

JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

Fellebbezés a közigazgatási eljárásban

Szerző: dr. Bana Ádám

Szolnok, 2016. január 8.

I. Bevezetés

A fellebbezés érdemi vizsgálatát megelőzően elkerülhetetlen bizonyos fogalmak előzetes tisztázása. Első és legfontosabb magának a közigazgatás fogalmának meghatározása tudniillik, hogy mit értünk közigazgatási eljáráson, továbbá az eljárásfajtákon belül a hatósági eljárást, amely fontosságát az indokolja, hogy ez adja meg a keretét annak az eljárásnak amelyben a fellebbezésre sor kerülhet. Ezekon kívül mindenképpen foglalkozni kell a jogorvoslati joggal mint az Alkotmányban biztosított alapvető joggal ahhoz, hogy a fellebbezéssel érdemben lehessen foglalkozni. Továbbá elengedhetetlennek tartom a fellebbezés elhelyezését a jogorvoslati rendszerben is.

1. A közigazgatási hatósági eljárás fogalma

Kezdve az eljárás fogalmával megállapíthatjuk, hogy a magyar és külföldi jogtudományban számtalan meghatározása ismert.

- „Az eljárás tágabb értelemben azonosnak tekintendő egy közigazgatási szerv működésével, tevékenységével. A közigazgatási szervek működése tulajdonképpen a folyamatos döntéshozatalban ragadható meg amiből következően a közigazgatási működés egy végtelenített döntéshozatali láncként is felfogható.”¹

- *Magyary Zoltán* szerint „szűkebb értelemben vett államigazgatási eljáráson az eljáró államigazgatási szerv és az ügyfél valamint az eljárásban szereplő más személy (tanú, szakértő, stb.) kölcsönös tevékenységi kapcsolatát értjük a hatósági aktus keletkezésének és végrehajtásának folyamatában”.² Ez a meghatározás szűkebb értelmű az előbbbitől, nem a közigazgatási eljárásra általánosságban, hanem az eljárások egyik fajtájára a hatósági eljárásra vonatkozik.

- *Toldi Ferenc* szerint „szűkebb értelemben államigazgatási eljáráson az eljáró államigazgatási szerv és az ügyfél, valamint az eljárásban szereplő más személy (tanú, szakértő stb.) kölcsönös tevékenységi kapcsolatát értjük a hatósági aktus keletkezésének és hatósági végrehajtásának

¹ Patyi András: Közigazgatási Jog II, Dialogus Campus Kiadó, Bp.-Pécs, 2007, 23. p.

² Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás: a közigazgatás szerepe a XX. sz. államában : a magyar közigazgatás szervezete és jogi rendje, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942, 592. p.

folyamatában”.³ Ezt a megfogalmazás az előzőeknél szűkebb értelmű, az eljárások egyik fajtájára, a hatósági eljárásra vonatkozik.

A közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozóan is több meghatározás ismert a jogirodalomban.

- *Kilényi Géza* szerint „államigazgatási eljárás az államigazgatási szervek és az eljárásban részt vevő személyek olyan cselekményeinek rendszere, amelyeket az ügyfél jogállását közvetlenül érintő egyedi államigazgatási aktus kibocsátásának rendjén, illetőleg az aktusban foglaltak állami kényszer útján való realizálása céljából végeznek”.⁴

- *Szűcs István* szerint az államigazgatási eljárás az államigazgatási szervek és az eljárás más alanyainak aktív közreműködésével megvalósuló jogilag szabályozott olyan cselekvési rend, mely államigazgatási így elintézése során államigazgatási jogalkalmazás keretében hatósági egyedi aktus kibocsátása, illetőleg érvényesítése érdekében valósul meg.⁵

2. A jogorvoslat fogalma

Ami a jogorvoslathoz való jogot illeti azt az Alkotmány az alapvető jogok között szabályozza, amennyiben az Alkotmány 57 § (5) bekezdése szerint ” a Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

