

HERÉDI ERIKA

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

## Ha per, akkor hadd legyen per!

### ABSZTRAKT

A hatósági ügyben hozott döntés ellen irányuló keresetlevél jogorvoslati eszközként azt célozza, hogy egy újabb döntés közvetlenül a sérelmezett döntésre visszaható módon megszüntesse az okozott jogsérelmet. A keresetlevélben a felperesi ügyfél ténybeli vagy jogi tévedések korrigálását indítványozza. Közigazgatási jogvitában a keresetlevél alapján peren kívül nyújthat hatékony jogvédelmet már a vitatott döntést hozó hatóság. Az önkorrekcióban megnyilvánuló hatósági jogvédelem garanciaként, egyúttal a felperesi ügyfél rendelkezési hatalmasságától függően, bírói kontroll lehetőségével övezett.

**Kulcsszavak:** keresetlevél ■ kógencia ■ hatósági önkorrekció ■ peren kívül  
■ rendelkezési elv ■ egyezség

### I. ALAPVETÉS

Hatósági ügyben hozott döntés esetén elsődleges jogorvoslati út a közigazgatási per. Míg a közigazgatási per szabályait a közigazgatási perrendtartás<sup>[1]</sup> kódexe öleli fel, addig a közigazgatási per szükségszerű előzményét képező hatósági eljárásra irányadó alapvető szabályokat az általános közigazgatási rendtartás<sup>[2]</sup> foglalja magába. Ezzel a szabályozási koncepcióval összhangban a hatósági eljárás szempontjából releváns kérdéseket, tárgyköröket, illetve a Kp. és az Ákr. kapcsolódási pontjait az Ákr. ragadhatja meg.<sup>[3]</sup>

[1] 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.).

[2] Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.).

[3] Az Ákr. „A jogorvoslati eljárások” cím alatti 113. §-a alatt nevesíti a kérelemre induló jogorvoslati eljárásokat, melyek körében első helyre rangsorolt a közigazgatási pert (Ákr. 113. § (1) bek. a) pont), majd „A közigazgatási per lehetősége” cím alatti 114. §-ában határozza

Az Ákr. önkorrekciós mechanizmusként a közigazgatási per megindításához kötődően<sup>[4]</sup> szabályozza a keresettel támadott döntést hozó hatóságnak a felperesi ügyfél keresetlevélén nyugvó aktivitási kötelezettségeit, egyúttal lehetőségeit. A keresetlevél előterjesztése esetén a hatóság a jogszerűség követelményének való megfelelésen (Ákr. 115. § (1) bek.) túlmenően, adott esetben a szükségesség, illetve arányosság szempontjai szerint is (Ákr. 115. § (2) bek.) köteles megvizsgálni a keresetlevélben foglaltakat, melynek eredményeképpen az elé tárt jog-, illetve érdeksérelemmel összefüggésben helyreállító, illetve kiegyenlítő jogalkalmazásnak van helye. Az általános közigazgatási rendtartás a keresetlevélén alapuló saját hatáskörű önkorrekciót egyfelől jogszabálysértés észlelése esetére irányozza elő (Ákr. 115. § (1) bek.), másfelől akként rendelkezik, hogy ha a keresetlevélben foglaltakkal egyetért, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, a hatóság a nem jogszabálysértő döntést is visszavonhatja, illetve a keresetlevélben foglaltaknak megfelelően módosíthatja (Ákr. 115. § (2) bek.). Ezen két különböző – ti. jogszabálysértés (Ákr. 115. § (1) bek.), vagy jogszabálysértés hiányában (Ákr. 115. § (2) bek.) – jogalapon nyugvó önrevízió saját hatáskörű aktusvádelvezetésre vezethet. Az Ákr. jogorvoslatokra vonatkozó IX. fejezete alatti rendelkezéseinek áttekintésével azonban azt tapasztaljuk, hogy az Ákr. 115. §-a szerinti saját hatáskörű önkorrekció nem a jogorvoslati eljárások körében, hanem az Ákr. „A közigazgatási per lehetősége” című 114. §-át nyomban követő szerkezeti helyen nyert szabályozást, melyből az szorozatban áll a közigazgatási per joghatályai beálltának lehetőségével. Ebből adódóan felmerül a kérdés, vajon a keresetlevél benyújtása révén a hatóság előtt ismertté vált (jog)sérelemnek a felperesi ügyfél és a hatóság, mint ellenérdekű felek közti, kölcsönös meghallgatással járó, a vitában való aktív, személyes és közvetlen részvételt is biztosító megvitatása, majd az annak eredményeként megszülető – adott esetben érdekkiegyenlítő – indokolt döntés hatósági eljárásban, vagy eljáráson kívül kerül meghozatalra? S ezt követően a korábban ellenérdekűnek tekintett, majd hatékony jogvédelmet nyújtó hatóság alávetett-e a felperesi ügyfél kereset további sorsa fölötti rendelkezési hatalmának?

- meg a közigazgatási per szükségszerű hatósági eljárási feltételeit, mint kapcsolódási pontokat. Ha áttekintjük az Ákr. 113. §-a szerinti felsorolást, kiténik, hogy ott az (1) bekezdés a) pontjabeli közigazgatási peren kívül felsorolt valamennyi jogorvoslati eljárás valóban közigazgatási hatósági eljárás, ám a közigazgatási per a közigazgatási rendszeren kívüli, külső független törvényességi kontroll. Meglátásom szerint az Ákr. 113. § (1) bekezdés a) pontja alatt szükségtelen nevesíteni a közigazgatási pert, mivel az nem közigazgatási hatósági jogorvoslati eljárás.

[4] A közigazgatási perhez fűződő szoros kapcsolatot az Ákr. szerkezete is hűen tükrözi, hiszen a keresetlevél alapján és saját hatáskörben gyakorolható döntéskorrekció szabályai az Ákr. 115. §-a alatt kerültek deklarálására. Ugyanakkor már itt utal arra a szerző, hogy az Ákr. 113. §-a alatt felsorolt jogorvoslati eljárások körében nem kerül nevesítésre az Ákr. 115. §-a szerinti szabályozott saját hatáskörben gyakorolható, illetve gyakorolandó döntés korrekciót eredményező mechanizmus.

## II. (PER)FÜGGŐSÉG KÉTELYEI KÖZT

Noha a perfüggőség a keresetlevél benyújtásával áll be (Kp. 39. § (5) bek.), és a keresetlevelet – főszabályként – a vitatott cselekményt megvalósító közigazgatási szervhez szükséges benyújtani (Kp. 39. § (1) bek. vö. 41. § (1) bek.), amely továbbítani köteles azt a perbíróságra (Kp.39. § (1) bek. és 40. § (1) bek.), nyilvánvalóan nem a támadott döntést hozó hatóságnál áll be a perfüggőség. Perfüggőség nincs bíróság nélkül.

A perfüggőség kategorikus feltétele a keresetlevél benyújtása és annak a bíróságra való továbbítása (Kp. 39. § (1) és (5) bek. és 40. § (1) bek. ). Ahhoz tehát, hogy a perbíróság a keresetlevél létezéséről hivatalból tudomást szerezhesen, a perfüggőség beálljon, nélkülözhetetlen a keresetlevél perbíróságra történő továbbítása (Kp. 40. §). A keresetlevélnek az alperesi közigazgatási szerv általi bíróságra való továbbításával és annak a perbíróságra való megérkezésével még nincs szó perről, hiszen a bíróság az alperes alaki védekezése nyomán (Kp. 42. § (1) és (4) bek.), vagy attól függetlenül, mivel hivatalbóli eljárási jogkövetkezésményt alkalmaz, a keresetlevél vizsgálatának eredményeként, a keresetlevél visszautasításáról dönthet (Kp. 48. §). A keresetlevél visszautasításáról szóló végzés, mint eljárást befejező végzés a per létszakáig nem jutó, de már bíróság előtti eljárást, azaz peren kívüli eljárást zár le. Ebben az eljárási szakaszban oly módon történik a bírósági közigazgatási eljárás lezárása, hogy a felperes előtt nem ismert az alperesi védírat. Igaz ugyan, hogy a keresetlevél perbíróságra való továbbításakor már ismert a bíróság előtt a felperesi kereset és az alperesi védekezést tartalmazó védírat, azonban a bíróság, bár szükségszerűen főszereplője a közigazgatási pernek, ennek ellenére nem peres fél. S nem feladata a felperesi ügyfél fölötti gyámkodás. A bíróság feladata és szerepe a hatékony jogvédelem nyújtása (Kp.2. § (1) bek.), miként az alperesi hatóságnak is, hiszen az Ákr. 115. §-ában foglalt – meglátásom szerint jogorvoslat funkcióját betöltő – felhatalmazások erre jogosítják, egyszersmind erre kötelezik a keresetlevél vizsgálata eredményeként magát a hatóságot is. Míg a hatóság a perelhárítás célját is megvalósítóan képes hatékony jogvédelmet nyújtani már a keresetlevél bíróságra történő továbbítását megelőzően, addig ezt a bíróság csak jóval később, az ítélete meghozatalával képes biztosítani.

