

Nagy Katalin

joghallgató (PTE ÁJK), az ÓNSZ Közjogi Tagozatának tagozatvezetője

A jogorvoslati rendszer legfontosabb változásai a közigazgatási eljárásjogban

Az Országgyűlés 2016. december 6-án elfogadta a 2016. évi CL. törvényt az általános közigazgatási rendtartásról (a továbbiakban: Ákr.), amely 2018. január 1-jén fog hatályba lépni. Az új jogszabály hatálybalépésével a közigazgatási és hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) hatályát veszti. Az Ákr. hatálybalépése számos újdonságot jelent a közigazgatási eljárásjogunkra nézve, jelen tanulmány a jogorvoslati rendszer átalakításának kérdésével foglalkozik. A közigazgatási eljárásjog e területe alapjaiban fog átalakulni 2018-tól, és a reform az ügyfelekre nézve az alapvető jog gyakorlási módjának megváltozását fogja jelenteni. Tanulmányomban röviden érintem magát a jogorvoslati eljárás jog tartalmát, érvényesülésének kritériumait, majd a Ket-ben ismert jogorvoslati eljárásokat az Ákr-beli szabályzásukkal hasonlítom össze.

I. A jogorvoslati eljárás jog

A jogorvoslat fogalmát sem a jelenleg hatályos Ket. sem az Ákr. nem rögzíti, ennek ellenére fontos annak meghatározása. Szamel szerint „az érdekelteknek azt a jogát, hogy az általuk hibásnak tartott aktus semmisségének megállapítását, kimondását vagy az aktus orvoslását a fennforogni vélt jog- vagy érdeksérelem elhárítása végett kérik, jogorvoslatnak nevezzük”.¹ A jogorvoslati eljárások célja mindig valamilyen jogi vagy a döntés tartalmában jelentkező hibának a kiküszöbölésére irányul. A jogi hiba előállhat egyrészt azért, hogy a hatóság a döntése tárgyilagosságot, jogszabályt sért, másrészt sértheti valakinek az alanyi jogát, jogos érdekét.²

Az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban: EJE) 13. cikke alapján a részes államok kötelesek biztosítani a hatékony jogorvoslati jogot. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának kialakult joggyakorlata konkretizálja, hogy mikor tekinthető egy jogorvoslati eljárás hatékonynak. Eszerint a hatékonyság feltétele mindenekelőtt az, hogy arra a kérelmezőnek alanyi joga van. A hatékonyság feltétele továbbá, hogy a felülvizsgálat érdemi

¹ Szamel Lajos: Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1957. 96. o.

² Bana Ádám: Fellebbezés a közigazgatási eljárásban.

[http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/bana_adam__fellebbezes_a_kozigazgatasi_eljarasban\[jogi_forum\].pdf](http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/bana_adam__fellebbezes_a_kozigazgatasi_eljarasban[jogi_forum].pdf) (2016. 06. 28.)

legyen, a jogkör gyakorlója megváltoztathassa, hatályon kívül helyezhesse a vitatott döntést. Elengedhetetlen követelmény, hogy a felülvizsgálati jogkör gyakorlója a kérelem érdemét, tény- és jogkérdéseket is vizsgálhasson. Az EJEE 13. cikke nem a jogorvoslat bizonyos fajtáihoz való jog biztosítását köti ki, tehát abból nem következik a közigazgatási rendszeren belüli jogorvoslat biztosításának kötelezettsége, sem pedig az, hogy minden döntés esetében lehetővé kell tenni a bírósági felülvizsgálat lehetőségét. (Az EJEE úgy fogalmaz, hogy hazai hatóság általi felülvizsgálat biztosítása kötelező.) A hangsúly azon van, hogy érdemi felülvizsgálat igénybevételére legyen lehetőség.³

Az Alaptörvény szerint „mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti”⁴. A jogorvoslati jog az Alaptörvényben nevesített alapvető jog, a rá vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. A jogorvoslati jog nem korlátlan, más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, a lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.⁵ Alaptörvényünkkel összhangban álló korlát lehet, ha a törvény meghatározza a jogorvoslati kérelmek tárgyát, benyújtásának feltételeit, határidejét, az elbírálásukra jogosult fórumok körét. A mindenkori közigazgatási hatósági eljárást szabályozó törvény ezen alaptörvényi keretek közt határozhatja meg a jogorvoslati rendszer felépítését. Az eljárási szabályokkal szemben követelmény annak biztosítása, „hogy a jogorvoslat útján a bármilyen irányból bekövetkező jogsérelem valóban és érdemben orvosolható legyen.”⁶

Az Ákr. a kérelemre induló jogorvoslati eljárások területén jelentős változást fog hozni. Míg a Ket. alapján a közigazgatási szervek által hozott döntéseket főszabályként fellebbezéssel, tehát egy másik, felettes közigazgatási szerv általi vizsgálatot kérelmezve lehet megtámadni, az Ákr. szerint ilyen esetben elsősorban közigazgatási pert kell indítani, azaz bíróság jár el. Mindez azt jelenti, hogy az Alaptörvényben meghatározott általános jogorvoslati jogosultság gyakorlására 2018. január 1-jétől a legtöbb esetben a korábbtól lényegesen eltérő módon lesz lehetőség.

II. A Ket. és az Ákr. jogorvoslati rendszerének összehasonlítása

³ Ld. az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez fűzött indokolás.

⁴ Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bek.

⁵ Vö. Alaptörvény I. cikk (3) bek.

⁶ *Barabás Gergely-Baranyi Bertold-Kovács András György*: Nagykomentár a közigazgatási eljárási törvényhez. Complex Kiadó, Budapest 2013. 718. o.

A Ket. 96. §-a szerint „a hatóság határozata ellen önálló jogorvoslatnak van helye. A hatóság végzése ellen önálló jogorvoslatnak akkor van helye, ha azt törvény lehetővé teszi, egyéb esetben a végzés elleni jogorvoslati jog a határozat, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés ellen igénybe vehető jogorvoslat keretében gyakorolható.” A Ket. jogorvoslati eljárásnak a kérelemre induló eljárásokat nevezi, míg a hivatalból induló eljárások döntés-felülvizsgálati eljárásként vannak megjelölve. Az Ákr. a jogorvoslathoz való jog tekintetében szinte szó szerint átveszi a Ket. 96. §-ban foglalt rendelkezését. Így önálló jogorvoslatnak főszabályként változatlanul a határozatok ellen van helye, a végzések általában csak az érdemi döntéssel együtt támadhatók meg. Az Ákr. nem hoz változást azon a téren, hogy hibás, sérelmes hatósági döntések mind kérelemre, mind hivatalból orvosolhatók. Terminológiai változás csupán, hogy a döntés-felülvizsgálati, hivatalból induló eljárásokat „hivatalból induló jogorvoslati eljárásokként” nevesíti.⁷

A Ket. négyféle kérelemre induló jogorvoslati, és háromféle döntés-felülvizsgálati eljárást különböztet meg. Előbbiek a fellebbezési eljárás, a bírósági felülvizsgálat, az újrafelvételi eljárás és az Alkotmánybíróság határozata alapján induló eljárás.⁸ Ezen eljárások alanyi jogot biztosítanak a jogosultak számára, hogy jogorvoslati kérelmüket, amennyiben az a törvényben előírt feltételeknek megfelel, a hatáskörrel rendelkező hatóság érdemben elbírálja, és a megtámadott határozat vagy végzés felülvizsgálatának eredményét akkor is döntésbe foglalja, ha a jogosult kérelmének nem ad helyt.⁹ A hivatalból történő döntés-felülvizsgálati eljárások pedig a döntést hozó hatóság saját hatáskörében indított eljárás keretében, a felügyeleti eljárás keretében, valamint az ügyészi felhívás nyomán indulnak.¹⁰ Az Ákr a hivatalból induló eljárások körén lényegében nem változtat, azokat a 113. § (2) bekezdésében sorolja fel: a döntés módosítása vagy visszavonása a hatóság saját hatáskörében; a felügyeleti eljárás; valamint az ügyészségről szóló törvény szerinti ügyészi felhívás és fellépés nyomán indított eljárás. Az Ákr. az egyik leglényegesebb változást a kérelemre induló jogorvoslati eljárások területén hozza. Elsőszámú jogorvoslati lehetőségként a közigazgatási pert jelöli meg, ezután említi csak a fellebbezést. A Ket. által szabályozott másik két jogorvoslati eszközt, az újrafelvételi eljárást és az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárást megszünteti.¹¹

⁷ Ld. az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez fűzött indokolás.

