

Semmisség a közigazgatási hatósági eljárásban

Legáth Krisztina

Témavezető: Dr. Varga Zs. András, egyetemi docens

„Gyűjtsd meg emléked, s lásd magad' e mécsnél...”

Dante Alighieri

1. Bevezetés

A 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (továbbiakban Ket.) megjelenése, számtalan kérdést vetett fel számomra a témával kapcsolatban. Először is, hogy mi is az a semmisség? A jogorvoslatok egyik formája, vagy a hibás határozatok egyik csoportja? Ha a hibás határozatok egyik csoportja, akkor mely hibák eredményezhetnek semmisséget? Orvosolható-e a súlyos hibában szenvedő határozat? Mik az orvoslás formái? Van-e különbség aktusok semmissége, és határozatok semmissége között? Az eljárás mely szakaszában lehet, vagy kell semmissé nyilvánítani egy határozatot? Hogyan alakul a törvényesség, jogbiztonság, jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok kapcsolata? Hogyan hozható összefüggésbe a jogorvoslati rendszerrel? Szükségesek-e jogi korlátok? Indokolt-e határidőt megállapítani, amíg a határozatot meg lehet semmisíteni? Milyen joghatásai vannak a semmis határozatoknak?

E rejtélyes kérdések kutatása indított arra, hogy a témával foglalkozzam.

Dolgozatomban megállapításra kerül, hogy a semmisség eljárási joghoz kötött, ezen belül is a közigazgatási hatósági eljáráshoz. Már a bevezetésben leszögeztem, hogy általánosságban a semmisséggel nem kívánok foglalkozni, amire szorítkozom, az kifejezetten a közigazgatási hatósági eljárásban ismert semmisség egyes kérdéseinek vizsgálata, különösen, amelyek az új törvény kapcsán felmerültek.

Az első fejezetben a jogtudomány nézőpontjából ismertetem a hibás aktusok fajtáit, így Gaston Jése, Szamel Lajos, Toldi Ferenc, Madarász Tibor csoportosításait. Mivel jogtudósaink véleménye szerint a semmisség a hibás aktusok egyik csoportja, a továbbiakban azt vizsgálom, hogy melyek azok a hibák, amelyek semmisséget eredményeznek. Ebben a körben Karl Kormann, Szamel Lajos, Toldi Ferenc, Madarász Tibor és Kilényi Géza fejtegetéseinek bemutatására kerül sor. A különböző, bár javarészt egymást átfedő nézetek megvizsgálásával eljuthatunk a semmisségi okok meghatározásáig.

Fontos megjegyeznünk, hogy a közigazgatási hatósági eljárásban a semmisség szabályozása a tételes jogra tartozik. Az 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól (továbbiakban Áe.), 1982-től kezdve szabályozza a semmisséget. A 2005. november elsejétől hatályos Ket. jelentős mértékben kibővítette a semmisségi okok körét, amelynek fontos jelentősége van, hiszen a jogkövetkezmények szempontjából nem mindegy, hogy valamely hiba semmisségi ok, vagy éppen egyszerű eljárási hiba. Néhány példát is hozok az egyes okok vonatkozásában, amelyek mutatják, hogy nem pusztán elméleti kérdéssel állunk szemben, a gyakorlatban is találkozunk a semmisséggel. A példák tekintetében megjegyzem, hogy nem végeztem átfogó vizsgálatot az egyes közigazgatási szerveknél. Főként a Vas Megyei Közigazgatási Hivatal, és a Győr - Moson - Sopron Megyei Közigazgatási Hivatal határozatai között kutakodtam az elmúlt pár évre visszamenőleg. Az így megszerzett tapasztalatokat is

fontosnak tartom, hiszen ennyiből is következtetéseket vonhatunk le a semmisségi okok gyakoriságára vonatkozóan.

A külföldi országok közül az osztrák, a szlovák, és a cseh szabályozást mutatom be, a semmisségi okokra tekintettel. Az osztrák általános eljárási törvény, az 1925-ös Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (továbbiakban AVG) rendelkezéseit azért tartottam fontosnak, mert a közigazgatási jogtudományunkban kialakított semmisségi okok rendszere is részben innen eredeztethető, hiszen már Szamel Lajos, és Kilényi Géza is egyfajta mintának tekintette e törvény semmisségi szabályait. A szlovák és a cseh semmisségi okok vizsgálata azért lényeges, mert két teljesen más szabályozást láthatunk, így a szlovák közigazgatási eljárási törvény egyáltalán nem, míg a cseh közigazgatási eljárásrendről szóló törvény rendelkezik a semmisségről.

Ezek után az 1949. évi XX. törvény A Magyar Köztársaság Alkotmánya (továbbiakban Alkotmány) alapján, azokat a szabályozási elveket ismertetem, amelyek a semmisség jogkövetkezményeinek, s mivel azok a jogorvoslati rendszerhez köthetők, a jogorvoslati rendszer kialakításában is fontos szerepet kapnak. Majd a jogorvoslati rendszer alapkérdéseit tárgyalom, és az „általános” szabályok mellett, a semmisségre vonatkozó „különös” szabályokat.

Előrebocsátom, hogy dolgozatom számtalan olyan témát érint, amelyről külön-külön is hosszasan lehetne írni, például aktustan, jogerő, jogorvoslati rendszer kérdése. Akár alkotmányjogi, vagy a közigazgatási jog egyes részterületeire vonatkozó fejtegetésekbe is kezdhetnék a témával kapcsolatban, azonban a célom nem ez. A célom annak bemutatása, hogy a semmisség nem a törvény szerint meghatározott jogorvoslatok egyik fajtája, hanem a hibás határozatok egyik csoportja. Ha ez valóban így van, akkor viszont felmerül egy kérdés. Hol helyezhetők el a törvény semmisségre vonatkozó rendelkezései?

2. A semmisség mibenléte a közigazgatási hatósági eljárásban

2. 1. A semmisség eljárási joghoz kötöttsége

Elsősorban annak rögzítése szükséges, hogy a közigazgatási eljárás nem azonos fogalom a közigazgatási hatósági eljárással. Madarász Tibor szerint annyi eljárás létezik, ahány aktust¹ meg tudunk különböztetni. Ennek alapján jelöli meg a legfontosabb eljárásokat, így például a jogalkotási, hatósági, hierarchikus igazgatáshoz kapcsolódó, mellérendeltségi viszonyokban érvényesülő vagy az ügyviteli eljárást. Lényeges azonban, hogy nem minden eljáráshoz kapcsolódnak jogi rendelkezések, vagy legalábbis nem teljes mértékű a jogi szabályozás. Tehát az eljárás és az eljárásjog nem minden esetben tartozik össze.² A közigazgatási hatósági eljárás, amely a közigazgatás szervezetrendszerén kívül hat, az ügyfél fokozott védelme érdekében részletesen szabályozott.³

A jogi szabályozás alapját a jogi normák adják. A jogi norma a jogalkotó állami szerv normatív aktusának eredménye, általános magatartási szabály, amely a tartósság igényével írja

¹ Az aktustan egy jogtudományi irányzat, kidolgozása Otto Mayer nevéhez köthető. A közigazgatási jogi aktus a közigazgatás cselekménye, jogtudományi fogalom. Tamás András szerint az aktus bármilyen közigazgatási szempontból releváns tevés, akaratnyilvánítás lehet. Így azonban bármilyen leírható, valójában az aktustan máiguskodás. Az aktus fogalma pusztán technikai és rendszerezési célokat szolgál, ami ennél fontosabb az a hatáskör meghatározása, hiszen ez adja meg, hogy a közigazgatási szervek felhatalmazottságuk alapján mit tehetnek. [Tamás András: A közigazgatási jog elmélete. Szent István Társulat, 1997. 342-344. o.]

² Madarász Tibor: A magyar államigazgatási jog alapjai. Nemzeti Tankönyvkiadó, 1995. 446-447. o.

³ Toldi Ferenc: Az államigazgatási rendelkezések megsemmisítése és megváltoztatása. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1956. 21-22. o.

elő a címzett magatartását.⁴ A jogi normák funkciójuk szerint két csoportra oszthatók. Az anyagi jogi normák a természetes személyek viszonyait, a közigazgatási jogban a közigazgatási szervek egymás közti, vagy természetes személyekkel szemben fennálló viszonyait szabályozzák. Jogokat és kötelezettségeket határoznak meg. Az alaki jogi normák az anyagi jogi normák érvényesülését szolgálják, az érvényesülés módját, formáját szabályozzák. Ezek főként eljárási normák.

Az eljárás során elkövetett jogszabálysértések így anyagi, vagy eljárási jogiak lehetnek. Ha anyagi jogi szempontból hibás a döntés, akkor nem a jogszabály szerinti eredményre vezet, azaz érdemben hibás. Az ilyen döntés általában orvosolható, méghozzá megváltoztatás útján. Az eljárási jogszabálysértés ettől különbözik, hiszen az eljárás során, vagy a döntés meghozatalakor az eljáró szerv nem tartja be az eljárási normákat, szabályokat. Mindez független attól, hogy az anyagi jogszabályoknak megfelelően jártak-e el.⁵

Mindezek alapján megkülönböztethetjük az anyagi jogi semmisséget az eljárási jogi semmisségtől.

A másik fontos alapkérdés a polgári jogi semmisségtől való elhatárolás. Ez már nem olyan egyszerű, hiszen ehhez vizsgálnunk kell a polgári jogi érvénytelenség, és a szerződések jogi természetét is, amely nem tartozik a dolgozat tárgyához. Azt azonban mindenképpen le kell szögeznünk, hogy a polgári jogban a semmisség a szerződéshez kötődik, amely a felek akaratából jön létre, és a „hiba” ebben az akaratban, a szerződési nyilatkozatban, vagy a célzott joghatásban van, méghozzá a szerződés megkötésekor.⁶ A polgári jogi semmisség klasszikus felfogás szerint anyagi jogi természetű, olyan értelemben, hogy megállapításához nincs szükség eljárásra.⁷ E tekintetben szokás a közigazgatási hatósági eljárásban ismert semmisséget eljárási jogi jellegűnek venni, hiszen a hatóság megsemmisítő határozata nélkül nem nyilvánítható semmisnek.⁸

A probléma felvillantását azért is tartottam szükségesnek, mert a közigazgatási jog területén többen próbálkoztak a két fajta semmisség összekapcsolásával.⁹ Annak ellenére sor került erre, hogy Kilényi Géza megjelölte a gondolkodás irányvonalát. „Az ilyen próbálkozás eredményességét eleve kizárja az a két alapvető különbség, amely az államigazgatási aktust a polgári jogügylettől elválasztja: az aktus hatósági jellegéből eredő törvényességi vélelem és végrehajtási kötelezettség.”¹⁰ Nem vonatkoztathatunk el a közigazgatási eljárásban lévő sajátosságoktól.¹¹

⁴ Madarász Tibor: *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Nemzeti Tankönyvkiadó, 1995. 205. o.

⁵ Varga Zs. András: *Semmisség a közigazgatási hatósági eljárásban*. Patyi András (szerk.): *A közigazgatási hatósági eljárások joga*. Universitas - Győr Kht., 2005. 299. o.

⁶ Bíró György: *A kötetmi jog és a szerződés tan közös szabályai*. Kiadja: „Novotni Alapítvány a Magánjog Fejlesztéséért”, 2000. 318-319. o.

⁷ Kemenes István: *A szerződés semmisségének újabb joggyakorlati kérdései*. Gazdaság és Jog. 2001. évi 10. szám. 18. o.

⁸ Varga Zs. András: *Semmisség a közigazgatási hatósági eljárásban*. Patyi András (szerk.): *A közigazgatási hatósági eljárások joga*. Universitas - Győr Kht., 2005. 300. o.

⁹ Megfigyelhetjük ezt a törekvés Horváth Ferenc vagy Szmodis Jenő írásaiban is.

[Horváth Ferenc: *A semmisség jogintézménye az államigazgatásban*. Magyar Közigazgatás. 1990. évi 3. szám. 271. o. Szmodis Jenő: *Az érvénytelenségi fajták egyes jogági sajátosságairól*. Jogtudományi Közlöny. 1997. évi 4. szám. 176. o.]

¹⁰ Kilényi Géza: *Az államigazgatási határozatok semmissé nyilvánításáról*. Állam és Igazgatás. 1967. évi. 11. szám. 1004. o.

¹¹ Kilényi Géza: *Az államigazgatási határozatok semmissé nyilvánításáról*. Állam és Igazgatás. 1967. évi. 11. szám. 1004. o.

2. 2. A semmisség, mint a hibás aktusok egyik csoportja

Gaston Jése, francia jogtudós csoportosításait Szamel Lajos vizsgálta, így fontosnak tartom bemutatását. Osztályozása szerint, vannak olyan hibák, amelyek az aktust nem létezővé teszik. Ilyen hiba esetén a semmisséggel szemben bármely érdekelt, bármely eszközzel és minden időben felléphet. A hibás aktusok másik csoportját a gyökeresen semmis aktusok jelentik. Ezt az aktust a hatáskörrel, illetékességgel rendelkező hatóságnak mérlegelés nélkül meg kell semmisítenie. A harmadik eset az egyszerű semmisségé, amelynek kimondása direkt úton, csak meghatározott időn belül kérhető, míg indirekt úton, kifogással, bármikor. A semmisség megállapítása ebben az esetben sincs a hatóság mérlegelésére bízva. A negyedik a relatív semmisség kategóriája, amelyre csak korlátozott számú érdekelt jogosult hivatkozni, és csak meghatározott időn belül. Gaston Jése szerint, ha nagyon csekély mértékű az aktus hibája, a hatóság mérlegelheti a semmisség kimondását.¹²

Szamel Lajos az orvosolhatóság szempontjából két fő csoportot különböztet meg, így a semmis és az orvosolható aktusokét.¹³

A semmis aktus két fajta lehet: keletkezésében érvénytelen, vagyis *nem létező*, illetőleg *megsemmisített*, vagyis érvénytelennek nyilvánított aktus. E kettő között a határok elég elmosódottak, de ennek ellenére van különbség közöttük. A hatáskörrel, illetékességgel rendelkező szervnek kell kijelentenie, hogy az aktus keletkezésénél fogva érvénytelen, mert ennek megállapítása nem bízható az ügyfélre. A megsemmisített aktus érvényes mindaddig, amíg a hatáskörrel, illetékességgel rendelkező szerv nem mondja ki a semmisségét. A gyakorlati megkülönböztetés abban áll, hogy a nem létező aktusok tekintetében a közigazgatási szerv önszegéllyel élhet, míg a másik esetben csak a törvény rendes útján kereshető jogorvoslás, önszegély nincs.¹⁴ Az önszegély intézményének a törvénybe való felvételét nem tartja indokoltnak. Nézete alapján ez nem lenne összeegyeztethető az „apparátus és az állampolgárok jogi kulturálsági szintjével.”¹⁵

Az orvosolható aktusok kijavítás, kiegészítés, vagy megváltoztatás útján hibátlanná tehetők.¹⁶

Toldi Ferenc szerint a hibás rendelkezések két csoportra oszthatók.¹⁷

A semmis, vagyis jogilag érvénytelen, jogi hatás nélküli rendelkezések létezése csupán látszólagos, semmisségük bármikor nyilvánítható. Tehát, nem önmagában nem létező a rendelkezés, hiszen létezik ugyan, viszont jogi hatást nem vált ki, érvénytelen. Szükség van a hatóság megsemmisítő rendelkezésére, amely szigorúan deklaratív, és visszaható, ex tunc hatállyal bír.

