

# A közigazgatási perjog néhány alapelvi aspektusa<sup>1</sup>

F. ROZSNYAI KRISZTINA<sup>2</sup>

*A tanulmány a közigazgatási perjog két legfontosabb alapelvével kapcsolatos kérdéseket tárgyalja. Elsőként a kodifikáció folyamatát, és a hatékony jogvédelem abban játszott szerepét, utána a tisztességes eljáráshoz való jog egyes behatásait mutatja be. A bíróság e két feladata számos ponton kapcsolódik egymáshoz: a tanulmány második része e kapcsolatokat járja körbe a hézagmentesség, fegyveregyenlőség és időszerűség triászának vezérfonala mentén. A tanulmány végezetül tágabb összefüggések rendszerébe helyezi e perjogi elemeket. A hatósági eljárásjog mint előrehozott jogvédelem néhány kapcsolódó új szabályát elemezve mutatja be a két szabályrendszer új viszonyát, és a bírósági jogalkalmazásra ebből háruló egyensúlyteremtési feladat jelentőségét.*

## *Principles in the Law of Administrative Court Procedure – Some Aspects*

*The article deals with some questions relating to the two main principles of the law on administrative court procedure. It starts with the presentation of the process of codification and the role of the principle of effective judicial protection played in it, as well as some implications of the right to a fair trial. These tasks of the court are highly interdependent. The second part of the article demonstrates these connections through the lenses of the seamlessness of judicial protection, the equality of arms and timeliness. Finally, the article sets these principles into a wider setting of interdependencies. Through the analysis of some new rules of administrative procedural law functioning as an ex-ante protection, it presents the new relationship of these two sets of rules and the important task of the judiciary flowing from it, i.e. the creation of a new equilibrium.*

1 A közlemény a 112 550 azonosító számú *Az európai belső piac szabályozásának új tendenciái és ezek hatása a közigazgatás szervezetére, működésére* című kutatás keretei között készült.

2 A közigazgatási perrendtartás előkészítéséért felelős miniszteri biztos (2015–2016).

## Bevezetés

2018. január 1-jén két új eljárás kódex, a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) és az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) lépett hatályba. Mindkét kódex olyan eljárásokat szabályoz, amelyekben a közigazgatás főszerepet játszik. Ha a két kódex alkotmányos alapjait vizsgáljuk, akkor a XXIV. cikk (1) bekezdésében és a XXVIII. cikk (1) bekezdésében két közös fogalmat találunk, amely mindkét eljárási szabályrendszerhez egyaránt kapcsolódik, és bizonyos aspektusból össze is kapcsolja őket: ezek a tisztességesség és az időszerűség.

A talán legriválisabb kapcsolat az időbeli, hiszen a legtöbb ember fejében a „közigazgatási eljárás” nem válik ketté a közigazgatási (többnyire hatósági) eljárásra és a bírósági eljárásra, hanem onnantól indul, hogy benyújtotta például az engedély iránti kérelmét, és addig tart, amíg végre van egy végleges vagy jogerős döntés.<sup>3</sup> Tehát számára ez egyetlen hosszú eljárást jelent, ami nemcsak az engedélyezések, de a szankcionáló döntések esetében is tetten érhető. Tehát észszerű időn belül kell mind a hatóságnak, mind a bíróságnak döntést hozni.

A tisztességes eljárás és a megfelelő ügyintézés elvei közötti másik, tartalmi kapcsolatot a tisztességes eljárás követelménye jelenti.

Az időbeli és a tartalmi kapcsolaton túl is van kapcsolat e két eljárás között, méghozzá funkcionális. Mindkét eljárás célja ugyanis, hogy jogvédelmet biztosítson a közigazgatással szemben, ahogy az az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből adódik. A hatósági eljárásjog egy úgynevezett előrehozott jogvédelmet biztosít, tehát azokat a garanciákat teremti meg, amelyeket a közigazgatási jogalkalmazás során eleve alkalmaznia kell a közigazgatási szerveknek, azokat a határokat jelöli ki, amelyek között a közhatalmat gyakorolni lehet.<sup>4</sup> Nem véletlen, hogy a közigazgatási eljárásjogi jogosultságok anyajogának is tekinthető.<sup>5</sup> A bíróság utólag, ha már a közigazgatás valamit cselekedett – vagy éppen azt elmulasztotta – megvizsgálja, hogy jogszerű volt-e a közigazgatás tevékenysége és (utólagos) jogvédelmet biztosít, hogyha arra szükség van.

Lehetne persze hosszasan vizsgálni az Alaptörvény szabályait és összehasonlítani az Emberi Jogok Európai Egyezményének (EJEE) 6. és 13. cikkével, hogy milyen eltérések találhatók benne. Így például az, hogy az Alaptörvény tisztességes és nyilvános tárgyaláson tartja szükségesnek a fair eljárás biztosítását, az EJEE 6. cikke pedig ennél tágabban fogalmaz. Ezt az Alkotmánybíróság azonban megfelelően kezelte, és számos esetben kimondta, hogy nem csupán a tárgyalásnak kell tisztességesnek lennie, hanem az egész eljárásnak. A másik szembetűnő különbség a jogorvoslatához való jog terminológiája, amelynek kapcsán szintén lehetne hosszasan merengeni,

3 Attól függően, hogy bírósági eljárásra sor kerül-e vagy sem.

4 Részletesen lásd F. ROZSNYAI Krisztina (2010): Gyorsítási törekvések a közigazgatási eljárásjogban és ezek hatása az eljárásjog által biztosított „előrehozott jogvédelemre”. *Jogtudományi Közlöny*, 65. évf. 1. sz. 22–30.

5 A hazai szakirodalmi álláspontokat is összefoglalóan lásd FAZEKAS Marianna (2017): Az Alaptörvény hatása a közigazgatási eljárásjogra. *Közjogi Szemle*, 10. évf. 2. sz. 31–41.

hogy ez vajon egy fordítástechnikai malőr vagy a jogorvoslat tudatosan szűkített értelmezése, hiszen amit az angol szövegben a jogvédelem jelent, jóval tágabb fogalom, mint a jogorvoslat. Itt sem érdemes azonban hosszasan időzni, hiszen a Legfelsőbb Bíróság, majd a Kúria megfelelő irányba vitte ezen elvnek az értelmezését; akárcsak az Alkotmánybíróság még korábban az Alkotmány 50. § (2) bekezdésének segítségül hívásával.

Az Európai Unió Alapjogi Chartája természetesen szintén fontos tételeket rögzít a tisztességesség fogalma kapcsán. A bírósági eljárásokra nézve a Charta az EJEE-hez kapcsolódik, s gyakorlatilag átveszi 6. cikkének rendelkezéseit. A megfelelő ügyintézéshez való jog szempontjából izgalmasabb a helyzet, hiszen az Alaptörvény a Charta Jó közigazgatáshoz való jogra vonatkozó 41. cikkét veszi szövegszerűen, de megcsonkolva át. Ennek részleteit most mellőzve, a továbbiakban az új szabályozást közép-pontba állítva elsősorban a hatékony jogvédelem egyes kérdéseit vizsgáljuk meg részletesebben.