⁸ Vö. Ket. 97. § (2) bek.

⁹ Barabás – Baranyi – Kovács i. m. 718-719. o.

¹⁰ Vö. Ket. 97. § (3) bek.

¹¹ Pecze Balázs: A közigazgatási hatsági eljárás jogorvoslati rendszerének változásai 2018. január 1. napját követően.

II. 1. A kérelemre induló eljárások

A Ket. szerint a közigazgatási hatósági eljárásban a fellebbezés a rendes jogorvoslati eljárás, a másik három jogorvoslati eszköz pedig rendkívüli, mivel már jogerőre emelkedett döntések felülvizsgálata érdekében igényelhetők. A fellebbezés, az újrafelvételi eljárás és az Alkotmánybíróság határozata alapján folytatott eljárás a közigazgatás rendszerén belül zajlik. A jogalkotó álláspontja e szabályok megalkotásánál az volt, hogy a közigazgatás keretei között az ügyfelek jog- és érdeksérelme gyorsabban, hatékonyabban nyer orvoslást, mint bírósági úton. „A bírói felülvizsgálat funkciója egy külső, a közigazgatási rendszertől elkülönült, egy másik hatalmi ág, az igazságszolgáltatás rendszerébe tartozó, független szerv által végzett törvényességi kontroll, amelyet a bíróság a hatósági eljárás jogorvoslati rendszerébe beépülő jogorvoslati eljárás keretében gyakorol.”¹² Ennek megfelelően a bíróság elé csak meghatározott ügyek vihetők, a bíróság hatásköre, és a felülvizsgálat terjedelme is korlátozott.

Az Árk. alapjaiban szakít a Ket. jogorvoslati rendszerével. A közigazgatási hatósági döntések megtámadásának főszabályává teszi a közigazgatási per megindítását, emellett a fellebbezés csak másodlagos jellegű. Ez a változás szorosan összefügg a közigazgatási bíráskodási rendszer kiteljesítésével. A törvényhozó e változást azzal indokolja, hogy „a közigazgatási eljárásokra vonatkozó statisztikai adatok szerint az ügyfelek elenyésző számban (átlagosan kevesebb, mint 0,5%) nyújtanak be fellebbezést, de ezen ügyek jelentős részében (mintegy 20 %-ban) bírói jogorvoslatot is kérnek az ügyfelek, így a megfellebbezett ügyek jelentős hányada kerül bíróság elé. A végleges, már nem támadható döntéshez (a bírói döntéssel létrejövő anyagi jogerőhöz) fűződő érdekek mielőbbi érvényesítése érdekében ezért a törvény hangsúlyváltást irányoz elő: főszabállyá teszi a bírósághoz való közvetlen fordulás lehetőségét (kizárva a fellebbezést), és kivételes esetekben teszi lehetővé a perlést megelőzően a fellebbezést a magasabb szintű közigazgatási hatósághoz.”¹³ A törvényhozó úgy véli továbbá, hogy a bírósági jogorvoslat lehetőségének kiszélesítésével csökkenthető a korrupciós kockázat a bírói függetlenség és a bírósági eljárás nyilvánosságából eredően. Ezzel átláthatóbbá fog válni a döntési folyamat, és a döntések publikációja révén kiszámíthatóvá válik a joggyakorlat.¹⁴

[http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/pecze_balazs_kozigazgatasi_hatosagi_eljaras_jogorvoslat_valtozas_2018_januar\[jogi_forum\].pdf](http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/pecze_balazs_kozigazgatasi_hatosagi_eljaras_jogorvoslat_valtozas_2018_januar[jogi_forum].pdf) (2016. 06. 25.)

¹² Barabás-Baranyi-Kovács i.m. 719. o.

¹³ Ld. az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez fűzött indokolás.

¹⁴ Ld. az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez fűzött indokolás.

II. 1. 1. Fellebbezés

A Ket. szerinti fellebbezést főként az ügy érdemében hozott elsőfokú határozatok hibáinak orvoslására lehet igénybe venni. Fellebbezésnek minden határozat ellen helye van, kivéve, ha azt törvény kifejezetten kizárja.¹⁵ Végzések elleni fellebbezésre főszabályként csak akkor van lehetőség, ha a végzés eljárást megszüntető, egyébként pedig a végzés járulékosan, az érdemi döntéssel együtt támadható meg ezen jogorvoslati eszközzel. A Ket. a 98. § (3)-(4) bekezdéseiben felsorolja azokat az eseteket, amikor fenti eseteken kívül a végzés önállóan fellebbezhető.

„Önálló fellebbezésnek van helye

a) az ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló,

b) a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasító,

c) az eljárást megszüntető,

d) az eljárás felfüggesztését kimondó vagy a felfüggesztésre irányuló kérelmet elutasító,

e) a 33/A. §-ban meghatározott fizetési kötelezettséggel kapcsolatos,

f)

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 első fokú végzés ellen.”¹⁶

E kivételek meghatározása azért indokolt, mert esetükben a hibás végzéssel okozott jog-, illetve érdeksérelem orvoslására nem nyújt biztosítékot a határozat, vagy a megszüntető végzés ellen benyújtott fellebbezés. A felsorolt kivételek listája nem taxatív, a Ket. 98. § (2) bekezdése szerint törvény más végzések ellen is lehetőséget adhat a végzés önálló fellebbezéssel való megtámadására. Az elsőfokú végzések megtámadásának szabályai a másodfokú eljárásban és a végrehajtási eljárásban hozott végzésekre is irányadóak.

Amennyiben a hatóság valamely ügyben hivatalból vizsgálja felül saját döntését – például módosítja, visszavonja azt – az új döntés ellen ugyanolyan jogorvoslatnak van helye,

¹⁵ Ezeket a kivételeket a Ket. 100. §-a sorolja fel.

¹⁶ Ket. 98. § (3) bek.

mint amilyen a módosított, visszavont döntés ellen volt. E fellebbezési lehetőség nélkül, mivel a hatóság ez esetben is hivatalból hoz döntést, sérülne az ügyfél jogorvoslathoz való joga.¹⁷

Ahogy már fentebb írtam, a Ket-hez képest az Ákr. a kérelemre induló jogorvoslati eljárások esetében a fellebbezést nem általános jelleggel biztosítja az elsőfokú határozatokkal szemben, hanem csak abban az esetben, amikor azt törvény kifejezetten megengedi. Fellebbezési kérelemnek tehát csak abban az esetben van helye, ha azt vagy az Ákr., vagy valamely ágazati törvény kifejezetten lehetővé teszi.¹⁸ Az Ákr. 116. § (2) bekezdésében nevesíti azokat a határozatokat, amelyek ellen fellebbezési kérelmet lehet benyújtani. Ez mindösszesen két esetben lehetséges: ha a határozatot járási (kerületi) hivatal vezetője vagy – a képviselő testület kivételével – helyi önkormányzat szerve, vagy ha rendvédelmi szerv helyi szerve hozta. A törvény értelmezése szempontjából kérdéses, hogy mit kell érteni helyi önkormányzat szerve alatt, mivel a jogalkotói indokolás ebben a körben egyedül a jegyzőt nevesíti.

„Ehhez képest Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2010. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) szerint az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják. A képviselő-testület szervei: a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a képviselő-testületbizottsága, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a jegyző, továbbá a társulás. Önkormányzati döntést pedig a képviselő-testület, továbbá a képviselő-testület felhatalmazása alapján a képviselő-testület bizottsága, a részönkormányzat testülete, a társulása, a polgármester és a jegyző hozhat.”¹⁹

Mivel az Ákr. helyi önkormányzati szervet említ, és az Mötv. – mint e fogalom szempontjából háttérjogszabály – egyéb szerveket is nevesít a jegyzőn kívül e körben, álláspontom szerint a képviselő-testület felhatalmazásával az Mötv.-ben felsorolt valamennyi képviselő-testületi szerv által hozott határozat ellen fellebbezési kérelemmel lehet élni.

