



AZ ELJÁRÁSI KÖTELEZETTSÉG AKTUÁLIS KÉRDÉSEI¹

ROZSNYAI KRISZTINA* 

* Egyetemi tanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar. E-mail: rozsnyaik@ajk.elte.hu

Absztrakt

Az eljárási kötelezettség mind a jogállamiság elvéhez, azon belül is a közigazgatás legalitásához, mind a megfelelő ügyintézéshez való alapjoghoz szorosan kapcsolódó, fontos jogintézmény. Az eljárási kötelezettség elmulasztása a közigazgatás mulasztásainak tágabb rendszerébe ágyazódik, amelyben számos jogintézmény hivatott arra, hogy a közigazgatás tétlenségével szemben jogvédelmet biztosítson a mulasztás révén sérelmet szenvedett személyeknek. A tanulmány elsőként a magyar jogban kialakított fogalmi rendszert, annak fokozatos kialakulását vizsgálja. Ezt követően röviden bemutatja a 2018 óta rendelkezésre álló mulasztási per legfontosabb szabályait. Mivel a közigazgatási belső jogorvoslati rendszer is sokat változott az elmúlt években, amelyek a mulasztásokkal szembeni fellépési lehetőségekre is hatással voltak, ezeket a fejlődési vonalakat is bemutatja a tanulmány, így helyezve a mulasztási per előfeltételével kapcsolatos legújabb kúriai jogegységi döntés megállapításait a legutóbbi évek jogalkotási folyamatainak kontextusába.

Kulcsszavak

a közigazgatás hallgatása, mulasztás, hatékony bírói jogvédelem, közigazgatási jogorvoslati rendszer.

Abstract

The obligation to proceed is an important legal institution closely linked both to the principle of the rule of law, particularly the legality of public administration, and to the right to good administration. It is embedded in a broader system of failures to act, in which a number of legal instruments are intended to provide legal protection against administrative inaction for persons harmed by such omissions. The study first examines the conceptual system established in Hungarian law and its gradual development. It then briefly describes the most important rules of the action against failure to act available since 2018. The system of internal administrative remedies has also changed a lot in recent years, which has also affected the possibilities of parties to protest against the breach of procedural obligations, so the study will also present these developments, placing the recent decision of the Curia case law on the precondition of an action against failure to act into the context of the legislative developments of recent years.

¹ Szerző köszönetet mond Fazekas Marianna egyetemi docensnek a tanulmánnyal kapcsolatos értékes észrevételeiért, amelyek a végleges verzióba beépítésre is kerültek.

Keywords

effective judicial protection, failure to act, silence of administration, system of administrative remedies.

1. Bevezetés

A tanulmány apropóját a Kúria 1/2022. Közigazgatási jogegységi határozata (a továbbiakban: 1/2022. KJE) szolgáltatta, amelyet „a mulasztási per megindításának feltételéről” címmel 2022 márciusában fogadtak el. Ebben a Kúria a következőket mondta ki:

„A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 128. § (2) bekezdésében és a (3) bekezdés e) pontjában megjelölt mulasztás orvoslását célzó eljárást kifejezetten biztosító jogszabályi rendelkezés hiányában a mulasztási per megindításának nem előfeltétele, hogy az ügyfél az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 15. § (2) bekezdése és 113. § (2) bekezdés b) pontja alapján felügyeleti eljárást kezdeményezzen vagy a felügyeleti szervhez forduljon. A felügyeleti eljárás kezdeményezése vagy a felügyeleti szervhez fordulás hiánya miatt a keresetlevél a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 48. § (1) bekezdés e) pontja alapján nem utasítható vissza.”

Ahhoz, hogy megértsük, miért kellett jogegységi eljárást lefolytatni és egy ilyen triviális megállapítást tenni a jogegységi határozatban, érdemes kicsit tágabb körben a közigazgatás tétlenségével, ahogy a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 4. § (1) bekezdése fogalmaz, „a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező cselekményének elmulasztásával” kapcsolatos szabályozás elmúlt évekbeli átalakulását megvizsgálunk. Ehhez szükséges mind a fogalmak, mind a mulasztásokkal szemben rendelkezésre álló jogvédelmi eszközök számbavétele.

2. A közigazgatás tétlenségével kapcsolatos fogalmi rendszer

2.1. Közigazgatási cselekmény elmulasztása

A közigazgatási jogorvoslati rendszer fő elvei és szerkezete az elmúlt években sokat változtak Magyarországon, különösen is a közigazgatás hallgatása kapcsán. Az Alaptörvény immár azon túl, hogy kimondja, hogy Magyarország jogállam, aminek folyománya a közigazgatás joghoz kötöttsége, rögzíti a megfelelő ügyintézéshez való jogot is. A XXIV. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy „mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék”. Mint látható, az eljárási kötelezettség implicit módon, az észszerű határidőn belüli döntéshozatal kötelezettségén keresztül jelenik meg ebben a szabályban.

Generális jelleggel tulajdonképpen a 2018. január 1. óta hatályos közigazgatási perrendtartásban találunk definíciót a közigazgatás tétlenségére, hiszen a Kp. a 127. §-ában ad gyakorlati meghatározást a mulasztási kereset alapjára, amely szerint az a „közigazgatási szerv közigazgatási cselekmény megvalósítására vonatkozó, jogszabályban rögzített kötelezettségének elmulasztása (a továbbiakban: mulasztás)”.

A mulasztás fogalmát egyébként nem csak a Kp. használja, hanem ezt megelőzően is használták már más jogszabályok is, mint például a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény, amelynek szabályai szerint a törvényességi felügyeleti szerv mind a rendeletalkotás, illetve a határozathozatal elmulasztása, mind pedig a közszolgáltatási kötelezettség elmulasztása, illetve a törvényben meghatározott egyéb önkormányzati feladat ellátásának elmulasztása miatt pert indíthat a bíróság előtt. Ez a kifejezés jelentheti mind a közigazgatás teljes tétlenségét, mind a határozathozatal késedelmét, mivel nem releváns, hogy a közigazgatás tett-e valamit az ügyben, vagy indított-e eljárást, amennyiben nem valósul meg közigazgatási cselekmény.

A tétlenségnek van még egy speciális fajtája a Kp.-ben, a közigazgatási bíróság ítélete alapján lefolytatandó, megismétlendő eljárás és döntés elmaradása, amelyet a Kp. a nemperes eljárások között szabályoz. Ez azokat a konstellációkat fogja át, amelyek esetén „a közigazgatási szerv a teljesítési határidőn belül nem tett eleget a jogerős bírósági határozatból származó a) új eljárás lefolytatására vagy b) elmulasztott közigazgatási cselekmény megvalósítására vonatkozó kötelezettségének.”² Ilyenkor a bíróság különféle jogkövetkezmények alkalmazásával tud ítéletének érvényt szerezni.³

Mivel a Kp. fogalma generálisan minden közigazgatási tevékenységet igyekszik átfogni, részletesebb definíció ezen a szinten nem volt adható. Ennél szűkebb – és jóval régebbi gyökerekre visszanyúló – fogalmakat találunk a hatósági eljárásjogban. Itt kap központi szerepet az eljárási kötelezettség fogalma, amelyről a közigazgatási hatósági eljárás általános kódexe, az Ákr. 15. §-a rendelkezik.⁴

2.2. A közigazgatás jogszerű hallgatása

Eredetileg az eljárási kötelezettség feloldására utaló *terminus technicus* a törvényi szabályozásban a „közigazgatás hallgatásának” fogalma, amely a belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: Szolgáltatási irányelv) átültetésével (Fazekas, 2020, 162–163) került be a magyar jogrendszerbe. Az általános hatósági eljárásjogban a fogalmat azonban először 2016-ban az Ákr. 80. § (2) bekezdése határozta meg kifejezetten: „Ha a hatóság a közigazgatási határidőn belül nem hoz jogerős döntést (jogszerű hallgatás), a fél jogosult a kérelmezett jog gyakorlására.”

