

Jogorvoslatok Lajtán innen és túl

Jelige: LAJTA

Tartalomjegyzék

1. Bevezetés.....	3
2. A jogorvoslat, mint a közigazgatási eljárásjog szakasza	4
2.1. A jogorvoslat definíciója.....	4
3. A jogorvoslat hazai fejlődésének legfőbb állomásai.....	6
3.1. A kezdetek, avagy az 1901. évi XX. törvénycikk.....	7
3.3. A Horthy korszak eljárási törvényei	9
3.4. Az 1933. évi XVI. törvény jellegzetességei.....	11
3.5. A „Nagy háború” utáni közigazgatási eljárásjogi törvény, az 1959. évi IV. törvény.....	12
3.6. Közigazgatási eljárási törvény a „gulyáskommunizmusban”	14
3.7. A „nagy túlélő” Áe.....	15
4. A hatályos jogorvoslati rendszer a közigazgatási eljárásjogban.....	17
4.1. A jogorvoslatok csoportosítása	19
4.2. A kérelemre meginduló jogorvoslati eljárások	19
4.2.1. Fellebbezési eljárás	19
4.2.2. Bírósági felülvizsgálat.....	22
4.2.3. Újrafelvételi eljárás	25
4.2.4. Az alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárás.....	27
4.3. A jogorvoslati eljárás hivatalból	29
4.3.1. Döntés módosítása vagy visszavonása.....	29
4.3.2. A felügyeleti eljárás	30
4.3.3. Ügyészi felhívás	33
4.4. Semmisség.....	33
5. Ausztria közigazgatása.....	35
5.1. Ausztira közigazgatási fejlődésének főbb állomásai	35
5.2. Az AVG jellemzői.....	36
5.3. Bíróságok	38
6. Hasonlóságok és különbségek.....	39
7. Beépíthető elemek a magyar közigazgatási eljárásjogba.....	40
8. Záró gondolatok	41
9. Jogszabály- és irodalomjegyzék.....	42
9.1. Felhasznált jogszabályok	42
9.2. Felhasznált irodalomjegyzék	43

1. Bevezetés

Ausztria és Magyarország történelme igen hosszú ideig szorosan összeforrt. Ez elmondható a különböző gazdasági, társadalmi, külpolitikai kihívásokkal kapcsolatban, mindemellett pedig a jogtudománnyal kapcsolatban is. Úgy gondolom, hogy Ausztria nagy hatással volt a magyar jog fejlődésére, ami egyértelműnek látszik, különösen az Osztrák-Magyar Monarchia tükrében. Dolgozatom, a Jogorvoslatok Lajtán innen és túl arra szeretne rávilágítani, hogy a magyar közigazgatási jog fejlődésére és azon belül pedig a jogorvoslatok fejlődésére milyen hatással volt az osztrák törvénykezés. Ezen túlmenően pedig egy összehasonlításra is bátorodom, mellyel a két ország jogorvoslati eljárási technikái közötti hasonlóságokat és különbségeket szeretném megvilágítani. Dolgozatom fő témája azonban az, hogy megvizsgáljam, van-e olyan elem a jelenleg hatályos osztrák közigazgatási eljárási törvényben (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz) a jogorvoslatok tárgykörében, melyet adott esetben át lehetne ültetni a magyar közigazgatási eljárásjogba. Ennek érdekében a következők szerint építettem fel dolgozatomat: Mindenekelőtt a jogorvoslatot definiáltam, ugyanis ez elengedhetetlen a téma minél jobb megértéséhez. Ezt követően a magyar közigazgatási jogorvoslatok fejlődését vizsgáltam, majd a harmadik részben a hatályos közigazgatási eljárási törvényről fejtettem ki meglátásaimat, igyekeztem megfelelően csoportosítani a jogorvoslatok fajtáit, kommentárokkal, bírósági határozatokkal színesítve az elemzést. Munkám végén pedig az osztrák közigazgatásba engedek betekintést, mind a történeti részét, mind a hatályos szabályozást tekintve. Végezetül pedig megpróbáltam összehasonlítani a két ország közigazgatási eljárási törvényét.

Ezúton szeretném megköszönni konzulensem, dr. Boros Anita és dr. Horváth Attila, a Magyary Zoltán Szakkollgium Igazgatójának áldozatos segítségét. Bízom benne, hogy munkásságom eredményes értekezéssé fog avanzsálódni.

2. A jogorvoslat, mint a közigazgatási eljárásjog szakasza

2.1. A jogorvoslat definíciója

Dolgozatom dandára a közigazgatási eljárásban szereplő jogorvoslat és annak elemei, ennek megfelelően szükségszerű, hogy a rövid bevezető után definiáljam a jogorvoslat fogalmát, amit a következő kérdések megválaszolásával szeretnék elérni: mit értünk konkrétan a jogorvoslat alatt? Honnan eredeztethető a jogorvoslathoz való jog, mint alapjog? A jogorvoslathoz való jogot hogyan lehet megszerezni?

Az első kérdésre több irányból lehetséges a válaszadás. Az egyik megközelítési lehetőség a releváns jogszabályok és jogforrások megvilágítása. A legelső forrás Magyarország Alaptörvénye, melyben a következők vonatkoznak a jogorvoslatokra: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”*¹ Ez lényegében azt jelenti, ha van egy állampolgár és számára egy adott közigazgatási hatóság kedvezőtlen határozatot hoz, akkor rendelkezésre állnak a hatályos jogorvoslati eszközök. Eszközök arra vonatkozóan, hogy az állampolgárokat ne érje joghátrány, illetve arra is használhatóak ezek az eszközök, hogy magát a közigazgatást is ellenőrizték, működésének törvényes keretet adjanak, ugyanis az államnak feladata, hogy megfelelő eljárási garanciákat alakítson ki a hibás döntések kiküszöbölése érdekében.² Ez lényegében az alkotmányos jog a jogorvoslathoz. A jogorvoslat tehát egy olyan eleme a közigazgatási jognak, amely nélkül a jogbiztonság és a jogerő intézménye nem testesülhetne meg.³

A második kérdés megválaszolására egészen 1989-ig kell visszatekintenünk, amikor is bekövetkezett az Alkotmány módosítása, ennek következtében a jogorvoslathoz való jogot alkotmányos szinten szabályozták.⁴ Jelenleg a jogorvoslathoz való jognak az a lényege, hogy az állampolgárnak (vagy más jogalanyoknak) lehetősége nyílik arra, hogy adott esetben egy másik szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belül egy felettes szervhez nyújthassa be például a fellebbezését.⁵ A jogalkotó lényegében eldöntötte, hogy a jogorvoslathoz való jogot

¹Magyarország Alaptörvénye, XXVIII. cikk (7)

²Paulovics Anita, 2011., A jogorvoslathoz való jog mint alapjog a közigazgatásban, Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából, Szerk.: Takács Péter, Budapest, Szent István Társulat, 2011. 251. p.

³9/1992. (I.30.) AB határozat

⁴Erre azonban nem volt semmi szükség, ugyanis hazánkra nézve nincs kötelező érvényű kötelezettségvállalás arra vonatkozóan, hogy ezt a jogot garantálja Magyarország az állampolgárok és más, jogalanyok számára.

⁵5/1992 (I.30.) AB határozat

alapjoggá, ha tovább tekintünk, akkor pedig emberi jogok szintjére emeli,⁶ így felmerül a harmadik kérdés, miszerint hogyan lehet kategorizálni a jogorvoslathoz való jogot. A választ több szempont figyelembevétel kapjuk meg, ezek a következők: az alapjog (ok) **korlátozhatósága**, az alapjogok gyakorlására **jogosultak köre**, illetve az alapjogok **kialakulásának rendje**.⁷

A korlátozhatóság kérdésénél egyértelmű, hogy a vizsgálódáskor két csoportra osztható a kérdéskör: korlátozható és nem korlátozható jogokra. Az Alaptörvény rendelkezései szerint a jogorvoslathoz való jog – különböző szempontok figyelembevételével – korlátozható.⁸

A jogosultak körére korábban már utaltam, azonban ismét meg kell említenem, hogy jogorvoslathoz való joga nem csak a természetesen személyeknek van, hanem mindenkinek,⁹ vagyis a jogi személyeknek, az egyháznak, az önkormányzatoknak. Az előző megállapításból levonható az a következtetés, hogy nem csak egy egyénnek van lehetősége jogorvoslati lehetőségekkel élni, hanem közösségeknek is, például egy társadalmi szervezetnek is.

Végül pedig az alapjogok kialakulásának rendjéről néhány szót. Az alapjogoknak jelenleg három generációját ismeri a jogtudomány, ezek az első, második és harmadik generációs jogok. Az első generációs jogok körébe tartoznak a személyhez fűződő szabadságjogok és a politikai jogok. A második generációba sorolhatóak a gazdasági-kulturális-szociális jogok. Fontos megjegyezni, hogy a második generációs jogoknál követelmény, hogy állami beavatkozás szükséges érvényre juttatásuk érdekében. A harmadik generációba pedig a betegek jogainak biztosításának és az egészséges környezethez való jogok tartoznak. A jogorvoslathoz való jog ebben a rendszerezésben egyértelműen az első generációs jogok táborába sorolandó. Ennek oka az, hogy a jogorvoslathoz való jog alapvetően a személyekhez fűződő jog, ezen belül pedig a tisztességes eljáráshoz való jog szegletköveként.

A fejezet további részében fontosnak tartom, hogy rendszerezem a jogorvoslatokat. Az elméleti és történeti fejezetkből kiderül, hogy a jogorvoslatok egymással kapcsolatban

⁶ Erdei Árpád, 2003: Gyógyítható-e a perorvoslati rendszer? = Varga István-Kis Daisy: *Magister Artis Boni et Aequi. Studia in Honorem, Német János*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 161-186. p.

⁷ Turkovics István, 2012: A jogorvoslathoz való jog az Alkotmányban és az Alaptörvényben, Magyar Közigazgatás, Főszerk.: Kis Norbert, Budapest, Nemzeti Közigazgatási Intézet

⁸ Magyarország Alaptörvénye: I. cikk (3): „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

⁹ Magyarország Alaptörvénye: XXVIII. cikk (1): „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”

állnak, ezen kívül pedig még ki is egészítik egymást, így egy sajátos rendszert alkotnak. A jogorvoslati rendszer többféle szempont alapján lehet csoportosítani: szabad vagy kötött, egy- vagy többfokozatú, illetve a jogorvoslat megindítására jogosultak köre. Vegyük sorba ezeket a szempontokat is. Szabad a jogorvoslati rendszer, ha nincs megszabva, hogy milyen jogorvoslati eszközök vehetők igénybe egy adott ügyben egy adott fokon, a kötött rendszerben pedig tételesen meg van határozva, hogy melyik fokon, milyen jogorvoslati eszközökkel élhet az ügyfél. A fokozatokat tekintve pedig egy vagy kétfokozatú rendszert lehet megkülönböztetni.¹⁰ A jelenleg hatályos szerkezet egy egyfokozatú machanizmust ír le, azonban korábban volt, hogy kettő, de még olyan is, amikor háromfokozatú volt a jogorvoslati eljárási rendszer. A jogorvoslat megindítására jogosultak köre pedig úgy néz ki, hogy hivatalból és kérelem útján lehet élni a jogorvoslati lehetőséggel. Ezeket a megállapításokat azonban a hatályos közigazgatási eljárási törvény jogorvoslati elemeinek vizsgálatánál fejtem ki részletesebben.

Összefoglalva a fejezetben megfogalmazottakat megállapítható, hogy a jogorvoslathoz való jog egy olyan alapjog, amely fontos tényező a jogbiztonság és a törvényesség biztosításának érdekében. Ez egy korlátozható, illetve egy egyén vagy egy nagyobb „tömörülés” számára is biztosított jog, rendszerezését tekintve pedig több szempont is felmerülhet, melyek alapján könnyebben lehet górcső alá venni a hatályos eljárási jogorvoslati elemeket.

3. A jogorvoslat hazai fejlődésének legfőbb állomásai

Ha megvizsgáljuk, hogy pontosan melyik korszaktól lehet számítani a közigazgatási jogorvoslati elemeket, egészen a XIX. századig kell visszatekintenünk, konkrétan az Osztrák-Magyar Monarchia¹¹ létrejöttéig. Fontos állomás ez a közigazgatási eljárási törvény fejlődésének szempontjából. Mind gazdaságilag, mind politikailag stabilnak tekinthető a XIX. század második felében kialakult rendszer, ennek köszönhetően a közigazgatási eljárásjog fejlesztésének feltételei is adottak voltak: nem volt olyan külső erő, illetve hatás, ami gátat szabott volna többek között a közigazgatási eljárási törvény rendszerezésének¹² és modernizálásnak.

¹⁰ Erről részletesebben a történeti részben fejtem ki megállapításaimat.

¹¹Dualista rendszer az Osztrák Császárság és a Magyar Királyság között, ami 1867-től egészen az első világháború (1914-1918) végéig tartott. Többek között ennek a rendszernek is köszönhető, hogy nagyon sok elemet átemelt a magyar jogalkotó az osztrák jogrendszerből.

¹²A tárgyalt korszakban nem volt egységes, átfogó közigazgatási eljárási törvény, azonban az új rendszer ennek létrehozását indokolta tette.

Nem hagyható ki dolgozatomból a két világháború közötti időszakra vonatkozó közigazgatási jogorvoslati rendszer sem, így külön fejezetben térek ki azok elemzésére. Ezt követően pedig a Magyar Népköztársaság közigazgatási eljárási törvényeit veszem górcső alá, természetesen csak a jogorvoslati elemeket tekintve.

Munkám egyik fontos eleme a magyar közigazgatási eljárásjog fejlődése, azonban nem a legmeghatározóbb, így csupán összefoglalnám a legfontosabb közigazgatási eljárási törvényeket, vagyis részletes elemzésbe és vizsgálódásba nem megyek bele.

3.1. A kezdetek, avagy az 1901. évi XX. törvénycikk

Az első kísérlet a közigazgatás rendszerezésére az 1901. évi XX. törvénycikk volt, amit praktikusan „a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről” neveztek. A törvény első rendelkezései között olvashatunk a jogorvoslatok formáiról: fellebbezés, felülvizsgálati kérelem és felfolyamodás, továbbá megjelenik az igazolási kérelem és az újrafelvételi eljárás.

