

Bencsik András

AZ ÜGYFÉL JOGORVOSLATHOZ VALÓ JOGÁNAK BIZTOSÍTÁSA MINT A KÖZSZOLGÁLATI TISZTVISELŐK KÖTELEZETTSÉGE

Guaranteeing the Client's Right to Remedy as the Obligation of Public Service

Dr. habil. Bencsik András PhD, egyetemi adjunktus, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék, bencsik.andras@ajk.elte.hu

A tanulmány a jogorvoslathoz való joggal, ezen keresztül a közigazgatás törvényes működésének eljárásjogi garanciáival foglalkozik egy sajátos nézőpont, az ügyféli jogok érvényesülése szempontjából. A szerző – általános kontextusba helyezve a vizsgálatot – a tanulmány elején szól a közigazgatás jogszerűségének követelményéről, majd a jogorvoslathoz való jog tartalmáról és annak az eljárásjogi szabályozásra vonatkozatható követelményeiről. Ezt követően az új szabályozás alapján bemutatja a közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslati rendszerét az általános közigazgatási rendtartásról és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvények feldolgozásán keresztül. A tanulmány végén konklúziók megfogalmazására kerül sor, amelyek a fellebbezés és a közigazgatási per viszonyának átalakítását és az új közigazgatási bírósági rendszert egyaránt érintik.

KULCSSZAVAK:

közszolgálat, közigazgatás, jogorvoslathoz való jog, jogállamiság, közigazgatási bíróság

The study deals with the right to redress, and thus the procedural guarantees of the lawful functioning of public administration, from a particular point of view of the enforcement of client rights. The author, in the general context of the study, begins by discussing the requirement of the lawfulness of public administration, then the content of the right of appeal and its requirements for procedural law. Thereafter, the system of redress of the administrative procedure under the new regulations will be introduced through the processing of the laws on general administrative order and administrative litigation. At the end of the study, conclusions will be drawn that will address both the relationship between appeal and administrative litigation and the new administrative judicial system.

KEYWORDS:

public service, public administration, right of appeal, rule of law, administrative court

1. ALAPVETÉS

A demokratikus államok közigazgatásával szemben a különböző korszakokban számos követelmény, alapelv, elvárás fogalmazódik meg, de lényeges kívánalom, hogy a közigazgatás megfelelően működjön, funkcióit a közigazgatással kapcsolatba kerülők (különösen az ügyfelek) számára elégedettséget kiváltó módon érje el. Ezzel összefüggésben indokoltnak mutatkozik rögzíteni, miszerint az „elégedettség” a minden tekintetben jogszerű, a jogállamiság követelményének megfelelő módon működő közigazgatás által kibocsátott közigazgatási cselekményben és nem feltétlenül a pozitív végkifejlettel záródó ténykedésben ragadható meg.¹ Ez a felfogás olvasható ki Magyary Zoltán megállapításából is, amely szerint a közigazgatásnak úgy kell működnie, hogy „*azok a felek, akiknek jogát vagy érdekét a közigazgatás működése érinti, hibákat ne találjanak, vagy még többször hibáktól ne tartssanak, ilyeneket fel ne tételezzenek*”.² Az a tény sem szorul igazolásra, miszerint az ügyfelek részéről a közigazgatási szervek működésében megnyilvánuló fenti bizalmatlanság eloszlására és az esetlegesen bekövetkező hibák orvoslására a közigazgatási hatósági eljárásban a jogorvoslati rendszer hivatott. Helytállóan tekinthető az a szintén Magyary Zoltán nevéhez köthető megállapítás is, miszerint „*a jogállam törekvése az egyénnek a közigazgatással szemben való legmesszebbmenő védelme volt*”, ennél fogva a közigazgatási jogorvoslás mikéntje is folyamatos (át)alakulást mutat. Kardinális jelentőségű (és ezáltal tárgyalásra érdemes) ezen a téren az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) elfogadása, amely kényszerű újratervezést hajtott végre a hatósági eljárásban igénybe vehető jogorvoslatok rendszerében.

Indokoltnak mutatkozik a jogállamiság elve és a közigazgatás törvényessége közötti összefüggések vázolója. A kérdéskörrel az Alkotmánybíróság több alkalommal is foglalkozott az elmúlt több mint két évtizedes ítélkezési tevékenysége folyamán. Ennek keretében előbb – álláspontunk szerint kissé szűken értelmezve a közigazgatás törvényességét – arra az álláspontra helyezkedett, miszerint nem jelent mást a jelzett követelmény, mint „*a közhatalom birtokában hozott közigazgatási aktusok joghoz kötöttségét*”.³ Nem szorul azonban bizonyításra a tény: alapvető érdek fűződik ahhoz, hogy ne csak a közigazgatási eljárás végén megszülető aktus, hanem a teljes eljárás feleljen meg a törvényesség kívánalmainak. Ebből fakadóan a testület később úgy határozott: a jogállamiság elve magában foglalja azt is, hogy „*a közigazgatás egésze a jogon alapuljon*”.⁴ Mindezeket alapul véve maga a jogalkotó is evidenciának tekinti azt, hogy a közigazgatási hatósági eljárás immanens része kell, hogy legyen a különböző jogorvoslati eljárások rendszere, ennek megfelelően

¹ Nem szorul magyarázatra az olyan eset, amikor teljesen jogszerű módon kerül sor például az ügyfél kérelmének elutasítására, ami – vélhetően – nem fogja kiváltani a kérelmező teljes elégedettségét, holott megnyugtató (értsd: jogszerű) döntés született.

² Vö. MAGYARY 1942, 612.

³ 8/2001. (II. 18.) AB határozat.

⁴ Vö. PETRÉTEI 2013, 92.

szabályozástechnikailag úgy rendelkezik, hogy az Ákr. (alapeljárásra vonatkozó) rendelkezéseit a jogorvoslati eljárásokra 112–124. §-okban foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

2. A JOGORVOSLATHOZ VALÓ JOG

Az Ákr. deklarálta Magyarország Alaptörvényének egyes rendelkezéseire, így számos jogintézményt az alaptörvényi szabályozásból eredeztet a törvényszöveg. Ezzel összefüggésben kiemelendő, hogy az alapelvek egy része egyenesen az Alaptörvényből vezethető le, és hogy alkotmányi szinten is megjelenik a jogorvoslati eljárás jog deklarációja, mivel az Alaptörvény rögzíti, hogy *„mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti”*.⁵

A jogalkotó az új törvény kodifikációjakor azt is érzékelte, hogy – az Európai Unió tagjaként – megkerülhetetlenek azok a nemzetközi és európai tendenciák (például az egyén érdekei és a közérdek közötti egyensúly megteremtésének szükségességének, a közigazgatás jogszerűtlen működését követő „szankció” elkerülhetetlensége stb.), amelyek számos jogintézményen keresztül visszaköszönnek az eljárásjogban. Rögzítendő ezen kívül az a jogpolitikai hitvallás is, amely – egyértelműen kijelölve az újraszabályozás nézőpontját – a hatékony és gyors eljárás mellett teszi le a voksát, rögzítve azonban azt a kétségbevonhatatlan tényt, miszerint *„önmagában az eljárások racionalizálása, gyorsítása nem lehet mindenkiféle érvényesítendő szempont a szabályozás kialakításakor”*.⁶