Megjegyzendő, hogy a (2) bekezdés zárójel előtti első almondatában szereplő meghatározás tulajdonképpen hibás, mivel csak a közigazgatás hallgatásának fogalmát határozza meg, nem pedig a jogszerű hallgatását – a mondat végén megfelelőbb helyen lett volna a zárójel. Az ugyanis, hogy a hallgatás jogszerűnek vagy jogellenesnek minősül-e, a hallgatás jogkövetkezményétől függ. Kétségtelen ugyanakkor, hogy a hallgatás a magyar szabályozásban a kezdetektől csak és kizárólag a jogszerű konstellációkat létrehozó, az eljárási kötelezettséget kiiktató szabályként jelent meg.⁵ Már 1981-től kezdve találunk ilyen szabályt az általános közigazgatási

² Kp. 152. § (1) bekezdés.

³ Kp. 153. §.

⁴ Fontos jelezni, hogy az Ákr. hatálya alól számos ügytípus ki van véve, mint pl. az adóigazgatási, versenyfelügyeleti vagy pénzügyi felügyeletével, idegenrendészettel kapcsolatos eljárások, tehát ezek a szabályok nem vonatkoznak általánosságban minden közigazgatási hatósági tevékenységre. Természetesen számos esetben találunk hasonló szabályokat, például az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Air.) 25. §-a vagy a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 242. §-a.

⁵ Ehelyütt csak utalni tudunk arra az alapos felsorolásra, amely a lehetséges ügyintézési modelleket mutatja be: Barabás (2013, 576–577).

hatósági eljárási szabályok között. Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) ekkor csak lehetőséget adott a különös eljárási szabályoknak, hogy jogszerű hallgatási konstellációkat hozzanak létre. E szabályozás funkciója nyilvánvalóan az volt, hogy bizonyos területeken enyhítse a közigazgatási szervek eljárási terheit, ne kelljen hosszasan foglalkozniuk olyan egyszerű kérelmekkel, amelyeknél első pillantásra megállapítható, hogy az engedély megadásának feltételei adottak. A 42. § (2) bekezdése szerint „Az ügyfél kérelmére indult eljárásban – jogszabályban meghatározott esetben – a kérelemnek helyt adó határozathoz fűződő jogkövetkezményeket kell alkalmazni akkor is, ha a közigazgatási szerv az előírt határidőn belül a kérelem teljesítését nem tagadta meg.”⁶

Ezt a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) kodifikátora így alakította át:

71. § (2) Jogszabály úgy rendelkezhet, hogy ha az ügyfél kérelme (bejelentése) jog megszerzésére irányul, és a hatóság az előírt határidőn belül nem hoz határozatot – feltéve, hogy az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél –, az ügyfelet megilleti a kérelmezett jog gyakorlása.

2004-ben a Ket.-tel egy további általános könnyítést vezettek be a közigazgatási szervek számára, amely elsősorban a szociális igazgatásban volt lényeges,⁷ és amelyet a folyamatos infláció, valamint a nyugdíjrendszer és a szociális ellátórendszer összehangolásának konstans igénye tett szükségessé. Ez a fajta jogszerű hallgatás tipikusan akkor volt megengedett, ha csak a korábban megítélt szociális juttatások, támogatások összegét kellett növelni a juttatás alapjának törvényben meghatározott módosítása miatt: „Jogszabály lehetővé teheti, hogy a hatóság mellőzze a határozathozatalt, ha az eljárás pénzbeli ellátás jogszabályban meghatározott mértékre történő emelésére irányul. Ez a szabály egyedi hatósági ügyben indult eljárásra nem alkalmazható.”⁸

A Szolgáltatási irányelvvel és annak a magyar jogba való átültetésével 2009-től azonban új filozófia alakult ki. Ebben az ügyfél áll a középpontban, az ő adminisztratív terheit kell csökkenteni. A Ket. 71. § szabályának megfogalmazását a Szolgáltatási irányelvhez igazították,⁹ hogy annak szabályait alátámasszák:

(2) Ha az ügyfél kérelme jog megszerzésére irányul, és ellenérdekű ügyfél az első fokú eljárásban nem vett részt, másik hatóság vagy szakhatóság eljárásra való kijelölése helyett jogszabály rendelkezhet úgy, hogy

⁶ Áe. 42. § (2) bekezdés.

⁷ Ez a szabály tartalmilag sokkal régebbi időkből származik. A társadalombiztosítási ellátásokkal kapcsolatos igényérvényesítést az Áe. már a hatályba lépésétől kezdve privilegizált eljárásként szabályozta az 1984-ig fennálló szakszervezeti igazgatás miatt. A társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény igényérvényesítési szabályai alapján csak abban a körben kellett határozatot hozni az igény elbírálásáról, amelyet a törvény minisztertanácsi végrehajtási rendelete tételesen felsorolt [98. § (2) bekezdés, illetve 17/1975. (VI. 14.) MT rendelet 255. § (1) és (2) bekezdés]. Ez utóbbi szerint az ellátások emeléséről is kellett határozatot hozni, kivéve az évenkénti emelést. Ez egészen az 1975. évi II. törvény hatályon kívül helyezéséig, 1997. december 31-ig így volt.

⁸ Ket. 71. § (5) bekezdés.

⁹ Ez csak azokra az ügyekre vonatkozott, melyek a törvény értelmében „engedélyhez kötött szolgáltatások” [ld. a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvény (a továbbiakban: Szolg. tv.) 2. § d) pontjának fogalom meghatározását].

- a) az ügyfelet megilleti a kérelmezett jog gyakorlása, ha a hatóság az előírt határidőben nem hoz döntést,
- b) ha a szakhatóság az előírt határidőn belül nem ad ki állásfoglalást, a hozzájárulását megadottnak kell tekinteni.

2009 októberével a bejelentés intézménye további megerősítést kapott, s praktikusán „felzárkózott” az engedély mellé, immár nem pusztán a határidő-túllépés esetén adott a hallgatás megoldást.¹⁰ A jogszabályok eleve rendelkezettek innentől úgy, hogy valamely jogosultság gyakorlásának pusztán a bejelentés a feltétele, tehát főszabály szerint nem is kerül sor eljárásra:

(6) A hatóság mellőzi a határozathozatalt, ha jogszabályban biztosított jogosultság gyakorlásának kizárólag az ügyfél erre irányuló kérelmének benyújtása a feltétele. A hatóság az ügyfél kérelmére igazolja, hogy az ügyfél a kérelem benyújtásától a jogszabályban biztosított jogát jogszerűen gyakorolja.