Fellebbezés

A fellebbezés - amit a legáltalánosabbnak minősülő jogorvoslati formának is tekinthetünk - biztosította leginkább a jogorvoslathoz való jogot. A jogalkotó a következő – a fellebbezés szempontjából legfontosabb - elemeket építette bele a törvénycikk első fejezetébe: rendelkezik arról, hogy harmadfokú határozat ellen további fellebbezési lehetőség¹³ nincs, illetve abban az esetben sincs lehetőség fellebbezésre, ha a másodfokú határozat egybehangzó¹⁴ az elsőfokú ítélettel. Az előbb említett szakaszokkal a jogalkotónak az volt a célja, hogy egyszerűsítse és gyorsabbá tegye a jogorvoslati eljárásokat.

Felülvizsgálati kérelem, felfolyamodás, igazolási kérelem és újrafelvételi eljárás

A következő elem a felülvizsgálati kérelem: amennyiben ki volt zárva a fellebbezés lehetősége, alkalmazhatóvá vált a felülvizsgálati kérelem. A felülvizsgálati kérelem lényege, hogy csak másodfokú határozattal szemben lehetett alkalmazni és az illetékes „minister”-nek volt jogosultsága az elbírálására. A felfolyamodást, mint a harmadik jogorvoslati elemet az alábbi esetekben lehetett alkalmazni: amennyiben az ügyfél fellebbezését, felülvizsgálati kérelmét vagy az igazolási kérelmét elutasította az illetékes hatóság, a felfolyamodás

¹³1901. évi XX. tc. 1.§.: „Közigazgatási ügyekben a harmadfoku határozat (intézkedés) ellen felebbvitelnek helye nincs.”

¹⁴1901. évi XX. tc. 2.§.: „Az elsőfokuval érdemben egybehangzó másodfoku határozat (intézkedés) ellen felebbezésnek rendszerint nincs helye.”

biztosított számára jogorvoslati lehetőséget. Tovább folytatva a sort, az igazolási kérelem következik. Ennek lényege, hogy ha az ügyfél önhibáján kívül¹⁵ nem tudta előterjeszteni a fellebezést vagy a felülvizsgálati kérelmet, az igazolási kérelem benyújtásával élhetett. Ezt a kérelmet szóban és írásban¹⁶ egyaránt be lehetett nyújtani, amit a másodfokú hatóság bíralt el – végérvényesen. Végül pedig az újrafelvételi eljárásról néhány szót: újrafelvételre abban az esetben van lehetőség, amennyiben a végleges határozatot követő egy éven belül¹⁷ olyan bizonyítékot tud felmutatni az ügyfél – annál a hatóságnál, ahol a jogerős határozat megszületett -, ami a végleges határozathozatalakor nem volt nyilvánvaló. Ezen kívül pedig különböző kérdéseket is tisztázott a törvénycikk, melyek a fellebbvitel határidejei,¹⁸ az előterjesztések módjai¹⁹ és az előterjesztések helyei voltak.

¹⁵1901. évi XX. tc. 9.§.: „Az, a ki a felebbezést vagy felülvizsgálati kérelmet elháríthatatlan akadály miatt kellő időben (6. §) elő nem terjeszthette, vagy a hatóság idézésére meg nem jelenhetett, igazolási kérelemmel élhet.”

¹⁶1901. évi XX. tc. 9.§.: „Az igazolási kérelmet a fellebbviteli határidő leteltétől számított 15 napon belül az elsőfokon eljáró hatóságnál szóval vagy írásban (7. §) kell előterjeszteni.”

¹⁷1901. évi XX. tc. 10.§.: „Az újrafelvételi kérelmet a főeljárás folyamán hozott jogerős véghatározat kihirdetésétől vagy kézbesítésétől számított egy éven belül írásban annál a hatóságnál kell előterjeszteni, mely a főügyben a jogerős véghatározatot hozta. Az újrafelvétel megengedhetősége kérdésében rendszerint ugyanez a hatóság dönt.”

¹⁸1901. évi XX. tc. 6.§.: „A fellebbvitel (felebbezés, felülvizsgálati kérelem és felfolyamodás) előterjesztésének határideje bármely közigazgatási ügyben, bármely foku határozat (intézkedés, végzés) ellen a kihirdetést vagy a kézbesítést követő naptól számított 15 nap.”

¹⁹1901. évi XX. tc. 7.§.: „A fellebbvitelt szóban vagy írásban lehet előterjeszteni. A szóbeli fellebbvitelt a hatóság jegyzőkönyvbe foglalja.”

Összegzés

Az 1901. évi XX. törvénycikk a kor viszonyaihoz képest részletesen szabályozza az **ügyfeleket megillető jogorvoslatokat**, holott a hivatalból meginduló technikákat az ügyfelek jogorvoslati lehetőségeivel szemben kis mértékben érinti. A közigazgatási bíróságok sem kerültek bele a törvénycikkbe, azokra és a közigazgatási bíróságok eljárásának rendjére sem vonatkozik a vizsgált jogszabály. Összességében úttörőnek nevezhető ez a törvény, ugyanis ehhez hasonló, ilyen minőségű közigazgatási törvény Közép-Európában csupán az első világháborút követően került bevezetésre.

3.3. A Horthy korszak eljárási törvényei

Ahogy arról már korábban szó volt, minőségéhez képest az 1901. évi XX. törvénycikk nem volt sokáig hatályban. Ennek okai az első világháborúban és az azt követő trianoni békediktátumban²⁰ keresendők. Korábban kiemelttem, hogy más jogágak fejlődésére, úgy a közigazgatási jog fejlődésére is hatással vannak a különböző társadalmi, gazdasági, politikai viszonyok. Jelen munka nem a trianoni békedöntésről szól, azonban meg kell említenem, hogy Magyarország vesztes félként elveszítette területének közel kétharmadát, ráadásul olyan területeket, melyek infrastrukturálisan fejlettek voltak, illetve gazdasági szempontból kiemelt szerepet töltöttek be. Levonható a konklúzió, hogy az 1920-as éveket egy meggyengült, gazdaságilag függő helyzetbe került országgént kezdte meg mindennapjait a Magyar Köztársaság. Mivel az állami bevételek jóval kevesebbek voltak az első világháborút megelőző időszakban, így a közigazgatást is racionalizálni kellett (a racionalizálás természetesen az élet más területeire is vonatkozott), a kiadásait csökkenteni, emellett persze megtartva a hatékonyságot és a színvonalat. Ennek eredménye az **1929. évi XXX. törvénycikk**.

A törvénycikk elolvasásakor a legelső dolog, ami szembetűnt az, hogy sokkal tagoltabb, mint a 28 évvel korábban hatályba léptetett törvénycikk. Külön fejezetek vonatkoznak minden egyes pontra (pl. I. fokú hatóság, II. fokú hatóság, stb.).

Érdekesség továbbá, hogy jogorvoslattal nem minden esetben élhet az ügyfél.²¹ Ez részben olcsóbbá teszi az eljárást, másrészt azonban másod -vagy akár harmadfokra nem vihetette tovább ügyét az állampolgár. A jogorvoslati elemeket tekintve még mindig jelen van a

²⁰ 1920. június 4.

²¹ 1929. évi XXX. tc., 46.§.(1) „Jogorvoslatnak van helye minden közigazgatási határozat (intézkedés) ellen, kivéve ha valamely jogszabály a jogorvoslatot kifejezetten kizárja.”

fellebbezés, a felülvizsgálati kérelem, az igazolási kérelem, az újrafelvételi kérelem és a felfolyamodás.

Fellebbezés

A legalapvetőbb jogorvoslati eszköz az 1901. évi XX. törvénycikkhez hasonlóan a fellebbezés volt. Lényeges változás elődjéhez képest, hogy az elsőfokú fellebbezés kizárási eseteit jobban részletezte.²² Ezen kívül pedig a döntés-felülvizsgálati eljárás²³ „prototípusával” is találkozhatunk a törvény elolvasásakor: fellebbezési jogot adott a jogszabály a főispánnak, a tiszti ügyésznek és a közigazgatási szervek vezetőinek.²⁴

Felülvizsgálati kérelem, igazolás, újrafelvételi eljárás, felfolyamodás

Tovább folytatva a felülvizsgálati kérelemhez jutunk, ami lényegi változáson nem esett át, viszont megállapítható, hogy a törvény eredményeként a miniszter kapott több munkát, ami azt jelenti, hogy a miniszter az adott ügyet eldönti, de ehhez az alsóbb fokon eljáró közigazgatási szervet arra kötelezheti, hogy egészítse ki az eljárást, ezáltal olyan helyzetbe hozva a minisztert, hogy a lehető legjogszerűbb döntést hozza. Az igazolási kérelemnél annyi változás következett be, hogy most már határidőt is nevesített a törvény azzal kapcsolatban, hogy meddig lehetett benyújtani ezt a kérelmet.²⁵ Az újrafelvételi eljárással kapcsolatban annyi változás történt, hogy azt az elsőfokon határozatot hozott közigazgatási szervnél kellett benyújtani.²⁶ A felfolyamodás szabályi azonban egyáltalán nem változtak. Az 1901. évi XX. tc. nem részletezi konkrétan a hatóságok fokozatának ügyét, azonban a vizsgált törvény már szabályozza, amit előremutatónak tekinthetünk, hiszen ezáltal egyszerűbbé és átláthatóbbá vált a rendszer.²⁷

²²1929. évi XXX. tc., 48.§.(4) „Nincs helye fellebbezésnek olyan elsőfokú véghatározat (intézkedés) ellen, amely nem jár jogkövetkezménnyel (vélemény, óhaj, bizalom vagy bizalmatlanság nyilvánítása stb.) vagy amelyet a hatóság (hatósági tag) személyéhez kötött jogként gyakorolt (kijelölés, kinevezés, a választás kitűzése stb.), kivéve ha valamely jogszabály kifejezetten jogot ad annak önálló megtámadására.”

²³A döntés-felülvizsgálati eljárásról bővebb információ a további fejezetekben.

²⁴1929. évi XXX. tc., 47.§.(3) „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.”

²⁵1929. évi XXX. tc., 51.§. (3) „Az elmulasztott határidő utolsó napjától, illetőleg az elmulasztott megjelenési naptól számított hat hónap eltelte után igazolási kérelemnek nincs többé helye.”

²⁶1929. évi XXX. tc. 53.§. (3) „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.” – A korábbi törvényben ott kellett benyújtani, ahol a véghatározatot hozták.

Az 1929. évi XXX. tc. sem volt hosszúéletű, ugyanis 1933-ban már új törvény szabályozta a közigazgatási eljárást, az 1933. évi XVI. törvénycikk. Nézzük, melyek voltak a legfontosabb eredményei jogorvoslati szempontból az új törvénynek.

3.4. Az 1933. évi XVI. törvény jellegzetességei

A jogszabály csak egyfokú fellebbevitelnek ad lehetőséget,²⁸ amivel a már korábban említett költséghatékonyságot próbálták növelni.²⁹ Emellett pedig kizárta a törvény azt is, hogy a másodfokú határozattal szemben fellebbezési lehetőség legyen az állampolgároknak. Ez alól kivételt jelentettek az egyházi vonatkozású ügyek és a közigazgatási bizottság fegyelmi választmányának szolgálattól felmentést vagy hivatalvesztést mondó másodfokú határozata.³⁰ A törvény megszüntette a felülvizsgálati kérelem benyújtásának lehetőségét. Ezt a rendelkezését gazdasági okokra hivatkozva hozták meg.³¹ Új elem továbbá, hogy arra az esetre vonatkozóan is van szabályozás, ha két közigazgatási szerv állapítja meg hatáskörét. Ebben az esetben az illetékes miniszter határoz, ha azonban két miniszter között áll fenn hatásköri kérdés, akkor a minisztérium dönt.³²

Megállapítható tehát, hogy a vizsgált törvények nem hoztak olyan mértékű változást a közigazgatási eljárásjogba (pozitív irányba), melyet az 1901. évi XXX. törvénycikk hozott.³³ Ahogyan a korábbi közigazgatási eljárási törvények, úgy a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikk módosításáról és kiegészítéséről szóló 1933. évi XVI. tc. sem volt hosszú életű, hiszen hazánk bekapcsolódott a második világháborúba, ami a

²⁸ 1933. évi XVI. tc., 1. § Közigazgatási ügyekben - amennyiben ez a törvény kivételt nem tesz - csak egyfokú fellebbevitelnek van helye.”

²⁹ „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.” (Részlet az 1933. évi XVI. tc. miniszteri indoklásából)

³⁰ 1933. évi XVI. tc., 3. § (1) „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 közoktatásügyi miniszter határozott;

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

³¹ „A közigazgatási fellebbevitel 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. ... Nyilvánvaló tehát, hogy a közigazgatási fellebbevitel terén gyökeres korlátozást csakis úgy tudunk elérni, ha a felülvizsgálati kérelmet egészen eltöröljük és a másodfokú határozat ellen mindennemű fellebbezési módot kizárunk.” – (Részlet az 1933. évi XVI. tc., miniszteri indoklásából – CIH, 1933. 115.p.)

³² 1933. évi XVI. tc., 12.§. (1) „A közigazgatási hatóságok között támadt hatásköri összeütközések esetében - annak a hatóságnak felterjesztése alapján, amely az ügyben utóbb határozott - az illetékes miniszter határoz; ha pedig a hatásköri vita több miniszter ügykörét érinti, a minisztérium dönt.”

³³ Turkovics, 2012. 93.p.

korábbiakhoz hasonlóan (és ide számítva a nagy háború utáni éveket) hatással volt a közigazgatási jogorvoslatok fejlődésére.

3.5. A „Nagy háború” utáni közigazgatási eljárásjogi törvény, az 1959. évi IV. törvény

A második világháborút követően Magyarországra egy minden szempontból új korszak köszöntött. Ez a változás nem kerülhette el a jogrendszert sem, melynek fontosabb állomásai az 1949. évi XX. törvény (Alkotmány)³⁴ és az 1959. évi IV. törvény (Polgári törvénykönyv) voltak. Törvényszerű volt tehát, hogy a közigazgatási eljárási törvényt is átalakítja a jogalkotó, így jött létre az Államigazgatásról szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Et.)

Magával a jogorvoslatnak a fogalmával nem találkozhatunk a törvény elolvasásakor, csupán „a határozatok megsemmisítése vagy megváltoztatása a fellebbezési eljárás során” cím utal az állampolgárokat megillető jogokra. A törvény alapján a következő jogorvoslati „fogások” álltak az ügyfelek rendelkezésére: fellebbezés és panasz. A hivatalból indított eljárások pedig a bírósági felülvizsgálat, az ügyészi óvás és a felügyelet voltak. Már a felsorolásból is le lehet vonni azt a következtetést, miszerint bizonyos elemek meghagyásával, behozatalával és kivonásával a jogalkotónak az volt a célja (a különböző politikai elvárások mellett), hogy egyszerűbbé tegye a jogorvoslati rendszer működését.