A fentieket alapul véve a jogorvoslati rendszert érintő kodifikáció három területet vett célba: (1) a jogorvoslati eljárás jogból következő alkotmányos elvárások azonosítását, (2) a jogorvoslatok és döntés-felülvizsgálatok duális rendszerének fenntartását, valamint (3) a felülvizsgálati jogkör telepítésével kapcsolatos problémakört. A szupranacionális szabályozással összefüggésben kiemelendő, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: Egyezmény) 13. cikke biztosítja a hatékony jogorvoslati eljárás jogát az alábbiak szerint: *„[b]ármely embernek, akinek a jelen Egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje az esetben is, ha e jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg”*.⁷ A témakörrel összefüggésben indokoltnak mutatkozik utalni az Egyezmény tisztességes tárgyaláshoz való jogot reguláló 6. cikkére (amely egyébként a polgári jogi igények és a büntetőeljárásban felhozott vádak bírói úton történő elbírálásához való jogot deklarálja), továbbá az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikkére, amelynek értelmében *„[m]indenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, az e cikkben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslati eljárás”*.

⁵ Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bek.

⁶ Részletes jelentés az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának előkészítéséről 5.

⁷ Ezzel összefüggésben részletesebben lásd: HAJAS 2016.

A jogorvoslathoz való jog tartalmát a magyar Alkotmánybíróság, illetve az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) bontotta ki ítélezési tevékenységében; ezzel kapcsolatban rögzíthető, hogy önmagában a jogorvoslat egyfokú jellege nem jelenti automatikusan a jogorvoslathoz való jog sérelmét, mivel – ahogy erre az EJEB elvi élel rámutatott – az Emberi Jogok Európai Egyezménye 13. cikke nem kívánja meg sem a többfokú, sem pedig a közigazgatás szervezetrendszerén kívül álló szerv által realizált jogorvoslat létét a részes államokkal szemben. Ebből a szempontból tehát nem kifogásolható az a jogalkotói alapállás, miszerint „[e]gyetlen, ám hatékony, érdemi jogorvoslat is megfelelő garanciának minősül az érintett számára”.⁸

A normaszöveg ennek megfelelően a hatóság valamennyi döntésével szemben megnyitja a jogorvoslathoz való jogot azzal a differenciálással, hogy a határozattal szemben önálló jogorvoslatot biztosít, míg a végzések főszabály szerint a határozat, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés ellen igénybe vehető jogorvoslat keretében támadhatók meg. Kivételt képeznek ez alól az úgynevezett önállóan megtámadható végzések, amelyek esetében az Ákr. külön megengedi az önálló jogorvoslatot, ezek a döntések tehát nem a határozat ellen benyújtott, hanem önálló jogorvoslati kérelem tárgyává tehetők. Ebbe a körbe sorolhatók az alábbi végzés formájában meghozott döntések:

- az ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló,
- az ügyféli jogállásról vagy jogutódlásról rendelkező,
- a kérelmet visszautasító,
- az eljárást megszüntető,
- az eljárás felfüggesztése vagy szünetelése tárgyában hozott,
- az eljárási bírságot kiszabó,
- a fellebbezési határidő elmulasztása miatt benyújtott igazolási kérelmet elutasító,
- a zár alá vételt vagy lefoglalást elrendelő, valamint ezek megszüntetése iránti kérelmet elutasító,
- az iratbetekintési jog gyakorlására irányuló kérelem tárgyában hozott elutasító,
- az iratbetekintési jog korlátozására irányuló kérelem tárgyában hozott, valamint
- az eljárási költség megállapításával és viselésével kapcsolatos, a költségmentesség iránti kérelmet elutasító, a költségmentesség módosításáról vagy visszavonásáról szóló elsőfokú végzés.

3. JOGORVOSLATI ELJÁRÁSOK AZ ÁKR.-BEN

Megállapítható, hogy a közigazgatás(i) szervek) mind jogállásukat, mind feladataikat, mind pedig hatáskörüket (és az állampolgárok magánszférájába történő beavatkozásuk intenzitását) tekintve heterogének, ebből fakadóan a közigazgatási eljárás során igénybe vehető jogorvoslati rendszerrel szemben is alapvető elvárás a pluralitás elve, amely a jogalkotó

⁸ Részletes jelentés az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának előkészítéséről 29.

hatalomtól több, eltérő feltételek mellett igénybe vehető és különböző eredményre vezető jogorvoslati eszköz létét követeli meg. A jelenség nem tekinthető a 21. század sajátjának, ezt támasztja alá Magyary Zoltán megfogalmazása is. Eszerint a közigazgatási jogorvoslatok fejlődését két tendencia párhuzamos léte determinálta: egyrészt az egyszerű, átlátható és hatékony jogorvoslati rendszer kiépítése; másrészt a jogalkotónak arra is törekednie kellett, hogy „a közigazgatási jogviták elbírálása, amelyek tehát a hatóság és magánfél közt felmerülnek, ne közigazgatási, bár magasabbfokú hatóságokra, hanem független bíróságra bízassék”.⁹

Kiemelendő az is, hogy a közigazgatás törvényességének (jogi) garanciái között található ügynevezett közigazgatáson belüli instrumentumok (például fellebbezés, felügyeleti eljárás, helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeleti jogkör). Megkülönböztethetők továbbá ügynevezett közigazgatáson kívüli eljárások (például közigazgatási bíróságot), valamint működnek olyan extern kontrollt végző alkotmányos szervek, amelyek „főprofilja” ugyan nem a közigazgatás törvényességéhez kapcsolódik, de ellátnak ilyen irányú (járulékos) feladatokat is (például az ügyészi felhívás intézménye, az alapvető jogok biztosának szerepe, az Állami Számvevőszék ellenőrző tevékenysége).

Rögzíthető, hogy a közigazgatási eljárásban igénybe vehető jogorvoslatok alapvetően két célt szolgálnak, közelebről az egyéni jog- vagy érdeksérelmek, valamint a tárgyi jog-sérelmek orvoslását. Ennek megfelelően a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) különbséget tett az ügyfél kérelmére igénybe vehető (ezáltal az egyéni jog- vagy érdeksérelmet orvosolni hivatott) jogorvoslatok és a hivatalból folytatandó (a tárgyi jogot sértő közigazgatási aktusok korrigálására szolgáló) aktus-felülvizsgálatok között.