A 2015-ben megkezdett és a világvárvány hullámai révén még tovább erősödött (Balázs & Hoffman, 2020, 1) bürokráciacsökkentési programok fontos szerepet tulajdonítanak a bejelentés intézményének, hiszen a közigazgatás egyre több területén cserélődnek fel az engedélyezési eljárások bejelentésekre (Szamek, 2020, 7; Bencsik et al., 2021, 314). Immár a jogszabály kifejezetten ki is nyilvánítja, hogy a bejelentés nyomán nem indul eljárás, ezért ügyféli jogállása sincsen senkinek.¹¹ Ezt a rendelkezést azonban ma már nem is tartalmazza az általános eljárási törvény, éppen azért nem, mert a bejelentést a hatósági eljárásokon kívülre helyezi a fenti szabályozási logika.

Az eljárástípusok kialakításával cizelláltabb lett, de alapjaiban megmaradt a korábbi szabályozás, amely szerint a határozathozatal mellőzésére van lehetősége a hatóságnak, és az a kérelmezett jog megadásával lesz egyenértékű, többnyire külön jogszabályi rendelkezés alapján – csak az automatikus döntéshozatalnál automatikus ez:

- Ákr. 80. § (2) Az ügyfelet megilleti a kérelmezett jog gyakorlása, ha a hatóság az ügyintézési határidőn belül mellőzi a határozathozatalt (jogszerű hallgatás). Jogszerű hallgatásnak van helye, ha
- a) automatikus döntéshozatali eljárásban intézhető ügyben törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki,
 - b) sommás eljárásban intézhető ügyben törvény vagy kormányrendelet így rendelkezik,
 - c) teljes eljárásban törvény vagy kormányrendelet így rendelkezik, és az ügyben nincs ellelérdekű ügyfél.

2.3. Jogellenes hallgatás vagy határidő-túllépés?

A terminus technicus „hallgatás” tehát csak a hatósági eljárásokra használatos, méghozzá csak a „jogszerű” jelzővel együtt. A jogellenes közigazgatási hallgatás fogalmát csak a választási el-

¹⁰ A Szolg. tv. 12. §-ához fűzött indokolást is érdemes megnézni ebből a szempontból, meg a már említett nagykomentárt.

¹¹ E módosítások hátterében is inkább a személyi állomány szűkösége és a közigazgatási szervek terheinek csökkentése áll, mint a magánszemélyek és vállalkozásaik adminisztrációs terheinek enyhítése. Ld. F. Rozsnyai (2020).

járásról szóló törvény és a szakirodalom használja. Ha a fenti „keletkezéstörténetre” tekintünk, akkor el is gondolkodhatunk azon, hogy helyes-e egyáltalán a jogellenes hallgatás szóösszetétel használata, különösen is az alapul fekvő hallgatás=beleegyezés elvre is tekintettel. Persze ha megnézzük a külföldi megoldásokat, akkor láthatjuk, hogy a hallgatással való döntéshozatal fogalma ennél szélesebb körben használt fogalom, hiszen sok helyen arra is volt (vagy akár van) vélelem, hogy amennyiben a hatóság nem hoz döntést határidőn belül, akkor azt úgy kell tekinteni, hogy elutasította a kérelmet. Ez a jogorvoslat biztosítása miatt volt lényeges fikció, hiszen Európában nagyon sokáig tipikusan nem volt lehetőség mulasztások bíróság elé vitelére.

Egyetérthetünk tehát azzal, hogy az Ákr.-ben és az Air.-ban a jogellenes hallgatás határidő-túllépésként van körülírva. A határidő-túllépés nemcsak a késedelmes határozathozatalt jelenti, hanem más konstellációkat is felölel, amelyekben logikailag szintén az előírt határidő elmulasztásáról van szó. Ilyen egyfelől az eljárásrend hibás megválasztása, vagyis teljes eljárásban való eljárás az automatikus döntéshozatal vagy a sommás eljárás helyett. Másfelől határidő túllépésnek minősülnek azok az esetek is, amikor a hatóság nem tartja be azokat a nyolc napos „belső” határidőket, amelyek a határozat meghozatalát helyettesítő vagy az eljárás előbbre vitele érdekében megtehető eljárási cselekmények megtételére vonatkoznak, mint például a kérelem visszautasítása, az eljárás megszüntetése, a kérelem függőben tartása vagy az eljárás felfüggesztése. Ha tehát a közigazgatási hatóság nyolc napon belül nem tesz semmilyen intézkedést, az is a határidő elmulasztásának minősül. Ezzel praktikusán az eljárás megindításának időpontjában fennálló eljárási akadályok késedelmes észlelése is a határidő túllépését eredményezi.

Ezekben a konstellációkban tehát közös, hogy mindegyik esetben a konkrét határidőn belüli eljárási kötelezettségét sérti meg a hatóság. Minthogy a határidő-túllépéssel és annak átalakuló bírói gyakorlatával korábban részletesen foglalkoztunk (F. Rozsnyai, 2021), itt csak utalunk arra, hogy a függő hatályú döntés általános eljárásjogból való kivezetésével már csupán az „átalánykártérítés” szerepel törvényi következményként, jogvédelmi, fellépési lehetőségként pedig csak a mulasztási per áll rendelkezésre. S itt érünk vissza az Ákr. 15. §-ában szabályozott eljárási kötelezettség kérdéséhez, és a tanulmány bevezetőjében idézett 1/2022. KJE jogegységi határozathoz. Ezeket ugyanis a mulasztási per kapcsolja jelen esetben össze, kifejezetten is a mulasztási per, mint új jogintézmény kialakításának jogalkotási dilemmái.

3. A mulasztási per főbb koncepcionális – kodifikációs dilemmái

Alapvetően négy fő dilemmát azonosíthatunk, amelyek a mulasztási per szabályainak kialakításakor megjelentek. A Knptv.¹² szabályainak továbbfejlesztése nem volt könnyű vállalkozás arra is tekintettel, hogy nagyon sokféle jogi megoldás létezik Európában és sok helyütt ezek szintén gyerekcipőben járnak (Dragos et al., 2020).