Fellebbezés

A fellebbezési lehetőség nem változott meg drasztikus mértékben az új törvénnyel, hiszen a korábbi törvényekhez hasonlóan mindenkinek volt hozzá joga, amennyiben az adott határozat a jogait sérti.³⁵ Abból a szempontból sem volt változás a korábbiakhoz képest, hogy annál a szervnél kellett benyújtani a fellebbezést, ahol a megtámadott határozatot meghozták.³⁶ A fellebbezést kizáró okokat is megfogalmazta a törvény, vagyis ha törvény vagy miniszteri rendelet azt kizárta, nem volt lehetőség fellebbezésre. Ezen kívül, ha az elsőfokú eljárás során a Minisztertanács vagy annak valamelyik tagja járt el, szintén nem volt lehetőség további fellebbezésre.³⁷ A másodfokú szerveket is szabályozza a törvény, ami

³⁴ A törvény pontos címe: 1949. évi XX. törvény A Magyar Népköztársaság Alkotmánya

³⁵ 1957. évi IV. tv. 45. § (1) „Az ügy érdemében hozott első fokú határozat ellen fellebbezhet az, akinek jogát a határozat sérti.”

³⁶ 1957. évi IV. tv. 48. § (1) „A fellebbezést annál az államigazgatási szervnél kell előterjesztetni, amely a megtámadott határozatot hozta. A fellebbezésben új tényállítások és bizonyítékok is felhozhatók.”

³⁷ 1957. évi IV. tv. 47. § „Nincs helye fellebbezésnek, ha

kimondja, hogy mikor hozhatott határozatot az illetékes tanácsi szerv és mikor határozhatott az „egyéb” szerv. ³⁸ A fellebbezési eljárás végén a felettes szervek helybenhagyhatták, megsemmisíthették vagy megváltoztathatták az elsőfokú határozatot. ³⁹

Panasz

A panasz leginkább az eljárásjogi kérdések esetén felmerülő jogorvoslatnak tekinthető. Erre a jogorvoslati formára is a fellebbezést is szabályozó formulák vonatkoztak⁴⁰ Amennyiben a közigazgatási szerv elmulasztotta a határozat meghozatalát – lényegében hallgatott -, abban az esetben is lehetőség nyílt a panasz megtételére. A felsoroltakon kívül továbbá azt is szabályozta a törvény, hogy az „intézkedést foganatosító” szervnek milyen esetben volt kötelessége elbírálni az ügyet. Amennyiben a szerv „hallgatott”, úgy az ügyésznek lehetősége volt a felszólalásra. Ezt az 1977. évi V. tv szabályozta. A panaszt végül átalakította a jogalkotó, az 1977. évi I. törvény ár felülvizsgálati jogként nevesíti.⁴¹

Bíróági felülvizsgálat

A hivatalból indított jogorvoslati eljárásokat tekintve megállapítható, hogy lényegében újítként jelenik a bíróági felülvizsgálat.⁴² Az államigazgatási hatóságok határozatát bíróságok előtt a következőképpen lehetett megtámadni: ha jogszabálysértés állt fenn, vagy abban az esetben, ha az ügyfél már minden jogorvoslati lehetőségét kimerítette. Korlát

a) azt törvény, törvényerejű rendelet vagy minisztertanácsi rendelet kizárja,

b) az ügyben elsőfokon a Minisztertanács vagy annak tagja járt el.”

³⁸1957. évi IV. tv. 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, titkárnak) 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.”

³⁹1957. évi IV. tv. 51. § (1) „A másodfokú szerv a fellebbezéssel megtámadott határozatot helybenhagyhatja, megsemmisítheti vagy megváltoztathatja.”

⁴⁰1957. évi IV. tv. 64. § (1) „Az ügy érdemében hozott államigazgatási határozat, továbbá intézkedés ellen panasszal élhet az, akinek jogát vagy jogos érdekét a határozat vagy intézkedés sérti.”

⁴¹1977. évi I. tv. 22. § (1) „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.”

⁴² Sik Ferenc: A Közigazgatási Bíróság alkonya 1945–1949. In.: Jogtudományi Közlöny 1984/8, 453-458

azonban a bíróság ezirányú működésében, hogy csak abban az esetben bírálhatta felül a különböző közigazgatási ügyeket, ha a jogszabály arról másként nem rendelkezett. Az ilyen esetekben csupán hatályon kívül helyezhetett ítéleteket, illetve az államigazgatási szervet új eljárásra kötelezhette. Az adott kereseteket pedig a járásbírók hatáskörébe tartozott. A törvény azt is részletezte,⁴³ hogy milyen esetekben járhattak el a bíróságok. Ezek a következők voltak: a születési, házassági, halotti anyakönyvi bejegyzés megtagadása, törlése, illetőleg a kiigazítás megtagadásakor vagy a lakás vagy lakásrész igénybevételét elrendelő határozat vagy intézkedések. Továbbá a lakáscsere jóváhagyását megtagadó határozat meghozatalakor, vagy az államigazgatási eljárás során lefoglalt vagy lefoglalva tartott vagyontárgyak feloldását elutasító határozathozatal esetében vagy a földnek vagy más vagyontárgynak tulajdonba, illetőleg használatba vételét elrendelő határozat vagy intézkedés esetén, illetve az adó- vagy illetékkötelezettséget megállapító határozat a kivetés jogalapja tekintetében. A bíróság határozata jogerős⁴⁴ volt, vagyis ezt követően már nem lehetett új eljárást indítani. A másik „hivatali” elem az ügyészi óvás volt. Amennyiben az ügyész élt az óvás lehetőségével, az eljáró szervnek két lehetősége volt: a határozat módosítása vagy a határozat hatályon kívül helyezése.

Mindent egybevetve elmondható, hogy az Et. az addigi közigazgatási eljárási jog jogorvoslati elemeit tekintve a legrendszeresebb eljárási törvényről van szó. Megvizsgálva az eddigi törvényeket, arra a következtetésre jutottam, hogy sok esetben a korábbi eljárási jogi törvényekre alapozta a jogalkotó az Et.-t. Fontos kiemelni, hogy az 1957. évi IV. törvény egy kétlépcsős jogorvoslati rendszert szabályoz, mivel a fellebbezési lehetőségeket követően a felülvizsgálati kérelemre is lehetőséget biztosít.⁴⁵ Az Et. közel 25 éven keresztül volt hatályban (amit számos módosítás követett), ezt követően alkották meg az „1981. évi I. törvényt (a továbbiakban: Áe.) az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről”.

3.6. Közigazgatási eljárási törvény a „gulyáskommunizmusban”

Az új törvény – mivel egy átfogó közigazgatási eljárási változásról volt szó – a jogorvoslati rendszert is érintette. Nézzük, melyek voltak a legfőbb változások a jogorvoslatokat illetően.

⁴³ 1957. évi IV. tv. 57.§. (1)

⁴⁴ A jogerős határozat intézményének célja a jogbiztonság, úgy gondolom, hogy – függetlenül a korszak „sajátos” viszonyaitól – a bíróságokra vonatkozó rész maximálisan megfelel ennek a célnak.

⁴⁵ Turkovics, 2012. 106.p.

A panasz

Ahogy korábban említést tettem róla, az 1977. évi I. törvénnyel lényegében átnevezték és más szerepkörrel ruházta fel a jogalkotó a panasz fogalmát, így jött létre – újra – a felülvizsgálati kérelem.⁴⁶ Úgy gondolom, hogy előremutató döntés volt kiemelni a panaszt, ugyanis a korábbi szabályozás nem szolgálta – illetve az a tény, hogy az 1954. évi I. tv. legitimálta a panaszjogot⁴⁷ - a jogbiztonságot, mert ennek eredményeképpen kis túlzással bármelyik közigazgatási szerv bármelyik határozatát meg lehetett támadni.⁴⁸

Ebben a fejezetben pedig azokról az elemekről teszek említést, melyek valamilyen szinten kötődnek a jogorvoslati rendszerhez. Ilyen például a szakhatóság megjelenése, ami eddig nem létező fogalom volt. A szakhatóságokat azzal a céllal „teremtették” meg, hogy egyszerűsítse a közigazgatási eljárási folyamatokat. Ahogy az a törvényből is kiderül, az ügyfél nem támadhatja meg a szakhatóságot – csupán állásfoglalást ad ki, érdemi döntést az ügyben nem hoz -, csupán bírósági úton, vagyis az állampolgár gyakorlatilag nem került jogviszonyba a szakhatósággal.⁴⁹

Összegzés

Majd’ száz év alatt rengeteg változáson ment keresztül a közigazgatási eljárásjog, azon belül is a jogorvoslati rendszer. Megítélésem szerint a különböző gazdasági-társadalmi-politikai változások rendszerint alakították a vizsgált jogszabályokat, hol az egyik tényező, hol a másik tényező dominált jobban. A kommunista diktatúrát követően az Áe. is módosult (a politikai berendezkedés, a gazdasági struktúra és természetesen a társadalom átalakulása is hatással volt a jogszabály módosításokra), így idővel már szükségszerű volt egy új közigazgatási eljárási törvény létrehozása.

3.7. A „nagy túlélő” Áe.

A rendszerváltást követően, ahogyan az előző fejezetben is kifejtettem, megkezdődött az átalakulás, mind politikai, mind gazdasági, mind pedig társadalmi szempontból. Így a

⁴⁶ A panasz lényegében egy különleges jogintézmény lett, hiszen a jog vagy érdeksérelem megszüntetése volt a célja, vagyis így nem tartozik más jogilag szabályozott eljárás keretébe, ennek köszönhetően vette át a felülvizsgálati kérelem a panasz szerepét.

⁴⁷ 1954. évi I. törvény: „A magyar nép államának érdeke megköveteli a törvények betartását, a nép vagyonával 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.”

⁴⁸ Turkovics, 2012. 103.p.

⁴⁹ Bana, 2002, 379.p.

jogszabályok sem kerülhették el a váltást, azonban az 1981. évi I. törvény helyébe nem lépett új közigazgatási eljárásjogi törvény, csupán 2005-ben, a 2004. évi CXL. törvény hatálybalépését követően. Jogosan merül fel a kérdés, hogy mi lehetett az oka annak, hogy egy diktatúra alatt kialakított törvény hogyan maradhatott hatályban a rendszerváltást követően több mint 14 évig? Természetesen vannak jóval korábbi megmaradt törvényeink is,⁵⁰ azonban ezek a rendeletek, törvények egyrészt nem relevánsak, másrészt pedig megítélésem szerint nem érintik az állampolgárok mindennapjait.

A rövid bevezető gondolatok után pedig kifejtem megállapításaimat a felmerült kérdéssel kapcsolatban.

A törvényt hatályba lépését követően többször is módosították, melyek között találunk a jogorvoslatra vonatkozó változtatásokat is. Ilyen volt a **közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata**. Az 1989-ben módosított Alkotmány is foglalkozott a bírósági felülvizsgálattal, melynek értelmében a bíróságoknak joguk volt a közigazgatási határozatok törvényességét felülvizsgálni.⁵¹ Az Országgyűlés 1991-ben megszavazta az 1991. évi XXVI. törvény⁵²t. A törvényben részletes szabályok voltak a bírósági felülvizsgálatokra vonatkozóan, egészen addig, ameddig nem jönnek létre újra a közigazgatási bíróságok. Többek között azt is szabályozta, hogy milyen esetben kerülhet sor felülvizsgálatra,⁵³ mely esetekben pedig nem,⁵⁴ továbbá arra is, hogy jogszabálysértés esetén hatályon kívül helyezi a határozatot és adott esetben új eljárásra kötelezi az eljáró hatóságot. Közigazgatási bíróságok azonban még mindig nem jelentek meg a magyar rendszerben.

⁵⁰ Csupán érdekességként, ilyenek többek között az 1921. évi XLVIII. törvény (az Amerikai Egyesült-Államokkal 1921. évi augusztus hó 29. napján Budapesten kötött békeszerződés becikkelyezéséről), a 1921. évi I. törvény (a világháborútól érintett ipari tulajdonjogok fenntartására és visszaállítására vonatkozó megállapodás becikkelyezéséről)

⁵¹ 1989. évi XXXI. törvény 30. §. Az Alkotmány 50. §-a helyébe a következő rendelkezés lép: (2) A bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét.

⁵² 1991. évi XXVI. törvény a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről

⁵³ 1991. évi XXVI. tv. 3.§. (2): „Bírósági felülvizsgálatra csak akkor kerülhet sor, ha az államigazgatási eljárásban az ügyfél a fellebbezési jogát kimerítette vagy a fellebbezés kizárt.”

⁵⁴ 1991. évi XXVI. tv. 3.§ (4): „Nincs helye az államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatának,

a) ha azt törvény kizárja,

b) ha a határozat jogerős bírósági határozat végrehajtását szolgálja,

c) ha a határozat ideiglenes jellegű és jogszabályban meghatározott határidőn belül végleges határozatot kell hozni,

d) az áruk, szolgáltatások és anyagi értéket képviselő jogok külkereskedelmi forgalma engedélyezésének körében hozott,

e) a lőfegyver, lőszer, robbanóanyag, sugárzóanyag, illetve kábítószer gyártásáról és forgalmazásáról rendelkező,

f) a hadkötelesnek sorozáson, orvosi vizsgálaton, kötelező gyógykezelésen, valamint fegyver nélküli katonai és polgári szolgálat teljesítése iránti kérelem elbírálása céljából vagy más okból való megjelenését elrendelő,

g) a katonai szolgálatra való alkalmasságot megállapító, a hadkötelesnek katonai szolgálatra való behívásáról, a polgári szolgálat esetén a foglalkoztató kijelöléséről, a polgári szolgálat megkezdésére való felhívásról, a katonai szolgálatban való visszatartásáról, továbbá mozgósításkor polgári munkakörben való meghagyásáról rendelkező,

h) a polgári védelmi szolgálat ellátására kötelező, illetve

i) az államhatár rendjének védelmével összefüggésben hozott államigazgatási határozat esetében.”

A jogorvoslatokra vonatkozó szabályozásokat a rendszerváltást követően további módosítások nem követték, amiből levonható az a következtetés, hogy az 1981. évi I. törvény – elsősorban a kutatásom szempontjából megítélve – egy jól használható és működő törvény volt, hiszen egészen 2004-ig nem kellett a jogalkotónak egy új törvény kidolgozásán fáradoznia.