A jogorvoslati rendszer felépítésével kapcsolatban nem jelent újdonságot az Ákr., tekintettel arra, hogy az új törvény megtartja a Ket. alapvetően duális rendszerét és a jövőben is különbséget tesz az ügyfél aktív közreműködését feltételező kérelemre induló jogorvoslati eljárások, illetve az ügyfél passzivitása mellett hivatalból lefolytatásra kerülő jogorvoslatok között.

A fent jelzett hasonlóságok mellett azonban érdemi változtatásokra is sor kerül a jogorvoslati rendszer egészével összefüggésben. Egyrészt észlelhető a terminológia változása, mivel mindkét „típust” jogorvoslatnak tekinti a normaszöveg, csupán a kezdeményezésük mikéntjében látja az eltérést. Másrészt kiemelendő az is, hogy megszűnik két – a Ket. szerint – kérelemre induló jogorvoslati forma: az újrafelvételi eljárás és az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárás. Az újrafelvételi eljárásra vonatkozó rendelkezések elhagyásának indoka abban ragadható meg, hogy – az Ákr.-hez fűzött miniszteri indokolás szerint – „a jogintézmény nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, a statisztikai adatok azt mutatják, hogy valójában a gyakorlatban nem alkalmazzák”.¹⁰ Az indokolás emellett arra az álláspontra helyezkedik, hogy ott, ahol az ágazati eljárásban szükséges,

⁹ Vö. MAGYARY 1942, 612.

¹⁰ Az Ákr.-hez fűzött miniszteri indokolás 103–104.

természetesen kiegészítő eljárási rendelkezésként az adott törvénynek továbbra is lehetősége van arra, hogy szabályozza ezt a jogorvoslati formát, de nem általános eljárási szabályként. Ezzel összefüggésben megjegyzendő, hogy ez álláspontunk szerint inkohereciát eredményezhet az Ákr. hatályával kapcsolatban rögzített garanciális jellegű rendelkezésekkel, a kiegészítő eljárási rendelkezések ilyen mértékű kiterjesztése és ezzel az ágazati jogalkotás tág értelmezése az eljárási joganyag átláthatósága és alkalmazhatósága mellett megfogalmazott jogpolitikai célkitűzés ellen hathat. Megjegyzendő, hogy ez a „hiányérzet” a szakirodalom más képviselői részéről is megfogalmazódik, igaz más szempontok alapján.¹¹

Az Alkotmánybíróság határozata alapján folytatott eljárás szabályozását pedig okafojtottnak értékeli a törvényhozó. A Ket. szabályai az indokolás szerint azért bírtak jelentőséggel, mivel az egyezség jóváhagyásáról szóló határozat ellen nem volt biztosítva jogorvoslat. Az Ákr. azonban ilyen esetben is lehetővé teszi az egyezség megtámadását, így a vonatkozó rendelkezéseket nem tartja a jogalkotó indokoltnak fenntartani.¹²

Fentiekre tekintettel a kérelemre induló jogorvoslatok körében két eljárás kezdeményezésére ad lehetőséget az Ákr.: a fellebbezési eljárásra és a közigazgatási per megindítására. Mivel a későbbiekben szó esik a vonatkozó részletszabályokról, e helyütt csak utalunk rá, hogy alapvető súlyponteltolódás érhető tetten ebben a tekintetben, amelynek értelmében a közigazgatási per az általános jogorvoslati forma, a fellebbezés előterjesztésére pedig kivételes jelleggel kerülhet sor. A hatóság által – az ügyfél passzivitása mellett – továbbra is három jogorvoslati eljárás indítható meg hivatalból: a döntés módosítása vagy visszavonása saját hatáskörben, a felügyeleti eljárás lefolytatása, valamint az ügyészi fellépés és felhívás alapján lefolytatható korrekciót célzó döntés-felülvizsgálati eljárás.

3.1. A közigazgatási per jelentősége, helye a jogorvoslati rendszerben

Az új eljárási törvény egyrészt megtartja a korábbi szabályozás által kiépített alapvető kereteket, lényegesen „újratervezi” azonban a súlypontokat a jogorvoslati rendszeren belül, mivel „a Ket.-ben elsődleges jogorvoslat a fellebbezés és másodlagos a bírói kontroll, míg az új kódexben a fellebbezés a kivételes, és a főszabály a közigazgatási per”.¹³ Ennek megfelelően a közigazgatási rendtartás által kiépítendő jogorvoslati rendszer az alábbiak szerint épül fel:

- közigazgatási alapeljárás,
- elsőfokú közigazgatási bírósági eljárás,
- (kivételes) másodfokú közigazgatási bírósági eljárás.

¹¹ Ezzel összefüggésben bővebben lásd: FAZEKAS 2017.

¹² Megjegyzendő ezen kívül az is, hogy az Alkotmánybíróságról szóló törvény 26–31. §-ai részletesen rendezik az alkotmányjogi panasszal összefüggő kérdéseket.

¹³ Részletes jelentés az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának előkészítéséről 32.

Az Ákr. a jelzett kardinális jellegű változtatást sokszínű indokokkal kívánja alátámasztani:

- „gyakran a hatóságok [és az ügyfelek] is a kétfokú közigazgatási eljárásra gyakran egyseges eljárásként tekintenek, ezért a tényállás teljes körű tisztázására csak a másodfokú eljárásban kerül sor”,
- „a legtöbb területen elenyésző – leggyakrabban 0,5% alatti, átlagosan 0,33% – a fellebbezéssel támadott döntések aránya, azonban a fellebbezési eljárásban született határozat bírósági felülvizsgálatát akár az ügyek 20-25%-ában is kezdeményezték a felek”,
- nagyon sok ügy esetében „a fellebbezés elbírálására jogosult szerv jogosan elvárt elfogulatlansága megkérdőjelezhető”,
- „az új rendszer biztosítani tudja az objektívebb elbírálást, ezáltal az ügyféli jogok hatékonyabb érvényesülését azzal, hogy nem hagy teret a szervezetten belüli egyéb érdekek elfogultság megjelenésének”.

