

A közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslati rendszere, különös tekintettel a közigazgatási bíráskodás alapvető kérdéseire



Balogh-Békesi Nóra –
Pollák Kitti – Vértesy László



A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁS JOGORVOSLATI RENDSZERE, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS ALAPVETŐ KÉRDÉSEIRE



Szerzők:

- © Dr. Balogh-Békesi Nóra PhD
- © Dr. Pollák Kitti PhD
- © Dr. habil. Vértesy László

Szakmai lektor:

Dr. habil. Boros Anita

A hatályosítást 2024-ben végezte:

Dr. habil. Fazekas János

A hatályos kézirat lezárásának dátuma:

2024. március 14.

Hetedik, hatályosított kiadás

Eredeti megjelenés éve:

2018

Kiadja:

© Nemzeti Közszolgálati Egyetem,
Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2024

Felelős kiadó:

Dr. Deli Gergely rektor
Címe: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

TARTALOM

1. A közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslati rendszerének alapjai	4
1.1 Alapfogalmak	4
1.2 Az Ákr. jogorvoslati rendszere	6
2. A közigazgatási per és az egyes jogorvoslati eljárások egymáshoz való viszonya	8
2.1 A közigazgatási per és a fellebbezés közti kapcsolat	8
2.2 A közigazgatási per és a hivatalból induló jogorvoslati eljárások közti kapcsolatok	12
3. A közigazgatási bíráskodás alapvető kérdései	15
3.1 Szervezet	15
3.2 Hatáskör	20
3.3 Eljárásjogi szabályozás	26
4. Jogforrástár	28
5. Irodalomjegyzék	29

1. A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁS JOGORVOSLATI RENDSZERÉNEK ALAPJAI¹

Jelen alfejezetben elsőként egyes alapfogalmakat definiálunk, amelyek ismerete feltétlen szükséges e továbbképzési anyag megfelelő elsajátításához. Ezt követően az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) jogorvoslati rendszerét ismertetjük.²

1.1 Alapfogalmak

Mindenekelőtt a következő fogalmak – így a közigazgatási jogalkalmazás, közigazgatási hatósági eljárás, közigazgatási eljárási jog, jogorvoslati eszköz, közigazgatási bíraskodás etc. – tisztázása szükséges e továbbképzési anyag megértéséhez.

A közigazgatás egyik legfontosabb cselekvése a hatósági jogalkalmazó tevékenység. A **közigazgatási jogalkalmazás** olyan jogérvényesítő jogi művelet, amelynek során a közigazgatási szerv a konkrét jogalany (címezett) számára a jogszabály általános rendelkezései alapján konkrét (egyedi) aktusában jogot vagy kötelezettséget állapít vagy szüntet meg, illetőleg módosít.³ A közigazgatási hatóság így kerül kapcsolatba általában az ügyfelekkel. **Közigazgatási hatósági eljárás** fogalma alatt a közigazgatási szerven kívüli jogalany ügyében megvalósuló, jogilag szabályozott cselekvési rendet értjük, amely egyedi ügy intézése során, hatósági jogalkalmazás keretében, az érintett jogalanyra nézve jogi helyzetét megváltoztató, jogvitáját elbíráló vagy jogsértésére reagáló, közvetlen jogi hatást gyakorló egyedi aktus (rendelkezés) kibocsátása, illetőleg érvényesítése érdekében jön létre.⁴ A közigazgatási eljárás cselekményeit, az eljárási cselekmények rendjét, az eljárásban résztvevők jogait és kötelezettségeit szabályozó jogi normák összessége alkotja a **közigazgatási eljárási**

¹ E fejezet Pollák Kitti írása.

² E szakanyag megírásához a következő munkákat használtuk fel többek közt: PATYI András szerk. (2012): *A hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs; BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – KOVÁCS András György szerk. (2013): *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*. Complex Kiadó, Budapest; HAJAS Barnabás (2017): Újrago(mb/nd)olt hatósági eljárásjog: az általános közigazgatási rendtartás. *Jogtudományi Közlöny*, LXXII. évf. (6), június. 292–302.; PETRIK Ferenc szerk. (2017): *Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata. A közigazgatási eljárás szabályai I.* HVG-Orac Kiadó, Budapest; BOROS Anita et al. (2017): *Ket. – Ákr. Megfeleltetési táblázat*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest; BEKECS Andrea – POLLÁK Kitti (2017): *Jogorvoslat című továbbképzési anyag*, NKE; BOROS Anita – DARÁK Péter szerk. (2018): *Az Általános közigazgatási rendtartás szabályairól*. NKE; PATYI András – VARGA Zs. András (2019): *A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei*. (Institutiones administrationis, A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai, V. kötete.) Dialóg Campus Kiadó, Budapest; GYURITA E. Rita – HULKO Gábor – JOZSA FABIÁN – LAPSÁNSZKY András – VARGA Zs. András (2019): *A közigazgatási hatósági eljárásjog jogintézményei*. (Institutiones administrationis, A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai, VI. kötete.) Dialóg Campus Kiadó, Budapest; PATYI András (2019): *A magyar közigazgatási bíraskodás elmélete és története*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest; HORVATH E. ÍRISZ – LAPSÁNSZKY András – WOPERA ZSUZSA (2019): *Közigazgatási perjog*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest; és az Általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény indokolását.

³ PATYI András (2017): *A közigazgatási működés jogi alapjai*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest. 45.

⁴ Közigazgatási eljárásnak különböző fajtái vannak: külső eljárás, a közigazgatási szervezetrendszeren belüli eljárás és az eljáró szerven belüli (ügyviteli) eljárás. Ezek közül a legnagyobb jelentősége a külső, közigazgatási hatósági eljárásnak van, ezért a közigazgatási eljárást gyakran azonosítják a közigazgatási hatósági eljárással. Lásd Patyi (2012) i. m. 21–34.

jogot. A közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozó általános szabályokat a 2016. december 6-án elfogadott, 2016. december 14-én kihirdetett és 2018. január 1-jén hatályba lépett Ákr. tartalmazza. Az Ákr. a közigazgatási hatósági eljárás szakaszai szerint épül fel; habár az Ákr.-ben található számos olyan rendelkezés is, amely irányadó valamennyi eljárási szakaszban (így például: az alapelvek vagy az alapvető rendelkezések). A közigazgatási hatósági eljárás szakaszai az alapeljárás (elsőfokú eljárás), a jogorvoslati szakasz és a végrehajtási eljárás. Míg az alapeljárás nélkülözhetetlen szakasza a közigazgatási hatósági eljárásnak, addig a jogorvoslati szakaszra és a végrehajtási eljárásra nem mindig kerül sor. Szintén esetleges, többnyire az alapeljárást megelőző szakasz a hatósági ellenőrzés. Közigazgatási hatósági eljárásban jogorvoslati szakaszra abban az esetben kerül sor, ha a közigazgatási hatósági döntéssel szemben az ügyfél (vagy egyes esetekben az eljárás egyéb résztvevője, így például a tanú)⁵ jogorvoslati kérelmet terjeszt elő; vagy ha a jogszabálysértő döntést hivatalból felülvizsgálják. A jogorvoslati eljárások célja a hibás közigazgatási hatósági döntés orvoslása. A **jogorvoslati eljárások** a közigazgatás jogi szempontú kontrolljának eszközei, mely a közigazgatási hatósági eljárás és az annak során meghozott döntés meghatározott eljárás alapján történő felülvizsgálatát jelenti a feltárt hiba orvoslása érdekében a döntés felülbírálatának, azaz megváltoztatásának vagy megsemmisítésének a jogaival.⁶

A következő fogalom, amelynek elsajátítása szükséges, az a jogorvoslati eszköz. **Jogorvoslati eszköz** az a törvényben biztosított nevesített eljárási forma, amelynek eredményeként az azt folytató szerv egy korábban meghozott eljárási vagy érdemi döntést felülvizsgál és szükség szerint felülbírál.⁷ Az Ákr.-ben meghatározott jogorvoslati eszközök összessége jelenti a közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslati rendszerét, amelyek egyrészt az ügyfelek (egyedül az eljárás egyéb résztvevői) védelmét szolgálják, másrészt a döntések törvényességét biztosítják.⁸

Végül megjegyzendő a **közigazgatási bíráskodás** definíciója. A közigazgatási bíráskodás szorosan összekapcsolódik a jogállamiság fogalmával.⁹ A közigazgatási bíráskodás és a bírósági felülvizsgálat kifejezések közt különbséget kell tenni. Megkülönböztetésük egyik lehetősége az, hogy a felülvizsgálatot végző szervet vizsgáljuk: a közigazgatástól és a rendes bírósági szervezettől elkülönült külön közigazgatási bíróságok tevékenységét összefoglaló néven közigazgatási bíráskodásnak nevezhetjük. Külön közigazgatási bíróság hiányában közigazgatási bíráskodásnak tekintjük azon szabályok és tevékenységek összességét, amelyek akár jogorvoslati, akár objektív jogvédelmi természetűek, és bármely bíróság a közigazgatás döntéseinek felülvizsgálataként végez. A közigazgatási bíráskodás célja egyrészt a közigazgatás objektív jogrendjének, másrészt az egyén alanyi jogának, azaz a szubjektív jogvédelemnek a biztosítása.¹⁰ A bírósági felülvizsgálat szűkebb fogalom ennél, a közigazgatási hatósági eljárás rendjén belüli jogorvoslati eljárást értjük alatta, amelynek elsődleges célja az alanyi jogok és jogok érdekek védelme.¹¹

⁵ Ákr. 5. § (2) bekezdés b) pontja alapján: „tanú, a hatósági tanú, a szakértő, a tolmács, a szemletárgy birtokosa és az ügyfél képviselője (a továbbiakban együtt: eljárás egyéb résztvevője)”.

⁶ PATYI (2012) i. m. 135–136.

⁷ Uo.

⁸ Megjegyzendő, hogy az Ákr. indokolása szerint kiegészítő rendelkezésként ágazati törvény szabályozhat további jogorvoslati formát, ha szükséges, így például az újrafelvételi eljárást. Lásd 13Lj.

⁹ VARGA Zs. András (2017): *A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai*. Dialóg Campus Kiadó. 15–49.

¹⁰ Az objektív és a szubjektív jogvédelem mibenlétéről lásd pl. ROZSNYAI Krisztina (2011): A közigazgatási bíráskodás megteremtésének sarokkövei. In VARGA Zs. András – FRÖHLICH Johanna (2011): *Közérdekvédelem. A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője*. PPKE JÁK – KIM, Budapest. 73–98.

¹¹ PATYI (2012.) i. m. 447.

1.2 Az Ákr. jogorvoslati rendszere

Az Ákr. IX. fejezete Jogorvoslat cím alatt szabályozza az Ákr. jogorvoslati rendszerét, az egyes jogorvoslati eljárások részletszabályait. A jogorvoslati eljárásokban az Ákr. rendelkezéseit az Ákr. IX. fejezetében foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.¹² Az Ákr. 112. § alapján: „A **hatóság határozata ellen önálló jogorvoslatnak van helye. A hatóság végzése ellen önálló jogorvoslatnak akkor van helye, ha azt törvény megengedi**, egyéb esetben a végzés elleni jogorvoslati jog a határozat, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés ellen igénybe vehető jogorvoslat keretében gyakorolható.”

Az Ákr.-ben kétféle jogorvoslati eljárás különböztethető meg: a kérelemre induló jogorvoslati eljárások és a hivatalból induló jogorvoslati eljárások.¹³ **Kérelemre induló jogorvoslati eljárások a közigazgatási per és a fellebbezési eljárás.**¹⁴

A kérelemre induló jogorvoslati eljárások közös jellemzői, hogy:

- ügyféli aktivitást feltételeznek;
- általában az ügyfél (egy esetben az eljárás egyéb résztvevői) kérelmére indulnak;
- lényegében az ügyfelet (egy esetben az eljárás egyéb résztvevőit) védik a jogaikat, jogos érdekeiket sértő hatósági döntések ellen;
- az Alaptörvényben deklarált jogorvoslatihoz való jog érvényesítését szolgálják.

A jogorvoslatihoz való jog gyakorlása természetesen jogszabályok által meghatározott.¹⁵

Kiemelendő, hogy az Ákr. a legújabb európai tendenciákhoz hasonlóan, a jogállamiság elvének inkább megfelelő, a közigazgatási szervezeten kívüli jogorvoslati eljárást, a közigazgatási pert tekinti általános jogorvoslati eszköznek a közigazgatási szervezetrendszeren belüli jogorvoslat, a fellebbezés helyett.¹⁶

Az Ákr. jogorvoslati rendszerében **hivatalból induló jogorvoslati eljárások a döntés módosítása vagy visszavonása a hatóság saját hatáskörében, a felügyeleti eljárás és az ügyészi felhívás és fellépés nyomán indított eljárás.**¹⁷

¹² Az Ákr. 111. §-a alapján.

¹³ Az Ákr. jogorvoslati rendszere a Ket.-hez hasonlóan az igazolási kérelmet és a döntés kijavítását, kiegészítését nem tekinti jogorvoslati eljárásnak. Lásd 2218/B/1991 AB határozat.

¹⁴ Az Ákr. megszüntetett a Ket.-ben korábban szabályozott két, kérelemre induló jogorvoslati eljárást: az újrafelvételi eljárást és az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárást.