Mivel a hatósági eljárásokon túli mulasztások elleni fellépés volt az egyik nívuma a Kp.-nak, az egyik fontos kérdés az volt, hogy milyen tág körben legyen egyáltalán alkalmazható eszköz a mulasztási per. A mulasztási per alapját a már idézett mulasztás fogalma határozza meg, ami tágan a közigazgatási cselekmény jogszabályban foglalt megvalósításának kötelezettségét jelenti. Ezt szűkíti be a perindítási jog korlátozása, amikor a Kp. 17. §-ával ellentétben

¹² A Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény, amely többek között a Ket.-hez kapcsolódó új közigazgatási nemperes eljárásokat, a „közigazgatási hatóság kötelezése eljárás lefolytatására”, valamint a végzések felülvizsgálatára irányuló bírósági eljárás szabályait tartalmazta.

kifejezetten jogsérelem meglétét írja elő, és a jogos érdeket nem tekinti elégséges legitimációnak. Ezzel tulajdonképpen a Knptv.-nél szűkebb is lett a lehetséges felperesi kör, hiszen az az ügyfélfogalomra, és ezzel a jog vagy jogos érdek érintettségére épült. A jogalkalmazói gyakorlatban azonban – úgy tűnik – ez a változás nem okoz problémát a perindítás általános kiegészítő szabályainak köszönhetően. A hatósági ügyeken túli területeken, elsősorban a közszolgáltatás-szervezésben szükségesnek tűnt a jogpolitika alakítói számára ez a korlátozás a jogos érdek fogalmi tisztázatlanságaira is tekintettel.¹³ A bíróság döntési jogköre felől is jelentős korlátozás történt, amely szintén a hatósági eljárásokban bekövetkezett és az egyéb mulasztások közötti különbséget volt hivatott kezelni. E differenciálás lényege, hogy a bírónak a mulasztást mely esetekben kell megállapítania. Ha közelebbről megnézzük a Kp. 129. §-át, látható, hogy egyfelől akkor köteles a bíró erre, hogyha a közigazgatási cselekmény megvalósítására vonatkozó, jogszabályban meghatározott kötelezettségének az irányadó elintézési határidőn belül nem tett eleget a hatóság. Tehát ahol a jogszabály előír a megvalósításra határidőt, és azt túllépték, ott a bírónak meg kell állapítani a mulasztást, ha a közigazgatási szerv nem valósította meg azon belül a cselekményt. Szintén ez a helyzet azokban az esetekben, ahol nincsen ilyen határidő, de a pert a törvényességi felügyeleti szerv indította. Ha e feltételek egyike sem áll fenn, tehát nincsen határidő a megvalósításra és a pert nem a törvényességi felügyeleti szerv indította, akkor a bíróság igen széles mérlegelési jogkörrel rendelkezve csak akkor állapítja meg a mulasztást, ha a közigazgatási szerv cselekményét közérdeken alapuló kényszerítő indok szükségessé teszi. Ezzel gondolta a jogalkotó biztosítani azt, hogy az esetlegesen tömegesen jelentkező mulasztási perek nyomán ne nehezedjen túl nagy cselekvési kényszer a közigazgatási szervekre. Persze a félelmek indokolatlanok voltak, ilyen jellegű perek tudomásunk szerint nem indultak.¹⁴

Szintén kardinális kérdés volt az igényérvényesítésre nyitva álló idő. A közigazgatással szembenálló személyek tipikusan hajlamosak hosszabban várni arra, hogy ügyükben döntés szülessen. Sokszor csak jóval a határidőket követően válik egyértelművé, hogy mulasztásról van szó, erre is tekintettel a Kp. hosszabb határidőket ad meg a keresetindításra. Számos esetben nem is tudnak az érintettek arról, hogy létezik egyáltalán határidő valamely közigazgatási cselekmény megvalósítására. Különösen ez a helyzet, ha nincsen formális eljárás a megvalósításra, mint például a közszolgáltatás-szervezés legtöbb esetében. Éppen ezért a Kp. 129. § úgy rendelkezik, hogy a keresetlevelet a közigazgatási cselekmény megvalósítására nyitva álló határidő leteltétől számított egy éven belül kell a bíróságnál benyújtani. S itt már megjelenik a számunkra most a jogegységi határozat fényében fontos mozzanat: ha van a mulasztás orvoslását szolgáló közigazgatási eljárás, akkor annak eredménytelenségéről való tudomásszerzéstől számított kilencven napon belül, de legkésőbb a közigazgatási cselekmény megvalósítására irányadó határidő leteltétől számított egy éven belül kell a bíróságnál benyújtani. Ha pedig a jogorvoslati szerv mulaszt (azaz nem is indul eljárás a mulasztás orvoslására, akkor a jogorvoslati szerv számára megállapított intézkedési határidő elteltétől kell a 90 napot számítani.

További kodifikációs dilemma volt, hogy milyen ítéleti rendelkezés tud hatékony lenni? A megváltoztatási határozatnál megjelenő azon dilemma, hogy a bíróság az ügy szakmai vonatkozásaihoz nem ért kellő mélységben, itt hatványozottan megjelenik. Éppen ezért azt a megoldást választotta a jogalkotó, hogy a bíróság csupán a mulasztás fennállását állapítja meg, s a törvény

¹³ Ez a szűkítés egyébként a szabályozásba igen későn került be. A mulasztási perről ld. Hoffman & Kovács (2018, 689–703).

¹⁴ Ehelyett inkább polgári perekben kíséreltek meg a jogvédő szervezetek bizonyos mulasztásokat orvosoltatni, ezt mutatják például a szegregációs perek és az otthongondozó anyáknak az Emberi Erőforrások Minisztériuma elleni pere.

erejénél fogva lesz ilyenkor a közigazgatás köteles arra, hogy az elmulasztott cselekményt pótolja. Mivel nincsen mindig formális eljárás, az eljárásra kötelezés nem lett volna számos esetben alkalmas ítéleti rendelkezés. Tehát a mulasztási perben hozott ítélet egy megállapítási ítélet:

„(3) Ha a bíróság a mulasztást megállapítja, a mulasztó szerv köteles az elmulasztott cselekményt az irányadó jogszabályi határidőn belül, ennek hiányában harminc napon belül megvalósítani.”

A Knptv. alatt szerzett tapasztalatok ehhez kapcsolódóan azt mutatták, hogy amennyiben a közigazgatási szerv az öt eljárásra kötelező bírósági határozatnak nem tett önként eleget, más lehetősége nem volt az ügyfélnek, mint újra a Ket. 20. §-a szerinti eljárást indítani a felügyeleti szervnél, és újra a bírósághoz fordulni – a határozat végrehajtására mód nem volt, hiszen a közigazgatás eljárásra kötelezésre végrehajtási lap nem állítható ki. Ezekből a tapasztalatokból alakult ki a már említett, a bíróság határozatának kikényszerítésére irányuló eljárás.¹⁵ Ez kellő védelmet nyújt ehhez a megállapítási típusú ítélethez kapcsolódóan a fél számára.

Végül elérkeztünk a témánk szempontjából legrelevánsabb dilemmához, tudniillik ahhoz, hogy milyen perelőfeltétel szükséges, hogyan lehet a bíróságot leginkább tehermentesíteni közigazgatási belső eljárások révén? Már a keresetindítási szabálynál fény derült arra, hogy a Kp. számol azzal, hogy „a mulasztás orvoslását szolgáló közigazgatási eljárás” rendelkezésre áll. Ezt fogalmazza meg – az ugyan feleslegesen utóbb az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvénnyel megállapított¹⁶ – 4. § (2) bekezdése: „A vitatott tevékenység akkor lehet közigazgatási jogvita tárgya, ha bármely a közigazgatási tevékenységgel közvetlenül érintett fél a vitatott tevékenységgel szemben jogszabály által biztosított közigazgatási jogorvoslatot kimerítette, vagy a pert jogszabály előírása miatt más közigazgatási eljárás előzte meg.” A kodifikációs folyamatban a Ket. 20. §-ában foglalt, 72/1995. (XII. 15.) AB határozat nyomán kialakított és továbbfejlesztett hatósági belső eljárás ekkor a hatósági eljárásokban alapvetően rendelkezésre állt, amennyiben volt felügyeleti szerve a mulasztó hatóságnak.¹⁷ Ez a Kp. 4. § (7) bekezdés 4. pontjának definíciója értelmében *megelőző eljárásnak* minősült.¹⁸

Itt érkezünk vissza az eredeti kérdéshez: Mi vezetett oda, hogy a felügyeleti eljárás iránti kérelmet „a közigazgatási szerv jogorvoslati szervéhez (a továbbiakban: jogorvoslati szerv)”¹⁹ benyújtott, a mulasztás orvoslását szolgáló közigazgatási eljárásnak minősítették egyes bíróságok?