A bírói út megnyitása nem új keletű törekvés a jogalkotó részéről a közigazgatás működésével összefüggésben, ugyanis már a rendszerváltás időszakában is meghatározó volt az a felismerés, hogy a jogállamiság elvével leginkább a közigazgatási szervezeti rendszeren kívül elhelyezkedő, a közigazgatástól független fórumok által megvalósított kontroll egyeztethető össze. A rendszer azonban nem épült ki teljeskörűen, így egyértelmű politikai célként fogalmazódott meg a közigazgatási bíráskodás hazai rendszerének kiépítése, amely folyamatban korszakváltást jelent az Ákr. jogorvoslati rendszerének „újragondolása”, valamint a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) elfogadása. Azt jelen munka szerzője fontosnak tartja kiemelni, hogy a realitást vizsgálva – szemben a jogalkotó által kifejezetten deklaráltakkal – a koncepcionális módosítás mögött két rendszerszintű változtatás előkészítése körvonalazódik. Egyrészt a közigazgatási fórumrendszer egyszerűsítése (közelebről a megyei és fővárosi kormányhivatalok további térnyerése), amely – a fellebbezés kiüresítése és marginalizálása által – felveti a közigazgatási (államigazgatási) alapszint gyengítésének és a területi szint erősítésének szándékát. Másrészt a történeti hűség kedvéért ide kívánkozik az is, hogy a határozatlan időre elhalasztott, majd a jogalkotás napirendjéről jelen állás szerint véglegesen lekerült, de egyértelmű preferenciát élvező közigazgatási bírósági rendszer bevezetése megkövetelte a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságok kompetenciájának izmosítását, amely – a Kp. hatályán és az Ákr. jogorvoslati modelljén keresztül – megalapozta az új szisztéma kiépítését. Megjegyezzük, hogy jelen tanulmány témáján jócskán túlmutat a Kp. jelentősége, amely a hézagmentes jogvédelem biztosítását tűzte ki célul. Ez témánk vonatkozásában azt jelenti, hogy nemcsak a hatósági döntések felülvizsgálata és a közigazgatási hatóság jogellenes hallgatása esetén lefolytatandó eljárás képezheti közigazgatási per tárgyát, hanem valamennyi közigazgatási jogvita elbírálására kiterjed a Kp. hatálya. Ez a Kp. 4. §-ának (1) bekezdéséből olvasható ki, amely szerint „[a] közigazgatási jogvita tárgya a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező cselekményének, vagy a cselekmény elmulasztásának (a továbbiakban együtt: közigazgatási tevékenység) jogszerűsége”. A (2) bekezdés ezen túlmenően kiterjeszti a generálklauzulát a közszolgálati és a közigazgatási szerződéses jogviszonnal kapcsolatos jogvitára is.

Az Ákr. jogorvoslati rendszerében bekövetkezett hangsúlyeltolódás, közelebbről a közigazgatási per elsődleges szerepe nemcsak a többi jogorvoslat, hanem a hivatalbóli döntés-felülvizsgálat átalakításával is együtt járt, ebből következően a Kp. az Ákr. szabályozási körét értelemszerűen leszűkítette. A közigazgatási perrel kapcsolatban csak azok a normák kerültek az Ákr.-be, amelyek e törvény jogorvoslati rendszeréhez közvetlenül kapcsolódnak.

Az Ákr. 114. § (1) bekezdése elvi éllel rögzíti, miszerint az ügyfél akkor kezdeményezhet pert a közigazgatási döntés ellen, ha a döntés végleges (kivételekkel a fellebbezéssel nem támadható végzés), vagy a fellebbezéssel támadható döntés esetén az arra jogosultak valamelyike fellebbezett, és a fellebbezést elbírálták, azaz bekövetkezett a véglegesség.

Külön szól az Ákr. 114. § (2) bekezdése a közérdek védelme érdekében az ügyész részére biztosított perkezdeményezési jogról. Erre akkor kerülhet sor, ha a jogsértés megszüntetésére felszólító ügyészi felhívásban megállapított határidő eredménytelenül eltelt (a hatóság véglegessé vált döntése ellen), vagy a hatóság eljárási kötelezettségét elmulasztotta (a hatóság eljárásra kötelezése iránt).

Tisztázandó végezetül a közigazgatási per megindítására jogosultak köre is. Ennek megfelelően az ügyfél, az ügyészség, illetve a törvényességi felügyeletet gyakorló szerv (ha felhívása eredménytelen), az a közigazgatási szerv, amely a korábbi eljárásban nem vett részt, valamely alapvető jog védelme vagy a közérdek érvényre juttatása érdekében, törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott ügyekben civil szervezet, törvényben meghatározott esetben érdekképviseleti szervezet vagy köztisztviselő kezdeményezhet közigazgatási pert.¹⁴

Az Ákr.-hez fűzött miniszteri indokolás egyértelművé teszi azt, hogy a jogorvoslati rendszernek meg kell találnia az összhangot a közérdek hatékony védelme és az ügyfelek jogainak érvényesítése közt. Ennek megfelelően a normaszöveg egy úgynevezett előszűrő, önkorrekciós mechanizmust is szabályoz, ezen keresztül a keresetlevél a hagyományos fellebbezés funkcióját is betölti, ha a hatóság megállapítja, hogy a megtámadott döntése törvénytörő, és ennek alapján módosíthatja vagy visszavonhatja azt. A Kp. 40. § (1) bekezdése értelmében „[a] keresetlevelet a benyújtásától számított tizenöt napon belül kell az ügy irataival együtt a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bírósághoz továbbítani. Többfokú közigazgatási eljárásban hozott cselekmény esetében az elsőfokon eljáró közigazgatási szerv a benyújtástól számított öt napon belül az ügy irataival együtt felterjeszti a másodfokon eljáró közigazgatási szervhez, amely azokat a benyújtástól számított huszonegy napon belül továbbítja a bírósághoz”. Az előzőekben jelzettekkel összefüggésben kiemeljük, hogy ez alatt az időszak alatt nyílik a hatóság számára lehetőség az önkorrekcióra.

A (2) bekezdés lehetőséget ad a hatóság számára, hogy akkor is sor kerüljön a döntés visszavonására vagy a keresetlevélben foglaltaknak megfelelő módosítására, ha az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, és a hatóság a keresetlevélben foglaltakkal egyetért. Garanciális jelleggel utal az indokolás arra, hogy „ez azonban nem eredményezheti egyúttal azt, hogy a hatóság »elvonja« a bíróságtól a döntés jogát, illetve az ügyféltől azt a jogot, hogy a bíróság

¹⁴ A Kp. 17. §-ával kapcsolatban felvetődő kérdések tekintetében lásd: FAZEKAS 2017.

vizsgálja felül a döntést”.¹⁵ A normaszöveg ennek megfelelően a bírói felülvizsgálatot e döntés ellen is biztosítja, a döntéshozó hatóság tehát köteles az új döntését is felterjeszteni a bírósághoz.

Az Ákr. külön rendelkezik a közigazgatási per kezdeményezésének arról az esetéről, amikor olyan döntés megtámadására kerül sor, amely tekintetében szakhatóság is közreműködött a megelőző eljárásban. Ezzel összefüggésben a 115. § (3) bekezdése értelmében a hatóság köteles döntését módosítani vagy visszavonni, amennyiben a szakhatóság a keresetlevél alapján módosítja állásfoglalását. Garanciális jelentősége van továbbá a (4) bekezdésben rögzített rendelkezésnek, miszerint visszavonásra vagy módosításra egy ízben kerülhet sor.

