gondok. Sok esetben felesleges a szabályok ismételtetése, sokkal egyszerűbb lenne, ha a különös szabályok csak az eltéréseket tartalmaznák, és nem ismételnék az általános szabályokat. Előfordult például, hogy építésügyi eljárásban azért nem tudott élni a fellebbezés jogával az ügyfél, mert nem értesítették az eljárás megindulásáról. Az eljáró hatóság arra hivatkozott, hogy a szomszédokat értesítette, és ezáltal jogszabályi kötelezettségének eleget is tett. Csakhogy építésügyi eljárásban a Ket. szabályait is alkalmazni kell. Való igaz, hogy az építési jogszabályok szerint minden szomszéd ipso iure ügyfél egy engedélyezési eljárásban, azonban nem feltétlenül csak ők.⁵³³ A Ket. szabályait a hatóság már nem vette figyelembe, és ez kihatott a fellebbezésre is. Látható tehát, hogy a jogorvoslatok szabályait is érinti a közigazgatás sokat vitatott kérdése: az általános és különös szabályok viszonya az eljárásokban. Kutatásaim során arra a megállapításra jutottam, hogy a *fellebbezés és ezáltal a Ket. alapvető szabályait, minden egyes eljárásra alkalmazni kellene* (lehetne). Természetesen, ha szükséges, kisebb eltérésekkel: mint például a benyújtásra nyitva álló határidők megváltoztatása egyes eljárásoknál. A

⁵³¹ pl.: 1996. évi LVII. törvény 81. §.: Vizsgálati kifogás, „Az ügyfél a vizsgálati eljárás szabálytalanságát a szabálytalannak tartott intézkedéstől számított három napon belül írásban kifogásolhatja. A kifogás figyelmen kívül hagyását a vizsgáló a jelentésben, az eljáró versenytanács az eljárást befejező döntésében köteles megindokolni.”

⁵³² pl.: 1997. évi LXXVIII. törvény 53/A. §. (2) bek.: „Az építésügyi- és az építésfelügyeleti hatósági eljárásokban ügyfélnek minősül az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek (amelynek) jogát, jogos érdekét vagy jogi helyzetét az ügy érinti, továbbá akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak, valamint akire (amelyre) nézve a hatósági nyilvántartás az adott ügygel összefüggésben adatokat tartalmaz,”

⁵³³ 1997. évi LXXVIII. törvény 53/A. §. (2) bek.: „ügyfélnek minősül...így különösen.. c) a közterület kivételével a közvetlenül szomszédos - a határozattal érintett ingatlannal, ingatlanokkal közös határvonalú (telekhatárú) - telekkel rendelkezni jogosult, kivéve a telekegyesítésre és a telekhatár rendezésre irányuló építésügyi hatósági eljárásokat,”

fellebbezés kizárására az általános szabályok szerint is van lehetőség, ahol meg szükség van rá, ott csakis egy hasonló tartalmú jogintézmény pótolhatja hiányát.

Összegzés

Az értekezésben két fő kérdésre kerestem a választ, így a kutatómunka fő irányát is ez határozta meg.

Az első az volt, hogy *megfelel-e a Ket. szabályozása az alkotmányos követelményeknek*, azaz a jogorvoslathoz való jog megfelelő módon érvényre jut-e? Ezen kérdés megválaszolása érdekében egy követelményrendszert dolgoztam ki és állítottam fel. Kutatási módszernek ezen kérdés megválaszolásához az Alkotmánybíróság gyakorlatának feldolgozását és elemzését alkalmaztam. *A követelmény teszt eredményeként megállapítottam, hogy a hatályos szabályozás kielégíti az alkotmány (alaptörvény) alapján megfogalmazott jogi igényeket.* Felhívom azonban a figyelmet arra, hogy az értekezésben megállapítottak ebben a kérdéskörben a kézirat lezárásáig eltelt időszakra vonatkoznak. Az élet – jelen tárgykörben – teremthet olyan új helyzeteket, amelyekre az Alkotmánybíróságnak reagálnia kell, és ennek következményeként az általam tett megállapítások már nem lesznek teljesek. Ennek ellenére úgy ítélem meg, hogy mára alaposan kidolgozásra került a jogorvoslathoz való jog érvényre jutásának feltételrendszere. Éppen ezért számottevő jelentőségű változás ebben a tárgykörben nem várható. Mindenképpen említést érdemel a jelenlegi gyakorlattal kapcsolatosan, hogy az alkotmánybírák nem teljes egyetértése mellett alakult ki. Valószínűleg ennek a következménye – valamint annak, hogy a Testület összetétele is változik és más időben felmerülő, egyébként azonos kérdésekben is lehetnek eltérő álláspontok – a néhol ingatagnak nevezhető gyakorlat. Ilyen vitatott álláspont jelenleg is a jogorvoslathoz való jognak, csak a rendes jogorvoslatokra való kiterjesztése. A jelenlegi gyakorlat arra alapozható, hogy a hatósági eljárásokban mára már általánossá vált a bírósági felülvizsgálat intézménye. Ez gyakorlatilag a hatósági jogorvoslatok kiegészítését, hiányuk pótlását is hivatott szolgálni. Mivel a bírósági felülvizsgálat is alapjogi követelmény a jogorvoslathoz való jog mellett, ezért annak szűkítő értelmezését idézheti elő. Előfordult a gyakorlatban és előfordulhat a jövőben

is bármikor, hogy a jelenleg kialakított álláspont mellett, az ilyen szűk értelmezés következményeként sérül a jogorvoslathoz való jog. Éppen ezért az a véleményem, hogy a *jelenlegi gyakorlat ebben a részében megkérdőjelezhető*.

Nem vitatható, hogy a *bírószági felülvizsgálat* kiegészítheti a hatósági jogorvoslatokat, azonban – legalábbis jelenlegi formájában – gyakran nem képes a hiányukat pótolni. A bírószági felülvizsgálat intézménye ugyanis célszerűségi szempontok, valamint érdeksérelem korrekciójára csak korlátozottan hivatott. Erre a problémára megoldást jelenthetne egy differenciált szabályozása a bírószági felülvizsgálat jogintézményének. Ebben a körben a társadalmi érdek ezt olyan szinten megköveteli, hogy az ellenérveket – például, hogy a közigazgatási szerv hatáskörének elvonását eredményezné – álláspontom szerint felülírja. Volt olyan eset, amelyben kifejtette az Alkotmánybíróság, hogy a jogorvoslathoz való jog érvényre jutását az adott körülmények összefüggésében kell értelmezni és nem mindig elegendő a rendes jogorvoslatokra való kiterjesztés alapján történő vizsgálat. A magam részéről ezt az utóbbi álláspontot tartom elfogathatóbbnak. Mindazonáltal nem lehet kérdéses, hogy a jogorvoslathoz való jog alapjogi szintű szabályozása a hatósági eljárás jogorvoslati rendszerére progresszív hatást gyakorol. Sok esetben ennek volt köszönhető, hogy a hibás szabályozás korrekciója megvalósulhatott.

Összegzésként megállapítható, hogy jelenleg a hatósági eljárásokban a *hatékony jogorvoslás feltételei adottak*. A fellelhető hibák leginkább a különös szabályok elégtelenségén alapulnak. Ez azonban a kisebbik hiba, hiszen a jól kidolgozott általános szabályok mérceként szolgálnak, és segíthetnek a különös szabályokban fellelhető hiányosságok, hibák feltérképezésében korrigálásukban.

Másodikként azt vizsgáltam, hogy a *célszerűségi szempontokat kielégíti-e a hatályos szabályozás*. Ebben a tárgykörben azt voltam kénytelen megállapítani, hogy *bizony vannak gyenge pontjai a szabályozásnak*. Elsőként a jogorvoslatok és döntés felülvizsgálatok elnevezést emelném ki. Ezzel

kapcsolatosan az álláspontom az, hogy *két jogintézményről beszélhetünk*. Ebben a kérdésben nincs egység a szakmán belül sem, és sokan eltérő tartalommal használják a két kifejezést. Igaz ugyan, hogy mindkét esetben megvalósulhat jogorvoslás, de a két jogintézmény célja eltérő. A jogorvoslatok célja az ügyfél jogainak védelmében keresendő, ezzel szemben a döntés–felülvizsgálat esetében a jogbiztonság követelményének a kielégítése a cél. Megközelíthetjük úgy is ezt a kérdést, hogy a jogorvoslat az alanyi jog védelmére, a döntés felülvizsgálat a tárgyi jog védelmére hivatott. Kétségtelen, hogy a döntés–felülvizsgálat is megvalósíthat jogorvoslást, egyéni jogvédelmet, de attól az nem válik elsődleges céljává. Ugyanakkor a döntés felülvizsgálat is valamiféle jogorvoslás, hiszen a jogszabályoknak megfelelő döntés megszületését szolgálja, legfeljebb nem szubjektív alapokon történik, hanem a köz érdekében. Ebből kiindulva, én *fejezetcímként a „Jogorvoslást” elfogathatóbbnak találnám*, amelyet egyébként a Ket. Kodifikációs Bizottságának javaslata is tartalmazott. Az eddig írtakra alapozottan a jogorvoslatok csoportosításánál nem tartom relevánsnak a jogosultak körének szempontját. Álláspontom szerint ugyanis *jogorvoslattal csak és kizárólag az ügyfél élhet*. Ezek azonban inkább didaktikai szempontok, a gyakorlati oldalról sokkal komolyabb hiányosságokat is felfedeztem a hatályos szabályozásban.

Ilyen hiányosság a *nem egyértelmű megfogalmazás* kardinális kérdésekben, amely a jogbiztonság egyik feltétele. Már a szabályozás első mondata értelmezésre szorul, amely az általános és speciális szabályok viszonyát is hivatott volna rendezni. Nos, ezt a kérdést a szabályozás gyakorlatilag nyitottá teszi. Ennek igazolására tesztalapú kutatási módszereket végeztem, elsősorban a jogalkalmazók körében. Feltevésemet, miszerint nem világos és egyértelmű a megfogalmazás a kutatások egyértelműen igazolták. Ebben a tekintetben tehát álláspontom szerint a szabályozás korrekcióra szorul. Hasonló eredményre jutottam a közigazgatási szerv hallgatásával kapcsolatos jogorvoslatok kérdésének vizsgálata kapcsán is. Hasonlóan az előző problémához, itt is a szabályozás megfogalmazása az elsődleges hiba,

hiszen bonyolult, nehezen értelmezhető. Ezen hiányosságon sokat javítana, ha *egy konkrét jogorvoslat lenne* megnevezve ezen esetekre. A hallgatással szembeni jogorvoslatok hatékonysága is korrekcióra szorul, hiszen eléggé lassú, hosszadalmas a jelenlegi megoldás. Ennek egyik lehetséges eszköze az ún. „hallgatás-belegyezés” jogintézménye szélesebb körben való alkalmazhatóságának lehetővé tétele. Erre megoldást jelenthet az a változtatás, mely szerint a Ket. általánosan alkalmazhatóvá teszi, és a különös szabályokra bízza annak eldöntését, hogy alkalmazza vagy sem, a következő módo:

„Ha jogszabály nem zárja ki.”

Ebben az esetben kisebb annak a veszélye, amely jelenleg van, ugyanis gyakorlatilag alkalmazhatatlan a szabályozás, ugyanis szinte egy jogszabály sem teszi lehetővé, még ha indokolt lenne is. Ezzel párhuzamosan csekély annak is a veszélye, hogy olyan esetekben alkalmazásra kerüljön, amikor az nem lenne célszerű, hiszen a különös szabály azt kizárhatja. Más esetekben – véleményem szerint – célszerű a mulasztást elutasító döntésként kezelni, és vele szemben ezek alapján jogorvoslatot biztosítani, ugyanis ezáltal az eljárás gyorsabbá válhatna. Úgy gondolom, hogy a hatályos szabályozásból hiányzik az eljárásjogi jogszabálysértésekkel szembeni jogorvoslás biztosítása. Ennek igazolására a közúti közlekedés szabályainak megszegése esetén alkalmazható ún. objektív felelősségen alapuló eljárást elemeztem. Azért ezt, mert ezek száma igen jelentős. Azt állapítottam meg, hogy jelenleg nincs erre megfelelő eszköz, annak ellenére, hogy az ilyen szabálytalan eljárások száma meglehetősen magas. Ez a kérdés már csak azért is jelentős, mivel jelenleg nincs megfelelő, a társadalom részéről igénybe vehető eszköz, amely a közigazgatási szerveket a megfelelő eljárások lefolytatására kényszerítenék. Ugyanakkor nem biztos, hogy kifejezetten a jogorvoslatok szabályait kellene megváltoztatni, elégséges lehetne talán a kialakult gyakorlat megváltoztatása is.