Az kétségtelen, hogy tartalmi értelemben a felügyeleti eljárás olyan eljárás, amelynek valóban célja lehet az alárendelt közigazgatási szerv mulasztásának orvoslása. A Kp. 128. §-hoz fűzött miniszteri indokolás e tekintetben nem fogalmaz elég pontosan (vagy azt is feltételezhetjük, hogy fejében még a Ket. 20. §-ának szabályai jártak):²⁰

¹⁵ Kp. XXVI. fejezet, 12. alcím.

¹⁶ Azért felesleges, mert a visszautasítási okok között szerepel ez a perelőfeltétel, a Kp. 48. § (1) bekezdés e) pontjában.

¹⁷ Minderről részletesen ld. F. Rozsnyai (2021, 46–48).

¹⁸ „a jogvita tárgyává tett közigazgatási cselekmény megvalósítására folytatott közigazgatási hatósági vagy jogorvoslati eljárás.”

¹⁹ Kp. 39. § (3) bekezdés.

²⁰ Vagy mondjuk úgy: fejében a Ket. 20. §-ának hatályos szabályaival írta.

„Egyszerűbb esetben, ha a mulasztó szerv felett másik közigazgatási szerv irányítási vagy felügyeleti jogkörrel rendelkezik, akkor először e szerv útján kell megkísérelni a mulasztás orvoslását. Ha a mulasztás orvoslására hatáskörrel rendelkező szerv eljárása eredménytelen, akkor az erről való tudomásszerzéstől számított kilencven napon belül van helye keresetindításnak. Ebben az esetben tehát van valamilyen aktus (így pl. eljárásra utasítás vagy felhívás), amelyhez a keresetindítás köthető, még ha a kereseti kérelem nem is e szerv mulasztása ellen fog irányulni. Ha viszont nincs olyan szerv, amelytől kérhető lenne a mulasztás orvoslása, a keresetindítási határidő kezdőnapja az elmulasztott cselekmény megvalósítására nyitva álló határidő lejártát követő nap.”

A Kp. mulasztás orvoslására szolgáló eljárás fogalma valóban több értelmezést tesz lehetővé. Ugyanakkor, amikor egy perelőfeltételről, szükséges eljárási cselekményekről van szó, indokoltabb az értelmezést rendszertanilag a jogorvoslathoz való jogra alapítani. E tekintetben viszont némi zavar fedezhető fel az Ákr. hatályos rendszerében, ami szintén hozzájárulhatott ahhoz, hogy egyes bírónál kialakult az az értelmezés, amely a felügyeleti szerv eljárását jogorvoslati eljárássá minősítette.²¹ Érdemes ezt tehát közelebbről megvizsgálni.

4. Az Ákr. által biztosított jogvédelmi eszközökkel kapcsolatos zavarok

4.1. A fogalmak és a funkciók keveredése

A jogorvoslathoz való jog immanens fogalmi eleme, hogy a sérelmet szenvedett fél kérelmére induló eljárásról van szó. Kétségtelenül szegényes a közigazgatási eljárásjog fogalomkészlete e tekintetben. A Ket. kodifikátora törekedett a fogalmi tisztázásra, és immár a kiterjesztett bírói útra tekintettel egy másfajta logikai sorrendbe rendezve „Jogorvoslat és döntés-felülvizsgálat” fejezetcímmel szabályozta és szigorúan elkülönítette egymástól a hivatalbóli döntésfelülvizsgálati eljárásokat és a jogorvoslatokat.²² Az Ákr. ezt a logikát azonban (néhány karakternyi nyereség érdekében?) nem követte teljes mértékben. A „Jogorvoslat” Fejezetben csak a kétosztatú felsorolás és a sorrend a régi. A hivatalbóli döntésfelülvizsgálati eljárás fogalmát az Ákr. nem használja, helyette hivatalbóli jogorvoslati eljárásról beszél. Még erőteljesebben, igen jelentős mértékben elmosta azonban a kérelemre induló jogorvoslati eljárások és a hivatalbóli döntésfelülvizsgálati eljárások közötti fogalmi határt az Ákr.-nek az a törekvése, hogy a fellebbezést „pótolja”. Az ennek során bekövetkezett torzulásokat érdemes itt közelebbről is megvizsgálni.

Az Ákr. kodifikátora számára érezhetően problémát jelentett a fellebbezés jogorvoslati rendszerből való szinte teljes kiiktatása. A fellebbezés hármassal, jogvédelmi, önkontroll és tehermentesítő funkciója (F. Rozsnyai, 2010, 26) fontos, mással nem pótolható jogorvoslattá teszi azt mind az ügyfél, mind a közigazgatás és a bíróságok (vagyis az állam) számára. Az Ákr. ezért a következő indokolást fűzte a szándéka szerint a fellebbezést pótló, a „döntés módosítása vagy visszavonása a keresetlevél alapján” elnevezésű jogintézményhez:

„Fontos rámutatni arra, hogy a jogorvoslati rendszer átalakításának meg kell találnia az összhangot a közérdek hatékony védelme, és az ügyfelek jogainak érvényesítése közt. Így a törvény egyfajta előszűrő, önkorrekciós mechanizmust is szabályoz. Az új jogorvoslati rendszerben

²¹ Azt szükséges azonban hangsúlyozni, hogy ez az álláspont nem volt általánosnak tekinthető.

²² Az Áe. csoportosítási szempontja még a jogorvoslat közigazgatási rendszeren belüli vagy azon kívüli mi-voltához kapcsolódott, az ügyfél számára való hozzáférhetőség határozta meg a sorrendet. A bírói út kiterjesztésével lett értelme a Ket. szerinti megkülönböztetés alkalmazásának.

a keresetlevél a hagyományos fellebbezés funkcióját is betölti [kiemelés tőlem: R.K.], ha a hatóság maga megállapítja, hogy a támadott döntés törvénysértő, és ennek alapján módosíthatja vagy visszavonhatja azt. Ez azonban nem eredményezheti egyúttal azt, hogy a hatóság »elvonja« a bíróságtól a döntés jogát, illetve az ügyféltől azt a jogot, hogy a bíróság vizsgálja felül a döntést. A törvény a bírói felülvizsgálatot e döntés ellen is biztosítja, a közigazgatás bírói kontroll alá vetettsége csak így érvényesülhet a hatóság »új« döntése tekintetében.”