Az újrafelvételi eljárás mint jogorvoslati eszköz a gyakorlatban nem került túl gyakran alkalmazásra. Az Ákr. indokolása alapján azonban: „Ahol az ágazati eljárásban szükséges, ott természetesen – mint kiegészítő eljárási rendelkezés – az adott törvénynek továbbra is lehetősége van arra, hogy szabályozza ezt a jogorvoslati formát, de nem általános eljárási szabályként.” Így például a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 21/M. §-a kimondja: „(1) A 20. és 21. § alapján folytatott közigazgatási hatósági eljárásban, ha az ügyfélnek a végleges határozattal lezárt ügyben a határozat véglegessé válását követően jutott tudomására a határozat meghozatala előtt már meglévő, az eljárásban még el nem bírált és az ügy elbírálása szempontjából lényeges tény, adat vagy más bizonyíték, a tudomásszerzéstől számított tizenöt napon belül újrafelvételi kérelmet nyújthat be, feltéve, hogy az elbírálása esetén a kérelmezőre kedvezőbb határozatot eredményezett volna.”

Az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárásra vonatkozó rendelkezések elhagyásának indoka az volt, hogy a jogorvoslati eljárás okafogyottá vált, hiszen az Ákr. biztosítja az egyezség megtámadásának lehetőségét.

¹⁵ Az Alaptörvény Szabadság és Felelősség rész, XXVIII. cikkének (7) bekezdése meghatározza a jogorvoslatihoz való jogot: „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.” Az Alkotmánybíróság több határozatában elemezte a jogorvoslatihoz való jogot. Ld: 22/1995. (III. 31.) AB határozat, 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, 5/1992. (I. 30.) AB határozat, 1437/B/1990 AB határozat.

¹⁶ Lásd Ákr. indokolása 105.

¹⁷ A Ket.-ben használt hivatalbóli döntés-felülvizsgálati eljárások kifejezést az Ákr. módosította, mindkét jogorvoslati eljárást jogorvoslati eljárásnak tekinti, csak a kezdeményezésük szerint tesz különbséget köztük. Lásd az Ákr. 113. §-át.

A hivatalból induló jogorvoslati eljárások közös vonása, hogy:

- az ügyfél passzivitása mellett, sőt akár az ügyfél akarata ellenében is indulhatnak;
- az ügyfélnek nem kell kezdeményeznie ezeknek a jogorvoslati eljárásoknak a lefolytatását, az a hatóság saját döntése;
- jogsértő – semmiképpen nem érdeksértő – közigazgatási hatósági döntést hivatottak orvosolni;
- a közigazgatási hatósági döntést hozó hatóság és felügyeleti szervének, illetve egyes esetekben ügyész rendelkezési körébe tartoznak;
- a hatósági döntések törvényességét, a jog által védett közérdek érvényesülését biztosítják, hiszen a törvényesség biztosítása abban az esetben is cél, ha az ügyfél számára a közigazgatási hatósági döntés kedvező és ezért nem él jogorvoslati kérelemmel;
- törvény által részletesen meghatározott, feltételekhez kötött jogorvoslati eljárások.¹⁸

Végül megjegyzendő, hogy az Ákr. Alapelvek és a törvény hatálya című I. fejezetben, a hivatalbóliság alapelvénél a hivatalból induló jogorvoslati eljárásokra már utal. Az Ákr. 3. §-a értelmében: „A hatóság a kizárólag kérelemre indítható eljárások kivételével hivatalból eljárást indíthat, a kérelemre indult eljárást jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén folytathatja. Hivatalból állapítja meg a tényállást, határozza meg a bizonyítás módját és terjedelmét, valamint e törvény keretei között felülvizsgálhatja a saját és a felügyelete alá tartozó hatóság döntését és eljárását.”

¹⁸ PATYI (2012) i. m. Lásd Az egyes hivatalból induló jogorvoslati eljárások részletszabályait. Ákr. 120–122. §-a.

2. A KÖZIGAZGATÁSI PER ÉS AZ EGYES JOGORVOSLATI ELJÁRÁSOK EGYMÁSHOZ VALÓ VISZONYA¹⁹

2.1 A közigazgatási per és a fellebbezés közti kapcsolat

A közigazgatási per és a fellebbezés a közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslati rendszerében – ahogyan erre már utaltunk – kérelemre induló jogorvoslati eljárás. Mindkét jogorvoslati eszköz az Alaptörvény XXVIII. cikkében biztosított jogorvoslati eljárás alapjog érvényesülését biztosítja a hatósági eljárásokban. Megjegyezzük ugyanakkor, hogy a fellebbezéshez képest a közigazgatási perben a jogorvoslati eljárás alapjog sajátosan érvényesül. A közigazgatási perhez az alapjog biztosításán kívül az az Alaptörvényben rögzített államszervezeti elem is kapcsolódik, amely a közigazgatás feletti bírói (ügynevezett külső) kontrollt biztosítja.²⁰ Összefoglalva azt mondhatjuk, hogy a jogorvoslati eljárás alapjog szempontjából a közigazgatási per a jogorvoslati eljárás alapjog érvényesülése körébe kell sorolni akkor, ha a megelőző közigazgatási eljárás egyfokú, azaz nincs fellebbezés. Kétfokú közigazgatási eljárás, azaz fellebbezés biztosítása esetén azonban a jogorvoslati eljárás alapjog követelménye már érvényesült a közigazgatási szervezetrendszeren belüli magasabb fórumhoz fordulással, ilyenkor a közigazgatási perben már a közigazgatás feletti bírósági kontroll a domináns, alapjogi elemként pedig a bírósághoz fordulás joga.

A fentiek már utaltak a közigazgatási per és a fellebbezés között lényegi különbségre is, arra, hogy más szerv dönt a jogorvoslatról. A fellebbezésről – eltekintve az önkorrekció lehetőségétől – a másodfokú hatóság dönt. Mivel a közigazgatási szervezetrendszeren belül születik a fellebbezésről így azt belső jogorvoslatnak nevezzük. A közigazgatási perben – szintén eltekintve az önkorrekció²¹ lehetőségétől – a közigazgatási szervezetrendszeren kívüli szerv, a bíróság dönt, ezért azt külső jogorvoslatnak nevezzük.

A közigazgatási eljárás szabályait tartalmazó kódex alapjaiban változtatta meg a korábbi jogorvoslati rendszert azzal, hogy elsődleges jogorvoslatnak a közigazgatási per tekinteti. **A közigazgatási per bírósági eljárás, a hatósági eljárásnak nem része.** Részletes szabályait egy új kódex, a közigazgatási perrendtartásról szóló – 2018. január 1-jén hatályba lépett – 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) tartalmazza. Az Ákr. a közigazgatási per tekintetében csak a hatósági eljárás szempontjából releváns kérdéseket rendez, a közigazgatási per lehetőségét és azt, hogy mit tehet a hatóság a keresetlevél alapján.

Közigazgatási per az ügyfél **véglegessé vált döntés ellen indíthat.** E szabály alól kivételként határozza meg az Ákr. az önálló jogorvoslattal támadható végzéseket. Figyelembe véve a hatósági

¹⁹ E fejezet Balogh-Békesi Nóra írása.

²⁰ Az Alaptörvényben Az Állam rész, A bíróság cím alatt, a 25. cikk kimondja, hogy:

„(1) A bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el. A legfőbb bírósági szerv a Kúria.

(2) A bíróság dönt büntetőügyben, magánjogi jogvitában, a közigazgatási határozatok törvényességéről, az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról és törvényben meghatározott egyéb ügyben.

(3) A Kúria a (2) bekezdésben meghatározottak mellett biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét, a bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz.”

²¹ Az önkorrekció lehetősége azt jelenti, hogy a fellebbezés vagy a keresetlevél alapján a döntést hozó hatóság visszavonhatja vagy módosíthatja a megtámadott döntését.

döntés formáit úgy összegezzük, hogy az ügyet érdemben elbíráló határozat ellen akkor is indítható közigazgatási per, ha van fellebbezési lehetőség, és akkor is, ha nincs, míg az eljárás során hozott egyéb döntést tartalmazó végzés esetén csak akkor van lehetőség pert indítani, ha a végzés ellen önálló jogorvoslatnak van helye.

A fellebbezés és a közigazgatási per egymáshoz való viszonyában fontos szabály, hogy ha a hatósági döntés fellebbezéssel támadható, akkor a külső jogorvoslat (**közigazgatási per**) **indításának feltétele**, hogy azt – ha van lehetőség rá – a közigazgatási szervezetrendszeren belüli jogorvoslat (a fellebbezési eljárás) megelőzze. Amennyiben tehát kétfokú a hatósági eljárás, a perindításhoz szükséges a **fellebbezés kimerítése**. A fellebbezés kimerítése azt jelenti, hogy a fellebbezésre jogosultak valamelyike fellebbezéssel élt, és a fellebbezést elbírálták.

Az Ákr. a közigazgatási per lehetőségénél az ügyfél általános és az ügyész meghatározott esetben történő perindítási jogát szabályozza. Az ügyfél fogalmát meghatározó Ákr. 10. §-a szerint ügyfél az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akinek (amelynek) jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, akire (amelyre) nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz, vagy akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak. Ezen kívül törvény vagy kormányrendelet is megállapíthat meghatározott ügyfajtában további személyeknek és szervezeteknek ügyféli jogállást. Az ügyész perindítási joga a hatósági eljárások törvényességi ellenőrzéséhez kötődik. Ha az ügyész törvénysértést észlel, köteles felhívással élni, ha azonban a felhívásban megállapított határidő eredménytelenül telt el, az ügyész pert indíthat a hatóság véglegessé vált döntése ellen, vagy az eljárási kötelezettség elmulasztása esetén a hatóság eljárásra kötelezése iránt.

A Kp. szerint a közigazgatási pert keresetlevéllel kell megindítani. A keresetlevelet a vitatott közigazgatási cselekmény közlésétől számított harminc napon belül kell benyújtani, ha törvény eltérően nem rendelkezik, a vitatott cselekményt megvalósító közigazgatási szervhez. Ha többfokú volt a közigazgatási eljárás, a keresetlevelet az elsőfokon eljáró közigazgatási szervnél kell benyújtani. Ha a keresetlevelet tévesen a bírósághoz nyújtották be, azt haladéktalanul meg kell küldeni a közigazgatási szervhez.²²

Az Ákr. a döntést hozó hatóság részére a hozzá megérkezett keresetlevél alapján önkorrekciónak biztosít, vagyis azt, hogy módosítja vagy visszavonja a határozatát a következők szerint:

1. Ha a keresetlevél alapján megállapítja, hogy döntése jogszabályt sért, azt módosítja vagy visszavonja.
2. A nem jogszabálysértő döntést is visszavonhatja, vagy a keresetlevélnek megfelelően módosíthatja, ha a keresetlevélben foglaltakkal egyetért és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, vagy az ügyfelek közösen terjesztenek elő keresetlevelet.
3. Ha a szakhatóság a keresetlevél alapján módosítja az állásfoglalását, a hatóság a döntését ennek megfelelően módosítja vagy visszavonja.

E szabályok alapján a hatóság a döntését csak egyszer vonhatja vissza vagy módosíthatja.

A hatóság a támadott döntést módosító vagy visszavonó döntését közli az ügyféllel, aki nyolc napon belül nyilatkozhat arról, hogy a döntés módosítását vagy visszavonását elfogadja.

A védirat előterjesztésétől a közigazgatási pert befejező határozat jogerőssé válásáig a támadott hatósági döntés csak a keresetlevélben foglaltaknak megfelelően módosítható vagy vonható vissza, más okból jogorvoslati eljárásnak nincs helye.²³

A keresetlevelet a benyújtástól számított harminc 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 keresetlevelet a benyújtástól számított tizenöt napon belül az ügy irataival együtt felterjeszti a másodfokon eljáró közigazgatási szervhez, amely azokat a benyújtástól számított harminc napon belül továbbítja a bírósághoz. A

²² Lásd a Kp. 39. §-át.

²³ Lásd az Ákr.115. §-át.

járási (fővárosi kerületi) hivatal eljárásában hozott cselekmény esetében a járási (fővárosi kerületi) hivatal a keresetlevelet a benyújtástól számított tizenöt napon belül az ügy irataival együtt felterjeszti a fővárosi és vármegyei kormányhivatalhoz, amely azokat a benyújtástól számított harminc napon belül továbbítja a bírósághoz. Felhívjuk a figyelmet a Kp. azon szabályára, hogy az alperes, azaz a közigazgatási szerv a keresetlevél továbbításával egyidejűleg terjeszti elő a védíratát.²⁴ A **védírat** az alperesnek a keresetlevélre tett nyilatkozata. Tartalma szerint vagy a keresetlevél visszautasítására irányul, vagy érdemi védekezés. Ha a hatóság a védírat felterjesztésére nyitva álló határidőn belül a döntés módosításával vagy visszavonásával orvosolja a jogsérelmet, a védíratban erre utalni és az új döntés másolatát a védíratához csatolni kell.²⁵

A keresetlevél és az ügy iratainak a bírósághoz való továbbításának időtartama **azonnali jogvédelem** (például halasztó hatály elrendelése) **esetén** rövidebb: keresetlevelet a benyújtástól számított öt, többfokú közigazgatási eljárásban hozott cselekmény, illetve a járási (fővárosi kerületi) hivatal eljárása esetén – a benyújtástól számított három napon belüli felterjesztést követően – nyolc napon belül kell az ügy irataival együtt a bírósághoz továbbítani. Ilyenkor a keresetlevél és az ügy iratainak továbbításával egyidejűleg, az alperes csak az azonnali jogvédelemre irányuló kérelemben foglal-takra kell hogy nyilatkozzon. A védíratot a keresetlevél benyújtásától számított harminc napon belül terjeszti elő a közigazgatási szerv.