A jogorvoslati eszközök kapcsán kitérek a Ket. által nevesített két új jogorvoslati eszköz részletesebb tárgyalására. A *méltányossági eljárás* mára kikerült a jogorvoslatok eszköztárából. Az új szabályozás ebben a kérdésben

helyesnek nevezhető, hiszen a véleményem egyezik azzal a felfogással, miszerint a méltányosság nem jogorvoslat. Ennek alapvető oka az, hogy alkalmazása esetén nem volt orvosolásra szoruló döntés. A másik új eszköz az *újrafelvétel*, amelynek szerintem igenis helye van a hatósági jogorvoslatok között, hiszen egy anno fennálló űrt pótol. Véleményem szerint nem tekinthető jogorvoslatnak a jogszabályban nem is a jogorvoslatok körében szabályozott, de egyesek által annak tekintett két jogintézmény, az igazolási kérelem, és a kézbesítési vélelem megdöntésére irányuló kérelem. Álláspontom szerint ezek inkább a méltányosság jegyeit hordozzák magukon, mintsem a jogorvoslásét. A végrehajtási kifogás jogorvoslati jellege nem kérdőjelezhető meg, azonban mivel a végrehajtás, amely leginkább elkülönül a hatósági eljárástól és más szabályokon alapul, ezért ezzel nem foglalkoztam értekezésemben, hiszen álláspontom szerint nem szerves része a hatósági jogorvoslatoknak.

Összegezve tehát megállapítható, hogy a Ket. jogorvoslati rendszere az alkotmányos követelményeket kielégíti, azonban a célszerűségi szempontoknak már nem feltétlenül felel meg. Az is megállapítható, hogy az általam felállított kétféle alapvető szempont nincs szoros összefüggésben egymással. Véleményem szerint tehát önmagában kevés, ha a jogorvoslati rendszer az alkotmányos követelményeket kielégíti, ugyanis más szempontoknak is meg kell felelnie. Az értekezésben kísérletet tettem a felvetett hiányosságokra történő megoldási javaslatok kidolgozására is, amelyek természetesen vita tárgyát képezhetik.

Álláspontom kialakításában komoly befolyásoló tényező volt a hatósági eljárás azon természete, amely szerint az ügyféli oldalon az esetek jelentősebb részében laikus személy áll. Ugyanakkor tény az is, hogy a döntéshozói oldalon is gyakran a jogász szakma ismeretének hiányában szenvedő személyek állnak. Éppen ezért lenne különösen fontos a jog ezen szegmensében, hogy a jogszabály világos, egyértelmű és ezáltal könnyen alkalmazható legyen.

A kutatásaim során megpróbáltam feltérképezni, hogy vajon milyen körülmények gyakorolnak hatást a jogalkotásra, és ezen belül is a hatósági

eljárás jogorvoslati rendszerére. Éppen ezért az értekezésnek a történelmi előzményeket feldolgozó részét az ország társadalmi, politikai helyzetének figyelembevételével korszakoltam, és nem a jogszabályok megalkotásának sorrendjét vettem alapul. Az értekezés jogtörténeti előzményeket bemutató részében alkalmam nyílt a jogszabályváltozások függvényében elemezni ezen társadalmi, politikai hatásokat. Kutatásaim eredményeként arra a következtetésre jutottam, hogy *a jogalkotásra a jogorvoslatok tekintetében a társadalom gazdasági helyzete alapvető hatást gyakorol*. Ha a közigazgatás olcsóbbá tétele szempontként merül fel, akkor annak egyik eszköze bizonyítottan a jogorvoslati rendszer szabályainak megváltoztatása lehet. Ugyanakkor egyértelműen kimutatható és pozitívumként kiemelendő, hogy az *ügyfél érdeke és a jogbiztonsági szempontok is* mindig megjelennek követelményként a jogorvoslati rendszer kialakításakor. Elsősorban a politikai berendezkedés függvénye, de kisebb-nagyobb mértékben a *hatalmi érdekek is* megjelennek jogalkotói szempontként. Kiemelendő azonban e körben az is, hogy a megjelölt *tényezők egymás mellett, együttesen jelentkeznek* és gyakorolnak hatást a jogalkotásra. Kiemelendő továbbá, hogy az 1990-es rendszerváltozást követő időszakban már megjelenik szempontként az *alkotmányos követelmény*, amely a jogorvoslathoz való jog alkotmányos alapjogi státuszának eredménye. Tulajdonképpen ez jogi-szakmai követelmény, de az alapszabályozásból ered, amely ezáltal alapvető társadalmi érdekeket is hivatott megjeleníteni. Álláspontom szerint azonban jelenleg a legjelentősebb hatást a társadalmi érdekek ily módon gyakorolják a szabályozásra.

Ahhoz, hogy az értekezés egy szerves egészet képezzen, szükséges volt a jogorvoslathoz való jog *elméleti alapjainak* feltérképezése is. Ez a feladat azonban nem volt könnyű, hiszen a kérdésnek sem hazai, sem nemzetközi irodalma jellemzően nem vagy csak igen szűkösen áll rendelkezésre. Ennek oka abban keresendő, hogy alapjogi szinten más államokban nincs szabályozva a jogorvoslathoz való jog, és hazánkban sem tekint vissza jelentős múltra. Ismertetem az értekezésben továbbá a jogorvoslathoz való jog

szabályozását, valamint a jogorvoslatok közigazgatási ellenőrzési funkcióját is, illetve az ellenőrzés eszközei között történő elhelyezkedését is. Ezáltal úgy ítélem meg, hogy értekezésem egy egésszé érett, állt össze, amely kimerítően mutatja be és teljskörűen elemzi a címben megjelölésre kerülő témát.

Summary

I had been seeking for the answers of two leading questions in the dissertation, so it determined the main line of the case study.

The first question was whether the regulations of KET (Administrative Procedures Act) stood the proof of constitutional requirements, that is to say, is the right of legal remedy setting off properly?

To answer this question I made and set up a requirement system. To this answer I applied the dissection and processing of the practice of the Constitutional Court. I think this is a scientific novelty or a 'novum' because – according to my lights – this sort of conversion of the question has not been existed in law literature. As a result of the requirement test I found that the operative regulation meets the legal needs drawn by the Constitution (Bill Of Rights). I call the attention to the fact that statements of this dissertation in this issue apply to the term ended by closing down of the script.

Life – in this subject – may create those new situations to that the Constitutional Court must respond that may result that my statements will not be complete any longer. Still, I adjudge that the requirement system of setting off of right for remedy has been substantially developed by now. That is why considerable changes in this issue cannot be expected. However, it is worth mentioning in connection with the present practice that it has not been made by the Constitutional Court judges' full agreement. The consequence of the abovementioned - and the fact that the content of the bench is changing and there can be differing standpoints in normally identical questions arising in different times – is the practice that can be sometimes described as unstable. Currently, this kind of disputed standpoint is the right for remedy's extention to regular remedies. The current practice can be built upon the fact that the establishment of judicial reassessment has become ordinary in official procedures by now. In

effect, it is to serve the amendment and compensation the lack of official remedies. As judicial reassessment is also a requirement of fundamental rights

for remedy, it can cause remedy's absorbing interpretation. It happened in practice and it may happen in the future, as well – at the present standpoints - that the right for remedy can be breached as a consequence of this absorbing interpretation. That is why my opinion is that this part of the current practice can be called into question. It is not debatable that judicial reassessment can amend official remedies, but in its present form it is often incapable to compensate their lack. The establishment of judicial reassessment is not intended for the correction of consideration of expediency and harm of interest. Differentiated regulation of the legal concept of judicial reassessment may be a possible solution to the problem. In this respect, social interest requires it so much that, in my opinion, it overwrites such counterarguments as it would result the subtraction of competency of the Public Authority. In a certain case, the Constitutional Court clarified its position, according to enforcing the right for remedy must be interpreted in the context of the particular circumstances and the examination based on the extension to regular remedies is not always sufficient.

As for my part, I consider the latter standpoint more acceptable. However, it cannot be questionable that regulating the right for remedy on fundamental rights-level has a progressive effect on the system of remedy of the official procedure. In many cases this made the correction of wrong regulation possible. I would not like to repeat myself, but to conclude

I mention that in my opinion the conditions of effective remedy in official procedures currently exist. The occurring mistakes are mainly based on the insufficiency of special rules. Still, this is the minor mistake, because the well-developed general rules serve as important yardsticks and can help to find and correct the insufficiencies in special rules. In the second place I examined whether the applicable rules met the requirement of considerations of expediency. In this issue I had to diagnose that regulations have their weak points. First, I would like to emphasise the expressions: remedies and decision reviews. My standpoint to this is that we are talking about two different legal

concepts. There is no unity among the members of the profession in this question and many of them are using these two expressions with different meanings. Although it is true that remedy can be realized in both cases, but the aims of the two legal concepts are different. The aims of remedies must be found in the defense of the client's rights, in contrast, the aims of decision reviews are to meet the requirement of legal certainty. It is doubtless that decision review can also carry out remedy, individual defense, but it is still not the aim of it. At the same time, decision review itself is a kind of remedy, because it serves the formation of a decision appropriate to law, maximum it is not made subjectively, but for public interest. In this context, it seems to me more acceptable to use „remedy” as chapter title, which is otherwise in the recommendation of the Codification Committee of KET. According to the abovementioned, I don not think that the point of view of eligible persons is relevant in connection with the classification of remedies. In my consideration, only the clients can have the right to pursue remedies. But these are rather didactic aspects, I found more serious shortcomings in practice. One of them is that wording is unclear in cardinal issues, which is a condition of legal certainty. Even the first sentence of the regulation, which is intended to settle the relation between general and special rules needs an explanation. Well, it makes it as an open point, practically. I applied test-based research methods to prove it, primarily among the law enforcement staff. The research fully justified my assumption according to wording is unclear. I found similar result in studying the issue of remedies in connection with the public authorities' failure to respond. Similarly to the previous problem, wording of the regulation is the primary problem, because it is complicated and hard to understand. It would highly compensate this shortcoming if a particular remedy was named to these cases. The effectiveness of remedies for the failures of respond also needs correction, because the present option is quite slow and lengthy. A possible mean to this is to enable the application of the legal concept of the so-called „silence means consent” more extensively. A solution can be the change that KET would make it generally applicable and

let the special rules make the decision to apply it or not. „If not prohibited by law.” In this case, danger is less than it is presently, because regulation is practically unapplicable, since no law makes it possible, even if it was justified. In parallel with this, there is less danger to apply it in those cases when it is not expedient, because special rule can preclude it. In other cases, in my view, it would be expedient to consider it as a decision rejecting failures to act, because it could make the procedure faster. In my opinion, guaranteeing the right of remedy against procedural law infringements is missing from the applied regulation. To justify it, I analysed the procedure based on the so-called „strict liability” related to infringements of the rules of road traffic, because it is great in numbers. I found that presently there is no suitable mean for this, even though these infringements’ number is significant. This issue is important, because there are no current means available by members of society that could force public administration to carry on the proper procedures. At the same time, it is not certain that the regulations of remedies should be changed, it could be acceptable to change the established practice. In connection with the facilities of remedy I take care of the detailed discussion of two new facilities named by KET. *Leniency procedures* have been disappeared from the available resources of remedies. The new regulation seems to be correct, because I agree with the conception according to „leniency is no remedy”. I think the basic reason for this is that in case of its application there were no decisions having the need for remedies. The other facility is *resumption* that has a reasonable place among the administrative remedies, because it fills a void that previously existed. In my view, despite the fact that some persons reckon the two legal concepts, applications for certificates and applications for rebutting the presumption of service as remedies, these cannot be considered as remedies – they are not even regulated among remedies by law. I think they rather seem to be equities than remedies. The remedy nature of complaints for implementation cannot be questionable, but I do not deal with implementation in my dissertation, which is based on different rules and completely separates from official procedure, so I think it does not belong to administrative

remedies. In summary, it may be said that the remedy system of KET meets the constitutional requirements, but not necessarily fulfills the conditions of the aspect of expediency. We can also state that the two different aspects I set up aren't in a very close relationship with each other. In my opinion, it is not enough, if remedy system met the constitutional requirements, because it must fulfill other conditions, as well. I tried to make an attempt to develop recommendations of solution for the shortcomings noted, which can be disputed. In the development of my opinion the nature of official procedure had a serious effect, according to there is a layman standing on the client's side. At the same time, it is also true that on the decision-making bodies' side there are often persons standing without having professional skills of law. That is why it would be extremely important in this segment of law that provisions should be clear and thereby easily applicable.