A Ket-hez hasonlóan az Ákr. is nevesíti azokat a végzéseket, amelyek ellen önálló fellebbezésnek van helye. Ezek a következők:

- „a) ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló,
- b) ügyféli jogállásról vagy jogutódlásról rendelkező,
- c) kérelmet visszautasító,

¹⁷ A döntés-felülvizsgálati eljárások szempontjából kivételt képez a Ket. 115.§-a szerinti felügyeleti eljárás, amely során a felügyeleti szerv által végzett rendkívüli eljárás tulajdonképpen egy fellebbviteli jellegű felülvizsgálat. Így a felügyeleti eljárásban hozott döntések nem fellebbezhetők, ellenük bírói felülvizsgálatnak van helye. *Barabás, Baranyi, Kovács* i. m. 723. o.

¹⁸ *Pecze* i.m. 7. o.

¹⁹ *Pecze* i.m. 7-8. o.

- d) eljárást megszüntető,
- e) eljárás felfüggesztése vagy szünetelése tárgyában hozott,
- f) eljárási bírságot kiszabó,
- g) a fellebbezési határidő elmulasztása miatt benyújtott igazolási kérelmet elutasító,
- h) a zár alá vételt vagy lefoglalást, valamint ezek megszüntetése iránti kérelmet elutasító,
- i) az iratbetekintési jog gyakorlására irányuló kérelem tárgyában hozott elutasító,
- j) az iratbetekintési jog korlátozásra irányuló kérelem tárgyában hozott, valamint
- k) az eljárási költség megállapításával és viselésével kapcsolatos, a költségmentesség iránti kérelmet elutasító, a költségmentesség módosításáról vagy visszavonásáról szóló elsőfokú végzés ellen.”²⁰

Az Ákr. szerint önállóan fellebbezhető végzések köre a Ket-hez képest bővebb, azonban ez a felsorolás taxatív.²¹

Ahogy a Ket. (100. §), az Ákr. is felsorolja azon döntéseket, amelyek ellen nem biztosítja a fellebbezés lehetőségét. Az Ákr. 116. § (4) bekezdése szerint az alábbi esetekben nincs helye fellebbezésnek:

- „a) ha az elsőfokú döntést – a központi hivatal kivételével – a központi államigazgatási szerv vezetője hozta,
- b) ha a képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben hozott döntést
- c) a másodfokú hatóság által hozott önállóan fellebbezhető végzés esetén,
- d) ha nincs kijelölt másodfokú hatóság,
- e) nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűvé nyilvánított ügyben,
- f) ha a hatósági szerződés alapján végrehajtást rendeltek el.”²²

A fenti felsorolás, és a Ket. 110. §-a között van átfedés, de az Ákr. szűkíti azon döntések körét, amelyek ellen nem biztosítja a fellebbezés lehetőségét. Ennek oka lehet többek között az, hogy az új szabályozás szerint már eleve szűk körben jöhet szóba a fellebbezés, mint jogorvoslati eszköz.

II. 1. 1. 1. A fellebbezésre jogosultak köre

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése alapján fellebbezési jogosultság azt a személyt illeti, akinek jogát vagy jogos érdekét a közigazgatási hatóság, szerv döntése sérti. A Ket. 98.

²⁰ Ákr. 116. § (3) bek.

²¹ Míg a Ket. 98. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy törvény az önálló fellebbezést egyéb esetben is lehetővé teheti.

²² Ákr. 116. § (4) bek.

§ (1) bekezdése szerint fellebbezésre az ügyfél jogosult. Az ügyfél fogalmát a Ket. 15. §-a határozza meg, a (4) bekezdés alapján ide értve azt a hatóságot is, amelynek feladatkörét az ügy érinti, valamint az olyan civil szervezeteket, amelyeknek jogszabály adott ügyben ügyféli jogállást tesz lehetővé. A Ket. 98. § (4) bekezdése szerint önálló fellebbezéssel élhet az eljárás egyéb résztvevője is, de csak az elsőfokú határozat rá vonatkozó rendelkezése, illetve a rá vonatkozó elsőfokú végzés ellen.²³ Ennek indoka, hogy a hatóság végzése, határozatának rájuk vonatkozó rendelkezése (pl. tanút megillető költségtérítés) ugyanúgy sértheti a jogaikat, jogos érdekeiket, annak ellenére, hogy nem minősülnek ügyfélnek.²⁴ Az eljárás egyéb résztvevője saját jogán nyújthat be fellebbezést ezekben az esetekben, ám ez nem akadályozza annak, hogy a határozat többi része jogerőre emelkedjen. A törvény olyan végzések megtámadására is biztosít lehetőséget, amelyeknek nem az ügyfél, illetve az eljárás egyéb résztvevője a címzettje (pl. ügyféli jogállás megtagadása, iratbetekintési kérelmet elutasító végzés ellen.) A fentebb írtak alapján összességében megállapítható, hogy a Ket. az Alaptörvényénél szélesebb körben állapítja meg a fellebbezésre jogosultak körét.

Az Ákr. 116. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy fellebbezést csak az ügyfél, vagy az nyújthat be, akire nézve a döntés kifejezett rendelkezést tartalmaz. Az ügyfél mibenlétére vonatkozó szabályokat az Ákr. lényegesen leegyszerűsíti.²⁵ A törvény 10. §-a szerint ügyfél, az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akinek (amelynek) jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti. Ennek megfelelően ügyfélként csak az jöhet szóba, akinek az ügygel kapcsolatos közvetlen érintettsége van. Ágazati törvény vagy kormányrendelet adott ügyfajtákban meghatározhat olyan személyi és szervezeti kört, akiket az ügyféli minőség külön vizsgálata nélkül, az adott eljárásban jogszabály alapján ügyféli jogállás illeti meg. Egyes ügyfajtákban az ügyféli kör szűkebb, mint az eljárások többségében, ilyen esetekben ágazati törvény határozza meg az ügyféli jogállás igazolásának módját.²⁶ Az Ákr. a fellebbezésre jogosultak körében nem nevesíti kifejezetten az eljárás egyéb résztvevőit. Ez a személyi kör a Ket. szabályozása szerint is csak az elsőfokú határozat rá vonatkozó rendelkezése, illetve a rá vonatkozó végzés ellen fellebbezhető. Az Ákr. rendszerében az eljárás egyéb résztvevői változatlanul igénybe vehetik a szóban forgó jogorvoslati eszközt, amennyiben a hatósági döntés rájuk nézve rendelkezést tartalmaz.

²³ Az eljárás egyéb résztvevőjének minősül a tanú, a hatósági tanú, a szakértő, a tolmács, a szemletárgy birtokosa, az ügyfél képviselője és a hatósági közvetítő.

²⁴ *Bana* i. m. 19. o.

²⁵ Ld. az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez fűzött indokolás.

²⁶ Ld. az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez fűzött indokolás.

II. 1. 1. 2. A fellebbezési jogosultság és határidő

A Ket. szerinti nincs meghatározott jogcímhez kötve a fellebbezési jogosultság. Ezek szerint az ügyfél amennyiben a hatóság döntését sérelmesnek tartja, hivatkozhat bármely anyagi jogi vagy eljárásjogi rendelkezés megsértésére, de fellebbezési ok lehet a döntés célszerűtlensége, méltánytalanságára is. A 2015. évi CLXXXVI. törvény hatálybalépése óta a fellebbezést minden esetben indokolni kell, míg korábban ez csak akkor volt kötelező, ha ezt törvény írta elő. Ennek oka az, hogy csak kellően megalapozott fellebbezést nyújthassanak be az arra jogosultak. Ezen felül a Ket. 98. § (1a) bekezdése alapján a fellebbezésben nem lehet olyan új tényre hivatkozni, amelyről az ügyfélnek a döntés meghozatala előtt tudomása volt. A Ket-hez hasonlóan az Ákr. sem köti jogcímhez a fellebbezési jogosultságot, és szintén előírja a fellebbezéshez kapcsolódó indokolási kötelezettséget. Az új szabályozás szerinti fellebbezési kérelemben is hivatkozhat az ügyfél mind jogsérelemre, mind érdeksérelemre. Az Ákr. 118. § (2) bekezdése kimondja, hogy „a fellebbezésben csak olyan új tényre lehet hivatkozni, amelyről az elsőfokú eljárásban az ügyfélnek nem volt tudomása, vagy arra önhibáján kívül eső ok miatt nem hivatkozott.” Kikötés azonban, hogy a fellebbezés csak a megtámadott döntésre vonatkozhat, vagy azzal tartalmilag közvetlenül összefüggő okból történhet, valamint az adott jog-, illetve érdeksérelemnek az adott döntésből közvetlenül adódónak kell lennie. Az Ákr. ez utóbbi kikötése a Ket-hez képest szűkíti a fellebbezési lehetőséget.²⁷