A keresetlevél továbbításával kapcsolatban fontos szabály még, hogy a hatóság akkor is köteles az elkésett keresetlevelet a bírósághoz továbbítani, ha a fél igazolási kérelmet nem terjesztett elő. A keresetlevél továbbításával kapcsolatos **hatósági mulasztást** a Kp. szankcionálja. A bíróság a keresetlevél továbbítását, az ügy iratainak felterjesztését nem teljesítő közigazgatási szervet pénzbírság kiszabásával kötelezheti ezek elvégzésére. Felhívjuk a figyelmet arra, hogy az elsőfokú hatóság haladéktalanul **köteles értesíteni** az ismert érdekeltet a keresetlevél benyújtásáról.²⁶

A **fellebbezési eljárás** a közigazgatási eljárás része, szabályait az Ákr. tartalmazza. A fellebbezés kérelemre induló, belső, a közigazgatási perhez képest kivételes (másodlagos) jogorvoslat, akkor van helye az elsőfokú döntés ellen, ha azt törvény kifejezetten megengedi.

Figyelemmel a hatósági döntés formáira, az elsőfokú határozat, vagyis az ügyet érdemben eldöntő elsőfokú döntés ellen maga az Ákr. is meghatároz fellebbezési lehetőséget. Eszerint fellebbezésnek akkor van helye, ha a határozatot a képviselő-testület kivételével helyi önkormányzat szerve vagy rendvédelmi szerv helyi szerve hozta. Ezekben az esetekben sincs helye fellebbezésnek, ha törvény a fellebbezést kizárja.

Az elsőfokú végzések, vagyis az eljárás során hozott nem érdemi döntések közül az Ákr. meghatározza azokat a végzéseket, amelyek esetén önálló jogorvoslatnak van helye. Abban az ügyben, amelyben a határozat fellebbezéssel támadható, az önálló jogorvoslattal támadható végzés ellen fellebbezésnek van helye. Önálló jogorvoslatnak van helye a biztosítási intézkedésről és 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 eljárás 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 eljárás költség megállapításával és viselésével kapcsolatos, a költségmentesség iránti kérelmet elutasító, a költségmentesség módosításáról vagy visszavonásáról szóló, valamint a végrehajtást elrendelő végzés ellen.²⁷

²⁴ Lásd a Kp. 40. §-át.

²⁵ Lásd a Kp. 42. §-át.

²⁶ Lásd a Kp. 40. §-át.

²⁷ Lásd az Ákr. 112. §-át.

Fellebbezésre jogosult az ügyfél, vagy akire a döntés rendelkezést tartalmaz. Az ügyfél fogalma már korábban meghatározásra került. A fellebbezésre jogosultak másik körébe az tartozik, akire a döntés rendelkezést tartalmaz, például az eljárás egyéb résztvevője, így a tanú, vagy az ügyfél képviselője a költségtérítés vonatkozásában, de ezen túl akár az iratbetekintést kérő harmadik személy is.

Az Ákr. a törvényi szabályozás garanciáját nyújtva meghatározza azokat az eseteket is, **amikor a fellebbezés a fentebb részletezett esetekben is kizárt**. Hangsúlyozzuk, hogy ilyenkor **közigazgatási per indítható**. Nincs helye tehát fellebbezésnek akkor, ha:

- az elsőfokú döntést – a központi hivatal kivételével – központi államigazgatási szerv vezetője hozta;²⁸
- a képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben hozott döntést;
- a másodfokú hatóság hozott önállóan fellebbezhető végzést;
- nincs kijelölt másodfokú hatóság;
- nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűvé nyilvánított az ügy, kivéve, ha kormányrendelet a fellebbezést nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűvé nyilvánított ügyben is lehetővé teszi;
- a hatósági szerződés alapján végrehajtást rendeltek el.

A fellebbezésnek fő szabály szerint a végrehajtásra halasztó hatálya van. Kivétel, ha a hatóság a döntést azonnal végrehajthatónak nyilvánítja,²⁹ továbbá a biztosítási intézkedésről, az ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló végzés elleni fellebbezés és az iratbetekintési jog korlátozása iránti kérelemnek helyt adó végzés elleni fellebbezés eseteit. Közigazgatási perben fő szabály szerint a keresetlevél benyújtásának a közigazgatási cselekmény hatályosulására halasztó hatálya nincs. Ugyanakkor a keresetlevélben vagy a bírósági eljárás során bármikor az ügynevezett azonnali jogvédelem keretében kérhető a halasztó hatály elrendelése.

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**, abban csak olyan új tényre lehet hivatkozni, amelyről az elsőfokú eljárásban az ügyfélnek nem volt tudomása, vagy arra önhibáján kívül eső ok miatt nem hivatkozott. Közigazgatási perben a közigazgatási tevékenység (hatósági döntés) jogszerűsége vitatható.³⁰ A közigazgatási tevékenységgel okozott jogsérelemre kell hivatkozni, például anyagi jogi és eljárásjogi jogsértésre, téves jogértelmezésre.

Az Ákr. szerint a **fellebbezés határideje** – a korábbi szabályozással egyezően – a döntés közlésétől számított **tizenöt nap**. Ahogyan arra már korábban utaltunk, a Kp. szerint, a **közigazgatási perekben** a keresetlevelet fő szabály szerint a vitatott közigazgatási cselekmény közlésétől számított **harminc napon** belül kell benyújtani. **Mindkét törvény biztosítja, hogy a határidők elmulasztása igazolási kérelemmel kimenthető. A fellebbezést és a keresetlevelet is az elsőfokon eljáró közigazgatási szervnél kell benyújtani.**

A **fellebbezés szabályainál** – hasonlóan, mint a közigazgatási per szabályainál – biztosítja az Ákr. **az elsőfokú hatóság önkorrekciós lehetőségét:**

1. Ha a fellebbezés alapján a hatóság megállapítja, hogy döntése jogszabályt sért, azt módosítja vagy visszavonja.
2. A hatóság a nem jogszabálysértő döntést is visszavonhatja, vagy a fellebbezésnek megfelelően módosíthatja, ha a fellebbezéssel egyetért és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél.

²⁸ Központi államigazgatási szerv a központi kormányzati igazgatási szerv, az önálló szabályozó szerv, az autonóm államigazgatási szerv, a rendvédelmi szerv és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat. Lásd: a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdése alapján.

²⁹ Például ha életveszélyes, súlyos kárral vagy a személyiségi jogok jelentős sérelmével fenyegető helyzet megelőzése, elhárítása miatt szükséges, vagy valakinek a tartásáról, gondozásáról van szó.

³⁰ Ennek alapja az Alaptörvény 25. cikk (2) szerint: a bíróság dönt [...] a közigazgatási határozatok törvényességéről.

Ha a hatóság nem él az önkorrekcióval, valamint a fellebbezésnek megfelelően nem javítja vagy egészíti ki a döntését, akkor a fellebbezési határidő (közléstől számított tizenöt nap) leteltét követően felterjeszti a fellebbezést és az ügy összes iratát a jogszabályban kijelölt másodfokú hatósághoz. A felterjesztésnek minél hamarabb, de legkésőbb nyolc napon belül kell megtörténnie az ügyintézési határidő szabályai szerint.

Fellebbezés esetén a másodfokú hatóság a döntést nemcsak jogszerűségi szempontból vizsgálja, és nemcsak a döntést, hanem az azt megelőző eljárást is vizsgálja. A közigazgatási pernél a közigazgatási tevékenység jogszerűsége a vizsgálat tárgya. A fellebbezési eljárásban a másodfokú hatóság nincs kötve a fellebbezésben foglaltakhoz. A közigazgatási pernél főszabály szerint a kereseti kérelemhez kötöttség érvényesül, a bíróság csak arról dönt, amit a felperes kifogásol.

Végül a **közigazgatási per és a fellebbezés esetén áttekintjük a másodfokú hatóság és a bíróság döntéseit**. A hatósági eljárás jogorvoslati rendjének megváltozása miatt e téren jelentősen változtak a szabályok.

A fellebbezés elbírálására jogosult másodfokú hatóság a fellebbezés nyomán a következő döntéseket hozhatja:

- az elsőfokú hatóság döntését helybenhagyja;
- az elsőfokú hatóság döntését a fellebbezésben hivatkozott érdeksérelem miatt vagy jogszabálysértés esetén megváltoztatja;
- az elsőfokú hatóság döntését a fellebbezésben hivatkozott érdeksérelem miatt vagy jogszabálysértés esetén megsemmisíti;
- a másodfokú hatóság tisztázza a tényállást és meghozza a döntést, ha a döntés meghozatalához nincs elég adat, vagy ha egyébként szükséges;³¹
- a másodfokú hatóság a fellebbezési eljárást megszünteti, ha valamennyi fellebbező visszavonta a fellebbezését.³²

A bírósági döntéseknek két nagy csoportját különböztetjük meg. Az egyik, amikor a bíróság a keresetet elutasítja, ha például alaptalan, azaz nem történt a hatósági eljárásban jogszabálysértés. A másik nagy csoport, ha a keresetnek helyt ad, azaz a jogsértést megállapítja a bíróság ítélete. Az ilyen tartalmú döntés többféle lehet, így a közigazgatási cselekmény (hatósági döntés) megváltoztatása, amely a korábbiaktól eltérően a fő szabály lett. Meghatározott esetkörökben dönthet a bíróság a megsemmisítésről, hatályon kívül helyezésről, amelyek mellett a hatóságot új eljárásra is utasíthatja. Végül lehetséges még a közigazgatási szerv marasztalása, továbbá a jogsértés megállapítása.

2.2 A közigazgatási per és a hivatalból induló jogorvoslati eljárások közti kapcsolatok

A hatósági eljárás jogorvoslati rendszerében három hivatalból induló jogorvoslati eljárás létezik: a döntés módosítása vagy visszavonása a hatóság saját hatáskörében, a felügyeleti eljárás, valamint az ügyészi felhívás és fellépés nyomán indított eljárás. Fontos hangsúlyozni, hogy ezek az eljárások az Ákr.-ben meghatározott korlátok, feltételek között érvényesülnek.

A hatóság akkor vonja vissza vagy módosítja a döntését, ha megállapítja, hogy az jogszabálysértő, a döntés közlésétől még egy év nem telt el, és a döntést másodfokú hatóság, felügyeleti szerv, vagy **közigazgatási bíróság még nem bírálta el**. A döntés egyszer módosítható vagy vonható vissza ily módon. Kiemeljük, hogy a módosító, visszavonó döntés osztja az alapdöntés (módosított, visszavont döntés) jogi sorsát. Ez a jogorvoslat szempontjából annyit jelent, hogy az alapdöntés ellen biz-

³¹ Hangsúlyozzuk, hogy a kiegészítő bizonyítást a másodfokú hatóságnak kell lefolytatnia, az elsőfokú hatóság új eljárásra utasításának nincs helye.

³² Lásd az Ákr.119. §-át.

tosított jogorvoslatot veheti igénybe az arra jogosult. Tehát a jogorvoslat attól függően, hogy az adott ügyben egyfokú vagy kétfokú-e, a közigazgatási eljárás lehet közigazgatási per vagy fellebbezés.

Felügyeleti eljárásban a felügyeleti szerv hivatalból megvizsgálhatja az alárendelt hatóság eljárását és döntését. Két esetkörét különböztetjük meg. Az egyik, amikor hozott döntést a felügyelt szerv, de az jogszabálysértő, ebben az esetben a felügyeleti szerv az alárendelt hatóság jogszabálysértő döntését megváltoztatja részben vagy egészben az ügyfél javára és hátrányára is, valamint megsemmisíti és szükség esetén a döntést hozó hatóságot új eljárásra utasítja. A másik esetkör a hatóság hallgatásával függ össze: a felügyeleti szerv jogszabálysértő mulasztás esetén megteszi a szükséges intézkedést a mulasztás felszámolására. **A felügyeleti eljárásban hozott döntés közigazgatási bíróság előtt támadható meg.**

Az ügyészségről szóló törvény értelmében az ügyész a közérdekvédelmi feladatai körében a hatósági eljárásokhoz kapcsolódóan törvényességi ellenőrzést végez a bíróság által még el nem bírált ügyekben. Az Ütv. 26. §-a az ügyész közérdekvédelmi feladatainak közös szabályait tartalmazza. Az egyes hatósági eljárásokhoz és intézményekhez kapcsolódó ügyészi feladatokat az Ütv. 29. § részletezi. E rendelkezések értelmében, az **ügyész ellenőrzi a közigazgatási hatóságok, valamint a bíróságon kívüli más jogalkalmazó szervek által hozott egyedi, bíróság által felül nem bírált jogerős, végleges vagy végrehajtható döntések, valamint hatósági intézkedések törvényességét.** Ha törvény másképp nem rendelkezik, az ügyész a közigazgatási hatósági döntés érdemére kiható törvénysértés esetén a jogerőre emelkedéstől, véglegessé válástól vagy a végrehajtás elrendelésétől számított legfeljebb egy éven belül, kötelezettséget megállapító, jogot elvonó vagy korlátozó döntés esetén a végrehajtáshoz való jog elévüléséig, követelés biztosítását vagy dolog zárlatát elrendelő döntéssel szemben mindaddig, amíg ez az állapot fennáll, felhívással él a törvénysértés megszüntetése érdekében. Az ügyész a felhívásban indítványozhatja a törvénysértő döntés végrehajtásának felfüggesztését. A felhívás címzettje a végrehajtást a döntéséig köteles azonnal felfüggeszteni, és erről az ügyészt egyidejűleg tájékoztatni. **Az ügyész a felhívását a jogerős vagy a végleges hatósági döntést hozó szervhez nyújtja be.** A felhívás eredménytelensége esetén az **ügyész az alapügyben hozott jogerős, végleges döntést támadhatja meg bíróság előtt.**

A hivatalból induló jogorvoslati eljárások és a közigazgatási per viszonyában kiindulási alap, hogy nincs lehetőség hivatalból induló jogorvoslati eljárásra, ha a közigazgatási bíróság érdemben döntött.