I tried to explore during my research what kind of circumstances have effect on legislation, more specifically, on the remedy system of official procedure. That is why I differentiated the eras of those parts of my dissertation dealing with historical antecedents by taking into account of the country's social, political status, and I did not set out from the order of legislation. As a result of my research, I drew the conclusion that economic situation of the society has a fundamental effect on legislation in relation with remedies. If making the administration cheaper emerged as an aspect, it is confirmed that changing the rules of remedy system can be a mean for it. On the other hand, it is obvious and must be highlighted that the client's interest and aspects of legal certainty always count as requirements by establishing a remedy system. It primarily depends on political settlement, but power-based interests also turn up as legislation aspect. But it also must be emphasised in this issue that the abovementioned factors appear together, side by side and have effect on legislation. Furthermore, it must be stressed that in the term following the change of the political system in 1990, the aspect of constitutional requirement appeared that is the result of the constitutional status of fundamental right of the right for remedy. Actually, this is a legal-professional requirement, but it

comes from basic legislation that is for the recognition of basic social interests. However, by my present position, social interests have the impact on regulation this way. For being a whole unit, my dissertation needed the research of the theoretical principle of the right for remedy. Nevertheless, this isn't an easy task, because neither its national nor international literature are not available. The reason for this is that the right for remedy is not regulated on fundamental level in other states, and in our country it does not have a significant past, either. I furthermore describe in my dissertation the regulation of the right for remedy, the administrative control function of remedies, and their place among the means of control. I believe that my dissertation has become a complete, mature unit that is adequately analysing the subject indicated in the title.

Irodalomjegyzék

1. **A jó közigazgatás, 2011.** = A jó közigazgatás. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága CM/Rec(2007)7. ajánlása és függeléke. Fordította: Takács Péter, Balogh Gergely Gyula, Grósz Tamás, Mónus Ildikó, Szegedi László In: PRO PUBLIKO BONO Állam és közigazgatás tudományi szemle, Budapest, 2011/1.száma 97-104.p.
2. **Ádám, 1993.** = Ádám Antal: Az emberi és állampolgári jogok jellegéről és korlátairól. In: Jogtudományi Közlöny, 1993. 11-12. szám 409-421. p.
3. **Ádám, 2009.** = Ádám Antal: A végrehajtó hatalom és a közigazgatás a magyar alkotmányos jogállamban. In: A közigazgatási szervezetrendszer átalakítási kísérletei. 17. A „jövő közigazgatásáért alapítvány” Pécs, 2009.
4. **Alk.Komm. 2009.** = Az Alkotmány kommentárja II. Jakab András (szerk.) Századvég Kiadó, Budapest, 2009.
5. **Balázs, 2011.** = Balázs István: Belgium közigazgatása In: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Complex Kiadó, Budapest, 2011. 271-290.p.
6. **Balogh-Holló, 2000.** = Balogh Zsolt - Holló András: Az értelmezett Alkotmány. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2000.
7. **Bana, 2002.** = Bana Imre: A szakhatósági állásfoglalások az ügy érdemében hozott határozat bírósági felülvizsgálatának tükrében. In: Magyar Közigazgatás, 2002. június, LII. évfolyam, 6. szám 379-380. p.
8. **Bende-Szabó, 2005.** = Bende-Szabó Gábor: Jogorvoslatok. In: A közigazgatási eljárási törvény kommentárja. Szerk.: Kilényi Géza. Complex Kiadó, Budapest, 2005.
9. **Bende-Szabó, 2006.** = Bende-Szabó Gábor: Jogorvoslatok. In: Kilényi Géza: A közigazgatási eljárási törvény kommentárja. Complex Kiadó, Budapest, 2006. 265-329.p.

- 10.**Bende-Szabó, 2008.** = Bende-Szabó Gábor Jogorvoslatok. In: A Közigazgatási Jog Nagy Kézikönyve. Complex kiadó, Budapest, 2008. 531-571.p.
- 11.**Bende-Szabó, 2009.** = Bende-Szabó Gábor: Jogorvoslat és döntés felülvizsgálat. In: Kézikönyv a Ket. módosításáról. szerk.: Kilényi Géza, Complex Kiadó, Budapest, 2009.
- 12.**Berényi – Szamel – Baracka – Iváncsics, 1984.** = Berényi Sándor – Szamel Lajos – Baracka Róbertné – Iváncsics Imre: Magyar Államigazgatási Jog. Általános Rész. BM. Könyvkiadó, Budapest, 1984.
- 13.**Berényi-Madarász-Toldi, 1975.** = Berényi Sándor - Madarász János - Toldi: Az államigazgatási jog. Általános rész. BM. Budapest, 1975.
- 14.**Berényi-Martonyi-Szamel, 1980.** = Berényi Sándor - Martonyi János – Szamel Lajos: Magyar Államigazgatási Jog. Általános Rész. Tankönyvkiadó, Budapest, 1980.
- 15.**Bibó, 1994.** = Bibó István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. In: Demokratikus Magyarország. Válogatás Bibó István tanulmányaiból, Magvető Kiadó, Bp. 1994.
- 16.**Bódig, 2004.** = Bódig Mátyás: Természetjog tan In: Fejezetek a jogbölcseleti gondolkodás történetéből. (szerk.: Szabó Miklós) Bíbor Kiadó Miskolc, 2004. 9-31.p.
- 17.**Boros, 2005.** = Boros Anita: A bizonyítás megjelenése egyes külföldi államok eljárásjogában, különös tekintettel annak államigazgatási (közigazgatási) eljárási szabályozására. In: Magyar Közigazgatás, 2005. április, LV. évfolyam 4. szám, 230-238. p.
- 18.**Boros, 2011.** = Boros Anita: Államigazgatási jog megújításáról In: Ratio Legis – Ratio Iuris Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából. Szent István Társulat, Budapest, 2011. 350-357.p.
- 19.**Bragyova, 1995.** = Bragyova András: Az alkotmány egy koncepciója. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1995.

- 20.**Bragyova, 2008.** = Bragyova András: Az alkotmányjogi panasz fogalma. In: Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére. Szerk.: Dezső Márta - Kukorelli István. Budapest, Rejtjel Kiadó, 2008.
- 21.**Coing, 1996.** = Coing, Helmut: A jogfilozófia alapjai. Osiris Kiadó, Budapest, 1996.
- 22.**Concha, 1905.** = Concha Győző: Közigazgatástan. Eggenberger-Féle Kiadó, Budapest, 1905.
- 23.**Csiba, 2006.** = Csiba Tibor: A Ket. alkalmazásának tapasztalatai bírói szemmel. In: Magyar Közigazgatás, 2006. December. LVI. évfolyam 12. szám 713-717. p.
- 24.**Csink, 2010.** = Csink Lóránt: Alkotmányjog jogi szakvizsga kézikönyvek. Novissima Kiadó, Budapest, 2010.
- 25.**Csizmadia, 1976.** = Csizmadia Andor: A Magyar közigazgatás fejlődése. A XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976.
- 26.**Eötvös, 1981.** = Eötvös József: A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az államra. Magyar Helikon, Budapest, 1981. II. kötet
- 27.**Erdei, 2003.** = Erdei Árpád: „Gyógyítható-e a perorvoslati rendszer?” In: Varga István - Kiss Daisy: Magister Artis Boni et Aequi. Studia in Honorem. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2003.
- 28.**Ereky, 1930.** = Ereky István: Közigazgatási jogi jegyzetek. Szent István Társulat, Budapest, 1930.
- 29.**Eszlár, 1936.** = Eszlár Károly: A magyar közigazgatási jog alapismeretei: különös tekintettel az önkormányzati közigazgatásra. Ranschburg Gusztáv Könyvkereskedés és Antiquarium Kiadó, Budapest, 1936.
- 30.**F. Rozsnyai, 2004.** = F. Rozsnyai Krisztina: Objektív és/vagy szubjektív jogvédelem. In: Jogtudományi Közlöny, 2004/6. szám

- 31.**F. Rozsnyai, 2006.** = F. Rozsnyai Krisztina: Nyitott kérdések a közigazgatási jogorvoslati rendszer újraszabályozásával kapcsolatban. In: Jogtudományi Közlöny 2006.(61.évf.), 7-8. szám, 292-299.p.
- 32.**F. Rozsnyai, 2008.** = F. Rozsnyai Krisztina: A közigazgatás feletti bírói ellenőrzés lehetséges irányai. A közigazgatási bíráskodást meghatározó főbb tényezőkről. PhD. értekezés. Kézirat Budapest, 2008.
- 33.**F. Rozsnyai, 2010.** = F. Rozsnyai Krisztina: Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban Eötvös Kiadó, Budapest, 2010.
- 34.**Fábián, 2006.** = Fábián Adrián: Az EU-jog és a tagállami közigazgatási eljárás kapcsolódási pontjai. In: Magyar Közigazgatás 2006. október, LVI. évfolyam 10. szám 615-619.p.
- 35.**Farkas, 1994.** = Farkas Imre: Az államigazgatási eljárás általános és különös szabályainak vizsgálata elé, In: Magyar Közigazgatás 1994/5 szám,
- 36.**Fazekas, 2007.** = Fazekas Marianna: a közigazgatási hatósági eljárás változásai 1990–2006. In: A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990-2005. Gondolat Kiadó, Budapest, 2007. 355-383.p.
- 37.**Fonyó-Kilényi-Vida-Zsuffa, 1981.** = Fonyó-Kilényi-Vida-Zsuffa: Az eljárási törvényről. Táncsics, Könyvkiadó, Budapest, 1981.
- 38.**Foulkes, David:** Administrative Law. Butterworths, London, 1982.
- 39.**Gajdusчек, 2011a.** = Gajdusчек György: A közigazgatás szervezeti jellemzői – összehasonlító aspektusból. In: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása Complex Kiadó, Budapest, 2011. 37-58.p.
- 40.**Gajdusчек, 2011b.** = Gajdusчек György: Ciprus közigazgatása. In: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása Complex Kiadó, Budapest, 2011. 37-58.p.
- 41.**Gergely, én.** = Gergely Jenő: Magyarország Története 1918-1990. Korona Kiadó Budapest, évszám nélkül
- 42.**Győrfi, 2004.** = Győrfi Tamás: Jogpozitivizmus. In: Fejezetek a jogbölcseleti gondolkodás történetéből. Miskolc, 2004. (szerk: Szabó Miklós) Bíbor Kiadó, Miskolc, 2004. 31-51.p.

- 43.**Haid, 2010.** = Haid Tibor: A közigazgatási bíráskodás főbb modelljei.
In: Bolyai Szemle. A Bolyai János Katonai Műszaki Főiskola kiadványa, 2010. XIX. évf. 1. szám. 147-166.p.
- 44.**Halász, 2011a.** = Halász Iván: Lengyelország közigazgatása. In: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Complex Kiadó, Budapest, 2011., 663-698.p.
- 45.**Halász, 2011b.** = Halász Iván: Cseh köztársaság közigazgatása. In: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Complex Kiadó, Budapest, 2011., 699-726.p.
- 46.**Halász, 2011c.** = Halász Iván: Szlovákia közigazgatása. In: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Complex Kiadó, Budapest, 2011., 759-786.p.
- 47.**Halász, 2011d.** = Halász Iván: Olaszország közigazgatása. In: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Complex Kiadó, Budapest, 2011., 335-384.p.
- 48.**Holló, 1981.** = Holló András: A”contra legem” méltányosság az államigazgatási /hatósági/ gyakorlatban. ÁSZI, Budapest 1981.
- 49.**Holló, 2005.** = Holló András: Az Alkotmánybíróság a közigazgatás alkotmányosságáért. In: Magyar Közigazgatás, 2005. november, LV. évfolyam 11. szám 641-645.p.
- 50.**Holló-Balogh, 2000.** = Holló András - Balogh Zsolt: Az értelmezett Alkotmány. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Bp., 2000.
- 51.**Imre-Kristó, 2011.** = Imre Miklós - Kristó Katalin: Az Egyesült Királyság közigazgatása. In: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Complex Kiadó, Budapest, 2011., 99-158.p.
- 52.**Ivancsics, 1961.** = Ivancsics Imre: Méltányosság az államigazgatásban
In: Állam- és Igazgatás 1961. (11.évf.) 8. szám 615-620.p.
- 53.**Ivancsics, 2003.** = Ivancsics Imre – Bérczesi Ferenc: A felügyeleti ellenőrzés In: Magyar Közigazgatás 2003. (53.évf.) 2. szám 65-83.p.