A második fejezet zárásaként szeretném összegezni az előző évszázad jogorvoslati elemeinek fejlődését. Mindegyik korszaknak megvolt a maga sajátossága és az, hogy miért is szabályozta a jogalkotó úgy a közigazgatási eljárásjogi törvényeket, ahogyan. Például az 1901. évi XX. törvénycikk esetében elmondható, hogy a Monarchia fellendülésével lehetőség nyílt arra, hogy egy igen átfogó és részletes törvény keletkezzen, míg megvizsgálva az 1929. évi és 1933. évi törvényeket, levonható az a konklúzió, hogy abban a korszakban már az egyszerűsítés, a költségek csökkentése volt az elsődleges szempont, ami adott esetben az állampolgárokat helyezte hátrányos helyzetbe. A második világháborút követően pedig egy szintén sajátos rendszer következett (politikai átalakulás, a háború okozta gazdasági, társadalmi problémák), megszüntették a több mint ötven éve fennálló közigazgatási bíróságokat, megjelent a panasz, mint jogorvoslati lehetőség, majd a rendszerváltást követően sokáig nem keletkezett új eljárásjogi törvény. A fejezet zárásaként megállapítható az is, hogy sok esetben a szabályozások alapvonásai hasonlóak maradtak. Gondolok itt többek között a fellebbezés kérdésére, ezen belül is arra, hogy hogyan, milyen módon lehetett ezzel a jogorvoslati eszközzel élni (határidők, igazolások, stb.). Nem mondható el a közigazgatási eljárási törvények jogorvoslati elemeiről, hogy meredek különbségek lettek volna közöttük.

4. A hatályos jogorvoslati rendszer a közigazgatási eljárásjogban

A dolgozatom eddigi fejezeteiben megpróbáltam definiálni a jogorvoslatot, mint alapjogot. Ahhoz, hogy megértsük a jogorvoslat jelenlegi rendszerét, elengedhetetlennek bizonyult bemutatnom dolgozatom fő tárgyának történeti fejlődését, változásainak főbb motívumait. Ennek eredményeként elérkeztem dolgozatom fő fejezetéhez, a hatályos jogorvoslati rendszer bemutatásához, ami szintén nélkülözhetetlen ahhoz, hogy a továbbiakban a német közigazgatási eljárásjog jogorvoslati elemeivel össze tudjam hasonlítani és kideríteni, hogy milyen hasonlóságok és különbségek fedezhetőek fel a két ország jogorvoslati elemei között, majd megállapítsam, hogy vannak-e olyan elemek az osztrák közigazgatási rendszerben (jogorvoslati szempontból), melyeket alkalmasnak találok arra, hogy átültessünk a magyar közigazgatási eljárási jogorvoslatba.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényben (a továbbiakban Ket.) egy egyszerű újítás figyelhető meg a korábbi törvényekhez képest, ami nem más, mint hogy egy külön fejezetben (VII.) taglalja a jogorvoslatokat. A jogorvoslati eljárás javarészt az elsőfokú eljárást igyekszik követni, vagyis a vélt vagy valós sérelem kiküszöbölését célozza meg. Persze itt is vannak kivételek, mikor csak önálló fellebbezéssel támadható meg az ügyben keletkezett határozat, ilyenek többek között „az eljárási bírságot kiszabó végzések” és „a fizetési kedvezményrel kapcsolatos, az eljárási költség megállapításával és viselésével kapcsolatos, a költségmentesség iránti kérelmet elutasító, a költségmentesség módosításáról vagy visszavonásáról szóló első fokú végzés ellen indítható fellebbezések.”⁵⁵

⁵⁵ 2004. évi CXL. tv. 98.§. (3).

4.1. A jogorvoslatok csoportosítása

A jogorvoslati lehetőségeket két nagy csoportra bontja szét a törvény, ezek a kérelemre induló illetve a hivatalból meginduló jogorvoslati eljárások.⁵⁶ Most nézzük meg, hogy külön-külön hogyan is épülnek fel az adott elemek.

4.2. A kérelemre meginduló jogorvoslati eljárások

A fejezetben az alábbi eljárási technikákat kell megvizsgálni: fellebbezési eljárás, bírósági felülvizsgálat, újrafelvételi eljárás és az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárás. Mindegyik megvan a maga sajátossága, nézzük meg, hogy melyik elem pontosan mit is jelent.

4.2.1. Fellebbezési eljárás

Elsőfokú határozat ellen mindenki jogosult fellebbezni. Nincs meghatározott jogcímhez kötve a fellebbezési jog, fellebbezni bármilyen okból kifojólag lehetséges, ha az ügyfél úgy véli, hogy a közigazgatási szerv döntése sérelmezi őt, vagyis a fellebbezés jogintézményének lényegét a szabályozás nem változtatta meg. Az ügyfél az elsőfokú határozatban tájékoztatást kap arra nézve, hogy megtámadható-e a határozat fellebbezéssel. Ezen kívül pedig a további technikai részletekről is információkat kap (határidők,⁵⁷ mely szervnél kell benyújtani). Az egyéb résztvevők (tehát a nem természetes személyek) önálló fellebbezéssel támadhatják meg a meghozott határozatot.⁵⁸ Tovább folytatva a fellebbezés elemzését, a kizáró okokat felsoroló résszel foglalkozok. Kizáró okok a következők lehetnek: az ügyben a törvény kizárja a fellebbezés lehetőségét, „az ügyfelek részéről az egyezségüket jóváhagyó határozatok ellen” sincs helye (további) fellebbezésnek, illetve ha a jogszabály eltérő rendelkezésének hiányában valamely adatnak, ténynek vagy jogosultságnak a hatósági nyilvántartásba hivatalbóli, mérlegelés nélküli bejegyzéseivel szemben”. Ha az elsőfokú döntést a miniszter, az adott autonóm államigazgatási szerv, egy önálló szabályozó szerv vagy kormányhivatal vezetője hozza, szintén nincs lehetőség fellebbezésre.⁵⁹

Magát a fellebbezést annál a hatóságnál kell előterjeszteni, ami a határozatot meghozta.⁶⁰ Ez – ismerve a jogorvoslatok történeti hátterét – nem újdonság, hiszen már az 1901. évi XX. törvénycikk is így rendelkezett. A fellebbezéssel megtámadott döntésben

⁵⁶ 2004. évi CXL. tv. 97.§. (1)-(5).

⁵⁷ 2004. évi CXL. tv. 97.§. (1).

⁵⁸ 2004. évi CXL. tv. 98.§. (4).

⁵⁹ 2008. évi CXI. törvény 76. §.-a iktatta be.

⁶⁰ 2004. évi CXL. tv. 102.§. (1)

foglalt jogok nem gyakorolhatók. A fellebbezésnek a döntés végrehajtására halasztó hatálya van, kivéve, ha a hatóság a döntést a fellebbezés halasztó hatályának kizárásával végrehajthatónak nyilvánította (ilyen esetek például vezetői engedély és járműigazgatási ügykörökben gyakoriak). Ha az ügyfél benyújtotta fellebbezési kérelmét, akkor annak a hatóságnak, ahova beérkezett a fellebbezési kérelem, nyolc napon belül továbbítani kell azt a döntés elbírálására jogosult hatóságnak. Itt külön meg kell említenem a szakhatóságokat, ugyanis közreműködésük esetén (hiszen előfordulhatnak ilyen esetek is) összesen 15 nap áll a hatóság rendelkezésére, hogy érdemi döntést hozzon. A szakhatóságokról külön ki kell térnem, hiszen amennyiben állást foglal egy konkrét ügyben (legjellemzőbbek például az építésügyekkel kapcsolatos szakhatósági állásfoglalások), úgy azt az alaphatóságnak kötelessége figyelembe vennie a döntés meghozatalakor. Ilyen esetben – függetlenül attól, hogy kedvező vagy kedvezőtlen döntés születik az ügyfél számára – a szakhatósági állásfoglalás nem támadható meg.⁶¹

A hatóság módosíthatja vagy visszavonhatja határozatát. Ezek az alábbi esetekben fordulhatnak elő:⁶² ha a hatóság megállapítja, hogy határozata jogszabályt sért, ha nem jogszabálysértő a döntés, de az érdemi vizsgálatkor arra a megállapításra jut, hogy egyetért a kérelemben megfogalmazottakkal (kivéve, ha nincs ellenérdekelt ügyfél), ha a szakhatósági állásfoglalás jogszabályt sért, ha a szakhatósági jogszabály nem törvénysértő, azonban a hatóság egyetért a kérelemmel. További alapkövetelmény, hogy az adott ügyben részt vevő valamennyi érintettet (ügyfél, „alaphatóság”, adott esetben pedig a szakhatóság) értesíteni kell a fellebbezés nyomán meghozott döntésről. Ha ez nem így lenne, abban az esetben a jogbiztonság intézménye sérülne.

Maga a fellebbezési eljárás a következőképpen alakul hatályos törvényünk szerint:

Ha a törvény 103.§-ának rendelkezései nem állnak fenn az adott eljárás során, akkor a másodfokú eljárásra jogosult szerv megkezdi munkáját. A másod fokon döntéshozatalra jogosult hatóságnak a legfontosabb feladata, hogy beszerezze az ügyben addig keletkezett iratokat (ha van, akkor szakhatósági állásfoglalás, magát a fellebbezést, illetve a megtámadott határozatot is). Ezt követően megvizsgálja az addig történeteket illetve a korábbi döntést is. Fontos része a törvénynek, mellyel abszolút egyetértek, hogy a másodfokon eljáró hatóság

⁶¹ 2004. évi CXL. tv. 44.§. (9): „A szakhatóság előzetes szakhatósági hozzájárulása, állásfoglalása és végzései ellen önálló jogorvoslatnak nincs helye, az a határozat, illetve az eljárást megszüntető végzés elleni jogorvoslat keretében támadható meg.”

⁶² 2004. évi CXL. tv. 103.§. (1)-(7).

nincs kötve a fellebbezésben foglaltakhoz és a korábban meghozott határozathoz.⁶³ Ahogyan a korábbi törvények, úgy a jelenleg hatályos törvény is úgy rendelkezik, hogy a másodfokon eljáró hatóság helybenhagyhatja, megváltoztathatja, vagy adott esetben megsemmisítheti a korábban meghozott döntést.⁶⁴ Fontos eleme a törvény ezen részének, hogy jogszabályban meghatározott esetekben az elsőfokon meghozott döntésnél súlyosabb következményt magával hozó döntést nem hozhat, az ilyen esetek kivételével azonban igen, még abban az esetben is, ha nincs ellenérdekelte ügyfél az eljárásban. Ha az az eshetőség áll fenn, hogy a hatóság számára nem rendelkezésre elegendő adat, vagy új tény merül fel, vagy a tényállás további tisztázása szükséges, akkor a másodfokon eljáró hatóság az elsőfokon eljáró hatóságot új eljárás megindítására utasíthatja. A Ket. 2008-as módosításával az is belekerült a törvénybe, hogy a másodfokú döntéshozó szerv saját maga is lefolytathatja a szükséges vizsgálatokat és az alapján is meghozhatja döntését.⁶⁵ Ezzel úgy gondolom, a hatákonyságnövelés és az ügyintézési határidő csökkentésének növelése volt a jogalkotó célja. Továbbá akkor is új eljárásra kell kötelezni az elsőfokon eljáró szervet, ha további ügyfeleket kell bevonni az eljárásba.

Mielőtt még áttérnék a bírósági felülvizsgálatra, említést kell tennem a fellebbezés elbírálására jogosult hatóságokról is. Az ellenőrizhetőség szempontjából fontos szabály – leginkább a pártatlanság biztosítása miatt –, hogy az első fokú döntést meghozó hatóság és a fellebbezést elbíráló hatóság nem lehet egy és ugyanazon szerv.⁶⁶ Ezen fejezetben belül további fontos elem, hogy a másodfokú döntéshozó szerv vezetője nem utasíthatja az elsőfokú döntéshozó szerv vezetőjét és ügyintézőjét nem utasíthatja, kivéva ha az feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására irányul. A Ket. 2010-es módosítása ezt a fejezet is érintette, melynek eredményeként a közttestületeket is szabályozta, mégpedig a szerint, ha „a közttestület hatáskörébe utalt ügyben a fellebbezést törvényben meghatározott közttestületi szerv bírálja el,

⁶³ 2004. évi CXL. tv. 104.§. (3): „A másodfokú döntést hozó hatóság a sérelmezett döntést, valamint az azt megelőző eljárást megvizsgálja; ennek során nincs kötve a fellebbezésben foglaltakhoz.”

⁶⁴ „A törvény egyes eljárások gyorsítása érdekében törvényi, illetve kormányrendeleti szintű szabályozás számára megnyitja azt a lehetőséget, hogy egyes ügyfajták esetében részjogerő beálltát állapíthasson meg, ha csak a határozat egyes rendelkezéseivel szemben nyújtottak be fellebbezést. A másodfokon eljáró szerv eljárásában azt vizsgálja, hogy az elsőfokú eljárásban megtartotta-e az eljárásjogi és anyagi jogi szabályokat. A vizsgálat eredményétől függően a másodfokon eljáró szerv a döntést helybenhagyja, megváltoztatja vagy megsemmisíti.” (Részlet a 2004. évi CXL. törvény minsizteri indoklásából)

⁶⁵ 2004. évi CXL. tv. 105. §. (2): „Ha a másodfokú döntés meghozatalához nincs elég adat, vagy az első fokú döntés meghozatalát követően új tény merül fel, vagy egyébként a tényállás további tisztázása szükséges, a másodfokú döntést hozó hatóság a döntés megsemmisítése mellett az ügyben első fokú döntést hozó hatóságot végzésben új eljárásra utasíthatja, vagy **a kiegészítő bizonyítási eljárás lefolytatását maga végzi el, és ennek alapján dönt.**”

⁶⁶ 2004. évi CXL. 106.§. a)

ilyen szerv hiányában az első fokú döntést hozó köztestület döntésével szemben bírósági felülvizsgálatnak van helye.”⁶⁷

4.2.2. Bírósági felülvizsgálat

A bírósági felülvizsgálat jogintézményének fennállásának biztosítéka az Alaptörvényben található: „A bíróság dönt...a közigazgatási határozatok törvényességéről.”⁶⁸ A közigazgatás és a bíraskodás szorosan összefügg egymással, erre már a történeti fejlődés bemutatásánál is kitértem. Két féle megállapítás érvényes a közigazgatás és a bíraskodás összefüggéseire: ha a bíróság a közigazgatási hatósági döntés megváltoztatására jogosult, akkor a közigazgatás tevékenységét veszi át, lényegében megvalósítja a közigazgatás célját. Másrészről pedig megállapítható, hogy ha csak az adott döntés megsemmisítésére jogosult, akkor a határozatot hozó hatóságnak új eljárást kell indítania.⁶⁹

Magát az eljárást a Ket. kis mértékben szabályozza, ugyanis a részletes szabályozást a Pp. 20.§.-a⁷⁰, ezen kívül pedig a 2005. évi XVII. törvény taglalja. Jogosan merül fel tehát a kérdés, hogy ennek mi az oka, miért nem a közigazgatási eljárási törvény tartalmazza az eljárás egészét. Ennek az az oka, hogy nem az államigazgatás valamelyik fóruma, hanem egy teljesen elkülönült szervezet, a bíróság végzi azt. Ezen belül is a rendes bíróságok, ugyanis köztudott, hogy jelenleg nincsenek közigazgatási bíróságok.⁷¹

És most nézzük, hogy milyen esetekben járhat el a bíróság közigazgatási ügyekben. Alapvető tulajdonsága, hogy csak abban az esetben járhat el, amennyiben a hatsági döntés jogszabálysértő volt, vagyis a bírósági felülvizsgálat nem rendes, hanem rendkívüli jogorvoslati eszköz.⁷² Másik sajátossága, hogy a bíróságnak a legelső feladata az, hogy megállapítsa, fennállnak-e a felülvizsgálat feltételei. Ez azt jelenti, hogy meg kell vizsgálnia, hogy az arra jogosult személy adja be a keresetlevelet vagy sem, illetve hogy magát a keresetet időben nyújtotta be. Ezt követően kezdődhet meg az eljárás, melynek végén a bíróság arról rendelkezik, hogy a közigazgatási határozat jogszerű volt vagy adott esetben jogellenes. A közigazgatási ügyekben hozott bírói döntések nem minősülnek közigazgatási aktusnak⁷³, illetve ha a hatóság döntését a bíróság érdemben megvizsgálta, majd érdemi döntést hozott, a döntést nem lehet semmilyen jogorvoslati eszközzel megtámadni (Roma

⁶⁷ 2004. évi CXL. 107.§. (3)

⁶⁸ Magyarország Alaptörvénye XXV. cikk (2) a)

⁶⁹ Varga Zs. András, 2010. A közigazgatási jog alkotmányos meghatározása, 67. p.