Folyamatban lévő, már megindult közigazgatási perben lehetőség van arra, hogy a jogsérelem orvoslása közigazgatási eljárásban történjen. Amennyiben közigazgatási jogorvoslás indul, akkor az megelőzi a közigazgatási pert. Gyorsabb és kevesebb költséggel jár, ha a közigazgatás orvosolja a jogsértést, nem a bíróság. A Kp. szabályai szerint ilyen esetben a bíróság az eljárását a közigazgatási eljárás befejezéséig felfüggeszti. Ha a keresetlevél alapján a közigazgatási szerv a cselekményt visszavonja és eljárását folytatja, a cselekményt módosítja, illetve az állított jogsérelem orvoslása érdekében az arra jogosult közigazgatási szerv eljárást indít, erről a keresetlevél továbbításával egy időben vagy az eljárás során haladéktalanul értesíti a bíróságot. A bíróság eljárását a közigazgatási eljárás befejezéséig felfüggeszti. Az eljárás megindításának a ténye legkésőbb az első tárgyaláson, hivatalbóli vizsgálat vagy bizonyítás elrendelése esetén az elrendelés közlésétől számított tizenöt napon belül jelenthető be. A közigazgatási szervnek harminc nap áll rendelkezésére a jogsérelem orvoslására, az ennek érdekében tett cselekményről haladéktalanul értesíti a bíróságot, és csatolja a döntés másolatát. Ha a közigazgatási szerv az eljárását harminc napon belül nem fejezi be, erről és a megtett eljárási cselekményekről tájékoztatja a bíróságot. A tájékoztatás tartalma alapján vagy annak elmaradása esetén a bíróság az eljárást folytathatja. Ilyenkor a tájékoztatás alapján a bíró megítélésén múlik, hogy bevárja-e a közigazgatási jogorvoslatot. Ha a közigazgatási szerv a felfüggesztő végzés közlésétől számított harminc napon belül nem ad tájékoztatást, a bíróság az eljárást folytatja. A tájékoztatás elmulasztása miatt igazolásnak nincs helye. A bíróság nyilatkozattételre hívja fel a felperest a közigazgatási szerv jogsérelmet orvosló cselekményére tekintettel. Ha a felperes szerint a cselekmény a kereseti kérelemnek nem tesz eleget, a felperes a keresetét a cselekményre is

kiterjesztheti. Ha a felperes nem nyilatkozik, és a jogsérelem orvoslása érdekében tett cselekmény a kereseti kérelemnek eleget tett, a bíróság az eljárást megszünteti, és az alperest a felperes és az őt támogató érdekelt perköltségének megfizetésére kötelezi. Ha a közigazgatási szerv a jogsérelmet csak részben orvosolta, az eljárást abban a részében megszünteti a bíróság, a fennmaradó jogsérelemről folytatódik a per. A bírósági eljárás megszüntetésének kötelező esete az eljárás bármely szakaszában, ha a közigazgatási szerv vagy jogorvoslati szerve a jogsérelmet a kereseti kérelemnek eleget téve orvosolta.³³

Végül megjegyzendő, hogy a semmisség ok³⁴ megállapítása bármely jogorvoslati eljárásban³⁵ – így közigazgatási per során is – lehetséges. Ez esetben a döntést meg kell semmisíteni, illetve vissza kell vonni, és szükség esetén új eljárást kell lefolytatni.³⁶

³³ Lásd a Kp. 83. §-át.

³⁴ A semmisségi okokat az Ákr. 123. § (1) bekezdése meghatározza: „Az e fejezetben szabályozott eljárások során a döntést meg kell semmisíteni, illetve vissza kell vonni, és szükség esetén új eljárást kell lefolytatni, ha:

- a) – az ideiglenes intézkedést kivéve – az ügy nem tartozik az eljáró hatóság hatáskörébe,
- b) azt a szakhatóság kötelező megkeresése nélkül vagy a szakhatóság állásfoglalásának figyelmen kívül hagyásával hozták meg,
- c) a döntést hozó testületi szerv nem volt jogszabályszerűen megalakítva, nem volt határozatképes, vagy nem volt meg a döntéshez szükséges szavazati arány,
- d) annak tartalmát bűncselekmény befolyásolta, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetését jogerős ügydöntő határozat megállapította, vagy ilyen határozat meghozatalát nem a bizonyítottság hiánya zárja ki,
- e) az ügyészség feltételes ügyészi felfüggesztést alkalmazott, és annak tartama eredményesen telt el,
- f) a tartalma a közigazgatási bíróság adott ügyben hozott határozatával ellentétes,
- g) az eljárásba további ügyfél bevonásának lett volna helye, vagy
- h) valamely súlyos eljárási jogszabálysértést törvény semmisségi oknak minősít.”

³⁵ Felhívjuk a figyelmet, hogy külön semmisségi eljárás nem létezik.

³⁶ Lásd az Ákr. 123. § (2)–(3) bekezdéseit: „A döntés – a (3) bekezdésben foglalt kivétellel – semmisségi ok esetén sem semmisíthető meg, ha a) az az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértené, és a döntés véglegessé válása óta 3 év eltelt, b) a kötelezettséget megállapító döntés véglegessé válásától, vagy ha az hosszabb, a teljesítési határidő utolsó napjától, a folyamatos kötelezettséget megállapító döntés esetén az utolsó teljesítéstől számított 5 év eltelt, vagy c) ahhoz a mellőzött, vagy megkeresni elmulasztott szakhatóság az 56. § (2) bekezdése szerint hozzájárult.

(3) Az (1) bekezdés d) és e) pontjában foglalt semmisségi ok esetében a döntés időkorlátozás nélkül megsemmisíthető, ha az jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot nem érint.

3. A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS ALAPVETŐ KÉRDÉSEI

Jelen fejezet a közigazgatási bíráskodás alapvető kérdéseire, így szervezet, hatáskör és eljárási szabályozás mai napig tartó dilemmáira fókuszál.

3.1 Szervezet³⁷

A bírósági szervezetrendszeren belül a bíróságok hatáskörét tekintve megkülönböztetjük a **rendes bíróságokat és a külön bíróságokat**. A rendes bíróság általános hatáskörű bíróság, míg a külön bíróság az ügyek meghatározott csoportjára létrehozott szakbíróság. Ugyanakkor mindkettőre jellemző, hogy törvény által felállított állandó bíróság. **A bírósági szervezetrendszer általában (így Magyarországon is) területi elv alapján kerül kialakításra.**

A magyar bírósági szervezet szintjeire és hatásköreire vonatkozó szabályokat az Alaptörvény, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.), továbbá az egyes jogági eljárási törvények – így a Polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.), a Büntető eljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) és a Kp. rendelkezései tartalmazzák.³⁸

A szervezetrendszerrel a 2012. január 1-jén hatályba lépett **Alaptörvény kimondja, hogy a bírósági szervezet többszintű, a legfőbb bírósági szerv a Kúria.**³⁹

Hazánkban a bírósági szervezet többszintű: az első szint a járásbírósági (fővárosi kerületi bírósági) szint. A második szinten a törvényszékek találhatók, egy szinttel feljebb (harmadik szint) pedig az ítéletábrák. A bírósági szervezet élén a Kúria áll. (2020. március 31. napjával megszűntek a 2013. január 1-jétől működő közigazgatási és munkaügyi bíróságok.)

A **járásbíróságok** általános hatáskörű bíróságok, a legtöbb ügy ezen a szinten indul. A járásbíróság első fokon jár el mindazon ügyben, amelyet a törvény nem utal elsőfokon a törvényszék elé. A budapesti illetékességű járásbíróságok elnevezése kerületi bíróság. Budapesten a huszonegy kerületben összesen hat egyesített kerületi bíróság működik. Ezek közül a legnagyobb a Pesti Központi Kerületi Bíróság.⁴⁰ A járásbírósági elnevezés 2013-tól váltotta fel a helyi bíróság elnevezést.

A járásbírósági szinttől egy szinttel feljebb (vármegyei szinten) működnek a **törvényszékek**. A törvényszékek első- és másodfokú bíróságként is eljárnak. A törvényszékek első fokon nagyobb jelentőségű ügyekben járnak el. Meghatározott törvényszékeken katonai tanácsok működnek,⁴¹ amelyek első fokon járnak el katonai büntetőeljárással összefüggésben. A törvényszékek másodfokon elbírálják a járásbíróságok határozatai elleni fellebbezéseket. Törvényszékek a vármegyékben és a fővárosban működnek. Székhelyük főszabályként azonos a vármegyeszékhellyel, két kivétellel: a Nógrád várme-

³⁷ Ez az alfejezet Balogh-Békesi Nóra írása.

³⁸ BALOGH-BÉKESI Nóra (2018): A bíróságok. In TÉGLÁSI András: *Az állam szervezete*. NKE, Budapest.

³⁹ Alaptörvény 24. cikk (1), (4) bekezdés.

⁴⁰ Lásd A bíróságok elnevezéséről, székhelyéről és illetékességi területének meghatározásáról szóló 2010. évi CLXXXIV. törvény

⁴¹ A bíróságok elnevezéséről és illetékességi területének meghatározásáról szóló 2010. évi CLXXXIV. törvény szerint öt törvényszéken működik katonai tanács: a Fővárosi Törvényszéken, a Győri Törvényszéken, a Szegedi Törvényszéken, a Debreceni Törvényszéken és a Kaposvári Törvényszéken.

gyei törvényszék székhelye Balassagyarmat, a Békés vármegyei pedig Gyula. Elnevezésük szintén főszabályként a vármegyeszékhely nevéhez igazodik, de a Balassagyarmati Törvényszéken és a Gyulai Törvényszéken kívül kivétel még a Fővárosi Törvényszék és a Budapest Környéki Törvényszék.

Közigazgatási perekben a Kp. 7. § (1) bekezdései alapján első fokon ítélik a közigazgatási kollégiummal működő törvényszékek. Nyolc közigazgatási kollégiummal működő törvényszék van Magyarországon: a Fővárosi Törvényszék, a Budapest Környéki Törvényszék, a Debreceni Törvényszék, a Győri Törvényszék, a Miskolci Törvényszék, a Pécsi Törvényszék, a Szegedi Törvényszék és a Veszprémi Törvényszék.

Az **ítélőtáblák** a bírósági szervezet harmadik szintjén, a törvényszékek és a Kúria közötti szinten helyezkednek el. Az ítéltáblák regionálisan szervezettek, öt ítéltábla működik. Ezek a következők: Fővárosi Ítéltábla, Debreceni Ítéltábla, Győri Ítéltábla, Pécsi Ítéltábla, Szegedi Ítéltábla. Az ítéltáblák közül a Fővárosi Ítéltábla közigazgatási ügyekben első- és másodfokon egyaránt eljár. Elsőfokon az eljáró közigazgatási szerv kijelölésére irányuló eljárásban és más, törvényben meghatározott ügyekben, másodfokon pedig akkor, ha elsőfokon törvényszék járt el.

A **Kúria** a bírósági hierarchia csúcsán áll, az Alaptörvény szerint a legfőbb bírói szerv. Feladata kettős: egyrészt maga az Alaptörvény határozza meg a Kúria alapvető feladatát, biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységességét. Másrészt konkrét ítélezést végez részben jogorvoslati fórumként, részben első fokon. A Kúria a jogalkalmazás egységességének biztosítása érdekében a bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz, és joggyakorlat-elemzést folytat. Tényleges ítélező tevékenységében a Kúria egyedi ügyekben alapvetően a felülvizsgálati kérelmeket (mint rendkívüli perorvoslatokat) bírálja el. Csak kivételesen jár el rendes perorvoslati fórumként, akkor, amikor törvényben meghatározott ügyekben elbírálja a törvényszék, továbbá az ítéltábla határozata elleni jogorvoslatot. A Kp. 7. § (1)–(3) bekezdései alapján a közigazgatási ügyben eljáró bíróságként a Kúria elsőfokon ítélik törvényben meghatározott esetben, másodfokon a Kúria ítélik, illetve felülvizsgálati ügyekben a Kúria jár el. A Kúria első és végső fokon jár el az alkotmányjogi panasz orvoslása eljárási eszközének megállapítására irányuló eljárásban, a helyi önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárásban, a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti eljárásban, a felosztatás kivételével a gyülekezési joggal kapcsolatos eljárásban és a törvény által hatáskörébe utalt ügyben. A Kúria elnökét a bírák közül kilenc évre a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja kétharmados többséggel.

