

GYURITA ERZSÉBET RITA

*egyetemi adjunktus**SZE Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar*

A hatósági döntések elleni fellebbezés korlátozása, kizárása

ABSZTRAKT

A korábbi eljárási kódexek jogorvoslati rendszerében a fellebbezés, a közigazgatási szervezeten belüli (belső) jogorvoslat volt az általános jelleggel (az eljárási kódex hatálya alá tartozó minden ügyben, kivéve, ha törvény kizárta) igénybe vehető, rendes jogorvoslat a bírósági felülvizsgálattal, a közigazgatási szervezeten kívüli (külső) jogorvoslattal szemben. A nem jogerős és nem végrehajtható döntések (egyedi közhatalmi aktusok) ellen benyújtott fellebbezés, az ún. előrehozott jogvédelem megelőzte a döntés bírósági felülvizsgálatát, a bírói jogvédelmet, illetve a bírósági felülvizsgálatnak feltétele volt a fellebbezési jog kimerítése.

A fellebbezésre vonatkozó általános szabályok – a bírósági felülvizsgálatra^[1] vonatkozó szabályokhoz képest – majdnem 60 évig alig módosultak, 2010 után azonban jelentősebb mértékben változtak a bürokráciacsökkentés okán, a fellebbezés általános jellege gyengült, az törvény kizárta a fellebbezést egyre több hatósági ügytípusban, és bírósági felülvizsgálatot biztosított az elsőfokú hatósági döntés ellen.

Az új eljárási kódex, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) jelentős mértékben átalakította az Alaptörvényben rögzített jogorvoslati jog^[2] érvényesítését biztosító kérelemre induló jogorvoslati eljárások rendszerét. Az Ákr. szabályozási logikája szerint a közigazgatási per általános jellegű (az Ákr. hatálya alá tartozó minden hatósági ügyben igénybe vehető), rendes jogorvoslattá, a fellebbezés kivételes jellegű (törvény kifejezett megengedő rendelkezése alapján), rendkívüli, szűk körben igénybe vehető jogorvoslattá vált. A jogorvoslati átalakult, az előrehozott jogvédelem kivételessé vált, visszaszorult a bírói jogvédelemmel szemben. A bíróság feladata a hatékony jogvédelem biztosítása a hatósági döntéssel megvalósított jogsértéssel szemben.

Kulcsszavak: jogorvoslat ■ fellebbezés ■ előrehozott jogvédelem
■ bírósági felülvizsgálat ■ közigazgatási per

[1] Ld. részletesebben Gyurita, 2022, 175-183.

[2] Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) XXVIII. cikk (7) bekezdés.

I. A FELLEBBEZÉS SZABÁLYOZÁSA A KORÁBBI ELJÁRÁSI KÓDEXEKBEN

1. A fellebbezés szabályozása az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvényben (a továbbiakban: Et.)

Az első eljárási kódex, az Et. több kérelemre igénybe vehető jogorvoslati eszközöt szabályozott: a) fellebbezés, b) államigazgatási határozat megtámadása bíróság előtt, c) panasz (1957. X. 1. – 1977. III. 29.), d) felülvizsgálati kérelem (1977. III. 30. – 1991. VII. 26.). Az Et. a kérelemre induló jogorvoslati eljárásokat nem egy, hanem több fejezetben szabályozta, a fellebbezés önálló fejezetben került szabályozásra (V. fejezet: A határozatok megsemmisítése vagy megváltoztatása a fellebbezési eljárás során).

A fellebbezés belső jogorvoslat volt, az államigazgatási szerv határozatát – a fellebbezés kapcsán – a másodfokú szerv (felettes államigazgatási szerv) vizsgálta felül, a jogorvoslati kérelem elbírálása, a határozat felülvizsgálata, illetve orvoslása az államigazgatási szervezeten belül történt.

A fellebbezés rendes jogorvoslati eszköz volt, hiszen az elsőfokú nem jogerős határozat tekintetében a fellebbezés volt az általános jelleggel igénybe vehető, elsődleges jogorvoslati eszköz. A többi, kérelemre igénybe vehető jogorvoslati eszközhöz képest a fellebbezésnek primátusa volt. Egyrészt az államigazgatási határozat bíróság előtti megtámadásának feltétele volt a fellebbezési jog kimerítése, másrészt a fellebbezési határidőn belül előterjesztett panaszt fellebbezésnek kellett tekinteni. Továbbá, nem kellett a panaszt elbírálni, ha az ügyfél nem fellebbezett – vagy fellebbezett, de a fellebbezése még nem került elbírálásra.