A bíróság a közigazgatási jogvitát tisztességes, koncentrált és költségtakarékos eljárásban bírálja el. A bíróság a perkoncentráció és az eljárási igazságosság érvényesülése érdekében az e törvényben meghatározott módon és eszközökkel hozzájárul ahhoz, hogy a felek és más perbeli személyek eljárási jogait gyakorolhassák és kötelezettségeiket teljesíthessék (Kp. 2. § (2) és (3) bek.). Tisztességes bírósági eljárásról meglátásom szerint akkor beszélhetünk, ha a felperes joghatályosan megismeri az alperesi védíratot.<sup>[5]</sup> A per, mint kontradiktórius el-

[5] A régi Pp. a közigazgatási per, mint polgári per joghatályainak beálltá ahhoz kötötte, amikor a bíróság értesítette az alperest a Pp. 332. §-ában foglalt intézkedések megtételéről (régii Pp. 332/C. §. 332. § (1) bek. c) pont), így amikor az alperesi hatóság nyilatkozatát közölte a felperessel. Ez a szabályozás

járás létrejötte szempontjából a lényeges mozzanat az, amikor a bíróság perelő-készítő intézkedése révén a felperes megismeri az alperesi védíratot (Kp. 60. § (1) és (2) bek., illetve 77. § (5) bek.). A perelőkészítés véleményem szerint nem egybevágó a közigazgatási jogvita megítélésének előkészítésével (Kp. 57. § (1) bek., 77. § (5) bek.). Perelőkészítés épp abból a célból zajlik, hogy kiderüljön: ha per, akkor hadd legyen per.

### III. HATÓSÁGI PROAKTIVITÁS A HATÉKONY JOGVÉDELEMÉRT

A keresetlevél beérkezését követően az alperesi hatóság köteles megvizsgálni a keresetlevelet, amely folytán az Ákr. 115. §-a szerinti jogorvoslat már a pert megelőzően, az Ákr. és a Kp. határmezsgyéjén gyakorolható. Amennyiben a hatóság a keresettel támadott hatósági döntést saját hatáskörében a védírat perbíróságra való továbbítására nyitva álló 30 napos határidőn belül visszavonja, úgy a keresettel támadott határozat visszavonása folytán nem áll rendelkezésre bíróság által felülvizsgálható határozat.<sup>[6]</sup> A bíróság által felülvizsgálható közigazgatási cselekmény hiányában pedig a visszavont határozat elleni, bíróságra sem továbbított keresetlevél nem fejt ki joghatást, perfüggőséget sem eredményez (Kp. 37. § (1) bek., 39. § (1), (4), (5) bek., 40. § (1) bek., 48. § (1) bek.).<sup>[7]</sup>

Közigazgatási perben közigazgatási jogvitát ítél meg a bíróság, melynek tárgya a vitatott közigazgatási tevékenység jogszerűsége. Jogvita nélkül a hatóság a közigazgatási per sem értelmezhető (Kp. 1. §, 4. §). Amennyiben a hatóság a keresettel támadott hatósági döntést saját hatáskörében, a védírat perbíróságra való továbbítására nyitva álló 30 napos határidőn belül módosítja, úgy – akár az Ákr. 115. § (1) bekezdésén, akár az Ákr. 115. § (2) bekezdésén alapuló saját hatáskörben eszközölt döntésmódosításról van szó – az „új” döntés közlését nyomban követően a felperesi ügyfél közigazgatási per alapítása iránti akaratának alperesi hatóság általi tisztázásával, mint proaktív hatósági magatartással<sup>[8]</sup> kétségtelenül és oly módon érhető el a perelhárítás, hogy a hatóság nem vonja el

- abból a megfontolásból indult ki, hogy a keresetlevél vitatott döntést hozó hatóságnál megvalósult be nyújtása a perindítás hatályainak beállításához nem volt elegendő, mert ha ez lett volna előirányzott, úgy a bíróság már nem dönthetett volna a keresetlevél visszautasításáról sem (hatályos szabályozás szerint ld. Kp. 48. §, régi Pp. 332. §, 124. §) sem.

[6] Kúria Kpkf. 39.166/2020/2.

[7] Kúria Kpkf. VI.39.009/2020/2. sz. és BH2020. 225. sz. alatt közzétett döntés.

[8] Az Ákr. 115. §-a szerinti kötelező – közzes – perelhárító, vagy perelőkészítő funkcióval bíró egyeztetési szakaszban a határvonalakat adó törvényi parancsok egyaránt a koncentrált hatósági magatartást követelik meg. Ennek megfelelően a hatékonyság elvéről szóló Ákr. 4. § akként rendelkezik, hogy a hatóság a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az eljárás valamennyi résztvevőjének a legkevesebb költséget okozza, és – a tényállás tisztázására vonatkozó követelmények sérelme nélkül, a fejlett technológiák alkalmazásával – az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen. A Kp. felek kötelezettségéről szóló 3. § (1) bekezdése értelmében a felek kötelesek jóhiszeműen eljárni, és az eljárás koncentrált befejezése érdekében a bírósággal együttműködni.

a bíróságtól az ítélezés jogát, illetve az ügyféltől sem azt a jogot, hogy a bíróság vizsgálja felül a döntést. A bírói felülvizsgálat az önkorrekció foganatosításával meghozott döntés ellen is biztosított. A felperesi ügyfél és alperesi hatóság közti tisztázás funkcióját is betöltő párbeszéd révén már nem csupán a közigazgatás bírói kontroll alá vetettsége,<sup>[9]</sup> hanem a kérelemre és kérelemhez kötötten megvalósuló ítélezéssel összhangban, a felperesi ügyfél peralapítás fölötti akaratának való alávetettség a fő rendező. Mindezzel összhangban nyilvánvaló, hogy az Ákr. 115. §-a szerinti jogsérelem orvoslás valóban arra hivatott, hogy a közigazgatási bíróságot tehermentesítse.<sup>[10]</sup>

#### IV. PERALAPÍTÁS FÖLÖTTI AKARAT

A bíróság előtti eljárás vagy peres, vagy peren kívüli (nemperes). Az eljárás eljárásjog által szabályozott eljárási cselekmények láncolata. A keresetlevelet – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a vitatott közigazgatási cselekmény közlésétől számított harminc napon belül kell a vitatott cselekményt megvalósító közigazgatási szervhez benyújtani (Kp. 39. § (1) bek.). A keresetlevél alperesként nevezett hatóságnál történt benyújtásával a közigazgatási szerv előtt, mint a végrehajtó hatalmi ágban jogalkalmazó fórum előtt nem indul sem peres, sem nemperes eljárás.