A közigazgatási bírósági szervezetrendszer történeti fejlődésben tekintjük át, majd azt követően kerül összefoglalásra a közigazgatási perekre 2018. január 1-jétől hatályba lépett szabályozással kialakított rendszer. A közigazgatási bíráskodás kezdetei Magyarországon a XIX. század végére nyúlnak vissza. Elsőként a pénzügyi közigazgatási bíróságot hozták létre 1883-ban, ebből nőtt ki a későbbiekben az általános közigazgatási bíráskodás. A **Magyar Királyi Közigazgatási Bíróságot** 1896-ban állították fel, és a bírósági hierarchia legfelső fokán egyfokú közigazgatási bíróságként működött. Elbírálta a közigazgatási hatóságoknak a törvény által taxatív módon felsorolt intézkedései és határozatai ellen emelt panaszokat. Döntése reformatórius (az ügyet végérvényesen érdemben elbíráló) volt, kivételes esetben terjedt ki a közigazgatási döntés megsemmisítésére.⁴² A Magyar Királyi Közigazgatási Bíróságot **1949-ben megszüntették.**

Ezt követően a **közigazgatási bíráskodás mintegy negyven évig korlátozott módon működött,** törvényben felsorolt öt ügycsoportban volt lehetőség bírói útra. A közigazgatási perek eljárási szabályai 1972-ben kerültek különleges polgári pertípusként a polgári eljárásjog szabályai közé. 1981-ben módosításra kerültek mind a közigazgatási eljárási szabályok, mind a közigazgatási perek szabályai, és minisztertanácsi rendelet határozta meg azokat a közigazgatási ügyeket, amelyeket bíróság felülvizsgálhatott. A rendszerváltozás során az Alkotmány 1989-ben bekövetkező módosítása teremtette meg újra a közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapját, azt, hogy a bíróság ellenőrizhette a közigazgatási határozatok törvényességét, valamint azt, hogy a törvényben meghatározottak szerint

⁴² PATYI András (2011): *Közigazgatás – Alkotmány – Bíráskodás*. Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr. 95.

mindenki jogorvoslással élhetett olyan bírói, államigazgatási vagy más hatósági döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sértette.

Az Alkotmánybíróság 1990-ben a 32/1990. (XII. 22.) AB határozatában megállapította, hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó törvényi szabályozás hiánya miatt, ezért felhívta a Kormányt, hogy 1991. január 31-ig terjesszen az Országgyűlés elé olyan törvényjavaslatot, amely a közigazgatási határozatok törvényességének bírósági ellenőrzését az Alkotmánynak megfelelően szabályozza.

A jogalkotó a közigazgatási bírósági utat **1991-ben** az Alkotmánybíróság határozata alapján szélesítette ki. Megszületett az 1991. évi XXVI. törvény a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről, mely csak ideiglenes jelleggel nyitotta meg a közigazgatási bírói utat. Nem született azonban önálló perrendtartás a közigazgatási perek eljárási szabályaira, hanem azok a polgári perekre irányadó rendelkezések között, a külön-eltérésekre utalással nyert szabályozást. **Közigazgatási perekben ekkor a megyeszékhelyen működő helyi bíróságok jártak el.**

A szervezeti változások következő fő állomása a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvényhez kötődik. Az e törvény (illetve a kapcsolódó alkotmánymódosítás) által létrehozott úgynevezett **1997-es bírósági szervezeti reform első fokon a megyei bíróságokhoz, másodfokon – ezen reform által létrehozott – ítéltáblákhoz telepítette a közigazgatási ügyekben történő eljárást.**

A bírósági szervezeti reformok következő állomása a Bszi. volt, amely – a közigazgatási bíráskodással kapcsolatos rendelkezésein kívül – az Alaptörvénnyel, azaz 2012. január 1-jével lépett hatályba. A közigazgatási bíráskodást illetően ez a törvény – járásbírói szinten – **2013. január 1-jével létrehozta a közigazgatási és munkaügyi bíróságokat.**

A Bszi. a bírósági szervezet tekintetében akként rendelkezik, hogy Magyarországon az igazságszolgáltatást a Kúria (korábbi nevén Legfelsőbb Bíróság), az ítéltábla, a törvényszék (korábban megyei bíróság), a járásbíró (korábbi nevén helyi bíróság) és a kerületi bíróság, valamint a közigazgatási és munkaügyi bíróság gyakorolja.

A **2011-es reform fontos változásai** tehát, hogy a közigazgatási bíráskodást összevonta a munkaügyi bíráskodással, és „kivitte” különbíróként a már meglévő munkaügyi különbíró mellé a polgári ügyekben történő ítélezésből. Másrészt az elsőfokú közigazgatási bíráskodást a korábbi megyei szintről „levitte” járásbírói szintre. A közigazgatási bírósági eljárással kapcsolatban meghatározó, hogy első fokon milyen szintű bíróság jár el, hiszen a közigazgatási perek általában egyfokú eljárásban jogerősen eldőlnek, miután zömében kétfokú közigazgatási eljárás előzi meg őket. Összefoglalva: a közigazgatási és munkaügyi bíróságok első fokon jártak el 2013. január 1-től 2020. március 31-ig a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata iránti, a munkaviszonyból és a munkaviszony jellegű jogviszonyból származó, valamint a törvény által hatáskörükbe utalt egyéb ügyekben.⁴³ Ezen reformhoz kapcsolódik, hogy a 2012. január 1-jén hatályba lépő Alaptörvény szerint az Alkotmánybíróságtól a bíróságokhoz (a Bszi. szerint a Kúriához) került az önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálata, valamint az önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási feladatának elmulasztása hatáskörök. Így már nemcsak az Alkotmánybíróság, hanem a Kúria is normakontroll feladatokkal felruházott szervvé vált. Az Alaptörvény így megteremtette a rendes bírósági normakontroll alapjait.

A közigazgatási bíráskodás szervezeti és egyben eljárási szabályai változásainak újabb állomása a **közigazgatási perrendtartásról szóló törvény**. Az 1991 óta bekövetkezett – fentebb vázlatosan bemutatott – változtatásokra tekintettel szükségesnek mutatkozott a közigazgatási eljárásjog és perjog teljes megújítása, a közigazgatási hatósági eljárásjog, illetve a közigazgatási perjog komplex újraszabályozása.⁴⁴

⁴³ Utalunk rá, hogy ez a szervezeti reform lehetővé tette a több megye területét átfogó közigazgatási és munkaügyi regionális kollégiumok létrehozását, amelyek azonban nem ítélező, hanem szakmai feladatot ellátó fórumok.

⁴⁴ A korábbi szabályozást összefoglalva lásd PAULOVICS Anita – POLLÁK Kitti – ROZSNYAI Krisztina – TURKOVICS István (2016): *Közigazgatási hatósági és bírósági eljárásjog*. (POLLÁK Kitti szerk.). Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest. 1–92.

A közigazgatási perrendtartás megalkotásának jogalkotói célja a közigazgatási perekre vonatkozó szabályok egyetlen, önálló és általános törvénybe történő foglalása. A jogállamiság érvényre juttatása hatékony bírói jogvédelmet követel meg a közigazgatás cselekményeivel szemben, aminek elengedhetetlen előfeltétele a korszerű és koherens törvényi eljárási keretek kialakítása. A közigazgatási perrendtartás a magyar jogtörténetben az első közigazgatási perrendtartási kódex, amely az európai jogfejlődés útját követve elválasztja egymástól a közigazgatási peres eljárásokat és a polgári eljárásokat. A törvény azzal a szabályozási igénnyel lép fel, hogy a közigazgatási perjogi szabályok az általános (kódex jellegű) szabályozás keretében áttekinthetők legyenek, az alkalmazandó eljárás-jog megállapítása ne okozzon különösebb nehézséget a jogkeresőknek, és a perjogi szabályozás ne legyen az indokoltnál kiterjedtebb.

A közigazgatási perrendtartást az Országgyűlés 2016. december 6-i ülésnapján elfogadta, azonban a köztársasági elnök élve alkotmányossági vétőjával, az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvényt előzetes normakontrollra terjesztette az Alkotmánybíróság elé. A köztársasági elnök nem a törvény koncepcióját támadta, csupán azon aggályát fogalmazta meg, hogy a törvény egyes rendelkezéseit minősített többséget igénylő sarkalatos szavazattöbbséggel kellett volna elfogadni. A közigazgatási perrendtartásról szóló elfogadott törvény szervezeti változásokat is létre kívánt hozni. Ezek egyike a **Közigazgatási Felsőbíróság** megteremtése, amely úgynevezett vegyes hatáskörű bíróságként elbírált volna másodfokon az első fokon meghozott megfellebbezhető ügyeket, valamint első fokon járt volna el országos jelentőségű és/vagy kiemelt ügyekben. Az elfogadott törvény szerint közigazgatási felsőbíróságként a Fővárosi Törvényszék jár el. A köztársasági elnök véleménye az volt, hogy az egyszerű többséggel elfogadott közigazgatási perrendtartásról szóló törvény ugyan formailag nem módosítja a sarkalatos Bszi.-t, azonban tartalmát tekintve kiegészíti azt az új bírósággal. Az új közigazgatási felsőbíróság szerepét a Fővárosi Törvényszék tölti be, de valójában a Bszi.-ben megállapított bírósági szervezet kiegészül egy új bírósággal. Mivel a Bszi. sarkalatos törvény, ezért a felsőbíróságot minősített szavazattöbbséggel elfogadott törvényben kell létrehozni. Az Alkotmánybíróság az **1/2017. (I. 17.) AB határozatában** a köztársasági elnök ezen aggályának helyt adott, megállapította, hogy új bíróság létrehozása az Alaptörvény szerint csak sarkalatos törvénnyel lehetséges. A köztársasági elnök másik kifogása az volt, hogy a közigazgatási felsőbíróságként eljáró bíróságnak olyan hatáskört állapít meg két esetben (média-ügyekben és választási ügyekben) a törvény, amelyet szintén minősített többséget igényelnek (lévén, hogy a média és választási ügyekre vonatkozó szabályozás is sarkalatos). Az Alkotmánybíróság a 1/2017. (I. 17.) AB határozatában köztársasági elnök ezen indítványának is helyt adott.

Az Országgyűlés a „visszkapott törvényt” akként módosította, hogy **törölte a közigazgatási felsőbíróság létrehozására utaló szövegrészt** (a Fővárosi Törvényszék pozícióját nem érintve), valamint kihagyta a Fővárosi Törvényszék hatáskörei közül a média és választási ügyeket, azok a korábbi szervezeti és jogorvoslati rendbe érvényesülnek tovább. Az így ismét elfogadott törvényt a köztársasági elnök a **közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényként hirdette ki**.

Ahogy arra már a korábbiakban is utaltunk, a keresetlevél benyújtásának helyeként a vitatott cselekményt megvalósító közigazgatási szervet (hatósági eljárásban a hatóságot) jelöli ki, többfokú eljárás esetén az elsőfokon eljáró szervet.⁴⁵ A keresetlevél továbbításánál pedig úgy rendelkezik, hogy a közigazgatási szervnek a benyújtástól számított harminc napon belül a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bírósághoz kell továbbítania azt az ügy irataival együtt. Többfokú közigazgatási eljárásban hozott cselekmény esetében az elsőfokon eljáró közigazgatási szerv a keresetlevelet a benyújtástól számított tizenöt napon belül az ügy irataival együtt felterjeszti a másodfokon eljáró közigazgatási szervhez, amely azokat a benyújtástól számított harminc napon belül továbbítja a bírósághoz. A járási (fővárosi kerületi) hivatal eljárásában hozott cselekmény esetében a járási (fővárosi kerületi) hivatal a keresetlevelet a benyújtástól számított tizenöt napon belül az ügy irataival együtt felterjeszti a fővárosi és vármegyei kormányhivatalhoz, amely azokat a benyújtástól számított harminc napon belül

⁴⁵ Kp. 39. (1).

továbbítja a bírósághoz.⁴⁶ A továbbítással a közigazgatási hatóság nem késlekedhet, amennyiben ez mégis előfordul, a bíróság pénzbírság kiszabása mellett kötelezi a közigazgatási szervet az ügy iratának továbbítására. Fontos, az is, hogy a közigazgatási szerv meg tudja állapítani a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságot, ahová a keresetlevelet továbbítani kell. Az ebben a részben megismert bírósági szervezetrendszerre a Kp. hatáskörre és illetékességre vonatkozó szabályai konkretizálják, hogy az egyes bírósági szinteken milyen közigazgatási ügyekben ítéleznek a bíróságok.

A közigazgatási bírósági hatásköri és illetékességi szabályokat a következő rész mutatja be. E helyen a közigazgatási ügyekben eljáró bírósági szerveket tekintjük át.

Összefoglalva a közigazgatási perben eljáró bíróságok szervezeti rendszerét, figyelemmel a Kp. hatásköri és illetékességi szabályaira is, azt mondhatjuk, hogy a közigazgatási perekben elsőfokon ítéleznek a közigazgatási kollégiummal működő törvényszék, törvényben meghatározott esetben az ítélőtábla és a Kúria.

Másodfokon ítélezik:

- a) a törvényszékhez tartozó ügyekben a közigazgatási kollégiummal rendelkező ítélőtábla (a továbbiakban: ítélőtábla),
- b) az ítélőtáblához tartozó ügyekben a Kúria.