¹² Gaston Jése: *Das Verwaltungsrecht der Französischen Republik*. Tübingen. 1913. 456-459. 1.

[Idézte: Szamel Lajos: *Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1957. 162. o.]

¹³ Szamel Lajos ebben a körben az aktus fogalmát a normatív és a konkrét, egyedi aktusra vonatkoztatja, ezeknek tulajdonít jogi jelentőséget. [Szamel Lajos: *Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1957. 94. o.]

¹⁴ Szamel Lajos: *Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1957. 96. o.

¹⁵ Szamel Lajos: *Az államigazgatási eljárás jogorvoslati rendszerének továbbfejlesztése*. Állam és Igazgatás. 1978. évi 3. szám. 227. o.

¹⁶ Szamel Lajos: *Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1957. 96. o.

¹⁷ Rendelkezés alatt a normatív és a konkrét, egyedi aktusokat egyaránt érti. [Toldi Ferenc: *Az államigazgatási rendelkezések megsemmisítése és megváltoztatása*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1965. 21. o.]

Ezzel szemben a megsemmisíthető rendelkezés érvényes és végrehajtható mindaddig, amíg kifejezett hatósági rendelkezés hatályon kívül nem helyezi. A hatályon kívül helyezés, ex nunc hat. A megsemmisíthető rendelkezés tehát önmagában nem érvénytelen. Toldi Ferenc szerint a semmis és a megsemmisíthető rendelkezések között a különbségtétel fiktív, a valóságban nincs olyan nagy jelentősége.

A megváltoztatható aktusok törvényessé tehetők anélkül, hogy megsemmisítésükre sor kerülne.¹⁸

Kilényi Géza szerint a „nem létező” aktus fogalma nem létezik a valóságban. Az államigazgatási határozat „létező és ható tényező”¹⁹, egészen addig, amíg azt a hatóság nem nyilvánítja semmisnek. Meggyőződése, hogy nem operálhatunk azokkal a fogalmakkal, amelyek a semmis határozatról úgy rendelkeznek, hogy az, az elérni kívánt joghatás előidézésére képtelen, illetőleg úgy kell tekinteni, mintha létre sem jött volna. Kilényi Géza csoportosításában három külön kategória létezik.

A semmis határozat olyan súlyos hibában szenved, amelyet a törvény semmisségi oknak nyilvánít. Az ilyen határozatot semmissé kell nyilvánítania a felettes szervnek, vagy a kibocsátó szervnek, még hozzá időbeli korlátozás nélkül, és a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokra tekintet nélkül.

A megsemmisíthető határozatok komoly hibákkal küszködnek ugyan, de nem tekinthetők semmisnek. A fogyatékoságuk lehet célszerűségi vagy törvényességi, ha Toldi Ferenc aktushibáit vesszük alapul. Ilyenkor a határozatot meg kell semmisíteni, de erre csak a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokra tekintettel kerülhet sor.

A harmadik csoportba az orvosolható határozatok tartoznak, amelyek csak kisebb hibával rendelkeznek.²⁰

Madarász Tibor az orvosolhatóság alapján három csoportját különbözteti meg a hibás aktusoknak.²¹

Az orvosolható aktusok annak ellenére, hogy érdemi hibában szenvednek, részben vagy egészében megváltoztathatók, tehát nincs szükség megsemmisítésükre.

A megsemmisítendő aktusokat csak megsemmisítés útján lehet orvosolni. Jogszabálysértés és célszerűtlenségi hiba is előfordulhat e körben, amelyekkel szemben nem alkalmazható a megváltoztatás. Ezek a súlyosan jogszabálysértő aktusok, amelyek ellentétben állnak az alapjául szolgáló vagy más anyagi jogi jogszabállyal. Emellett súlyosan sérülhetnek az eljárási szabályok, esetleg a tényállás tisztázatlan, vagy a megállapított tényállás mellett a jogszabály nem teszi lehetővé az aktus kibocsátását, vagy más aktus kiadására ad csak lehetőséget.

Az érvénytelen aktusok a semmis aktusok, vagy nem létező aktusok, amelyek joghatás kiváltására nem alkalmasak. Senki semmilyen jogot vagy kötelezettséget nem szerezhet az ilyen

¹⁸ Toldi Ferenc: *Az államigazgatási rendelkezések megsemmisítése és megváltoztatása*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1965. 58-59. o.

¹⁹ Kilényi Géza: *Az államigazgatási határozatok semmissé nyilvánításáról*. Állam és Igazgatás. 1967. évi 11. szám. 1011. o.

²⁰ Kilényi Géza: *Az államigazgatási határozatok semmissé nyilvánításáról*. Állam és Igazgatás. 1967. évi 11. szám. 1011-1012. o.

²¹ Madarász Tibor az államigazgatási jogi aktusokat röviden, aktusok elnevezéssel illeti, amely a normatív és az egyedi aktusokat egyaránt jelenti.

aktusokból. Madarász Tibor ebben a körben megállapítja, hogy nem megengedhető, hogy a semmis aktusok érvényességéről az ügyfelek szabadon döntsének. Ezeket is semmissé kell nyilvánítani a közigazgatási szervnek. Nem lehetséges, hogy az állampolgárok, az egyes szervezetek quasi felhatalmazást kapjanak a semmisség kérdésében való döntésre.²²

Ficzere Lajos tankönyvében Berényi Sándor, érvénytelen és orvosolható aktusokat különböztet meg.

Az érvénytelen aktus lehet *nem létező*, vagy *megsemmisítendő*. A nem létező aktus súlyos hibája miatt nem vált ki joghatást még időlegesen sem. Ilyenek például a törvényben szabályozott semmis határozatok. Ezeket meg kellene semmisíteni, időbeli korlátozás nélkül. A megsemmisítendő aktus érvényességét vélelmezni kell, amíg azt meg nem semmisítik. Ebben az esetben a jogszerűség, törvényesség követelménye ellentétbe kerülhet a jogbiztonság elvével. A megsemmisítendő aktusok tekintetében kompromisszumot kell találni, hogy a két elv érvényesülni tudjon.

Az orvosolható aktus kisebb hibában szenved, amelytől még képes jogi hatás kiváltására, viszont orvosolni kell a hibát.²³

2.2.1. Összegzés

Anélkül, hogy elmélyülnénk az aktusok színes világában, mindehhez hozzá kell tennünk, hogy a közigazgatási hatósági eljárásokban a „hibás határozatok egyik csoportja” elnevezés a helyes. Ennek oka éppen az, hogy a semmisség a hatósági eljáráshoz kötődik, amelynek eredménye a határozat. A határozat az aktusoknak csupán egyik fajtája.²⁴ Ezek tudatában célszerű vizsgálnunk a jogtudomány hibás aktusainak orvosolhatóság szempontjából való csoportosításait. A rendszerezésekből az is kiderül számunkra, hogy a semmisség a legsúlyosabb hibában szenvedő határozatok közé tartozik.

A jogtudomány tehát, az aktusok fogalma alatt tárgyalja a semmisséget. Szamel Lajos aktus fogalma, és Toldi Ferenc rendelkezése a normatív, és az egyedi aktusok körét egyaránt átfogja. Már Kilényi Géza felhívja a figyelmünket arra, hogy a semmisség kérdése teljesen másként merül fel a normatív, és az egyedi aktusok tekintetében, így nem célszerű összevonni a két aktusfajta semmisségének elemzését.²⁵

²² Madarász Tibor: *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Nemzeti Tankönyvkiadó, 1995. 351-364. o.

²³ Berényi Sándor: *Közigazgatási aktus*. Fazekas Mariann- Ficzere Lajos (szerk): Magyar közigazgatási jog. Osiris Kiadó, 2003. 320-323. o.

²⁴ Madarász Tibor: *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Nemzeti Tankönyvkiadó, 1995. 301-328. o.

²⁵ Kilényi Géza: *Az államigazgatási határozatok semmissé nyilvánításáról*. Állam és Igazgatás. 1967. évi 11. szám. 1010. o. Fontos megjegyeznünk, hogy a normatív aktusok tekintetében a semmisség, a mai terminológia szerint, a közjogi érvénytelenség fogalma alá tartozik. A közigazgatási szervek normatív aktusainak (kormány, miniszterelnök, miniszter, helyi önkormányzat rendeletei és az állami irányítás egyéb jogi eszközei) kibocsátásakor be kell tartani azokat az eljárási szabályokat, amelyeket az Alkotmány, a jogalkotásról szóló törvény, a Házaszabály, vagy egyéb jogszabályok tartalmaznak. „Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály.” [11/ 1992. (III. 5.) AB határozat Indoklás IV. 1.] Ez a követelmény a jogbiztonsághoz kapcsolódik, amely végső soron a jogállamiság fogalmából ered. Közjogi érvénytelenséget az Alkotmánybíróság csak akkor állapíthat meg, ha a jogállam-klauzula sérül. Így a jogalkotásról szóló törvény, és a külön törvények rendelkezéseinek megsértése is csak abban az esetben eredményez közjogi érvénytelenséget, ha egyben az Alkotmány szabályai is sérülnek. [39/ 1999. (XII. 21.) AB határozat Indoklás III. 7.] Az Alkotmánybíróság eseti mérlegeléssel dönti el, hogy fennáll-e az alkotmányértétek. [30/2000. (X. 11.) AB határozat Indoklás III. 2. 2.] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a súlyos, eljárási szabálysértések

Mindezek mellett Kilényi Géza a „nem létező” fogalom használatát is elveti, amely sem az aktusok, sem pedig a határozatok tekintetében nem alkalmazható.²⁶ A semmis határozatot a közigazgatási szervnek meg kell semmisítenie.²⁷ Amíg erre nem kerül sor, a határozat tovább létezik és hat.

3. Semmisségi okok sokfélesége

3.1. Jogtudomány elmélete

3.1.1. Karl Kormann semmisségi okai

Karl Kormann, német jogtudós által meghatározott *semmisségi* okok azért fontosak, mert ezekből merített Szamel Lajos a saját rendszerének kialakításakor.

Karl Kormann kategorizálásában az első ok a lehetetlenség. Abszolút lehetetlenség esetében semmis az aktus, ha a követelt vagy megengedett cselekvés lehetetlen, azaz ha nem létező tárgyra vonatkozik, ha a pozitív jog lehetetlenségi normáiba ütközik. Ezzel szemben relatív lehetetlenségi hibáról beszélünk akkor, ha az aktus nem hatósági személytől származik, vagy a testület helyett egyes személytől, vagy nem törvényes létszámú testülettől való. E körbe

eredményeznek megsemmisítést. Nem alapozza meg például a megsemmisítést, ha jogszabály megalkotása előtt nem készítették hatásvizsgálatot [38/ 2000. (X. 31.) AB határozat Indoklás II.], vagy a szakszervezetektől nem kértek véleményt. [30/ 1991. (VI. 5.) AB határozat Indoklás.] Az Alkotmánybíróság az adott normatív aktust nem tekintheti úgy, mintha létre sem jött volna, mintha nem létezne. A közjogi érvénytelenség alapot adhat a keletkezésre visszamenő hatályú megsemmisítésre, azonban az Alkotmánybíróság ezt a jogkövetkezményt nem alkalmazza. Ha mégis sor kerülne *ex tunc* hatályú megsemmisítésre, akkor sem érintheti a határozat a közzététele előtt létrejött jogviszonyokat. [Balogh Zsolt: A jogállam értelmezés általános kérdései. Balogh Zsolt - Holló András - Kukorelli István - Sári János (szerk.): Az Alkotmány magyarázata - Kommentár. KJK - KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., 2003. 90-91. o.]

²⁶ A „nem létező” fogalom tehát nem csak a normatív aktusokra, és a határozatokra nem alkalmazható, hanem más egyedi aktusokra sem, így például a hierarchikus igazgatás vagy irányítás aktusaira sem. Ebben az esetben felmerül a kérdés, hogy mit kell kezdenünk az ilyen aktusokkal. E tekintetben a következőket érdemes rögzítenünk. Az aktus kiadására szolgáló eljárás részletesen nem szabályozott, ma sem lehet jogorvoslattal élni a közigazgatás szervezetrendszerén belül, bár ez nem is lenne megfelelő, hiszen a felettes szerv, amely kiadta az aktust, bírálná el. A bírósághoz fordulás jogával kapcsolatban lényeges utalunk a 41/ 2005. (X. 24.) AB határozatra, amely a felsőoktatási intézmények kapcsán többek között, a következő megállapítást teszi. Az oktatási miniszter gyakorolja a fenntartói irányításból eredő jogosítványokat azzal, hogy a tudományos élet szabadságára vonatkozó alapjogot, és a felsőoktatási intézmény autonómiáját tiszteletben kell tartania, és nem kerülhet sor olyan korlátozásra, amely által a tudomány művelésével közvetlenül összefüggő kérdések eldöntése kikerül annak a közösségnek a kezéből, amelyet a felsőoktatási intézményben a tudományos élet szabadsága jogosultjai alkotnak. Az autonómiát ilyen fokban korlátozó döntéssel szemben biztosítani kell a bírósághoz fordulás jogát. A contrario, ha a jogszabálysértő döntés nem korlátozza az intézmény autonómiáját, akkor a döntéssel szemben nem biztosított a bírósághoz fordulás joga. [41/ 2005. (X. 24.) AB határozat Indoklás I.] Felmerülhet az ombudsmanhoz fordulás lehetősége is, e tekintetben viszont meg kell jegyeznünk, hogy a Magyarországon nem az a nyugat-európai irányvonal érvényesül, mely szerint az ombudsman tipikus funkciója, a közigazgatás hibáinak feltárása, javítása, sokkal inkább jogvédő jelleget ölt. A védelem külső személyek (ügyfél) felé irányul, és csak ezzel együtt a közigazgatási aktusok törvényességére. [Varga Zs. András: Ombudsmanok Magyarországon. Rejtjel Kiadó, 2004. 35-36. o.] A következő út az ügyészséghez vezet, amely az Alkotmány szerint közreműködik abban, hogy mindenki megtartsa a törvényeket, és fellép a törvényesség védelmében. [Alkotmány 51. § (3) bekezdés.] Az ügyészi törvényességi felügyelet szabályait vizsgálva megállapíthatjuk, hogy releváns eszközt nem találunk e körben sem, másrészt az ügyész intézkedései a felettes közigazgatási szervhez jutnak el, így visszatértünk kiindulási pontunkhoz, ahol rögzítettük, hogy a közigazgatás szervezetrendszerén belül nem nyerhetünk megfelelő orvoslást. Vajon ezt a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye engedi? Nyitott kérdés számomra.