##### 1. Bírói akarat szerinti peralapítás?

Akkor, amikor a laikus felperes közvetlenül a bírósághoz nyújtja be a keresetlevelet, a bíróság részére törvényerővel előírányzott feladat az, hogy a keresetlevelet haladéktalanul meg kell küldenie a közigazgatási szervnek (Kp. 39. § (3) bek.). A keresetlevél hatóság részére való megküldése bírósági nemperes ügyszám feltüntetése mellett hozott végzéssel valósul meg azzal a végzésbeli felhívással, hogy a keresetlevelet a védíratával együtt továbbítsa (Kp. 40. §) a hatóság a perbíróság részére. Kiemelem, hogy a bíróság ezen valójában peralapításra felhívó végzése kizárólag akkor kerül kibocsátásra, amikor a keresetlevelet jogi képviselő nélkül eljáró felperes – határidőn belül – tévesen nyújtja be a bírósághoz. Amennyiben a felperes jogi képviselő útján eszközli ekként a keresetindítást, úgy az a hatálytalanság jogkövetkezményével jár.<sup>[11]</sup>

[9] Az általános közigazgatási rendtartásról szóló T/12233. számú törvényjavaslat előterjesztői indokolása (Budapest, 2016. szeptember).

[10] Kúria Kpkf. 40.948/2021/3. (20) pont.

[11] Ebben az esetben a bíróságnak nem kell megküldenie a keresetlevelet az alperesi hatósághoz, és a keresetlevél visszautasításáról szóló végzés alapján a közvetlenül a bíróság előtt eszközölt keresetindítás egyoldalú nemperes eljárással lezárul. A keresetlevél benyújtása ugyan hatálytalan, de

A bíróság közigazgatási pert nem alapíthat, hiszen a közigazgatási perben is érvényesülő rendező elvek a kérelemre történő eljárás elve (Kp. 2. § (1) bek.) és a kérelemhez kötöttség elve (Kp. 2. § (4) bek.), ennek megfelelően a peralapítás kizárólag a felperesi ügyféli akaraton nyugszik, melynek töretlen érvényesülését tiszteletben kell tartani mind a hatóságnak, mind a bíróságnak. A felperesi ügyféli peralapítás fölötti akarat pedig a keresetlevél hatóság általi vizsgálatának, majd a felperes és az alperesi hatóság közti egyeztetésnek az eredményeképpen feloldódhat. Előállhat az a helyzet tehát, hogy mindennek következményeképpen az ügyfél szabad önrendelkezési jogának gyakorlása folytán már nem kívánja igénybe venni a bírói utat. Meglátásom szerint az alperesi hatóságot is megilleti a rendelkezési jog, azaz az a jog, hogy a felperesi ügyféli akaratot tiszteletben tartva maga se kívánja a peralapítást.

Amennyiben alperes köteles lenne a bírói felhívás szerint a keresetlevelet úm. visszaküldeni a bíróságra a védíratával együtt, úgy ez az értelmezés megfosztaná a hatóságot az elé tárt érzelmes helyzet orvoslására saját hatáskörében rendelkezésre álló jogorvoslati eszközöknek (Ákr. 115. §) minél előbbi – így a védírat bíróságra való 30 napon belüli továbbítására nyitva álló határidő belüli – alkalmazásától, egyúttal a felperesi ügyfelet is attól, hogy e jogorvoslatához való jogát maga a hatóság érvényesítse, továbbá elzárná a hatóságot a tisztességes hatósági eljárással szemben támasztott alapvető követelményeknek (Ákr. 1-4. §§ és 6. §) való megfelelési kötelezettsége teljesítésétől, összességében tehát ellehetetlenítene azt, hogy maga a hatóság nyújtson hatékony jogvédelmet a felperesi ügyfél részére, s amennyiben a felperesi ügyfél akarata az, akkor a bíróság nélkül.

A Kp. nem tartalmaz rendelkezést a közvetlenül bíróságon benyújtott keresetlevél, mint eljárást megindító beadvány hatályára. Nem mondja ki a Kp. azt, hogy a közvetlenül a bíróságon előterjesztett keresetlevélnek ugyanaz a hatálya, mint a vitatott döntést hozó hatóságnál előterjesztett keresetlevélnek, így innen sem vezethető le a hatóságnak az elemzett bírói felhívó végzés szerinti azon eljárásjogi kötelezettsége, hogy a keresetlevelet védíratával együtt köteles lenne továbbítani a bíróságra.

- a Kp. nem rendelkezik afelől, hogy úgy kell tekinteni a keresetlevelet ebben az esetben, mintha nem is került volna az benyújtására, ennél fogva a keresetlevél létező jogorvoslati beadvány ebben az esetben is. A keresetlevél visszautasításának jogkövetkezése ebben az esetben azt juttatja kifejezésre, hogy perakadály folytán a bíróság nem foglalkozhat érdemben a keresetlevélben előadottakkal. Azonban a keresetlevél, mint létező jogorvoslati beadvány szolgáltatathat olyan adatot az abban vitatottként jelölt döntést hozó hatóság részére, mely az Ákr. 120. §-a szerinti saját hatáskörben hivatalból jogorvoslati eljárás lefolytatásának vizsgálatát vethetik fel. Ha azonban a keresetlevél nem kerül a bíróság által megküldésre a hatóság részére, úgy nem értesül a hatóság az abban foglalt és olyan tényekről, adatokról, egyéb információkról, amelyek vizsgálatának eredményeképpen juthat arra a hatóság, hogy – a keresetlevél hatálytalansága folytán ugyan az Ákr. 115. §-a alkalmazásának nincs helye – az Ákr. 120. §-a alapján hivatalból jogorvoslati eljárást indít és realizálja a jogorvoslatot. Ennek megfelelően álláspontom szerint a keresetlevél visszautasításáról szóló végzés és a keresetlevél alperesi hatóság részére való megküldése szükséges annak érdekében, hogy a keresetindításról értesülést szerezhesen az alperesként nevezett hatóság.

Ügyviteli szempontból közigazgatási ügy indul(hat)<sup>[12]</sup> a bíróság előtt, azonban a közigazgatási ügy ekkor még nem biztos, hogy valóban a Kp. szerint megítélhető közigazgatási jogvitává (Kp. 4. § és 5. § (1) bek.) érik. Noha a Pp. és a Büsz. alkalmazásában az indult ügy (per vagy nemperes eljárás) valamely jogvitának az első ízben bíróság elé terjesztését jelenti,<sup>[13]</sup> azonban a polgári perrendtartás szabályait közigazgatási perben vagy az egyéb közigazgatási bírósági eljárásban akkor kell alkalmazni, ha azt a Kp. kifejezetten előírja (Kp. 6. §). Közigazgatási per esetén azonban a jogvitát – ha törvény eltérően nem rendelkezik – az alperesi hatóság terjesztheti joghatályosan a bíróság elé (Kp. 39. § (1) és (3) bek.). A Büsz. megalkotása a régi Pp. és a régi Be. felhatalmazásán alapul.<sup>[14]</sup>

Az ügyek érdemi elbírálásra való alkalmasságának szűrése a hatályos szabályozás szerint alperesi hatóság bíróságra jogi kötőerővel nem bíró közreműködése mellett zajlik (Kp. 42. § (1) és (2) bek., (4) bek.). Ezzel összhangban a perindítás joghatályainak beállta a Kp. alkalmazásában is – főszabályként – azt követően valósul meg, amikor a keresetlevél a bíróság érdemi elbírálására alkalmas, vagy alkalmassá vált, és ennek folytán a bíróság közli az alperesi védíratot a felperessel.<sup>[15]</sup> Ennek megfelelően nincs szó közigazgatási peres eljárásról sem akkor, amikor a keresetlevél alperesi hatóság részére benyújtásra kerül, sem akkor, amikor a bíróság a laikus felperes által közvetlenül hozzá tévesen benyújtott keresetlevelet megküldi az alperesi hatóság részére a védírat továbbítására vonatkozó felhívásával. Mindennek fényében az elemzett helyzetben voltaképp a keresetindítási szándékról szóló információ hatóság részére való bírósági átadásáról van szó. A keresetlevélnek a Kp. szerint előírányozott hatóság részére történő bírósági megküldése vizsgálat nélküli továbbítás, mely nem eljárás, hiszen az törvényileg meghatározott, egymást követő cselekmények és az azokhoz kapcsolódó eljárási jogviszonyok összessége. Közigazgatási jogvita nélkül nincs közigazgatási per, közigazgatási per hiányában pedig nem merül fel a Kp. alkalmazása. Mindebből meglátásom szerint arra juthatunk, hogy akkor, amikor a laikus felperes közvetlenül a bíróságon nyújtja be a keresetlevelét, melyet a bíróság nemperes ügyszámú végzéssel megküld az alperes részére, nem lehet szó sem közigazgatási ügybéli bírói nemperes eljárásról, sem bírói peres eljárásról.<sup>[16]</sup> A laikus felperes által közvetlenül a bíróságon benyújtott keresetlevélnek

[12] Az ügy a bíróság előtt akkor indul meg (indult ügy), amikor a fél az eljárást megindító beadványát először előterjeszti. Ld. a bírósági ügyvitel szabályairól szóló 14/2002. (VIII. 1.) IM rendelet (Büsz.) 92. § (2) bek.