⁷⁰ A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi IV. törvény

⁷¹ Mudráné Láng Erzsébet, 2009.. A bírósági felülvizsgálat a hatósági eljárásban, Szerk.: Dr. Patyi András, In.: A közigazgatási jog II. 459. p.

⁷² Varga Zs. András, 2010. A közigazgatási jog alkotmányos meghatározása, 67. p.

⁷³ Tamás András, 2010. A közigazgatási jog elmélete, 431. p.

locuta, causa finita). Most pedig nézzük a konkrét eljárás menetét. A másodfokú határozat közlésével beáll az alaki jogerő. Az alaki jogerő azt jelenti, hogy egy adott közigazgatási hatósági döntés nem támadható meg és a meghatározott kötelezettségeket végre kell hajtani.⁷⁴

Amennyiben az ügyfél kimerítette minden jogorvoslati lehetőségét (tehát első és másodfokon is döntés született), abban az esetben nyújthatja be az ügyféli beadványt, vagyis a keresetet. Erre vonatkozóan is vannak kivételek: ha nem született másodfokú határozat vagy végzés, akkor nem lehet a bírósághoz fordulni, vagy ha bíróság megkeresése valamilyen törvény alapján nem lehetséges. Viszont közvetlen bírósági felülvizsgálatnak van helye, ha az elsőfokú határozat, és az ügyben keletkezett, önálló jogorvoslattal megtámadható végzés született.⁷⁵ A már említett keresetlevél benyújtására harminc nap áll rendelkezésre (a másodfokú határozat közlésének napja nem számít bele a határidő-számításba), azonban ettől eltérő rendelkezések is vannak.⁷⁶ Előfordulhat azonban az is, hogy az ügyfél elmulasztja a határidőt, ebben az esetben is van lehetősége: igazolással élhet. Most pedig azt vizsgálom, hogy a bírósági felülvizsgálatot ki veheti igénybe, milyen típusú határozat ellen nyújthatja be keresetét, mire hivatkozik a keresetlevélben.

Természetesen az ügyfél a perindítás alanya, aki a törvényben előírt „ügyfél-típusok” valamelyikének megfelel, erről a Ket. 15. § (1)-(5) bekezdései az irányadóak. Azonban a korábban szintén említett egyéb résztvevők (szervezetek, közreműködők) is ide tartoznak. A kereset (felülvizsgálat) tárgya a hatósági szerv jogerőre emelkedett döntése. . Az ügyfelen kívül további jogosultak vannak a közigazgatási per megindítására. Előfordulhat olyan eset is, amikor *„nemzetközi szerződés alapján környezeti információt kér valaki az érintett közigazgatási szervtől, és e kérelmét a közigazgatási szerv figyelmen kívül hagyta, helytelen módon elutasította vagy nem adott kielégítő választ.”* Egy másik jogosult az ügyész, ő abban az esetben járhat el, ha az ügyészi óvás következtében hozott hatósági aktus továbbra sem felel meg a jogszabályok rendelkezéseinek, vagy ha az óvást az érintett hatóság elutasította.⁷⁷ Az ügyészi tevékenységről a továbbiakban részletesen értekezem. Végül pedig a keresetlevélben megfogalmazottakról írnék. Az ügyfélnek meg kell jelölnie levelében, hogy meglátása szerint milyen jogszabálysértés következett be. Itt külön meg kell említenem, hogy az ügyfélnek nem az a feladata, hogy keresetében konkrét jogszabályokat említsen meg, elegendő csupán az, hogy „saját szavaival” leírja a jogszabálysértés tényállását. A bíróságnak

⁷⁴ Dr. Bende-Szabó Gábor, 2008. Jogorvoslatok, In.: A közigazgatási jog nagy kézikönyve, 543. p.

⁷⁵ 2004. évi CXL 109.§ (3).

⁷⁶ A Közbeszerzési Döntőbizottság határozata ellen tizenöt nap áll rendelkezésre. (2003. évi C. törvény 47.§ (1) és Kbt. 347.§ (1))

⁷⁷ Dr. Bende-Szabó Gábor, 2008. Jogorvoslatok, In.: A közigazgatás nagy kézikönyve, 551. p.

feladata, hogy kikövetkeztesse, hogy melyik jogszabály megsértésére vonatkozik a megkeresés.⁷⁸ Visszatérve a jogszabálysértés értelmezésére, nagyon jó támpontot ad a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának KK. 31.-es állásfoglalása.⁷⁹ Fontos kitérni arra is, hogy ha eljárási és anyagi jogi jogszabálysértésekre is hivatkozik az érintett, első körben az eljárási jogszabálysértést kell vizsgálni. Persze adódhat az életben olyan eset is, amikor nem tudjuk ennyire konkrétan elválasztani egymástól a két fogalmat, ugyanis előfordulhat, hogy az ügyfél arra hivatkozik, hogy az államigazgatási szerv az eljárási szabályokat azzal sértette meg, hogy például nem folytatott le kellő bizonyítást vagy nem tárta fel a döntéshez szükséges tényeket. Ebben az esetben értelemszerű, hogy a tényállást is vizsgálni kell, ami azt jelenti, hogy az ügy feltárásába is bele kell avatkozni. Emellett említést kell tennem arról a bírósági határozatról is, amely kimondta, hogy egy büntető eljárás valamennyi anyaga nem lehet abszolút alapját egy közigazgatási hatóság által kiadott határozatnak, hogy az eljárásban a hatóság a határozathozatalon kívül eljárási tevékenységet nem folytat le.⁸⁰

Most pedig nézzük, hogy milyen jogi hatásai, azaz jogkövetkezményei elhetnek a keresetnek. Általános szabályként elmondható, hogy nincs halasztó hatálya a hatósági döntés végrehajtásának. A halasztó hatály a közléssel igazából jogerőssé válik, a fő szabály szerint végre kell hajtani. Ebben az esetben az ügyfél a bíróságnak intézett keresetlevelében kérheti a döntés végrehajtásának felfüggesztését. A bíróság - gyakorlatát tekintve – két esetben rendelheti el a korábban hozott döntés felülvizsgálatát: a felfüggesztést különös méltánylást érdemlő vagy egyéb jelentős körülmények indokolják, vagy ha a végrehajtás a fél számára súlyos hátrányt előidéző következményekkel járhat.⁸¹ A Ket. bizonyos esetekben viszont nem engedi a végrehajtás felfüggesztését (a honvédelmi kötelezettségek részét képező gazdasági és anyagi szolgáltatással kapcsolatos kötelezettséget megállapító határozatok).

Az eljárásra vonatkozó szabályokat már nem a Ket., hanem a Pp. általános része és a közigazgatási perre vonatkozó különös eljárási rendelkezési határozzák meg. A per legalapvetőbb eleme a bizonyítás, mely egy kétoldalú felállást képez az eljárás során. Ennek az oka, hogy bizonyítási kötelezettség terheli az ügyfelet, amennyiben az eljárás kérelemre

⁷⁸ KK. 34. számú állásfoglalás: „Nem akadály a felülvizsgálatnak az, ha a fél a keresetlevelében nem jelöli meg azt a konkrét jogszabályhelyet, amelyre a keresetet megállapítja.”

⁷⁹ „Az ügyfél illetőleg a törvényes érdekeiben sérelmet szenvedett fél jogszabálysértésre hivatkozva kérheti az államigazgatási ügy érdemében hozott határozat felülvizsgálatát. Keresetében a fél anyagi és eljárási jogszabálysértésre is hivatkozhat és arra is, hogy a határozat meghozatalakor az alkalmazott jogszabályt tévesen értelmezték”

⁸⁰ BH2002. évi 335. számú jogeset.

⁸¹ KK 14. számú állásfoglalás

indult. Más részről pedig, ha az eljárás hivatalból indult, a hatóság köteles a tényállás valóságának bizonyítására. Az bizonyítási eljárás releváns alanya a hatóság, mivel jellemzően a hatóság oldalán jelentkezik meg a bizonyítás terhe, másrészről megközelítve pedig elmondható, hogy a hatóság szélesebb körű bizonyítás folytatására képes, mint az ügyfél.⁸² Előfordulhat az is, hogy maga a bíróság rendeli el a bizonyítást (ha kiskorú érdekeit sérti a bizonyítás elrendelése, ha semmisséget észlel a bíróság).

A bíróság a per lefolyását követően a következő ítéletek meghozatalára jogosult (csak közigazgatási ügyekben): a közigazgatási döntést hatályon kívül helyezi, a közigazgatási hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezi (a bírósági ítéletben foglaltak kötik a hatóságot), vagy a felperes kerestét elutasítja.⁸³ Itt mindenféleképpen meg kell említenem, hogy ha a bíróság a határozatot hatályon kívül helyezi, a bíróságnak meg kell jelölnie, hogy milyen jogszabálysértések fedezhetők fel a közigazgatási aktusban, ezen kívül pedig „iránymutatást” kell adnia a törvényes határozat elkészítéséhez.⁸⁴ Ha lezárult a bírósági eljárás, fő szabályként nincs lehetőség további fellebbezésre, azonban ettől eltérően előfordulhat, hogy a pert olyan felülvizsgálatra irányította az ügyfél, amelyet országos illetékességű szerv hozott.

Végül pedig a nemperes eljárásokkal szeretném zárni a fejezetet. A nemperes eljárások esetében csakis az okritai bizonyításra van lehetősége a felperesnek.⁸⁵ A nemperes eljárások tekintetében két eljárás különböztethetünk meg. Az egyik, amikor az eljárás arra irányul, hogy a hatóságot arra kötelezzék, hogy indítsa meg az adott eljárást. A másik pedig arra irányul, hogy a bíróság vizsgálja felül a közigazgatási végzést.

4.2.3. Újrafelvételi eljárás

Az újrafelvételi eljárás a Ket. 2005-ös hatálybalépésével jelent meg hazánk közigazgatási eljárásában. Nézzük meg, hogy ez az új jogorvoslati elem milyen esetekben alkalmazható. Ahogyan már korábban is kifejtettem, a jogorvoslatoknak két típusa különböztethető meg, a rendes és a rendkívüli jogorvoslatok. Az újrafelvételi eljárás a rendkívüli jogorvoslatok körébe tartozik, ennek oka, hogy csak jogerősen lezárt határozattal szemben vehető igénybe.⁸⁶

Ennél a jogorvoslati elemnél is fontos szempont a jogbiztonság, ezért a Ket. nem ad lehetőséget arra, hogy minden körülmények között a felmerülő releváns új tények

⁸² Boros Anita, 2010, Bizonyítás a közigazgatási jogban, II. kötet, Magyar Közlöny és Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 27. p.

⁸³ Ket. 111. § (1) bekezdés

⁸⁴ KGD (1995/303)

⁸⁵ 1952. évi III. törvény, XX. fejezet

⁸⁶ Alaki jogerős határozat, vagyis első- vagy másodfokú jogerős határozat

felhasználásának, adatoknak vagy más bizonyítékoknak, vagyis a figyelembevételükre csak meghatározott időtartamon belül adódik lehetőség. Előfordulhat, hogy az ügyfél a törvényben előírt hat hónapos határidő lejárta előtt tíz nappal tud meg valamit, ami az ügy szempontjából fontos. Ilyenkor a kérelem benyújtására idő annyival egyenlő, amennyi idő még hátra van meghatározott hat hónapból, jelen esetben tíz nap. A törvényben meghatározott idő összesen hat hónap, amely jogvesztő. Fontos megemlítenem, hogy a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelmét is biztosítani kell, hiszen az nem erősítené a jogbiztonságot, ha a jogerős határozat után akár tíz év elteltével is lehessen újrafelvételi kérelmet beadni. Abban az esetben nyújtható be újrafelvétel iránti kérelmet, ha a bíróságnak nincs még érdemi határozata az adott ügyben, vagyis a közigazgatási szakaszban emelkedik jogerőre a döntés, illetve az érintett félnek csak a határozat jogerőre emelkedését követően jutott birtokába valamely, a határozat meghozatala előtt már meglevő és az ügy elbírálásának szempontjából fontos tény vagy adat.

Az újrafelvételi eljárás kérelmét az elsőfokon döntést hozó hatóság bírálja el, annak ellenére is, ha már volt másodfokú határozat. Mindenekelőtt azonban az újrafelvételi eljárás korlátait kell megvizsgálnom.⁸⁷ A jogerős határozat után bekövetkezett tényen vagy adott esetben a megváltozott jogi szabályozottságon alapuló kérelmet a hatóság vizsgálat nélkül, végzéssel elutasítja. A második ok, amiért kizárás valósul meg az, hogy bírósági felülvizsgálat van folyamatban az érintett ügyben, vagy ha a felülvizsgálat során a bíróság már határozatot hozott. A törvény lehetőséget ad arra, hogy adott esetben három év jogvesztő határidőt állapítson meg hat hónap helyett. Ha ez a különös helyzet áll fenn és még ebben az esetben sem történik változás, vagyis a harmadik év után adja be újrafelvételi kérelmét az ügyfél, vizsgálat nélkül el kell utasítani. Végül, de nem utolsó sorban törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet⁸⁸ kizárhatja az újrafelvételi eljárás lehetőségét. Amennyiben az újrafelvételi kérelmét elutasítja az abban illetékes szerv, önálló fellebbezés benyújtására jogosult be az ügyfél.