²⁷ A határozat megsemmisítése a semmisség jogkövetkezménye, amelyről részletesen a III. 2. fejezetben írok.

sorolható a hatóság illetéktelensége, és az az eset is, amikor hatóság rendelkezett ugyan, de nem egy, hanem több hatóság együttműködésére lett volna szükség. Karl Kormann semmisségi okként rögzíti a formai hiányosságokat, amelyek az aktus vagy eljárás tekintetében is fennállhatnak. Tartalmi hiányosság a határozatlanság, nem megfelelő kifejezőmód, az értelmetlenség, a lényeges kellékek hiánya. Végső soron semmisségi oknak nyilvánítja az akarati hiányosságokat, melyek közül a cselekvőképtelenség és a vis absoluta a legfontosabb. A vis absoluta körében a hatóság erőszak, fenyegetés hatására hozza meg döntését. Karl Kormann a semmisség mellett a megtámadhatóság kategóriáját is ismeri.²⁸

3.1.2. Szamel Lajos semmisségi esetei

A magyar jogi szakirodalomban az elsők között Szamel Lajos foglalkozik a *semmisség* kérdésével.

Szamel Lajos semmisségi oknak nyilvánítja a hatáskör és az illetékesség hiányát. A büntetőjogszabály-ellenességet és a végrehajthatatlanságot azért sorolja ide, mert a hatóság aktusa lehetetlen eredményre irányul. Végrehajthatatlanság esetén technikai, büntetőjogszabály-ellenességnél pedig jogi lehetetlenség áll fenn. A büntetőjogszabály-ellenesség abszolút semmisséget eredményez. A végrehajthatatlansággal kapcsolatban rögzíti, hogy az ilyen hibában szenvedő aktus nem minden esetben semmis. Ennek oka az, hogy egyes aktusok vonatkozásában nem értelmezhető a végrehajthatóság. (Például engedélyező aktusok)

Semmisségi okként kezeli az akarati elem fogyatékoságát. Ide tartozik többek között a tévedés, megtévesztés, és a bűncselekmény következtében kibocsátott aktus. Ha a hatóság olyan bizonyítékokat szerzett be, amelyek nem megfelelőek, akkor a tévedés esete áll fenn. Ha e bizonyítékokat a felek nyújtották be a hatósághoz, akkor a megtévesztést állapíthatjuk meg.

A következő ok az aktus ténybeli megalapozatlansága, amely azt jelenti, hogy a tényállás hiányos, ellentmond a felhozott bizonyítékoknak, nincs, vagy nem megfelelő az indoklása. A ténybeli megalapozatlansághoz hozzáteszi, hogy az ki is javítható, a hatóság megváltoztathatja az ilyen aktust.

A lényeges formai hibák semmisséget eredményeznek. Így, ha a hatóság az írásbeliséget mellőzte, vagy nem szerezte be a másik hatóság hozzájárulását, pedig erre szükség volt a döntésnél. Ide sorolhatók a lényeges eljárási szabályok megsértése következtében létrejött hibák is.

Ha az aktus törvényellenes célra irányul, illetőleg anyagi jogi szabályba ütközik, akkor semmis.

Szamel Lajos semmisségi okként határozza meg a speciális jogi követelmény hiányában született aktust, azzal a megkötéssel, hogy ezek a hiányok többnyire pótolhatók, orvoslásnak is helye lehet. Tehát az ilyen hibában szenvedő aktusok nem mind semmiek.

Utolsó esetként, az alkalmassági fogyatékoságban szenvedő aktusokkal foglalkozik. Ebben a körben kerülhet rögzítésre az érthetetlen vagy nem egyértelmű aktus, továbbá az elérni kívánt célhoz képest aránytalan áldozatot követelő, vagy a másokhoz képest indokolatlanul súlyos terhet jelentő aktus.²⁹

Nehézkes lehet a büntetőjogszabály-ellenesség és a bűncselekmény következtében kibocsátott aktus fogalmának meghatározása, elhatárolása. Utóbbi esetben akarati hiba következik be az aktus kibocsátása során. Azaz az eljárás során történik a bűncselekmény

²⁸ Karl Kormann: *System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte*. Berlin. 1910. 232-305. 1. [Idézte: Szamel Lajos: Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1957. 163. o.]

²⁹ Szamel Lajos: *Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1957. 166-168. o.

elkövetése. A büntetőjogszabály-ellenesség a jogi lehetetlenséghez köthető. A lehetetlenség az eredmény tekintetében áll fenn. Ez jelentheti azt, hogy az aktus kiadása bűncselekmény, vagy végrehajtása fog bűncselekményt megvalósítani.

3.1.3. Ferenc követelményei és azok megsértésének következményei

Toldi Ferenc az államigazgatási rendelkezésekkel szemben támasztható követelmények kapcsán fejt ki a nézeteit. Ezek a követelmények lehetnek jogiak, és technikaiak.

A jogi követelmények közül általánosak azok, amelyek valamennyi rendelkezésre vonatkoznak. Így a kibocsátó szervnek hatáskörrel, illetékességgel kell rendelkeznie. Ez a követelmény három elemet foglal magában. Egyrészt, hogy a jogalkotó szabályozás alá vont az adott életviszonyt. Másrészt, biztosította a végrehajtás szervezeti, és végső soron a végrehajtás folyamatában keletkező rendelkezések hierarchikus rendjét. A rendelkezéssel szemben támasztott jogi követelmény, hogy az a kibocsátásához alapul szolgáló törvény céljával egyező célzatú legyen. Ez azt jelenti, hogy az egyes szervek kizárólag jogszabályban meghatározott eredmény elérésére adhatnak ki rendelkezéseket. Tehát, szükség van felhatalmazásra. További követelmény, hogy a törvénynek nemcsak alakilag kell megfelelnie, hanem lényegét tekintve sem sértheti az állam, és az állampolgárok érdekeit. Vagyis, nem lehet ellentétes a kiadásához alapul szolgáló jogszabállyal, és szem előtt kell tartania az állampolgárok általános érdekeit. A rendelkezésnek az eljárási szabályok betartásával kell létrejönnie. Az általános követelmények mellett vannak különlegesek is, amelyeket az egyes jogszabályok tartalmaznak. Például határidőre, jóváhagyásra vonatkozó szabályok.

A technikai követelmények körébe sorolja az érthetőség, pontosság, külső formásokkal kapcsolatos elvárásokat.

Ha a felsorolt követelmények nem kerülnek betartásra a kiadáskor, akkor a rendelkezés hibás lesz. Hiba esetén a megsemmisítés mellett, még sor kerülhet a rendelkezések megváltoztatására is.

A *semmisség* okait a követelményekből vezeti le. Az első semmisségi ok, a hatáskör hiánya. Ez azt jelenti, hogy közigazgatási szervnek egyáltalán nincs hatásköre a rendelkezés kiadására, de azt is, hogy a rendelkezést kibocsátó közigazgatási szervnek nem volt hatásköre, illetékessége, mert egy másik közigazgatási szervnek lett volna. A második ok, szervezeti ok, amely a döntéshozó testületi szerv határozatképtelenségét foglalja magában. Harmadik okként az akarati elem hiányát említi, vagyis ha érdekelt személy vagy szerv kezdeményezése a feltétel a rendelkezés kibocsátásához, de az illető ezzel nem élt. Tartalmi ok miatt semmis a rendelkezés, ha annak teljesítése egyáltalán nem lehetséges, vagy határozatlan és az állami szándék belőle nem ismerhető fel. Alaki okból való semmisség áll fenn, ha a rendelkezést a megszabott forma mellőzésével adták ki, vagy az eljárási szabályok megsértésével. Az eljárási szabályok megsértésével kiadott rendelkezés csak akkor tekinthető semmisnek, ha a mellőzött forma, vagy eljárási szabály a rendelkezés kiadásának feltétele volt. Végül egyéb okokat határoz meg, így például, ha a rendelkezés végrehajtása bűncselekmény elkövetésével járt.³⁰

³⁰ Toldi Ferenc: *Az államigazgatási rendelkezések megsemmisítése és megváltoztatása*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1965. 54-60. o.

3.1.4. Madarász Tibor aktusokkal szemben támasztott követelményei

Madarász Tibor a hibás államigazgatási aktusokat az aktus-követelmények alapján csoportosítja, ahol megadja azokat a kritériumokat, amelyeknek az aktus kibocsátásakor teljesülniük kell. Majd az orvosolhatóság szempontját veszi figyelembe, és ennek alapján megállapítja azokat a hibákat is, amelyek semmisséget eredményeznek.

A követelményeket jogi, és alkalmassági kategóriákra osztja. Ha az aktus nem tesz eleget a jogi követelményeknek, akkor jogszabálysértő, míg az alkalmassági feltételeknek való nem megfelelés célszerűtlenséget eredményez.

Jogi követelmény a speciális szabályok betartása, amelyek az aktusok megalkotására vonatkoznak, ezen belül pedig az előkészítés, kiadás, érvényesítés szabályait tartalmazzák.

Az általános követelmények nem csak egy aktustípusra, hanem általában az aktusok összességére irányadóak. Ezek az általánosan érvényes tételes jogi követelmények, az általános jogelvek, a jogtudományi követelmények. Ide tartozik továbbá az is, hogy az aktust kiadó közigazgatási szervnek jogképességgel kell rendelkeznie, vagyis hatáskörrel, illetékességgel. A kiadott aktusnak meg kell felelnie az alapjául szolgáló anyagi jogszabálynak, és az eljárási rendelkezéseknek is. (Ennek függvényében beszélhetünk anyagi, vagy eljárásjogi jogszabálysértésről.) A testület által kiadott aktus, csak akkor nem tekinthető hibásnak, ha határozatképes volt. Ha az aktus kibocsátója egy személy, akkor vele szemben támasztott követelmény, hogy akarat elhatározása birtokában legyen. Mindezek mellett a jogszerű aktus kibocsátása a tényállás tisztázott, megalapozott, bizonyított voltát is megköveteli.

Alkalmatlan az aktus akkor, ha nem képes az aktust kiadó szerv, vagy személy akaratát egyértelműen, világosan, félreérthetetlenül közvetíteni, vagy ha nem szolgálja azt az érdeket, amelyet a jogalkotó a jogszabályban kifejezésre akart juttatni. A jogpolitikai céllal való egyezőség azért fontos, mert a jogalkotó gyakran mérlegelési jogkört biztosít a közigazgatási szervnek. Lényeges, hogy az aktus teljesíthető legyen. Ha írásban adják ki, akkor a szerkesztettség, egyértelműség, érthetőség, hitelesség, olvashatóság követelményeinek mind teljesülnie kell.

Az orvosolhatóság szempontján kívül esik a technikai hiba, ami egyszerűen kijavítható. Ide tartozik az elírás, olvashatatlanság, vagy a hitelességi kellékek hiánya.

Az orvosolható aktusok körébe olyan érdemi hibák tartoznak, amelyek jogszerűtlenség, vagy célszerűtlenség okán keletkezhetnek, és részben vagy egészében megváltoztathatók.

A megsemmisítendő aktusok körébe jogi és célszerűtlenségi hibában szenvedő aktusok egyaránt tartozhatnak, ha a hibák súlya meghaladja azt a fokot, ahol még egyszerűen megváltoztathatók. Ebben a körben az anyagi és az eljárási szabályok is sérülhetnek. Az eljárási szabályok súlyos megsértésére, akkor kerülhet sor, ha például a tényállás tisztázatlan, vagy a megállapított tényállás mellett a jogszabály nem teszi lehetővé az aktus kibocsátását, vagy más aktus kiadására ad csak lehetőséget.

Az érvénytelen, vagy *semmiss*, vagy nem létező aktusok csoportját azok az okok adják, amelyeket semmisségi oknak hívunk. Ezek pedig a következők.

A hatáskör, vagy illetékesség hiánya. A testület határozatképtelensége, vagy ha nincs jogszabályi felhatalmazás az aktus kiadására. Ha az aktust bűncselekmény elkövetésével adják ki, vagy az aktus maga valósít meg bűncselekményt, vagy végrehajtása bűncselekmény, illetőleg ha csak bűncselekmény elkövetésével lehet végrehajtani. A következő esetek Szamel Lajosnál, Toldi Ferencnél az akarat hiányát jelentik, Madarász Tibor ezeket külön felsorolja. Így a

kényszer, fenyegetés, elmebetegség, tudatzavar, megtévesztés, tévedés esetei. Végül azok az okok, amelyeket a jogszabályok semmisségi oknak nyilvánítanak.³¹

3.1.5. Összegzés

A jogtudomány kezdetben szinte minden hibát semmisségi oknak tekintett, majd fokozatosan differenciálódott az okok rendszere. Ennek oka, hogy a hibákat is aktusokra vonatkoztatták, és nem kifejezetten a hatósági határozatra, másrészt – Madarász Tibor rendszerét kivéve - nem minden esetben különítették el az anyagi és az eljárási hibákat sem. Semmiképpen nem lehet azonban figyelmen kívül hagyni a jogtudományban többször követelményként megfogalmazott tételt, hogy a semmisség kérdését mindig a tételes jognak kell rendeznie. Szamel Lajos szerint a tételes jog feladata taxatív meghatározni azokat az okokat, amelyek fennállása esetén az aktust kötelező lenne megsemmisíteni. A jogtudomány ehhez csupán támpontokat, segítséget nyújt.³² Kilényi Géza is megjegyzi, hogy a jogi szakirodalom különféle jogkövetkezményeket fűz a semmisséghez, anélkül, hogy annak bármiféle tételes jogi alapja lenne. Ezt a helyzetet a jogbiztosság, és a törvényesség szempontjából is elfogadhatatlannak tartotta.³³

3.2. A tételes jog szabályai

3.2.1. Az Áe. semmisségi okai

Az Áe. 1982-től kezdve tartalmazott rendelkezéseket a semmisségre vonatkozóan, de csak két semmisségi okot jelölt meg. Az akkori törvényszöveg szerint az *első* semmisségi ok úgy jelent meg, hogy „az ügy nem államigazgatási szerv hatáskörébe tartozik”.³⁴

A hatáskör az állami szervek egymástól elhatárolt intézkedési és döntési jogosítványainak az összességét jelenti. Az állam által ellátott feladatok sokszínűsége indokolja az ügymegosztást. Több értelemben is használatos maga a fogalom. Nemzetközi vonatkozásban a joghatóságot jelenti, azaz az államok közötti megosztását az ügyeknek. Tágabb értelemben a hatalmi ágak, továbbá a hatalmi ágakon belüli szervtípusok közötti munkamegosztás. Szűkebb értelemben pedig, az adott szerven belül, azokat az ügyfajtákat határozza meg, amelyekben a szerv dönteni, cselekedni jogosult, és köteles. A hatásköri szabályokat jogszabályok útján kell rendezni.³⁵

Az Áe. kezdeti szabálya tehát csak azt az esetet nyilvánította semmisségi okká, ha az akkori államigazgatási szervezetrendszeren kívül eső szerv hatáskörébe tartozó ügyben hoz határozatot a hatóság. Tehát nem kerülne megsemmisítésre az a határozat, amelyet például az építésiügyi hatóság hozott a kapcsolattartás kérdésében.