[13] Új Pp. Konzultációs Testület állásfoglalása, 23.

[14] A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 395. §-ának (3) bekezdésében és a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 604. §-a (2) bekezdésének o) pontjában kapott felhatalmazás ld. Büsz. preambulumban.

[15] Horváth – Lapsánszky – Wopera, 2019, 214.

[16] Álláspontom további alátámasztására rámutatok arra, hogy a keresetlevélnek közvetlenül a bíróságon, jogi képviselő útján történő előterjesztése esetén a Kp. nem irányozza elő azt, hogy a bíróság küldje meg a keresetlevelet a vitatott döntést hozó hatóságnak. Egyúttal kiemelem, hogy közigazgatási perben – főszabály szerint – nem kötelező a jogi képviselő útján való eljárás sem. Ekként indokolatlan

a hatóság részére való megküldése, mint bírósági ügyviteli intézkedést igénylő helyzet kezelése a keresetindítás folytán érintett hatóság előtti és általi, álláspontom szerint a pert kötelezően megelőző és az Ákr. hatálya alá tartozó, az Ákr. szellemisége és követelményei szerint lebonyolítandó folyamatot kiváltó információátadás, melyből nem vezethető le az alperesi hatóság perbebocsátkozási kötelezettsége.

A laikus felperes által tévesen közvetlenül a bíróságon benyújtott keresetlevélnek az alperesi hatóság részére történő megküldésekor megnyílik a hatóság pert megelőző és a pert elhárító, kötelező vizsgálati és egyeztetési kötelezettsége, mely az Ákr. 115. §-a szerinti jogorvoslati elégtétellel zárulhat, s melyből a továbbiakban kizárólag ügyféli akarattól függően jut a felperesi ügyféli igényérvényesítés a bíróság előtti szakaszba. Amennyiben jogi képviselő útján jár el a felperes és nyújtja be tévesen közvetlenül a bíróságon a keresetlevelet, úgy annak eljárási jogkövetkezménye az, hogy ilyenkor nincs joghatályosan benyújtott keresetlevél, így fel sem merül a keresetlevélnek a hatóság részére azon bírói felhívással való továbbítása, hogy a hatóság a védírátaival továbbítsa (küldje vissza) a bíróságra a keresetlevelet. Ebben az esetben a keresetlevél visszautasításának jogkövetkezménye kerül alkalmazásra. A keresetlevél visszautasítása esetén az eljárás a Kp. hatálya alá eső nemperes eljárás, a közigazgatási jogvita bírói érdemi elbírálásra nem alkalmas. Nincs védírat ekkor a bíróság előtt. A hatóság előtt nem ismert, mely döntését vitatta a felperesi ügyfél, s az sem ismert előtte, mely vélt vagy valós (jog)sérelem okán merült fel a keresetindítás.<sup>[17]</sup> Joghatályos keresetlevél hiányában nem lesz eljárási jogalap az Ákr. 115. §-a szerinti jogorvoslati megfontolásoknak. Látható, hogy míg a laikus felperes téves keresetindítása esetén az alperesi hatóságnak peralapítás iránt eljárási kötelezettsége lenne az erre felhívó bírói végzés nyomán, addig a jogi képviselő útján eljáró felperes esetében perakadály okán ez fel sem merül, holott közigazgatási perben - főszabály szerint - nem kötelező a jogi képviselő útján való eljárás. Ezzel összhangban az a tétel sem foghat helyt a közigazgatási per vonatkozásában, mely szerint az ügy megindulásának időpontja attól is független, hogy a keresetlevelet a bíróságon vagy más hatóságnál kell-e benyújtani.<sup>[18]</sup>

- és ésszerűtlen, hogy míg a laikus felperes téves keresetindítása esetén az alperesi hatóságnak peralapítási eljárási kötelezettsége lenne a keresetlevélnek alperesi védíráttal történő bíróságra való továbbítására felhívó bírói végzés nyomán, addig a jogi képviselő útján eljáró felperes esetében sem eziránti kötelezettsége nincs, sem a saját hatáskörben a keresetlevélen nyugvó jogorvoslat gyakorolhatóságának vizsgálati, egyeztetési kötelezettsége ne lenne feladata (vö. 12-es lábjegyzet).

[17] A keresetlevelet visszautasító végzés ellen a felperes és az alperesi hatóság egyaránt fellebbezéssel élhet (Kp. 48. § (4) bek.). Ezzel összhangban a keresetlevelet visszautasító végzés alperesi hatóság részére való közlése is szükséges. Meglátásom szerint, bár előfordulhat az, hogy adott esetben jogerősen elbíráltan perakadály forog fenn, mégis főnnáll a keresetlevélben foglalt állítások vizsgálatának hatósági kötelezettsége, mely az Ákr. 120. §-a szerinti önkorrekcióra is vezethet.

[18] Új Pp. Konzultációs Testület állásfoglalása, 23.



## 2. Ügyféli akarat szerinti peralapítás

A keresetlevél a per megindításának eszköze, amelyben a felperesi ügyfél kifejezésre juttatja és a hatóság tudomására hozza azt az álláspontját, hogy a vitatott döntés miben megnyilvánulóan okoz számára sérelmes helyzetet. Gyakorta elsődleges felperesi igény az alperesi hatóság saját hatáskörében történő rendezés iránti igény, s majd csak ennek az eredménytelensége esetére, eshetőlegesen kívánja felperes a bírói út igénybevételét.

A közigazgatási per funkciója hatékony jogvédelem nyújtása a közigazgatás jogsértő tevékenységével szemben (szubjektív jogvédelem). A közigazgatás jogszerűsége feletti bírói kontrollt regulatív funkciót betöltve afölött őrökdi, hogy a közigazgatási szervek hatásköreiket törvényben előírtaknak megfelelően gyakorolják, és tevékenységük összhangban legyen azokkal a célokkal, amelyek elérése érdekében azokat megvalósították (objektív jogvédelem) (Kp. preambulum). A jogvédelmet és a jogorvoslatot közigazgatási per esetén is alapvetően az alanyi jogaikban és jogos érdekeikben sértett érintettek kérelmére nyújtja a bíróság<sup>[19]</sup> (Kp. 38. §, 85. § (1) bek.). Ha a Kp. eltérően nem rendelkezik, a bíróság a közigazgatási jogvitát a kereseti kérelem, a felek által előterjesztett kérelmek és jognyilatkozatok keretei között bírálja el (Kp. 2. § (4) bek.). A kérelemre és kérelemhez kötötten ítélező bíróság – miként a közigazgatási pert megelőző eljárásban eljáró hatóság – közhatalmat gyakorol, ítélezésével csak a jogalkotó által szándékolt és megengedett okokból, módokon és eszközökkel avatkozik be a jogalanyok viszonyaiba. Ennek megfelelően, a felperesi ügyfél magánautonómiából eredő önrendelkezési jogának a közigazgatási jogviták bíróság elé vitele és bíróság előtti érvényesítése során is érvényesülnie kell.