A jogorvoslathoz való jog garanciarendszerében lényeges elem, hogy a jogorvoslat lehetőségével jogszabályban előírt határidőn belül lehet élni. Fontos, hogy ez a határidő úgy legyen meghatározva, hogy a jogosultak a jogszabályban meghatározott lehetőségükkel ténylegesen élni tudjanak, legyen idejük benyújtani jogorvoslati kérelmüket.²⁸ A Ket. 99. § (1) bekezdése szerint fellebbezést a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül lehet előterjeszteni. Ez a határidő szubszidiárius jelleggel meghatározott, ugyanis törvény vagy kormányrendelet 15 napnál hosszabb vagy rövidebb fellebbezési határidőt is megállapíthat. Ezt az eltérési lehetőséget a közigazgatási ügyek sokszínűsége, különbözősége indokolja.²⁹ A Ket. szerinti fellebbezési határidő nem jogvesztő jellegű, mivel ha azt a jogosult önhibáján kívül mulasztotta el, igazolási kérelmet nyújthat be az első fokon eljáró hatósághoz (amennyiben a hatóság ezt a kérelmet elutasítja, az igazolási kérelmet elutasító végzés ellen önálló fellebbezésnek van helye). A fellebbezésre jogosult rendelkezési joga kiterjed a fellebbezési határidőn belül a fellebbezési jogáról szóban vagy írásban való lemondásra.

²⁷ Pecze i. m. 9. o.

²⁸ Barabás - Baranyi – Kovács i. m. 725. o.

²⁹ Bana i. m. 23. o.

Amennyiben a lemondás szóban történik, a lemondást jegyzőkönyvbe kell foglalni. A fellebbezési jogról történő lemondó nyilatkozat nem vonható vissza, a lemondással a döntés jogerőssé és végrehajthatóvá válik.³⁰ A Ket. nem említi külön eljárási intézményként a fellebbezés visszavonását, ám a fellebbezésre jogosultnak ez a lehetősége is következik a törvény különböző rendelkezéseinek együttes értelmezéséből, a rendelkezési jogából. Ha tehát az ügyfél úgy dönt, hogy nem kívánja megvárni a másodfokú hatóság döntését, fellebbezési kérelmét visszavonhatja. Ezzel az elsőfokú döntés szintén jogerőre emelkedik. Amennyiben az elsőfokú döntés ellen több ügyfél fellebbezett, a hatóság az eljárást csak akkor szünteti meg, ha minden ügyfél visszavonja a fellebbezési kérelmét.³¹

A fellebbezés határidejét illetően az Ákr. nem változtat a Ket. azon szabályain, hogy a fellebbezési kérelmet a döntés közlésétől számított 15 napon belül kell benyújtani, változatlanul a döntést meghozó hatóságnál.³² A fellebbezésről való lemondásra, valamint a fellebbezés visszavonására vonatkozó szabályokban sem lesz különös változás 2018. január 1-jétől.

II. 1. 1. 3. A fellebbezés halasztó hatálya

A Ket. szerint, amennyiben a jogosult él a fellebbezési lehetőségével, ez főszabályként halasztó hatállyal van a hatósági döntés végrehajtására, így a döntésben foglalt jogok nem gyakorolhatók. A döntés tehát nem emelkedik jogerőre, amíg a jogorvoslati kérelmet nem bírálták el. Ez alól kivételt jelent, ha a döntés a Ket. szerint fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtható, vagy a hatóság nyilvánította a halasztó hatály kizárásával végrehajthatónak. A Ket. 101. § (5) bekezdése meghatározza azon eseteket, amelyekben a hatóság kizárhatja a halasztó hatályt (pl. életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet esetén, nemzetbiztonsági, honvédelmi érdekből stb.) A Ket. rendelkezése szerint fellebbezésre tekintet nélkül teljesíteni kell az ügyfél javára megállapított egyszeri vagy rendszeres pénzkifizetést, pénzbeli ellátást, valamint az ezekkel egyenértékű pénzben kifejezhető természetbeni ellátást. Ezen felül az ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló, valamint az iratbetekintési jog korlátozása iránti kérelemnek helyt adó végzés elleni fellebbezésnek sincs halasztó hatálya. Amennyiben az ügyfél az eljárási költség megállapításával és viselésével kapcsolatos döntés ellen fellebbez, annak nincs halasztó hatálya a döntés fellebbezéssel meg

³⁰ Ám ez sem jelent abszolút jogvesztést, mivel ha az ügyfélnek később olyan üggyöntő újdonság jut tudomására, ami megváltoztathatta volna az alaphatározatot, arra hivatkozva új eljárást indíthat. Ha az ügyfél bizonyítja a döntés megváltoztatására képes új tény fennállását, az ügy nem minősül *res iudicata*-nak. Bana, 2016

³¹ Barabás - Baranyi - Kovács i. m. 725-726. o.

³² Ákr. 118. § (3) bek.

nem támadott rendelkezéseit illetően.³³ A végrehajtás megindítását elrendelő végzés ellen benyújtott fellebbezés szintén nem eredményezi a végrehajtás halasztását. Ha a fellebbezési kérelem benyújtásának nincs halasztó hatálya a végrehajtásra nézve, természetesen nem korlátozza az ügyfél fellebbezéshez való jogát.³⁴

Az Ákr. a fellebbezés halasztó hatályára vonatkozó rendelkezései tekintetében jóval szűkszavúbban fogalmaz, mint a jelenlegi szabályozás. A fellebbezés főszabály szerint halasztó hatályú a döntés végrehajtására nézve, kivéve, ha a hatóság azt azonnal végrehajthatónak nyilvánította. A törvényhozó csak az ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló, valamint az iratbetekintési jog korlátozása iránti kérelemnek helyt adó végzés elleni fellebbezés halasztó hatályát zárja ki.³⁵ Véleményem szerint a hatóság az Ákr. hatálybalépése után is főként a Ket. 101. § (5) bekezdésében rögzített esetekben fogja a döntés azonnali végrehajthatóságát elrendelni, mivel ezekben az esetekben súlyos következménye lehet a késedelmes végrehajtásnak. A késedelemmel nem csak egyesek magánérdeke, hanem sokszor a közérdek is jelentősen sérülne.

II. 1. 1. 4. A fellebbezés különös szabályai

A Ket szabályozása szerint a közigazgatási szerv döntése elleni fellebbezést adott határidőn belül annál a szervnél kell benyújtani, amelyik a megtámadott döntést hozta. Ennek célszerűségi okai vannak, mivel az elsőfokú hatóságnál vannak az ügy iratai, azokat a saját állásfoglalásával küldi meg a másodfokú hatóságnak. Ez abból a szempontból is fontos, hogy az elsőfokú hatóság saját hatáskörében kijavíthatja, kiegészítheti, visszavonhatja a döntést, eleget tehet a fellebbezésben foglaltaknak, valamint vizsgálja, hogy helye van-e a fellebbezésnek, nem elkésett-e stb. Ha a hatóság úgy ítéli meg, hogy döntése jogszabályt sért, döntését vissza kell vonnia vagy módosítania kell; ha azonban a döntés nem jogszabálysértő, de a hatóság egyetért a fellebbezésben foglaltakkal, a kérelemnek megfelelően módosíthatja, vagy visszavonhatja. Ennek feltétele, hogy ne legyen ellenérdekű ügyfél.³⁶ Az első fokú szerv érdemi vizsgálat nélkül utasítja el a fellebbezési kérelmet, amennyiben a döntés ellen nincs helye fellebbezésnek, a fellebbezés elkésett, nem az arra jogosult nyújtotta be, vagy az ügyfél a fellebbezési eljárási díjat, illetéket nem fizette meg. Az első fokon eljáró hatóság – ha nincs helye a fellebbezési kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának, és a döntését nem javította ki, egészítette ki, módosította vagy nem vonta vissza – a fellebbezési határidő

³³ Ket. 101. §

³⁴ Barabás - Baranyi – Kovács i. m. 731. o.

³⁵ Ákr. 117. § (1)-(2) bek.

³⁶ Ket. 103. § (1)-(2) bek.

leteltétől számított nyolc napon belül köteles a fellebbezést az ügy összes iratával, valamint saját állásfoglalásával együtt a másodfokú hatóságnak megküldeni.