A fellebbezés nem volt jogcímhez kötve, bármely okból, jog- és érdeksérelem miatt is lehetett fellebbezni. A fellebbezőnek nem kellett konkrét jogszabálysértést megjelölni, nem kellett indokolni sem a „sérelemét”, illetve a fellebbezés benyújtását, továbbá új tényállítások és bizonyítékok korlátlanul felhozhatóak voltak a fellebbezésben.^[3] A fellebbezés benyújtásának jogi hatása, hogy a végrehajtásra halasztó hatálya volt, kivéve, ha azonnali végrehajtás elrendelésére került sor.

A fellebbezésre az volt jogosult, akinek jogát a határozat sértette. A fellebbezés egyfokú volt, fellebbezéssel támadható döntés volt az elsőfokú nem alaki jogerős érdemi határozat, a másodfokú határozat ellen nem volt helye fellebbezésnek. Az érdemi döntést megelőző, ún. nem érdemi határozatok a fellebbezhetőség szempontjából két csoportra oszlottak: a) önállóan fellebbezhető nem érdemi határozatok, b) önállóan nem fellebbezhető nem érdemi határozatok. Utóbbi azt jelentette, hogy az érdemi határozatot megelőző határozatot (közbenő határozatot) csak az érdemi határozat ellen előterjesztett fellebbezésben lehetett megtámadni, kivéve, ha jogszabály megengedte a külön fellebbezést a nem érdemi határozat ellen.

[3] Toldi, 1959, 187-188.; Kilényi et al., 1976, 333-334.

Az Et. is tartalmazott már a fellebbezést kizáró szabályokat, kizárt volt a fellebbezés az alábbi határozatok esetén:

- a. törvény, törvényerejű rendelet vagy minisztertanácsi rendelet kizárta,
- b. az ügyben elsőfokon a Minisztertanács vagy annak tagja járt el.

A fellebbezés határidőhöz volt kötve, az Et. szubszidiárius módon szabályozta a fellebbezési határidőt, a határozat közlésétől számított 15 napon belül lehetett fellebbezni, ha jogszabály eltérően nem rendelkezett.

A fellebbezés feltételeken devolutív (átszármasztató) hatályú jogorvoslat volt, amennyiben a megtámadott határozatot hozó államigazgatási szerv – a fellebbezés okán – nem élt az önkorrekció lehetőségével, akkor a fellebbezés tárgyában a felettes államigazgatási szerv (másodfokú szerv) döntött.^[4] Ha a megtámadott határozatot hozó államigazgatási szerv egyetértett a fellebbezéssel, akkor önkorrekcióval élt, a megtámadott határozatot a fellebbezésben foglaltaknak megfelelően visszavonta vagy módosította, kijavította vagy kiegészítette, illetőleg a fellebbezési kérelemmel egyező ügyési óvás esetén azt hatályon kívül helyezte vagy módosította. Amennyiben a megtámadott határozatot hozó államigazgatási szerv nem élt önkorrekcióval, akkor a fellebbezést fel kellett terjesztenie a másodfokon eljáró szervhez az ügyre vonatkozó összes irattal.

A fellebbezés kapcsán teljes aktus-felülvizsgálatra került sor, a felettes államigazgatási szerv (másodfokú szerv) nem volt kötve a fellebbezéshez, a fellebbezéssel megtámadott határozatot és a döntéshozatali eljárást teljes egészében felülvizsgálta tekintet nélkül arra, hogy ki és milyen indokkal fellebbezett.^[5]

A másodfokú szerv a fellebbezés kapcsán az alábbi döntéseket hozhatta: a fellebbezéssel megtámadott elsőfokú határozatot a) helybenhagyta, b) megváltoztatta, c) megsemmisítette, vagy d) megsemmisítette, és új eljárásra utasította az elsőfokon eljáró államigazgatási szervet. A másodfokú szerv helybenhagyta az elsőfokú határozatot, amennyiben a fellebbezés megalapozatlan volt. A másodfokú szervnek kasszációs (megsemmisítési) és reformatórius (megváltoztatási) joga is volt. A másodfokú szerv a nem orvosolható hibában szenvedő határozatot (pl. hatáskör hiányában hozott határozat) megsemmisítette, az orvosolható hiba esetén a határozatot megváltoztatta (részben vagy egészben) vagy megsemmisítette, és új eljárásra utasította az elsőfokon eljáró szervet. A megváltoztatás történhetett az ügyfél javára (reformatio in melius) és hátrányára (reformatio in peius) is.^[6]

A másodfokú szerv fellebbezés kapcsán hozott másodfokú határozata ellen további jogorvoslati eszközöket lehetett igénybe venni. A másodfokú határozatot a bíróság előtt keresettel csak akkor lehetett támadni, ha törvény, törvényerejű rendelet, illetőleg minisztertanácsi rendelet megengedte. Amennyiben a másodfokú határozat bíróság előtti megtámadását jogszabály nem tette lehetővé, akkor panasszal lehetett élni az érdemi határozat ellen.