A rendelkezési elv a szubjektív jogvédelemhez kapcsolódik. Amikor a felperesi ügyfél akként dönt, hogy a közigazgatási jogvitát bíróság elé viszi, a megelőző eljárásban eljáró alperesi hatósághoz nyújtja be a keresetlevelét. A keresetindítást követő és a perfügősség beállta közötti időszakban, a keresetlevél alperesi hatóság általi vizsgálata során felmerülhet a saját hatáskörben gyakorolható önkorrekción alkalmazása, melynek eredményeként a módosításról, illetve a visszavonásról szóló (új) döntés rendszerint kihat a felperesi ügyfél akaratára, amely a keresetindítást megelőző és peralapítást célzó felperesi ügyféli rendelkezéshez képest oly módon formálódik át, hogy a felperes már nem kívánja a közigazgatási perbeli jogvédelmet. Az általános közigazgatási rendtartás előterjesztői javaslata leszögezte azt, hogy fontos rámutatni arra, hogy a jogorvoslati rendszer átalakításának meg kell találnia az összhangot a közérdek hatékony védelme és az ügyfelek jogainak érvényesítése közt. A kifejezett jogalkotói elvárás szerinti összhang alaki szempontból biztosítható a felmerült közigazgatási jogvita mihamarabbi végérvényes rendezése, a minél előbbi és tényleges reparációt nyújtó Ákr. 115. §-a szerinti jogorvoslat révén.

[19] Vö. ehhez a közérdekvédelmi szempontból biztosított, egyéni jogsérelem nélküli perindítási jogosultság szabályait. Ld. Kp. 17. §.

Alperesi hatóság köteles tiszteletben tartani a felperesi ügyfél önrendelkezésének alkotmányos jogát. Az önrendelkezés joga az állandó alkotmánybíróvágyi gyakorlat szerint az emberi méltósághoz való jog tartalmi eleme. Az önrendelkezés joga a jogvitában érdekelt fél alkotmányos joga arra, hogy ügyét bíróság elé vigye – hasonlóan a többi szabadságijoghhoz –, magában foglalja ugyanis annak szabadságát, hogy e jogával ne éljen.<sup>[20]</sup> A jogvédelmi igény akkor áll csak fenn, ha nincsen egyszerűbb útja a jogsérelem elhárításának. Ennek megfelelően alperesi hatóság nem köteles a keresetlevelet a felperesi ügyfél akarata ellenére a perbíróvágyra továbbítani. Abban az esetben, ha a keresetlevél perbíróvágyra történő továbbítására nyitva álló 30 napos határidőn belül, azaz a lehető legkorábbi időszakban az alperesi hatóság saját hatáskörben önkorrekciót alkalmaz, amely hatására a felperesi ügyfél akként rendelkezik, hogy már nem kíván a bírósághoz fordulni, úgy a korábbi per nélküli, azaz peren kívüli jogvita az alperesi hatóság előtt, quasi anyagi jogerőhatással is járó közigazgatási véglegesség joghatásával lezárul oly módon, hogy voltaképp a felperesi ügyfél rendelkezett a közigazgatási jogviszony fölött is. Az Ákr. 115. §-a szerinti önkorrekció eredményeként hozott döntés közlését követően – amikor is még mindig nincs közigazgatási peres szakaszban a közigazgatási jogvita – a felperesi ügyféllel való további egyeztetés keretében alperesi hatóság beszerezheti a felperesi ügyfélnek az önkorrekció foganatosításának alapját képező keresete további jogi sorsa fölötti akaratnyilatkozatát. Amennyiben egyértelműen akként gyakorolja rendelkezési jogát, hogy nem kívánja a keresetlevél perbíróvágyra történő továbbítását, úgy a folyamat befejeződik. Az egyeztetés azaz az eredménnyel zárul, hogy nem kerül továbbításra a perindítás joghatályainak beállta végett a keresetlevél. Az önkorrekciót követően meghozott „új” döntés ellen pedig zavartalanul nyitva áll a keresetindítási jog gyakorolhatósága.

A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak (Alaptörvény 28. cikk). Meglátásom szerint az Alaptörvény 28. cikke szerinti értelmezési szabály, mint sarkalatos követelményi elvárás hatóságra vonatkoztatása révén is az a következtetés vonható le, hogy amikor a hatóság saját hatáskörben a keresetlevél alapján döntéskorrekciót végez, kizárólag a felperesi ügyfél rendelkezési joggyakorlásától függően kell, hogy további intézkedéseket eszközöljön (Kp. 40. § (1) bek., 42. § (1) bek.). Ennek megfelelően a felperesi ügyfél passzivitását kinyilvánító akarata szerint a hatóságnak nincs a keresetlevél perbíróvágyra való továbbításában megnyilvánuló eljárás jogi kötelezettsége. Mindebből meglátásom szerint az a megállapítás tehető, hogy joghatályos kere-

[20] 9/1992. (I. 30.) AB határozat 6 pont.

setlevél alapján az Ákr. 115. §-a szerinti önkorrekció nem csupán előszűrőként szolgálja a bíróság tehermentesítését, hanem markánsan perelhárító, pereltérítő funkciót is betölt oly módon, hogy valós jogbékét teremt azzal, hogy az ügyfél számára és akaratától függően még az önkorrekciót követően is zavartalanul nyitva áll a bírói jogvédelem iránti igényérvényesítési út.

Amennyiben a keresetlevél létező ugyan, de nem joghatályos, akkor is felmerül a hatóság saját hatáskörben gyakorolható, illetve gyakorolandó önkorrekciója, de ez esetben az Ákr. 120. §-a szerinti jogorvoslati eljárásbeli út nyílhat meg. Ahhoz, hogy efelől döntésre minél előbb<sup>[21]</sup> eljuthasson a hatóság, az szükséges, hogy értesüljön a közvetlenül a bíróságnál – bár nem joghatályosan, de létezőként – benyújtott keresetleveletről, s az abban foglalt (jog-)orvoslás iránti ügyfél igényről.

## V. PERT MEGELŐZŐ KÖTELEZŐ EGYEZTETÉS: JOGORVOSLAT VAGY ALPERESI ELJÁRÁS-TÁMOGATÁS

A keresetlevél vitatott döntést hozó hatósághoz való beérkezése<sup>[22]</sup> vizsgálati, illetve/és egyeztetési kötelezettséget teremt az alperesi hatóságra nézve. A jogalkotó a keresetlevél alapján történő módosítás vagy visszavonás szabályait (Ákr. 115. §) a jogorvoslat cím alatt helyezte el a közigazgatási rendtartási kódex szerkezetében.<sup>[23]</sup> A jogorvoslati eljárások körében kérelemre induló eljárásként nevesített a közigazgatási per (Ákr. 113. § (1) bek. a) pont), a saját hatáskörben történő döntés módosítása vagy visszavonása pedig már a hivatalból induló eljárások (Ákr. 113. § (2) bek. a) pont) közt rangsorolt. A normaszöveg áttekintése folytán látható, hogy a keresetlevél alapján történő önkorrekció *expressis verbis* nem megjelenített sem a kérelemre induló, sem a hivatalból induló jogorvoslati eljárások körében, továbbá az is következtethető meglátásom szerint, hogy a hivatalból induló jogorvoslati eljárások körébe sorolt döntés módosítása vagy visszavonása saját hatáskörben nem az Ákr. 115. §-a szerint a bírósághoz címzett kérelmet tartalmazó keresetet hordozó keresetlevél alapján történő, saját hatáskörben fogantatható döntés korrekciónak felel meg (Ákr. 113. § (2) bek. a) pont és Ákr. 120. §). Álláspontom szerint jogalkotói tudatosság érhető tetten ebben a szabályozási elgondolásban, amely nem kógens hatósági eljárási keretek közé szorított mechanizmusnak ad létjogosultságot, hanem a hatóság (pro)ak-

[21] Mind a közigazgatási pert megelőző hatósági eljárás felé támasztott jogalkotói követelmény, mind a közigazgatási perbeli ítékezés irányában megfogalmazott jogalkotói elvárás a koncentrált eljárásvitel (Ákr. 2. § és 4. §, Kp. 2. § (2) bek.).