- 54.**Ivancsics, 2009.** = Ivancsics Imre: A nyilvánosság, mint társadalmi kontroll az Országos Választási Bizottság oldaláról nézve In: Jogi beszélgetések 2009. (5.évf.) 1. szám 24-29.p.
- 55.**Jakab-Takács, 2007.** = Jakab András – Takács Péter (szerk.) A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990 – 2005. ELTE ÁJK Budapest, 2007.
- 56.**Jogi Lexikon, 2009.** = Jogi lexikon, Átdolgozott és bővített kiadás Szerk: Lamm Vanda. Complex Kiadó, Budapest 2009.
- 57.**Józsa, 2009.** = Józsa Fábián: Ket. Kérdezz – Felelek. OPTEN Informatikai Kft. Budapest, 2009.
- 58.**Kardos, 2003.** = Kardos Sándor: Jogorvoslat a büntetőeljárásban 1. Történeti előzmények. In: Magyar Jog, Budapest, 2003. L. évf. 1. szám 21-29.p.
- 59.**Kilényi, 1970.** = Kilényi Géza: Az államigazgatási eljárás alapelvei. Közigazgatási- és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1970.
- 60.**Kilényi, 1995.** = Kilényi Géza: A közigazgatást érintő ellenőrzési fajták rendszere. In: Fogarasi József (sorozatszerk.): A közigazgatás és ellenőrzése. Unio Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft, Budapest, 1995., 5-13.p.
- 61.**Kilényi, 2002.** = Kilényi Géza: A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciója In: Magyar Közigazgatás, 2002/1. szám
- 62.**Kilényi, 2006.** = Kilényi Géza: A közigazgatási eljárási törvény kommentárja. Complex Kiadó, Budapest, 2006.
- 63.**Kilényi, 2010.** = Kilényi Géza: Néhány gondolat az Alkotmánybírói függetlenségről. In: Közjogi Szemle, Budapest, 2010. 3. évf. 4. szám 13-18. p.
- 64.**Kiss, 1985.** = Kiss László: A mérlegelés és méltányosság szabályozásának néhány kérdése. Állam és Igazgatás. 1985. évi 1. szám
- 65.**Kiss, 2006.** = Kiss László: A törvényességi követelmény néhány kérdése a közigazgatásban. In: A magyar közigazgatás

- korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései (szerk: Fogarasi József)
Unió Kiadó, Budapest, 2006. 331-334.p.
- 66.**Kmetty, 1902.** = Kmetty Károly: Közigazgatási jog kézikönyve
Budapest 1902.
- 67.**Kmetty, 1907.** = Kmetty Károly: A magyar közigazgatási jog
kézikönyve. Politzer-féle könyvkiadó-vállalat kiadása, Budapest, 1907.
- 68.**Kovács, 2005.** = Kovács András: A közigazgatási hatósági eljárás új
szabályozásáról szóló törvény, és a különös eljárási szabályok
viszonyrendszere, Kézirat, 2005
- 69.**Lőrincz, 2002.** = Lőrincz Lajos: Államigazgatási eljárás, Unio kiadó,
2002. 287-288.p.
- 70.**Lőrincz, 2011a.** = Lőrincz Lajos: Franciaország közigazgatása. In: Az
Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Complex Kiadó, Budapest,
2011., 241-270.p.
- 71.**Lőrincz, 2011b.** = Lőrincz Lajos: Görögország közigazgatása. In: Az
Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Complex Kiadó, Budapest,
2011., 315-334.p.
- 72.**Lővétei-Boros-Gajduschek, 2011.** = Lővétei István - Boros Anita -
Gajduschek György: Németország közigazgatása. In: Az Európai Unió
tagállamainak közigazgatása. Complex Kiadó, Budapest, 2011., 463-
518.p.
- 73.**Magyary, 1931.** = Magyary Zoltán: A magyar közigazgatás
gazdaságosságának és eredményességének biztosítása. Athenaeum
Irodalmi és Nyomdaipari RT., Budapest, 1931.
- 74.**Márffy, 1926.** = Márffy Ede: Magyar közigazgatási és pénzügyi jog.
Athenaeum Irodalmi és Nyomdaipari RT., Budapest, 1926.
- 75.**Martonyi-Szamel, 1973.** = Martonyi János - Szamel Lajos: Magyar
államigazgatási Jog. Tankönyvkiadó, Budapest, 1973.
- 76.**Maunz, Theodor:** Deutsches Staatsrecht. Verlag C H Beck, München
1969.

- 77.**Mayer, Franz:** Allgemeines Verwaltungsrecht Eine Einführung. Richard Booberg Verlag, Stuttgart-München-Hannover, 1971.
- 78.**Molnár, 1988.** = Molnár Miklós: Az egyedi államigazgatási döntések jogi meghatározottságának néhány problémája In. Jogtudományi Közlöny, 1988. (43.évf.) 10. szám 585-588.p.
- 79.**Molnár, 1994.** = Molnár Miklós: A közigazgatási döntés meghatározottságának néhány vizsgálati aspektusa In: Jogtudományi Közlöny 1994. (49.évf.) 4-5. szám 158-166.p.
- 80.**Molnár, 2000.** = Molnár Miklós: Gondolatok a közigazgatási szerződésekről In: Magyar Igazgatás 2000. (50.évf.) 10. szám 597-610.p.
- 81.**Montesquieu, 1962.** = Montesquieu: A törvények szelleméről. Akadémiai kiadó, Budapest, 1962.
- 82.**Moór, 1994.** = Moór Gyula: Jogfilozófia Lejegyezte. Püski Sándor Püski kiadó, Budapest, 1994.
- 83.**Nagy, 2008.** = Nagy Marianna: Objektíven a közigazgatási objektív felelősségről - az üzembentartó objektív felelőssége apropóján, In: Közigazgatási Szemle 2008:2. szám 2-15.p.
- 84.**Nagy, 2010.** = Nagy Marianna: Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010.
- 85.**Némethy, 1903.** = Némethy Károly: A közigazgatási eljárás egyszerűsítése. Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság, Budapest, 1903.
- 86.**Neudörfler, 2005.** = Neudörfler Éva: Jogorvoslat az osztrák közigazgatási eljárásban, In: Magyar Jog 2005. 7. szám 443-447. old.
- 87.**Nyikos, 2006.** = Nyikos László: Az állami Számvevőszék alkotmányos helye és szerepe az ellenőrzési rendszerben In: A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései (szerk: Fogarasi József) Unió Kiadó, Budapest, 2006. 297-308.p.
- 88.**Pákai, 1966.** = Pákai Barnabás: Az államigazgatási eljárás általános szabályai. In: Állam és Igazgatás, 1966. 7-8 old.

- 89.**Papp, 1975.** = Papp Zsigmond: A méltányosság egyes kérdései. In: Állam és Igazgatás 12/1975. 1067-1084.old.
- 90.**Patyi, 2009.** = Patyi András:A közigazgatás nem lehet más mint az Alkotmány gyakorlata, In: Ügyvédek Lapja, Magyar Ügyvédi Kamara folyóirata 2009. (48.évf.) 2.sz. 6-8, 10-12.p.
- 91.**Patyi, 2010.** = Patyi András: A közigazgatás bírósági kontrollja, In: Patyi András–Varga Zs. András, Általános Közigazgatási jog, Budapest, 2010.
- 92.**Patyi, 2011.** = Patyi András: Bírói kontroll kihívásai Jog, Állam és Igazgatás 2011. (3.évf.) Különszám 53-62.p.
- 93.**Paulovics, 2001.** = Paulovics Anita: Az államigazgatási eljárás szabályozásának története Magyarországon. In: Facultas Nascitur 20 éves a jogászképzés Miskolcon. Bíbor kiadó, Miskolc, 2001. 345-361.p.
- 94.**Paulovics, 2003.** = Paulovics Anita: Az általános és különös eljárási szabályok a közigazgatásban. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003.
- 95.**Paulovics, 2011.** = Paulovics Anita: A jogorvoslathoz való jog mint alapjog a közigazgatásban In: Ratio Legis – Ratio Iuris Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából. Szent István társulat, Budapest, 2011. 248-256.p.
- 96.**Pethő, 1925.** = Pethő Sándor: Világostól Trianonig. A mai Magyarország kialakulásának története. Enciklopédia R.T. kiadása, Budapest, 1925.
- 97.**Pótsa, 1932.** = Pótsa János: Némethy Károly közéleti tevékenysége és irodalmi munkássága. In: Némethy- emlékkönyv, Pallas kiadó, Budapest, 1932. 348-350. p
- 98.**Pölöskei - Gergely - Izsák, 1995.** = Pölöskei Ferenc - Gergely Jenő - Izsák Lajos (szerk.): Magyarország története 1918-1990. Korona Kiadó, Budapest, 1995.

99. **Pölöskei – Gergely – Izsák, 1997.** = Pölöskei Ferenc - Gergely Jenő - Izsák Lajos: 20. századi Magyar történelem 1900-1994. Korona kiadó, Budapest, 1997.
100. **Rácz, 2006.** = Rácz Attila: A külső ellenőrzés fórumrendszerének néhány problémája közigazgatási hatósági ügyekben In: A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései (szerk: Fogarasi József) Unió Kiadó, Budapest, 2006. 318-325.p.
101. **Rixer, 2011a.** = Rixer Ádám: Írország közigazgatása. In: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Complex Kiadó, Budapest, 2011., 159-194.p.
102. **Rixer, 2011b.** = Rixer Ádám: Málta közigazgatása. In: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Complex Kiadó, Budapest, 2011., 195-221.p.
103. **Rousseau, 2001.** = Rousseau, Jean-Jacques: A társadalmi szerződés, Kriterion, Kolozsvár 2001.
104. **Samu, 1997.** = Samu Mihály: Alkotmányozás, alkotmány, alkotmányosság. Korona kiadó, Budapest, 1997.
105. **Sári, 1994.** = Sári János: Államszervezeti elvek és értékek: a hatalommegosztás. In: Kukorelli István: Alkotmánytan. Osiris-Századvég Kiadó, Budapest, 1994.
106. **Sári, 2000.** = Sári János: Alapjogok. Alkotmánytan II. Osiris Kiadó, Budapest, 2000.
107. **Sári, 2006.** = Sári János: Alapjogok. Osiris Kiadó, Budapest, 2006.
108. **Seereiner, 2011.** = Seereiner Imre Alfonz: A közigazgatás alkotmányos szabályozásáról. In: Ratio Legis - Ratio Iuris Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából. Szent István társulat, Budapest, 2011. 265-277.p.
109. **Sólyom, 2003.** = Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdete Magyarországon Osiris Kiadó, Budapest, 2003.

110. ***Stipta, 1997.*** = Stipta István: A magyar bírósági rendszer története. Multiplex Media, Debrecen, 1997.
111. ***Stipta, 2011.*** = Stipta István: Történeti érvek az önálló közigazgatási bíráskodás és a körültekintő igazság-szolgáltatási reformok mellett. In: KÖZÉRDEKVÉDELEM. A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője. szerk.: Szabó Erika, Rétvári Bence, Stumpf István, Kozma György, Patyi András, Stipta István, Zlinszky János, F. Rozsnyai Krisztina, Navratil Szonja, Varga Zs András, Szabó István A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának Könyvei; 3. PPKE JÁK-KIM Budapest, 2011. 57-66.p.
112. ***Szabó, 2006.*** = Szabó Miklós: Neil MacCormick 'Retorika és joguralom' c. könyvéről. In: Miskolci Jogi Szemle 2006. 1. évf. 1. szám. 134-146.p.
113. ***Szabó-Gyergyák-Darák, 2005a.*** = Szabó Lajos - Gyergyák Ferenc - Darák Péter: A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályai. UNIÓ Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2005.
114. ***Szabó-Gyergyák-Darák, 2005b.*** = Szabó Lajos - Gyergyák Ferenc - Darák Péter: A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályai kommentár a jogalkalmazóknak az új törvényhez. Unió Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2005.
115. ***Szalai, 2008.*** = Szalai Éva: A jogorvoslathoz való jog érvényesülésének néhány problémája a közigazgatási jogban. In: Ünnepi kötet Sári János 70. születésnapja tiszteletére; Szerk: Dezső Márta - Kukorelli István; Rejtjel Kiadó, Budapest, 2008.
116. ***Szabó-Péterfalvi, 2010.*** = Szabó Máté-Péterfalvi Attila: Európai ombudsmann-intézmények ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010.
117. ***Szamel, 1957.*** = Szamel Lajos: Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1957.

118. **Szamel, 1958.** = Szamel Lajos: Az eljárási törvény jogorvoslati rendszere. In: *Studia Iuridica Auctoritate Universitatis*. Pécs, Tankönyvkiadó, Budapest, 1958.
119. **Szamel, 1971.** = Szamel Lajos: Az államigazgatási hatósági tevékenység fejlesztéséről, In: *Társadalmi Szemle* 11/1971, 23. p.
120. **Szamel, 1984.** = Szamel Lajos: Magyar Államigazgatási Jog Általános rész. BM könyvkiadó, Budapest, 1984.
121. **Szamel, 2011a.** = Szamel Katalin: A közigazgatás működésének meghatározó trendjei. In: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Complex, Budapest, 2011., 59-82.p.
122. **Szamel, 2011b.** = Szamel Katalin: Ausztria közigazgatása. In: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Complex, Budapest, 2011., 519-546.p.
123. **Szilvási, 2011.** = Szilvási György Péter: A közigazgatási eljárásjog egyes problémái. In: *Ratio Legis - Ratio Iuris Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*. Szent István társulat, Budapest, 2011. 258-264.p.
124. **Szitás, 1939.** = Sitás Jenő: Közigazgatási eljárás. A korszerű közszolgalat útja. 9. sz. Budapest, 1939.
125. **Szokolay, 1944.** = Szokolay Leó: Jogi alapismeretek. Székesfőváros házinyomdája, Budapest, 1944.
126. **Szücs, 1976.** = Szücs István: Az államigazgatási hatósági eljárás főbb elméleti kérdései. Budapest, 1976.
127. **Szücs, 1979.** = Szücs István: Az államigazgatási eljárás korszerűsítése, In: *Állam és Igazgatás*, XXIX. évf. 4/1979. 342-348.p.
128. **Tamás, 1998.** = Tamás András: Az államigazgatási eljárási jog megújításáról. In: *Magyar Közigazgatás*. 1998. XLVIII. évf. 8. szám 449-463.p.
129. **Tamás, 2001.** = Tamás András: A közigazgatási jog elmélete. Szent István Társulat, Budapest, 2001.