[4] Toldi, 1959, 196-198.

[5] Toldi, 1959, 208-209.; Kilényi et al., 1976, 346-347.

[6] Toldi, 1959, 204-209.

2. A fellebbezés szabályozása az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. törvényben (a továbbiakban: Áe.)

Az Áe. a kérelemre induló jogorvoslati eszközöket és a hivatalbóli jogorvoslás eszközeit – az Et.-től eltérően – egy fejezetben szabályozta (VII. fejezet: Jogorvoslatok). Az Áe. hatálybalépésekor ugyanazokat a jogorvoslati eszközöket tartalmazta, amelyeket már az Et. is tartalmazott: a) fellebbezés, b) államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata, c) felülvizsgálati kérelem. Az Áe. fellebbezésre vonatkozó rendelkezései minimális mértékben módosultak, kiegészültek az Et. fellebbezésre vonatkozó rendelkezéseivel képest.

A módosítások közül kiemelendő, hogy a fellebbezésre jogosultak kapcsán az Áe. kimondta, fellebbezésre jogosult egyrészt az *ügyfél*, másrészt, akire a határozat rendelkezést tartalmaz. Továbbá a fellebbezéssel megtámadható döntésekre vonatkozó szabályozás kiegészítésre került azzal, hogy a szakhatóság állásfoglalása (határozat részét képezte) csak az érdemi határozat elleni fellebbezésben volt támadható, kivéve, ha a külön fellebbezést jogszabály megengedte.

3. A fellebbezés szabályozása a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényben (a továbbiakban: Ket.)

A Ket. a jogorvoslás két formáját, a kérelemre induló jogorvoslati eljárásokat és a hivatalbóli döntés-felülvizsgálati eljárásokat – az Áe. szabályozásával egyezően – egy fejezetben szabályozta (VII. fejezet). A kérelemre induló jogorvoslati eljárások típusai: a) fellebbezési eljárás, b) bírósági felülvizsgálat, c) újrafelvételi eljárás, d) méltányossági eljárás (hatálytalan 2009. X. 1. napjától), e) Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárás (hatályos 2012. I. 1. napjától), továbbá f) mind kérelemre, mind hivatalból lehetséges volt a kijavítás, kicserélés és kiegészítés (2009. X. 1. napjától átkerül a IV. fejezetbe). A Ket. is szabályozta – az Et. és az Áe. által korábban már szabályozott – fellebbezést és bírósági felülvizsgálatot, a bírósági felülvizsgálat feltétele volt továbbra is a fellebbezési jog kimerítése.

A Ket.-nek a fellebbezésre vonatkozó általános szabályai terminológiája változott az Et.-től és az Áe.-től részben eltérő terminológia miatt. A Ket. többször módosításra került, ami érintette a jogorvoslati rendszert, illetve a fellebbezést is, a fellebbezés korlátozása elkezdődött.

A fellebbezés belső jogorvoslat volt, a közigazgatási hatóság döntését – a fellebbezés okán – egy másik hatóság vizsgálta felül, tehát a jogorvoslati kérelem elbírálása, a még nem jogerős és végrehajtható döntés felülvizsgálata, illetve a sérelem (hiba) orvoslása a közigazgatási szervezeten belül történt.

A fellebbezés maradt továbbra is – az Et. és az Áe. rendelkezéseivel egyezően – a rendes jogorvoslati eszköz, hiszen az elsőfokú nem jogerős döntés tekinte-

tében a fellebbezés volt az első, általánosan igénybe vehető jogorvoslati eszköz, kivéve, ha törvény kizárta.

A fellebbezés – az Et. és az Áe. rendelkezéseivel egyezően – továbbra sem volt jogcímhez kötve, bármely okból lehetett fellebbezni, a fellebbezőnek nem kellett konkrét jogszabálysértést megjelölni. A Ket. hatálybalépésekor – az Et. és az Áe. rendelkezéseivel egyezően – nem tartalmazott tartalmi követelményeket a fellebbezés kapcsán, fellebbezést továbbra sem kellett indokolni, a fellebbezésben új tények és bizonyítékok továbbra is felhozhatóak voltak. Amennyiben a fellebbezésre jogosult a döntés közlését követően, fellebbezési határidőn belül sérelmezte az elsőfokú döntést, illetve kérte orvoslását (akár indokolás nélkül), akkor azt fellebbezésnek kellett tekinteni.