[22] Álláspontom szerint a vizsgálati és egyeztetési kötelezettség egyaránt felmerül a keresetlevélnek közvetlenül és helyesen a vitatott döntést hozó hatóságnál megvalósult benyújtása (Kp. 39. § (1) bek.), valamint a laikus felperes által tévesen és közvetlenül a bíróságnál megvalósult keresetlevél-előterjesztés (Kp. 39. § (3) bek.) esetén.

[23] Ákr. IX. fejezet.

tivitását szükségszerűen igénylő, a hatóság egyeztetési kötelezettségéből eredő, a hatósági ügyben felmerült közjogi sérelmek kiegyenlítő megoldását kereső helyreállításra nyújt jogalapot.

A keresetlevélben foglaltakon alapuló, saját hatáskörben gyakorolható döntéskorrekció álláspontom szerint nem kérelemre történő hatósági jogorvoslati eljárás. Egyfelől annak okán nem, mert az Ákr. a közigazgatási per és a fellebbezési eljárást nevesíti e tárgykörben (Ákr. 113. § (1) bek. a) és b) pont). Másfelől a keresetlevélben foglalt kérelmet a felperesi ügyfél a bírósághoz címzi, abban a bíróság döntése és nem a hatóság döntése iránti kívánalmát fogalmazza meg. A keresetlevél a közigazgatási per, mint bíróság előtti jogorvoslati eljárás megindításának eszköze, ebből következően a közigazgatási per peren kívüli szakaszaként sem fogható fel a hatóságnál benyújtott keresetlevél alapján a saját hatáskörben közölhető döntéskorrekció lehetőségének vizsgálata. A hatóság elsősorban a saját, a felperesi ügyfél által keresettel támadott döntését veszi górcső alá oly módon, hogy egyúttal a kereseti állításokra is koncentrálna, majd ezt követően, amennyiben nem lát jogszabályi lehetőséget a saját hatáskörben gyakorolható döntéskorrekcióra,<sup>[24]</sup> vizsgálja a keresetlevelet, de kizárólag annak erejéig, hogy a védiratának elkészítéséhez az alaki vagy érdemi védekezését kialakíthassa.

Az alperesi védekezés megítélése bírósági felségjog. Ezzel összhangban kizárólag a bíróságnak van döntési hatalma a keresetlevél fölött, hiszen a bíróság rendelkezhet a keresetlevél visszautasításáról (Kp. 40. §) is.<sup>[25]</sup> Ebből következően pedig a keresetlevél alperesi hatósághoz való benyújtásakor voltaképpen keresetindításról sincs szó. Mindebből levonható az a következtetés, hogy az Ákr. 115. §-a szerinti keresetlevél alapján saját hatáskörben megvalósítható döntéskorrekciót eredményező, saját hatósági döntés fölötti ex officio vizsgálat (Ákr. 3. §)<sup>[26]</sup> nyilvánvalóan nem része az azt esetlegesen követő közigazgatási peres eljárásnak,<sup>[27]</sup> és nem minősül hatósági jogorvoslati eljárásnak sem. Meglátásom szerint a keresetlevél benyújtásával beáll a hatóság oldaláról alapvető követelményként a keresetlevélnek a hivatalbóli vizsgálati kötelezettsége (Ákr. 3. §), melynek végkifejlete vagylagos lehet. E vagylagosság akként jelentkezik, hogy a hatóság vagy a perelhárítás célját betöltő önkorrekcióról dönt (Ákr. 115. § vagy Ákr. 120. §), vagy az így megvalósult alapos előkészítés folytán védirattal továbbítja a perbíróságra a keresetlevelet a perindítás joghatályainak beállta végett. A keresetlevél hatósági vizsgálata itt nem övezett tételes eljárásjogi szabályokkal, így álláspontom szerint az Ákr. 3. §-ából eredő kötelező vizsgálat az Ákr. 115. §-án nyugvóan nem eredményezi azt, hogy önálló hatósági jogorvoslati eljárás indul, hisz a hatósági eljárás vizsgálati kötelezettség, egyúttal döntéshozatali

[24] Hivatalbóli önkorrekciós eljárás eredményeként sem (Ákr. 120. §).

[25] Az alperesi hatóság perakadályra rámutató alaki védekezése nem köti a bíróságot.

[26] Az Ákr. 3. §-a a hivatalbóliság fogalmába tartozónak tekinti a bírói gyakorlattal egyezően a saját döntésének felülvizsgálatát. A döntés-felülvizsgálat lehetősége – törvényes keretek között – a hatósági eljárásra jellemző officialitással is összefügg (Fővárosi Bíróság 2.K.33.484/2009/23.).

[27] Sem keresetindításról, sem perindításról nincs szó.

kötelezettség nélkül nem is értelmezhető. Ugyanakkor ahhoz, hogy a vitatott döntést hozó hatóság a keresettel szembeni védekezése felől kialakíthassa az Ákr. 115. §-a kapcsán is az álláspontját, a felperesi ügyféllel való pert megelőző és peren kívüli, összességében eljáráson kívüli egyeztetés szükségessége merül fel. Ezen pert megelőző kötelező egyeztetés végkifejleteként, a keresetlevélnek a védíráttal történő 30 napon belüli bíróságra való továbbítására nyitva álló időszaka alatt meghozott hatósági döntés (ti. vitatott döntés módosítása, illetve visszavonása) hatására kialakulhat – s rendszerint ki is alakul – az a felperesi ügyféli kereset fölötti akarat, mely szerint már nem kívánatos a keresetlevél bíróság részére történő továbbítása.

## VI. AZ ÁLLÍTOTT SÉRELEM MEGOLDÁSÁNAK VALÓS ELŐBBRE VITELE

A közigazgatási pert megelőző eljárásban a fórumként működő hatóságnak az egyezség létrejöttével összefüggő szerepvállalása egyfelől abban nyilvánul meg, hogy az ellenérdekű ügyfelek között és tárgyaláson megköthető egyezség létrehozását kísérelheti meg (Ákr. 75. §), másfelől ha az egyezségi kísérlet eredményre vezet, vagy az ügyfelek egyezsége kötnek, és az egyezség megfelel az Alaptörvénynek és a jogszabályoknak, az kiterjed a teljesítési határidőre, valamint az eljárási költség viselésére is, akkor azt a hatóság jóváhagyja és határozatba foglalja (Ákr. 83. §). A közigazgatási hatósági eljárásbeli egyezség szükségszerű feltétele az, hogy a hatósági ügyben ellenérdekű felek legyenek az érintettek. Ennek megfelelően, az Ákr. szerint a hatósági eljárás folyamán egyezség nem jöhet létre akkor, ha a hatósági ügyben egy ügyfél szerepel. A közigazgatási hatósági rendtartás nem ad felhatalmazást a fórumként eljáró hatóságnak arra, hogy az ügyben egyedülként érintett ügyféllel egyezsége kössön.

A megelőző eljárásbeli hatóság szerepvállalása átalakul és mozgásteret megváltozik a hatóság közigazgatási cselekvését követő közigazgatási perben. Itt már az ellenérdekű peres féli pozícióból adódóan nyer eljárásjogi lehetőséget a hatóság az egyezség megkötésére (Kp. 65-67. §§).<sup>[28]</sup> Kétségtelen, hogy a konfliktus egyezségkötéssel történő feloldása az időszerepesség szempontjából gyors és hatékony vitarendezés, mely egyúttal az önkéntes jogkövető magatartás tudatosságát, s legfőképp – közhatalom gyakorlásáról lévén szó – a közbizalmat mélyíti el mind a felek, mind az egyezség megkötése iránt (ki)egyensúlyozó és ösztönző szerepet vállaló fórum között.