## A közigazgatási perjogi kodifikáció

### *A kodifikáció célja*

A megvalósítandó cél nem volt kevesebb, mint az Alaptörvény XXVIII. cikkéhez kapcsolódóan a közigazgatással szembeni jogvédelmet erősebbé, hatékonyabbá tenni. Ezzel nagyon szorosan összefügg a polgári perrendtartástól (a továbbiakban: Pp.) való önállósodás: ennek legfontosabb célja az volt, hogy az önálló közigazgatási bírósági profilt megteremtse, pontosabban, a szabályozásban engedje rendszerszinten érvényre jutni, ami valóban az elmúlt 10-15 évben itt-ott a bírói joggyakorlatban már kezdett megjelenni, illetve már a Pp. XX. fejezetébe is egy-két helyen „beszivárgott”, így például a bizonyítás hivatalbóli elrendelésének lehetősége.

Egyértelművé kellett azt tenni, hogy a közigazgatási bíróságnak teljesen más a feladata, a bírónak más a szerepe, mint a polgári vagy a büntetőeljárásokban. Ez a közigazgatási bíráskodás funkcióinak az erőteljesebb érvényre juttatásán keresztül lehetséges. A szubjektív jogvédelmi funkció mellé, amelyet eddig szinte kizárólagosként ismert el a bírói gyakorlat fel kellett hogy sorakozzon expressis verbis is egyrészt az objektív jogvédelmi funkció, kicsit cizelláltabban mint eddig, de tartalmilag nem nagyon bővítve. Szintén meg kellett a perjogi szabályokban jeleníteni a regulatív funkciót, amelyet az egyedi döntéseken keresztül a közigazgatási jogalkalmazás jövőbeni irányára kifejti a közigazgatási bíráskodás. További fontos funkció a jogfejlesztő funkció, amely nem akkor tud megvalósulni, hogyha azt a perjogi szabályok deklarálják, hanem hogyha azt a szabályozás megfelelően alátámasztja, megteremti annak alapját. Ezt a célt szolgálják például az általánosabb, absztraktabb fogalmak a perrendtartásban, amelyek a bírónak nagyobb mozgásteret engednek.<sup>6</sup>

6 A funkciókról részletesebben F. ROZSNYAI Krisztina (2016): Perjogi önállósulás és különbírói jelleg a közigazgatási bíráskodásban. *Közjogi Szemle*, 9. évf. 4. sz. 3–5.

A közigazgatási perjogi kodifikáció klasszikus értelemben vett kodifikáció volt nagyrészt, hiszen részben az uniós jogi szabályok miatt, részben egyszerűen a gyakorlati tapasztalatok miatt megjelentek a különböző ágazatokban már nagyon speciális perjogi intézmények, amelyek a közigazgatási perjogi gondolkodást tükrözték. Ezeket kellett egyrészt összegyűjteni, másrészt a Pp. XX. fejezetéhez kapcsolódó igen gazdag bírói gyakorlatot kellett vizsgálni, illetve ezen túl is, a hiszen a Pp. általános részének közel minden szakaszához kapcsolódott már valamilyen közigazgatási bírói gyakorlat, hogy azt a közigazgatási perekben kell-e, és hogyan kell alkalmazni. És nyilván cél volt az is, hogy egy magasabb absztrakciós szintre helyezzük a szabályokat, hogy valóban egy átfogóbb kódex legyen, ami mindenféle közigazgatási cselekvéssel szembeni jogvédelmet képes megvalósítani.

A kodifikáció előkészítése, menete során természetesen fontos szerepet kaptak a külföldi megoldások is, nem csak a hazai bírói gyakorlat és az azt lekövető perjogi szabályozás. Sajnos a német és a francia megoldás nagyon távol esik tőlünk, hiszen fényévekkel előznek meg minket dogmatikai fejlettség szempontjából, tehát hozzájuk kevéssé volt lehetséges egyből felzárkózni. Az egyéb kelet-európai országok, akik már hamarabb erre az útra léptek, s hasonló volt a kiindulási helyzetük, a polgári per jog szorításából való kilépéshez helyenként nagyon jól adaptálható megoldásokat közvetítettek a német modell felé való közeledéshez.

### *A hatékony jogvédelem elve, mint a kodifikáció vezérfonala*

A közigazgatási bíraskodás funkcióit, rendeltetését már a bevezető rendelkezések között megjeleníti a Kp. úgy, hogy kifejezetten alapelveket ugyan nem tartalmaz, de meghatározza, hogy mi a bíróság, és mi a felek feladata a közigazgatási perben. Összefoglalva a bíró legfontosabb feladata, hogy hatékony jogvédelmet biztosítson és ezt egy tisztességes eljárásban tegye, úgy, hogy az eljárási igazságosság és a perkoncentráció is érvényre tudjon jutni. A Kp. ezekkel a fordulatokkal utal egyrészt az Alaptörvény követelményeire, másrészt a perkoncentráció Pp.-beli alapelvére.

A bíróság első és legfontosabb feladata tehát – s ez mutatja talán a legjobban a polgári perjogi szabályoktól való elválás szükségességét –, a hatékony jogvédelem biztosítása.<sup>7</sup> A preambulum a jogvédelem és az annál szűkebb jogorvoslat fogalmait összeköti – ahogy ez a kapcsolat az Alaptörvény XXVIII. cikkéből is kiolvasható. Erre tekintettel az utóbbi fogalmat a preambulumon kívül a Kp. nem is használja, hiszen a hatékony jogvédelem biztosításában a jogorvoslathoz való jog érvényre juttatása is benne foglaltatik.

A hatékony jogvédelemnek nagyon sok iránya van, ezek közül legalább hármat tudunk azonosítani, amelyek a Kp.-ban megjelennek. Az egyik a jogvédelem hézag-

7 A hatékony jogvédelem elvéről részletesen lásd például BARABÁS Gergely (2018a): A Kp. 2. §-ához. In BARABÁS Gergely – F. ROZSNYAI Krisztina – KOVÁCS András György szerk.: *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz*. Budapest, Wolters Kluwer; F. ROZSNYAI Krisztina (2013): A hatékony jogvédelem biztosítása a közigazgatási bíraskodásban. *Acta Humana*, 1. évf. 1. sz. 117–130.

mentessége, tehát, hogy valóban minden kifelé irányuló közigazgatási cselekvéssel szemben igénybe vehető legyen valamilyen jogvédelmi eszköz. A másik az, hogy a fegyverek egyenlősége a perben biztosított legyen. Ez egy másféle egyensúlyi helyzetet jelent az esetek többségében, mint a polgári perekben. Szorosan összefügg ez a kérdéskör a bíróság objektív jogvédelmi funkciójával, amely a hatalmi ágak megosztásának rendjéből következő és a rendelkezési elvet hol lerontó, hol a felperes fegyvereinek erősítését szolgáló szabályokat eredményez.