Az Alkotmány megfogalmazásából egyértelműen megállapítható hogy a jogorvoslathoz való jog nem abszolút jog, korlátozása lehetséges amennyiben az Alkotmánybíróság által kidolgozott szükségességi-arányossági követelményeknek megfelel. A jogorvoslati jogot a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja, mégpedig a jogviták ésszerű időn belüli elbírálása érdekében, azzal arányosan.⁶

Az Alkotmány azon kitétele, miszerint a „törvényben meghatározottak szerint” lehet jogorvoslattal élni, kétféle következtetés levonására ad alapot:

³ Toldi Ferenc: Az államigazgatási rendelkezések megsemmisítése és megváltoztatása, Budapest, 1965, 173. p.

⁴ Kilényi Géza: Az államigazgatási eljárás alapelvei, Közgazdasági és jogi könyvkiadó, Budapest, 1970, 54. p.

⁵ Szűcs István: Az államigazgatási hatósági eljárás főbb kérdései, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1976, 49-50. p.

⁶ 1949. évi XX. törvény: A Magyar Köztársaság Alkotmánya 57. § (5)

- egyfelől csak törvényben meghatározott formában és feltételek megléte esetén lehet jogorvoslatot benyújtani,
- másrészt a jogorvoslatoknak többféle - a közigazgatás egyes részterületeihez igazodó - fajtája lehet.⁷

A fentiekre tekintettel az a következtetés vonható le, hogy az alaptörvény az egyes eljárásokra bízza a jogorvoslati rendszer meghatározását. Ebből következően a közigazgatási jogorvoslati formákat a közigazgatási eljárási törvények határozzák meg.

Érdemes megemlíteni, hogy a különböző eljárási törvényekben felsorolt jogorvoslati formákon túlmenően vannak olyan jogintézmények az adott törvény rendszerében, amelynek célja valamilyen jogsérelem vagy hátrányos jogkövetkezmény elhárítása, de ezeket nem tekintjük jogorvoslati eszközöknek. (pl. igazolási kérelem).

Attól függetlenül, hogy egy eljárási törvény valamely intézményét jogorvoslati eszköznek nyilvánítja, az még az alkotmányos értelmezés szempontjából nem biztos, hogy annak minősül. Az előbbi értelmezés alapján a jogorvoslati jog akkor érvényesül, ha egy döntést egy, a döntést hozó szervhez képest külső, más szerv bírál felül, azaz a jogorvoslati kérelmet nem az a szerv bírálja el, amelynek döntése ellen irányul.⁸ Tehát alkotmányos értelemben az egyes közigazgatási eljárási törvények jogorvoslati rendszereknek nem minden eleme minősül jogorvoslati eszköznek.

A jogorvoslat célja mindig valamilyen hibának a kiküszöbölésére irányul. A hiba lehet jogi hiba, melyen belül általában megkülönböztethetünk valakinek az alanyi jogát vagy jogos érdekét sértő hibát és a tárgyi jogot, a jogszabályokat sértő hibát. Emellett lehet hiba a döntés tartalmában is.

Maga a jogorvoslat lehet közvetlen (pl.: érdemi döntés ellen irányuló fellebbezés) és közvetett (pl.: önálló fellebbezéssel meg nem támadható végzésben foglaltak sérelmezése az érdemi határozat ellen irányuló fellebbezés keretei között).

⁷ Kilényi Géza: A közigazgatási eljárási törvény kommentárja, KJK-Kerszöv, Budapest, 2005, 267. p.