[28] Ha a jogvita tárgya lehetővé teszi és jogszabály nem zárja ki, a bíróság a felek közt egyezség létrehozását kísérel meg, ha erre az ügy körülményei alapján észszerű időn belül esély mutatkozik (Kp. 65. § (1) bek.). Az egyezségben a felek megállapodhatnak a közigazgatási jogvita vagy valamely vitás kérdés számukra megfelelő lezárásának módjában, ha az nem ütközik jogszabályba. Az egyezségben a felek a közigazgatási tevékenységgel okozott jogsérelem orvoslásának módjában is megállapodhatnak (Kp. 66. § (1) bek.).

A jogállamiság követelményére vezethető vissza a törvényalkotónak az a kötelezettsége, hogy a közigazgatási eljárási szabályok megalkotásakor ne önkényesen, kizárólag a hatékonyság, gyorsaság és szakszerűség egyébként méltányolható szempontjai alapján járjon el, hanem legyen tekintettel a tisztességes eljárás jogából fakadó követelményekre, az ügyfél alapjogaira és méltányolható érdekeire is. Nem összeegyeztethető a tisztességes eljáráshoz (ügyintézéshez) való joggal, végső fokon a jogállamiság elvével az, ha a törvényalkotó a hatékonyság szempontját úgy érvényesíti, hogy eközben a hatósági eljárás ügyfele személyként, vagy hivatása, tevékenysége gyakorlásában kiszolgáltatottá, lényegében eszköztelenné válik a közhatalom fellépésével szemben. A „szolgáltató állam” és a „közmenedzsment” útkeresése közepette az állam–személy közötti közigazgatási viszonyban sem értelmezhető már a hagyományos hierarchikus, a fogalom eredeti értelme szerinti alá-fölé rendeltség rendszere.<sup>[29]</sup> Meglátásom szerint ennek az alkotmányos elvárásnak tehet, illetve köteles eleget tenni a vitatott döntést hozó hatóság akkor, amikor a keresetlevél hozzá való beérkezését követően az egyoldalú megelőző eljárás folytán érintett felperesi ügyféllel együttműködő egyeztetést folytat az Ákr. 115. § (2) bekezdésén nyugvóan, mely elvezethet a döntés önkorrekciójához, voltaképp az ügyfél és a hatóság közti kiegyező egyetértéshez. A keresetlevélnek alperesi hatósághoz való megérkezésével megnyíló és a keresetlevél bíróságra történő továbbítása közti 30 napos időszakban, amikor a keresetlevél, s benne az állított (jog)sérelem álláspontom szerint kötelező vizsgálata, s adott esetben kötelező felperesi ügyféllel való egyeztetése is zajlik. Ekkor az alperesi hatóság, miként a perben a bíróság, dönthet az önkorrekcióval érintett döntésének további jogi sorsáról kasszáció, illetve reformatórus jogkört gyakorolva.<sup>[30]</sup> A „jogszabálysértés hiányában” fordulat az ügyféli érdeksérelmet<sup>[31]</sup> helyezi fókuszba, ekként a joghoz kötött<sup>[32]</sup> hatóság feladata a tisztességes eljárás követelményeinek alávetetten, a közjó és a polgárok szolgálatában, a köz és magánérdek kiegyensúlyozását megjelenítő megoldás keresése. Vajon az így nyert érdekkiegyenlítő megoldást hordozó döntés módosítás, illetve visszavonás tartalmában egyezőség?

Véleményem szerint az Ákr. 115. § (2) bekezdése diszpozitív szabályként nyitott lehetőséget a feleknek<sup>[33]</sup> arra, hogy a közjogi viszonyuk konkrét körülmé-

[29] 165/2011. (XII. 20.) AB határozat.

[30] Peren kívül hatósági önkorrekcióként döntésmódosítás vö. vitatott döntés bíróság általi és perbeli megváltoztatása, illetve peren kívül hatósági önkorrekcióként döntés- visszavonás vö. vitatott döntés bíróság általi és perbeli megsemmisítése, vagy hatályon kívül helyezése (Kp. 67. § (1) bek.).

[31] Szemben az Ákr. 120. §-ában foglaltak szerinti önkorrekcióval, amely jogszabálysértés esetére előirányzott.

[32] Ezzel összhangban meglátásom szerint külön tételes jogi deklaráció hiányában is a hatóságra is irányadó elvárás a perbeli egyezés megkötésénél szabott együttes feltétel, így ha a jogvita tárgya lehetővé teszi és jogszabály nem zárja ki (Kp. 65. § (1) bek.).

[33] Az Ákr. 115. § (2) bekezdése a keresetlevél alapján történő önkorrekcióra nyújt jogalapot. A keresetlevélben a hatóság már alperesként megnevezett, így ekkor már meglátásom szerint nem alá-fölérendeltségi (hatóság és ügyfél), hanem mellérendeltségi (felperes és alperes) viszonyban áll a vitatott

nyeit a lehető legnagyobb mértékben figyelembe tudják venni, így a válaszádás-hoz a polgári jogi egyezségnek (Ptk. 6:27. §) a kötelmi jog körében szabályozott<sup>[34]</sup> jogintézményi szabályaihoz fordulok, melyet a polgári ítélkezési gyakorlat<sup>[35]</sup> valamennyi polgári jogi kötelezettség tekintetében,<sup>[36]</sup> illetve bármely polgári jogi jogviszonyban alkalmazhatónak tart.<sup>[37]</sup> A felek a köztük felmerült vitás vagy bizonytalan követeléseket vagy oly módon rendezik, hogy kölcsönösen engednek egymásnak, vagy valamelyik fél egyoldalúan enged követeléséből (Ptk. 6:27. § (1) bek.). Ha a vitás helyzetet a szerződés tartalmának eltérő értelmezése okozta, és a felek a vita megegyezéssel megoldására törekedve tisztázzák azt, hogy az egyik fél elfogadja, tudomásul veszi a másik értelmezését, melynek eredményeképpen az igényét már nem tartja fenn, akkor valójában – tartalmilag – a Ptk. 6:27. § (1) bekezdése szerinti egyezséget kötnek, hiszen a fél a bizonytalan, vitált tartalmú szerződési alapon nyugvó követeléséből enged, és azt a másik fél értelmezésnek megfelelően módosítja.<sup>[38]</sup>

Alaki szempontból, mivel meglátásom szerint nem hatósági jogorvoslati eljárásról van szó, az egyeztetés folyamata tételes jogintézményi szabályok híján, nincs gúzsba kötve. Ennek megfelelően nem kerülnek alkalmazásra a hatósági alapeljárásbeli szabályok (Ákr. 111. §), így e körben a hatóság által az eljárás menetében megköthető egyezség létrehozására vonatkozó szabályok sem. E felfogást támasztja alá az is, hogy míg a hatósági eljárás során az egyezségkötés a hatósági ügybéli ellenérdekű felek közt lehetséges, addig az Ákr. 115. § (2) bekezdése szerinti feltétel épp az, hogy hiányzik az ellenérdekű ügyfél. Ezzel összhangban nincs közjogi akadály az előtt az értelmezés előtt, hogy akkor, amikor a hatóság az Ákr. 115. § (2) bekezdésén alapuló meglátásom szerint kötelező egyeztetés eredményeként a döntése módosításáról, vagy visszavonásáról dönt, valójában és tartalmában eljárásán kívül egyezséget köt, közhatalmi aktusba foglaltan. A közhatalmi aktusba foglalás pedig, sajátos közjogi jóváhagyásként, közjogi garanciát is jelent. A keresetben állított jogvita így szelídül a keresetlevél benyújtása folytán egyenrangú felek közti konfliktussá, s tartalmában egyezségkötéssel feloldásra, mely nemcsak az ügyfél szempontjából előnyös, hanem a köznek is érdeke, hiszen a vita valóban, jogbékét teremtő és végleges feloldását gyorsítja további idő- és költségráfordítással járó bírósági eljárás igénybevétele nélkül.