Az időbeliség sikkja a harmadik aspektus. Mind a bíróság eljárása előtt, mind a bírósági eljárás után legyen jogvédelemre lehetőség. Ez utóbbinál egyrészt a végrehajtás felfüggesztése témakörhöz kapcsolódó ideiglenes jogvédelem kapott kiemelt szerepet. Másrészt részletesen szabályozandó volt az, hogy mi történik akkor, hogyha a közigazgatás „engedetlen” és nem tesz eleget a bírói ítéletnek: hogyan lehet ebben az esetben annak érvényt szerezni. Az időbeliség másik aspektusa az észszerű időn belüli eljárás kívánalmának érvényre juttatására. Bár tudhatjuk már az OBH elnöktől is, hogy ezen a téren nagyon jó helyezéseket kaptunk az európai mezőnyben, de nyilván ez azzal is összefügg, hogy sokkal szűkebb körben voltak bíróság elé vihetők a közigazgatási jogviták, mint számos más európai országban.<sup>8</sup>

Szintén lényeges a tartalmilag hatékony jogvédelem érdekében az, hogy a lehető legmagasabb szakmai színvonalon működjenek a bíróságok, de ez már egy olyan aspektusa a hatékonyságnak, amelyet a terjedelmi korlátok miatt nem érintünk.<sup>9</sup>

## A tisztességes eljárás maximája

Az Alaptörvény – ellentétben a közigazgatási bíráskodás rendeltetésével – szabályozza a tisztességes eljáráshoz való jogot, így felesleges és a Jat. szerint tilos is lett volna megismételni az arra vonatkozó rendelkezést a Kp.-ben. Ennél sokkal lényegesebb, hogy a részletszabályok szintjén úgy legyen szabályozva a bíróság eljárása, hogy az valóban tisztességesnek minősüljön mind az Alaptörvény, mind a fent említett nemzetközi és uniós dokumentumok és az azokhoz kapcsolódó bírói gyakorlat értelmében. A közigazgatási perjog kodifikációjának ehhez kapcsolódó koncepcióját jól tükrözik, összefoglalják azonban azok a rendelkezések, amelyeknek a funkciója a Kp. ezen alkotmányos összefüggésekbe való belehelyezése.<sup>10</sup>

A hatékony jogvédelem biztosítása, mint legfőbb feladat mellett a Kp. 2. § (2) bekezdése elsőként a tisztességes eljárás elvét hívja fel: a bíróságnak a hatékony jogvédelmet tisztességes eljárásban kell biztosítania. Ezt egészíti még ki a Kp. 2. § (3) bekezdésében az eljárás igazságosságának biztosítására való utalás és a perkoncentráció elvének felhívása. Így hozza tehát létre a Kp. a kapcsolatot az alkotmányos elvekkel, illetve

8 E helyezések értékelését lásd részletesebben F. ROZSNYAI (2016) 6.

9 A szakmaiság biztosításának mind szervezeti, mind eljárásjogi eszközei vannak. Lásd részletesen F. ROZSNYAI (2016) 6–9.

10 Minderről részletesen lásd F. ROZSNYAI Krisztina (2017): A közigazgatási perjog emancipációja: a közigazgatási perrendtartás. *Jogtudományi Közlöny*, 72. évf. 5. sz. 235–242.

azoknak a speciálisan a perjog számára megfogalmazott egyes elveivel. A tisztességes eljárás mellett a koncentrált és költségkímélő pervitelt is nevesíti. Természetesen ezzel még nem teljes a kép, hiszen a felek kötelezettségei ezen elvek megvalósulásához szintén szükségesek, ezek részleteire azonban most időhiány miatt nem térünk ki. A Kp. 2. §-ában felhívott elvek egymástól nem választhatók el. Nagyon szoros kapcsolat van itt a hatékony jogvédelem és a tisztességes eljárás között, hiszen csak akkor lesz ténylegesen hatékony a jogvédelem, hogyha tisztességes az eljárás, az egyik a másik nélkül nem működik. Még ide kapcsolhatjuk a koncentrált pervitelt és az eljárási igazságosság érvényre juttatásának feladatait, amelyek tulajdonképpen e két elv konkretizálását jelentik egy-egy aspektusból: ezek tehát a hatékony jogvédelem biztosításába beletartozó részfeladatok.

## **A hatékony jogvédelem követelményrendszere és kapcsolata a tisztességes eljárással**

### *Hézagmentes jogvédelem és a tisztességes eljárás*

A hatékony jogvédelem kívánalma kapcsán a jogalkalmazói gyakorlatban – akár alkotmánybírói vagy kúriai, akár nemzetközi vagy uniós bírósági szinten – három fő irányt azonosíthatunk be.

Az egyik nagyon fontos eleme a hatékonyságnak, hogy hézagmentes legyen a jogvédelem. Ezt szolgálja a Kp.-nak a közigazgatási jogvita fogalmát szabályozó generálklauzulája, amely mindenfajta közigazgatási tevékenységgel szemben lehetővé teszi a bírósághoz fordulást, függetlenül attól, hogy az Ákr. alapján hozták-e meg azt az adott döntést, vagy esetleg nem is hoztak döntést, hanem mulasztásról van szó, vagy egy tényleges cselekményről.<sup>11</sup> A Kp. célja, hogy jogvédelmet biztosítson a közigazgatással szemben minden olyan jogviszonyban, ahol felmerül egyáltalán a jogvédelmi igény léte. A közigazgatási jogvita fogalmának meghatározásán túl – bár kétségtelen, hogy e tekintetben a generálklauzula jelentősége a legnagyobb – a Kp.-nak egyéb rendelkezései is a hézagmentes jogvédelemhez kapcsolhatók. Ilyen például azon, a bírói gyakorlatban kikristályosodott elvnek a rögzítése, hogy a bíróság a tartalom szerint fogja elbírálni az elé kerülő közigazgatási cselekményt, függetlenül attól, hogy minek nevezte el a közigazgatási szerv az ő határozatát, végzését, tájékoztató levelét: annak fogja tekinteni, ami a tartalmából következik, és nem fogja őt kötni, hogy mit mondott rá a hatóság. A generálklauzula értelmezése természetesen számos kérdést fel fog vetni a gyakorlatban, amelyek megválaszolása a hézagmentes jogvédelem elvének tartalommal való további kitöltését is szolgálja majd. A bírói gyakorlat ezen a téren már az 1952-es Pp., az Áe. és a Ket. rendelkezései alapján eddig is sokat tett, ez folytatódhat szélesebb körben a hatósági jogalkalmazás világán túl is.

11 Lásd részletesen BARABÁS Gergely (2018b): A Kp. 4. §. In BARABÁS Gergely – F. ROZSNYAI Krisztina – KOVÁCS András György szerk.: *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz*. Budapest, Wolters Kluwer.



A hézagmentes jogvédelem és a tisztességes eljárás egy összefüggését, és egyben a hatósági eljárásjog és a közigazgatási perjog interdependenciáját jól példázza az Alkotmánybíróság nemrég meghozott 9/2017. (IV. 18.) AB határozata,<sup>12</sup> amelyben egy keresetlevelet elkésettsége miatt visszautasító közigazgatási és munkaügyi bírósági végzést semmisített meg. A közigazgatási határozat jogorvoslati záradéka szerint az ügyfélnek 30 napja volt a keresetindításra, miközben az alapul fekvő jogszabályi rendelkezés azt 15 napban határozta meg. Az ügyfél bízva abban, amit a közigazgatási szerv leírt, a harmincadik napon nyújtotta be a keresetlevelét. A bíróság nemes egyszerűséggel pedig visszautasította a keresetlevelet elkésettsége miatt. Az ilyen esetekben a hatékony jogvédelem biztosítása, ahogy arra az Alkotmánybíróság is rámutatott, nem állhat itt meg, hanem figyelemmel kell arra lenni, hogy a hatóság hogyan tájékoztatta az ügyfelet. A tájékoztatást mint reálcselekményt a bíróságnak itt megfelelően kell értékelnie, s hatékony jogvédelmet kell hogy biztosítson a közigazgatás hibás reálcselekményének következményeit orvosolva.