A másodfokú szerv nincs kötve a fellebbezési kérelemben foglaltakhoz a fellebbezés elbírálása során. Ebből az következik, hogy általában a fellebbezéssel megtámadott döntés azok a részei sem emelkednek jogerőre, amelyeket nem érinti az ügyfél kérelme. A másodfokú hatóság az elsőfokú döntést mind jogszerűségi szempontból, mind pedig abból a szempontból vizsgálja, hogy az elsőfokú hatóság mérlegelési jogkörének gyakorlása során figyelemmel volt-e a döntés célszerűségének kívánalmára, illetve az ügyfél érdekeire. A Ket. 105. § (1) bekezdése alapján a másodfokú döntést hozó hatóság a döntést helybenhagyja, megváltoztatja (reformáció) vagy megsemmisíti (kasszáció). A reformatórius jogkör gyakorlása során a másodfokú hatóság az elsőfokú döntést mind az fellebbező ügyfél javára (reformatio in melius), mind pedig a fellebbező hátrányára (reformatio in peius) megváltoztathatja, így az ügyfél akár a korábbinál hátrányosabb helyzetbe is kerülhet. Összességében elmondható, hogy ugyanolyan terjedelmű a másodfokú hatóság hatásköre az elsőfokú döntés orvoslásának tekintetében, mint az elsőfokú hatóságé.³⁷

Jogszabályban meghatározott esetben súlyosítási tilalom érvényesül. Ilyen esetekben a másodfokú döntést hozó hatóság a mérlegelési jogkörben hozott első fokú döntésben meghatározott kötelezettségnél súlyosabb kötelezettséget nem állapíthat meg. Amennyiben a döntés jogszabályba ütközik, nem érvényesülhet a súlyosítási tilalom.³⁸

A Ket. 105. § (2) bekezdése alapján „ha a másodfokú döntés meghozatalához nincs elég adat, vagy az elsőfokú döntés meghozatalát követően új tény merül fel, vagy egyébként a tényállás további tisztázása szükséges, a másodfokú döntést hozó hatóság a kiegészítő bizonyítási eljárás lefolytatását maga végzi el, és ennek alapján dönt.”

Ahogy fentebb már említésre került, a fellebbezést az Ákr. szabályai szerint is a döntést meghozó közigazgatási szervnél kell benyújtani. Az első fokú hatóság az új eljárásjogi törvény szerint is módosítja vagy visszavonja a döntését, amennyiben úgy ítéli meg, hogy az jogszabályt sért. Az Ákr. a Ket. azt a rendelkezését is átveszi, amely szerint az elsőfokú hatóság abban az esetben is visszavonhatja, illetve a fellebbezési kérelemnek megfelelően módosíthatja a döntését, ha az nem jogszabálysértő, de az abban foglaltakkal egyetért. Ez a megoldás szintén csak akkor alkalmazható, ha nincs az ügyben ellenérdekű ügyfél. Az elsőfokú hatóságnak – a Ket-ben foglaltakhoz hasonlóan – fel kell terjesztenie a fellebbezést az ügy összes iratával együtt a másodfokú hatósághoz, amennyiben a megtámadott döntést

³⁷ Barabás - Baranyi – Kovács i. m. 737. o.

³⁸ Barabás - Baranyi – Kovács i. m. 738. o.

nem vonja vissza, vagy nem módosítja, egészíti ki vagy javítja ki a fellebbezésnek megfelelően. Az Ákr-nek ez a rendelkezése annyiban tér el a Ket-től, hogy nem írja elő az elsőfokú hatóság számára, hogy a fellebbezésről kialakított álláspontjáról nyilatkozzon a másodfokú hatóság felé. Míg a Ket. úgy rendelkezett, hogy az elsőfokú hatóságnak a fellebbezési határidő leteltétől számított nyolc napon belül kell felterjesztenie a fellebbezést a másodfokú hatóságnak, az Ákr. nem határoz meg ilyen pontos határidőt. Az új szabályozás szűkszavúan úgy fogalmaz, hogy ezt a fellebbezési határidőt követően kell megtenni. A fellebbezési határidő lejártának megvárása feltétlenül szükséges azért, hogy az ügyfél adott esetben élhessen a fellebbezés visszavonásának jogával, valamint előfordulhat, hogy a határidő lejártáig eddig nem ismert ügyfél jelentkezik, aki számára a fellebbezési határidőt biztosítani kell.³⁹ Az Ákr. nem hoz változást abban, hogy a másodfokú hatóság eljárása során nincs kötve a fellebbezésben foglaltakhoz, és mind reformatórius, mind kasszációs jogkörrel rendelkezik, amennyiben úgy ítéli meg, hogy az elsőfokú döntés jogszabálysértő, vagy az ügyfél érdekei sérültek. Ha a döntés meghozatalához nem áll rendelkezésre elegendő adat, az Ákr. esetében is a másodfokú hatóság tisztázza a tényállást, és hoz döntést. A fellebbezési eljárást megszünteti a másodfokú hatóság, amennyiben mindegyik fellebbező visszavonja a fellebbezését.⁴⁰ Összességében az Ákr. nem jelent lényeges változásokat a fellebbezési eljárás különös szabályait illetően, de az új törvény a Ket. számos erre vonatkozó részletszabályát elhagyja (pl. súlyosítási tilalom).

A jelenleg hatályos szabályozással szemben az Ákr. nem rendelkezik a fellebbezést elbíráló másodfokú hatóság kijelöléséről. Amíg a Ket. 106. §-a erre vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz, az Ákr. még háttérjelleggel sem szabályozza a kérdést, mivel a hatósági jogkör telepítése anyagi jogi rendelkezésnek minősül. A jövőben a másodfokon eljáró hatóság kijelölését ágazati jogszabályok határozzák meg.⁴¹

II. 1. 2. A közigazgatási per

Az Ákr. újításai közül kiemelkedően jelentős, hogy a Ket-tel szemben a közigazgatási pert teszi a közigazgatási döntések elsőszámú megtámadási eszközévé. A fentebb említetteknek megfelelően, a törvény indokolása szerint a változtatás fő okai a jogorvoslati eszközök igénybevételére vonatkozó statisztikák, a korrupciós kockázat csökkentése, az döntéshozatal átláthatósága, valamint a joggyakorlat egységesítése.

³⁹ Ld. az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez fűzött indokolás.

⁴⁰ Ákr. 119. § (1)-(7) bek.

⁴¹ Ld. az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez fűzött indokolás.

A jelenlegi szabályozás szerint a bírósági felülvizsgálat lehetősége nem általános, hanem csak akkor élhet vele az ügyfél, ha annak törvényi feltételei adottak. A Ket. 109. § (1) bekezdése szerint kizárt az önállóan nem fellebbezhető végzések bírósági felülvizsgálata, ezen kívül is csak a Ket. 100. § (2) bekezdésében meghatározott esetekben, és akkor élhet az ügyfél e jogorvoslati eszközzel, ha a hatósági eljárásban a fellebbezésre jogosultak valamelyike a fellebbezési jogát kimerítette. A Ket. 100. § (2) bekezdése lényegében azokat az eseteket határozza meg, amikor az ügyfél nem élhet a fellebbezés jogorvoslati eszközével (a nem fellebbezhető döntések közül csak az egyezséget jóváhagyó hatósági határozat nem lehet bírói felülvizsgálat tárgya). A jelenlegi szabályozás szerint végzés bírósági felülvizsgálatának akkor van helye, ha a Ket. alapján a végzés önálló fellebbezéssel támadható, és törvény az ügyben az elsőfokú határozattal szemben kizárja a fellebbezést, valamint a határozat bírósági felülvizsgálatát teszi lehetővé.⁴² A Ket. rendszerében a bírósági felülvizsgálatnak mind a fellebbezhető, mind pedig a nem fellebbezhető döntések esetében is további törvényi feltételei vannak, amelyeket a Pp. XX. fejezete, a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény (Kpntv.) és más jogszabályok írnak elő. Ha a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság az ügy érdemében határozott, a határozat anyagi jogerővel bír. Ez azt jelenti, hogy a hatóságnál ugyanabban az ügyben – a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság által elrendelt új eljárás kivételével – nincs helye új eljárásnak. E rendelkezés sérelmével hozott új döntés semmis a Ket. 121. § (1) bekezdésének *f* pontja alapján. Főszabály szerint a bíróság a közigazgatási hatóság határozatát hatályon kívül helyezi, és a hatóságot új eljárása utasítja. A Pp. által meghatározott esetekben azonban a bíróság a közigazgatási döntést meg is változtathatja (pl. szülői felügyeleti jogokkal kapcsolatos, örökbefogadást engedélyező határozat esetén). Ha a bíróság a jogerős döntés hatályon kívül helyezése mellett új eljárásra kötelezi a hatóságot, akkor a bírósági határozat rendelkező részében és indokolásában foglaltak kötik a közigazgatási hatóságot annak új eljárásában. Ha a hatóság új döntésében ezt nem tartja szem előtt, akkor a döntés szintén a Ket. 121. § (1) bekezdésébe ütközően semmis.⁴³ A Pp. 340. §-a szerint a bíróság ítéletével szemben fellebbezésnek nincs helye. Ez alól kivételt képezhet, ha a közigazgatási pert olyan elsőfokú határozat ellen indították, ami ellen nincs lehetőség a közigazgatási szervezetrendszeren belüli fellebbezésre.