A polgári jog rendelkezései szerint a követelés(ek) módosításával létrejövő megállapodáson nyugvó anyagi jogi egyezség külön szerződés, mely a bíróságot is köti.<sup>[39]</sup> Az egyezségkötés kockázatos döntés, mivel a felek közötti peren kívüli

- döntést hozó hatóság a keresetlevelet benyújtó és a megelőző eljárásbeli ügy felperesi ügyfelével.

[34] Ptk. Hatodik könyv, Kötelmi jog, Első rész, A kötelmek közös szabályai, I. cím Általános rendelkezések.

[35] BH2002. 351

[36] EBH2005. 1304. keresetlevél benyújtása.

[37] BH2002. 351., BH2006. 47., EBH2005. 1304., BH2002. 351., BH2006. 47.

[38] PJD2019. 19.

[39] BDT2019. 4047.

jogvitát lezáró és a Ptk. 6:27. § (1) bekezdésében meghatározott egyezségnek megfelelő megállapodás a vitatott (bizonytalan) tények tekintetében utóbb tévedés címén sem támadható meg (Ptk. 6:27. § (2) bek.). A vitatott tényekre vonatkozóan a bíróság bizonyítást nem folytathat le, és a bizonyítékok mérlegelésével a jogvitát nem döntheti el. Ez arra az esetre is áll, ha az egyezség megkötése után előkerült bizonyítékokkal a vitát el lehetett volna hátrítani.<sup>[40]</sup> A saját hatáskörben megvalósított önkorrekció (Ákr. 115. § (2) bek.) esetén azonban, bár a vitában álló felek konszenzusát kifejező új döntés születik, mégis töretlenül, ám az ügyféli akarat szerint, nyitva áll annak megtámadására a közigazgatás feletti kontrollként a bírói út. Mindennek fényében úgy vélem, hogy az Ákr. 115. § (2) bekezdésén alapuló érdekiegyenlítő döntés forrása nem csupán az adott ügy egyediségét érintő kölcsönös bizalom, hanem valós megnyilvánulása a közigazgatási iránti közbizalomnak.

## VII. ZÁRÓ GONDOLATOK

A közigazgatás célja, hogy a polgárok igényeit a leghatékonyabban, korszerű keretek között biztosítsa, valamint az, hogy tevékenységével az elérhető, átlátható vállalkozói és befektetői környezet kialakításában hatékonyan közreműködjön. A polgárok számára a hatékony közigazgatás, ügyfélközpontú ügyintézés inkább a jóllét egyik eleme, a bizalom kialakulásának egyik legfontosabb tényezője.<sup>[41]</sup> Az élet hosszú ideig el tud lenni speciális jogszabályok nélkül is, és újonnan támadt intézmények gyökeret vernek, ha a törvényhozás nem is gondoskodik szabályaik megteremtéséről. Az érdekelt felek átveszik az állam jogalkotó szerepét és szerződés-kötő hatalmukkal kijelölik az új intézmény kereteit, kitöltik e kereteket a részletekig kiépített szabályokkal. Kísérletezgetések, egyenetlenségek, zökkenők jelzik a társadalom autonóm életnyilvánulásából megszülető új jogtételek útját.<sup>[42]</sup>

Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint a hatályos jogot lehetőleg kímélni kell. Ezzel a tétellel összhangban előtérbe kerül a teleologikus értelmezés, mellyel a jogalkotói cél rendszerint megállapítható. A hatáskörgyakorlás során szem előtt szükséges tartania azt, hogy az állam iránti bizalom a polgárokból jogkövető magatartást vált ki, így szankcionáló hatalmát csakis elkerülhetetlen esetekben kell gyakorolnia. Az officialitás elve (Ákr. 3. §), az együttműködési kötelezettség és a rendeltetésszerű hatáskörgyakorlás (Ákr. 2. § (1) és (2) bek. a) pont) követelménye egyaránt azt teszi a hatóság feladatává, hogy a jogszabályi rendelkezések révén számára biztosított eszközöket alkalmazza. Amennyiben a hatóság valamely jog adta lehetséges eszközt nem alkalmaz, úgy

[40] EBH2006. 1403.

[41] Közigazgatás- és Közzolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020., Budapest, 2015.

[42] Beck, 1921, 58.



e passzív magatartásának is meg kell felelnie az alapelvi követelményeknek. A jogszerűség elvéből (Ákr. 2. §) fakadóan a joghoz kötött eljáró hatóság a keresetlevélben foglaltakkal való egyetértését (Ákr. 115. § (2) bek.), mint hatósági akaratot, jogszerűségi és célszerűségi vizsgálatot, egyeztetést követően, közhatalom gyakorlásával alakítja ki. Ennek megfelelően az egyetértő akarat kizárólag a jogalkotó által védeni kívánt közérdekkel összhangban, az adott hatósági eljárás konkrét funkciójával és céljával harmonizáltan alakítható ki. A jogalkotó által védeni célzott konkrét értékek, illetve érdekek<sup>[43]</sup> alárendelve észszerű, legális és a modern közigazgatás általános szellemiségével konform okból formálódhat az Ákr. 115. § (2) bekezdésbeli hatósági egyetértés. A jogrendszer biztonságának alapköve a tisztességes eljárás követelményének való megfelelés, mellyel összhangban a hatósági jogalkalmazás is alkotmányjogilag kötött. Ennek megfelelően a hatóság aktív részese az alapjogvédelemnek, így a jogértelmezés során ügyelnie kell a releváns alkotmányossági szempontokra is.<sup>[44]</sup> Bízást láthatóvá vált, hogy a hatósági eljárás befejezése, majd a lezáró döntés ellen beérkező keresetlevélnek a perbírószágra való esetleges továbbítása közti áthidaló, alperesi hatóság előtti jogorvoslati szakasz rendkívüli perelhárító, illetve perelterelő funkciót hordoz.

## IRODALOM

- Horváth E. Írisz – Lapsánszky András – Wopera Zsuzsa (2019): *Közigazgatási perjog*. (Szerkesztette: Patyi András). Dialóg Campus, Budapest.
- Beck Salamon (1921): A túlhatalom korlátozása. In: *Jogtudományi Közlöny*. 1921/56. sz. Franklin-Társulat, Budapest.
- Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020. Budapest, 2015. (Elérhető: [https://2015-2019.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s\\_feljeszt%C3%A9si\\_strat%C3%A9gia\\_.pdf](https://2015-2019.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf). Letöltés ideje: 2022. október 14.).

## JOGFORRÁSOK

- A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény.
- Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény.
- A polgári perrendtartásról szóló 952. évi III. törvény.
- A bírósági ügyvitel szabályairól szóló 14/2002. (VIII. 1.) IM rendelet.
- A polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény.

[43] A védendő értékek, érdekek a mindenkori államfelfogással állnak szoros összefüggésben. Ezzel összhangban nem csupán az alkalmazandó jogforrások preambulumban előírt jogalkotási célokra (pl. ügyféli tehermentesítés, vállalkozói tevékenység ösztönzése) szükséges figyelemmel lenni, hanem különösen az Alaptörvényben és az Alaptörvény értelmezését adó alkotmánybírói határozatokban védendőként szentesített értékeket és érdekeket kell szem előtt tartania a hatóságnak.

[44] 7/2013. (III.7.) AB határozat, Indokolás (33) pont, 3/2015. (II.2.) AB határozat, Indokolás (20) pont.

## ÍTÉLETEK

- 9/1992. (I. 30.) AB határozat.
- 165/2011. (XII. 20.) AB határozat.
- 7/2013. (III.7.) AB határozat.
- 3/2015. (II.2.) AB határozat.
- Kúria Kpkf. 39.166/2020/2.
- Kúria Kpkf. VI.39.009/2020/2.
- Kúria Kpkf. 40.948/2021/3.
- BH2002. 351.
- EBH2005. 1304.
- BH2006. 47.
- EBH2006. 1403.
- PJD2019. 19.
- BDT2019. 4047.
- BH2020. 225.
- Fővárosi Bíróság 2.K.33.484/2009/23.
- Új Pp. Konzultációs Testület állásfoglalása 23.