Egy másik aspektusa a hézagmentes jogvédelemnek, amelyre szintén rámutat az Alkotmánybíróság határozata, a nemperes eljárásban hozott titkári végzésekkel szembeni perorvoslat hiánya. A közigazgatási felsőbírósági gyakorlat alapján ugyanez lett volna a sorsa ennek a végzésnek. Már ha nem lett volna a Knptv. miatt kizárt mindennemű perorvoslat az ügyben. Ez a jogvédelmi hézag is megszűnik a Kp. és az Ákr.–Kp.-saláta<sup>13</sup> által bevezetett szabályok révén. A tisztességes eljárás elvének biztosítására tekintettel a közigazgatási nemperes eljárások körének radikális szűkítése történt meg. Nyilván teljesen nem lehet és nem is kell mellőzni a nemperes eljárásokat, hiszen vannak a közigazgatási eljárások között is olyan, jellemzően nem kontradiktórius eljárások, ahol a peres keretek érvényesíthetetlenek a kontradiktórium hiánya, illetve a gyorsaság követelménye miatt, mint például a helyszíni kutatás engedélyezése, ahol a közigazgatási bíró a nyomozási bíróhoz hasonló szerepkörben lép fel. A tisztességes eljárás egyes elemeit azonban itt is biztosítani kell. Így például a végzésekkel szembeni nemperes eljárás egy homogén körnek a nem homogén módon való kezelését jelenti az esetek többségében: a nemperes eljárásban titkár jár el, és adott esetben sokkal nagyobb jelentőségű ügyekről dönt, mint a bíró a határozattal kapcsolatos közigazgatási perben. Mindezt ráadásul úgy, hogy perorvoslatnak helye a titkár érdemi végzése ellen nincs. A tisztességes eljárás kívánalmának sokkal inkább megfelelő szabályozás lép 2018. január 1-jén hatályba egyrészt azért, hogy a nemperes eljárások helyét nagyrészt átvevő egyszerűsített perekben (Kp. XVIII. fejezet) (egyes)bíró dönt és határozataival szemben az általános szabályok szerint biztosított a perorvoslat, másrészt azért, hogy a fennmaradó nemperes eljárásokra nézve a perorvoslatok tekintetében már korlátozó szabály nincs a Knptv.-ben, és a Kp. egyszerűsített perre vonatkozó szabályai jelentik a háttérszabályokat; továbbá érdemi végzést titkár nem hozhat. Ez a hézagmentesség tehát az egyik iránya a hatékony jogvédelemnek.

12 ABK (2017) 10.

13 2017. évi L. törvény az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról.

## *A fegyverek egyenlősége és a tisztességes eljárás kapcsolata*

A másik irány, amelyhez az előbbi példa szintén köthető, a fegyverek egyenlőségének megteremtése. Ez sok szempontból máshogy alakul, mint a polgári perjogi gondolkodásban és ennek érdekében kellett sok helyen a hangsúlyokat a kodifikáció során eltolni. Az alaphelyzete a pernek teljesen eltérő: a felek nem mellérendeltségi jogviszonyban állnak egymással tipikus esetben, és ahol mellérendeltségi jogviszony van közöttük – ritka kivételektől eltekintve –, ott sincsen szinallagma: a szerződő fél közigazgatási szervnek a jogszabály különféle hatalmasságokat biztosít általában, akár közigazgatási szerződésről, akár közszolgálati jogviszonyról legyen is szó. A felek körülményeiben is nagy általában a különbség: a közigazgatási szervnek általában külön perképviseleti apparátusa van, de ha nem, akkor is többnyire több erőforrást tud a pervitelre allokálni, mint a vele szemben álló jogalany. Ezért nehezebb is a fegyverek egyenlőségét biztosítani. Ennek alapelvi kifejeződése a bíróság közrehatási kötelezettsége. A fegyverek egyenlőségének a kérdése számos ponton érintkezik az objektív jogvédelem kérdéskörével is. Mégsem pusztán az a kérdés, hogy a bíró mikor folytathat le bizonyítást hivatalból és mit kell neki vizsgálnia. Ezeken túl is számos olyan részlet-szabály van, amelyeknek rendeltetése a fegyveregyenlőség biztosítása. Ilyen például a Kp. 25. §-a, amely szerint egyrészt a bíróság hivatalból állítja perbe a megfelelő közigazgatási szervet, ha a felperes rossz alperest perelt, vagy menetközben megváltozott a közigazgatási szervezetrendszer vagy a hatásköri szabályozás.

A felperesi feladatok nem csak a bíróságra háríthatók át, hanem az alperesre is. Ennek klasszikus, már 2005 óta bevett szabálya a bizonyítási kötelezettség megfordítása. Új, ilyen „feladat-átcsoportosítási” szabály, hogy amikor az alperes közigazgatási szerv tudomást szerez arról, hogy a hatásköre vagy ő maga meg fog szünni, akkor ezt be kell jelentenie a bíróságnak, amikor erről tudomást szerez<sup>14</sup> és nem a felperesnek kell kapkodnia a fejét, hogy hogyan kell értelmezni az új kormányrendeleteket.

Igen fontos új kapcsolódó szabály, hogy a bíróság ítéletében hivatalból rendelkezik arról a jogsértés megállapítása esetén, hogy hogyan kell a közigazgatási szervnek a közigazgatási tevékenység jogsértő következményeit elhárítani.<sup>15</sup> Egyetlen eddig szabályozott esetkore ennek a megismételt eljárásra vonatkozó iránymutatás volt, a jövőben ez a kör kiszélesedik. Így tehát akkor is, hogyha a felperes nem kéri, rendelkezik a bíróság például arról, hogy a jogellenesen beszédett bírságösszeget vissza kell utalni a felperesnek. Ez is azt szolgálja, hogy ne a felperes ügyességén múljon, hogy az ő jogsérelmét valóban ténylegesen és teljesen orvosolják-e, hanem ez igenis a bíróság jogvédelmi kötelezettségéből fakad, a tisztességes közigazgatási pernek ez is rész-eleme. Hasonló megfontolásból született az a szabály, hogy a bíróság a határozatában megállapított összeg megfizetésére – perben állása nélkül is – azt a szervet kötelezi, amelynek keretében a közigazgatási tevékenységet megvalósító közigazgatási szerv működik [Kp. 84. § (3) bek.]. Tehát a nem önálló közigazgatási szervek okozta per-

<sup>14</sup> Kp. 25. § (3) bekezdés 2. mondat.

<sup>15</sup> Kp. 89. § (3) bekezdése.



jogi nehézségek nem a felperest terhelik: ha például a vasúti igazgatási szerv döntését semmisíti meg a bíróság, azt a minisztériumot kötelezi a jogosulatlanul beszedett bírság összegének megtérítésére, amelynek a szervezetébe a vasúti igazgatási szerv tartozik.