Megjegyzendő, hogy a Ket. fellebbezés tartalmára vonatkozó szabályai később szigorodtak. Egyrészt megjelent az indokolási kötelezettség, indokolni kellett a fellebbezést. Másrészt nem lehetett korlátlanul új tényekre hivatkozni, ugyanis már nem lehetett olyan új tényre hivatkozni, amelyről az ügyfélnek a döntés meghozatala előtt tudomása volt.^[7]

A fellebbezés benyújtásának jogi hatása egyrészt az volt, hogy a fellebbezéssel megtámadott határozatban foglalt jogokat nem lehetett gyakorolni. Másrészt a döntés végrehajtásra halasztó hatálya volt, kivéve, ha a döntés fellebbezésre tekintet nélküli végrehajtására került sor.

Fellebbezésre volt jogosult a) az ügyfél, b) az eljárás egyéb résztvevője, valamint c) az ügyfélnek és eljárás egyéb résztvevőjének nem minősülő személy vagy szervezet, akire a döntés rendelkezést tartalmazott.

A fellebbezés egyfokú volt továbbra is. Fellebbezéssel támadható döntés egyrészt az elsőfokú nem jogerős határozat, másrészt az elsőfokú végzés, a végzések azonban a fellebbezhetőség szempontjából két csoportra oszlottak: a) önállóan fellebbezhető végzések, valamint b) önállóan nem fellebbezhető végzések. Utóbbi azt jelentette, hogy a végzés csak a határozat elleni fellebbezésben megtámadható. A másodfokú döntés ellen nem volt helye fellebbezésnek.

A Ket. is rendelkezett a fellebbezés kizárásáról, kizárt volt a fellebbezés az alábbi döntések esetén a Ket. hatályba lépésekor:

- a. ha az ügyben törvény az elsőfokú közigazgatási döntés bírósági felülvizsgálatát teszi lehetővé,
- b. az ügyfelek részéről, a közöttük létrejött egyezséget jóváhagyó határozat ellen,
- c. a méltányossági kérelem tárgyában hozott határozat ellen.

Megjegyzendő, hogy a fellebbezés általános jellege gyengült, hiszen egyre több olyan döntés volt, amely ellen kizárta a jogalkotó a fellebbezési lehetőséget, a Ket. hatályon kívül helyezések már 8 pontban kerültek szabályozásra ezek az esetkörök.^[8]

[7] 2015. évi CLXXXVI. törvény a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról (a továbbiakban: Módtv.) 104. §.

[8] Ld. Ket. 100. § (1) bekezdés (2017.XII.31. napján hatályos állapot).

A fellebbezési határidőt a Ket. – a korábbi eljárási kódexek szabályozásával egyezően – szubszidiárius módon szabályozta, eszerint a közléstől számított 15 nap volt a fellebbezésre rendelkezésre álló határidő, törvény vagy kormányrendelet azonban eltérően rendelkezhetett, rövidebb vagy hosszabb határidőt is megállapíthatott.

A fellebbezés – a korábbi eljárási kódexek szabályozásával egyezően – feltételesen devolutív hatályú (átszármaztató hatályú) jogorvoslat volt továbbra is, amennyiben a megtámadott döntést hozó hatóság – a fellebbezés okán – nem élt az önkorrekció lehetőségével, akkor a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság, ún. másodfokú döntést hozó hatóság döntött.^[9] Ha a megtámadott döntést hozó közigazgatási hatóság egyetértett a fellebbezéssel, akkor önkorrekcióval élt, a megtámadott döntést a fellebbezésben foglaltaknak megfelelően visszavonta vagy módosította, kijavította vagy kiegészítette.

A fellebbezés kapcsán teljes aktus-felülvizsgálatra került sor, a fellebbezés elbírálására jogosult közigazgatási hatóság a fellebbezéssel megtámadott döntést és az azt megelőző eljárást teljes egészében felülvizsgálta, nem volt kötve a fellebbezéshez. Ez azt jelentette, hogy fellebbezésben nem hivatkozott jogszabálysértést, illetve sérelmet is orvosolhatott. Megjegyzendő azonban, hogy az aktus-felülvizsgálat terjedelmét, illetve a teljes aktus felülvizsgálatot – az Et. és az Áe. rendelkezéseitől eltérően – már korlátozta egyrészt a részjogerő jogintézménye, másrészt a súlyosbítási tilalom.^[10]