Az eljárás a következőképpen zajlik le. Az elsőfokú hatóság először vizsgálatot indít, hogy fennáll-e valamelyik, korábban felsorolt kizáró ok, majd azt kell megvizsgálnia, hogy a benyújtott újrafelvételi kérelem megalapozott-e. Ha megalapozott, akkor az érdemi vizsgálat során a következő döntéseket hozhatja: határozat módosítása, visszavonása, új döntés meghozatala. A felsoroltakon kívül azonban joghatása is van az újrafelvételi eljárásnak. Amennyiben egy konkrét ügyben a végrehajtás már folyamatban van (tehát jogerős határozat

⁸⁷ Ket. 112. § (1)

⁸⁸ Csak önkormányzati ügyekben

született korábban), azonban az újrafelvételi eljárás során láthatóvá válik, hogy a jogerős határozat visszavonása fog bekövetkezni (vagy megváltoztatása), akkor a hatóság kötelessége, hogy a végrehajtást felfüggeszse. Ha az újrafelvételi eljárás „eredményes” az ügyfél szempontjából, akkor őt olyan jogi helyzetbe kell hozni, mintha már a korábbi határozat meghozatalakor ismerte volna az időközben felmerülő tényeket, adatokat. Fontos továbbá, hogy ha kiderül, hogy az új tények ismeretében az ügyfélre nem vonatkoztak volna joghátrányok, akkor azokat meg kell szüntetni és az okozott károkat (valamint az eljárási költséget) meg kell téríteni.

4.2.4. Az alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárás

Az Alkotmánybíróság jelenléte a közigazgatási eljárás jogorvoslati szakaszában szintén egy fontos eszköz az alapjogok védelmének érdekében. A Ket.-ben szabályozott alkotmánybírósági felülvizsgálati rész meglehetősen szűkösen fogalmaz, ezen kívül pedig egy jelentős változáson esett át, ugyanis az alkotmánybírósággal kapcsolatos jogorvoslati lehetőségek az ügyfél által megindítható eszközök részét képezi.

A változással kapcsolatban feltétlenül szükséges, hogy összehasonlítsam a korábbi és a jelenlegi szabályozást. A Ket. korábbi szabályozása szerint a döntés-felülvizsgálati eljárások közé tartozott az Alkotmánybírósági felülvizsgálat, a felügyeleti eljárás speciális eseteként., melynek értelmében két esetben kerülhetett sor Alkotmánybírósági határozat alapján történő felülvizsgálatra: az egyik az volt, amikor az Alkotmánybíróság alkotmányellenessé nyilvánított egy jogszabályt. Ebben az esetben az egyedi ügyben történő alkalmazhatósága visszamenőleges kizárásával helyt adott az alkotmányjogi panasznak. A másik eset az volt, amikor az adott jogszabályt nem nyilvánította alkotmányellenessé, csupán annak egyik lehetséges értelmezését nyilvánította alkotmányellenessé. Az ilyen esetekben a felügyeleti szervnek nem volt lehetősége mérlegelésre, illetve bírósági felülvizsgálatra sem került sor. A következmény az volt, hogy a határozatot hozó szerv felügyeleti szerve a hatósági határozatot határozattal megváltoztatta vagy megsemmisítette majd az ügyben eljáró hatóságot új eljárásra utasította. A jogorvoslat ezen alapja az Alkotmánybíróság 23/1998. (VI.9.) AB határozata volt. Történt ugyanis, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek minősítette az Országgyűlés mulasztását.⁸⁹ Ez volt lényegében a „hatósági határozat felülvizsgálata az Alkotmánybíróság határozata alapján” egészen a Ket. 2011-es módosításáig, amikor a

⁸⁹ Az Országgyűlés alkotmányellenes mulasztást követett el azzal, hogy a büntetőeljáráson kívüli eljárásokban nem szabályozta az Alkotmánybíróság által alkotmányellenessé nyilvánított jogszabálynak a konkrét esetben történő alkalmazhatósága kizárásának eljárásjogi következményeit.

hivatalból megindított eljárások köréből a kérelemre induló jogorvoslati eszközök körébe.

Ezzel kapcsolatosan meg kell említenem a törvény indoklását, hogy miért is történt ilyen mértékű változás. A „Ket. 117. § (1) bekezdése alapján, ha az Alkotmánybíróság az alkotmányellenessé nyilvánított jogszabálynak az egyedi ügyben történő alkalmazhatósága visszamenőleges kizárásával ad helyt alkotmányjogi panasznak, és az ügyben bírósági felülvizsgálatra nem került sor, a jogerős határozatot hozó hatóság felügyeleti szerve a határozatot határozatában megváltoztatja vagy megsemmisíti. E rendelkezés szerint tehát az AB határozata alapján hivatalbóli döntés - felülvizsgálatra kerül sor. Megállapítható ugyanakkor, hogy ilyen esetre - a Ket. 100. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdése, valamint az Alkotmánybíróságról szóló törvény alapján - eleve csak akkor kerülhet sor, ha az AB határozata olyan alaptörvény-ellenes jogszabályra vonatkozik, amelyen az ügyfelek hatósági eljárásban kötött egyezségét jóváhagyó hatósági határozat alapult. Megkérdőjelezhető, hogy szükséges-e ilyen esetben a Ket.-ben kötelezővé tenni a hivatalbóli döntés-felülvizsgálatot, hiszen ehelyett a Ket. a kizárólag kérelemre történő eljárást is lehetővé teheti. Ezzel a Ket. rendszerében az AB döntése alapján meginduló hatósági eljárás a hivatalbóli döntés-felülvizsgálatok közül átkerül a kérelemre megindítható jogorvoslati eljárások közé.”

A Ket. a törvény hatálybalépésétől már a következőképpen szabályozza a tárgyalta jogorvoslatot:

„(1) Ha az ügyfelek között létrejött egyezséget jóváhagyó határozat meghozatala során alkalmazott alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés ellen az ügyfél alkotmányjogi panaszt nyújt be, és ez alapján az Alkotmánybíróság a jogszabályt, illetve jogszabályi rendelkezést megsemmisíti, ha az Alkotmánybíróság nem mondja ki a megsemmisített jogszabálynak vagy jogszabályi rendelkezésnek az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben való alkalmazhatóságát, az ügyfél az alkotmánybírósági határozat kézbesítésétől számított harminc napon belül kérelmet nyújthat be az egyezséget jóváhagyó hatósághoz a határozat módosítása, illetve visszavonása iránt.

(2) Az egyezséget jóváhagyó hatóság a határozat módosítása, illetve visszavonása iránti eljárásban e törvény I-IV. Fejezetének megfelelő alkalmazásával jár el.

(3) Ha az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz alapján csak valamely jogszabályi rendelkezés lehetséges értelmezését nyilvánítja alaptörvény-ellenessé, az (1)-(2) bekezdésben

foglaltakat kell alkalmazni az alaptörvény-ellenes értelmezés eredményeképpen hozott határozat tekintetében is.”

Összességében ez annyit tesz, hogy ha az ügyfél alaptörvény ellenes jogszabály, vagy jogszabályi rendelkezés ellen panszat nyújt be, akkor az érintett kérelmet nyújthat be ahhoz a hatósághoz, amely az egyezséget jóváhagyta, mégpedig olyan irányba, hogy a korábban meghozott határozatot a hatóság módosítsa vagy visszavonja. Úgy gondolom, hogy ez megfelelő garancia a jogbiztonság és törvényesség biztosításának érdekében.

4.3. A jogorvoslati eljárás hivatalból

Eddig az ügyfél kérelmére megindított jogorvoslati eljárásokat vettem górcső alá, a soron következő fejezetben pedig a hivatalból (ex officio) lefolytatott eljárásokat vizsgálom.

Fontos tény, hogy a hivatalból megindult eljárásokban az ügyfél passzív alany, természetesen az eljárásindítás tükrében.⁹⁰ A döntést hozó hatóság saját hatáskörében indított eljárása azt jelenti lényegében, hogy ha a közigazgatási hatóság észreveszi, hogy valamely döntése jogszabály-ellenes, kötelessége, hogy megindítsa a döntés-felülvizsgálati eljárást. Az ilyen esetekben az ügyfél akarata nem számít, vagyis a hatóság nem veheti figyelembe például az ellenérdekeltségét, még akkor sem, ha számára jogosultságot állapított meg korábban. Fontos azonban, hogy a jogbiztonság intézményének ebben az esetben is érvényesülnie kell, vagyis az ügyfél nem lesz kiszolgáltatott. Ez azt jelenti, hogy a törvény csak meghatározott esetekben teszi lehetővé a döntés-felülvizsgálatokat.⁹¹ A rövid bevezető után pedig lássuk, milyen jogorvoslati eszközök tartoznak az „ex officio” körébe.

4.3.1. Döntés módosítása vagy visszavonása

A Ket. ide vonatkozó részei a saját hatáskörben megvalósított és a korábban meghozott döntések módosítására és visszavonására irányuló eljárást szabályozzák. Az alapkérdés ebben az esetben nem más, mint hogy milyen esetekben gyakorolható a döntés-felülvizsgálati jogkör. Megvizsgálva a releváns jogszabályokat, a válasz a következő: ha döntés jogszabályt sért vagy ügyféli fellebbezés nem érkezik az adott ügyre vonatkozóan, vagy a felügyeleti szerv nem gyakorolta felügyeleti jogkörét,⁹² vagy ha a határozat közlésétől kevesebb, mint egy év telt el. Természetesen abban az esetben is van jogosultság a döntés-felülvizsgálati eljárás lefolytatására, ha a konkrét ügyben még nem történt hivatalbóli módosítás vagy visszavonás, ehhez kapcsolódik szorosan a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt

⁹⁰ A közigazgatási jog nagy kézikönyve, 532. p.

⁹¹ Ezzel is védve a jóhiszeműen megszerzett és gyakorolt jogokat.

⁹² Ket. 115. § (1) b)

jogosultságok. Fontos kritérium még a felsoroltakon kívül, hogy olyan döntésre kell iránlyulnia, amely anyagi jogi vagy eljárásjogi jogszabályt sért.⁹³ Hivatalbóli döntésmódosításra a következő esetekben kerülhet sor: a hatóság saját maga észleli, hogy határozata jogsértő. Ügyészi óvás nyomán is módosítani, vagy vissza kell vonni a határozatot. Ezen kívül pedig a semmisségi ok fennáláskor is vissza kell vonni az aktust.

A jogszabálysértés orvoslásának kétféle eshetősége áll fenn: az egyik az, hogy a hatóság a meghozott döntést visszavonja vagy módosítja. A másik pedig az, hogy a szervezeten belül történnek változások. Ahogyan az egész közigazgatási eljárásjogban, a jogorvoslatnak is alapelve, hogy a fellebbezés elbírására jogosult szerv által el nem bírált döntést illetően van lehetőség a jogszabálysértő döntés módosítására vagy visszavonására.

4.3.2. A felügyeleti eljárás

„A felügyeleti eljárás a közigazgatási szervek közötti felügyeleti viszonyrendszer sajátos típusa, ugyanis a Ket.-ben meghatározott felügyeleti szerv hatósági tevékenység feletti irányítási-felügyeleti jogkörén alapul.”⁹⁴

A felügyeleti eljárás legfőbb jellemzői: kivételes és egyben rendkívüli jogorvoslati eszköz, ami korlátozott felülvizsgálati jogkört biztosít a felügyeleti szerv számára.⁹⁵ Az irányítástól jóval elkülöníthető a közigazgatási szervek között meglévő közigazgatási tevékenységet jelentő felügyeleti viszonyrendszer, vagyis a hierarchikus felügyeleti jogviszony és a hatóságok közötti felügyeleti tevékenység. Szamel Lajos Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái című művében kifejti, hogy a közigazgatási szervek közötti felügyeleti jogviszony keretében nem a folyamatos jellegű meghatározó befolyás, a tevékenység, a működés feltételeinek biztosítása, vagyis nem a szervezeti és szakmai vonatkozásban vett „irányítási” viszonyrendszer van jelen, viszont a hierarchikus felügyelet esetében is fellelhető a hatalmi viszony az adott közigazgatási szervek között.⁹⁶ A felügyeletre jogosult szerv beavatkozásának lehetősége igencsak szűkös, csak a meghatározott tevékenységre és működésre terjed ki, továbbá jogosítványai és eszközrendszere szintén korlátozott. A szakmai felügyeleti hatáskör van jelen az eljáró hatóságok közötti rendszerben,

⁹³ Ilyen lehet például az, hogy az ügyben eljáró személy(ek) nincsen(ek) megfelelő mértékben tisztában a hatályos jogszabályokkal, vagy nem volt megfelelő mértékben feltárva az ügy.

⁹⁴ Dr. Bende-Szabó Gábor, A felügyeleti eljárás, In.: A közigazgatási eljárási törvény kommentárja, Szerk.: Dr. Kilányi Géza, 418. p.

⁹⁵ Ami alaki jogerős hatósági döntésre és jogszabálysértésre korlátozott

⁹⁶ Torma András: „A közigazgatási szervek közötti viszonyrendszer, különös tekintettel az irányításra és a felügyeletre” Magyar Közigazgatás 2004. augusztus 454. p.

melyekhez jellemzően szakmai irányítási eszközök is tartoznak.⁹⁷ A hatósági ügyek fölötti felügyeletet ellátó felügyeleti szervet az eljárási törvény, valamint törvény vagy kormányrendelet határozhatja meg.⁹⁸

Az elméleti bevezető után pedig azt vizsgálom, hogy pontosan miként is funkcionál a felügyeleti eljárás: jellemzően a fellebbezést veszik igénybe az ügyfelek, mint rendes jogorvoslati eszközt. Előfordulhat azonban olyas eset, hogy az ügyfél nem él fellebbezési jogával, mindeközben a hatóság nem változtatja meg határozatát, nem is vonja vissza (vagyis mulasztás következik be). Továbbá az is előfordulhat, hogy lenne ok az aktus megváltoztatására, adott esetben megsemmisítésére, ha tovább megyünk, akkor pedig egy új eljárás lefolytatására. Ezekre a szituációkra gondolva ad lehetőséget a hatósági ügyekben történő beavatkozásra a felügyeleti eljárás. Felügyeleti eljárásra általában akkor kerül sor, ha az egyéb jogorvoslati formák a kívánt eredményt nem hozzák meg, vagy azokat az érintettek nem vették igénybe, de a felügyeleti szerv jogszabálysértésre vélt felfedezni.