A fegyverek egyenlőségének erőteljesebb érvényre juttatását szolgálják azok a szabályok is, amelyek intenzívebb kommunikációt kívánnak a bíróság és a felek között elérni. Ennek egyik megjelenési formája az aktív pervezetés, amelyre nézve a Pp. szabályainak felhívásán<sup>16</sup> túl a Kp. a bíró feladatává teszi, hogy a jogvita ténybeli és jogi vonatkozásait tárgyalja meg a felekkel,<sup>17</sup> aktívan menedzselje a bírósági eljárásnak ezt a részét. A kommunikáció és a konszenzuális elemek előtérbe helyezését célozza a közvetítés és az egyezség szabályozása a közigazgatási perjogban,<sup>18</sup> és e jogintézmények szervesülését szolgálja a bíró azon kötelessége, hogy – amennyiben az ügyet arra alkalmasnak találja – az egyezségkötés elérését az általa célszerűnek ítélt módok valamelyikén megkísérelje.<sup>19</sup>

### *Az időszerű jogvédelem és a tisztességes eljárás kapcsolata*

A harmadik, talán legnehezebb irány, hogy időben is hatékonyak kell lennie a jogvédelemnek. Itt nemcsak magát a bírósági eljárást kell néznünk, hanem a bírósági eljárást megelőző, illetve az annak lezárását követő időszakot is. Vagyis háromrétegű kérdéskörrel állunk szemben.

Nagyon leegyszerűsítve a perkoncentráció elve adja meg a választ az eljárás észszerű időn belüli lefolytatására. A Kp. osztott perszerkezet nélkül kívánja ezt megvalósítani különböző preklúziós szabályokkal, számos eljárási cselekménynek az első tárgyalásig való megengedésével, az előkészítő tanácsulással és a perelőkészítés fesszítésével. Ez a vetülete az időszerűségnek mondhatjuk, hogy eddig is megfelelő volt: ezt az európai uniós összehasonlítások is mutatják. Nem szabad azonban az eljárás előtti és az eljárást követő jogvédelem kérdéséről megfeledkeznünk. Mert mit érünk egy gyönyörű bírósági ítélettel, ha az a már végrehajtott cselekmény révén kialakult, visszafordíthatatlan helyzetre tekintettel ténylegesen jogvédelmet nem tud biztosítani? Vagy hasonlóan, ha az ítéletnek az új eljárásra kötelezett közigazgatási szerv nem tesz eleget? E nehézségekre nézve is próbált a Kp. előrelépni. Az egyik irány az azonnali jogvédelem fogalmának a kialakítása és a végrehajtás felfüggesztése helyett egy absztraktabb szintre emelése, ahol a bírónak nem csak arra van lehetősége, hogy a végrehajtást felfüggeszse.<sup>20</sup> Nyilván ez a leggyakoribb dolog, de ugyanúgy lehetősége van ideiglenes intézkedések alkalmazására is, ami nagyon jelentős hatáskörbővülést jelent,

16 Kp. 71. § (3) bekezdése.

17 Kp. 71. § (2) bekezdés d) pontja.

18 Kp. XI. Fejezet.

19 FORGÁCS Anna (2018): A Kp. XI. Fejezetéhez. In BARABÁS Gergely – F. ROZSNYAI Krisztina – KOVÁCS András György szerk.: *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz*. Budapest, Wolters Kluwer.

20 Kp. IX. fejezet – Azonnali jogvédelem, Kp. 50–55. §.

és valóban jelentheti azt, hogy ténylegesen az immanens tartalma a jogvédelemnek meg tud jelenni már a határozathozatal előtt és tényleg biztosított lesz; amikor majd érdemben dönt a bíróság, akkor már nem a semmibe érkezik az a határozat.<sup>21</sup> A bírósági ítéletet követően pedig a teljesítés kikényszerítésére kialakított mechanizmusok lesznek azok, amelyek segítséget nyújtanak. Amennyiben a közigazgatás a bíróság ítéletének nem tesz eleget, és végrehajtásra a bírósági végrehajtásról szóló törvény értelmében fogalmilag nincs lehetőség – ez elsősorban a mulasztási ítélet és az új eljárásra kötelező ítélet esetében van így –, akkor a közigazgatási szervet a bíróság felhívja arra, hogy adjon magyarázatot, hogy miért is nem tette ezt meg. Kiderülhet ebből akár az is, hogy a bíró rosszul fogalmazta meg a rendelkező részt és nem lehet eleget tenni az ítéletnek, vagy a jogosult akadályozza a megismételt eljárást. Ha azonban a közigazgatási szerv nem tud elfogadható magyarázatot adni az ítélet teljesítésének elmaradására, akkor a bíróság azt szankcionálhatja. Nemcsak teljesítési bírság kiszabására kerülhet sor, hanem egyéb olyan hatékony intézkedéseket is megtehet a bíróság, amelyeket részben a Ket. 20. §-ából ismerünk: másik azonos közigazgatási szervet jelölhet ki a cselekmény elvégzésére, illetve a törvényességi felügyeleti szerv felhatalmazhatja a közigazgatási cselekmény elvégzésére. Ha ezek egyike sem jelent megoldást, akkor pedig ideiglenes intézkedéssel is rendezheti a helyzetet átmenetileg.<sup>22</sup>

Az időszerűségnek van még egy további aspektusa is, ami a két eljárás egymásutániságából, már említett összekapcsoltságából adódik. Ez a megváltoztatási jogkör, amely számos alkotmányossági kérdést vet fel. Így például, hogy szabad-e, és mennyiben, illetve hogyan szabad a bíróságnak megváltoztatási jogkört adni. Éppen az időbeni egység miatt, ami fennáll a két eljárás között, számos olyan eset képzelhető el, ahol az, hogy a bíró megváltoztatja a döntést, valójában a közigazgatás döntési szabadságának az elvonását nem jelenti, viszont jelentősen lerövidíti az eljárást. Érdemes közelebbről megnézni olyan országokat, ahol nincsen megváltoztatási jogkör, vagy nagyon szűkre szabott. Németországban például csak olyan fizetési kötelezettségeket lehet megváltoztatni, amelyeket nem mérlegelési jogkörben hozott a közigazgatás. De közben a közigazgatási bíró Németországban hozhat olyan ítéletet, amelyben részletesen meghatározza, hogy milyen új döntést kell hoznia a közigazgatási szervnek, tehát tartalmilag praktikusán megváltoztatási jogkört gyakorol ott is, csak éppen még egyszer sor fog kerülni jogorvoslati eljárásokra és elsőfokú eljárásra is. Ezekben az esetekben célszerű ezeket rövidre zárni és a megváltoztatási jogkört általánosabb keretek közé terelni.<sup>23</sup> És a megismételt eljárás eredményének előírására az alkotmányos perjognak szintén biztosítania kell a lehetőséget azokban az esetekben, ahol

21 Lásd továbbvezető hivatkozásokkal F. ROZSNYAI Krisztina (2015a): Konvergencia-folyamatok az ideiglenes jogvédelem témakörében. In FAZEKAS Marianna – NAGY Marianna szerk.: *Gazdaság és közigazgatás. Tanulmányok Ficzer Lajos tiszteletére*. Budapest, Eötvös Kiadó. 203–211.

22 Kp. XXVI. fejezet – Az új eljárásra kötelező és a mulasztási ítélet teljesítésének kikényszerítésére irányuló eljárás, Kp. 151–153. §§.