A közigazgatási per konkrét eljárási szabályaival összefüggésben indokoltnak mutatkozik kiemelni, hogy a keresetlevelet a vitatott tevékenységet megvalósító közigazgatási szervhez kell benyújtani, a vitatott közigazgatási cselekmény közlésétől számított harminc napon belül (ettől az időtartamtól törvényben eltérhet az ágazati jogalkotó).¹⁶ Ettől eltérően törvény rendelkezhet. A korábbi szabályozásból ismert fordulat jelenik meg a Kp.-ben is, amikor a törvény rögzíti, hogy a keresetlevél benyújtásának – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a közigazgatási cselekmény hatályosulására halasztó hatálya nincs.¹⁷

A közigazgatási ügyekben eljáró bíróság határozataival kapcsolatban kiemelendő, hogy a bíróság a per érdemében ítélettel, a per során felmerült minden más kérdésben végzéssel dönt. A kereset elutasítására akkor kerül sor, ha a bíróság megállapítja azt, hogy

- a kereset alaptalan,
- a felperes jogának vagy jogos érdekének közvetlen sérelme nem állapítható meg,
- az eljárási szabályszegésnek az ügy érdemi elbírálására lényeges kihatása nem volt.¹⁸

Ha a bíróság a kereset alapján vagy hivatalból megállapítja a jogsértést, a következő keresetnek helyt adó ítéleteket hozhatja:

- a közigazgatási cselekményt megváltoztatja, megsemmisíti, vagy hatályon kívül helyezi,
- szükség esetén a közigazgatási cselekmény megsemmisítése vagy hatályon kívül helyezése mellett a közigazgatási szervet új eljárásra kötelezi,
- a közigazgatási szervet marasztalja.¹⁹

A bíróság a fenti jogkövetkezményeket együttesen is alkalmazhatja. A jogsértő közigazgatási cselekményt akkor változtatja meg a bíróság, ha az ügy természete azt megengedi, a tényállás megfelelően tisztázott, és a rendelkezésre álló adatok alapján a jogvita véglegesen eldönthető.²⁰

¹⁵ Az Ákr.-hez fűzött miniszteri indokolás 106.

¹⁶ Kp. 39. § (1) bek.

¹⁷ Kp. 39. § (6) bek.

¹⁸ Kp. 88. §.

¹⁹ Kp. 89. §.

²⁰ Kp. 90. § (1) bek.

A bíróság a jogsértő közigazgatási cselekményt akkor semmisíti meg a közlésre visszamenő hatállyal, ha

- a közigazgatási cselekmény semmis vagy érvénytelen, vagy
- olyan lényeges alaki hiányosságban szenved, amely miatt nem létezőnek kell tekinteni,
- a megelőző eljárás lényeges szabályainak megszegésével okozott jogsérelem a perben nem orvosolható, vagy
- a hatóság cselekményét kizárólag az ügyben nem alkalmazható jogszabályi rendelkezésre alapította.²¹

A közigazgatási cselekményt a bíróság a hatályvesztés időpontjának pontos megjelölésével akkor helyezi hatályon kívül, ha a jogbiztonság, a közérdek védelme vagy az érintett személyek különleges érdeke azt indokolja.

Ha a bíróság megállapítja, hogy a közigazgatási cselekmény jogsértő volt, marasztalási ítéletében a közigazgatási szervet az (anyag) jogszabályban meghatározott cselekvésre kötelezi. A bíróság a jogsértés tényét állapítja meg, ha a fentebb bemutatott jogorvoslati lehetőségek alkalmazása nem lehetséges, és a megállapításhoz a felperesnek vagy az érintettnek fontos érdeke fűződik, vagy a jogsérelem így elhárítható.

3.2. A fellebbezés metamorfóza

A fellebbezésre vonatkozó általános szabályok körében az Ákr. mindenekelőtt a fellebbezésre jogosultak körét jelöli ki, amelynek értelmében a 116. § (1) bekezdése elvi élel akként rendelkezik, hogy az ügyfél vagy akire a döntés rendelkezést tartalmaz, az elsőfokú döntés ellen akkor fellebbezhet, ha azt törvény kifejezetten megengedi. A rendelkezés szövegéből és szerkezetéből kiolvasható, hogy a törvényalkotó ezt a jogorvoslati lehetőséget a jövőben sem szándékozik kibővíteni, mivel az Ákr. szóhasználatából következően csak törvény gyarápíthatja a fellebbezhető döntések (határozatok és végzések) körét.

Eltérés a Ket. korábbi szabályozásához képest az, hogy a fellebbezés – a klasszikus értelemben – nem tekinthető általánosnak, mivel nem minden közigazgatási döntéssel szemben nyitotta meg az eredeti normaszöveg a fellebbezési jogot, mivel a határozat ellen akkor volt helye fellebbezésnek, ha

- járási (kerületi) hivatal vezetője vagy – a képviselő-testület kivételével – helyi önkormányzat szerve, vagy
- rendvédelmi szerv helyi szerve hozta, valamint
- ha törvény kifejezetten megengedi.

²¹ Kp. 92. §.

A fellebbezés alkalmazási körét kijelöli törvényhely utóbbi fordulatával [tudniillik az (1) bekezdésben foglalt kitétel] összefüggésben rögzítendő, hogy az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi L. törvény számos ügykörben lehetővé tette a fellebbezés intézményét.²² A közigazgatási jogtudomány több meghatározó képviselője – többek között Fazekas Marianna és Balázs István – hangot adott abbéli álláspontjának, hogy jobb esetben csorbul, radikálisabban fogalmazva megszűnik a fellebbezés mint jogorvoslati eszköz általános jellege, ezt az álláspontot – a külön törvény megengedő rendelkezéséhez kötő kitétel miatt – magam is helytállónak tartom.

A fellebbezés korlátozásának indokaként az Ákr.-hez fűzött miniszteri indokolás arra az álláspontra helyezkedik, hogy „*a sommás eljárásban és automatikus döntéshozatali eljárásban hozott döntések esetén külön fellebbezés biztosítása nem indokolt, hiszen az elsőfokú eljárás szabályai közt rögzítésre kerül, hogy ilyen esetekben öt napon belül az ügyfél kérheti teljes eljárás lefolytatását. Ez egy kvázi saját hatáskörben lefolytatott új eljárás.*”²³ A fellebbezés korlátozása és az ügy teljes eljárásban való elbírálás kezdeményezése közötti kapcsolattal összefüggésben kiemelendő, hogy ez a rendelkezés lényegében azt hivatott megelőzni, hogy a bíróságok előtt kizárólag ténykérdések vizsgálatára kerüljön sor. Épp ellenkezőleg: a hatóság képes lehet az esetleges hibák, visszásságok kijavítására, orvoslására, kifogás vagy éppen jogsérelem esetén ugyanakkor lehetőség van az ügy alaposabb megvizsgálására.²⁴

A hatósági eljárásjogi szabályozás alakulásának legújabb fejleményeivel összefüggésben indokoltnak mutatkozik rögzíteni, miszerint az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény 200. §-a módosította az Ákr. fent hivatkozott rendelkezését. Ennek megfelelően a járási hivatal vezetője által hozott elsőfokú döntések esetében – általános érvennyel – megszűnik a fellebbezési eljárás igénybevételének lehetősége, az elsőfokú döntéssel szemben a kezdeményezésre jogosultak egyetlen lehetősége a közigazgatási per megindítása lesz. Ezzel álláspontom szerint tovább szűkül a fellebbezés mint jogorvoslat terjedelme, amely tendencia ugyancsak a közigazgatási per erősítését eredményezi immár – a szervezeti keretek kialakításától való visszavonulást követően – rendes bírósági keretek között.