A felügyeleti szervnek tehát általános felhatalmazása van arra, hogy az „alatta lévő” közigazgatási hatóság eljárását és döntéseit ellenőrizze, továbbá ha jogszabálysértést vélt felfedezni, felügyeleti jogkörében aktus-felülvizsgálati döntéseket hozzon. A felügyeleti szerv bármikor megvizsgálhatja a közigazgatási szerv hatósági eljárásait, függetlenül attól, hogy fennál-e jogszabálysértésre utaló körülmény. Ezzel kapcsolatban meg kell említenem, hogy a tudomásszerzés módja az eljárás szempontjából lényegtelen. Ahogyan a különböző jogorvoslatok esetében, úgy a felügyeleti eljárás keretein belül is vannak bizonyos „korlátok”, vagyis vannak olyan esetek, amikor felügyeleti eljárásban nem lehetséges az aktus megváltoztatása és megsemmisítésre sincs lehetőség. Ilyen például az, amikor a döntést a bíróság az adott közigazgatási ügyben érdemileg eljárt. Ez logikus szabály, hiszen a bíróság a felügyeleti szerv felett áll minden szempontból. A semmisségi szabályok is hatással vannak a felügyeleti eljárásra, hiszen ha nem áll fenn semmisségi ok és az ügyfél jóhiszeműen szerzett jogot és azt „gyakorolja”, akkor nincs lehetőség a korábban meghozott döntés bármilyen nemű megváltoztatására. Ahogyan azt majd a semmisségénél is látni fogjuk, itt is fennállnak az időbeli korlátok, melyek a jogbiztonságot kívántak erősíteni. A felügyeleti eljárás során nem lehet megváltoztatni a döntést, ha az kötelezettséget állapított meg, jogerőre emelkedett és a teljesítési határidő utolsó napjától számítva eltelt öt év.⁹⁹ A jóhiszeműen szerzett jogok és annak gyakorlását a joggyakorlat által létrejött fogalmak szerint kell „védelmezni”, ami azt

⁹⁷ Zsuffa István: A közigazgatási szervek irányítása és felügyelete” Magyar Közigazgatás 2004. július 414. p.

⁹⁸ Ket. 115. § (2)

⁹⁹ Ket. 115.§ (4)

jelenti, hogy az ügyfelet nem terheli a bizonyítási kényszer, vagyis a hatóságnak kell bebizonyítani igazát (a rosszhiszeműséget).¹⁰⁰

Az eljárás végén a felügyeleti szervnek a következő lehetőségei vannak: reformatorius jogkörében megváltoztathatja a hatóság döntését. Ezen belül pedig további két típusa van a változtatásnak: a változás történhet az ügyfél javára (reformatio in melius), vagy az ügyfél hátrányára (reformatio peius). További lehetőség, hogy megsemmisítheti a döntést (kasszáció), indokolt esetben pedig nem csak megsemmisítheti, hanem új eljárás megindítására is utasíthatja a közigazgatási hatóságot.¹⁰¹ Az eljárás végén további követelmény, hogy a döntéssel okozott károkat, költségeket meg kell téríteni, illetve az eredeti állapot helyreállításáról is gondoskodnia kell annak a hatóságnak, ami a jogszerűtlen határozatot hozta.

A fejezet végén pedig szeretnék kitérni a felügyeleti eljárás és más jogorvoslatok kapcsolódási pontjaira. A fellebbezéssel kapcsolatban megállapítható, hogy az megelőzi a felügyeleti eljárást, azonban előfordulhatnak kivételes esetek is. Ilyen az, amikor a fellebbezésre nyitva álló határidőben az ügyfél felügyeleti eljárást kezdeményez.¹⁰² A bírósági felülvizsgálat esetében elmondható, hogy a bíróságnak kötelessége felfüggeszteni a közigazgatási pert, amennyiben tudomására jut, hogy a felügyeleti szerv eljárást indít.¹⁰³ Végezetül pedig a döntés módosításáról és visszavonásról. Ha az ügyben eljáró hatóság visszavonja aktusát, akkor megállapítható, hogy nem indokolt a felügyeleti eljárás. Ekkor azonban lehetőség nyílik a döntés jogszerűségének megvizsgálásra.

¹⁰⁰ Fonyó Gyula (szerk.): Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata (Budapest: Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó 1986) 270. p.

¹⁰¹ Dr. Bende-Szabó Gábor, A felügyeleti eljárás, In.: A közigazgatási eljárási törvény kommentárja, Szerk.: Dr. Kilányi Géza, 424. p.

¹⁰² Ilyenkor azonban tartalma szerint fellebbezési kérelemnek kell tekintenünk.

¹⁰³ A legfőbb ok a közigazgatási per felfüggesztésére, hogy költséghatékonyabb, ha a jogorvoslás közigazgatási úton történik.

4.3.3. Ügyészi felhívás

Az ügyészi felhívás esetében nem a Ket.-ben találunk rendelkezéseket,¹⁰⁴ hanem az Ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvényben. Ezen belül is az IV. fejezet nyolcadik része az irányadó, ami az „Egyes hatósági eljárásokhoz és intézményekhez kapcsolódó ügyészi feladatok” címet viseli. A szabályozás lényege (közigazgatási eljárásjogi szempontból), hogy az ügyész ellenőrzi a közigazgatási hatóságok, bíróság által felül nem bírált jogerős vagy végrehajtható döntések és hatósági intézkedések törvényességét.¹⁰⁵ Az ügyészi felhívás esetében is jelen van a jogvesztő határidő, ami a szabályozás értelmében egy év. Az ügyész, amennyiben tudomására jut, hogy valamelyik közigazgatási hatóság jogsértő határozatot hozott, felhívásban indítványozhatja a döntés végrehajtásának felfüggesztését. Ennek következtében a hatóságnak (a felhívás címzettje) kötelessége az elrendelt végrehajtást felfüggesztenie, illetve tájékoztatási kötelezettsége van az ügyész felé. Az eljárás menete úgy néz ki, hogy az ügyész a felhívását az eljáró szerv felügyeleti szervéhez nyújtja be (innenről kezdve a felügyeleti szervnek kell megvizsgálnia az esetleges jogsértő aktust). Előfordulhat azonban, hogy a döntést hozó szervnek nincs felügyeleti szerve, ekkor a döntést hozó szervhez kell benyújtani a felhívást.

Az ügyésznek további lehetősége, hogy az alapügyben meghozott döntést bírósági úton támadja meg.¹⁰⁶ Emellett pedig fontos kiemelni azt a jogbiztonságot garantáló rendelkezést, hogy előfordulhat, hogy az ügyész előzetes jóváhagyása szükséges például egy eljárási cselekmény elvégzéséhez.¹⁰⁷

4.4. Semmisség

A fejezet végén pedig a semmisség intézményét szeretném bemutatni. Lényege, hogy a közigazgatási hatóság által meghozott döntést meg kell semmisíteni. Ennek persze vannak különböző korlátai is. A két meglehetősen konkrétan szabályozza, mely esetekben nem elhetséges a döntés megsemmisítése, így két eshetőség áll fenn. Az egyik, ha „az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértené a semmisség és a döntés jogerőre emelkedése óta eltelt három év”, illetve az az eset, amikor: „kötelezettséget (joghátrányt) megállapító döntés jogerőre emelkedésétől, vagy ha az hosszabb, a teljesítési határidő utolsó napjától, a folyamatos kötelezettséget megállapító döntés esetén az utolsó teljesítéstől számított öt év

¹⁰⁴ A Ket. 2008. évi módosítása hatályon kívül helyezte a rá vonatkozó részeket

¹⁰⁵ Ütv. 29.§ (1)

¹⁰⁶ Ütv. 29.§ (5)

¹⁰⁷ Ütv. 29.§ (6)

eltelt.” Mint az látható, mindkét kritériumnál fennél egy időbeli hatály, melyek jogvesztőek. Az, hogy az egyik esetben három év, a másikban pedig öt év a határidő annak az az oka, hogy a semmisségnek egyszerre kell biztosítani a jogbiztonságot és a törvényességet, mint alkotmányos alapelveket. Hiszen ha az ügyfél jóhiszeműen gyakorolja a megszerzett jogait több mint három éven keresztül, akkor nem lehet „elvenni” tőle azt.

A semmisség fogalmát úgy gondolom, tovább nem kell magyaráznom, így a következőkben a semmisségi okokat ismertetném. Az első és talán a legfontosabb, hogy a magyar hatóság joghatósága az Európai Unió jogi aktusa, nemzetközi szerződés vagy törvény rendelkezése alapján kizárt, kivéve az olyan ideiglenes intézkedést, amelyet a törvény alapján joghatóságára tekintet nélkül köteles megtenni. A második: az ügy nem tartozik az eljáró hatóság hatáskörébe, kivéve az olyan ideiglenes intézkedést, amelyet a törvény alapján hatáskörére tekintet nélkül köteles megtenni. A harmadik: az illetékességi ok hiányában az ügyben való eljárásra az eljáró hatóságnak nincs illetékessége, kivéve az olyan ideiglenes intézkedést, amelyet a törvény alapján illetékességére tekintet nélkül köteles megtenni. A negyedik: a szakhatóság megkeresése nélkül, vagy a szakhatóság jogszabályon alapuló állásfoglalásának figyelmen kívül hagyásával hozták meg. Amennyiben bűncselekmény befolyásolta a döntés tartalmát, szintén fennáll a semmisség. Itt azonban további követelmény, hogy a bűncselekmény elkövetése jogerős ítéletben megállapításra kerüljön.

A törvényességet erősítendő, további semmisségi ok, ha a döntést meghozó szerv nem volt határozatképes, vagy nem volt meg az előírt szavazati arány. Ha valamelyik semmisségi ok fennál, az nem jelenti azt, hogy a döntés automatikusan semmissé válik, ugyanis a korábban meghozott döntést határozattal kell semmissé nyilvánítani. Az, hogy ez pontosan kinek a feladata, az attól függ, hogy melyik szerv észleli a semmisség valamelyik okát. Ha hatósági határozattal semmisül meg az aktus, a továbbiakban jogorvoslatnak van helye. Természetesen a „megsemmisítő” határozattal nem zárul le a folyamat, ugyanis további követelmény, hogy a korábbi döntés végrehajtásából fakadt követelményeket rendezni kell, vagyis az eredeti állapotot helyre kell állítani, melyről az elsőfokon eljáró közigazgatási hatóság köteles gondoskodni.

5. Ausztria közigazgatása

Dolgozatom mások fontos eleméhez érkeztem, melynek lényege, hogy egy rövid történeti bemutatáson átívelően bemutassam az osztrák közigazgatási eljárás jogorvoslati elemeinek markánsabb pontjait, majd azokat összevetve megállapítsam, hogy milyen különbségek és hasonlóságok mutatkoznak Ausztria és Magyarország között – jogorvoslati szempontokat figyelembe véve.

5.1. Ausztira közigazgatási fejlődésének főbb állomásai

Ausztriában az első szabályozás, ami dolgozatom tárgyában releváns, az 1868. évi közigazgatási szervezeti törvény. 1867-ben megtörtént a vegyes funkciójú járási hivatlok felszámolása. Amíg az osztrák föderáció nem alakult ki, a Landok csak autonóm közigazgatással rendelkeztek, aminek élén egészen 1925-ig a Landbizottság és a Landfelügyelő állt.

Ebben az időszakban alakult ki az osztrák közigazgatás azon legfőbb sajátossága, hogy „kétvágányú”. Ennek az a lényege, hogy a közigazgatás bizonyos szintjei föderatív és autonóm feladatokat egyaránt ellátnak, ami azt jelenti, hogy a Landok hivatalai egyaránt segédapparátusát jelentik a Landok kormányainak, illetve a szövetségi közép fokú közigazgatási hatósági szerveknek.

A legfontosabb mozzanat az osztrák közigazgatási jog fejlődésében az 1925-ös eljárási törvény volt.¹⁰⁸ A törvény következménye, hogy kialakultak a legfontosabb törvényi keretek a közigazgatás számára. Ezt követően 1962-ben következett egy jelentősebb alkotmánymódosítás, melynek célja az volt, hogy egységessé váljon az Alkotmány községi szabályozása. Továbbá fejlődést mutatott még a Népügyészség (Volksanwaltschaft) felállítása, melynek feladata az volt, hogy a közigazgatási eljárásokban felmerülő visszaosságokat tisztázza.

Végül pedig említést kell tennem az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíróságok hatáskörének bővítéséről, melyre 1991-ben került sor.¹⁰⁹

Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG)

Ausztirában igencsak korán, 1925-ben szabályozták egyetlen átfogó jogszabályban a közigazgatási eljárást. Ennek köszönhetően Ausztria „úttörő” szerepet töltött be a közigazgatási eljárás egységes, általános szabályozásában, hiszen az osztrák eljárási törvényt

¹⁰⁸ Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz, 1925.

¹⁰⁹ Idézett mű: Szamel Katalin: Ausztria közigazgatása, In.: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása, 520. p.

kis túlzással mindegyik európai állam figyelembe vette saját eljárási törvényének megalkotásakor. Friedrich Tezner álláspontja szerint: „a közigazgatási eljárás azokhoz a célokhoz idomul, amelyeket meg kell valósítania, és e célok belső különbözőségének és sokféleségének megfelelően hasonlíthatatlanul többféle eljárási típust mutat fel, mint a polgári és bűnvádi eljárás.”¹¹⁰ Az AVG meglehetősen sokáig hatályban volt, ugyanis új törvény „csak” 1991-ben lépett a helyébe.

5.2 Az AVG jellemzői

Ahogy Magyarországon, úgy Ausztriában is megkülönböztetünk rendes és rendkívüli jogorvoslati formákat. Ausztriában is a legalapvetőbb jogorvoslati eszköz a fellebbezés, melyet két héten belül kell benyújtania az ügyfélnek.

A fellebbezésnek megalapozott fellebbezési kérelmet kell tartalmaznia és ezzel lehet megtámadni a közigazgatási hatóság döntéseit.¹¹¹ Itt meg kell jegyezni, hogy a fellebbezési hatóságnál benyújtott kérelem is érvényes, ha azt a fellebbezési határidőn belül nyújtják be.

Ezt azonban az arra jogosult hatóságnak továbbítania kell az elsőfokú hatósághoz. A halasztó hatály az osztrák közigazgatási eljárási törvényben is jelen van, ami a jogbiztonság intézményét hivatott megőrizni.