23 Kp. 90. §.

a megváltoztatási jogkör nem gyakorolható.<sup>24</sup> Itt a bírónak lesz nagyon nagy felelőssége, és szerepe abban, hogy meghatározza azt a kört, ahol az ügy természete lehetővé teszi. Bizonyosan nem egyik napról a másikra alakul majd ki a bírói gyakorlatban, hogy hol vannak a határok. Most annyit tudunk erre mondani, hogy ahol mérlegelési jogkör nélkül járt el a hatóság, ott nyilván ez egyértelműen lehetséges, és ezen a körön túl ott tud a bíróságnak elsősorban megváltoztatási jogkörrel rendelkezni, ahol jogértelmezésbeli vita van. Nem kell attól tartani, hogy például az építési engedélyeket teljesen új tartalommal majd a bíróság fogja kiadni, hiszen ez már az ügy természete miatt, a speciális szakértelem szükségessége miatt eleve nem lesz lehetséges.

A megváltoztatási jogkör az 1952-es Pp. XX. fejezete és a kapcsolódó ágazati szabályozás alapján az esetek többségében adott volt, mégsem éltek vele a bírák. Ennek az egyik okát: a bíróság szakértelmét vagy informatikai felszereltségét meghaladó számítások elvégzésének szükségességét próbálja a Kp. elhárítani egy speciális eszközzel. A bíróságnak a közigazgatási szervvel ki tudja számoltatni a konkrét összeget, amelyre meg kell változtatni az ítéletben foglaltak alapján a közigazgatási határozatot.<sup>25</sup> Ezzel egy megismételt eljárás és egy újabb közigazgatási per elhárítható, és gyorsabban végérvényesen rendezik a jogvitát, hiszen a kiszámolt összeg – észrevételezési lehetőség biztosítása mellett – az ítélet részévé válik, és ezt követően nyílik meg a perorvoslati határidő.

## A hatékony (előrehozott) jogvédelem és a megfelelő ügyintézéshez való jog

Számos olyan hangsúlyeltolódás történt az Ákr.-ben is, ami a megfelelő ügyintézéshez való jogot és azon belül is a tisztességességet érinti.<sup>26</sup> Ezek a hangsúlyeltolódások részben a közigazgatási perjog visszahatásai – hiszen a közigazgatási perjog egyrészt védi, másrészt fejleszti a közigazgatási eljárásjogot<sup>27</sup> – és a már említett előrehozott jogvédelem erősítését szolgálják. Itt a területi korlátokra tekintettel most csupán egy vonatkozó kérdést vetünk fel röviden.

24 A legutóbbi Kp.-módosítás alapján a jogalkotó ezt nem így gondolja, lásd a teljesítési bírságra vonatkozó 152. § (1) bekezdését az 2018. évi XL. törvény 133. §-ával újra megállapító mondatot: „Nem alapozza meg a teljesítési bírság alkalmazását, ha a közigazgatási szerv a bíróság által előírt eljárási cselekmények hiánytalan foganatosítását követően – ha ezek hatására a bíróságtól eltérő jogi értékelésre jut – nem az új eljárás lefolytatására kötelező jogerős határozatban kifejtett jogi álláspontot foglalja el, illetve nem az ott meghatározott jogkövetkezményt alkalmazza.”

25 Kp. 91. §.

26 Erről részletesen lásd HAJAS Barnabás (2017): Újrango(mb/nd)olt hatósági eljárásjog: az általános közigazgatási rendtartás. *Jogtudományi Közlöny*, 72. évf. 6. sz. 292–302.

27 Ezekről a kölcsönhatásokról lásd részletesen F. ROZSNYAI Krisztina (2015b): Külön, de mégis együtt. A közigazgatási eljárásjog és a közigazgatási perjog. In GERENCSÉR Balázs – BERKES Lilla – VARGA Zs. András: *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései: Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules)*. Budapest. 149–167., 152–154. Forrás: [https://jak.ppke.hu/uploads/articles/761810/file/KET\\_2015\\_kotet\\_0611\\_vegl.pdf](https://jak.ppke.hu/uploads/articles/761810/file/KET_2015_kotet_0611_vegl.pdf) (2018. 11. 01.).

Az eljárásjogi kodifikáció során felmerült, hogy a közigazgatás hallgatása elleni védelem legújabb eszközét, a függő hatályú döntést a hivatalbóli eljárásokra is ki kellene terjeszteni. Az e felvetés alapját képező igényre válaszul született meg a bírságolási jogkör elenyészésének egy sajátos, eljárásjogi esetköre az Ákr. 103. § (4) bekezdéssel. Ez a rendelkezés igencsak különbözik a Ket. 94/A. §-ától, amely az eljárás megindítását tiltotta meg egy bizonyos időn túl – azonban csak szubszidiárius jelleggel. Ennek alapján, ha jogszabály eltérően nem rendelkezett, nem volt indítható a jogsértés megállapítására és bírság kiszabására eljárás, ha a jogsértő magatartásnak a bírság kiszabására jogosult hatóság tudomására jutásától számított egy év vagy az elkövetéstől számított öt év eltelt. Az ötéves határidő kezdő napja az a nap, amikor a jogsértő magatartás megvalósul, vagy – jogellenes állapot fenntartása esetén – az a nap, amikor ez az állapot megszűnik. A Ket. tehát egy, az eljárás megindítására nyitva álló határidőt szabályozott. Ez az anyagi jogi elévülési szabályok tipikus szabályozási koncepciójától annyiban tért csak el, hogy az eljárás megindítására és nem a bírság kiszabására állapított meg határidőt.

Más típusú, valóban eljárásjogi korlátot jelent ehhez képest az Ákr. 103. § (4) bekezdése, amely az ügyintézési határidő kétszeres túllépéséhez köti a hatáskör elenyészését, azaz a bírságkiszabási tilalmat. Az Ákr. e szabálya a Ket. idézett szabályához képest abban is eltér, hogy kifejezetten a bírságolási és egyéb represszív jogkövetkezmények alkalmazására való jogkör gyakorlására állapít meg határidőt, tehát csak a szankcionálás szempontjából jelenti az eljárás befejezésére nyitva álló közhatalmi jogosítvány elenyészését az elévülési időn belül. Ez a megoldás reflektál arra a gondolatra, amelyet az Alkotmánybíróság a hatóságra és az ügyfélre vonatkozó határidők elmulasztása kapcsán a 72/1995. (XII. 15.) AB határozatban kifejtett.<sup>28</sup> Eszerint sértene a jogbiztonság alkotmányos követelményét, ha a határidőt túllépő hatóság döntését nem lehetne érvényesnek tekinteni. Ebben az esetben ugyanis vitás jogviszonyok tömege lezáratlanul maradna, ami sem köz-, sem magánérdekekkel nem lenne indokolható. Tehát a jogsértés elhárítása érdekében a határidő elmulasztása esetén is tud a hatóság még intézkedni, döntést hozni, e hatáskörei nem enyésznek el. Az Ákr. 103. § (4) bekezdésének szabálya az ügyintézési határidő túllépésének szankciója, itt a hatóság a késlekedése miatt veszti el felhatalmazottságát a szankcionálás tekintetében az eljárás lefolytatására, ami az elévülési határidőn belül bármikor megtörténhet. Elévülés hiányában az új szabályozásnak az a kitétele is védelmet nyújt az ügyfélnek, hogy vele szemben azonos ténybeli és jogi alapon új eljárás indításának nincsen helye. Ez a szabály tehát eljárásjogi irányból próbálja kezelni azt a tisztességségi követelményt, hogy a hivatalból eljárásokban is figyelembe kell venni az észszerű határidőn belüli döntéshozatal követelményét. Ha tehát a hatóság jelentősen túllépi a határidőt, akkor annak az lesz a következménye, hogy szankciót már nem alkalmazhat. Ez természetesen nem helyettesíti az anyagi jogi határidőkre vonatkozó általános szabályozást, ami, ahogy arra az 5/2017. (III. 10.) AB határozat<sup>29</sup> is rámutat, alkotmányos

28 ABH 1995, 351. [3.2.].

29 ABK (2017) 6.

szükségesség. Az Ákr.-nek ezek a szabályai az elévülési időn belül eredményezik a bírságot elenyészését, de csak akkor nyújtanak segítséget, ha már van folyamatban eljárás.