³¹ Madarász Tibor: *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Nemzeti Tankönyvkiadó, 1995. 351-364. o.

³² Szamel Lajos: *Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1957. 164. o.

³³ Kilényi Géza: *Az államigazgatási határozatok semmissé nyilvánításáról*. Állam és Igazgatás. 1967. évi 11. szám. 1010. o.

³⁴ Áe. 75. § (1) bekezdés a).

³⁵ Kilényi Géza: *A semmisség*. Petrik Ferenc (szerk.): *A közigazgatási eljárás szabályai - Kommentár a gyakorlat számára*. Hvgorac Lap- és Könyvkiadó Kft., 1995. 8. pótlás. 292. o.

2001 júniusától az idézett rendelkezés megváltozott. A törvény szerint a határozatot akkor kell megsemmisíteni, ha az ügy nem tartozik a közigazgatási szerv hatáskörébe.³⁶ Az „a” betű megjelenése jelentős változásokat hozott. Ebben a vonatkozásban azt a határozatot is meg kell semmisíteni, amely a közigazgatáson belüli szerv hatáskör elvonását jelentette.³⁷

A *második* semmisségi ok a bűncselekmény elkövetéséhez kapcsolódik. A határozatot meg kell semmisíteni, ha a közigazgatási szervnek az ügyben eljáró dolgozója a köteleességét a büntető törvénybe ütköző módon megszegte, és ez a közigazgatási szerv határozatát befolyásolta, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetését jogerős bírói ítélet megállapította, vagy ilyen ítélet meghozatalát nem a bizonyítottság hiánya zárta ki.³⁸ Tehát, csak akkor kerülhet sor a semmisség megállapítására, ha bűncselekménynek minősülő köteleességszegés történt, például hivatali visszaélés, vesztegetés. Követelmény az is, hogy a bűncselekmény a határozat meghozatalát befolyásolja. Nem lesz semmis a határozat akkor, ha az ügyfél hozzátartozójától korábban kilátásba nem helyezett, tiltott ajándékot fogad el, mert ez nem befolyásolja a határozat meghozatalát.³⁹

3.2.2. A Ket. által meghatározott semmisségi okok

Már az új törvény megalkotása során megfogalmazódott az az igény, hogy átalakításra, és kibővítésre kerüljön a semmisségi okok rendszere.⁴⁰ A Ket. által rögzített semmisségi okokat három csoportra oszthatjuk.⁴¹

A fórumhibák (törvényes hatóság hiánya) körébe tartozik a joghatóság, hatáskör, illetékesség hiánya. E három fogalom összetartozik, hiszen egyik összetevőjét jelentik a közigazgatási szerv jogképességének.⁴² A Ket. szerint meg kell semmisíteni a döntést, ha a magyar hatóság joghatósága az Unió jogi aktusa, nemzetközi szerződés, vagy törvény

³⁶ Ezzel a semmisségi okkal a gyakorlatban többször találkozhattunk az Áe. idején is. Példaként említeném azokat az eseteket, amelyben a gyámhivatal döntött a bíróság hatáskörébe tartozó kérdésben, majd hatáskör hiányára hivatkozva megsemmisítésre került a határozat. [07-2209/4/2003. Vas Megyei Közigazgatási Hivatal Gyámhivatalának határozata, és 07-4800/2001 Vas Megyei Közigazgatási Hivatal Gyámhivatalának határozata.] Továbbá a jegyző döntött az elsőfokú érdekezési hatóság hatáskörébe tartozó kérdésben. [2002/251. Elvi bírósági határozat.]

³⁷ Kilényi Géza: *A semmisség*. Petrik Ferenc (szerk.): Közigazgatási eljárás szabályai - Kommentár a gyakorlat számára. hvgorac Lap- és Könyvkiadó Kft., 1995. 7. pótlás. 293. o.

³⁸ Áe. 75. § (1) bekezdés b) pont. Ezzel a semmisségi okkal az általam vizsgált közigazgatási hivatalok nem találkoztak, de legalábbis nem hoztak erre hivatkozva megsemmisítő határozatot.

³⁹ Kilényi Géza: *A semmisség*. Petrik Ferenc (szerk.): A közigazgatási eljárás szabályai - Kommentár a gyakorlat számára. hvgorac Lap- és Könyvkiadó Kft., 1995. 7. pótlás. 293. o.

⁴⁰ Szalai Éva szerint az Áe.-ben meghatározott okokon túl semmisségi ok: hatáskör hiányában kiadott aktus; ha a döntés testületi szerv hatáskörébe tartozik és a testület nem volt határozatképes, illetőleg a testület helyett, annak vezetője döntött az ügyben. Továbbá, ha valamely határozat meghozatalára a közigazgatási szerv csak az ügyfél kérelmére jogosult, és az hiányzott, vagy visszavonta; ha a határozat végrehajtása bűncselekmény, vagy más bírsággal büntetendő cselekmény végrehajtására jogosít, vagy kötelez; ha a határozat végrehajtása nem lehetséges; ha a határozat kiadását a jogszabály alakszerű formához köti, és nem az előírt formában adják ki. [Szalai Éva: A közigazgatási jogorvoslati rendszer továbbfejlesztése. Magyar Közigazgatás. 1996. évi 3. szám. 153. o.]

⁴¹ Varga Zs. András: *Semmisség a közigazgatási hatósági eljárásban*. Patyi András (szerk.): A közigazgatási hatósági eljárások joga. Universitas - Győr Kht., 2005. 301. o.

⁴² Kalas Tibor: *A közigazgatási szerv fogalma, jogképessége, létrehozása, szervezeti formája*. Fazekas Marianna - Ficzer Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog*. Általános rész. Osiris Kiadó, 2003. 125. o.

rendelkezése alapján kizárt, továbbá, ha az ügy nem tartozik az eljáró hatóság hatáskörébe vagy illetékességébe.⁴³

Fórumhiba kategóriájába sorolhatjuk a szakhatóság megkeresése nélkül, vagy a szakhatóság jogszabályon alapuló állásfoglalásának figyelmen kívül hagyásával meghozott határozatot is.⁴⁴ A szakhatóságok rendszerét 1982-ben az Áe. vezette be. A korábbi szabályozás szerint, ha több, egymással mellérendeltségi viszonyban álló engedélyező hatóság volt, akkor az ügyfélnek külön-külön kellett benyújtani a kérelmeket a különböző hatóságokhoz. Előfordult, hogy egy ügyben az ügyfélnek, hat-nyolc ilyen hatóságot is meg kellett keresnie. Az egyszerűsítés miatt vezették be azt a rendszert, amely szerint a koordináló hatóság köteles megkeresni a többi hatóságot, az engedélyek megadása céljából. Ha valamelyik hatóság nem ad hozzájárulást, akkor el kell utasítani a kérelmet, ha hallgat, akkor hozzájárulását megadottnak kell tekinteni. A Ket. elveti azt a felfogást, hogy a hallgatás a hozzájárulás megadását eredményezi, viszont bevezeti az egyeztetés intézményét, mely szerint a koordináló hatóság, ha nem ért egyet az állásfoglalásokkal, akkor egyeztetést kezdeményezhet, de semmiképpen sem hagyhatja azokat figyelmen kívül.⁴⁵

Az utolsó fórumhiba a testületi szerv döntéséhez kapcsolódik. A döntést meg kell semmisíteni, ha a testületi szerv annak meghozatalakor nem volt határozatképes, vagy nem volt meg a döntéshez szükséges szavazati arány.⁴⁶ Ez a rendelkezés irányadó a képviselő testületek önkormányzati hatósági ügyeiben, amikor például lakásfenntartási támogatást, átmeneti segílyt állapít meg, közgyógyellátásra való jogosultságról, vagy személyes gondoskodást nyújtó ellátások formáiról dönt.⁴⁷

A második csoport a kriminalitás oka, mely szerint, ha a döntés tartalmát bűncselekmény befolyásolta, és annak elkövetését jogerős bírói ítélet megállapította, vagy ilyen ítélet meghozatalát nem a bizonyítottság hiánya zárja ki.⁴⁸ Az Áe. megfogalmazásában ez az ok szűkebb kategóriát jelentett. Az új törvény szerint elméletileg bármely bűncselekmény ide tartozhat, de vannak olyanok, amelyek természetüknél fogva nem valószínű, hogy közigazgatási döntést befolyásolnak. A döntést befolyásolhatja például a hivatali visszaélés, vesztegetés, állam- és szolgálati titoksértés, hamis tanúzás, köz- és magánokirat hamisítás.⁴⁹

Az *ignorantia curiae*, azaz a bíróság döntésének figyelmen kívül hagyása, adja a semmisségi okok harmadik kategóriáját. Ha a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság az ügy érdemében határozott, a hatóságnál ugyanabban az ügyben, azonos tényállás mellett nincs helye új

⁴³ Ket. 121. § (1) bekezdés a) és b). A joghatóság hiányával, mint semmisségi okkal nem találkoztam a gyakorlatban, míg a hatáskör hiányában hozott határozatok megsemmisítése továbbra is gyakori [H-151-2/2006. Győr - Moson - Sopron Megyei Közigazgatási Hivatal határozata, vagy 2006. 172. Bírósági határozat]. Az illetékesség hiánya a gyakori megsemmisítési okok egyike volt, már az Áe. hatálya alatt is [Ganczerné Rausch Mária: Az eljárási törvény módosításának szükségessége - a gyakorlat tükrében. Magyar Közigazgatás. 1998. évi 2. szám.], de találunk ügyészi óvást is e témakörben: T.K. 81/2005/2. Kőszegi Városi Ügyészség határozata.

⁴⁴ Ket. 121. § (1) bekezdés c). Erre a semmisségi okra rengeteg példát találunk, különösen az építésügy területén. [Vas Megyei Közigazgatási Hivaltól 02-257/2003. határozat, 02-287-2/2002. határozat, vagy 02-1882-1/2002. határozat. A Győr - Moson - Sopron Megyei Közigazgatási Hivaltól H-896-8/2005 határozat, H-1674-2/2005. határozat, H-1884-2/2005. határozat. Ügyészi óvás e téren például: T.K. 52/2005/2. Kőszegi Városi Ügyészség határozata.

⁴⁵ Kilenyi Géza: *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., 2005. 143-144. o.

⁴⁶ Ket. 121. § (1) bekezdés e). Az érintett semmisségi ok tekintetében megsemmisítő határozatot nem találtam, a tapasztalatok szerint többnyire több kérdésben dönt a képviselő testület, és addig nem kezdik meg az ülést, amíg a megfelelő létszám nem jön össze, vagy végső soron az ülést új időpontra hívják össze.

⁴⁷ 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról. 25. § 50. §. Továbbá 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról. 29. §.

⁴⁸ Ket. 121. § (1) bekezdés d). A kriminalitás okával, mint megsemmisítési okkal nem találkoztam.

⁴⁹ Varga Zs. András: *Semmisség a közigazgatási hatósági eljárásban*. Patyi András (szerk.): A közigazgatási hatósági eljárások joga. Univarsitas - Győr Kht., 2005. 302-303. o.

eljárásnak. Ha a hatóság mégis eljárna, és döntést hozna, akkor azt meg kell semmisíteni. E szabály alól kivételt csak a bíróság által elrendelt új eljárás jelenthet. Másrészt, a közigazgatási szervet az eljáró bíróság határozatának rendelkező része, és indoklása köti, így a megismételt eljárás és határozathozatal során annak megfelelően köteles eljárni.⁵⁰ Ha ezzel ellentétesen cselekszik, akkor döntése semmisséget eredményez.

Ezzel azonban a Ket. nem zárja le a semmisségi okok körét, hiszen megállapítja, hogy törvény valamely forma mellőzését, illetve más súlyos eljárási jogszabálysértést is semmisségi okká nyilváníthat.⁵¹ A törvény tehát, nem ad taxatív felsorolást a számunkra.

3.2.3. Semmisségi okok az osztrák, a szlovák, és a cseh közigazgatási eljárásban

A közös történelmi múltra tekintettel az osztrák, a szlovák és a cseh közigazgatási eljárási jog semmisségi okait tanulmányozom. Az osztrák törvényt fontosnak tartom bemutatni, hiszen több kelet-európai ország is merített rendelkezéseiből, így Magyarország is. A szlovák és a cseh szabályok tanulmányozása azért lényeges, mert két teljesen eltérő rendszert ismerhetünk meg a semmisségre vonatkozóan. A szlovák eljárásban a semmisség fogalma jogszabályi szinten sem jelenik meg, míg a cseh rendszerben rendkívül tág tere nyílik a semmissé nyilvánításnak.

Az **osztrák** AVG szabályait már Szamel Lajos és Kilényi Géza is elemezte.⁵² A második világháborúig Magyarország is az osztrák szabályozás mentén haladt, azt követően azonban az aktustan részeként foglalkoztak a semmisséggel, teljesen elkülönítve az eljárási jogtól. Ez a rendszerezés Kilényi Géza szerint azért hibás, mert így elhomályosulnak a határok a normatív aktusok, és az egyedi aktusok semmissége között. Másrészt a semmisséget nem lehet elválasztani a hatályos eljárási törvénytől sem.⁵³ Az AVG 68. § szerint meghatározott esetben a hatóság jogosult a saját, jogerős határozatát megváltoztatni, vagy hatályon kívül helyezni. Az ügyfél erre nem jogosult, ha ilyen kérelmet nyújtana be, azt ítélt dolog címén el kell utasítani. A határozatot hozó hatóság vagy annak felettes szerve a nem jogkeletkeztető határozatokat jogosult megváltoztatni, illetőleg hatályon kívül helyezni. Tehát sor kerülhet az olyan határozat hatályon kívül helyezésére, amelyből szerzett jog nem származott, másrészt az a döntés, amely az emberi élet veszélyeztetésének elhárításához vagy egyéb kivételes esethez köthető. Harmadik kivételként a törvény a semmisség eseteit határozza meg. A felügyeleti hatóság semmissé nyilváníthatja az olyan határozatot, amely nem illetékes szervtől származott, vagy nem szabályszerűen megalakított testületi szervtől; amely büntetőtörvénybe ütköző eredményre vezetne; vagy gyakorlatilag végrehajthatatlan (kivitelezhetetlen, nem teljesíthető); továbbá ha a törvény szerint kifejezetten semmisségnek minősülő hibában szenved.⁵⁴ A Ket. szabályaihoz hasonlóan az osztrák törvény sem zárja le a semmisségi okok körét.

⁵⁰ Ket. 111. § (2)-(3) bekezdés. Az ignorantia curiae körébe tartozó semmisségi okokkal kifejezetten nem találkoztam, de véleményem szerint a Ket. hatálybalépésétől kezdve, a (2) bekezdés alá sorolhatjuk a már példaként felhozott esetet [07-2209/4/2003. Vas Megyei Közigazgatási Hivatal határozata.], amelyben a kapcsolattartás kérdésében a bíróság úgy döntött, hogy a kapcsolattartás idejének meghatározását a felekre bízta, de mivel a felek nem tudtak megállapodni, Csepreg Város Gyámhivatala határozott a kérdésben.