A Ket. a hatálybalépésekor az Et. és az Áe. rendelkezéseivel egyezően szabályozta a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság döntési jogkörét, a fellebbezés kapcsán az alábbi döntéseket hozhatta, a fellebbezéssel megtámadott elsőfokú döntést a) helybenhagyta, b) megváltoztatta, c) megsemmisítette, d) megsemmisítette és új eljárásra utasította az elsőfokon eljáró hatóságot. A fellebbezés elbírálására jogosult hatóságnak kasszációs (megsemmisítési) és reformatórius (megváltoztatási) joga is volt, a nem orvosolható hibában szenvedő döntést megsemmisítette, az orvosolható hiba esetén megváltoztatta a határozatot vagy megsemmisítette a döntést, és új eljárásra utasította az elsőfokon eljáró hatóságot. A bürokrácia-csökkentés kapcsán a „megsemmisítés és új eljárásra utasítás” mint döntési alternatíva jelentősen korlátozásra került, kizárólag abban az esetben volt rá lehetőség, ha a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság megállapította, hogy az eljárásba további ügyfél bevonása szükséges.^[11]

A fellebbezés elbírálására jogosult hatóság fellebbezés kapcsán hozott másodfokú döntése ellen – kivéve az elsőfokú döntés megsemmisítése és az elsőfokú hatóság új eljárásra utasításáról rendelkező végzés – további jogorvoslati eszközt lehetett igénybe venni. A másodfokú alaki jogerős döntés a bírósági felülvizsgálatát lehetett kérni.

[9] Szalai, 2013, 207., 217.

[10] Szalai, 2013, 218-219.

[11] A Módtv. 105. §-a módosította a Ket. 105. § (2) bekezdését.

II. A FELLEBBEZÉS SZABÁLYOZÁSA, HELYE AZ ÁKR. JOGORVOSLATI RENDSZERÉBEN

A kérelemre induló jogorvoslati eljárásokat és a hivatalbóli jogorvoslati eljárásokat az Ákr. – az Áe. és a Ket. szabályozási módszerével egyezően – egy fejezetben szabályozza (IX. fejezet: Jogorvoslat). Az Ákr. 2 típusát szabályozza a kérelemre induló jogorvoslati eljárásoknak: a) közigazgatási per, valamint b) fellebbezési eljárás.

Az Ákr. Indokolásában a jogalkotó rávilágít a fellebbezés korlátozásának, kizárásának okaira, indokaira: „A jogorvoslati rendszer kérdésében a törvény jelentős változtatást tűzött ki célul, amely mélyen összefügg a közigazgatási bírósági rendszer kiteljesítésével. A közigazgatási eljárásokra vonatkozó statisztika adatai azt mutatják, hogy az ügyfelek az ügyek elenyésző számában (átlagosan kevesebb, mint 0,5%) nyújtanak be fellebbezést, de ezen ügyek jelentős részében (mintegy 20%-ában) bírói jogorvoslatot is kérnek az ügyfelek, így a megfellebbezett ügyek jelentős hányada bíróság elé kerül. A végleges, már nem támadható döntéshez (a bírói döntéssel létrejövő anyagi jogerőhöz) fűződő érdekek mielőbbi érvényesítése érdekében ezért a törvény hangsúlyváltást irányoz elő: főszabállyá teszi a bírósághoz való közvetlen fordulás lehetőségét (kizárva a fellebbezést), és kivételes esetekben teszi lehetővé a perlést megelőzően a fellebbezést magasabb szintű közigazgatási hatósághoz. A közigazgatási hatósági ügytípusok egyharmadában korábban is kizárt volt a fellebbezés lehetősége.”^[12]

A fellebbezés, a belső jogorvoslat – az Et., az Áe. és a Ket. rendelkezéseitől eltérően – rendkívüli, kivételes jogorvoslati eszközzé vált, hiszen az elsőfokú döntés ellen csak akkor van helye fellebbezésnek, ha törvény (az Ákr. vagy ágazati törvény) kifejezetten megengedi.

A fellebbezés – az Et., az Áe. és a Ket. rendelkezéseivel egyezően – továbbra sincs jogcímhez kötve, bármely okból lehet fellebbezni, tehát a fellebbezésben nem kell jogszabálysértésre hivatkozni. Az Ákr. fenntartja a Ket. szigorított szabályait, egyrészt indokolni kell a fellebbezést. Másrészt nem lehet korlátlanul új tényekre hivatkozni, csak olyan új tényre lehet hivatkozni, amelyről az elsőfokú eljárásban az ügyfélnek nem volt tudomása, vagy arra önhibáján kívül eső ok miatt nem hivatkozott. Végül a fellebbezés tartalma kapcsán az Ákr. már azt is rögzíti, hogy fellebbezni csak a megtámadott döntésre vonatkozóan, tartalmilag azzal közvetlenül összefüggő okból, illetve csak a döntésből közvetlenül adódó jog- vagy érdeksérelemre hivatkozva lehet.