Anélkül, hogy azzal most foglalkoznánk, hogy van-e jogállami lehetőség arra, hogy egy új jogintézmény egy már létező jogintézményt legyen hivatott „pótolni”, miközben a másik jogintézmény része a jogrendszernek,²³ már e jogorvoslat Ákr.-be iktatásával kapcsolatban is felfedezhetünk némi diszkrpanciát. Ugyanis az Ákr. 113. §-a, amely Jogorvoslati eljárások címmel felsorolja az (1) bekezdésében a kérelemre, majd pedig a „hivatalból induló jogorvoslati eljárásokat”, a felsorolásban ezt az új jogintézményt nem szerepelteti. Ezzel szemben az alcímek szintjén már megjelenik, a kérelemre induló két jogorvoslati eszköz közé ékelve a 61. alcím alatt – tehát az Ákr. azt ráutaló módon kérelemre induló jogorvoslatként kezeli, de nem definiálja ilyenként. Az elnevezésében és kialakításában egy hivatalbóli döntésfelülvizsgálati eljárásról van mégiscsak szó, hiszen az ügyfél kérelme a bíróságnak van címezve, és a bíróság általi jogorvoslásra irányul. Megértésem szerint ez a keveredés – túl azon, hogy a közigazgatási perrel összefüggésben komoly problémákat vet fel, mert a jogsérelem közigazgatás általi orvoslásának diszfunkcionális használatát eredményezi – vezetett oda, hogy a jogellenes hallgatás esetén a felügyeleti eljárás kezdeményezése a mulasztási per megindításának perelőfeltételévé vált egyes bíróságok gyakorlatában. Ezen értelmezés kialakulásának további, még talán fontosabb oka lehet a jogellenes hallgatással szembeni fellépési lehetőség korábbi biztosítottsága, illetve annak kiiktatása a jogvédelmi hálóból. A következőkben ezt a kérdést tekintjük röviden át.

4.2. A határidő-túllépéssel szemben biztosított jogvédelmi eszközök redukciója

Érdekes egymás mellé helyezni az eljárási kötelezettségre vonatkozó korábbi és hatályos szabályokat, a különbség rögtön szembeötlik, majdnem felére redukálódott a joganyag:²⁴

Ákr. 15. § [Az eljárási kötelezettség]

(1) A hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén, vagy kijelölés alapján köteles eljárni.

(2) Ha a hatóság – a jogszerű hallgatás esetét kivéve – eljárási köteletségének az ügyintézési határidőn belül nem tesz eleget, a jogszabályban meghatározott felügyeleti szerve (a továbbiakban: felügyeleti szerv) az eljárás lefolytatására utasítja. Ha nincs felügyeleti szerv, vagy az nem intézkedik, az eljárás lefolytatására a közigazgatási perben eljáró bíróság (a továbbiakban: közigazgatási bíróság) kötelezi a hatóságot.

Ket. 20. §

(1) A hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén köteles eljárni. Ha e köteletségének a rá irányadó ügyintézési határidőn belül nem tesz eleget, a felügyeleti szerv - *kérelemre vagy hivatalból - soron kívül, de legkésőbb a tudásszerzéstől számított öt napon belül kivizsgálja a mulasztás okát.*

²³ Egy hatósági eljárásjoggal kapcsolatos adalék ehhez a kérdéshez a 13/2006. (V. 5.) AB határozat.

²⁴ 125 helyett 69 szó (918 helyett 536 karakter szóközökkel).

(2) A hatóság mulasztása esetén a felügyeleti szerv újabb - az ügyfajta irányadó ügyintézési határidő és a döntés-előkészítés fokának figyelembevételével megállapított - határidő kitérésével a mulasztó hatóságot *három napon belül* az eljárás lefolytatására utasítja.

(6) ... ha az adott ügyben nincs felügyeleti szerv, vagy a felügyeleti szerv az intézkedési, eljárási kötelezettségének nem tesz eleget, *az ügyfél kérelmére* a megyei, illetve a fővárosi bíróság mint közigazgatási ügyekben eljáró bíróság (a továbbiakban: közigazgatási ügyekben eljáró bíróság) kötelezi a hatóságot az eljárás lefolytatására.

Az Ákr. arra tekintettel mellőzte a szabályozásból az ügyfél jogát arra, hogy kérelmezze azt, hogy a felügyeleti szerv a mulasztás okát rövid időn belül kivizsgálja és a mulasztó szervet mulasztás esetén az eljárás lefolytatására utasítsa, hogy főszabály szerint kérelemre indult eljárásokban függő hatályú döntést kellett hozni, amely mulasztás esetén hatályossá vált (Baranyi, 2018, 318). Ez a feltevés azonban már akkor is hibás volt. Egyrészt az Ákr. eleve arra törekedett, hogy minél szűkebb körben kelljen egyáltalán függő hatályú döntést hozni, másfelől a hivatalbóli eljárásokban is felmerülhet olyan konstelláció, hogy a határidő-túllépés az ügyfél (valamelyik ügyfél) számára sérelmes. A függő hatályú döntés tehát eleve sem lett volna képes arra, hogy minden határidő-túllépési helyzetet megoldjon – a Ket.-be való beillesztése ezért okkal hagyta a 20. § szerinti eljárást érintetlenül. A függő hatályú döntés 2020. évi megszüntetésével így praktikusán ugyanoda jutottunk vissza, ahol az Áe. volt akkor, amikor az Alkotmánybíróság a 72/1995. (XII. 15.) AB határozatát meghozta: a hatósági eljárásjog nem biztosít az ügyfélnek alanyi jogon járó lehetőséget a mulasztás elleni fellépésre. Ebben a helyzetben a fent bemutatott, a hivatalbóli és kérelemre induló korrekciós lehetőségek közötti határok elmosódását eredményező folyamat könnyen vezethetett olyan értelmezésre, amely az alanyi fellépési lehetőséget biztosító, de jelenleg hiányzó karakterek ellenére a hivatalbóli fellépési lehetőséget is a mulasztási pert megelőzően kimerítendő jogorvoslati eljárásként kezeli, tekintettel a már bemutatott szűkszavú és az absztrakció igen magas fokán álló, általános fogalmakat használó indokolásra is.

4.3. Az eljárási kötelezettség az adóigazgatási rendtartásban

Szót kell még ejteni egy, szintén a közigazgatási hatósági, belső jogvédelmi rendszer diszharmóniájára utaló jellegzetességről, ami a fent bemutatott két folyamat, a fellebbezés pótlására irányuló törekvés és a mulasztással szembeni jogvédelmi lehetőség eltűnése mellett, további oka lehet a kialakult téves értelmezésnek, s oda vezetett, hogy egyes bíróságok perelőfeltételként megkövetelték a felügyeleti eljárás kezdeményezését a mulasztási per megindíthatóságához. Ez pedig az a tény, hogy az Air., amely a bíróság elé kerülő ügyek jelentős hányadában alkalmazandó eljárási szabályokat tartalmazza (hiszen a közigazgatási bírósági eljárások közel vagy akár több mint fele adóügy), 25. §-ában az eljárási kötelezettségre nézve még az Áe. korábbi, a 72/1995. (XII. 15.) AB határozat nyomán bevezetett szabályozásához hasonló rendelkezéseket tartalmaz, ahol még a felügyeleti szervre háramlott át mulasztás esetén a döntési jogkör a felügyeleti szerv diszkrecionális döntése nyomán.