⁵¹ Ket. 121. § (2) bekezdés.

⁵² 1991-ben jelentős mértékű módosításon esett át, a semmisségi okok tekintetében nem történt változás.

⁵³ Kilényi Géza: *Az államigazgatási határozatok semmissé nyilvánításáról*. Állam és Igazgatás. 1967. évi. 11. szám. 1009-1010. o.

⁵⁴ Neudörfler Éva: *Jogorvoslat az osztrák közigazgatási eljárásban*. Magyar Jog. 2005. évi 7. szám. Továbbá elektronikus forrás: <http://www.austria.gv.at/Docs/2005/3/7/AVG.doc>.

A **szlovák** közigazgatási eljárási törvény nem szabályozza a semmisséget.⁵⁵ Valójában a közigazgatási szervek és a bíróságok gyakorlata az egyetlen kiindulópont a kérdés megoldására. A törvény ismeri a nyilvánvaló helytelenségek fogalmát, amely írásbeli hibákat, elírásokat, számolási hibákat takar. Nyilvánvaló helytelenség fennállása esetén a közigazgatási szerv bármikor kijavíthatja a határozatot, az ügyfél kérelme hiányában, de akár a határozat jogerőre emelkedését követően is. Nem kerülhet sor e formális orvoslásra akkor, ha a határozat olyan hibában szenved, amely túlmutat a nyilvánvaló helytelenség fogalmán. A hiba meghatározásakor figyelembe kell venni annak minőségét és súlyát. A legvégső fok a semmisség. Ezt a fogalmat ismeri a gyakorlat, de a tételes jog nem. Ez azt jelenti, hogy az eljáró szervnek esetenként kell eldöntenie, hogy fennáll-e a semmisség. Erre nézve sem találunk jogszabályi iránymutatást, legfeljebb a korábbi döntések alapján tájékozódhatunk. A gyakorlatban sokszor előfordul az illetékesség vagy hatáskör hiánya, amely minden esetben semmisséget eredményez. Ez nem azt jelenti, hogy automatikusan semmisnek kell tekintenünk a határozatot, az ügyfél maga nem kérdőjelezheti meg annak érvényességét. Minden határozatot érvényesnek kell tekinteni mindaddig, amíg a hatóság vagy a bíróság meg nem semmisíti.⁵⁶

Ezzel szemben a **cseh** közigazgatási eljárásrendről szóló törvény rendelkezik a semmisségről.⁵⁷ A törvény semmis határozatként az olyan határozatokat jellemzi, mely kiadásához a közigazgatási szervnek nem volt hatásköre. Nem alkalmazható e rendelkezés akkor, ha a hatáskörrel rendelkező közigazgatási szerv felettes szerve adta ki a határozatot. A hatáskör hiánya esetén a felettes közigazgatási szerv vizsgálja és állapítja meg a semmisséget, újabb határozattal, hivatalból. Az eljárás megindítása nincs időhöz kötve, és a felettes szerv által hozott határozat ellen fellebbezésnek sincs helye, azzal, hogy soron kívüli, vagy rendkívüli jogorvoslással lehet élni. A másik határozati körbe tartoznak azok a döntések, amelyekből egyértelműen kiderül, hogy tartalmuk önmaguknak ellentmond. Például, ha az indoklás nincs összhangban a rendelkező résszel. Ide sorolhatók azok a határozatok is, amelyek jogilag, illetve ténylegesen lehetetlen teljesítéseket támasztanak, vagy egyéb olyan elégtelenségekben szenvednek, melyek folytán egyáltalán nem tekinthetők közigazgatási határozatnak. Például, ha a határozatnak hiányzik az indoklása vagy egyéb súlyosabb formai hibában szenved. Jelenti azonban azt is, hogy minden, az eljárás lényegét érintő hiba semmisséget eredményez, és az eljáró szerv határozza meg, hogy a hiba eléri-e ezt a fokot.⁵⁸

3.2.4. Összegzés

Megállapíthatjuk, hogy az Áe. semmisségi okait a Ket. jelentősen kibővítette. Erre a lépésre viszont feltétlenül szükség volt. A joghatóság, hatáskör, illetékesség hiánya semmisséget kell, hogy eredményezzen, hiszen e kritériumok nélkül a közigazgatási szerv jogképességgel sem rendelkezik, emellett a jogszerűség és a jogbiztonság is csak így valósulhat meg. A testületi szerv esetében felhozott indokok kapcsán hasonlóan érvelhetünk. Ha a szakhatóságok kialakításának elveit végiggondoljuk, akkor egyértelművé válik, hogy a

⁵⁵ zákon č. 71/1967 Zb., o správnom konaní (správny poriadok). Elektronikus forrás: <http://www.vyvlastnenie.sk/zakony/1967-071.html-63k>. Fordította: Hulkó Gábor.

⁵⁶ Průcha Petr, Skulová Soňa: *Správní právo, procesní část, Masarykova univerzita*. Brno. 2000. ISBN 80-210-2294-9. 78-79. o. Fordította: Hulkó Gábor.

⁵⁷ zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

⁵⁸ Skulová Soňa, Průcha Petr, Havlan Petr, Kadečka Stanislav: *Správní právo procesní*. Praha 2005. EUROLEX BOHEMIA s.r.o. ISBN 80-86861-53-8. 173-175. oldal. Fordította: Hulkó Gábor.

megkeresés elmulasztása, állásfoglalás figyelmen kívül hagyása miatt vált semmisségi okká. A szakhatóságok rendszerének bevezetésével egy összefoglalt eljárás jött létre, amelyben több engedélyező hatóság van. Minden szakhatóság állásfoglalása valójában külön-külön hatósági döntésnek minősül.⁵⁹ A kriminalitás okát az Ae.-hez képest a Ket. nagymértékben átforgalmazta. Semmisségi okként való kezelése nélkülözhetetlen, hiszen nem engedhető meg annak a döntésnek a létezése, amelynek meghozatalára tisztességtelen, súlyosan (büntető) törvénybe ütköző módon került sor. A bíróság döntésének figyelmen kívül hagyása, mint semmisségi ok, biztosítja a bíróság elsődlegességét a közigazgatási szervhez képest. Megállapíthatjuk azt is, hogy a Ket. már nem taxatív határozza meg az okok körét, hiszen bővíthető a felsorolás, de kizárólag törvény által.

Az AVG sem zárja le a semmisségi okok körét, de szűkebb körben határozza meg azokat. A magyar eljárási törvény a szlovák szabályozásnál több, mert rendelkezik a semmisségről, a cseh törvény szabályainál annyiban kevesebb, hogy szűkebb körben adja meg a semmisségi okokat. Véleményem szerint azonban ez nem értékelhető hátrányként. A semmisségi okok pontos, törvényi meghatározása a jogbiztonság érvényesülése érdekében elengedhetetlen.

Végső soron fontos látnunk azt is, hogy a semmisség szabályozásának kérdése nem egy elvont, elméleti kategória, hanem a gyakorlatban is érvényesülő probléma. Valamely eljárási hiba semmisségi okká nyilvánítása, a jogkövetkezmények szempontjából nem elhanyagolható.

4. A semmisség jogkövetkezményei

4.1. A szabályozást vezérlő elvek

4.1.1. A jogállamiság eszméje

A jogállamiság a jog szerepét, a társadalmi irányítás és együttélés rendjét határozza meg az államban, az önkényes államirányítással szemben az alkotmányon és törvényeken alapuló irányítást követi. Olyan hatalmi rendszer, amelyben a hatalmi rend hierarchiája mellett megvalósul a szabadság eszméje, az emberi jogok védelme, és ezzel együtt a jogbiztonság követelménye.⁶⁰ Eszmék összessége, és érték kategória is egyben, különféle változatai országonként eltérnek.

A jogállamiság az állammal szemben számtalan követelményt támaszt, amelyeket rendszerbe foglalva formálisnak, és materiálisnak tekinthetünk. A formális kritériumok közé sorolhatjuk az állami cselekvések joghoz kötöttségének követelményét, vagy a jogbiztonság elvét, míg a materiális kritériumokhoz a minimális tartalmi követelményeket, így az alapjogok katalógusát, a jogrend alapjogi, alkotmányossági kontrolljának szabályait.⁶¹

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése rendelkezik arról, hogy a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam. Ez a rövid mondat magában foglalja a köztársaság alapértékeit, amelyeket az Alkotmánybíróság egy-egy konkrét ügy kapcsán fokozatosan fejt ki. Az Alkotmánybíróság kezdetben a jogállamiság és jogbiztonság fogalmát mintegy szinonimként használta. A későbbiekben azonban kifejtette, hogy a két fogalom különbözik egymástól, a jogállamiság nem csak a jogbiztonság érvényesülését jelenti, további elveket is magában

⁵⁹ Patyi András: *A hatóság döntései és a döntések közlése* Patyi András (szerk.): *A közigazgatási hatósági eljárások joga*. Universitas - Győr Kht., 2005. 202. o.

⁶⁰ Samu Mihály: *A jogalkotás jogpolitikájának szükségessége és a jogállamiság*. Magyar Jog. 1999. évi 8. szám. 480-481. o.

⁶¹ Szigeti Péter: *A jogállamiság jogelméleti követelményeinek rendszerező összefoglalása*. Szigeti Péter - Takács Péter (szerk.): *A jogállamiság jogelmélete*. Napvilág Kiadó, 2004. 252. o.

foglal.⁶² Mindehhez hozzá kell tennünk, hogy a jogállamiság, mint jogállami-klauzula önálló alkotmányjogi norma, alkotmányjogi mérce, amely önmagában megalapozhatja egy jogszabály alkotmányellenességét.⁶³

4.1.2. A jogbiztonság elve

A jogbiztonság egyik oldala a *világosság, kiszámíthatóság, egyértelműség*, amely a jog egészével, egyes részterületeivel, és a jogszabályokkal szemben megvalósítandó követelmény.⁶⁴ (normavilágosság) A jogbiztonság elvében foglalt másik elvárás, hogy az állampolgári jogokat, kötelezettségeket törvényben meghatározott módon kihirdetett, és bárki számára hozzáférhető jogszabályban kell szabályozni, továbbá a jogalanyoknak lehetőséget kell biztosítani, hogy elhatározásait a jog előírásaihoz igazítsák.⁶⁵ A jogbiztonságnak a törvények, határozatok végrehajtásába vetett bizalom megszilárdításában is fontos szerepe van.⁶⁶

Ebből az elvből eredeztethetők az *eljárési garanciák* is. „Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működik alkotmányosan a jogszolgáltatás.”⁶⁷ Azaz a jogalkotásban, jogalkalmazásban egyaránt érvényre kell juttatni, hiszen a mai demokráciákban a közhatalom sem lehet korlátlan, csak alkotmányos felhatalmazással, indokokkal avatkozhat be az egyén jogaiba és szabadságába.⁶⁸

A jogbiztonság elvéhez kapcsolódó *megszerzett jogok védelme*, a véglegesen lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását, a múltban keletkezett, tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását jelenti.⁶⁹ A lezárt jogviszonyokhoz nem lehet alkotmányosan hozzájárulni, ez alól még a jogszabályi rendelkezés sem lehet kivétel. Az Alkotmánybíróság a fogalmat a későbbiekben azzal egészítette ki, hogy a jogállam a megszerzett joghoz csak akkor nyúlhat hozzá, ha az jogellenesen keletkezett.⁷⁰ Mindezekből következik az is, hogy a jogviszonyok visszamenőleges megváltoztatására csak korlátok között van lehetőség. A főszabály alól akkor engedhető kivétel, ha a jogbiztonsággal konkuráló más alkotmányos elv elkerülhetetlenné teszi, és ezzel nem okoz céljához képest aránytalan sérelmet. Az Alkotmánybíróság szerint az igazságosság sem érv önmagában a jogbiztonsággal szemben, így megvalósulására is csak a jogbiztonság garanciái mellett kerülhet sor.⁷¹

4.1.2.1. Kitérő a közigazgatási jogerő-fogalom sajátosságaihoz

A jogerő intézményével kapcsolatban követendő irányokat az Alkotmánybíróság adja meg. „Az anyagi igazságosság és a jogbiztonság követelményét a jogerő intézménye hozza összhangba - megint csak a jogbiztonság elsődlegessége alapján. A jogerő intézménye, alaki és anyagi jogerőként való pontos meghatározottsága a jogállamiság részeként alkotmányos

⁶² Sólyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris Kiadó, 2001. 686-691. o.

⁶³ Balogh Zsolt: *A jogállam értelmezés általános kérdései*. Balogh Zsolt - Holló András - Kukorelli István - Sári János (szerk.): *Az Alkotmány magyarázata - Kommentár*. KJK - KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., 2003. 35-36. o.

⁶⁴ 11/1992. (III. 5.) AB határozat Indoklás IV. 1.

⁶⁵ 14/1993. (III. 9.) AB határozat Indoklás 2.

⁶⁶ 16/1992. (III. 30.) AB határozat Indoklás II.

⁶⁷ 11/1992. (III. 5.) AB határozat Indoklás IV. 1.

⁶⁸ 11/1992. (III. 5.) AB határozat Indoklás V. 5.

⁶⁹ 11/1992. (III. 5.) AB határozat Indoklás III. 4.

⁷⁰ 62/1993. (XI. 29.) AB határozat Indoklás II. 2.