130. **Tamás, 2010a.** = Tamás András: A közigazgatást ellenőrző egyes szervezeti formákról. In: Studia in honorem Lajos Lőrincz Szerk: Rixer Ádám. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. De iuris pritorum 6. Budapest, 2010. 145-157.p.
131. **Tamás, 2010b.** = Tamás András: A hatóság döntései. In: A közigazgatási eljárás szabályai. Kommentár a gyakorlat számára. Szerk.: Petrik Ferenc. HVG-Orac, Budapest, 2010.
132. **Tamás, 2011.** = Tamás András: Svédország közigazgatása. In: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Complex Kiadó, Budapest, 2011., 549-576.p.
133. **Tarnai, 1976.** = Tarnai Katalin: Vita az eljárási törvény korszerűsítéséről, Állam és Igazgatás, XXVI. évf. 9/1976.
134. **Temesi, 2011a.** = Temesi István: Spanyolország közigazgatása. In: Az európai Unió tagállamainak közigazgatása. Complex, Budapest, 2011., 386-438.p.
135. **Temesi, 2011b.** = Temesi István: Portugália közigazgatása. In: Az európai Unió tagállamainak közigazgatása. Complex, Budapest, 2011., 439-460.p.
136. **Toldi, 1956.** = Toldi Ferenc: Az Államigazgatási eljárás rendezése In: Állam és igazgatás, 1956. 1. szám
137. **Toldi, 1966.** = Toldi Ferenc: Az államigazgatási határozat stabilitása. In: Állam és Igazgatás, 1966. 16. évf. 2. szám 115-128. p.
138. **Toldi, 2009a.** = Toldi Ferenc: Az államigazgatási aktus stabilitása és jogereje. In: Állam és Jogtudományi Enciklopédia. 2009.
139. **Toldi, 2009b.** = Toldi Ferenc: Az államigazgatási eljárás. In: Állam és Jogtudományi Enciklopédia. 2009. 180-183.p.
140. **Torma, 2004.** = Torma András: A közigazgatási szervek közötti viszonyrendszer, különös tekintettel az irányításra és felügyeletre In: Magyar Közigazgatás 2004. LIV. évf. 8. szám 449-480.p.

141. **Torma, 2005.** = Torma András: A hatósági ellenőrzés In: Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész (Szerk: Fazekas Marianna – Ficzer Lajos) Osiris Kiadó, Budapest, 2005. 447-482.p.
142. **Torma, 2010.** = Torma András: A magyar közigazgatás egyes alkotmányossági kérdései: de lege lata, de lege ferenda In: Tanulmányok Ádám Antal prof. emeritus születésének 80. évfordulójára (szerk: Chsonovski Nóra – Petrétei József) Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Pécs, 2010. 379-390.p.
143. **Torma, 2011.** = Torma András: A határozat jellegű döntések (okiratok) és a hatósági ellenőrzés In: Közigazgatási hatósági eljárás (szerk: Kalas Tibor) Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2011. 150-163.p.
144. **Tréfi, 1909.** = Tréfi Gyula (szerk.): Magyar Közigazgatási Törvények Grill-Féle Kiadása. Grill Károly Könyvkiadója, Budapest, 1909.
145. **Trócsányi, 1988.** = Trócsányi László: A közigazgatási bíráskodás szervezete és működése egyes európai országokban. MTA kiadvány, Budapest, 1988.
146. **Turkovics, 2007.** = Turkovics István: A Ket. jogorvoslati rendszerének érvényesülése a munkaügyi igazgatás területén. Doktoranduszok Fóruma, Miskolci Egyetem kiadványa, Miskolc, 2007.
147. **Vácz, 2011.** = Vácz Péter: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és az új Alaptörvény. In: Magyar Közigazgatás, 2011. 4. évf. 1. szám 2011. 30-43.p.
148. **Valló, 1937.** = Valló József: Közigazgatási eljárás. Budapest székesfőváros házinymdájá, Budapest, 1937.
149. **Varga Zs., 2004.** = Varga Zs. András: A közigazgatás kontrollja és az államhatalmi ágak. In: Györgyi Kálmán ünnepi kötet. KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest, 2004. 595-596. p.

150. **Varga Zs., 2007.** = Varga Zs. András: Az alkotmányosság követelménye és az eljárás alapelvei. In: Közigazgatási jog 2. kötet: Közigazgatási hatósági eljárásjog. Szerk.: Patyi András. Dialog Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2007.
151. **Verebélyi, 2000.** = Verebélyi Imre: Az államigazgatási eljárás reformjához. In: A közigazgatás törvényessége. Szamel Lajos Tudományos Emlékkülés, (szerk.: Csefkó Ferenc) A Jövő Közigazgatása Alapítvány, Pécs, 2000.
152. **Verebélyi, 2003.** = Verebélyi Imre: A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak radikálisabb reformja In: Magyar Közigazgatás 2003/12. 718. p.
153. **Viczián, 1912.** = Viczián István: A Magyar Közigazgatási Eljárás Alapvonalai. PALLAS Részvénytársaság Nyomdája, Budapest, 1912.
154. **Vida, 2006.** = Vida Mária: Fogalomtár az új közigazgatási eljárási törvényhez. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2006.
155. **Wieser-Stolz, 2004.** = Wieser, Bernd – Stolz, Armin: Vergleichendes Verwaltungsrecht in Ostmitteleuropa. Verlag Österreich, Wien, 2004.
156. **Wolff, Hans J. – Bachof, Otto:** Verwaltungsrecht III. Teil Ordnungs-, Leistungs- und Verwaltungsverfahrenrecht. Verlag CH Beck, München 1978.

Jogszabályjegyzék

1945. előtti törvények, rendeletek

Corpus Iuris Hungarici Millenniumi Emlékkiadás vonatkozó köteteiből, Franklin-Társulat, Budapest – (CIH)

- 1872. évi XXXVI. törvénycikk – Buda-Pest fővárosi törvényhatóság alakításáról és rendezéséről
- 1876. évi VI. törvénycikk – A közigazgatási bizottságról
- 1876. évi XIV. törvénycikk – A közegészségügy rendezéséről
- 1876. évi XXVIII. törvénycikk – A népiskolai hatóságokról
- 1877. évi XX. törvénycikk – A gyámsági és gondnoksági ügyek rendezéséről
- 1879. évi XXXI. törvénycikk – Erdőtörvény
- 1870. évi XLII. törvénycikk – A köztörvényhatóságok rendezéséről
- 1886. évi XXI. törvénycikk – A törvényhatóságokról
- 1886. évi XXII. törvénycikk – A községekről
- 1889. évi XXVIII. törvénycikk – A pénzügyi közigazgatás szervezetének változtatásáról
- 1890. évi I. törvénycikk – A közutakról és vámokról
- 1893. évi XXVIII. törvénycikk – Az ipari és gyári alkalmazottaknak baleset elleni védelméről és az iparfelügyelőről
- 1896. évi XXVI. törvénycikk – A magyar királyi közigazgatási bíróságról
- 1901. évi XX. törvénycikk – A közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről
- 1901. évi XX. törvénycikk – értelmező rész
- 1922. évi XII. törvénycikk – Az 1884. évi XVII. törvénycikkbe iktatott ipartörvény módosításáról
- 1928. évi XIX. törvénycikk – Az állategészségügyről
- 1929. évi XXX. törvénycikk – A közigazgatás rendezéséről
- 1930. évi XVIII. törvénycikk – Budapest székesfőváros közigazgatásáról
- 1931. évi XXXV. törvénycikk – A földbirtokrendezés befejezésével kapcsolatos tennivalók ellátásáról

1933. évi XVI. törvénycikk – A közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikk módosításáról és kiegészítéséről

A m. kir. miniszterium 1901.december 18-án 4600/1901. M.E. sz. a. kelt rendelete Jogorvoslati utasítás ;Magyar Közigazgatási Törvények szerk:Dr. Térfi Gyula Grill Károly könyvkiadó vállalata Budapest, 1909.24.old

4600/1901. M.E. sz. a. kelt rendelete, a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről szóló

1880.évi 38.547. számú belügyminiszteri szabályrendelet

1895.évi 59.963. számú kereskedelemügyi miniszteri rendelet

1895.évi 76.928.számú belügyminiszteri rendelet

1945 utáni törvények

Magyarország Alaptörvénye (2011.április 25.) (hatályba lépése 2012. január 1.)

1949. évi XX. törvény – A Magyar Köztársaság alkotmányáról

1950. évi I törvény – A helyi tanácsokról

1954. évi I. törvény – A lakosság bejelentéseinek intézéséről

1957. évi. I. törvény – Az 1953. évi május hó 17. napján megválasztott országgyűlés megbízatásának meghosszabbításáról

1957. évi IV. törvény -

1972. évi V. törvény – A Magyar Köztársaság ügyészségéről. (Ütv)

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

1981. évi I. törvény -

1989. évi XXXI. törvény – Az Alkotmány módosításáról

1989. évi XXXI. törvény indoklása

1989. évi XXXII. törvény – Az Alkotmánybíróságról

1993. évi LXXVIII. törvény – A lakások helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról (Lt.)

1996. évi LIII. törvény – A természet védelméről

1996. évi LVII. törvény – A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról (TPtv.)

1997. évi XIV. törvény – Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról

1997.évi LIX. törvény – A Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról

1997. évi LXXVIII. törvény – Az épített környezet alakításáról és védelméről

1997. évi CLIV. törvény – Az egészségügyről szóló (Eütv.)

1999. évi CXXIV. törvény – A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről (Psztv.)

2003.évi XCII. törvény – Az adózás rendjéről (Art.)

2004. évi CXL. törvény – a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól

2006. évi LVII. törvény – A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról (Kásztv.)

2006. évi CIX. törvény – A kormányzati szervezetalakítással összefüggő törvénymódosításokról

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

2008. évi CXI. törvény indoklása

2009. évi LXXVI. törvény – A szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól

Alkotmánybírósági határozatok

Magyar Közlöny kiadmányai alapján:

11/1992. (III.5.) AB határozat
1129/B/1992.AB határozat
1170/D/1996. AB határozat
1271/B/1997.AB határozat
1320/B/1990 AB határozat
1350/B/1992 AB határozat
1437/B/1990. AB határozat
1441/B/1990/2.AB határozat,
183/B/1992. AB határozat
19/1999. (VI. 25.) AB határozat
19/2007. (III.9.) AB határozat
2/1990.(II.18.) AB határozat,
2/2000.(II.25.) AB határozat
20/1990.(X.4.) AB határozat,
20/2005.(V.26.) AB határozat
21/1997. (III. 26.) AB határozat
210/B/2002 AB határozat
22/1995. (III. 31.) AB határozat
23/1995. (IV.5.) AB határozat
23/1998. (VI. 9.) AB határozat
24/1999. (VI.30.) AB határozat
26/1992. (IV.30.) AB határozat
26/2004.(VII.7.) AB határozat
3/1994.(I.21.) AB határozat
3/2004. (II.17.) AB határozat
30/1992.(V.26.) AB határozat,
32/1990. (XII.22.) AB határozat
32/2003.(VI.4.) AB határozat

33/2002. (VII. 4.) AB határozat
35/2008. (IV.3.) AB határozat
35/2008.(IV.3.) AB határozat
38/1993.(VI.11.) AB határozat
38/2006. (IX.20.) Ab határozat
39/1997. (VII.1.) AB határozat
39/2007. (VI.20.) AB határozat
42/2004. (XI.9.) AB határozat
46/2003. (X.16.) AB határozat
49/1998. (XI. 27.) AB határozat,
495/B/1998 AB határozat
498/D/2000. AB határozat,
5/1992.(I.30.) AB határozat
5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75, 82–86.].
50/2003. (XI. 5.) AB határozat
52/1996. (XI.14.) AB határozat
52/1997. (X. 14.) AB határozat
53/2002. (XI.28.) AB határozat
55/2001. (XI. 29.) AB határozat
57/1991. (XI.8.) AB határozat
58/1994.(XI.11.) AB határozat
59/2003. (XI.26.) AB határozat
59/E/1994. AB határozat
6/1994. (II.18.) AB határozat
60/2003. (XI. 26.) AB határozat
604/B/1990. AB határozat
630/B/2005 AB határozat
66/1991. (XII.21.) AB határozat
667/B/2002 AB határozat
71/2002. (XII.17.) AB határozat
72/1995.(XII.15.) AB határozat

799/E/1998. AB határozat, ABH 2001. 1015.
9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 69.
90/2207.(XI.14.) AB határozat
ABH 1993. 261-262.
ABH 2003. 1208.ű

Egyéb jogszabályok

173/2008. (IV.30.) Korm. rendelet A Kulturális Örökségvédelmi Hivatalról
szóló 308/2006. (XII.23.) Korm. Rendelet módosításáról
263/2006. (XII. 20.) Korm. rendelet a Nemzeti Közlekedési Hatóságról
338/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a földhivatalokról, a Földmérési és
Távérzékelési Intézetről, a Földrajzinév Bizottságról és az ingatlan-
nyilvántartási eljárás részletes szabályairól

43/1997. (XII.29.) KTM rend.