A fellebbezés benyújtásának jogi hatása, hogy a döntés végrehajtására halasztó hatálya van, kivéve, ha a hatóság a döntés azonnali végrehajtását rendeli el, vagy az Ákr. kizárja a halasztó hatályt.

[12] Ákr. Indokolás III/4. pont.

Fellebbezésre jogosult: a) az ügyfél, b) az eljárás egyéb résztvevője, valamint c) akire a döntés rendelkezést tartalmaz.

A fellebbezéssel támadható döntések kapcsán megállapítható, hogy az elsőfokú nem végleges döntés ellen lehet fellebbezni, ha az Ákr. vagy ágazati törvény kifejezetten megengedi, vagyis rendelkezik a fellebbezési lehetőségről. Az Ákr. hatályba lépésekor elsőfokú nem végleges határozat ellen akkor volt helye fellebbezésnek, ha a határozatot

- a. járási (kerületi) hivatal vezetője vagy – a képviselő testület kivételével – helyi önkormányzat szerve, vagy
- b. rendvédelmi szerv helyi szerve hozta.

Később a kivételek köre szűkült, ma már nincs lehetőség fellebbezni a járási (kerületi) hivatal vezetője által hozott határozat ellen sem az Ákr. alapján.

A végzések a fellebbezhetőség szempontjából két csoportra oszlanak a) önállóan fellebbezhető végzések, valamint b) önállóan nem fellebbezhető végzések.

Az Ákr. is meghatározza, mikor kizárt a fellebbezés:

- a. ha az elsőfokú döntést – a központi hivatal kivételével – központi államigazgatási szerv vezetője hozta,
- b. ha a képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben hozott döntést,
- c. a másodfokú hatóság által hozott önálló jogorvoslattal támadható végzés esetén,
- d. ha nincs kijelölt másodfokú hatóság,
- e. nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűvé nyilvánított ügyben,
- f. ha a hatósági szerződés alapján végrehajtást rendeltek el.

A fellebbezési határidőt az Ákr. – az Et., az Áe. és a Ket. rendelkezéseitől eltérően – már nem szubszidiárius módon szabályozza, eszerint a döntés közlésétől számított 15 nap a fellebbezésre rendelkezésre álló határidő.

A fellebbezés – az Et., az Áe. és a Ket. rendelkezéseivel egyezően – feltételesen devolutív hatályú (átszármaztató hatályú) jogorvoslat továbbra is, amennyiben a megtámadott döntést hozó hatóság – a fellebbezés okán – nem él az önkorrekció lehetőségével, akkor a fellebbezés elbírálására jogosult felügyeleti szerv, ún. másodfokú hatóság dönt.^[13] Ha a közigazgatási hatóság egyetért a fellebbezéssel, akkor önkorrekcióval él, vagyis a megtámadott döntést a fellebbezésben foglaltaknak megfelelően visszavonja vagy módosítja, kijavítja vagy kiegészíti. Amennyiben a megtámadott döntést hozó közigazgatási hatóság nem él az önkorrekcióval, akkor a fellebbezést fel kell terjesztenie a másodfokú hatósághoz az ügyre vonatkozó összes irattal.

[13] Szalai, 2020, 281.

A fellebbezés kapcsán – az Et., az Áe. és a Ket. rendelkezéseivel egyezően – teljes aktus-felülvizsgálatra kerül sor, a fellebbezés elbírálására jogosult másodfokú hatóság a fellebbezéssel megtámadott döntést és az azt megelőző eljárást teljes egészében felülvizsgálja. A másodfokú hatóság nincs kötve a fellebbezéshez, ez azt jelenti, hogy fellebbezésben nem hivatkozott jogszabálysértést, illetve sérelmet is megállapíthat, illetve orvosolhat. A teljes aktus felülvizsgálatot az Ákr – a Ket.-hez hasonlóan – korlátozza, amikor a részleges véglegességről (korábban jogerő) rendelkezik, kimondja, hogy a döntés fellebbezéssel nem érintett rendelkezései véglegessé válnak.^[14] A fellebbezés elbírálása során a szubjektív jogvédelem mellett jelen van az objektív jogvédelem is.

A másodfokú hatóság döntési jogköre kapcsán megállapítható, hogy a fellebbezés kapcsán az alábbi döntéseket hozhatja, a fellebbezéssel megtámadott elsőfokú döntést: a) helybenhagyja, b) megváltoztatja, c) megsemmisíti. A másodfokú hatóságnak kasszációs (megsemmisítési) és reformatórius (megváltoztatási) joga is van. A másodfokú hatóság a nem orvosolható hibában szenvedő döntést megsemmisíti, az orvosolható hiba esetén megváltoztatja a döntést. A megváltoztatás történhet az ügyfél javára és hátrányára is.^[15]

A másodfokú hatóság fellebbezés kapcsán hozott másodfokú végleges döntése ellen további jogorvoslati eszközt lehet igénybe venni, a másodfokú végleges döntés közigazgatási perben támadható a bíróság előtt.