Felülvizsgálati ügyekben a Kúria jár el.

Megjegyzendő, hogy a járásbíróságoknak nincs hatásköre közigazgatási perekben.

Megjegyzendő, hogy 2018. december 12-i ülésnapján az Országgyűlés elfogadta a **közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvényt**, amely részletesen szabályozza a közigazgatási bíróságok szervezetét, a közigazgatási bíróságok igazgatását és a közigazgatási bírák jogállásának sajátos szabályait. E törvény 2020. január 1. napján lépett volna hatályba az eredeti tervek szerint. A közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény rögzíti, hogy közigazgatási bíróságok a Közigazgatási Felsőbíróság és a közigazgatási törvényszékek. A közigazgatási törvényszék a hatáskörébe tartozó ügyekben első fokon jár el. A Közigazgatási Felsőbíróság elbírálja a közigazgatási törvényszék határozata ellen előterjesztett perorvoslati kérelmeket, törvényben meghatározott ügyekben egy fokon jár el, továbbá normakontroll hatáskört gyakorol és eljár törvénnyel a hatáskörébe utalt egyéb ügyekben.

A közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvénnyel párhuzamosan az Országgyűlés elfogadta a **közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló 2018. évi CXXXI. törvényt is**, amely 2019. február 1. napján lépett hatályba és a közigazgatási bíróságok felállításához kapcsolódó egyes átmeneti szabályokat rögzíti. E törvényeket számos nemzetközi és hazai kritika érte. Végül, a Kormány 2019. május 30-án benyújtott T/6295 A közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépésének elhalasztásáról című törvényjavaslatában az önálló közigazgatási bírósági szervezet felállításának elhalasztását indítványozta határozatlan ideig.

A közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépésének elhalasztásáról szóló 2019. évi LXI. törvényt az Országgyűlés a 2019. július 2-i ülésnapján fogadta el. **Magyarország Alaptörvényének Nyolcadik módosítása** 2019. december 13-tól módosította az Alaptörvény Az Állam rész, A bíróság cím 25. cikkét a következőképp:

„(1) A bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el. A legfőbb bírósági szerv a Kúria.

(2) A bíróság dönt büntetőügyben, magánjogi jogvitában, a közigazgatási határozatok törvényességéről, az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról és törvényben meghatározott egyéb ügyben.

(3) A Kúria a (2) bekezdésben meghatározottak mellett biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét, a bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz.”

⁴⁶ Kp. 40. § (1).

2020. március 31. napjával pedig megszűntek a 2013. január 1-jétől működő közigazgatási és munkaügyi bíróságok.

2020. április 1-jével a Kp. is jelentősen módosult.

3.2 Hatáskör⁴⁷

Az állam által megoldandó feladatok sokfélesége szükségessé teszi, hogy az egyes szervtípusok között racionális ügymegosztás jöjjön létre. Ez a gyakorlat a közigazgatásban és az igazságszolgáltatásban egyaránt érvényesül. Egy hatósági vagy bírósági eljárás megindulásakor felmerülhet, hogy a magyar bíróság vagy hatóság eljárhat-e az adott ügyben (főként ha a jogvita külföldi elemeket is tartalmaz). Erre a kérdésre ad választ a joghatóság.⁴⁸ A **joghatóság** az államok közötti ügymegosztást jelenti, arra a kérdésre ad választ, hogy egy konkrét ügyben melyik állam szerve, hatósága jár el, illetve ehhez kapcsolódóan, hogy melyik állam jogszabályait kell alkalmazni.⁴⁹

Amennyiben a jogvita a magyar hatóságok elé tartozik, akkor annak eldöntése szükséges, hogy a bíróság vagy a jogosult-e az eljárásra. A tágabb értelemben vett hatáskör a bíróság, a közigazgatás, illetve az egyéb szervek közötti ügymegosztást jelenti. A **hatáskör** valamely szerv vagy személy intézkedési jogának köre, érvényességi határa, amely azt mutatja meg, hogy ki hogyan jogosult és kötelezett meghatározott közügyek intézésére. Az ügyek megosztását jelenti a különböző bíróságok között. A hatáskör azokat a jogi eszközöket (lehetőségeket) jelenti, amelyek birtokában az adott bíróság el tudja látni feladatait.⁵⁰ A bíróságok hatásköre a bírósági ügyben való eljárás jogára korlátozódik, a Kúria hatásköre kiterjed a felülvizsgálati eljárásokra. A **hatáskör általános**, ha az adott bíróság valamennyi, vagy nagyon sokféle ügyben eljárhat, ide sorolhatók a járási bíróságok. A **kizárólagos hatáskör** az jelenti, hogy konkrét eljárásban csak egyetlen meghatározott (felügyeleti ügyekben a Kúria) vagy csak adott szinten található bíróság járhat el (helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárása során a törvényszék). A **bírósági hatáskör** elsősorban a fórumrendszerhez kapcsolódik, vagyis arra a kérdésre ad választ, hogy egy konkrét ügyben milyen típusú, szintű bíróság jár el, az ügyfajtában eljárásra jogosult szervek közül milyen szintűek hivatottak első-, másod- vagy még felőbb fokon dönteni.

Az alapvető hatásköri szabályokat a jogrendszeren belül az Alaptörvény tartalmazza, amely megállapítja, hogy milyen típusú ügyek tartoznak az Országgyűlés, a kormány, a helyi önkormányzatok, a bíróságok, az ügyészségek stb. hatáskörébe.⁵¹ A bíróságok hatáskörét törvényekben határozzák meg, a közigazgatást érintő ügyekben elsődlegesen a Kp.

A Kp. a közigazgatási jogviták elbírálása iránti közigazgatási perben és az egyéb közigazgatási bírósági eljárásban alkalmazandó,⁵² míg a Pp.-t főszabályként a bíróság olyan eljárására kell alkalmazni, ahol a jogszabály biztosítja a bírói utat és törvény nem rendel el eltérő szabályok alkalmazását.⁵³

A Kp. 7. §-a rögzíti a közigazgatási ügyben eljárásra jogosult bíróságokat, aszerint hogy az elsőfokú, másodfokú vagy harmadfokú eljárásokra mely szinten található bíróságok jogosultak. A közigazgatási perrendtartás az egyes perek elsőfokú elbírálását főszabályként az általános elsőfokú bíróság, azaz a közigazgatási kollégiummal működő törvényszék hatáskörébe utalja. Ezzel egyidejűleg azonban néhány per elsőfokú elbírálását a Kúriára ruházza. A törvény alapján elsőfokon a közigaz-

⁴⁷ Ez az alfejezet Vértesy László írása.

⁴⁸ KENGYEL Miklós (2003): *Magyar polgári eljárásjog*. Osiris Kiadó, Budapest. 119.

⁴⁹ VÉRTESY László (2018): Joghatóság. In *Közigazgatási Online Lexikon*. NKE, Budapest.

⁵⁰ VÉRTESY László (2018): Hatáskör. In *Közigazgatási Online Lexikon*. NKE, Budapest.

⁵¹ KILÉNYI Géza szerk. (2005): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó. 87.

⁵² Kp. 1. § (1).

⁵³ Pp. 1. § (1).

gatási kollégiummal működő törvényszék, törvényben meghatározott esetben a Kúria. Másodfokon a Kúria ítélkezik. Felülvizsgálati ügyekben a Kúria jár el.

A Kp. 12. § értelmében a törvényszék hatáskörébe tartoznak azok a közigazgatási perek és egyéb közigazgatási bírósági eljárások, amelyek elbírálását törvény nem utalja a Kúria vagy az ítélőtábla hatáskörébe.

Az ítélőtábla jár el elsőfokon

- az eljáró közigazgatási szerv kijelölésére irányuló eljárásban, valamint
- a törvény által hatáskörébe utalt ügyben.

A Kúria első és végső fokon jár el

- az alkotmányjogi panasz orvoslása eljárási eszközének megállapítására irányuló eljárásban,
- a helyi önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárásban,
- a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti eljárásban,
- a felozlatás kivételével a gyülekezési joggal kapcsolatos eljárásban, valamint
- a törvény által hatáskörébe utalt ügyben.

A hatáskörhöz szorosan kapcsolódik, hogy a bíróság milyen típusú döntéseket hozhat a közigazgatási jogviták elbírálása iránti közigazgatási perben és az egyéb közigazgatási bírósági eljárásban. A (kasszatórius vagy) **kasszációs jogkör** esetén, ha a bíróság a jogsértést – a kereset alapján vagy hivatalból – megállapítja, a közigazgatási cselekményt 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.⁵⁴ A bíróság ezeket a jogkövetkezményeket együttesen is alkalmazhatja. A közigazgatási szerv új eljárásra kötelezése esetében az Ákr. rendelkezéséből az következik, hogy a közigazgatási szerv köteles végrehajtani a bíróság ítéletét, ám az ennek kikényszerítésére rendelkezésre álló eszközök korlátozottak. Ha a bíróság ítéletével a jogvitát érdemben eldönti, a Közszolgálati Döntőbizottságot új eljárásra nem kötelezheti. A **reformatórius jogkörben** a bíróság jogsértő közigazgatási cselekményt megváltoztathatja, ha az ügy természete azt megengedi, a tényállás megfelelően tisztázott, a rendelkezésre álló adatok alapján a jogvita véglegesen eldönthető, és a közigazgatási cselekmény többfokú közigazgatási eljárásban valósult meg, vagy a megváltoztatást egyfokú közigazgatási eljárásban megvalósított közigazgatási cselekmény esetén törvény lehetővé teszi. A bíróság a közigazgatási cselekményt akkor is megváltoztatja, ha az ügy természete azt megengedi és a megismételt eljárásban a közigazgatási szerv – azonos jogi vagy tényhelyzet alapján – a bíróság jogerős ítéletével ellentétes cselekményt tett.⁵⁵ Nincs helye megváltoztatásnak általános hatályú közigazgatási cselekmény esetén; méltányossági jogkörben hozott közigazgatási cselekmény esetén; mérlegelési jogkör gyakorlásán alapuló, a költségvetést érintő kifizetésre vonatkozó közigazgatási cselekmény esetén, vagy ha azt törvény kizárja. Amennyiben a bíróság reformatórius jogkörében az ítélet továbbra is marasztalást tartalmaz, a későbbiekben közigazgatási szerv közigazgatási végrehajtás szabályai szerint kell eljárni, és a kötelezett e szabályok szerint kereshet jogvédelmet jogsértés esetén. A **meritórius jogkör** az ügy érdemében új döntést, határozat hozatalát jelenti, amely a határozat megváltoztatását is jelentheti (előbb említett reformatórius jogkör). A **revíziós jogkör** a rendkívüli perorvoslatok közé tartozik és a bírósági felülvizsgálatot jelenti. A jogerős ítélet, továbbá a keresetlevelet visszautasító vagy az eljárást megszüntető jogerős végzés ellen jogszabálysértésre, illetve a Kúria közzétett határozatától jogkérdésben való eltérésre hivatkozással felülvizsgálati kérelmet terjeszthet elő a fél, az érdekelt, valamint a rendelkezés rá vonatkozó része ellen az, akire a határozat rendelkezést tartalmaz. Ha a felülvizsgálni kért határozat az ügy érdemére kiható módon jogszabálysértő, illetve a Kúria közzétett határozatától jogkérdésben eltér, a bíróság a jogerős határozatot

⁵⁴ Kp. 89. §-a.

⁵⁵ Kp. 90. §-a.

- egészben vagy részben hatályon kívül helyezi, és szükség esetén az ügyben eljárt bíróságot új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasítja,
- úgy változtatja meg, hogy a megtámadott közigazgatási cselekményt megsemmisíti, és a közigazgatási szervet új eljárás lefolytatására kötelezi.

Ha a felülvizsgálni kért határozat a jogszabályoknak megfelel, vagy olyan eljárási szabálysértés történt, amely az ügy érdemi elbírálására nem hatott ki, illetve az a Kúria közzétett határozatától jogkérdésben nem tér el, a Kúria a megtámadott határozatot hatályában fenntartja.⁵⁶

A hatáskörhöz szorosan kapcsolódik az illetékesség kérdése is. Az **illetékesség** az ügyek – országon belüli – földrajzi alapú megosztása egy adott állam azonos hatáskörű bíróságai között, vagyis arra a kérdésre ad választ, hogy az azonos hatáskörű bíróságok közül egy konkrét ügyben, adott területen (például vármegyében, járásban), melyik jár el.⁵⁷ Az azonos hatáskörrel rendelkező bíróságok közötti területi munkamegosztást, ügyelosztást szabályozza.

Az **illetékességi ok** – mint kapcsolóelv⁵⁸ – az a tény, amely meghatározza, hogy egy konkrét peres eljárásban melyik közigazgatási területen működő bíróság jogosult, vagyis illetékes eljárni. Az illetékességi okok többfélék lehetnek, mivel az általános szabályok mellett bizonyos ügyfajtákra speciális szabályok vonatkoznak. Ha törvény adott ügy vonatkozásában több bíróságot jogosít fel valamely hatáskör gyakorlására, jogszabály a bíróságok illetékességére csak azonos általános okot állapíthat meg. Speciális illetékességet állapítanak meg a vagylagos, az alávétéses, illetve kizárólagos illetékességi okok. **Vagylagos vagy versengő** illetékesség esetén az eljárásra több bíróság is jogosult, de a felperes számára választási lehetőséget kínál az eljáró bíróság vonatkozásában. **Kizárólagos** illetékessége van egy bíróságnak, ha az ítélezésre kizárólag az a bíróság jogosult. **Alávétéses** illetékesség a felek megállapodásán, az eljáró bíróság illetékességének kikötésén alapul.