63/1981.(XII.5.) MT rendelet

A Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága Közigazgatási Kollégiumának:
31. számú állásfoglalása

A Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága Közigazgatási Kollégiumának
1/2010. (II.18.) közigazgatási jogegységi határozata

30/1992. a közigazgatási szervezetek és az általános közigazgatási eljárási jog
szabályozásáról szóló törvény (Ley de Régimen Jurídico de las
Administraciones Públicas y del Procedimiento común)

7004/2010.(AEÉ 10.) APEH irányelv

ENSZ alapokmányának preambuluma

Mellékletek – Táblázatok

A polgári Magyarország korszaka	A két világháború közötti korszak	A II. világháborút követő időszak, az egypártrendszer korszaka	Az 1990-es rendszerváltozást követő időszak, napjainkig
- A XIX. században nincs általános eljárási szabály még, részben sem. Gyakorlatilag minden ügytípusra önálló szabályozás a jellemző, eljárásjogi szempontból is. - 1901.évi XX. tc. az első általános eljárási jogszabály. A törvény azonban csak a jogorvoslatokat érinti. Az eljárás egyéb területeit a sokszínűség jellemzi továbbra is. A törvény célja az eljárás egyszerűsítése, átláthatóbb, gyorsabb, olcsóbb eljárásjog.	- 1929.évi XXX. tc. felváltja az 1901-es törvényt, nagymértékben arra épül, befolyást gyakorol rá az 1925 évi. osztrák eljárási törvény is. Elsődleges cél az eljárás olcsóbbá tétele. Hatást gyakorol rá a hazánkban bekövetkező gazdasági társadalmi recesszió. - A korszakban több kísérlet történik az eljárás szabályozására. Ennek eredményeként több tervezet készül: - Valló József 1937; - Sztás Jenő 1939; - Valló József 1942. Ezekből azonban különböző okok eredményeként nem lesz törvény.	- A korszak első időszakában még a 29-es törvény szabályait alkalmazzák. A szervezeti átalakításoknak is köszönhetően több jogszabály születik, amely az eljárásjogot is érinti. Ilyen például: -1950.évi I. törvény: az „első tanácstörvény” -43/1953. (VIII.20.) MT rendelet, a hivatalos íratok egyszerűsítéséről - Az igazi áttörést az eljárásjog területén az 1957.évi IV. törvény (Et.) jelenti. Ez a jogszabály már egy általános hatósági eljárásjogi törvény. Szabályai az eljárásjog minden szakaszára kiterjednek. - 1981.évi I. törvény az (Et.) átfogó módosítását szolgálja (Áe.)	-A rendszerváltozást követően a közigazgatás szervezetrendszerében is változások következnek be. Talán a legfontosabb, ami a jogorvoslatokat is érinti, az államigazgatás és önkormányzati igazgatás elválasztása. Ezek hatást gyakorolnak a hatósági eljárásra, ugyanúgy, mint a társadalmi politikai változások is. - Végül is a 2004. évi CXL. törvénnyel megszületik az új jelenleg is hatályos eljárási törvény (Ket.) néven. A törvény, időközben több átfogó módosításon esett át, módosítása, illetve új jogszabály megalkotása jelenleg is napirendi téma.

1. melléklet

Az Alkotmányos vizsgálat szempontjai

1. Fórum- rendszerre vonakozó követelmények	2. Bírósági felülvizsgálat intézménye	3. Rendes vagy rendkívüli jogorvoslat a jogorvoslatihoz való jog terjedelme	4. Fokozatok száma	5. Támadható döntések köre	6. A hatékony tényleges jogorvoslat követelménye	7. A megfelelő tudomás-szerzés garanciája	8. Értékelhető tények, bizonyítás	9. Hatóság mértéke és méltányosság	10. Megfelelő jogi képviselet (közszárazgati ügyekben)	11. Jogorvoslatihoz való jog korlátozhatósága
a jogorvoslati rendszerrel kapcsolatosan alapvető követelmény, hogy biztosítsa legyen a más szervek, vagy fórumhoz való fordulás lehetősége	a jogorvoslatihoz való jogból nem vezethető le a bírószághoz való fordulás biztosításának követelménye a bírósághoz való fordulás joga egy másik alkotmányos követelményből a közszárazgati határozatok bírószághoz való ellenőrzéséből vezethető le	az AB jelenleg elfogadott álláspontja szerint a jogorvoslatihoz való jogból csak a rendes jogorvoslatihoz való fordulás joga egvájta törvény által biztosított plusz lehetőség ugyanakkor elmondható, hogy az itt jeizet vizsgálati szempont- rendszerben talán ez a szempont a legvitatottabb	a jogorvoslatihoz való jog megfelelő érvényre júrását az egy fokozatú fellebbviteli rendszer kielégíti az alkotmány (alaptörvény) a törvények száhalvaira bízza annak megállapítását, hogy egy fellebbviteli rendszer hány fokozatú	a jogorvoslati rendszernek az érvényre júrását az egyedül és egyedi ügyekben született döntésekkel szemben kell a megfelelő jogorvoslatokat biztosítani	alapkövetelmény, hogy a jogorvoslat alkalmas legyen a tényleges korrekcióra, azaz a jogsérelmet tényleges korrígálására valamint a végrehajtás tekintetében megvalósuljon a halasztó hatály	a jogorvoslat akkor hatékony, ha az ügyfélnek van elég ideje az átgondolt jogorvoslati kérelem elkészítésére emellett megfelelő módon kell a döntést közölni, ez az indoklást kötelezettségben ölt testet	a bizonyíték-ökkel szemben alapvető követelmény, hogy megfelelő alapot teremtse a jogorvoslat alkalmazásához - 630/B/2005 AB határozat	önmagában az a tény, hogy a hatóságnak egy eljárásban nem biztosított a mértéke és méltányosság a jogorvoslatihoz joga nem korláti a jogorvoslatihoz való jognak	a jogorvoslatihoz való jog sem korlátozhatatlan azonban a korlátozás akkor felel meg az alkotmányban rögzítettnek, ha az a szükségesség és arányosság követelményeinek megfelel	11. Jogorvoslatihoz való jog korlátozhatósága
5/1992. (I.30.) AB határozat	a két alkotmányos követelmény azonban kiegészíti olykor egymást -66/1991. (XII.21) AB határozat -49/1998. (XI.27.) AB határozat -66/1992. AB határozat	-22/1995. (III.31.) AB határozat -9/1992. (II.30.) AB határozat -50/2003. (XI.5.) AB határozat -49/1998. (XI.27.) AB határozat	-22/1995. (III.31.) AB határozat	-6/1994. (II.18.) AB határozat -53/2002. (XI.28.) AB határozat -26/1992. (IV.30.) AB határozat	-38/2006. (IX. 20.) AB határozat	-21/1997. (III.26) AB határozat -24/1999. (VI. 30.) AB határozat	-498/D/2000. Ab határozat ABH 2003. 1208	-799/E/1998. AB határozat ABH 2001. 1015.	-71/2002. (XII.17.) AB határozat	

Jogorvoslatok csoportosításának szempontjai							
1. Szabad vagy kötött rendszer	2. Fokozatok száma szerint egy vagy több	3. kérelme vagy hivatalból indítható jogorvoslatok	4. végrehajtásra gyakorolt hatás szerint	5. devolatív (átszámazható) hatály szerint	6. Jogcímhez kötöttség	7. Alkotmányos követelményt valósít meg vagy sem a jogorvoslat	8. Eljárási kérdés vagy anyagi, vagy mindkettőben előterjeszhető jogorvoslat
- ezen csoportosítás alapját az a kérdés jeleni, hogy meg van-e határozva egy eljárásban az igénybe vehető jogorvoslatok köre illetve azok szabályai, ha igen akkor kötött jogorvoslati rendszerről beszélhetünk, ha nem akkor kötetlen ez ritka, hiszen a jogbiztonság követelményének nem beszélhetünk, ha nem akkor kötetlen ez ritka, hiszen a jogbiztonság követelményének nem felel meg - az 1954. évi I. törvény által bevezetett panaszjegyes kötetlené tette a jogorvoslati rendszert	- a fellebbezési fokozatok számát tekintve beszélhetünk egy-vagy több fokozatú fellebbezési rendszerről ebben az esetben a fellebbezési fokozatok számát a közígazgatási szervezeti-rendszeren belül elhelyezkedő fórumok jelentik - ismert a hazai jogterületben több fokozatú fellebbezési szabályozás, mint az 1901. évi XX. vagy az 1929. évi XXX törvény - egy fokozatú például a jelenleg hatályos 2005. évi CXLI. törvény (Két.)	- a csoportosítás szempontja ebben az esetben a jogorvoslati kérelmet elbíráló szerv elhelyezkedése adja, ennek alapján beszélhetünk: - belső jogorvoslatokról, ha az elbíráló a közígazgatás szervezeti-rendszerébe tartozik, ilyen a fellebbezés, vagy az újrafelvétel valamint - külső jogorvoslatokról, amikor az elbíráló nem közígazgatási szerv mint a bíróság állati felülvizsgálat	- a csoportosítás szempontja ebben az esetben az, hogy van vagy nincs a végrehajtásra gyakorolt hatása a jogorvoslatnak - a végrehajtásra hatáskörrel rendelkező jogorvoslatnak - a végrehajtásra gyakorolt hatást elbíráló a fellebbezés - nem rendelkezik hatáskörrel a bíróság felülvizsgálatát valamint az újrafelvétel	- a csoportosítási szempont ebben az esetben az, hogy a döntés joga (hatáskör) áthárul-e más szervre vagy sem a jogorvoslat kapcsán ezáltal beszélhetünk - átszámazható hatályú jogorvoslatokról, mint a fellebbezés vagy a bírósági felülvizsgálat illetve átszámazható hatályú nem bíró jogorvoslatokról, mint az újrafelvétel	- ebben az esetben a jogorvoslat alapja, hogy a jogorvoslat alapjául van-e valamely jogcím meghatározva mint például a jogszabály-sértés, vagy nincs ilyen jogorvoslati jogorvoslat lehet - jogcímhez kötött mint a bírósági felülvizsgálat vagy az újrafelvétel - vagy jogcímhez nem kötött, mint a fellebbezés	- ezen felosztás alapja, hogy az adott jogorvoslat a jogorvoslathoz való jogból mint alkotmányos alapjogból származó követelményt elégíti ki vagy mint pluszlehetőség jelenik meg az adott szabályozásban ez a jelenlegi Alkotmány-bírói jogorvoslati jogorvoslat lehet egybeesik a rendes és rendkívüli felosztással - alkotmányos követelményt valósít meg a fellebbezés - ugynevezett pluszlehetőséget biztosít a bírósági felülvizsgálat és az újrafelvétel	- a jogcím szerinti csoportosítási szempont tovább differenciálható ennek eredményeként beszélhetünk eljárási kérdésben előterjeszhető, anyagi kérdésben valamint mindkettőben előterjeszhető jogorvoslatokról - a jelenlegi jogorvoslati rendszer jogorvoslati mindezt kérdésben előterjeszhetőek azonban szabályozástól függetlenül előfordulhat, hogy csak valamelyik szempont alapján vehetőek igénybe, ilyen volt a halgatással szemben igénybe vehető panasz (1957. évi IV. törvény Ft.)

**KÖRNYEZETVÉDELMI, TERMÉSZETVÉDELMI ÉS
VÍZÜGYI FELÜGYELŐSÉG**

Ügyfélfogadás: Hétfő: 8-12 óra Szerda: 8-12, 13-16 óra Péntek: 8-12 óra

Válaszában szíveskedjen iktatószámunkra hivatkozni!

Ügyiratszám:
levegővédelmi
Ügyintéző:

12/2011.

Tárgya

részére

bírság mérséklése

Hivatkozási szám:
Ügyintézőjük:

I Melléklet:

HATÁROZAT

I. A

- továbbiakban: Kft. - mint üzemeltető részére a :
telephelyen levegőtisztaság-védelmi

engedély nélküli
tevékenység végzése miatt -2/2011. számon kiadott,
levegővédelmi bírság
megfizetésére irányuló határozatomban előírt 1.000.000.- Ft bírságösszeget - a
Kft.
képviselője által 2011. október 14-én érkezett fellebbezésében foglaltak
alapján, valamint
az időközben 1/2011. számon benyújtott levegőtisztaság-védelmi
engedélyre
tekintettel

250 000.- Ft.

azaz kettőszázötvenezer forintra

módosítom.