A (3) bekezdés a jogorvoslathoz való jog terjedelmével kapcsolatos kérdést, közelebbről a végzéssel szemben igénybe vehető jogorvoslatok kérdéskörét érinti. Korábban utaltunk arra, hogy a végzésekkel szemben – főszabály szerint – nincs helye fellebbezésnek, azok az érdemi határozattal vagy az eljárást megszüntető végzéssel szemben benyújtott fellebbezés keretében támadhatók meg. Az Ákr. vonatkozó rendelkezései azonban a végzések

²² Példának okáért a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvénybe, a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvénybe, a hadigondozásról szóló 1994. évi XLV. törvénybe és – egyebek mellett – a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvénybe is bekerült a fellebbezést lehetővé tevő rendelkezés egyes ügyfajták vonatkozásában.

²³ Az Ákr.-hez fűzött miniszteri indokolás 106.

²⁴ Vö. HAJAS 2017, 296–297.

közül nevesít néhányat, amelyekkel szemben önálló fellebbezési jogot biztosít a törvényszöveg.

A (4) bekezdés lényegében a fellebbezéshez való jog tárgyi korlátozásaként fogható fel, amelynek értelmében meghatározza azokat az ügycsoportokat, amelyekben a fenti esetekben sincs helye fellebbezésnek. Ennek megfelelően fellebbezési kérelem nem terjeszthető elő, amennyiben

- az elsőfokú döntést – a központi hivatal kivételével – központi államigazgatási szerv vezetője hozta,
- a képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben hozott döntést,
- a megfellebbezhető végzést másodfokú hatóság hozta,
- nincs kijelölt másodfokú szerv,
- nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyben,
- elrendelték a hatósági szerződés végrehajtását.

Végül indokoltnak mutatkozik annak kiemelése, hogy a jogalkotó a hivatkozott esetekben a fellebbezéshez, és nem a jogorvoslathoz való jogot zárja ki, ennek megfelelően közigazgatási per indítására ezekben az esetekben is lehetőséget nyújt a normaszöveg.

A fent bemutatott sajátosságok mellett a fellebbezést mint jogorvoslatot szokás a leghatékonyabb jogorvoslatnak is tekinteni. A hatékonyság ebben a tekintetben két jellegzetességet foglal magában: az érdemi felülvizsgálatot, valamint – joghatását tekintve – azt, hogy a fellebbezés előterjesztésének a döntés végrehajtására halasztó hatálya van.

Az Ákr. 117. § (1) bekezdése – hasonlóan a Ket. korábbi szabályozásához – akként rendelkezik, hogy a fellebbezésnek – amennyiben a hatóság nem nyilvánította a döntést azonnal végrehajthatónak – főszabály szerint a döntés végrehajtására halasztó hatálya van. Az idézett törvényhellyel összefüggésben kiemelendő, hogy – a főszabály deklarációja mellett – két irányban enged az új normaszöveg eltérést a fellebbezés halasztó hatálya alól.

Egyrészt nincs halasztó hatálya a fellebbezés benyújtásának az olyan döntés végrehajtására, amelyet a hatóság azonnal végrehajthatónak nyilvánított. Az Ákr. 84. §-a akként rendelkezik, hogy a hatóság a döntést azonnal végrehajthatónak nyilvánítja, ha

- életveszéllyel, súlyos kárral vagy a személyiségi jogok jelentős sérelmével fenyegető helyzet megelőzése, elhárítása vagy káros következményeinek enyhítése miatt szükséges,
- nemzetbiztonsági, honvédelmi vagy közbiztonsági érdekből, illetve a közérdek védelme miatt szükséges,
- a döntés valakinek a tartásáról vagy gondozásáról rendelkezik, vagy
- a hatóság nyilvántartásba történő haladéktalan bejegyzést törvény írja elő.

Másrészt maga a (2) bekezdés utal két nevesített döntésre, amelyek tekintetében nem érvényesül a főszabály: az ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló, valamint az iratbetekintési jog korlátozása iránti kérelemnek helyt adó végzés elleni fellebbezésnek nincs halasztó hatálya.

Az Ákr. 118. §-a a fellebbezésre irányuló kérelem előterjesztésével kapcsolatos eljárási kérdéseket vonja szabályozási körébe. A jogorvoslati rendszerrel kapcsolatos általános kérdések körében már szóltunk a fellebbezés intézményének átalakulásáról, amely a korábban érvényesülő „általános jelleg” visszazorításában és a közigazgatási per lehetőségének általánossá tételében foglalható össze.

Ezzel a jogalkotói törekvással összhangban a fellebbezés terjedelmét a szabályozás több szempontból is korlátok közé szorítja, amely alapvetően új, nem könnyű helyzetet teremt a jövőben a fellebbezési jogokkal élni kívánó természetes személy ügyfelek számára. Mindezek előrebocsátását követően kiemelendő, hogy a fellebbezéshez való jog az alábbi keretek között érvényesül:

- fellebbezni csak a megtámadott döntésre vonatkozóan, tartalmilag azzal közvetlenül összefüggő okból, illetve
- csak a döntésből közvetlenül adódó jog- vagy érdeksérelemre hivatkozva lehet,
- a fellebbezést indokolni kell,
- a fellebbezésben csak olyan új tényre lehet hivatkozni, amelyről az elsőfokú eljárásban az ügyfélnek nem volt tudomása, vagy arra önhibáján kívül eső ok miatt nem hivatkozott.

A (3) bekezdés a Ket. korábbi szabályozásával azonos módon akként rendelkezik, hogy a fellebbezést a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül a megtámadott döntést meghozó hatóságnál lehet. Ezzel összefüggésben kiemelendő, hogy az Ákr. megtartotta a fellebbezés mint jogintézmény határidőhöz kötött jellegét, amely mögött alapvetően a véglegesség minél előbb történő beállításához és az ügyek elhúzódásának megakadályozásához kapcsolódó jogpolitikai érdek húzódik meg.

Ugyancsak a jelzett alapállásnak köszönhetően rendelkezik a (4) bekezdés a fellebbezési jogról történő lemondással összefüggésben arra tekintettel, hogy a döntés véglegessé válásának a fellebbezési határidő se képezze akadályát abban az esetben, amikor az ügyfél részéről nem várható megalapozottan az elsőfokú döntés megtámadása (például a kérelemnek teljes egészében helyt adó döntés esetén). Ezzel összefüggésben kiemelendő, hogy a fellebbezésre jogosult a fellebbezési határidőn belül a fellebbezési jogáról lemondhat, rögzítendő azonban az is, hogy ez a nyilatkozat köti a fellebbezésre jogosult személyt, mivel a fellebbezési jogról történő lemondás nem vonható vissza.