Az Ákr. rendszerében az elsőszámú jogorvoslati eszköz a közigazgatási per, kivételes jellegűek azok az ügyek, amelyek esetében a törvény nem ezt a jogorvoslati fórumot írja elő

⁴² Ket. 109. § (1a) bek.

⁴³ *Barabás - Baranyi - Kovács* i. m. 745. o.

elsősorban. Az új közigazgatási hatósági eljárási törvény ezzel kapcsolatban nem tartalmaz részletszabályokat, azokat a szintén 2018. január 1-jén hatályba lépő 2017. évi. I. törvény a közigazgatási perrendtartásról (Kp.) fogja meghatározni. Az Ákr. 114. § (1) bekezdése szerint az ügyfél a véglegessé vált döntés ellen indíthat közigazgatási pert. A Ket-hez hasonlóan, az önálló fellebbezéssel nem támadható végzések nem lehetnek közigazgatási per tárgyai. Ha egy döntés ellen az ügyfél fellebbezéssel élhet, az csak akkor kerülhet bíróság színe elé, ha az arra jogosultak valamelyike fellebbezett, és e fellebbezést elbírálták. Az Ákr. 114. § (2) bekezdése perindítási jogosultságot biztosít az ügyész számára is a hatóság véglegessé vált döntése ellen, amennyiben a jogsértés megszüntetésére felszólító ügyészi felhívásban meghatározott határidő eredménytelenül eltelt. Ezen kívül az ügyész akkor is megindíthatja a pert, ha a hatóság eljárási kötelezettségének elmulasztotta.

Az Ákr. 115. §-a lehetőséget biztosít a közigazgatási hatóság számára, hogy saját döntését a keresetlevélben foglaltak alapján módosítsa vagy visszavonja, amennyiben úgy ítéli meg, hogy az jogszabályt sért. Ez egyfajta önkorrektív lehetőség, a keresetlevél tulajdonképpen kvázi-fellebbezési funkcióval is rendelkezik, csökkenti a bírósági ügyterhet. A döntés visszavonása, illetve módosítása nem csupán lehetőség a hatóság számára, azt mindenképpen meg kell tennie, ha a döntése jogszabályt sért. Abban az esetben, amikor a hatósági döntés nem ütközik jogszabályba, de a hatóság a keresetlevélben foglaltakkal egyetért, mérlegelhet abban a tekintetben, hogy a döntését visszavonja, vagy módosítja-e a keresetlevélben foglaltaknak megfelelően.⁴⁴ Ennek feltétele, hogy az ügyben ne legyen ellenérdekű ügyfél. Amennyiben a keresetlevél alapján a szakhatóság módosítja az álláspontját, a hatóság köteles a módosított szakvéleménynek megfelelően visszavonni vagy módosítani a döntését. E rendelkezések nem eredményezik azt, hogy a közigazgatási hatóság elvonná a bíróság döntési jogát, az ügyféltől pedig a bírói felülvizsgálathoz való jogot, mivel a hatóság új döntése is bírói felülvizsgálat tárgya lehet. E lehetőség nélkül nem valósulhatna meg a közigazgatás bírói kontroll alá vetettsége.⁴⁵ Fontos korlátozást fogalmaz meg az Ákr. 115. § (4) bekezdése. Eszerint a hatóság saját döntését egy ügy kapcsán csak egyszer vonhatja vissza, módosíthatja. A hatóság köteles az új döntését a bírósághoz felterjeszteni, és amennyiben az ügyfél (felperes) keresetét így is fenntartja, a per tárgya a hatóság új döntése lesz.⁴⁶

⁴⁴ Pecze i. m. 6. o.

⁴⁵ Ld. az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez fűzött indokolás.

⁴⁶ Ld. az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez fűzött indokolás.

Az Ákr. rendszerében használt terminológia szerint az ügyfél a véglegessé vált döntéssel szemben indíthat közigazgatási pert. Az új szabályozás szerint a hatóság döntése végleges, ha azt a hatóság már nem változtathatja meg, de az Ákr. e tekintetben kivételeket határozhat meg. A döntés a közlésével válik véglegessé. A törvény indokolása szerint a jogalkotó szakítani akart a közigazgatási (alaki) jogerő fogalmával, így anyagi jogerő kizárólag bírósági döntéshez kapcsolódhat. A döntés véglegessége fogalom az alaki jogerő terminust váltja fel, azt fejezi ki, hogy az adott döntést a hatóság már nem változtathatja meg.⁴⁷

Az Ákr. indokolása szerint, ha az ügyet a közigazgatási bíróság elbírálta, kivételes jelleggel van lehetőség másodfokú közigazgatási bírósági eljárásra. Ezen kivételes eseteket azonban nem az Ákr., hanem a Kp. határozza meg.

II. 1. 3. Újrafelvételi eljárás és az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárás

Ahogy fentebb már utaltam rá, az Ákr. megszünteti a Ket. által szabályozott kérelemre induló jogorvoslati eljárások közül az újrafelvételi eljárást, valamint az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárást.

Az újrafelvételi eljárás jelenleg akkor indítható, „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.”⁴⁸ A jogalkotói indokolása szerint az újrafelvételi eljárás szabályozását azért nem tartalmazza az új törvény, mivel a jogintézmény a gyakorlati alkalmazása nagyon ritka, nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket.⁴⁹ E jogorvoslati forma ezzel nem szűnik meg véglegesen. Ugyan a közigazgatási eljárás általános szabályai között nem lesz többé szabályozva, ám egyes ágazati eljárásokban más törvények lehetővé tehetik az alkalmazását.⁵⁰

Az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárás feleslegessé vált az új törvényben. A Ket. rendszerében e jogorvoslati forma azért volt jelentőséggel, mert az

⁴⁷ Ld. az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez fűzött indokolás.

⁴⁸ Ket. 112. § (1) bek.

⁴⁹ Ld. az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez fűzött indokolás.

⁵⁰ Az Ákr. jogalkotói indokolása szerint az új törvényben csak a közigazgatási hatósági eljárás valóban általános, közös szabályai találhatók meg.

egyezség jóváhagyásáról szóló határozat ellen nem volt biztosítva a jogorvoslat lehetősége. Az Ákr. rendszerében azonban ilyen esetben is lehetséges az egyezség megtámadása, így a rendelkezés elveszíti funkcióját. Az alkotmányjogi panasszal összefüggő kérdéseket az Alkotmánybíróságról szóló törvény teljes körűen szabályozza.⁵¹

II. 2. Hivatalból induló eljárások

Az Ákr. indokolása szerint az alapvető különbségekre tekintettel továbbra is szükséges elhatárolni a kérelem alapú jogorvoslási formákat a hivatalból induló eljárásoktól. Itt is megjegyzem, hogy csupán terminológiai változást hoz az Ákr. ezen a téren. Amíg a Ket. „döntés-felülvizsgálati eljárásoknak” nevezte a hivatalból indított eljárásokat, az Ákr. a „hivatalból induló jogorvoslati eljárások” terminust használja. A Ket. szerint indítható döntés-felülvizsgálati eljárásokat az Ákr. átveszi.