A bírság 100%-os összegét, 250 000.- Ft-ot, azaz kettőszázötvenezer forintot köteles a határozat jogerőre emelkedését követő 30 napon belül a Felügyelőség költségvetési számlájára (melynek pénzforgalmi jelzőszáma 10027006-01711868-00000000) befizetni.

Az átutalási megbízáson fel kell tüntetni a bírság megnevezését és a határozat számát.

II. A határozat ellen - annak közlésétől számított - 15 napon belül az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőséghez (1016

Budapest,
Mészáros u. 58/A.) címzett, de a Felügyelőségnél előterjesztett,
2 példányban benyújtott fellebbezéssel lehet élni.

A teljes személyes illetékmentességben nem részesülők számára a fellebbezés illetéke: 15 000.- Ft, melyet illetékbélyeg formájában a fellebbezés eredeti példányán kell leróni. Fellebbezés hiányában a határozatom a kézhezvételtől számított 16. napon - külön értesítés nélkül - jogerőre emelkedik.

- III. Felhívom a figyelmét, hogy amennyiben a kötelezett pénzfizetési kötelezettségének határidőben nem tesz eleget, késedelmi pótlékot köteles fizetni. A határidőre be nem fizetett bírságok adók módjára kerülnek behajtásra.

**KÖRNYEZETVÉDELMI,
TERMÉSZETVÉDELMI ÉS VÍZÜGYI
FELÜGYELŐSÉG**

mint I. fokú hatóság

Ügyfelfogadás: Hétfő: 8-12 óra Szerda: 8-12, 13-16 óra Péntek: 8-12 óra

Válaszában szíveskedjen iktatószámunkra hivatkozni!

Ügyiratszám: -2/2011.

I Tárgy:

Ügyintéző:

Hivatkozási szám:

részére

hulladékgazdálkodási

bírság kiszabása

.....
Ügyintézőjük:

I Melléklet: r

.....

HATÁROZAT

I. Kötelezem a

telephelyére vonatkozóan a
hulladékokkal kapcsolatos adatszolgáltatási kötelezettségének elmulasztása
miatt

200 000,- Ft,

azaz kétszázezer forint

hulladékgazdálkodási bírságot /

fizessen az alábbiak szerint:

A bírság 100 %-os összegét, **200 000,- Ft-ot**, azaz kétszázezer forintot köteles a határozat jogerőre emelkedését követő 30 napon belül a Felügyelőség költségvetési számlájára (melynek pénzforgalmi jelzőszáma 10027006-01711868-00000000) befizetni.

Az átutalási megbízáson fel kell tüntetni a bírság megnevezését és a határozat számát.

II. Kötelezem továbbá a

telephelyére vonatkozóan a
hulladékokkal kapcsolatos 2010. évi adatszolgáltatását a Felügyelőség felé
nyújtsa be.

Határidő: jelen határozat jogerőre emelkedés követő **30 napon belül**.

III. A kötelezettség önkéntes végrehajtásának elmaradása esetén, azaz, ha a kötelezettségek határidőre nem teljesülnek a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 129. § (3)

bekezdése alapján a végrehajtás fogatosítását megkezdem, valamint a Ket.
140. § (1)
bekezdés d) pontja értelmében a kötelezettel szemben eljárási bírságot
szabok ki. Az
eljárási bírság a teljesítésig ismételt is kiszabható, melynek legkisebb
összege - a Ket.
61. § (2) bekezdés szerint - esetenként ötezer forint, legmagasabb összege
természetes
személy esetén ötszázezer forint, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem
rendelkező
szervezet esetén egymillió forint.

- IV. A határozat ellen - annak közlésétől számított - 15 napon belül az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőséghez (1016 Budapest, Mészáros u. 58/A.) címzett, de a Felügyelőségnél előterjesztett, 2 példányban benyújtott fellebbezéssel lehet élni.

A teljes személyes illetékmentességben nem részesülők számára a fellebbezés illetéke: 15 000,- Ft, melyet illetékbélyeg formájában a fellebbezés eredeti példányán kell leróni. Fellebbezés hiányában a határozatom a kézhezvételtől számított 16. napon - külön értesítés nélkül - jogerőre emelkedik.

A fellebbezést az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség bírálja el. A Főfelügyelőség jelen határozatot helybenhagyhatja, megváltoztathatja vagy megsemmisítheti, avagy a megsemmisítés mellett új eljárásra utasíthat.

- V. Felhívom a figyelmét, hogy amennyiben a kötelezett pénzfizetési kötelezettségének határidőben nem tesz eleget, késedelmi pótlékot köteles fizetni. A határidőre be nem fizetett bírságok adók módjára kerülnek behajtásra.

INDOKOLÁS

A Felügyelőség a telephelyein

végzett helyszíni ellenőrzés (helyszíni ellenőrzési jegyzőkönyv száma: 2011. július 6-án 7-1/2011.) és a nyilvántartások felülvizsgálata során megállapította, hogy a Zrt. a 2010. év során a tevékenységéből származó hulladékokkal kapcsolatos 2011. március 1-ig teljesítendő adatszolgáltatási kötelezettségének a - telephelyére vonatkozóan határidőre nem tett eleget.

A Felügyelőség -1/2011. számú iratában a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 29. § (2) bekezdés a) pontja alapján értesítette a kötelezettet, hogy vele szemben a hulladékokkal kapcsolatos adatszolgáltatási kötelezettségének vizsgálatára vonatkozóan hivatalból közigazgatási hatósági eljárást indított.

A kötelezett a tértivevény tanúsága szerint az iratot 2011. szeptember 6-án szabályszerűen átvette, nyilatkozattételi jogával nem élt.

Az eljárás során megállapítottam, hogy a kötelezett az adatszolgáltatás elmulasztásával kapcsolatban az alábbi jogszabályi előírásokat szegte meg:

A hulladékkal kapcsolatos nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettségekről szóló 164/2003. (X. 18.) Korm. rendelet (Rendelet) 7. § (1) bek. szerint rendszeres

adatszolgáltatásra telephelyenként - a szállító kivételével - a hulladék kezelője, továbbá az a termelő kötelezett, amely esetében a gazdálkodó szervezetnél foglalkoztatottak száma eléri a 10 főt, vagy a tárgyévben a telephelyen keletkezett (birtokolt) hulladékok összes mennyisége meghaladja

- a) veszélyes hulladék esetében a 200 kg-ot, vagy
- b) nem veszélyes hulladék esetében a 2000 kg-ot, vagy
- c) nem veszélyes építési és bontási hulladék esetében az 5000 kg-ot.

A Rendelet 10. § szerint amennyiben jogszabály eltérően nem rendelkezik, a rendszeres

adatszolgáltatásra kötelezettek

- a) a keletkezett hulladékról évente a tárgyévet követő év március 1. napjáig,

**Község Önkormányzat
Képviselőtestületének Egészségügyi és Szociális
Bizottsága**

Szám: _ /2011.

**Üi:
díj**

Tárgy: ápolási

**megszüntetésének
módosítása**

HATÁROZAT

Község Önkormányzat Képviselőtestületének Egészségügyi és Szociális
Bizottsága

a 2010. június 8 napján kelt

/2010 számú határozatát az alábbiak

szerint

módosítja:

részére

folyósított

**ápolási díjra való jogosultságát 2010. április 8 napjával, folyósítását 2010.
április 30 napjával megszünteti, továbbá a jogosulatlanul felvett 15.130.-Ft
forint kamatát a bizottság méltányosságból elengedi.**

A határozat többi része változatlanul érvényben marad.

Határozat ellen a kézhezvételtől számított 15 napon belül a Község
Önkormányzat Képviselőtestületéhez lehet fellebbezni, az illetékmentes fellebbezés
a polgármesteri hivatalhoz nyújtható be.

INDOKOLÁS

A _ Városi Ügyészség törvényességi ellenőrzést tartott a ...Község
Önkormányzat Egészségügyi és Szociális Bizottságánál. Az ápolási díjak
ellenőrzése során ápolási díj megszüntetése ellen óvást nyújtott be, mivel az 1993 évi
III. törvény 25.(10) bekezdése alapján az ápolási díj folyósítását a határozat
meghozatala hónapjának utolsó napjával kell megszüntetni. A jogosulatlanul és
rosszhiszeműen igénybe vett ellátás kamatát az 1993 évi III. tv. 17.§. (5) bekezdése
alapján a bizottság méltányosságból elengedi.

A Magyar Köztársaság Ügyészségéről szóló 1972.évi V. törvény 15.§.(1) bekezdése
alapján a bizottság az óvással egyetért, ezért a határozatot módosította. Az ügy
megindítása hivatalból történt: 2011. február 22. Ügyintézési határidő vége: 2011.
március 26.

Bizottság a határozatot 2004 évi CXL törvény 114.§., valamint az 1993 évi III.
törvény 17.§.(5) bek. és a 25.§.(10) bekezdése alapján hozta meg.

Határozatról értesül:

5./:

, 2011. március 16.

bizottság elnöke

Községek Körjegyzője

Tárgy: részére
folyósított ápolási díj
megszüntetése

HATÁROZAT

számú, 2010. január 12.-ei keltű, 2010. január 27.-én jogerős határozatban alanyi jogon megállapított bruttó 28.500,- Ft összegű **ápolási díj folyósítását**

**2010. október 01.
napjától
megszüntetem.**

Felkérem a Pénzügyi előadót, hogy fenti időponttól az ellátást szüntesse meg.

Határozatom ellen a kézhezvételtől számított 10 munkanapon belül, illetékmentes fellebbezésnek van helye. A fellebbezést a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Közigazgatási Hivatal Szociális és Gyámhivatala (3525 Miskolc, Városház tér 1.) kell címezni, de

•Községek Körjegyzőjénél, 2 példányban lehet előterjeszteni.

INDOKOLÁS

részére, a szülője

alatti ápolat gondozásáért a ./1/2009 számú, 2010. január 12.-ei keltű, 2010. január 27.-ei jogerős határozattal havi bruttó 28.500,- Ft ápolási díjat állapítottam meg alanyi jogon.

Az ügyfél bejelentette, hogy 4 órát meghaladó munkaviszonyt létesített.

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szocvtv.) 42. §-ának (2) bekezdése d) pontja értelmében meg kell szüntetni az ápolási díjra való jogosultságot, ha az (1) bekezdésben megjelölt jogosultságot kizáró körülmény következik be. vagyis

„keresőtevékenységet Folytat és munkaideje - az otthon történő munkavégzés kivételével - a napi 4 órát meghaladja”.

Mindezekre való tekintettel a rendelkező részben leírtak alapján, fél részére 2010. október 01.-napjától az alanyi jogon megállapított ápolási díj megszüntetéséről rendelkeztem.

JEGYZŐJE

Ügyszám: ./2011
vállalkozói
Ügyintéző:
Elérhetőség:

Tárgy: egyéni
Kérelmének elutasítása

végzés .

/ 2011.10.03.-án

Ügyfélkapuján keresztül benyújtott, egyéni vállalkozói tevékenység megkezdésének bejelentése ügyében kérelmét **érdemi vizsgálat nélkül elutasítom.**

Döntésem ellen a kézbesítéstől számított 15 naptári napon belül 3.000,- Ft-os illetékbélyeggel ellátott fellebbezéssel élhet, melyet a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormány Hivatalnak címezve, a Önkormányzat Jegyzőjéhez kell benyújtani.

Indokolás

2011.

10.03.-án Ügyfélkapuján keresztül egyéni vállalkozói tevékenység megkezdésének bejelentésére irányuló kérelmet nyújtott be. A kérelmet megvizsgáltam és megállapítottam, hogy a kérelmező az egyéni vállalkozói tevékenység bejelentésére irányuló kérelmét már **2011.09.30.napján** személyesen benyújtotta. Fent nevezett egyéni vállalkozói tevékenységének kezdete **2011.09.30.** Ebben az esetben egyéni vállalkozói tevékenység megkezdésére irányuló kérelem már nem rögzíthető.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 30. § e) pontja alapján a hatóság a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül, öt munkanapon belül elutasítja, ha a hatóság a kérelmet érdemben már elbírálta, és változatlan tényállás és jogi szabályozás mellett ugyanazon jog érvényesítésére irányuló újabb kérelmet nyújtottak be, és újrafelvételnek nincs helye, feltéve, hogy a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítását jogszabály nem zárja ki.

Fentiek alapján kérelmét érdemi vizsgálat nélkül elutasítottam.

Döntésemet a hivatkozott jogszabályhely(ek) alapján hoztam. Az adott ügyben ügyfajtaára irányadó ügyintézési határidő 30 nap.

JEGYZŐJE

Ügyiratszám: 2010.

Ügyintéző neve:

Elérhetősége:

Tárgy:

egyéni vállalkozói igazolvány ügye

Végzés

egyéni vállalkozó, vállalkozói engedélyének módosítása
ügyében a
napján indult eljárást megszüntetem.