(1) Az adóhatóság a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén, valamint kijelölés alapján köteles eljárni. Ha e kötelezettségének nem tesz eleget, erre a felettes szerve – kérelemre vagy hivatalból – utasítja.

(2) Ha az adóhatóság a felettes szervének utasítására az általa meghatározott határidőn belül nem tesz eleget eljárási kötelezettségének, a felettes szerv az ügyet magához vonhatja. A felettes szerv az ügyben első fokon jár el, vagy az elsőfokú eljárásra a mulasztóval azonos hatáskörű adóhatóságot jelöl ki.

Mint látható, ez a rendelkezés szintén tartalmazza a „kérelemre vagy hivatalból” kitélt. Sőt, magát a felügyeleti intézkedést is úgy szabályozza az Air. 128. §-a, hogy annak kezdeményezésére egy ízben az ügyfélnek is lehetősége van, s a további utaló szabályok révén ez praktikusán egy második, harmadfokú fellebbezési eljárásá alakítja a (3) bekezdése szerinti esetben a felügyeleti eljárást.

(1) A felettes adóhatóság kérelemre vagy hivatalból, az adópolitikáért felelős miniszter, illetve az állami adó- és vámhatóságot irányító miniszter hivatalból felügyeleti intézkedést tesz, ha az ügyben eljáró adóhatóság határozata, önálló fellebbezéssel megtámadható végzés (intézkedése) jogszabálysértő, vagy a határozat, az önálló fellebbezéssel megtámadható végzés meghozatalára (intézkedésre) jogszabálysértő módon nem került sor.

(2) Felügyeleti intézkedés iránti kérelem egy alkalommal, a döntés véglegessé válásától számított egy éven belül nyújtható be. A határidő jogvesztő, elmulasztása esetén igazolási kérelem előterjesztésének nincs helye. Az elkésett kérelmet a felettes adóhatóság visszautasítja. Nincs helye felügyeleti intézkedés iránti kérelemnek, ha az adózó feltételes adóbírság kedvezményt vett igénybe.

(2a) A felügyeleti intézkedés iránti kérelem benyújtása esetén alkalmazni kell a 124. § (3)-(4) és (6) bekezdését.

(3) Az adópolitikáért felelős miniszter, illetve az állami adó- és vámhatóságot irányító miniszter abban az esetben jár el, ha a felettes adóhatóság az ügyben már döntést hozott.

Ez a szabályozás teljesen ellentétes azzal a logikával, hogy különüljenek el egymástól a hivatalbóli döntésfelülvizsgálati és a kérelemre induló jogorvoslati eljárások. A fellebbezési jogosultság két fokon való biztosítása helyett hibrid jogorvoslattá teszi a felügyeleti intézkedést. Hangsúlyozandó, hogy ez nem újkeletű rendelkezés, gyökerei egészen azokba az – 1883 előtti – időkhöz nyúlnak vissza, amikor bírósági út egyáltalán nem létezett az adóhatározatokkal szemben (és egyéb közigazgatási határozatokkal szemben sem. Az adózás rendjét szabályozó korábbi törvények is tartalmazták (kevésbé cizelláltan) ezt a rendelkezést,²⁵ azokat a bírósági jogvédelem átalakítása sem 1883-ban, sem 1990 után nem érintette igazán. Az általános hatósági eljárási kodifikáció hatókörén a Ket. előkészítése során is nyilván kívül esett ez a terület, amit ma már a kivett eljárási minőség csak tovább erősített. Ugyanakkor a gyakorlatban ez azt eredményezi, hogy az adóigazgatási területen indított mulasztási pereknél megkövetelhető az alanyi jogon indítható felügyeleti eljárás kezdeményezése perelőfeltételként.

5. „Eljárási kötelezettség” a hatósági eljáráson túl

Az eljárási kötelezettség a közigazgatási szerv azon kötelezettsége, hogy szükség esetén használja hatáskörét és indítson eljárást, illetve azt határidőn belül – lehetőleg érdemben – fejezze is be. Következésképpen ebben a megfogalmazásban az eljárási kötelezettség csak ott értelmezhető, ahol létezik valamilyen formalizált, megindítható eljárás valamely közigazgatási cselekmény megvalósítása érdekében. Ezzel – és a megfelelő ügyintézéshez való jog hatósági ügyekre leszűkített érvényesülési területével – ellentétben a már bemutatott perrendtartási szabályozás azonban arra törekszik, hogy minden közigazgatási cselekményre kiterjedjen a hatálya, és ezek

²⁵ Így az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény 85. §, illetve az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 141. §.

elmulasztására is. A közigazgatási szervek számos esetben tevékenykednek ilyen szabályozott eljárásrend nélkül, a közhatalmi jogkörök területén kívül a közigazgatás legalitása ezt nem is követeli meg szükségképpen. A feladatok sokszínűsége miatt ilyen eljárásrendek kialakítása nem is feltétlenül lenne lehetséges.

Ugyanakkor a jogállamiság elve, *par excellence* a közigazgatás legalitásának kívánalma ezeken a területeken is megköveteli azt, hogy a közigazgatási szervek a hatáskörükbe tartozó ügyekben eljárjanak. Ehhez az elvhez kapcsolódott korábban alkotmányi szinten a petíciós jog, amely az állami szervekhez fordulást tette lehetővé, az Alaptörvény azt azonban immár a közhatalmat gyakorló szervekhez fordulásra korlátozza (Árva, 2013). A petíciós jogot aprópénzre váltó, a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Panasztv.) ugyan állami és helyi önkormányzati szervekhez fordulást tesz lehetővé, ám ezt kiegészíti az „eljárásra jogosult” kitétel. Éppen a panasz és a közérdekű bejelentés komplementer jellegéből kiindulva, tudniillik hogy csak akkor van helye, ha formális (bírói vagy közigazgatási) eljárás nem áll rendelkezésre a jog vagy érdeksérelem orvoslására, feltehetően helyesebb ezt a kitételet úgy értelmezni, hogy nem valamilyen formalizált eljárásról (pl. törvényességi felügyeleti eljárásról) kell, hogy szó legyen, hanem a Kp. hatályba lépése után immár egyenlőségjel tehető az eljárásra jogosult és a „közigazgatási cselekmény megvalósítására jogosult” szervek fogalmi közé.²⁶