⁷¹ 11/1992. (III. 5.) AB határozat Indoklás III. 4.

követelmény. Az Alkotmánynak megfelelően biztosított jogorvoslati lehetőségek mellett beállott jogerő tiszteletben tartása a jogrend egészének biztonságát szolgálja. A jogerős határozatok megváltoztathatatlenségéhez és irányadó voltához alapvető alkotmányos érdek fűződik... A jogbiztonság megköveteli, hogy a jogerős határozat - az eldöntött kérdés személyi és tárgyi keretei között - irányadóvá váljék mind az eljárásban résztvevőkre, mind a később eljáró bíróságra, illetőleg más hatóságra.⁷²

A jogerő kérdéskörének részletes tárgyalását e körben nem tartom szükségesnek, annyit viszont fontos megjegyeznünk, hogy a jogerőre vonatkozó általános tanoktól valamelyest eltér a közigazgatási hatósági eljárásban ismert jogerő fogalom. Elsősorban azt kell leszögeznünk, hogy a Ket.-ben a jogerő mindig a közigazgatási hatóság által hozott határozatra vonatkozik (kivéve azt az esetet, ha a törvény rendelkezése a bírósági döntéssel kapcsolatos), mindig alaki jogerőt jelent, és az anyagi jogerő alatt a határozat megváltoztathatatlenségét, és nem az abban rendezett jogviszonyok anyagi értelemben vett végérvényességét értjük. A Ket. a jogerő fogalmától elválasztja a végrehajthatóság kérdését, és eltérő szabályokat alkalmaz a határozat és a végzés jogerejére.⁷³ A közigazgatási jog tudományában már régen kikristályosodott az a szemlélet, hogy a közigazgatás jövőorientált, társadalomszervező funkciójától távol áll a megváltoztathatatlanság követelménye, hiszen a célja nem elsősorban jogszolgáltatás, hanem a fennálló jogi helyzet jövőbeni alakítása, így megállapítható ugyan az ügyfél joga, kötelessége, azonban figyelembe kell venni, hogy jövőbeni események mindezekre hatással lehetnek. Mindehhez hozzá kell tennünk, hogy a jogbiztonság ennek ellenére megköveteli a közigazgatási határozatok viszonylagos stabilitását, és az eljárási törvénynek szabályoznia kell a megtámadhatóság, megváltoztathatóság, megsemmisítés kérdéseit.⁷⁴

Tehát az alaki értelemben vett jogerőre emelkedés korántsem jelent megváltoztathatatlanságot. A határozat anyagi jogereje függ a rendkívüli jogorvoslati és felülvizsgálati eszközök igénybevéletétől, és az eljárások eredményétől, továbbá ha bírósági felülvizsgálatra kerül sor, akkor a bírósági döntés jogereje a polgári perrendtartás szabályai szerint alakul. Másrészt törvényi keretek között a közigazgatási szerv hivatalból is intézkedhet, amely ugyancsak befolyásolhatja az anyagi jogerő beállítását. A semmisség az alaki jogerőt áttöri, míg az anyagi jogerő beállítását rendkívül hosszú időre kitolja, a kriminalitás oka esetén pedig, ha jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokat nem érint a határozat, valójában nem is áll be. Tehát, nem állapítható meg előre a közigazgatási határozatok anyagi jogereje, ennek inkább fokozatai vannak, és csak arra szorítkozhatunk, hogy olyan tényezőket határozzunk meg, amelyek közelebb visznek beálltához.

4.1.2.2. A jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok

A jogbiztonságot szolgálja az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogának védelme, amely a közigazgatási eljárási jogban ismert fogalom. Az ügyfél érdeke megkívánja a jogviszonyok stabilitását, így ezt az elvet a Ket. már alapelvi szintre emelte. Erre természetesen csak az, az ügyfél hivatkozhat, aki a hatósággal együttműködve járt el. Elsődlegesen el kell különíteni a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelemétől az ügyfél jóhiszeműségének fogalmát. A különbség megragadására szolgáló példa, ha az ügyfél szülei megvesztegetik a közigazgatási szerv dolgozóját. Ebben az esetben az ügyfél lehet jóhiszemű,

⁷² 2/2000. (II. 25.) AB határozat Indoklás II. 1.

⁷³ Varga Zs. András: *Jogerő és végrehajthatóság a közigazgatási hatósági eljárásban*. Patyi András (szerk.): A közigazgatási hatósági eljárások joga. Universitas - Győr Kht., 2005. 316. o.

⁷⁴ Kilényi Géza: *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., 2005. 344. o.

ha nem tudott a vesztegetésről, viszont a jogszerzés ilyenkor sem lesz jóhiszemű, hiszen jóhiszemű jogszerzést csak jóhiszemű magatartás eredményezhet. Vizsgálni kell az ügyfél, az eljáró szerv dolgozója, és az egyéb közreműködők magatartását is, hiszen bármelyikük rosszhiszemű, a jogszerzés már nem lehet jóhiszemű.⁷⁵ Nem mindegy, hogy a jogszerzés jóhiszemű, vagy az ügyfél. Kérdés, hogyan definiálhatjuk a jóhiszeműség, rosszhiszeműség fogalmát? A Ket. taxatív felsorolás formájában rögzíti a rosszhiszemű magatartásokat, így ide tartozik az ügyfél megtévesztő, döntéshozatal, végrehajtást indokolatlanul késleltető magatartása. A jóhiszemű jogszerzést azonban mindig az adott, konkrét ügyvel kapcsolatban ítélni lehet, időpontja pedig általában a határozat közléséhez köthető.⁷⁶ A jogtudományban vitatott kérdés, hogy a jóhiszeműség anyagi, vagy eljárási jogi kategória-e. A többségi nézet szerint a jóhiszeműség mindig anyagi jogi kategória. „Azt fejezi ki, hogy az anyagi jogi kérdésben hozott érdemi döntés kialakításában, az eljárásban részt vett személy a tőle elvárható magatartást tanúsította-e.”⁷⁷ Anyagi jogi kategória, hiszen a tényállás tisztázása, és a bizonyítás körében van jelentősége.

Nem csak a jogszerzésnek kell jóhiszeműnek lennie, hanem az így szerzett jog gyakorlásának is. Ebből következik, hogy csak akkor jár a védelem, ha a jogot már gyakorolják.⁷⁸ Például, joggyakorlásnak számít, ha az építkezést még nem kezdték meg, de e célból már intézkedéseket tettek.⁷⁹

Felmerülhet a kérdés, hogyan viszonyul a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme a jogerő intézményéhez. Mivel rögzítettük, hogy a közigazgatás jövőorientált, társadalomszervező funkciójától távol áll a megváltoztathatatlanság követelménye, és valójában a közigazgatási hatósági eljárási törvény is csak az alaki jogerő fogalmát ismeri, és szabályozza, szükség van más biztosítékra is, hogy az ügyfél védelme a jogbiztonság szempontjából további garanciákat kapjon arra az esetre, ha például a hivatalbóli jogorvoslatok keretében a határozat megváltoztatására, megsemmisítésére kerülne sor.

4.1.3. A közigazgatás törvényessége

A közigazgatás törvény alá rendeltségének formális követelménye, a jogbiztonság mellett a jogállamiság másik lényeges eleme.⁸⁰ A törvényesség az egyik legrégebbi követelmény a

⁷⁵ Németh Gyula: *Az államigazgatási eljárás alapevei*. Lőrincz Lajos (szerk.): Eljárási jog a közigazgatásban. Unio Lap-és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., 1994. 72. o.

⁷⁶ 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól. 61.§ indoklása. Complex CD Jogtár lezárva 2005. szept. 30. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., 2005.

⁷⁷ Németh Gyula: *Az államigazgatási eljárás alapevei*. Lőrincz Lajos (szerk.): Eljárási jog a közigazgatásban. Unio Lap-és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., 1994. 73. o.

⁷⁸ Az előbbiektől meg kell különböztetni a jóhiszemű eljárásvitel elvét. A megkülönböztetés főbb pontjai: 1) az ügyfél jóhiszeműsége – a jogszerzés jóhiszeműsége. 2) egy-egy eljárási cselekményben, nem csak a határozat tartalmát befolyásoló magatartásokat vizsgáljuk - a jóhiszeműséget az eljárás egészében, az érdemi döntés meghozatalában játszott szerepét vizsgáljuk. 3) a rosszhiszeműség konzekvenciái már az alapeljárásban levonhatók - a jóhiszeműség következményeinek levonására a rendkívüli aktus-felülvizsgálat során kerül sor. 4) a jóhiszemű eljárásvitel akkor fontos, ha az eljárás során nem került sor jogszerzésre – ha nem volt jogszerzés, a jóhiszeműségnek sincs jelentősége. [Németh Gyula: *Az államigazgatási eljárás alapevei* Lőrincz Lajos (szerk.): *Eljárási jog a közigazgatásban*. Unio Lap-és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., 1994. 75. o.]

⁷⁹ 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól, 61.§ indoklás. Complex CD Jogtár lezárva 2005. szept. 30. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., 2005.

⁸⁰ Balogh Zsolt: *A jogállam értelmezés általános kérdései*. Balogh Zsolt - Holló András - Kukorelli István - Sári János (szerk.): *Az Alkotmány magyarázata - Kommentár*. KJK - KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., 2003. 62. o., és Szigeti Péter: *A jogállamiság jogelméleti követelményeinek rendszerező összefoglalása*. Szigeti Péter - Takács Péter (szerk.): *A jogállamiság jogelmélete*. Napvilág Kiadó, 2004. 253. o.

közigazgatással szemben, még akkor is, ha csak a polgári átalakulás időszakától kezdve lett minden elvi fenntartástól mentes követelmény.⁸¹

A közhatalommal rendelkező szervezetek, a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között kell végezni a tevékenységüket.⁸² Követelmény a törvények, és az egyéb jogszabályok maradéktalan betartása, azaz, hogy a közigazgatási szervek a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jogszabályoknak megfelelően hozzák meg döntéseiket.⁸³ A törvényesség azért is fontos követelmény, mert a közigazgatási szervezeteknek nagyon sokféle tevékenységet kell ellátniuk, így nagy a valószínűsége a jogsértések elkövetésének is. Vannak olyan tevékenységek, amelyek bizalmas jellegűek, titoktartást követelnek, ennek azonban hátulütője, hogy eltolódhatnak a túlzott bizalmaskodás felé.⁸⁴ A közigazgatási szervek különböző tevékenységeiket meghatározott eljárás keretében gyakorolják, amelyek jogilag többnyire szabályozottak. Vannak azonban olyan eljárások, amelyekben a jogi szabályozottság alacsonyabb fokú, így nem feltétlenül jár együtt az eljárás és az eljárásjog fogalma sem.⁸⁵ A közigazgatási hatósági eljárásban, ahol a közigazgatási szerv közhatalmi tevékenységet gyakorol, a jogbiztonság érvényesülése, és ezzel együtt, vagy emellett, a törvényesség biztosítása is megköveteli a részletes jogi szabályozottságot.

5.2. A megsemmisítés

5.2.1. A jogorvoslati rendszer

A jogorvoslás egy eljárásban, a törvényesség legfőbb biztosítója. Természetesen a jogalkalmazók is emberek, hibázhatnak, döntésük azonban meghatározó mások számára, ezért fontos, hogy határozataik a törvényben foglalt szabályoknak megfeleljenek. Ha hibás a döntés, akkor azt orvosolni kell, méghozzá megváltoztatással, megsemmisítéssel, a kisebb hibákat kijavítással, adott esetben kiegészítéssel kell helyrehozni, de ezek meghatározása mindig a tételes jog feladata. Nem csak a jogorvoslati formák, hanem a jogorvoslati fokok, a fórumrendszer kialakítása is fontos.⁸⁶

Ehhez nyújt segítséget és modellt, az Európa Tanács Jogi Igazgatósága 1996-ban közzétett Közigazgatási Kézikönyve, amely szerint a jogbiztonság követeli meg, hogy közös európai közigazgatási anyagi és eljárási szabályok legyenek, valamint ezek érvényesülését biztosító igazgatási és bírósági rendszer. A közigazgatás kontrolljának három útját jelöli meg.

A bírói út a legfontosabb eszköz, a jogállam és az emberi jogok védelmének megvalósításában. A bírói kontroll alapja a természetes és jogi személyek jognak alávetettsége, a jogok és kötelezettségek megismerhetősége a jogalanyok számára, és a jogok érvényesíthetőségének független bírák általi ellenőrzése. A bírói kontroll kiterjedhet a döntéssel szembeni kifogás teljes terjedelmére, de a törvényesség vizsgálatára mindenképp. A bíróság által lefolytatott eljárás nyilvános meghallgatáson alapuló formalizált eljárás, döntése pedig feltétlenül kikényszeríthető és végrehajtható.

⁸¹ Rácz Attila: *Jogállam és közigazgatás. Magyar Közigazgatás.* 1997. évi 11. szám. 644-645. o.

⁸² 56/1991. (XI. 8.) AB határozat Indoklás III. 1.

⁸³ 2/2000. (II. 25.) AB határozat Indoklás II. 1.

⁸⁴ Paulovics Anita: *Törvényesség az államigazgatási eljárásban.* Magyar Jog. 2000. évi 10. szám. 617-618. o.

⁸⁵ Madarász Tibor: *A magyar államigazgatási jog alapjai.* Nemzeti Tankönyvkiadó, 1995. 205. o.

⁸⁶A jogorvoslati rendszer kialakítására vonatkozó, a Ket. megalkotásával kapcsolatban felmerült vitákat, és különféle nézeteket e dolgozat keretében nem taglalom.

A másik út a közigazgatás szervezetrendszerén belüli „felfolyamodási” lehetőség, amely nem kötelező, de ha már van, akkor a bíróságok hatásköréhez célszerű igazítani a hatáskörüket és felülvizsgálati eszközeiket. Ha a bíróságoknak csak szűk körű jogosítványaik vannak, akkor széles körű kontrollt kell biztosítani a közigazgatási szerveknek. A közigazgatási szervek döntéseit, a bírói döntésekhez hasonlóan a kikényszeríthetőség, és a végrehajthatóság jellemzi. Ezek a követelmények jogorvoslati rendszerünket vizsgálva nagyrészt megvalósulnak.

A harmadik út az ombudsman intézménye, amely a bírósági kontrollt hivatott kiegészíteni, a közigazgatás szervezetrendszerén belüli ellenőrzéshez képest, külső intézmény. Döntése ajánlás jellegű, célja pedig a jogvédelem, bár a Közigazgatási Kézikönyv ezt a közigazgatási aktusok jogszerűségére és tisztességes voltára alapítja, és csak ezek ellenőrzése mellett írja elő az alapvető emberi jogok és szabadságok védelmét.⁸⁷ E követelményeknek a magyar szabályok teljes mértékben nem feleltethetők meg, hiszen az ombudsmanhoz akkor lehet fordulni, ha a hatóság eljárása, vagy határozata, intézkedésének elmulasztása következtében alkotmányos jogokkal összefüggésben sérelem születik, vagy annak veszélye áll fenn.⁸⁸

A külső kontroll megvalósulásának másik lehetősége lehet, az ügyésznek felügyelete. Kérdés, hogy hivatalból, vagy csak az ügyfél kérelmére végezhet ellenőrzést. Terheli e mindenre kiterjedő ellenőrzés? Ez utóbbi aligha várható, megfelelő apparátus hiányában. Másrészt nem lenne célszerű az sem, ha rendelkezne közigazgatási hatalommal. Az ügyész a legtöbb országban nem jogosult a hibák, törvénysértések kiküszöbölésére, de jogorvoslatot benyújthat. E kérdések eldöntése a jogalkotó feladata, figyelembe kell vennie azonban, hogy a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok csak akkor jutnak védelemhez, ha a törvényesség háttérbe szorul. De ez fordítva is igaz. A törvényesség csak akkor érvényesülhet, ha az ügyfél joga csorbul.⁸⁹

Mivel a közigazgatási hatósági tevékenység rendeltetése, hogy a jog által védett közérdeket érvényesítse, ezért a hibás aktusok orvoslását szolgáló eszközrendszernek is két funkciót kell betöltenie. Egyrészt védenie kell az ügyfeleket a közigazgatási szerv jogszabálysértő döntéseitől, másrészt a közérdek megkívánja azt is, hogy ha az ügyfélre nézve ugyan kedvező, de jogszabálysértő határozat is orvoslást nyerjen.⁹⁰

A Ket. a jogorvoslatok címszó alatt tárgyalja azokat a jogi eszközöket, amelyekkel a döntés hibája orvosolható.⁹¹ A kérelem alapján induló jogorvoslati eljárások közé a fellebbezés, a bírósági felülvizsgálat, újrafelvételi eljárás, és a méltányossági eljárás tartozik. A felsorolt eljárások kapcsán merül ki az ügyfél jogorvoslathoz való joga, amely az alkotmány által garantált, alanyi jog.⁹² Kilényi Géza megjegyzi, hogy ezeken túl vannak más jogintézmények is, amelyek valamely jogsérelem, vagy hátrányos jogkövetkezmény elhárítására hivatottak, így az igazolási kérelem, a kézbesítési vélelem megdöntése iránti kérelem, vagy a végrehajtási kifogás.⁹³ A hivatalból lefolytatható döntés felülvizsgálati eljárások közé a döntés módosítása vagy visszavonása, a felügyeleti eljárás, a határozat felülvizsgálata az Alkotmánybíróság határozata alapján, az ügyészi óvás, a semmisség (!), a döntés kijavítása, kicserélése és kiegészítése tartozik.