Miután az elsőfokú hatósághoz beérkezik a fellebbezési kérelem, a hatóságnak két hónap áll rendelkezésére, hogy előzetes döntést hozzon. Az előzetes döntés tartalmazhat érdemi kiegészítéseket, a megengedhetetlen és elkésett fellebbezéseket visszautasíthatja. Lehetőség van továbbá az alaphatározat eltörlésére, továbbá bármilyen irányba lehet változtatni. Miután az elsőfokú hatóság meghozta előzetes döntését, az ügyfélnek lehetősége van arra, hogy azt is megtámadja.¹¹² Ez a kérelem lényegében a másodfokú hatósághoz való továbbítási kérelem. Ahogy a hazai szabályozásban, úgy az osztrák eljárási törvényben is ha új tények, bizonyítékok merülnek fel, azt minden egyes, az adott ügyben résztvevő féllel tudatni kell. Ennek az az oka, hogy két héten belül reagálni kell az új információkra. A bizonyítási eljárás is egy fontos része az eljárás ezen szakaszának, hiszen a bizonyítási eljárás kiegészítését a fellebbezési hatóság elrendelheti az alárendelt hatóságnál, azonban maga a fellebbezési hatóság is elvégezheti, hiszen jogosult az eljárás lefolytatására. Abban az esetben, ha a fellebbezési hatóságnak kell érdemben döntenie, ilyenkor döntése értelemszerűen az első fokú hatóság aktusába lép, és jogosult lesz arra, hogy azt minden irányba megváltoztathassa. A már korábban említett Landok esetében külön szabályok vonatkoznak a független testületek

¹¹⁰ Friedrich Tezner: Das österreichische Administrativverfahren 2. k. Bács, 1925. 625. p.

¹¹¹ AVG 63. § (2)

¹¹² AVG 64. a §

döntéseire. A Landok tagjai leválthatatlan, független tagok, melyek kvázi bíróságként járnak el, azonban közigazgatási szervnek minősülnek. A Landok döntenek azokról a kérelmekről, amelyeket a közigazgatási jogszabályok hatáskörükbe utalnak, továbbá olyan panaszok tárgyában is, amik közvetlen közigazgatási ketelezés vagy „kényszerítő” hatalom gyakorlása által sértett jogokat.¹¹³

A törvény azt is szabályozza, hogy kik minősülnek feleknek: azok a hatóságok, melyek a megtámadott határozatot hozták, illetve kötelezést tartalmazó határozat miatt az eljárásban a további érintett hatóságok. A Verwaltungssenat (közigazgatási testületek) hat héten belül köteles dönteni az adott ügyben. Az eljárási törvény rendelkezik a kizárás szabályairól is, illetve döntést a meghozataluk után egyből ki kell hirdetni, függetlenül attól, hogy az érintett felek jelen vannak-e vagy sem. Az osztrák szabályozás is ismeri a semmisség „intézményét”, mely jogsértés esetén áll fenn.¹¹⁴ A semmisség okai a következők: hatáskör nélküli vagy szabálytalanul felállított kollegiális szerv közreműködésével hoztak döntést, illetve az a határozat is semmissé fog válni, amely büntető szabály megsértésére volt visszavezethető. A végrehajthatatlan határozatokat is semmissé nyilvánítja az illetékes hatóság, vagy ha más semmisségi ok áll fenn.

További elem az újrafelvételi eljárás, melyet az AVG a 69. §-ban szabályoz.¹¹⁵ Abban az esetben van mód újrafelvételi eljárásnak, ha az ügyfél „kifogyott” jogorvoslati lehetőségeiből, vagyis nincs más jogi eszköz az adott határozat megtámadására (holott tény, bizonyíték meghamisításán vagy más büntetendő cselekményen nyugodott). Emelett akkor is lehetséges az újrafelvételi eljárás, ha a bíróság vagy a hatóság elődöntésétől függően más aktus jött volna létre.

Amennyiben egy határozatot módosítottak vagy visszavontak, akkor a korábbi állapot helyreállítására van mód, ha az ügyfél valószínűnek tartja, hogy egy előre nem látható vagy nem megváltoztatható következmény előzhető meg, továbbá a törvényileg előírt határidő nem tartható.

¹¹³ Szamel Katalin: Ausztria közigazgatása, In.: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása, 540. p.

¹¹⁴ Itt külön meg kell említenem, hogy közérdekből kifolyólag hivatalból is vizsgálható a jogszabálysértés.

¹¹⁵ „(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:

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 hierfür zuständigen Behörde (Gericht) in wesentlichen Punkten anders entschieden wurde.”

5.3 Bíróságok

Ausztriában a közigazgatási jog területén nem csak bíróságok, hanem adott esetben különös hatáskörrel rendelkező független testületek fognak eljárni, így az úgynevezett közjogi bíróságok, az Alkotmánybíróság és a Közigazgatási Bíróság Ausztria bírósági rendszerében speciális jogállással rendelkeznek. Független bíróságok valóban, azonban mégsem épülnek be az igazságszolgáltatás rendszerébe. Közös vonásuk, hogy mindkettőnek Bécsben van a székhelye, illetékességüket tekintve pedig az egész szövetségi államra kiterjednek. Másik közös vonásuk, hogy csak a közjog területén bírnak hatáskörrel. Az Alkotmánybíróság feladata, hogy „örkődjön” az alkotmányosság felett. Ennek érdekében az alábbiakat vizsgálja: a közigazgatási hatóságok által kibocsátott rendeletek törvényességét, illetve a közigazgatási hatóságok által legmagasabb szintű fórumként kibocsátott határozatok alkotmányossága.¹¹⁶ A Közigazgatási Bíróság (Verwaltungsgerichtshof) a közigazgatás egészének törvényességéért felügyel, azonban ez nem teljes körű, mert ez a jogkör nem terjed ki a rendeletekre (arra csak az Alkotmánybíróságnak van jogosultsága). Leginkább a beérkező panaszokról dönt, felülvizsgálja az érintett határozatok jogszerűségét és amennyiben szükséges, a jogellenes határozatokat hatályon kívül helyezi.

¹¹⁶ Holoubek Michael – Lang, Michael: Allgemeine Grundsätze des Verwaltungs- und Abgabenverfahrens. Wien, 2006. Verlag Linde

6. Hasonlóságok és különbségek

Munkám végén nem maradt más hátra, minthogy összevessem az eddigieket. Úgy gondolom, hogy a két ország közigazgatási eljárási törvénye sokkal több hasonlóságot mutat, mintsem különbséget. A hasonlóságokat a következő pontokban véltem felfedezni: fellebbezés, újrafelvételi eljárás, bíróságok. A különbségek pedig leginkább a közigazgatási bíróságok körében fedezhető fel, illetve a különböző eljárások menetére, gondolok itt különösen a határidőkre, illetve az előzetes döntésre.

A fellebbezés menetét tekintve hasonló, hiszen megvannak itt is – ott is az első és másodfokú eljárások és döntések. A különbséget csupán az előzetes döntésben látom, hiszen az a magyar közigazgatási eljárásjogban egyszer sem volt ismert „intézmény”. Az újrafelvételi eljárás is közös pont a két törvényben, tartalmukat tekintve is, hiszen mindkét országban akkor lehet ehhez az eszközhöz folyamodni, amikor az ügyfél már kimerítette mindennemű jogorvoslati lehetőségét. A bíróságok szerepét tekintve is hasonlóságok mutatkoznak, azonban egy-két kivételtől eltekintve mégis különböznek. Az alapveleket, illetve a közigazgatási eljárásjogban szereplő elvek biztosításának feladat a közös pont elsősorban, hiszen mindkét ország közigazgatási eljárásában fontos a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme, a jogbiztonság (erre többször is utaltam munkámban) és a törvényesség. Fontos továbbá az Európa Tanács jó közigazgatásról szóló ajánlása, amely jogorvoslati „tanácsait” tekintve is közös pontokat kíván mutatni. *„A magánszemélyek jogosultak közvetlen vagy kivételesen bírósági felülvizsgálatot kérni azon közigazgatási döntés ellen, amely közvetlenül érinti jogaikat és érdekeiket.”* (részlet az ajánlásból) Ezen kívül a kártérítéssel kapcsolatban is hasonlóságok vannak: a kár megtérítését ésszerű határidőn belül kell végrehajtani, vagy az az eshetőség, amikor a hatóság hivatalos személyei részéről bekövetkezett hanyagság miatt szenvedett kért az ügyfél.

Lényeges különbség, hogy hazánkban nincsenek közigazgatási bíróságok (a jogszabályi környezet azonban adott hozzá), illetve magának a bíróságoknak a működését tekintve is differencia, hogy a Közigazgatási Bíróság nem minden esetben járhat el, holott, mikor Magyarországon működtek közigazgatási bíróságok, rájuk nézve nem voltak olyan vizsgálendő terület kizárása, mint a rendeletek.

Összességében úgy ítélem meg, hogy a két ország között jelentős közigazgatási eljárási jogorvoslati különbségek nem fedezhetők fel (természetesen vannak a felépítését tekintve, illetve egy-két jogszabályi szakaszban, azonban vizsgálódásom szempontjából nem relevánsak)

7. Beépíthető elemek a magyar közigazgatási eljárásjogba

A dolgozat egyik fontos része, hogy javaslatot tegyek arra vonatkozóan, hogy milyen technikákat, „fogásokat” lenne érdemes átültetni az osztrák szabályozásból a magyarba. Tanulmányom készítése során úgy ítélt meg, hogy mindenféleképpen érdemes lenne megvizsgálni azt, hogy a „sógoroknál” miként működnek a közigazgatási kollégiumok. Magyarország történetében hosszabb ideig voltak közigazgatási bíróságok, azonban mint tudjuk, a második világháború után azokat megszüntették. Úgy gondolom, hogy érdemes lenne minél hamarabb visszaállítani a **közigazgatási bíróságokat**, mivel meglátásom szerint „jelenlétükkel” hatékonyabb folynak le a közigazgatási eljárási ügyek, illetve a sokat emlegetett jogbiztonság és törvényesség biztosításában is változás következne be – természetesen pozitív irányba.

8. Záró gondolatok

A magyar közigazgatási jogorvoslati rendszer fennállása egésze alatt egy folyamatos, behatárolható skálán mozgott, ami alatt azt értem, hogy nem fordult elő létezésének során olyan helyzet, amikor 180 fokos fordulat következett volna be mivoltában. Mint minden jogágra, úgy a közigazgatási jogra is hatással voltak a gazdasági, politikai, társadalmi változások és ezek hol kedvezőbben, hol hátrányosan érintették a jogorvoslatokat. A rendszerváltást követően sokkal több lehetőség adódott foglalkozni a jogorvoslatokkal, gondolok itt arra a számtalan Alkotmánybírósági Határozatra, Bírósági Határozatra, melyek a jogorvoslatokkal kapcsoltban születtek. Úgy gondolom, hogy a jogorvoslati rendszer Magyarországon stabil lábakon áll, jól működő rendszerről van szó.

Az osztrák rendszer megítélésem szerint nagymértékben hasonlít a magyar szabályozásra, ami véleményem szerint a „közös múltra” is visszavezethető. Úgy gondolom, hogy az általam elképzelt javaslatot, miszerint a közigazgatási bíróságokat teljes egészében állítsák vissza Magyarországon, az ezzel kapcsolatos érvelésem – véleményem szerint – helytállóak.

Bízom benne, hogy erőfeszitésem eredménye egy hasznos tanulmány, mely átfogóan mutatja be a magyar jogorvoslati rendszert, összevetve azt az osztrák közigazgatási jogorvoslati rendszerével.

9. Jogszabály- és irodalomjegyzék

9.1. Felhasznált jogszabályok

1901. évi XX. törvénycikk
1929. évi XXX. törvénycikk
1933. évi XVI. törvénycikk
1933. évi XVI. törvénycikk miniszteri indoklása
1949. évi XX. törvény
1952. évi III. törvény
1952. évi IV. törvény
1957. évi IV. törvény
1977. évi I. törvény
1989. évi XXXI. törvény
1991. évi XXVI. törvény
2003. évi C. törvény
2004. évi CXL
2008. évi CXI. törvény
Magyarország Alaptörvénye
KGD (1995/303)
5/1992. (I.30.) AB határozat
9/1992. (I.30.) AB határozat
23/1998. (VI.9.) AB határozata
KK 14. számú állásfoglalás
KK. 34. számú állásfoglalás
BH2002. évi 335. számú jogeset
Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG)

9.2. Felhasznált irodalomjegyzék

Turkovics István: A közigazgatási eljárásjog jogorvoslati rendszere Magyarország (doktori értekezés), Miskolc, 2012

Torma András: „A közigazgatási szervek közötti viszonyrendszer, különös tekintettel az irányításra és a felügyeletre” Magyar Közigazgatás, Budapest, 2004

Sik Ferenc: A Közigazgatási Bíróság alkonya 1945–1949. In.: Jogtudományi Közlöny, 1984/8, Budapest

Bana Imre: A szakhatósági állásfoglalások az ügy érdemében hozott határozat bírósági felülvizsgálatának tükrében. In: Magyar Közigazgatás, 2002. június, LII. évfolyam, 6. szám

Zsuffa István: A közigazgatási szervek irányítása és felügyelete” Magyar Közigazgatás, Budapest, 2004

Fonyó Gyula (szerk.): Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1986

Paulovics Anita, 2011., A jogorvoslathoz való jog mint alapjog a közigazgatásban, Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából, Szerk.: Takács Péter, Budapest, Szent István Társulat, 2011

Erdei Árpád: Gyógyítható-e a perorvoslati rendszer? = Varga István-Kis Daisy: Magister Artis Boni et Aequi. Studia in Honorem, Német János, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2003

Turkovics István, 2012: A jogorvoslathoz való jog az Alkotmányban és az Alaptörvényben, Magyar Közigazgatás, Főszerk.: Kis Norbert, Budapest, Nemzeti Közigazgatási Intézet

Varga Zs. András, 2010. A közigazgatási jog alkotmányos meghatározása

Tamás András, 2010. A közigazgatási jog elmélete

Mudráné Láng Erzsébet, A bírósági felülvizsgálat a hatósági eljárásban, Szerk.: Dr. Patyi András, In.: A közigazgatási jog II, 2009

Boros Anita, Bizonyítás a közigazgatási jogban, II. kötet, Magyar Közlöny és Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2010

Friedrich Tezner: Das österreichische Administrativverfahren 2. k. Bécs, 1925.

Holoubek Michael – Lang, Michael: Allgemeine Grundsätze des Verwaltungs- und Abgabenverfahrens. Wien, 2006. Verlag Linde