Az **illetékességi terület**, a jogszabályban megállapított földrajzi kiterjedés, amely közigazgatási határain belül adott bíróság jogosult hatáskörét gyakorolni. A magyar bíróságok illetékességi területét a bíróságok elnevezéséről, székhelyéről és illetékességi területének meghatározásáról szóló 2010. évi CLXXXIV. törvény állapítja meg. A járásbíróságok és kerületi bíróságok (a továbbiakban együtt: járásbíróság), továbbá a törvényszékek elnevezését és illetékességi területét az 1. melléklet tartalmazza. Az ítélőtáblák elnevezését és illetékességi területét a 2. melléklet tartalmazza. A Kúria illetékességi területe az ország egész területére kiterjed. A közigazgatási kollégiummal működő törvényszékek közigazgatási jogvitákban a 4. mellékletben meghatározott illetékességi területen járnak el. Vagyis az illetékességi terület alapvetően az ország általános területi közigazgatási beosztásához igazodik, azonban egyes célszerűségi okokból előfordulhat, hogy egy konkrétan meghatározott bíróság kizárólagosan illetékes a perre.

A Kp.-ben **illetékességi sorrend** figyelhető meg az általános illetékességi szabályok között.⁵⁹ Az általános illetékességi szabályok alapján, ha más bíróság kizárólagos illetékessége megállapítva nincs,

- a perre az a bíróság illetékes, amelynek illetékességi területén ingatlanhoz kapcsolódó jog vagy kötelezettség, illetve ingatlanra vonatkozó jogviszony esetében az ingatlan fekszik,
- tevékenység bejelentése vagy engedélyezése esetében a tevékenység gyakorolásának helye, vagy tervezett helye található,
- az előbbi esetek kivételével, a több mint egy vármegyére kiterjedő illetékességgel eljáró közigazgatási szerv közigazgatási tevékenysége esetében a felperes lakóhelye, tartózkodási helye, székhelye található,

⁵⁶ Kp. 115–121. §.

⁵⁷ VÉRTESY László (2018): Illetékesség. In *Közigazgatási Online Lexikon*. NKE, Budapest.

⁵⁸ A 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról magyarázata. Complex Jogtár, Complex Kiadó, 2017.

⁵⁹ Kp. 13. § és a bíróságok elnevezéséről, székhelyéről és illetékességi területének meghatározásáról szóló 2010. évi CLXXXIV. törvény 3/A § és 4. számú melléklet alapján.

- az előbbi esetek kivételével a mulasztó közigazgatási szerv székhelye található,
- az előbbi esetek hiányában a per tárgyává tett közigazgatási cselekmény – többfokú eljárásban megvalósított cselekmény esetén az elsőfokú közigazgatási cselekmény – megvalósult.

A közigazgatási tevékenység megvalósulása helyének a fővárosi székhelyű, de Pest vármegye területére vagy annak egy részére illetékes közigazgatási szerv székhelyén megvalósult tevékenység esetében Pest vármegyét kell tekinteni.

Főszabály szerint első fokon **a közigazgatási kollégiummal működő törvényszék** ítélkezik. A közigazgatási kollégiummal működő törvényszék illetékességi területe közigazgatási jogvitákban az alábbiak szerint alakul:

- Fővárosi Törvényszék: Budapest főváros
- Budapest Környéki Törvényszék: Nógrád vármegye, Pest vármegye
- Debreceni Törvényszék: Hajdú-Bihar vármegye, Jász-Nagykun-Szolnok vármegye, Szabolcs-Szatmár-Bereg vármegye
- Győri Törvényszék: Győr-Moson-Sopron vármegye, Komárom-Esztergom vármegye, Vas vármegye
- Miskolci Törvényszék: Borsod-Abaúj-Zemplén vármegye, Heves vármegye
- Pécsi Törvényszék: Baranya vármegye, Somogy vármegye, Tolna vármegye
- Szegedi Törvényszék: Bács-Kiskun vármegye, Békés vármegye, Csongrád-Csanád vármegye
- Veszprémi Törvényszék: Fejér vármegye, Veszprém vármegye, Zala vármegye

A Fővárosi Törvényszék kizárólagosan illetékes

- a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos per kivételével arra a jogvitára, amely
 - törvény eltérő rendelkezésének hiányában az önálló szabályozó szerv, az autonóm államigazgatási szerv és a kormányzati főhivatal,
 - a vasúti igazgatási szerv,
 - a légiközlekedési hatóság és
 - a Magyar Nemzeti Bank
 közigazgatási tevékenységével kapcsolatos,
- a minősített adatok megismerésével kapcsolatos jogvitára, valamint
- a köztestület, annak szerve, illetve tisztségviselője közigazgatási tevékenységével kapcsolatos jogvita, a köztestület szervei, illetve tisztségviselői közötti jogvita, továbbá a köztestület, szervei, illetve tisztségviselői és a köztestület felett törvényességi felügyeletet vagy ellenőrzést gyakorló szerv közötti jogvita elbírálására.

Abban az esetben, ha a közigazgatási tevékenység **külföldön valósult meg, a jogvitára a Fővárosi Törvényszék kizárólagosan illetékes.**

Az ítéletábra hatáskörébe tartozó ügyekben a **Fővárosi Ítéletábra** kizárólagosan illetékes.

A Kp. a **közigazgatási szerződéssel kapcsolatos perre** vonatkozóan külön rendelkezik az illetékességről: a perre ebben az esetben az a törvényszék illetékes, amelynek illetékességi területén a per tárgyává tett szerződést megkötötték. A főkotelezett elleni perre bármilyen címen illetékes bíróság a mellékkötelezettel szembeni igény elbírálására is illetékes.

A felek a közigazgatási szerződéssel kapcsolatban felmerült jövőbeli jogvitájuk esetére – törvény eltérő rendelkezése hiányában – a közigazgatási szerződés egyedileg megtárgyalt szerződési rendelkezésében kiköthetik valamely törvényszék illetékességét. E bíróság – törvény eltérő rendelkezése vagy a felek eltérő megállapodása hiányában – a közigazgatási szerződéssel kapcsolatos valamennyi perre kizárólagosan illetékes. A kikötés hatálya kiterjed a jogutódra is.

Nincs helye illetékességi kikötésnek olyan ügyben, amelyre törvény valamely bíróság kizárólagos illetékességét állapítja meg. A felek a közigazgatási szerződéssel kapcsolatban felmerült jövőbeli jogvitájuk esetére nem köthetik ki a Fővárosi Törvényszék illetékességét.

Megjegyzendő, hogy a **közszolgálati jogviszonnal kapcsolatos perre** is speciális illetékességi szabályok az irányadóak: ebben az esetben a jogvitával érintett munkavégzés helye – ha a munkavégzés helye külföld, akkor a munkáltató szerv székhelye – szerinti bíróság illetékes. A természetes személy felperes a közszolgálati jogviszonnal kapcsolatos pert a belföldi lakóhelye, ennek hiányában belföldi tartózkodási helye szerint illetékes bíróság előtt is megindíthatja. A természetes személy alperesnek a legkésőbb az írásbeli ellenkérelemben előadott kérelmére a bíróság a közszolgálati jogviszonnal kapcsolatos pert a munkavégzés helye szerint illetékes bírósághoz teszi át tárgyalás és elbírálás végett, ha az alperes munkavégzési helye nem azonos a belföldi lakóhelyével, ennek hiányában belföldi tartózkodási helyével.

Tulajdonképpen ez egy illetékességi vitának a törvényi feloldása, és az illetékes bíróság ekkor jogszabályi kijelölés alapján jár el, miszerint több illetékes bíróság közül az a bíróság jár el, amelyhez a keresetlevelet elsőként benyújtották, illetve továbbították. Ilyen párhuzamosságra kizárólag a kereset benyújtása esetén kerülhet sor, tekintettel arra, hogy a bírósági eljárás a keresetlevél előterjesztésével indítható meg. Feloldása azért fontos, mert a jogállamiság és a jogbiztonság megköveteli, hogy ugyanabban az ügyben (tény-, fél- és jogazonosság) csak egy döntés szülessen.

A következő kérdéskör, melyet szükséges áttekintenünk az, a **hatáskör és illetékesség vizsgálata**.

A **bíróság** hatáskörét és illetékességét az **eljárás minden szakaszában köteles hivatalból vizsgálni**. A hatáskör és illetékesség vizsgálatát az eljárás megindításakor szükséges elvégezni, azaz a keresetlevél beérkezésekor. A törvény szövegéből is következik, hogy az eljárás során a bíróságnak mind hatáskörrel, mind illetékességgel rendelkeznie kell minden egyes eljárási cselekmény, döntés esetében.

A bíróság **hivatalból vizsgálja** hatáskörét és illetékességét, a Kp. 14. § (1) bekezdése alapján azok hiányát hivatalból veszi figyelembe. Amennyiben valamelyik hiányát észleli, és kétséget kizáróan megállapítható az ügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróság, az eljárást megszünteti, és az áttétel szabályainak alkalmazásával jár el,⁶⁰ ennek hiányában a kereseti kérelmet visszautasítja.⁶¹ A bíróság a keresetlevelet visszautasítja, ha a kereseti kérelem elbírálása más bíróság vagy más hatóság hatáskörébe tartozik, vagy a perre más bíróság illetékes, de az áttétel szabályai a szükséges adatok hiányában nem alkalmazhatók. Ha a keresetlevélből vagy mellékleteiből az tűnik ki, hogy az ügy más bíróság vagy más hatóság hatáskörébe tartozik, vagy a perre más bíróság illetékes, és ez a bíróság vagy hatóság az iratokból megállapítható, a bíróság a keresetlevelet ehhez a bírósághoz vagy hatósághoz átteszi. A Kp. 47. § (5) bekezdése értelmében az áttételt megelőzően teljesített perbeli cselekmények, illetve bírói rendelkezések hatálytalanok, kivéve, ha az áttétellel kapcsolatosak, vagy azokat – a felek kérelmére vagy egyetértésével – a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróság hatályukban fenntartja. A bíróság az áttételről a keresetlevél bíróságra érkezésétől számított nyolc napon belül határoz. Az áttételt azonban korlátozhatja, hogy az ügyet áttenni olyan bírósághoz nem lehet, mely már jogerősen megállapította hatáskörének vagy illetékességének hiányát.

A bíróság illetékességének megállapításánál a keresetlevél benyújtásának időpontja irányadó. Ezzel összefüggésben pedig, ha a per a keresetlevél benyújtása után bekövetkezett valamely változás folytán tartozna a bíróság illetékessége alá, a bíróság illetékességét akkor is meg kell állapítani.

A Kp. 14. § (4) bekezdése szerint az illetékességnek vagy az illetékesség hiányának megállapítására előadott tényállítások valóságát a bíróság csak akkor vizsgálja, ha azok a köztudomással vagy a

⁶⁰ Kp. 47. §, 48. § (1) b) pontja.

⁶¹ Kp. 81. § (2) bekezdése.

bíróság hivatalos tudomásával ellenkeznek, vagy ha azokat az ellenfél vitássá teszi. A **köztudomású** tények fogalmát a perrendtartás – illetve más jogszabály – nem határozza meg. Általánosan elfogadott jogirodalmi álláspont szerint köztudomásúnak azt a tényt kell tekinteni, amelyet az emberek meghatározott csoportjai ismernek és valóban fogadnak el. A köztudomású tényekre vonatkozó ismeret forrása közömbös, és nem feltétel, hogy azzal eleve rendelkezzen a bíróság, lehetséges, hogy azt a per folyamatában szerzi meg célzott kutatással, például nyilvánosan elérhető információs forrásból (internet stb.). A köztudomású tények két csoportja különböztethető meg: az ügynevezett szorosabb értelemben vett köztudomású tények, amelyek közé a történeti események és az olyan általános ismeretek tartoznak, mint például a mértékrendszer; és az ügynevezett köztapasztalati tények, amelyek olyan tapasztalati tételeket kell érteni, amelyek általánosan is ismert összefüggéseken vagy megfigyeléseken alapulnak.⁶² A bíróság által **hivatalos tudomású** tényeknek tekinthetők azokat a tények, amelyekről hivatali működése során szerzett tudomást, például más hasonló perben adott szakértői véleményből, vagy a bíróságon vezetett lajstromból, egyéb nyilvántartásból. Azonban ha a bíróság valamely ténymegállapítása a hivatalos tudomásán alapul, akkor erre a felek figyelmét fel kell hívni, mert a bíróság hivatalos tudomásával szemben is lehet helye az ellenkező bizonyításának.⁶³

Az eljáró bíróság kijelölésére alapvetően pozitív vagy negatív hatásköri, illetve illetékességi összeütközés esetében kerül sor. Azaz abban az esetben, ha több bíróság állapította meg hatáskörét vagy illetékességét, illetve ezek hiányát, tehát több fórum kíván eljárni, vagy egyik sem. A perrendtartás a bíróságok közötti egyeztetés lehetőségét nem ismeri. Az előbb említett szabályok alapján vagy áttételre kerül sor, vagy visszautasítja a keresetet.