Döntésem ellen a közlést követő naptól számított **10 munkanapon belül lehet** fellebbezést benyújtani. E végzés elleni fellebbezés illetéke 3.000,-forint. Az illetéket az iraton illetékbélyegben kell leróni. A fellebbezést közigazgatási hatóságomnál kell benyújtani. A fellebbezést az Észak-magyarországi Regionális Államigazgatási Hivatal Miskolci Kirendeltsége bírálja el, mely a sérelmezett döntést, valamint az azt megelőző eljárást megvizsgálja, melynek során nincs kötve a fellebbezésben foglaltakhoz.

I n d o k o l á s

egyéni vállalkozó 2009.02.04. napján adatváltozás iránti kérelemmel fordult az Okmányosztályhoz. Figyelemmel arra, hogy az 1990. évi V. törvény alapján a kérelmet az igazolvány kiadásával kellett teljesíteni, nevezettet felhívtam az igazolvány átvételére, mely 2009. december hó 31. napjáig nem történt meg. Az egyéni vállalkozóról és az egyéni cégről szóló 2009. évi CXV. Törvény (tov: Evec) az egyéni vállalkozásról szóló 1990. évi V. törvényt 2010.01.02. napján hatályon kívül helyezte.

Fentiekre figyelemmel az eljárást a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló

2004. évi CXL. Törvény (tov: Ket.) 31. §. (1) bek. g) pontja: „*jogszabályváltozás miatt az ügy elbírálása a*

továbbiakban már nem hatósági hatáskörbe tartozik” - alapján megszüntetem, mivel az eljárás folytatására

okot adó körülmény már nem áll fenn.

Tájékoztatom, hogy a fenti kérelmét újból benyújthatja, de kizárólag interneten.

A fellebbezés jogát a Ket. 98.§ (1) bekezdése biztosítja az ügyfél számára azzal, hogy a fellebbezési jog nincs

meghatározott jogcímhez kötve, fellebbezni bármely okból lehet, amelyre tekintettel az érintett a döntést

sérelmesnek tartja. A Ket. 98.§ (3) bek. c) pontja alapján az eljárást megszüntető elsőfokú végzés ellen önálló

fellebbezésnek van helye. A Ket. 99.§ (1) bekezdése alapján a fellebbezést a döntés közlésétől számított tíz

munkanapon belül lehet előterjeszteni.

A Ket. 99. § (2) bekezdése szerint a fellebbezésre jogosult a fellebbezési határidőn belül a fellebbezési jogáról

szóban vagy írásban lemondhat, a szóban történő lemondást jegyzőkönyvbe kell foglalni. A fellebbezési jogról

történő lemondó nyilatkozat nem vonható vissza.

FŐKAPITÁNYSÁG
VEZETŐJE

Szám: . 72011. „Ált.”
Ügyintéző: -r. őrnagy Ügyfél neve, lakcíme:
Telefon:
Email: Ügy tárgya

HATÁROZAT

/született: anyja neve:
rendkívüli halála ügyében "2011.

március 29-én a
 Pathológiai Osztálya által tett bejelentés alapján hivatalból
kezdemenyezett
közigazgatási hatósági eljárást - melyben az ügyfél -

b e f e j e z e m .

A határozatomban foglaltak ellen fellebbezésnek van helye, melyet a kézbesítéstől számított 15 napon belül az Országos Rendőr-főkapitányság Bűnügyi Főigazgatóság Bűnügyi Főosztályának címezve - elektronikus úton is - a fenti rendőri szervnél lehet előterjeszteni. Tájékoztatom, hogy a keletkezett iratokat a határozat kézhezvételét követően az első fokú eljárást lefolytató szervnél megtekintheti.

A közigazgatási hatósági eljárás során felmerült **238.153,-Ft** eljárási költséget az állam viseli.

I N D O K O L Á S

orvos 2011. március 29-én tett bejelentést a ... Rendőrkapitányság Bűnügyi Osztályára, hogy a kórházban 2011. március 28-án elhunyt lakos boncolása során a májtok és a máj körül vérzést tapasztalt, ezért a halál oka vélhetően ki vérzés volt. Az elhunytat halála előtt négy nappal epehólyag műtétet végeztek a kórházban, a máj körüli vérzés (belső vérzés) ennek a következtében, szövődményként lépett fel, ez okozhatta a halálát. A korb~~oncol~~olást végző orvos álláspontja szerint a műtét és az azt követő orvosi ellátás során szakmai szabályszegés történhetett, ezért kéri a közigazgatási hatósági eljárás lefolytatását.

A bejelentés adatai szerint halálesete rendkívülinek tekinthető, a
gyógykezeléssel összefüggésben felelősség vizsgálata szükséges, ezért hivatalból közigazgatási hatósági eljárás lefolytatását kezdeményeztük.

Határozatszáma: '2010.
ápolási díja

Tárgy:

Ügyintéző:

H A T Á R O Z A T

részére - **fokozott ápolást igénylő súlyosan fogyatékos személy, ápolása jogán ápolási díjra való jogosultságot állapítok meg 2010. március 12 napjától kezdődően a jogosultsági feltételek fennállásáig, határozatlan időre, valamint elrendelem az ápolási díj folyósítását az alábbiak szerint:**

**2010.03.12-től - 2010.03.31-ig bruttó: 24.700,- Ft, nettó: 22.355,- Ft,
2010.04.01-től - határozatlan időre a mindenkor érvényben levő öregségi nyugdíj legkisebb összegének 130 %-át (2010-ben 37.050 Ft, melyet 9,5 % nyugdíjjárulék terhel-
33.530,-)**

Felhívom a Polgármesteri Hivatal pénzügyi csoportját, hogy az ápolási díjat a tárgy hónapot követő hónap 5. napjáig folyósítsa nevezett lakcímére.

Felhívom figyelmét, hogy a törvényben meghatározott feltételek hiányában vagy a törvény megsértésével nyújtott szociális ellátást meg kell szüntetni, az ellátást jogosulatlanul és rosszhiszeműen igénybe vevőt pedig kötelezni kell a pénzbeli szociális ellátás visszafizetésére. Fentiek szerinti megtérítést a Ptk. 232. § (2) bekezdésében meghatározott kamattal megemelt összegben kell visszafizetni.

A megállapított jogosultságot meg kell szüntetni:

- **ha** az ápolat személy állapota az állandó ápolást már nem teszi szükségessé, az ápolást végző személy a kötelezettségét nem teljesíti, az ápolat személy meghal, az ápolást végző vagy az ápolat személy tartózkodási joga megszűnt vagy tartózkodási jogának gyakorlásával felhagyott, továbbá egyéb jogosultságot kizáró körülmény következik be,

- **ha az ápoló személy** rendszeres pénzellátásban részesül, és annak összege meghaladja az ápolási díj összegét, ide nem értve a szoc. tv. 42. § (4) bekezdés szerinti esetet, valamint azt a táppénzt, amelyet az ápolási díj folyósításának időtartama alatt végzett keresőtevékenységből adódó biztosítási jogviszony alapján - keresőképtelenné válása esetén - folyósítanak,

- **ha szakiskola, középiskola, illetve felsőoktatási intézmény nappali tagozatos tanulója, hallgatója,**

- **ha keresőtevékenységet** folytat és munkaideje - az otthon történő munkavégzés kivételével

- a napi 4 órát meghaladja,
- **ha az ápolts személy** két hónapot meghaladóan fekvőbeteg-gyógyintézeti, valamint nappali ellátást nyújtó vagy bentlakásos szociális intézményi ellátásban, illetőleg óvodai, gyermekvédelmi szakellátást nyújtó bentlakásos intézményi elhelyezésben részesül, vagy közoktatási intézmény tanulója, illetőleg felsőoktatási intézmény nappali tagozatos hallgatója kivéve, ha a közoktatási intézményben eltöltött idő a kötelező tanórai foglalkozások időtartamát nem haladja meg, vagy az óvoda, a nappali

ellátást nyújtó szociális intézmény igénybevételének, illetőleg a felsőoktatási intézmény látogatási kötelezettségének időtartama átlagosan a nap 5 órát nem haladja meg, vagy az óvoda, a közoktatási, illetőleg a felsőoktatási intézmény látogatása, vagy a nappali ellátást nyújtó szociális intézmény igénybevétele csak az ápolást végző személy rendszeres közreműködésével valósítható meg.

Az ápolást végző személynek a házi segítségnyújtás keretében segítség nyújtható, illetve az ápolat személy átmenetileg, de egybefüggően legfeljebb egy hónapos időtartamban ellátható, ha az ápolat személy egészségi állapota ezt indokolja, vagy az ápolást végző személy akadályoztatása miatt az ápolási tevékenységet nem tudja ellátni.

Az ápolási kötelezettség nem teljesítésének minősül, ha az ápolást végző személy több egymást követő napon - ide nem értve fentiek szerinti, házi segítségnyújtásra vonatkozó esetet - nem gondoskodik az ápolat személy alapvető gondozási, ápolási igényének kielégítéséről, az ellátott és lakókörnyezete megfelelő higiénés körülményének biztosításáról, az esetleges vészhelyzet kialakulásának megelőzéséről.

Az ápolási díjra való jogosultság feltételeit a jogosultságot megállapító szerv két évente legalább egyszer felülvizsgálja.

Ha az öregségi nyugdíj legkisebb összege változik, a havi rendszeres szociális ellátás összegét a változás időpontjától számított 90 napon belül felül kell vizsgálni. A felülvizsgálat során az emelt összegű rendszeres pénzellátást kell figyelembe venni.

A jogosult bejelentése vagy hivatalos tudomásszerzés alapján a havi rendszeres szociális ellátás összegét felül kell vizsgálni, ha a megállapításának alapjául szolgáló jövedelemben tartós változás történt. **Tartós jövedelemváltozásnak kell tekinteni** az ápolási díjra való jogosultság szempontjából az újonnan megállapított, illetve megszüntetett rendszeres pénzellátást, a keresőtevékenység alapjául szolgáló jogviszony létesítését, feltéve, hogy a jogviszony három egymást követő hónapban fennáll.

Az ápolási díj folyósításának időtartama szolgálati időre jogosít. Az ápolási díjban részesülő személy - ide nem értve a Tbj. 26. §-a alapján nyugdíjjárulék fizetésére nem kötelezett személyt - az ellátás után nyugdíjjárulék és magán-nyugdíjpénztári tagdíj fizetésére kötelezett. A települési önkormányzat az ápolási díj folyósításának időtartamára a társadalombiztosítási járulék nyugdíjbiztosítási ágazatára jutó járulék fizetésére kötelezett.

Döntésem ellen annak közlését követő 10 munkanapon belül az Észak-magyarországi Regionális Államigazgatási Hivatal Szociális és Gyámhivatal Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Területi Kirendeltségéhez címzett, de a Polgármesteri Hivatalhoz benyújtandó illetékmentes fellebbezéssel lehet élni. A Szociális törvény 16. § szerint a szociális igazgatási eljárás költség- és illetékmentes.

INDOKOLÁS

_____,
súlyosan . fokozott ápolást igénylő
fogyatékos személy ápolására tekintettel nyújtott be
kérelmet. Kérelméhez csatolta az alábbiakat:
házi orvos igazolását és szakvéleményét,

A kézirat lezárva: 2012. május 16.

NYILATKOZAT

Ezennel kijelentem, hogy a doktori fokozat megszerzése céljából benyújtott értekezésem kizárólag saját, önálló munkám. A benne található másoktól származó, nyilvánosságra hozott vagy közzé nem tett gondolatok és adatok eredeti lelőhelyét a hivatkozásokban (lábjegyzetekben), az irodalomjegyzékben, illetve a felhasznált források között hiánytalanul feltüntettem.

Kijelentem továbbá azt is, hogy a benyújtott értekezéssel azonos tartalmú értekezést más egyetemen nem nyújtottam be tudományos fokozat megszerzése céljából.

E kijelentésemet büntetőjogi felelősségem tudatában tettem.

Miskolc, 2012. március 9.



dr. Turkovics István

Nyilatkozat

Alulírott dr. Turkovics István (doktorjelölt) nyilatkozom, hogy A közigazgatási eljárásjog jogorvoslati rendszere Magyarországon című PhD értekezésemet 2012. március 12. napján a Miskolci Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Iskolába 10 példányban leadtam és tudományos közleményeimet az MTMT adattárba feltöltöttem. A hivatkozásokat is tartalmazó közleményjegyzéket kinyomtatva mellékelem.

Miskolc, 2012. március 12.

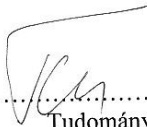


.....
doktorjelölt

Témavezetői nyilatkozat a jelölt publikációs tevékenységéről

Alulírott tudományos témavezető (felelős témavezető) igazolom, hogy a jelölt dr. Turkovics István publikációs tevékenysége megfelel a Miskolci Egyetem Doktori Képzés és a doktori (PhD) fokozatszerzés szabályzata szerinti követelményeknek.

Dátum: Miskolc, 2012. március 7.

.....

Tudományos vezető