⁸⁷ Varga Zs. András: *Ombudsmanok Magyarországon*. Rejtjel Kiadó, 2004. 33-36. o.

⁸⁸ 1993. évi LIX. törvény az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról. 16. § (1) bekezdés.

⁸⁹ Rácz Attila: *A törvényesség és a közigazgatás*. Akadémiai Kiadó, 1990. 195-197. o.

⁹⁰ Szalai Éva: *A közigazgatási jogorvoslati rendszer továbbfejlesztése*. Magyar Közigazgatás. 1996. évi 3. szám. 130. o.

⁹¹ Ket. VII. fejezet.

⁹² Alkotmány 57. § (5) bekezdés.

⁹³ Kilényi Géza: *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., 2005. 267-268. o.

5.2.2. A semmisségre vonatkozó különös szabályok

„Az e fejezetben szabályozott eljárások során a döntést meg kell semmisíteni,” ha semmisségi ok áll fenn, és a döntés „semmisségi ok esetén sem semmisíthető meg, ha...” a törvényben meghatározott feltételek fennállnak.⁹⁴ Az idézett rendelkezésekből tudjuk, hogy semmisségi ok esetén az orvoslás módja a megsemmisítés lehet, és vannak korlátok, amelyeket a megsemmisítés alkalmazásával is figyelembe kell vennünk.⁹⁵ Másrészt, az „e fejezetben szabályozott eljárások során” fordulatból az is kiderül, hogy a semmisségre vonatkozó szabályok a többi jogorvoslati forma felett állnak.

A kérelemre indult eljárások közül a fellebbezés, a bírói felülvizsgálat, és az újrafelvételi eljárás keretében orvosolható a semmisség azzal, hogy a határidők szabályai nem változtatnak a kérelem benyújtására vonatkozó rendelkezéseken, hiszen azok a megsemmisítésre vonatkoznak. A méltányossági eljárás természeténél fogva nem hozható összefüggésbe a semmisséggel.

A hivatalból lefolytatható döntés felülvizsgálati eljárások közül a döntés módosítása vagy visszavonása (semmisség esetén értelemszerűen a visszavonás), a felügyeleti intézkedés, és az ügyészi óvás alkalmas a semmisség orvoslására. Az ügyészi óvás következtében a határozatot hozó szerv vagy annak felügyeleti szerve köteles kiküszöbölni a hibát. A döntés kijavítása, kicserélése azért nem megfelelő eszköz, mert csekély fokú hiba, például elírás, elszámolás javítására szolgál, a semmisség súlyos hibája miatt, és a megsemmisítés követelménye miatt eleve kizárt. A döntés kiegészítése fogalmából adódóan sem alkalmas megsemmisítésre.⁹⁶

5.2.2.1. A határidők rendszere

Elvileg semmisség esetén nem lenne létjogosultsága semmiféle jogvesztő határidőnek, hiszen a súlyos jogi fogyatékoságot az idő múlásával sem lehet orvosolni, de a jogbiztonság oldalán a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme, és ezzel együtt a határozat stabilitásához fűződő érdek megkívánja a korlátok felállítását. Mindezek ellen ható tényező viszont a törvényesség.⁹⁷ Az Alkotmánybíróság szerint, a jogbiztonság elve csak akkor kerülhet háttérbe, ha azzal konkuráló másik elv azt elkerülhetetlenné teszi, és ezzel nem okoz céljához képest aránytalan sérelmet.⁹⁸ Az Áe., majd annak nyomán a Ket. is, a határozat semmissé nyilvánítása, és megsemmisítése esetén a törvényességet helyezte előtérbe. A jogorvoslati rendszerek kialakítása önmagában is a törvényességet szolgálja, a semmisség azonban ennél többet jelent. Itt ugyanis olyan súlyos hibákról van szó, hogy a jogorvoslati eljárásokba bevezetett eljárási garanciák sem érvényesülhetnek maradéktalanul, de a semmisség sem eredményezhet örökké tartó bizonytalansági helyzetet, a jogviszonyok stabilitásának, és az ügyfél védelmének elvét érvényre kell juttatni.

⁹⁴ Ket. 121. § (1) bekezdés első fordulata, és (4) bekezdés első fordulata. Fontos kitérnünk arra, hogy az Áe. csak a határozat fogalmát ismerte, míg a Ket. a döntést használja, amely az ügy érdemében hozott határozatot, és az eljárás során eldöntendő egyéb kérdésekben hozott végzést takarja. A Ket. szerint semmisség mindkettő vonatkozásában fennállhat. Előfordulhat például, hogy az eljáró közigazgatás szerv eljárása közben észleli hatáskörének hiányát. Ha az ügy érdemében még nem határozott, viszont végzéseket kibocsátott, akkor ezeket meg kell semmisíteni.

⁹⁵ Már az I. fejezetben kifejtettek alapján tudjuk, hogy a közigazgatási határozat nem tekinthető „nem létezőnek”, a jogbiztonság követelménye nem viseli el ezt a bizonytalanságot, kiszámíthatatlanságot.

⁹⁶ Véleményem szerint az is vitás, hogy a döntés kijavítása, kicserélése vagy kiegészítése a hivatalbóli jogorvoslatokhoz tartozik, mivel kérelemre is helyük van.

⁹⁷ Kilenyi Géza: *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., 2005. 323-324. o.

⁹⁸ 11/1992. (III. 5.) AB határozat Indoklás III. 4.

Mivel a semmisség is jogszabálysértés - ezen belül súlyos eljárási hiba - a törvényben meghatározott jogorvoslatok vehetők igénybe. A jogorvoslásnak a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme, és az a határidő szab határt, aminek következtében beáll a jogerős határozat viszonylagos stabilitása.⁹⁹ A semmisség eseteiben is érvényre kell juttatni e szabályt azzal, hogy a törvényesség előtérbe kerülésével a jogbiztonságot védő határidők kitolódnak, és a határidőkön belül a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelmére tekintet nélküli megsemmisítésnek van helye. Ennek oka, hogy a megsemmisítést elrendelő határozat ex tunc hat, azaz a semmis határozat meghozatalának időpontjáig.¹⁰⁰ Tehát a megsemmisített döntés végrehajtásából fakadó következményeket is fel kell számolni, és a lehetőségekhez képest, az eredeti állapotot kell helyreállítani. Ha szükséges, akkor külön határozatot kell hozni, amelyben rendezésre kerül a megsemmisített döntés addigi végrehajtásával kapcsolatos helyzet, a szükségtelenül okozott költségek pedig megtérítésre kerülnek.¹⁰¹

Az Áe. alapján három év elteltével nem lehetett megsemmisíteni a határozatot, ezen az időkorláton belül viszont akkor is, ha jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jog sérülne. A három éves határidőt azonban, többen alkotmánysértőnek találták, vagyis a határozat időbeli korlátozás nélküli megsemmisítése mellett foglaltak állást.¹⁰² A Ket. tagoltabb határidő rendszert alkalmaz.¹⁰³ Különbséget tesz a megszerzett jogok és kötelezettségek között. A törvényszöveg szerint a megsemmisítésre nem kerülhet sor, ha az az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértené, és a döntés jogerőre emelkedésétől számított három év eltelt. Ezek szerint, ha a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok nem sérülnek, bármikor megsemmisíthető a döntés. Ezt a megfogalmazást tekinthetjük jogszabály-szerkesztési hibának is, ebben az esetben nem csak akkor kell alkalmazni a három éves határidőt, ha jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok nem sérülnek, hanem más jogok esetében is.¹⁰⁴ Kötelezettségek esetében öt éves határidőt szab a Ket. a megsemmisítés korlátjául. A differenciálás oka értelemszerűen az ügyfél védelme, hiszen adott esetben hosszú évekig kell a kötelezettséget teljesítenie, mindezt a hatóság súlyos hibája miatt. Ezért célszerű meghosszabbítani a semmisségre való hivatkozás határidejét. Ha olyan döntés születne, amely az egyik ügyfél számára jogot, míg a másik számára kötelezettséget állapít meg, akkor a két határidő közül a

⁹⁹ Kílényi Géza: *A semmisség*. Petrik Ferenc (szerk.): *Közigazgatási eljárás szabályai* - Kommentár a gyakorlat számára. Hgorac Lap- és Könyvkiadó Kft., 1995. 8. pótlás. 280. o.

¹⁰⁰ Németh Gyula: *Hibás határozatok*. Lőrincz Lajos (szerk.): *Eljárási jog a közigazgatásban*. Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., 1994. 229. o.

¹⁰¹ Kílényi Géza: *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., 2005. 325. o.

¹⁰² Berényi Sándor szerint a bűncselekmény miatt megvalósuló semmisség körében nem fogadható el a határidő megszabása. [Berényi Sándor: *A közigazgatási aktus*. Fazekas Mariann- Ficzere Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog*. Osiris Kiadó, 2003. 322. o.] Horváth Ferenc véleménye szerint a három éves határidő bekövetkezésének időpontját egyszerű kötőerőnek kell tekinteni. A Legfelsőbb Bíróság Gazdasági Kollégiumának egyik határozatára hivatkozva, mely szerint a törvényi rendelkezés hiányában hozott közigazgatási határozathoz joghatás nem fűződik, megállapítja, hogy ezt az álláspontot kellene követni a semmis határozat esetében is, ami a jogerőre emelkedésétől számított három év elteltével is irányadó. Éppen ezért lenne szükséges, hogy a törvény kimondja, a határozat bármikor semmissé nyilvánítható hivatalból, és az eredeti állapotot helyre kell állítani. Szerinte a jogbiztonságnak, amely „gyakran ugyanolyan túlsúlyal esik latba, mint a törvényesség”, teljesen meg kellene hátrálnia.¹⁰² A jogbiztonság az állam, főként a jogalkotó kötelezettségévé teszi, hogy a jog és annak részterületei, az egyes jogszabályok is egyértelműek, kiszámíthatóak, előreláthatóak legyenek. Véleménye szerint az Áe. helytelenül, a jogbiztonságot részesíti előnyben. [Horváth Ferenc: *A jegyző és a polgármesteri hivatal hatósági jogköre, a semmisség jogintézményének szabályozása*. Magyar Közigazgatás. 1996. évi 7. szám. 432. o.]

¹⁰³ Ket. 121. § (4)-(6) bekezdés.

¹⁰⁴ Kílényi Géza: *Jogorvoslatok*. Petrik Ferenc (szerk.): *Közigazgatási eljárás szabályai* - Kommentár a gyakorlat számára. (2. átdolgozott kiadás) Hgorac Lap- és Könyvkiadó Kft., 2005. 11. pótlás. 465. o.

rövidebbet kell figyelembe venni.¹⁰⁵ A törvény szerint, ha a döntés tartalmát bűncselekmény befolyásolta, semmisségre határidő nélkül lehet hivatkozni, kivéve, ha a döntés jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot érint. E rendelkezés jelenti a jogbiztonság érvényesülését.

Kilényi Géza élesen bírálja a Ket. határidő rendszerét. Az Áe. a határozat jogerőre emelkedésétől számított egy év elteltével nem engedi meg, hogy a határozat megváltoztatásra, vagy megsemmisítésre kerüljön, kivételt csak a semmisség jelent, amelynek fennállása esetén, három éven belül is sor kerülhet a megsemmisítésre. Ebből a rendszerből kiténik, hogy a semmisség a jogszabálysértésnek „minősített esete”.¹⁰⁶ Ezt a rendszert borítja fel a Ket. behozva az öt éves határidőt, amelyet a semmisség és a felügyeleti eljárás keretében is alkalmazni kell, a kötelezettséget megállapító döntés körében. Tehát, mind az „egyszerű törvénytértés”, mind a „minősített” törvénytértés esetén, öt éven belül sor kerülhet a döntés megváltoztatására, megsemmisítésére. Ezzel már nem beszélhetünk a semmisségről, mint a jogszabálysértés „minősített esetéről”. Másrészt kritikaként fogalmazódik meg, hogy a határidő nélküli megsemmisítési jog a jogbiztonság szempontjából elfogadhatatlan.¹⁰⁷

6. Következtetések

Összegzésként megállapíthatjuk, hogy a semmisség intézménye a közigazgatási jogban eljáráshoz kötött, azon belül is a közigazgatási hatósági eljáráshoz. A jogbiztonság elve megköveteli az eljárási garanciák létét, és azok betartásának követelményét, amelyet a közigazgatás törvény alá rendeltsége tovább erősít. A közigazgatási hatósági eljárás, az ügyfél védelme érdekében, részletes jogi szabályozottságot követel. Ha az eljárási szabályok súlyosan sérülnek, a semmisség esete áll fenn, amely azonban nem jelent „nem létezés”. Ezt az eljárás hatósági jellege, de a jogbiztonság és a törvényesség követelménye sem engedi.

A közigazgatási jogtudományunk semmisségre vonatkozó nézeteit végiggezelve láthatjuk, hogy a semmisséget, kivétel nélkül, a hibás aktusok egyik csoportjának tekintik, hiszen az aktusokkal, azok hibáival összefüggésben tárgyalják. Számunkra a „hibás határozatok egyik csoportja” kifejezés azért helyesebb, mert tudjuk, hogy az aktusoknak számtalan fajtája létezik, olyanok is, amelyek kívül esnek a közigazgatási hatósági eljáráson.

Ha már rögzítettük, hogy a semmisség a hibás határozatok ismérve, akkor arra is ki kell térnünk, hogy mely hibák eredményezhetik. Kezdetben a jogtudomány számtalan okot ide sorolt, nem különböztetett eljárási és anyagi jogi semmisség között sem, majd folyamatosan kikristályosodott azoknak az okoknak a rendszere, amelyek ténylegesen a súlyos eljárási hibákat jelenthetik. Ezzel párhuzamosan megfogalmazódott az a követelmény, hogy a semmisség kérdését a mindenkori tételes jognak kell szabályoznia. Az Áe. 1982-től kezdve a jogorvoslati fejezeten belül, annak is a végén, rendezte a semmisséget, meghatározva az okokat, és a jogkövetkezményeket. A semmisségi okokat meglehetősen szűk körben állapította meg, de a Ket. megfelelően helyrehozta ezt a fogyatékoságot. Az osztrák, a szlovák, és a cseh semmisségi okok rendszerét vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a magyar szabályozás túlmutat a külföldi országok törvényeinek rendelkezésein. Az AVG -hez képest a Ket. tágabb körben jelöli meg az okokat, míg a cseh szabályozáshoz képest szűkebben. A cseh törvény rendkívül tág teret enged a semmissé nyilvánításnak, ami véleményem szerint a jogbiztonság, a

¹⁰⁵ Kilényi Géza: *Jogorvoslatok*. Petrik Ferenc (szerk.): *Közigazgatási eljárás szabályai* - Kommentár a gyakorlat számára. (2. átdolgozott kiadás) hvgorac Lap- és Könyvkiadó Kft., 2005. 11. pótlás. 466. o.