Végezetül – az Ákr. megalkotásával összefüggésben korábban említett egyszerűsítési törekvésnek megfelelően – kikerültek a Ket.-ben szereplő részletszabályok (például szóban vagy írásban is le lehet mondani a fellebbezéshez való jogról), az Ákr. (4) bekezdésének utolsó fordulata csupán annyi utaló szabályt rögzít, hogy a fellebbezési jogról lemondó nyilatkozatra egyebekben a kérelemre vonatkozó szabályok az irányadók.

Az Ákr. 119. §-a – kicsit megtévesztő cím alatt – a fellebbezési eljárás eredményét vonja szabályozási körébe, mivel lényegében azok a rendelkezések szerepelnek itt, amelyek a fellebbezési eljárásban a hatóság által meghozható döntéseket körvonalazzák.

Általánosságban rögzíthető, hogy az elsőfokú hatóság a hozzá benyújtott fellebbezés alapján háromféle eljárást folytathat le:

- megállapítja, hogy döntése jogszabályt sért, azt módosítja vagy visszavonja,
- a fellebbezésben foglaltakkal egyetért és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, a nem jogszabálysértő döntését is visszavonhatja, illetve a fellebbezésben foglaltaknak megfelelően módosíthatja (ez lényegében az önkorrekciónak a kiemelt szerepét jeleníti meg az új szabályozásban),
- a megtámadott döntést nem vonja vissza, és a fellebbezésben kezdeményezett módosítást, kijavítást vagy kiegészítést nem végzi el, a fellebbezést az ügy összes iratával együtt felterjeszti a kijelölt másodfokú hatósághoz.

Szükségesnek mutatkozik megjegyezni, hogy az Ákr. nem tartalmazza a Ket. korábbi 102. § (3) bekezdését, ennek megfelelően az új szabályozás nem ad lehetőséget a fellebbezésre irányuló kérelemnek az elsőfokú hatóság által történő visszautasítására. Ez természetesen nem azt jelenti, hogy ne lehetne fellebbezést visszautasítani az általános szabályok (43. §) szerint abban az esetben, amikor a kérelem elkésett, ezt azonban az Ákr. a másodfokú hatóság hatáskörébe utalja, a megtámadott döntést hozó hatóság szerepe – az önkorrekciónak a kiemelt szerepét – lényegében „postás” szerepére korlátozódik.

A másodfokú hatóság a fellebbezéssel megtámadott döntést és „az azt megelőző eljárást” megvizsgálja. A (4) bekezdés második fordulata – összhangban az Ákr.-hez fűzött miniszteri indoklásban kifejtett, az egységes hatósági eljárással összefüggésben rögzített jogalkotói alapállással – lényegesen kiterjeszti a felülvizsgálat körét, amikor akként rendelkezik, hogy a másodfokon eljáró hatóság nincs kötve a fellebbezésben foglaltakhoz, érdeksérelem esetén azonban csak a fellebbezési kérelemben megjelölt érdeksérelemre lehet figyelemmel. A másodfokú hatóság teljes felülvizsgálati jogkört gyakorol, ennek keretében a megtámadott döntést helyben hagyja, megsemmisíti vagy megváltoztatja. Kiemelendő ezen kívül a (6) bekezdésben foglalt rendelkezés is, amely a másodfokú hatóság aktivitásának növelését célozza, mivel rögzíti, hogy amennyiben a döntés meghozatalához nincs elég adat, vagy ha egyébként szükséges, a másodfokú hatóság tisztázza a tényállást és meghozza a döntést.

4. ÖSSZEGZŐ GONDOLATOK, KONKLÚZIÓK

Jelen tanulmányban a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos elméleti és egyes gyakorlati aspektusokat tettem vizsgálat tárgyává, amelynek keretében a *Magyary Zoltán Közigazgatás-Fejlesztési Program*ban foglalt célkitűzéseket vettem össze azok gyakorlati érvényesülésével, valamint – elméleti dimenzióba helyezve a vizsgálatot – a Magyary Zoltán által a közszolgálatlal kapcsolatban korábban lefektetett megállapításokkal.

A közszolgálati jogviszonyra vonatkozó hazai szabályozás egyes jogintézményeinek értékelő bemutatását kiegészítendő az Ákr. átalakuló jogorvoslati rendszerének – téma szerint – kapcsolódó relevanciáiról értekeztem jelen munkámban.

A tisztességes eljárás egyik összetevőjének tekinthető pártatlan ügyintézéshez való jog értékelésének zárásaként – immár túl a tételes jogi szabályozáson – célszerűnek mutatkozik néhány általános megjegyzés megfogalmazása.

Kiemelhető egyrészt az, hogy a hatósági jogalkalmazás komplex jellege (rosszul értelmezett pártatlanságként) nem a mechanikus, a tényektől és az embertől egyaránt „követési távolságot” tartó ügyintézés követelményét fogalmazza meg, hanem a részrehajlástól és előítéletektől mentes, mégis egyedi ügyekhez igazodó jogalkalmazó tevékenységet. A mérlegelési jogkör vagy éppen a méltányosság alkalmazásakor a közzsolga nem tud egyéni, szubjektív elemektől mentesen eljárni, a jogegyenlőséget (törvény előtti egyenlőséget) kifejezésre juttató tárgyilagosság azonban kétségtelenül nehéz, de elvárt feladat tevékenységével összefüggésben. Nem véletlen, hogy az Ákr. legelső alapelve rögzíti azt a követelményt, miszerint „[a] közigazgatási hatóság jogszabály felhatalmazása alapján, hatáskörét a jogszabály keretei között, rendeltetésszerűen gyakorolva jár el”.

Rögzíthető az is, hogy az alapelvként megfogalmazott egyenlő bánásmód követelménye (túl) általános elvárásaként fogalmazódik meg a közigazgatás személyi állománya szemszögéből. A jelzett előírás végrehajthatóságának, megsértése szankcionálásának fokozásával függ össze az a jogalkotói lépés, amelynek értelmében – önálló szerkezeti egységként – korábban bekerültek a Ket. normaszövegébe az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt indított hatósági eljárás általános szabályai.²⁵ Nem volt azonban egyöntetűen pozitív ennek a kodifikációs megoldásnak a fogadtatása, vitatható volt ugyanis e rendelkezések elhelyezése a Ket. keretei között, különös tekintettel arra, hogy egy speciális közigazgatási hatósági eljárás szabályozásának egyes elemeit ezzel a törvényhozó átemelte az általános eljárási törvény előírásai közé. Talán ennek felismerése is vezetett ahhoz, hogy 2013. július 1. napjától a jelzett tárgykör nem képezte részét a regulációnak.