Az Alkotmánybíróság által szükségesnek vélt általános szabályozást teremt meg a Szankciótörvény<sup>30</sup> szabályozása: „Ha törvény eltérően nem rendelkezik, nem alkalmazható közigazgatási szankció, ha a jogsértő magatartásnak a szankció alkalmazására jogosult hatóság tudomására jutásától számított hat hónap eltelt (elévülés).”<sup>31</sup> E szubjektív, a hatóság tudomásszerzésétől számítandó határidőhöz járul egy objektív, az elkövetéshez igazodó határidő is, ezt ugyanezen paragrafus (4) bekezdése rögzíti: „Ha törvény eltérően nem rendelkezik, nem alkalmazható közigazgatási szankció, ha az elkövetéstől számított három év eltelt.” Ezek az általános – szubszidiárius – szabályok a bírságot elenyészésére nézve. Azon ágazati szabályok, amelyek másként szabályozzák az elévülést, továbbra is elsődlegesen alkalmazandók lesznek. Megfogalmazásuktól függően vagy a szubjektív, vagy az objektív határidőt írják felül, tehát a másik határidő e bírságokra is vonatkozni fog. Ha az anyagi jogi bírságot intézményesítő jogszabály nem rendelkezik a bírságot elenyészésének, az elévülésnek az időpontjáról, akkor pedig az általános szabályt kell alkalmazni. Az anyagi jogi szabályozás elsődlegességére tekintettel az elévülési határidőn belül megindított eljárásban sem szabható ki az objektív elévülési határidőn túl bírság, az eljárás csupán a szubjektív határidőt szakítja meg.

### **Kitekintés: Az Ákr. és a Kp. közös jogvédelmi hálója**

Végezetül visszatérve a kezdő gondolathoz, hogy a közigazgatási eljárásjog és a közigazgatási perjog együtt biztosítják a jogvédelmet, és részben ezért mindkét eljárás újra lett szabályozva, mindkét területen történtek előrelépések. Ezek azonban nem voltak egyformán nagy lépések: a közigazgatási eljárásjog ugyanis nem tartott lépést a Kp.-val. A pótlólagos jogvédelem köre nagyon szélessé vált, az előzetes, a közigazgatási eljárásjog révén megvalósuló jogvédelem hatókörét (köztük az Ákr. hatályát) azonban nem sikerült a jogalkotónak kiterjeszteni.<sup>32</sup> Ez azért probléma, mert a Kp. szabályai nem tudnak a megelőző eljárások megfelelő szabályozása és a kapcsolódó anyagi jogi szabályok nélkül optimálisan működni.

Az elmúlt években éppen azt látjuk, hogy a hatósági eljárásjogból folyamatosan „menekülnek” az ügyek. Gondoljunk csak a különböző elosztási döntésekre, mint például az állami támogatási ügyekre vagy a felszámolói névjegyzék összeállítására. Az az ágazat vagy ügycsoport, amely teheti, menekül a (hatósági) eljárásjogi szabályozástól. Ez nem új jelenség, mutatja ezt, hogy a jogvédelem hatékonysága érdekében

30 2017. évi CXXV. törvény a közigazgatási szabályszegések szankcióiról.

31 „4. Elévülés” alcímének 5. § (1) bekezdése

32 Lásd a két kódex hatályáról részletesen FAZEKAS Marianna (2017): Hatósági ügy – közigazgatási jogvita: Az Ákr. és a Kp. tárgyi hatályának néhány kérdése. *Jogtudományi Közlemény*, 72. évf. 10. sz. 453–462.

a közigazgatási eljárásjog tárgyi hatályának kibővítése mára már réges-régi követelés, a Ket. megalkotásának indokai között is ez volt az egyik legjelentősebb érv.

A külföldi eljárásjogi kódexek és az uniós eljárásjog szabályozására javaslatot tevő ReNEUAL-mintakódex<sup>33</sup> is azt mutatják, hogy az általános eljárásjogi szabályok hatályát ki kellett volna terjeszteni minden kifelé irányuló cselekvésre, nemcsak a hatósági cselekvésekre, ahogy az a közigazgatási perjogban a generálklauzula révén meg is történt végre. A szerződésekre vonatkozó szabályokat is szükséges lenne általánosan szabályozni, akárcsak az egyéb, hatóságának nem minősített eljárásokat (mint például a köztisztviselési fegyelmi eljárásokat). A szervezeti integráció, a szakhatósági modell szinte teljes eltörlése még azt is felveti, hogy a hatóságon belüli döntéshozatali szabályok egy része is igényelne az ügyféli jogokkal való erős kapcsolat miatt ilyen általános eljárási szabályozást.

Ehelyett azonban az Ákr.-nek még a Ket.-hez képest, a hatósági eljárások területén is szűkült a hatálya, hiszen olyan eljárások, amelyek korábban legalább privilegizált eljárásként a Ket. hatálya alá tartoztak, mint például a versenyfelügyeleti eljárás vagy az adóigazgatási eljárás, kivett eljárásokká váltak. A jogalkotó a birtokvitákat sem próbálta visszahúzni az Ákr. hatálya alá, sőt – legalábbis a miniszteri indokolás szintjén –, azok mintájára „kiengedte” a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatalának eljárásait is. Hogy ennek a folyamatnak a talált tárgyakkal kapcsolatos jegyzői eljárásokra például milyen hatása lesz, vagy éppen milyen területeken fogja még a birtokvitákhoz hasonló hibás érvelés felütni a fejét és tovább szűkíteni az Ákr. hatályát, azt most felesleges, sőt káros lenne találgatni.<sup>34</sup>

Az előrehozott jogvédelem szélesítése, tehát olyan általános szabályok megalkotása, amelyek a hatósági jogalkalmazás teljes spektrumán, és az egyéb kifelé irányuló közigazgatási tevékenységekben egyaránt garanciákat jelentenének, most elmaradt. Ez azonban nem tragédia, pusztán azt eredményezi, hogy egy másféle egyensúlyi helyzet alakul majd ki az eljárásjog és a perjog között, mint ami jelenleg van. A bíróságok nagyon sok esetben rá lesznek kényszerülve arra, hogy az Alaptörvény megfelelő ügyintézéshez való jogra vonatkozó szabályai alapján próbálják meg értelmezni azt, hogy például a kamarai fegyelmi ügyben, vagy akár egy támogatási eljárásban mitől lesz tisztességes az ügyintézés. A közigazgatásnak az eljárásjog előli menekülése tehát végső soron vissza is üthet, hiszen a közigazgatás mozgásterét adott esetben a joggyakorlat ilyen irányú szerves fejlődése jobban beszűkítheti. Függetlenül attól, hogy az Alaptörvény a Charta 41. cikkéhez képest a hatósági eljárásokra szűkíti le a meg-

33 *ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure*. Forrás: [www.reneual.eu/index.php/projects-and-publications/reneual-1-0](http://www.reneual.eu/index.php/projects-and-publications/reneual-1-0) (2018. 11. 01.), a mintakódex tárgyi hatályáról lásd F. ROZSNYAI Krisztina (2017): Az uniós közigazgatási eljárásjog általános szabályozására tett javaslatok egyes kérdései. *Magyar Jog*, 64. évf. 10. sz. 644.