III. ÖSSZEZÉS: A FELLEBBEZÉS ÉS A KÖZIGAZGATÁSI PER ÖSSZEVETÉSE

A korábbi eljárási kódexek jogorvoslati rendszerében a fellebbezés jogcímhez nem kötött, indokolás nélkül előterjeszhető jogorvoslati kérelem volt, melyben korlátlanul lehetett új tényekre hivatkozni. A Ket. módosítás, illetve az Ákr. rendelkezései alapján a fellebbezés továbbra sem kötött jogcímhez, bármely okból (jog- és érdeksérelem) lehet fellebbezni, nem kell jogszabálysértésre hivatkozni, de már indokolni kell az előterjesztését, és nem lehet korlátlanul új tényekre hivatkozni.

Az Ákr.-ben a kérelemre induló jogorvoslati eljárások rendszerében – az Et., az Áe., és a Ket. szabályozásával ellentétben – a fellebbezés kivételes jellegű (ha az Ákr. vagy ágazati törvény kifejezetten megengedi), rendkívüli jogorvoslati eszközzé vált a közigazgatási perrel szemben, ugyanis utóbbi vált az általános jellegű, rendes jogorvoslati eszközzé, melyet önálló perrendtartás szabályoz.^[16]

A fellebbezés és a közigazgatási per közötti lényeges különbségek közül kiemelendők az alábbiak.

[14] Szalai, 2020, 290.

[15] Szalai, 2020, 289-290.

[16] 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról (a továbbiakban: Kp.).

A fellebbezés továbbra sincs jogcímhez kötve. A közigazgatási per indítására vizsgont nincs lehetőség bármely okból, kizárólag jogsérelemre hivatkozva, tehát jogcímhez kötött. A keresetlevélben meg kell jelölni a hatósági döntéssel okozott jogsérelemet, ez a keresetlevél kötelező tartalmi eleme, ennek hiányában a kereset visszautasításra kerül.

A jogorvoslati kérelmek benyújtásának jogi hatása is különbözik, a fellebbezés előterjesztésének a döntés végrehajtására halasztó hatálya van, kivéve, ha a hatóság a döntés azonnali végrehajtását rendeli el, vagy az Ákr. kizárja a halasztó hatályt. A fellebbezés kapcsán a még nem végleges és nem végrehajtható döntés felülvizsgálata, orvoslása történik, ún. előrehozott jogvédelem. A keresetlevél benyújtásának nincs halasztó hatálya a döntés végrehajtására, nem érinti a döntés végrehajthatóságát, de azonnali jogvédelem keretében kérhető a döntés halasztó hatályának elrendelése, vagy a halasztó hatályának feloldása, illetve ideiglenes intézkedés is.

A fellebbezést a kijelölt másodfokú hatóság bírálja el, a közigazgatási szervezeten belül történik a jogorvoslás, belső jogorvoslat. A közigazgatási per a rendes bíróság hatáskörébe tartozik, 2022-től elsőfokon a közigazgatási kollégiummal működő törvényszékek és a Kúria, másodfokon a közigazgatási kollégiummal rendelkező Fővárosi Ítéltábla és a Kúria, felülvizsgálati kérelmek kapcsán a Kúria jár el.^[17] Nem jött létre a rendes bírósági szervezettől elkülönült, önálló közigazgatási bíróság, ennek okán közigazgatási bírászkodás, a közigazgatási per a rendes bíróság szervezeti kereti között zajlik.^[18]

A döntés (aktus) felülvizsgálatának terjedelme szempontjából megállapítható, hogy fellebbezés kapcsán teljes aktus-felülvizsgálatra kerül sor, a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság a fellebbezéssel megtámadott döntést és az azt megelőző eljárást teljes egészében felülvizsgálja, nincs kötve a fellebbezéshez, fellebbezésben nem hivatkozott jogszabálysértést, illetve hibát is megállapíthat, orvosolhat, a szubjektív jogvédelem mellett objektív jogvédelmi funkció.^[19] A bíróság a keresetet a felek által előterjesztett kérelmek és jognyilatkozatok keretei között bírálja el (kereseti kérelemhez kötöttség), nem kerül sor teljes aktus-felülvizsgálatra. E rendelkezési elvet áttöri a Kp.-nak az a rendelkezése, miszerint a bíróság a Kp.-ban vagy ágazati törvényben meghatározott esetben hivatalból is vizsgálatot folytat, azaz megjelenik az objektív jogvédelmi funkció. A kérelemhez kötöttséget oldja a tartalmi elbírálási kötelezettség is, mely szerint a felek kérelmeit, nyilatkozatait tartalmuk szerint kell figyelembe venni a bíróságnak.^[20]

[17] Kp. 7. §., 2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról 22. § (4) bekezdés (hatályos: 2022. I. 1-jétől).