A jogegységi határozat „a mulasztási per megindításának feltételéről” címet viseli. Ehhez képest csak és kizárólag az Ákr. hatálya alá tartozó hatósági eljárásokhoz kapcsolódó mulasztások orvoslási lehetőségéről, avagy perelőfeltételéről szól. Ezt a tartalmi korlátozást kifejezetten sehol nem jelzi a határozat, nem helyezi a mulasztási per kontextusába a kérdést, és még csak röviden sem tér ki arra, hogy egyrészt vannak kivett hatósági eljárások és van számos egyéb olyan közigazgatási cselekmény, amelynek megvalósítása nem az Ákr. szerinti megelőző eljárásban történik. Nem azt kérem ezzel számon a határozaton, hogy ezeket részletesen nem mutatja be, de azt hiszem, a címben jelezni kellett volna ezt a korlátozást. Természetesen magából a rendelkező részből kiderül, hogy a megállapítás csak az ilyen hatósági eljárások tekintetében releváns, de így félrevezető lehet a határozat, például az adóigazgatási hatósági eljárásokhoz kapcsolódó mulasztási perekre is tekintettel. A jogegységi határozat maga is nagyon problematikus jogintézmény (F. Rozsnyai, 2011), a konkrét ügghöz nem kapcsolódó kérdések abban valóban nem tárgyalhatóak. A címválasztás számomra újabb bizonyítéka annak, hogy a Kp. hatályba lépése sajnos nem eredményezett szemléletváltozást a bíróságoknál, s tipikusan még mindig a Kp. előtti koncepció uralja a legfelsőbb bírói fórumunk ítélezési gyakorlatát is. Mégpedig az a régi Pp.-ből származó kiindulási pont, hogy a közigazgatási per a hatósági eljáráshoz kapcsolódik, azon belül is az általános közigazgatási hatósági szabályok alapján lefolytatott hatósági eljáráshoz (F. Rozsnyai, 2019, 244). Ezen sem a Kp. generálklauzulája, sem az Ákr. beszűkült hatálya, illetve az általánosságról vallott új felfogása (Hajas, 2017)²⁷ nem változtatt. Ezek a változások a mulasztási per jóval szélesebb hatálya miatt azonban akár a mulasztási per előfeltételéről szóló további jogegységi határozatok meghozatalát is szükségessé tehetik a jövőben, így mindenképpen célszerű lett volna a címet pontosítani.

²⁶ Ezen okfejtés alapján felmerülhetne, hogy mégiscsak szükséges lehet a Panasztv. 1. § (2) bekezdésének szigorú értelmezése esetén a felügyeleti szervhez fordulni, ha nem is az Ákr., de a Panasztv. alapján. A mulasztási per rendelkezésre állása azonban a nemleges választ támasztja véleményem szerint alá.

²⁷ Utóbbinak kritikáját ld. Bencsik et al. (2021).

6. 0x1=0

A joggyakorlat divergenciája abból a természetes és helyes felismerésből táplálkozott, hogy nem szerencsés a belső jogorvoslatok kiiktatása a közigazgatási jogorvoslati rendszerből, azok nem pótolhatók sem bírósági eljárásokkal, sem hivatalbóli döntésfelülvizsgálati eljárásokkal. A fellebbezésnél megpróbálta a jogalkotó egy „fából vaskarika” megoldással pótolni a fellebbezést, s ennek mintájára próbálta meg a bírói gyakorlat is pótolni a mulasztások elleni belső jogorvoslatot a felügyeleti eljárással. Ez sem járhatott sikerrel, ahogy a nullával való szorzás is mindig nullát eredményez. Csak remélni lehet, hogy talán arra fogják ezek a folyamatok ösztönözni a jogalkotót, hogy egészítse ki az eljárási kötelezettségre vonatkozó szabályozást, és állítsa vissza az ügyfelet alanyi jogon megillető fellépési lehetőségét az eljárási kötelezettség elmulasztásának esetére. A jelenlegi formájában ugyanis az Ákr. 15. §-ában foglalt szabályok nem elegendőek ahhoz, hogy az annak alapján induló felügyeleti szervi eljárást jogorvoslati eljárásnak lehessen minősíteni. A mulasztási perek esetében még súlyosabb jogvédelmi deficitet tud okozni a belső jogorvoslat hiánya, amely – a fellebbezés hiánya miatt már amúgy is szakadozott – jogvédelmi hálón további lyukként éktelenkedik.

Hivatkozások

- Árva, Zs. (2013). *Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez*. CompLex Wolters Kluwer. Online: www.uj.jogtar.hu
- Balázs, I., & Hoffman, I. (2020). Közigazgatás és koronavírus – a közigazgatási jog rezilienciája vagy annak bukása?. *Közjogi Szemle*, 13(3), 1–10.
- Barabás, G. (2013). Ket. 71. § In Barabás, G., Baranyi, B., & Kovács A. Gy. (Szerk.), *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez* (pp. 559–577). CompLex Wolters Kluwer.
- Baranyi, B. (2018). Ákr. 43. § [A függő hatályú döntés]. In Barabás, G., Baranyi, B., & Fazekas, M. (Szerk.), *Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényhez* (pp. 317–319). Wolters Kluwer.
- Bencsik, A., Hoffman, I., & F. Rozsnyai, K. (2021). Üres kagylóhéjak? Vitaindító az eljárási szabályokról. *Jogtudományi Közlöny*, 76(7–8), 309–318.
- Dragos, D. C., Kovač, P., & Tolsma, H. D. (Eds.) (2020). *The Sound of Silence in European Administrative Law*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-45227-8>
- F. Rozsnyai, K. (2019). A közigazgatási perrendtartás hatályosulásának kezdeti nehézségei. *Magyar Jog*, 66(10), 541–549.
- F. Rozsnyai, K. (2021). A Kúria döntése a megfelelő ügyintézéshez való jog egyes követelményeiről. A lényeges eljárási szabályszegés fogalmának újraértelmezése. *Jogesetek Magyararázata*, 12(2–3), 43–52.
- F. Rozsnyai, K. (2010). Gyorsítási törekvések a közigazgatási eljárásjogban és ezek hatása az eljárásjog által biztosított „előrehozott jogvédelemre”. *Jogtudományi Közlöny*, 65(1), 22–30.
- F. Rozsnyai, K. (2011). Richterliche Unabhängigkeit und die Instrumente zur Wahrung der Rechtseinheit. In *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis De Rolando Eötvös Nominatae – Sectio Iuridica. Tomus LII* (pp. 179–192). ELTE Állam- és Jogtudományi Kar. Online: https://www.ajk.elte.hu/file/Annales_2011_17_Rozsnyai.pdf
- F. Rozsnyai, K. (2020). Ügyféli jogosultságok a hatósági eljárásban – több vagy kevesebb? *Közjogi Szemle*, 13(2), 11–16.

- Fazekas, M. (Szerk.) (2020). *Közigazgatási jog. Általános rész III. A közigazgatási jog elméleti kérdései. A közigazgatási hatósági eljárásjog. A közigazgatási bíráskodás. A közigazgatási szankció.* ELTE Eötvös Kiadó.
- Hajas, B. (2017). Újrago(mb/nd)olt hatósági eljárásjog: az általános közigazgatási rendtartás. *Jogtudományi Közlöny*, 72(6), 292–302.
- Hoffman, I., & Kovács, A. Gy. (2018). Kp. 127-129. §. In Barabás, G., F. Rozsnyai, K., & Kovács, A. Gy. (Szerk.), *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz* (pp. 689–703). Wolters Kluwer.
- Szamek, G. (2020). Engedélyből bejelentés. *Közjogi Szemle*, 13(2), 7–10.

Jogi források

Magyarország Alaptörvénye.

Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény.

A társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény

Az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény.

Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény.

A Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény.

A szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvény.

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény.

A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény.

A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény.

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény.

A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény.

Az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvény

Az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény.

A társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 17/1975. (VI. 14.) MT rendelet.

A belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv.

72/1995. (XII. 15.) AB határozat

13/2006. (V. 5.) AB határozat

Kúria 1/2022. Közigazgatási jogegységi határozata.