II. 2. 1. A döntés módosítása vagy visszavonása

Az első és másodfokú hatóságok kötelezettsége az általuk hozott döntés *ex officio* visszavonása vagy módosítása, amennyiben az jogszabályt sért. A hatóságoknak ez a kötelezettsége mind a Ket., mind pedig az Ákr. szabályai esetében fennáll. Különbséget jelent, hogy az Ákr. szűkszavúban határozza meg az erre vonatkozó rendelkezéseit, elhagyja a Ket-nek azokat a szabályait, amelyek az általános szabályokból levezethetők. Az Ákr. 120. § (1) bekezdése kiemeli, hogy amennyiben a hatóság megállapítja, hogy a másodfokú hatóság, a felügyeleti szerv vagy a közigazgatási bíróság által el nem bírált döntése jogszabálysértő, azt egy éven belül, legfeljebb egy alkalommal visszavonhatja vagy módosíthatja. Az a feltétel, hogy a döntést minden esetben csak egy alkalommal, egy éven belül lehet visszavonni vagy módosítani, a jogbiztonságot szolgálja.⁵² Az új törvény további rendelkezése szerint amennyiben törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, a hatóság döntését a hatósági igazolványba és bizonyítványba felvett téves bejegyzés kivételével nem lehet módosítani vagy visszavonni, ha az jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot sértene. Jelenleg a Ket. rendelkezései annyiban különböznek, hogy a kivételek között említi az állampolgársági bizonyítvány ténymegállapításait, valamint nem tartalmazza a törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezésének lehetőségét.

II. 2. 2. Felügyeleti eljárás

⁵¹ Ld. az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez fűzött indokolás.

⁵² Ezzel szemben a Ket. e korlátozás alól engedett kivételt.

A felügyeleti eljárás, mint hivatalból indítható jogorvoslati eszköz lényege mind a jelenlegi szabályozás, mind pedig az Ákr. szerint az, hogy az adott ügyben eljáró hatóság eljárását, döntését a felügyeleti szerv megvizsgálhatja, és amennyiben szükséges, intézkedik a jogszabálysértő mulasztás felszámolása érdekében, illetve gyakorolja a törvényben meghatározott felügyeleti jogkört. Ez a felügyeleti jogkör a Ket. és az Ákr. szerint is a felügyeleti szerv döntés megváltoztatási (reformatórius), vagy megsemmisítési (kasszációs) jogában nyilvánul meg, amennyiben úgy ítéli meg, hogy a hatóság döntése jogszabályt sért. Amennyiben a felügyeleti szerv kasszációs jogkörét gyakorolja, szükség esetén új eljárásra utasítja a döntést hozó hatóságot. Lényeges újítás, hogy az Ákr. 121. § (2) bekezdése alapján a felügyeleti szerv legfeljebb egy alkalommal változtathatja vagy semmisítheti meg a hatósági döntést, ezzel segítve az ügyek mielőbbi lezárását, míg a Ket. nem tartalmaz ilyen korlátozást.

„A hatóság döntése nem változtatható meg és nem semmisíthető meg, ha

- a) azt a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság érdemben elbírálta,
- b) semmisségi ok esetén a 121. § (4) bekezdésében foglalt idő eltelt,
- c) semmisségi ok hiányában az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértené,
- d) kötelezettséget (joghátrányt) megállapító döntés jogerőre emelkedésétől vagy ha az hosszabb, a teljesítési határidő utolsó napjától számított öt év eltelt,

e) azt jogszabály kizárja vagy feltételhez köti, és a feltétel nem áll fenn.”⁵³

Az Ákr. 121. § (3) bekezdése e korlátozások közül egyedül a döntés megváltoztatásának, megsemmisítésének jogszabály általi kizártsága miatti, és a jogszabály által kikötött feltétel fenn nem állása miatti korlátozást mellőzi, egyebekben nem változtat a Ket. szerinti korlátozásokon. Az Ákr. elhagyja a Ket. rendelkezései közül a felügyeleti jogkör gyakorlása által előállt helyzet rendezésére vonatkozó szabályokat. Lényeges változás, hogy az Ákr. rögzíti azt, hogy a felügyeleti eljárásban hozott döntés megtámadása közigazgatási bíróság előtt történhet.⁵⁴

A Ket. 116. § általános rendelkezést tartalmaz arra nézve, hogy mely közigazgatási hatóság gyakorolja a felügyeleti jogkört. Az Ákr. rendszerében a felügyeleti szerv kijelölése, akárcsak a hatóságok és a másodfokon eljáró szervek kijelölése ágazati eljárási jogszabályok által meghatározott.⁵⁵

II. 2. 3. Ügyészi fellépés

⁵³ Ket. 115. § (4) bek.

⁵⁴ Ákr. 121. § (4) bek.

⁵⁵ Ld. az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez fűzött indokolás.

Az Ákr. a Ket-hez hasonlóan tartalmazza az ügyészi fellépés lehetőségét közigazgatási hatósági ügyekben. Terminológiai változás, hogy amíg e jogorvoslati eszköz a Ket-ben „ügyészi fellépésként” szerepel, addig az Ákr-ben ez az elnevezés „ügyészi felhívás és fellépésre” egészül ki. Mindkét törvény esetében e jogorvoslati eszköz keretdiszpozíciókét kerül szabályozásra, amelyeknek az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (a továbbiakban: Ütv.) ad tartalmat.⁵⁶ Az Ákr 122. §-a rögzíti a hatóságot terhelő kötelezettségeket, amelyek az ügyészi felhívás, illetve annak eredménytelensége esetén az ügyészi fellépés esetén állnak fenn. Az ügyészi felhívás, illetve fellépés esetén lehetőség van időkorlátozás nélkül a döntés módosítására (megváltoztatására) vagy visszavonására (megsemmisítésére) akár a hatóság saját hatáskörében, akár felügyeleti jogkörben. Ez a lehetőség a törvény értelmében akkor is adott, ha az a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó jogszabály azt nem teszi lehetővé vagy korlátozza.⁵⁷

Az Ütv. 29. §-a értelmében az ügyész ellenőrzi a közigazgatási hatóságok által egyedi, a bíróság által felül nem vizsgálat jogerős vagy végrehajtható döntések, hatósági intézkedések törvényességét. Törvény eltérő rendelkezése hiányában az ügyész a hatósági döntés érdemére kiható törvénysértés esetén a jogerőre emelkedéstől vagy a végrehajtás elrendelésétől számított 1 éven belül felhívással él a törvénysértés megszüntetése érdekében. Az ügyész a felhívását az ügyben eljáró szerv felügyeleti szervéhez nyújtja be. Ha a döntést hozó szervnek nincs felügyeleti szerve, vagy felügyeleti szerve a Kormány, vagy ha az ügyben felügyeleti intézkedés jogszabály alapján kizárt, a felhívást az ügyész a döntést hozó szervhez nyújtja be. Amennyiben a felhívás nem vezet eredményre, akkor az ügyész a jogerős döntést közigazgatási per keretében támadhatja meg.⁵⁸ Jelenleg az ügyészi eljárás során az ügyész önkéntes teljesítésre történő felhívással élhet az ügyészi fellépést megelőzően, ha a közigazgatási hatóság a fellépésre okot adó körülményt maga is orvosolni tudja. E felhívásban az ügyész 60 napos határidő tűzésével indítványozza a törvénysértés megszüntetését. A hatóság, amely a felhívás címzettje az adott határidőn belül az iratok megküldésével tájékoztatja az ügyészt arról, hogy orvosolta a törvénysértést, amennyiben testületi döntést igényel az ügy elintézése, a testület összehívásáról intézkedett, vagy arról, hogy a felhívásban foglaltakkal nem ért egyet. Ez utóbbi esetben a hatóság kötelezettsége, hogy eltérő álláspontját indokolja. Ha a címzett hatóság nem tesz eleget a felhívásban foglaltaknak az ügyész által megadott határidőn belül, nem válaszol, vagy a felhívásban foglaltakkal nem ért

⁵⁶ Pecze i. m. 11. o.

⁵⁷ Ld. az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez fűzött indokolás.