[18] Ld. F. Rozsnyai, 2020b, 84-87.

[19] Ld. Gyurita, 2019, 495-497.

[20] F. Rozsnyai, 2020a, 342-343.

jogorvoslat	közigazgatási per	fellebbezés
jellege	általános jellegű (minden hatósági ügyben)	kivételes jellegű (ha törvény kifejezetten megengedi)
jogalapja	jogszabálysértés	nincs jogcímhez kötve, bármely okból
előterjesztésének jogi hatása	nincs halasztó hatály a döntés (aktus) végrehajtására	halasztó hatálya van a döntés (aktus) végrehajtására
elbírálására hatáskörrel rendelkező szerv	bíróság	kijelölt másodfokú hatóság (felügyeleti szerv)
aktus-felülvizsgálat terjedelme	korlátozott aktus- felülvizsgálat	teljes felülvizsgálat, nincs fellebbezéshez kötöttség
döntési jogkör terjedelme	új eljárásra kötelezheti a hatóságot	nem kötelezheti új eljárásra a hatóságot
funkciója	szubjektív jogvédelem mellett megjelenik az objektív jogvédelem	szubjektív és objektív jogvédelem

*1. táblázat: A közigazgatási per és fellebbezés összevetése
(Forrás: a szerző saját szerkesztése)*

Összegezve megállapítható, hogy a fellebbezés korlátozásával, kizárásával, illetve a bírói jogvédelem általánossá válásával a kérelemre történő belső jogorvoslás, az előrehozott jogvédelem leszűkül, mivel már nem lehet az Ákr. tárgyi hatálya alá tartozó minden ügytípusban fellebbezni.^[21] Megjegyzendő azonban, hogy a permegelőzés végett az Ákr. a kereset kapcsán széleskörű önkorrekciót biztosít a keresettel megtámadott döntést hozó hatóságnak a nem jogsértő döntések esetén is, mivel a hatóság a nem jogszabálysértő döntést is visszavonhatja, illetve a keresetlevélben foglaltaknak megfelelően módosíthatja, ha a keresetlevélben foglaltakkal egyetért és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél.

[21] Ld. F. Rozsnyai – Hoffman – Bencsik, 2021, 309-314.

IRODALOM

- F. Rozsnyai Krisztina (2020a): A közigazgatási per (1-3., 5-10. pontok). In: Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész III.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest.
- F. Rozsnyai Krisztina (2020b): Variációk egy témára. A közigazgatási ügyben eljáró bíróságok és hatásköreik. In: *Jogtudományi Közlöny.* 2020/2. sz.
- F. Rozsnyai Krisztina – Hoffman István – Bencsik András (2021): Az általános eljárási szabályok: üres kagylóhéjak? In: *Jogtudományi Közlöny.* 2021/7-8. sz.
- Gyurita E. Rita (2019): A kérelemre induló jogorvoslati eljárás. In: Patyi András (szerk.): *A közigazgatási hatósági eljárásjog jogintézményei.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest.
- Gyurita E. Rita (2022): A közigazgatási per a jogorvoslati rendszerben. In: *Jog–Állam–Politika. Ünnepi Különszám a 70 éves Kukorelli István tiszteletére.* Universitas, Győr.
- Kilényi Géza – Mészáros József – Mihály Lajos – Toldi Ferenc – Vágó László (1976): A határozatok megsemmisítése vagy megváltoztatása a fellebbezési eljárás során. In: Fonyó Gyula (szerk.): *Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Szalai Éva (2013): A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai (1-16. pontok). In: Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános Rész III.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest.
- Szalai Éva (2020): Az Ákr. jogorvoslati rendszerének jellemzői. A fellebbezési eljárás. In: Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész III.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest.
- Toldi Ferenc (1959): A határozatok megsemmisítése vagy megváltoztatása a fellebbezési eljárás során. In: Toldi Ferenc – Pákay Barnabás: *Az államigazgatási eljárás általános szabályai.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.

JOGFORRÁSOK

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.).
- 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól (Et.).
- 1981. évi I. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről (Áe.).
- 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ket.).
- 2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról.
- 2015. évi CLXXXVI. törvény a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról (Módtv.).
- 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról (Ákr.).
- 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról (Kp.).