34 Részletesen a két törvény tárgyi hatályáról lásd FAZEKAS (2017d), és BARABÁS Gergely (2018c): Ákr. 7. §. In BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – FAZEKAS Marianna szerk.: *Kommentár az általános közigazgatási rendtartáshoz*. Budapest, Wolters Kluwer. 67–86.; illetve KOVÁCS András György (2018): Ákr. 8. §. In BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – FAZEKAS Marianna szerk.: *Kommentár az általános közigazgatási rendtartáshoz*. Budapest, Wolters Kluwer. 86–98.



felelő ügyintézéshez való jogot, az Alaptörvény XXIV. cikkének alkalmazása során a jövőbeli értelmezési kérdések eldöntésében a Chartához kapcsolódó gyakorlat nem kell, hogy akadályt képezzen az AB és a bíróságok számára, sőt, nyilván segítséget is jelent majd. Elég csak szűrőpróbaszerűen *Az Alkotmánybíróság Határozatai* című hivatalos lapot fellapozni. Szembeötlő azon döntések nagy száma, amelyek a megfelelő ügyintézésel és a tisztességes eljárással kapcsolatosak.<sup>35</sup> A bíróságok tehát mozgásba hozzák, és az eddigi fejlődés fényében várhatóan egy, e problémákat kezelni tudó új egyensúlyi helyzet kialakulásához járulnak majd hozzá, amelyben valóban hatékony tud lenni a jogvédelem.

## Felhasznált irodalom

- BARABÁS Gergely (2018a): A Kp. 2. §-ához. In BARABÁS Gergely – F. ROZSNYAI Krisztina – KOVÁCS András György szerk.: *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz*. Budapest, Wolters Kluwer.
- BARABÁS Gergely (2018b): A Kp. 4. §. In BARABÁS Gergely – F. ROZSNYAI Krisztina – KOVÁCS András György szerk.: *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz*. Budapest, Wolters Kluwer.
- BARABÁS Gergely (2018c): Ákr. 7. §. In BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – FAZEKAS Marianna szerk.: *Kommentár az általános közigazgatási rendtartáshoz*. Budapest, Wolters Kluwer. 2018. 67–86.
- F. ROZSNYAI Krisztina (2010): Gyorsítási törekvések a közigazgatási eljárásjogban és ezek hatása az eljárásjog által biztosított „előrehozott jogvédelemre”. *Jogtudományi Közlöny*, 65. évf. 1. sz. 22–30.
- F. ROZSNYAI Krisztina (2013): A hatékony jogvédelem biztosítása a közigazgatási bírászkodásban. *Acta Humana*, 1. évf. 1. sz. 117–130.
- F. ROZSNYAI Krisztina (2015a): Konvergencia-folyamatok az ideiglenes jogvédelem témakörében. In FAZEKAS Marianna – NAGY Marianna szerk.: *Gazdaság és közigazgatás. Tanulmányok Ficzere Lajos tiszteletére*. Budapest, Eötvös Kiadó. 203–211.
- F. ROZSNYAI Krisztina (2015b): Külön, de mégis együtt. A közigazgatási eljárásjog és a közigazgatási perjog. In GERENCSÉR Balázs – BERKES Lilla – VARGA Zs. András: *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései: Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules)*. Budapest. 149–167. Forrás: [https://jak.ppk.hu/uploads/articles/761810/file/KET\\_2015\\_kotet\\_0611\\_vegl.pdf](https://jak.ppk.hu/uploads/articles/761810/file/KET_2015_kotet_0611_vegl.pdf) (2018. 11. 01.)
- F. ROZSNYAI Krisztina (2016): Perjogi önállósulás és különbírósági jelleg a közigazgatási bírászkodásban. *Közjogi Szemle*, 9. évf. 4. sz. 3–5.
- F. ROZSNYAI Krisztina (2017a): A közigazgatási perjog emancipációja: a közigazgatási perrendtartás. *Jogtudományi Közlöny*, 72. évf. 5. sz. 235–242.
- F. ROZSNYAI Krisztina (2017b): Az uniós közigazgatási eljárásjog általános szabályozására tett javaslatok egyes kérdései. *Magyar Jog*, 64. évf. 10. sz. 640–648.
- FAZEKAS Marianna (2017c): Az Alaptörvény hatása a közigazgatási eljárásjogra. *Közjogi Szemle*, 10. évf. 2. sz., 31–41.

35 Lásd például 2017. első félévéből a már idézett 5/2017. (III. 10.) AB határozat [ABK, (2017) 6., csatornabírság kiszabása határidőn túl] és a 9/2017. (IV. 18.) AB határozat [ABK, (2017) 10., kereset visszautasítása elkésettség miatt] mellett az éppen egy ilyen kivett eljárásra nézve, a választási eljárásban hiányzó közlési szabályok kapcsán hozott 6/2017. (III. 10.) AB határozatot [ABK, (2017) 6.].

- FAZEKAS Marianna (2017d): Hatósági ügy – közigazgatási jogvita: Az Ákr. és a Kp. tárgyi hatályának néhány kérdése. *Jogtudományi Közöny*, 72. évf. 10. sz. 453–462.
- FORGÁCS Anna (2018): A Kp. XI. Fejezetéhez. In BARABÁS Gergely – F. ROZSNYAI Krisztina – KOVÁCS András György szerk.: *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz*. Budapest, Wolters Kluwer.
- HAJAS Barnabás (2017): Újrago(mb/nd)olt hatósági eljárásjog: az általános közigazgatási rendtartás. *Jogtudományi Közöny*, 72. évf. 6. sz. 292–302.
- KOVÁCS András György (2018): Ákr. 8. §. In BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – FAZEKAS Marianna szerk.: *Kommentár az általános közigazgatási rendtartáshoz*. Budapest, Wolters Kluwer. 2018. 86–98.
- ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure*. Forrás: [www.reneual.eu/index.php/projects-and-publications/reneual-1-0](http://www.reneual.eu/index.php/projects-and-publications/reneual-1-0) (2018. 11. 01.)

### ***Jogforrások***

2017. évi L. törvény az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról.
2017. évi CXXV. törvény a közigazgatási szabályszegések szankcióiról.
- 5/2017. (III. 10.) AB határozat.
- 6/2017. (III. 10.) AB határozat.
- 9/2017. (IV. 18.) AB határozat.