Kiemelésre érdemes az is, hogy a közigazgatás személyi állományától elvárt többlétszolgáltatásért cserébe az állam is köteles teljesíteni. Közelebről arról van szó, hogy – Magyar Zoltán szavaival élve – a hivatásos közzsolgálat megvalósulásához stabil, kiszámítható jogrendszerre és a közzsolgák egzisztenciális biztonságának garantálására is szükség van. Ha ezek a feltételek megvalósulnak, akkor kevésbé menthető, ha a közigazgatás alkalmazottja „elcsábul” tevékenysége során. A stabil beszámítási pontot nyújtó, kiszámítható jogi szabályozás hiánya és a stabil egzisztencia érzetének elmaradása azonban „leronthatja” a társadalom által jogosan igényelt erkölcsi tartás tanúsításának realitását.

Fontosságát tekintve kiemelhető az is, hogy az emberek (ügyfelek) szemszögéből nézve a közigazgatás képviselőiben eljáró ügyintéző szakmaiságának egyik fokmérője az az értékítélet, hogy jogszerűnek vagy jogsértőnek minősítik az eljáró közzsolga tevékenységét. Fokozza a problematika összetettségét az is, hogy ez gyakran annak függvényében alakul, hogy a hatóság helyt adott az ügyfél kérelmének, vagy sem, jog gyakorlására vagy éppen kötelezettség megállapítására irányult az eljárás. Erre tekintettel – álláspontunk

²⁵ A Ket. korábbi X/A. fejezetét (169/B–169/M. §) a 2011. évi CLXXIV. törvény 46. § (47) bekezdése iktatta be, a 2013. évi LXXXIV. törvény 55. § (21) bekezdése helyezte hatályon kívül.

szerint – egyetlen módja van annak, hogy a közigazgatás személyzete „védje magát”, közelebbről az, ha az általa folytatott eljárás törvényes, tisztességes és részrehajlástól mentes, mivel – Magyary Zoltán szavaival élve – az állam az emberek számára annyit jelent, amit a közigazgatása ér.²⁶

A szabályozás tökéletesítése és véglegesítése vonatkozásában érdemes két megállapítás erejéig visszatérni a névadó (tudniillik Magyary Zoltán) gondolataihoz. A közszolgálati jogviszony egyik legalapvetőbb jellemvonása kristályosodik ki a következő megfogalmazásban: „[a] közigazgatás tagjának lenni mindig azt jelenti, hogy valaki olyan szerepet tölt be, amit nem önerejéből lát el, hanem amelyet más bízott rá [...] ezért számon lehet kérni, tehát felelősséggel jár, azaz szolgálatot jelent”. Ehhez kapcsolódóan fontos kiemelni azt az evidenciát is, miszerint „a szolgálat a közigazgatás minden tagjára nézve áll, nemcsak az alárendeltekre, hanem a főnökökre is”.²⁷

Kiemelkedő jelentősége van továbbá a közszolgálati státusz kiszámíthatóságának, a közszolgák stabilitásának is. A témakör ugyancsak nem új keletű, mivel Magyary Zoltán sokat citált művében ezzel kapcsolatban is tett néhány, napjainkban is helytálló megállapítást: „[p]arlamentáris államokban [...] a hivatásos közszolgálati alkalmazottak a különböző pártállású kormányok alatt változatlanul ellátják feladatukat”. A folyamatos alkalmazás és ezen keresztül a stabilitás Magyary szerint két törvényszerűségből kell, hogy fakadjon. Egyrészt abból, hogy „a kormánynak nincs jogi lehetősége, jogalapja az elbocsátásukra”, másrészt pedig abból, hogy az állandó alkalmazottak működését túlnyomórészt a jog, valamint technikai szempontok irányítják „[...] így a kormánynak nincs is szüksége az elbocsátásukra”. Az idézett gondolatok után annyit azért talán érdemes kifejezésre juttatni, hogy egyes felmentési tényállások igen tág, határozatlan jogfogalmakkal körülírt meghatározása olyan mértékű mozgásteret ad(hat) a munkáltatói jogkört gyakorlók számára, amelyek – például a bizalomvesztés vagy a méltatlanság esetén – csökkentik a Magyary által fontosnak tartott kiszámíthatóságot, amely a hatályos szabályozás egyik kritikájaként említhető.

²⁶ Vö. MAGYARY–KISS 1939, 363.

²⁷ Bővebben lásd: MAGYARY 1942, 129–130.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. FAZEKAS Marianna (2017): Hatósági ügy – közigazgatási jogvita (Az Ákr. és a Kp. tárgyi hatályának néhány kérdése). *Jogtudományi Közlöny*, 72. évf. 10. sz. 453–462.
2. HAJAS Barnabás (2016): Gondolatok az általános közigazgatási rendtartás jegyzői munkára gyakorolt várható hatásairól. *Jegyző és Közigazgatás*, 18. évf. 5. sz.
3. HAJAS Barnabás (2017): Újrago(mb/nd)olt hatósági eljárásjog: az általános közigazgatási rendtartás. *Jogtudományi Közlöny*, 72. évf. 6. sz. 292–302.
4. MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
5. MAGYARY Zoltán – KISS István (1939): *A közigazgatás és az emberek*. Budapest, Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda R.-T.
6. PETRÉTEI József (2013): *Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány.
7. Részletes jelentés az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának előkészítéséről

Jogi források

1. Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
2. 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
3. 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról
4. 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról
5. 2017. évi L. törvény az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról
6. 2019. évi CXXVII. törvény az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról
7. 8/2001. (II. 18.) AB határozat
8. T/12233. számú törvényjavaslat az általános közigazgatási rendtartásról IX. fejezet Jogorvoslat A 111. § – 113. §-hoz (Az Ákr.-hez fűzött miniszteri indokolás)

Dr. habil. Bencsik András PhD, egyetemi adjunktus, az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszékének oktatója. Kutatási területei közé tartoznak különösen a közigazgatási hatósági eljárás, a közigazgatási bíráskodás, a közigazgatási működés törvényességének biztosítása, valamint a gazdasági közigazgatás (versenyjog, fogyasztóvédelem) témakörei. E tárgykörökben több pályázati kutatási és szakértői projektben vett részt kutatóként. Számos hazai és külföldi (angol nyelvű) publikáció szerzője. 2015-ben jelent meg *A közigazgatás törvényességétől a technológiai innovációig* című monográfiája. 2015 januárja és 2016 januárja között az Általános Közigazgatási Rendtartásról szóló törvényt előkészítő Kodifikációs Bizottság tagja volt. Tagja a *Public Governance, Administration and Finances Law Review* című folyóirat bíráló bizottságának. Az MTA köztestületi tagja. Tagja a Közigazgatási Eljárás Jogi Egyesületnek.