¹⁰⁶ Kilényi Géza: *Jogorvoslatok*. Petrik Ferenc (szerk.): *Közigazgatási eljárás szabályai* - Kommentár a gyakorlat számára. (2. átdolgozott kiadás) hvgorac Lap- és Könyvkiadó Kft., 2005. 11. pótlás. 466. o.

¹⁰⁷ Kilényi Géza: *Jogorvoslatok*. Petrik Ferenc (szerk.): *Közigazgatási eljárás szabályai* - Kommentár a gyakorlat számára. (2. átdolgozott kiadás) hvgorac Lap- és Könyvkiadó Kft., 2005. 11. pótlás. 466-447. o.

kiszámíthatóság szempontjából nem feltétlenül helytálló. A szlovák tétele jog ezzel szemben nem tartalmaz rendelkezéseket a semmisségre vonatkozóan, a bírói gyakorlat esetről-esetre dönt arról, hogy a határozat hibája eléri-e a semmisséget.

A jogkövetkezményekre áttérve, elsődlegesen azt kell rögzítenünk, hogy a semmisség jogkövetkezménye a megsemmisítés. A jogbiztonság megköveteli, hogy a hibák orvoslására jogszabályi keretek között kerüljön sor, akkor is, ha súlyos eljárási hibát vét a hatóság. A megsemmisítés miatt köthető bizonyos szempontból a semmisség a jogorvoslatokhoz. Mind az Áe., mind a Ket. megsemmisíteni rendeli a semmisségi hibában szenvedő döntést. A megsemmisítésnek bizonyos időkorlátokon belül, a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokra tekintet nélkül helye van. A jogbiztonság érvényre juttatása érdekében szükséges e garanciák felállítása.

Az Áe. és a Ket. eltérő rendszert alkalmaz a jogorvoslatok tekintetében. Az Áe. a jogorvoslatok fejezet végén szabályozta a semmisséget, ami elfogadható megoldás volt, tekintettel arra, hogy a semmisségre vonatkozó szakaszokat, mint „különös” szabályokat értelmezhetjük. A Ket. nem helyezi a jogorvoslati eszközök szabályai fölé a 121. § rendelkezéseit. Azzal, hogy kifejezetten megkülönbözteti a kérelemre induló, és a hivatalbóli jogorvoslati formákat, teljesen felborítja a korábbi rendszert. Így a hivatalból lefolyatható döntés-felülvizsgálati eljárások közé kerül a semmisség, de még a döntés kijavítása, kicserélése és kiegészítése is. Ez több szempontból sem helyes. Egyrészt már nem alkalmazhatjuk az Áe.-ben megszokott értelmezést, hiszen több eljárásnál számításba sem jöhet a semmisség, másrészt teljesen kilóg a sorból, ugyanis nem orvosol semmit, éppen hogy a súlyosan hibás határozatot kellene orvosolni. Értelmezhetjük a törvényt úgy is, hogy választóvonalat húzunk a semmisség szabályai előtt, és az után, ugyanis a döntés kijavítása, kiegészítése és kicserélése kérelemre, és hivatalból is igénybe vehető. Elhagyhatjuk a választóvonalat a semmisség után akkor, ha mint kérelemre, és hivatalból is alkalmazható jogorvoslatnak tekintjük. Véleményem szerint a helyes megoldás az lenne, ha a Ket. a semmisségi okokat a döntéshez kapcsolódóan határozná meg, és e körben rögzítené megsemmisítés kötelezettségét, míg a határidőkre vonatkozó eltérő szabályokat a döntés módosítása és visszavonása, a felügyeleti eljárás, és az ügyészi óvás rendelkezéseibe olvasztaná. A kérelemre induló eljárások szabályai között a semmisség határidőit felesleges rögzíteni, ugyanis a kérelem benyújtására nem hatnak ki, de a hatóság döntéseire vonatkozó - semmisségi okokkal bővített - rendelkezéseket ételemszerűen lehetne alkalmazni. A fennmaradó három döntés-felülvizsgálati eljárás szakaszai egészülnének ki a semmisségre vonatkozó határidők rendelkezéseivel, ami nem is lenne nehéz feladat, ugyanis a 121. § szabályaira való utalások már megvannak.

E javaslattal zárom dolgozatomban, melytől remélem, hogy legalább a probléma lényegét megvilágította.

7. Felhasznált irodalom

7.1. Könyvek:

- Az Országgyűlési Biztos Hivatalához benyújtott „Tíz éves a magyar ombudsmantörvény” című pályázat díjnyertes munkái. Kiadja az Országgyűlés Hivatala. 2004.
- Balogh Zsolt - Holló András - Kukorelli István – Sári János (szerk.): *Az Alkotmány magyarázata* - Kommentár. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., 2003.
- Berényi Sándor - Martonyi János - Szamel Lajos - Sztármári Lajos (szerk.): *Magyar államigazgatási jog*. Általános rész. Tankönyvkiadó, 1973.

- Burián László - Kecskés László - Vörös Imre (szerk.): *Magyar nemzetközi kollíziós magánjog*. KRIM Bt., 2005.
- Farkas József: *A jogerő a magyar polgári peres eljárásban*. Akadémiai Kiadó, 1976
- Fazekas Mariann- Ficzere Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog*. Osiris Kiadó, 2003.
- Lőrincz Lajos (szerk.): *Eljárási jog a közigazgatásban*. Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., 1994.
- Halmai Gábor - Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi Jogok*. Osiris Kiadó, 2003.
- Holló András: *A közigazgatás ügyészi felügyeletének államjogi alapkérdései*. Akadémiai Kiadó, 1989.
- Holló András- Balogh Zsolt (szerk.): *Az értelmezett Alkotmány*. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 2000.
- Kengyel Miklós: *Magyar polgári eljárásjog*. Osiris Kiadó, 2004.
- Kilényi Géza: *Az államigazgatási eljárás alapelvei*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1970.
- Kilényi Géza: *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., 2005.
- Madarász Tibor: *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Tankönyvkiadó, 1995.
- Patyi András: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*. Logod Bt., 2002.
- Patyi András (szerk.): *A közigazgatási hatósági eljárások joga*. Universitas - Győr Kht., 2005.
- Petrik Ferenc (szerk.): *Közigazgatási eljárás szabályai - Kommentár a gyakorlat számára*. hvgorac Lap-és Könyvkiadó Kft., 1995.
- Petrik Ferenc (szerk.): *Közigazgatási eljárás szabályai - Kommentár a gyakorlat számára*. (2. átdolgozott kiadás.) hvgorac Lap- és Könyvkiadó Kft., 2005.
- Průcha Petr, Skulová Soňa: *Správní právo, procesní část, Masarykova univerzita*. Brno. 2000. ISBN 80-210-2294-9.
- Rác Attila: *A törvényesség és a közigazgatás*. Akadémiai Kiadó, 1990.
- Samu Mihály: *Jogpolitika elmélet*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1989.
- Skulová Soňa, Průcha Petr, Havlan Petr, Kadečka Stanislav: *Správní právo procesní*. Praha 2005. EUROLEX BOHEMIA s.r.o. ISBN 80-86861-53-8. Fordította: Hulkó Gábor.
- Sólyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris Kiadó, 2001.
- Szamel Lajos: *Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1957.
- Szamel Lajos: *Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1963.
- Szigeti Péter: *Jogtani és államtani alapvonalak*. Rejtjel Kiadó, 2002.
- Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete*. Szent István Társulat, 1997.

- Toldi Ferenc: *Az államigazgatási rendelkezések megsemmisítése és megváltoztatása*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1965.
- Toldi Ferenc - Pákay Barnabás (szerk.): *Az államigazgatási eljárás általános szabályai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1959.
- Varga Zs. András: *Ombudsmanok Magyarországon*. Rejtjel Kiadó. 2004.

7.2. Folyóiratcikkek:

- Balla Zoltán: *Az irányítás és a felügyelet jogintézményeinek egyes kérdései, különös tekintettel a felsőoktatásra*. Magyar Közigazgatás. 1998. évi 3. szám.
- Bana Imre: *A szakhatósági állásfoglalások az ügy érdemében hozott határozat bírósági felülvizsgálatának tükrében*. Magyar Közigazgatás. 2002. évi 6. szám.
- Csiba Tibor: *A megszüntett hatáskör és a szakhatóság, mint ennek jogosultja*. Magyar Közigazgatás. 2005. évi 7. szám.
- Ganczerné Rausch Mária: *Az eljárási törvény módosításának szükségessége - a gyakorlat tükrében*. Magyar Közigazgatás. 1998. évi 2. szám
- Günther Béla: *Az államigazgatás hatósági fórumrendjéről. Comitatus: önkormányzati szemle*. 1995. évi 6. szám.
- Günther Béla: *Az államigazgatási hatósági tevékenység fórumrendjének közigazgatási nézőpontú elvi és gyakorlati kérdései, javaslatok a továbbfejlesztéshez*. Magyar Közigazgatás. 1995. évi 5. szám.
- Horváth Ferenc: *A semmisség jogintézménye az államigazgatásban*. Magyar Közigazgatás. 1990. évi 3. szám.
- Horváth Ferenc: *A jegyző és a polgármesteri hivatal hatósági jogköre, a semmisség jogintézményének szabályozása*. Magyar Közigazgatás. 1996. évi 7. szám.
- Kemenes István: *A szerződés semmisségének újabb gyakorlati kérdései*. Gazdaság és Jog. 2001. évi 10. szám.
- Kilényi Géza: *Az államigazgatási határozatok semmissé nyilvánításáról*. Állam és Igazgatás. 1967. évi 11. szám.
- Kilényi Géza: *A közigazgatási eljárás jog átfogó tudományos elemzése*. Magyar Közigazgatás. 2000. évi 3. szám.
- Kilényi Géza: *A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciója*. Magyar Közigazgatás. 2002. évi 1. szám
- Kilényi Géza: *A Ket.-ről a jogalkotás és a jogalkalmazás tükrében*. Magyar Közigazgatás. 2006. évi 1. szám.
- Lőrincz Lajos: *Összehasonlítás a közigazgatásban*. Magyar Közigazgatás. 1999. évi 5. szám.
- Neudörfler Éva: *Jogorvoslat az osztrák közigazgatási eljárásban*. Magyar jog. 2005. évi 7. szám.
- Paizs Gábor: *Közjogilag semmis, magánjogilag hatályos*. Magyar Közigazgatás. 2003. évi 1. szám.

- Paulovics Anita: *Törvényesség az államigazgatási eljárásban*. Magyar Jog. 2000. évi 10. szám.
- Rácz Attila: *Jogállam és közigazgatás*. Magyar közigazgatás. 1997. évi 11. szám
- Rozsnyai Krisztina: *Nyitott kérdések a közigazgatási jogorvoslati rendszer újraszabályozásával kapcsolatban*. Jogtudományi Közlöny. 2006. évi 7-8. szám.
- Samu Mihály: *A jogalkotás jogpolitikájának szükségessége és a jogállamiság*. Magyar Jog. 1999. évi 8. szám.
- Szalai Éva: *A közigazgatási jogorvoslati rendszer továbbfejlesztése*. Magyar Közigazgatás. 1996. évi 3. szám.
- Szamel Lajos: *Az államigazgatási eljárás jogorvoslati rendszerének továbbfejlesztése*. Állam és Igazgatás. 1978. évi 3. szám.
- Szmodis Jenő: *Az érvénytelenségi fajták egyes jogági sajátosságairól*. Jogtudományi Közlöny. 1997. évi 4. szám.
- Takács Imre: *Fejezetek a közigazgatási bírászkodásbázai múltjából és újjáalkotásának jogi előzményei*. Magyar Közigazgatás. 1992. évi 4. szám.
- Tilk Péter: *Az államigazgatási alapeljárás néhány problematikus kérdése*. Magyar Közigazgatás. 2001. évi 3. szám.
- Tilk Péter: *Az államigazgatás feletti ügyészi felügyelet a Magyar Köztársaságban*. Magyar Közigazgatás. 2001. évi 6. szám.
- Tilk Péter: *Néhány gondolat a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciójához*. Magyar Közigazgatás. 2003. évi 7. szám.
- Tilk Péter: *Joghatóság, hatáskör, illetékeség az új közigazgatási eljárási törvény szabályai alapján*. Magyar Közigazgatás. 2005. évi 11. szám.
- Tilk Péter: *A hatóság döntései és a hatósági szerződés az új eljárási törvény alapján*. Magyar Jog. 2006. évi 2. szám.
- Torma András: *A közigazgatási szervek közötti viszonyrendszer, különös tekintettel az irányításra és felügyeletre*. Magyar Közigazgatás. 2004. évi 8. szám.
- Verebélyi Imre: *A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak reformja*. Magyar Közigazgatás. 2003. évi 12. szám.

7.3. Jogforrások

- 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról.
- 1952. évi IV. törvény a házasságról, a családról és a gyámságról.
- 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól.
- 1959. évi IV. törvény a Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvéről.
- 1972. évi V. törvény a Magyar Köztársaság Ügyészségéről.

- 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről.
 - 1990. évi LXXV. törvény a helyi önkormányzatokról.
 - 1993. évi LIX. törvény az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról.
 - 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásról.
 - 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról.
 - 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól.
 - 13/ 1994. (ÜK. 12.) LÜ utasítás az ügyészi törvényességi felügyeletről.
 - zákon č. 71/1967 Zb., o správnom konaní (správny poriadok). Elektronikus forrás: <http://www.vyvlastnenie.sk/zakony/1967-071.html-63k>. 2006. nov. 2. Fordította: Hulkó Gábor.
 - 1925-ös Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz. Elektronikus forrás: <http://www.austria.gv.at/Docs/2005/3/7/AVG.doc>. 2006. nov. 2.
-
- 30/ 1991. (VI. 5.) AB határozat
 - 56/ 1991. (XI. 8.) AB határozat
 - 11/ 1992. (III. 5.) AB határozat
 - 16/ 1992. (III. 30.) AB határozat
 - 14/ 1993. (III. 9.) AB határozat
 - 62/ 1993. (XI. 29.) AB határozat
 - 39/ 1999. (XII. 21.) AB határozat
 - 2/ 2000. (II. 25.) AB határozat
 - 30/ 2000. (X. 24.) AB határozat
 - 38/ 2000. (X. 31.) AB határozat
 - 41/ 2005. (X. 24.) AB határozat