⁵⁸ Pecze i. m. 11. o.

egyed, az ügyész 30 napon belül fellép, vagy értesíti a címzettet az eljárása megszüntetéséről. Testületi döntést igénylő esetben ezt a határidőt a testület döntést hozó ülésének időpontjától kell számítani. Amennyiben a hatóság döntése olyan hiányosságban szenved, ami nem minősül törvénysértésnek, vagy az olyan, csekély jelentőségű törvénysértés, amely nem teszi indokolttá az ügyészi fellépést, az ügyész jelzésben hívja fel az illetékes szerv vezetőjének figyelmét. Ha az ügyész ezt kéri, az illetékes szerv vezetője köteles az álláspontjáról az ügyészt 30 napon belül értesíteni.⁵⁹

II. 2. 4. Semmisség

A jelenlegi szabályozás és az Ákr. is a hivatalból induló eljárások között, utolsóként rendelkezik a semmisségi esetekről. „A semmisségi esetek – szabály szerint – ex lege orvosolhatatlan eljárási szabálysértések. Egy döntéshez a semmisség jogkövetkezményét akkor indokolt rendelni, ha nem lehet mérlegelni azt, hogy az eljárási szabályszegéshez fűződő jogkövetkezmények mellőzéséhez esetleg jelentősebb érdek fűződhet, mint azok levonásához.”⁶⁰ A semmisségi okként meghatározott eljárási szabályszegésnek csakis a döntés megsemmisítése lehet a jogkövetkezménye. A semmisség tehát mindig a hatóságnak betudható jogellenes cselekményhez vagy mulasztáshoz kapcsolódik, olyan alaki hiba, amely az aktus abszolút érvénytelenségét eredményezi. Ha a döntés semmis, visszamenőlegesen kell kiiktatni azt a jogrendből, beleértve a döntéssel járó joghatásokat is, tehát úgy kell tekinteni, mintha nem is létezett volna. A hatósági döntés semmissége nem *ipso iure* következik be, hanem meghatározott feltételek fennállása esetén meg kell semmisíteni. A döntés megsemmisítése mindig *ex tunc* hatályú. Mivel azonban a hatósági döntésekkel szemben fennáll a törvényesség véelme, az aktus érvénytelenségének megállapításáig az abból adódó jogok és kötelezettségek kikényszeríthetők.⁶¹

Az Ákr. 123. §-a sorolja fel a semmisségi okokat, amelyek fennállása esetén a döntést meg kell semmisíteni, illetve vissza kell vonni, és szükség esetén új eljárást kell lefolytatni. Ezek a súlyos eljárási hibák a következők: *a)* ha az ügy nem tartozik az eljáró hatóság hatáskörébe (az ideiglenes intézkedést kivéve), *b)* ha a döntést a szakhatóság kötelező megkeresése nélkül vagy a szakhatóság állásfoglalásának figyelmen kívül hagyásával hozták meg, *c)* a döntést hozó testületi szerv nem volt jogszabályszerűen megalakítva, nem volt határozatképes, vagy nem volt meg a döntéshez szükséges szavazati arány, *d)* ha döntés

⁵⁹ Pecze i. m. 12. o.

⁶⁰ Barabás - Baranyi – Kovács i. m. 890. o.

⁶¹ Barabás - Baranyi – Kovács i. m. 981. o.

tartalmát bűncselekmény befolyásolta, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetését jogerős ítélet megállapította, vagy ilyen ítélet meghozatalát nem a bizonyítottság hiánya zárja ki, *e*) az ügyész a vádemelést elhalasztotta és annak tartama eredményesen telt el, *f*) ha a döntés tartalma a közigazgatási bíróság adott ügyben hozott határozatával ellentétes, vagy *g*) a döntés meghozatala során valamely, törvényben meghatározott súlyos eljárási jogszabálysértést követtek el.

E felsorolás több ponton egyezik a jelenlegi szabályozás szerinti semmisségi okokkal. Lényeges változást jelent azonban, hogy amíg a Ket. szerint a semmisség megállapításához jogerős bűnösséget kimondó ítélet szükséges, az Ákr. rendszerében a vádemelés elhalasztása is jogalapul szolgál erre. Jelenleg, ha büntetőügyben vádemelés elhalasztására kerül sor, a semmisség jogkövetkezményei nem vonhatók le. Az Ákr. törvényhozói indokolása szerint ha „az adott büntetőügyben az állam lemond a büntetőigényének érvényesítéséről, nem eredményezheti azt, hogy – a nagyközönség számára is felismerhető módon – bűncselekmény elkövetése által befolyásolt hatósági eljárásokban született döntések ne legyenek megsemmisíthetőek.” A vádemelés elhalasztása esetén csak akkor lehet a döntés semmisségét megállapítani, amennyiben a vádemelés elhalasztásának időtartama eredményesen eltelt.⁶²

Az Ákr. 123. § (2) bekezdése alapján a hatóság döntése semmisségi ok esetén sem semmisíthető meg, ha

„*a*) az az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértené, és a döntés véglegessé válása óta három év eltelt,

b) a kötelezettséget megállapító döntés véglegessé válásától, vagy ha az hosszabb, a teljesítési határidő utolsó napjától, a folyamatos kötelezettséget megállapító döntés esetén az utolsó teljesítéstől számított öt év eltelt, vagy

c) ahhoz a mellőzött, vagy megkeresni elmulasztott szakhatóság az 56. § (2) bekezdése szerint hozzájárult.”

E rendelkezések nem változtatnak a Ket. szabályozásán, a különbség csupán annyi, hogy jelenleg a közigazgatási eljárásjogi törvényünk nem nevesíti e kivételek között a szakhatóság hozzájárulását. A Ket. 121. § (5) bekezdése szerint, ha a közigazgatási döntés tartalmát bűncselekmény befolyásolta, (és a bűncselekmény elkövetését jogerős ítélet megállapította vagy ilyen ítélet meghozatalát nem a bizonyítottság hiánya zárja ki) időkorlátozás nélkül semmisíthető meg a döntés, feltéve, hogy az jóhiszeműen szerzett és

⁶² Ld. az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez fűzött indokolás.

gyakorolt jogot nem érint. Az Ákr. ezen nem változtat, de kiterjeszti e rendelkezést arra az esetre is, ha az ügyész a vádemelést elhalasztotta és annak tartama eredményesen telt el.⁶³

III. Összegzés

Az Ákr. megalkotásával a törvényhozó azt a célt tűzte ki, „hogy a megszámlálhatatlan módosításon átesett és emiatt koherenciáját veszített Ket. helyébe lépve – a minden hatósági eljárásban közös szabályok minél egyszerűbb, közérthetőbb és tömörebb lefektetésével – segítse mind az ügyintézők munkáját, mind az ügyfelek joghoz jutását.”⁶⁴ A közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslati rendszere jelentősen megváltozik. A reform mindenek előtt a kérelemre induló jogorvoslati eljárásokat érinti, a hivatalból induló jogorvoslati eljárások csupán részletszabályaikban változnak. A fellebbezési eljárás és a közigazgatási per közötti hangsúlyváltás alapvetően meg fogja változtatni az ügyfelek jogorvoslatához való jogának gyakorlását, és a közigazgatásban dolgozó apparátusra, is lényeges hatással lesz. Az ügyfelek szempontjából kérdéses, hogy a közigazgatási per általánossá tétele a hatósági döntések megtámadása terén mennyire veti vissza a jogorvoslat igénybevételére való hajlandóságot, amennyiben úgy érzik, a döntés sérti jogaikat, jogos érdekeiket. A köztudatban a bírósági ügyek nemkívánatosak, drágák, és rendszerint elhúzódnak. Adott esetben e sztereotípiát elveheti az ügyfél kedvét a közigazgatási per megindításától. Az új törvény nagy feladat elé állítja a közigazgatási apparátust is, hiszen hatékonyan, az ügyfelek érdekeinek sérelme nélkül kell végrehajtaniuk a reformokat. A közigazgatási per általánossá tételével, 2018-ra a bíróságoknak felkészült közigazgatási ügyekben eljáró bírói karral kell rendelkezniük.

Az Ákr. hatálybalépésével a jogorvoslati rendszert érintő változások valóban a korrupció csökkenését eredményezhetik a független bírói felülvizsgálat, a döntések nyilvánossága révén, valamint a közigazgatási döntések terén egységesebbé válhat a joggyakorlat. Kétséges lehet azonban, hogy az új jogorvoslati rendszer a jelenleginél is jobban eltántoríthatja az ügyfeleket jogaik érvényesítésétől, és hogy a közigazgatási per általános alkalmazása nem teszi-e indokolatlanul hosszúvá, költségessé a jogorvoslati eljárást. Az Ákr. kétségkívül áttekinthető, letisztult, részletszabályoktól mentes szabályozását jelenti a közigazgatási hatósági eljárásnak, és talán ennek az általános jellegének köszönhetően kevésbé lesz kitéve rendszeres törvénymódosításnak. Véleményem szerint ugyanis jogbiztonságot és az ügyfélbarát eljárást leginkább a jogszabály-módosítások rendkívüli gyakorisága veszélyezteti.

⁶³ Ákr. 123. § (3) bek.

⁶⁴ Ld. az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez fűzött indokolás.