A Kp.15. §-a rögzíti az eljáró bíróság kijelölésével kapcsolatos szabályokat. A jogerős bírósági határozatok folytán felmerült hatásköri vagy illetékességi összeütközés esetén, valamint akkor, ha az illetékes bíróság nem állapítható meg, vagy kizárás miatt nem járhat el, az eljáró bíróságot harminc napon belül kell kijelölni. Ha az illetékes bíróság nem állapítható meg, a fél a kijelölés iránti kérelmet bármelyik törvényszéknél előterjesztheti, egyébként a kijelölés iránt a perben eljáró bíróság hivatalból köteles előterjesztést tenni.

A hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságot

- illetékességi összeütközés esetén, valamint akkor, ha az illetékes bíróság nem állapítható meg, vagy kizárás miatt nem járhat el, az ítéletábla,
- hatásköri összeütközés esetén a Kúria jelöli ki és utasítja az eljárás lefolytatására.

Ha a hatásköri összeütközés a közigazgatási ügyben eljáró bíróság és más bíróság között merül fel, a kijelölés tárgyában a Kúria öttagú tanácsban dönt. A tanács elnöke és két tagja közigazgatási bíró, további két tagja a vitával érintett szakágba tartozó bíró. A tanács összetételét és a helyettesítés rendjét az ügyelosztási rendben évente előre kell meghatározni. A kijelölés tárgyában a bíróság a felek meghallgatása nélkül határozhat.⁶⁴

A törvény külön szabályozza azt az esetet, amelyben áttételnek lenne helye, de a bíróság már áttétel folytán jár el. Ha valamely bíróság hatáskörének vagy illetékességének hiányát valamely okból már jogerősen megállapította, az utóbb eljáró bíróság nem hozhat ezzel az okkal ellentétes olyan határozatot, amellyel a saját hatáskörét vagy illetékességét megtagadva az ügyet az előbb eljáró bírósághoz teszi át. Ebben az esetben ahhoz a bírósághoz nem teheti át az ügyet, amely már megállapította hatáskörének vagy illetékességének hiányát, hanem a hatáskörrel, illetékességgel rendelkező bíróság kijelölése iránt kell előterjesztést tennie.⁶⁵

⁶² Indokolás a 1952. évi III. törvény 163. §-hoz.

⁶³ EBH2002. 761.

⁶⁴ Kp. 15. § (4) bekezdése.

⁶⁵ Indokolás a 2017. évi I. törvény 47. §-hoz.

3.3 Eljárásjogi szabályozás⁶⁶

A közigazgatási perre vonatkozó részletes szabályozás az Ákr.-rel párhuzamosan hatályba lépett **Kp.** tartalmazza.⁶⁷ 2018. január 1-je előtt a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatát nem külön törvény szabályozta, hanem a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény XX. fejezet.⁶⁸ **Közigazgatási per és a polgári per közt azonban lényeges eltérések vannak, ha már csak a per célját, a felek egyenjogúságát vagy a bizonyítás kérdéskörére gondolunk.**⁶⁹ Evégett is mindenképp indokolt volt a közigazgatási perrendtartásról szóló külön törvény megalkotása. Igaz, többször felmerült az évtizedek során annak kérdése, hogy hol helyezkedik el a jogrendszerben a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatának szabályai.⁷⁰ Megjegyzendő, hogy már a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvény cikk is tartalmazott eljárási szabályozást.

A Kp. felépítését tekintve hat részre osztható az alábbiak szerint:

Az **Első rész az Általános rendelkezések** címet viseli, amely többek közt az alapvető rendelkezéseket (így például a Kp. hatályát),⁷¹ a bíróság feladatát, a közigazgatási per résztvevőire vonatkozó szabályokat határozza meg.

A **Második rész az Elsőfokú eljárás** szabályait tartalmazza. A közigazgatási pert keresetlevéllel kell megindítani,⁷² amelyet – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a vitatott közigazgatási cselekmény közlésétől számított harminc napon belül kell a vitatott cselekményt megvalósító közigazgatási szervhez benyújtani.⁷³ A keresetlevelet főszabály szerint a benyújtásától számított harminc napon belül kell az ügy irataival együtt a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bírósághoz továbbítani.⁷⁴ Az alperes a keresetlevélben foglaltakra nyilatkozik, amely vagy a keresetlevél visszautasítására irányul, vagy érdemi védekezést tartalmaz. A Kp. alapján ez a védírat.⁷⁵ A bíróság megvizsgálja a keresetlevelet, és megteszi a szükséges intézkedéseket a keresetlevél alapján,⁷⁶ majd előkészíti a pert: tárgyalást tart vagy tárgyaláson kívül dönt.⁷⁷ Egyes esetekben a bíróság eljárását megszünteti.⁷⁸

A **Kp. Harmadik rész Harározatok** cím alatt a bíróságok döntési jogkörét ismerhetjük meg.⁷⁹ A határozat fajtái: ítélet és végzés.⁸⁰ A bíróság ítélettel a per érdemében dönt, míg a per során felmerült minden más kérdésben végzéssel dönt. A bíróság a keresetet elutasíthatja, a keresetnek helyt adó ítéletet hozhat, és 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.⁸¹ E rész alatt

⁶⁶ Ez az alfejezet Pollák Kitti írása.

⁶⁷ A Kp.-t részletesen ismerteti a Közigazgatási bíraskodás alapjai című továbbképzési program.

⁶⁸ Érdekességként megjegyezzük, hogy a cseh Alkotmánybíróság már 2003-ban a polgári perrendtartás közigazgatási bíraskodásról szóló egész fejezetét megsemmisítette, hogy így kényszerítse ki az törvényhozótól a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság létrehozását. Lásd HULKÓ Gábor: A közigazgatási bíraskodás hagyománya és rövid története Csehországban. In SZOBOSZLAI-KISS Katalin – DELI Gergely szerk. (2013): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr. 247–253.

⁶⁹ KÜPPER, Herbert (2014): Magyarország átalakuló közigazgatási bíraskodása. *MTA Law Working Papers*, 2014/59. 19–24.

⁷⁰ Lásd például: PÁTYI András (2002): *Közigazgatási bíraskodás modelljei*. Logod Bt., Budapest. 240–244.

⁷¹ Kp. 1. § alapján.

⁷² Kp. 37. § alapján.

⁷³ Kp. 39. § alapján.

⁷⁴ Kp. 40. § alapján.

⁷⁵ Kp. 42. § alapján.

⁷⁶ Kp. 45–55. §-ok alapján.

⁷⁷ Lásd részletesen a Kp. 56–80. §-ait.

⁷⁸ Az eljárás megszüntetése vonatkozásában lásd a Kp. 81–83. §-ait.

⁷⁹ E kérdéskört már a 3.2. Hatáskör cím alatt elemeztük lásd: Kp. 84. §–98. §-át.

⁸⁰ A Kp. 84. § (2) bekezdés alapján: a határozatokra a polgári perrendtartás szabályait a Harmadik részben foglalt eltérésekkel kell megfelelően alkalmazni.

⁸¹ Kp. 89. § alapján.

került meghatározásra az ítélet anyagi jogerőhatása is, amely alapján a közigazgatási tevékenység jogszerűségének vizsgálata tárgyában hozott ítélet jogereje kizárja, hogy ugyanazon közigazgatási tevékenység jogszerűségének vizsgálatára a felek vagy az érdekeltek új keresetet indíthassanak, vagy azt egyébként vitássá tehessek.⁸²

A **Kp. Negyedik részében, a Perorvoslatok és az alkotmányjogi panasz esetén követendő eljárás**⁸³ cím alatt a bíróság ítélete elleni perorvoslati lehetőségeket, így a fellebbezést,⁸⁴ a felülvizsgálatot és a perújítást találjuk.

A **Kp. Ötödik részében, a Különös közigazgatási perek és egyéb közigazgatási bírsági eljárások** cím alatt az egyszerűsített perre, a mulasztási perre, a marasztalási perre, a köztestületi felügyeleti perre, az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárásra és a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti eljárásra, az új eljárásra kötelező és a mulasztási ítélet teljesítésének kikényszerítésére irányuló eljárásra és a közigazgatási szerv kijelölésére irányuló eljárásra vonatkozó részletszabályokat ismerhetjük meg.⁸⁵ A **Kp. Hatodik része a Záró rendelkezéseket** tartalmazza, így például hatálybalépésének időpontját.

⁸² Kp. 96. § alapján.

⁸³ A Kp. 123. §-a az Alkotmányjogi panasz esetén követendő eljárást részletezi.

⁸⁴ Kp. 99–114. §-ok alapján.

⁸⁵ Kp. 124–154. §-ok.

4. JOGFORRÁSTÁR

- [A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról](#) szóló 2011. évi CLXI. törvény
- A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény
- A bíróságok elnevezéséről, székhelyéről és illetékességi területének meghatározásáról szóló 2010. évi CLXXXIV. törvény
- A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény
- Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény
- A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. I. törvény
- 1/2017. (I. 17.) AB határozat Országgyűlés 2016. december 6-i ülésnapján elfogadott, a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény 7. § (4) bekezdése, valamint a 12. § (2) bekezdése *a)* és *c)* pontjai alaptörvény-ellenességének megállapításáról
- Az Általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény indokolása
- A Közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. I. törvény indokolása

5. IRODALOMJEGYZÉK

1. BALOGH-BÉKESI Nóra (2018): A bíróságok. In TÉGLÁSI András: *Az állam szervezete*. NKE Budapest.
2. BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – KOVÁCS András György szerk. (2013): *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*. Complex Kiadó, Budapest.
3. BARABÁS Gergely – KOVÁCS András György – ROZSNYAI Krisztina (2018): *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz*. Wolters Kluwer, Budapest.
4. BEKECS Andrea – POLLÁK Kitti (2017): *Jogorvoslat* című továbbképzési anyag. NKE, Budapest.
5. BOROS Anita – DARÁK Péter szerk. (s. d.): *Az Általános közigazgatási rendtartás szabályairól 2018*. (Megjelenés alatt.)
6. BOROS Anita et al.(2017): *Ket. – Ákr. Megfeleltetési táblázat*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest.
7. GYURITA E. Rita – HULKO Gábor – JOZSA FÁBIÁN – LAPSÁNSZKY András – VARGA Zs. András (2019): *A közigazgatási hatósági eljárásjog jogintézményei*. (Institutiones administrationis, A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai, VI. kötete.) Dialóg Campus Kiadó, Budapest.
8. HAJAS Barnabás (2017): Újrago(mb/nd)olt hatósági eljárásjog: az általános közigazgatási rendtartás. *Jogtudományi Közlöny*, LXXII. évf. (6), június. 292–302.
9. KÜPPER, Herbert (2014): Magyarország átalakuló közigazgatási bíraskodása. *MTA Law Working Papers*, 2014/59. 19–24.
10. HORVÁTH E. Írisz – LAPSÁNSZKY András – WOPERA Zsuzsa (2019): *Közigazgatási perjog*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest.
11. HULKÓ Gábor: A közigazgatási bíraskodás hagyománya és rövid története Csehországban. In Szoboszlai-Kiss Katalin – Deli Gergely szerk. (2013): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 247–253.
12. KENGYEL Miklós (2003): *Magyar polgári eljárásjog*. Osiris Kiadó, Budapest.
13. KILÉNYI Géza szerk. (2005): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest.
14. PATYI András szerk. (2012): *A hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
15. PATYI András (2017): *A közigazgatási működés jogi alapjai*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
16. PATYI András (2011): *Közigazgatás – Alkotmány – Bíraskodás*. Universitas Győr Nonprofit Kft., Győr.
17. PATYI András (2002): *Közigazgatási bíraskodás modelljei*. Logod Bt., Budapest. 240–244.

18. PATYI András – VARGA Zs. András (2019): *A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei.* (Institutiones administrationis, A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai, V. kötet.) Dialóg Campus Kiadó, Budapest.
19. PATYI András (2019): *A magyar közigazgatási bírászkodás elmélete és története.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest.
20. PAULOVICS Anita et al. (2016): *Közigazgatási hatósági és bírósági eljárásjog.* Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest. 1–92.
21. PETRIK Ferenc szerk. (2017): *Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata.* A közigazgatási eljárás szabályai I. HVG-Orac Kiadó, Budapest.
22. PETRIK Ferenc szerk. (2017): *A közigazgatási perrendtartás magyarázata. A közigazgatási eljárás szabályai II.* HVG-Orac, Budapest.
23. ROZSNYAI Krisztina (2011): A közigazgatási bírászkodás megteremtésének sarokkövei. In VARGA Zs. András – FRÖHLICH Johanna: *Közérdekvédelem. A közigazgatási bírászkodás múltja és jövője.* PPKE JÁK – KIM, Budapest. 73–98.
24. VARGA Zs. András (2017): *A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 15–49.
25. VÉRTESY László (2018): Hatáskör. In *Közigazgatási Online Lexikon.* NKE, Budapest.
26. VÉRTESY László (2018): Joghatóság. In *Közigazgatási Online Lexikon.* NKE, Budapest.

A Nemzeti Közsolgálati Egyetem kiadványa



Nemzeti Közsolgálati Egyetem;
Közigazgatási Továbbképzési Intézet
www.uni-nke.hu

Felelős kiadó:

Dr. Deli Gergely rektor
Címe: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Tördelőszerkesztő:

Vöröss Ferenc

ISBN 978-963-498-633-1 (PDF)