⁸ 513/B/1194 AB. határozat

Ez alapján a jogorvoslat alatt az érdekelteknek azt a jogát értjük, hogy az „általa hibásnak tartott aktus semmisségének kimondását vagy az aktus orvoslását a fennforogni vélt jog- vagy érdeksérelem elhárítása végett kérjük az erre irányuló kérelmet pedig jogorvoslati kérelemnek nevezzük”⁹

A jogorvoslat széles körben használatos fogalom a közigazgatáson kívül az igazságszolgáltatási eljárásokban szintén használatos. Lényeges különbségként emelhető ki, hogy az előbbiekkel szemben a közigazgatási eljárásokban jelentős szerepet töltenek be a hivatalból történő jogorvoslatok, amelyek akár az ügyfél akaratával ellentétesek is lehetnek.

3. A fellebbezés helye a jogorvoslati rendszerben

A Ket. a jogorvoslati eljárásoknak három csoportját különbözteti meg:

- az ügyfél kérelmére induló jogorvoslati eljárásokat,
- a hivatalból folytatott döntés-felülvizsgálati eljárásokat és
- mind az ügyfél kérelmére, mind hivatalból alkalmazható, nem érdemi jogorvoslati módokat.

A kérelemre induló eljárások közé azok a jogorvoslati eszközök tartoznak amelyek az ügyfél számára az alkotmányban biztosított jogorvoslati jog érvényesítését biztosítják. A döntés-felülvizsgálati eljárások közös jellemzője hogy rendeltetésük a közérdek érvényesítése. Erre azért van szükség mivel előfordulhat olyan eset hogy a döntés az ügyfél számára kedvező ezért nem érdeke jogorvoslati kérelmet benyújtani azonban az előzőek ellenére az adott határozat jogszabályt sérthet amit ily módon lehet orvosolni. A nem érdemi jogorvoslati módok közös jellemzője hogy a döntés érdemét nem érintő korrekcióját jelentik a korábban meghozott döntésnek.

A fellebbezés kérelemre induló rendes jogorvoslati eszköz mivel az általános szabályok szerint minden elsőfokú döntés ellen igénybe vehető. A határozatok kapcsán általánosan mondja ki a törvény, hogy ellenük fellebbezésnek van helye kivéve, ha a törvény maga kizárja. A végzések elleni fellebbezés ezzel szemben járulékos, csak az érdemi határozat elleni fellebbezésben

⁹ Szamel Lajos, Ivancsics Imre: Az államigazgatási eljárás Pécs: JPTE, 1966

támadhatóak meg. A törvény azonban ettől is eltérést engedve egyes végzések esetében lehetővé teszi az önálló fellebbezés lehetőségét.

A fellebbezés közigazgatási szervezeten belüli, fellebbviteli jellegű (devolutív hatályú) jogorvoslati eszköz. Ez azt jelenti, hogy a fellebbezés elbírálása nem kerül ki a közigazgatás szervezetéből azt a döntést hozó szerv felügyeleti szerve jogosult elbírálni.

A kérelemre induló jogorvoslatok közé sorolható bírósági felülvizsgálattól és újrafelvételi eljárástól a fellebbezés elsősorban abban különbözi, hogy ezek rendkívüli jogorvoslati eszközök mivel jogerős és végrehajtható döntés ellen vehetőek igénybe. A bírósági felülvizsgálat emellett közigazgatási szervezeti rendszeren kívüli jogorvoslati forma is ugyanis ezeket a kérelmeket elkülönült, független bíróság bírálja el.

A jogerő szempontjából is elkülöníthetőek a jogorvoslati eszközök. A jogerő kapcsán beszélhetünk alaki és anyagi jogerőről. Az alaki jogerő a határozat megtámadhatatlanságát jelenti. A Ket. szerint alaki jogerő akkor következik be, ha a döntés rendes jogorvoslattal, fellebbezéssel nem támadható meg. Ezzel szemben anyagi jogerő a döntés megváltoztathatatlanságát jelenti. Ez gyakorlatilag azt jelenti hogy a közigazgatási szerv által hozott döntést többé sem közigazgatási szerv, sem bíróság nem változtathatja meg, nem semmisítheti meg.

Abban az esetben tehát, ha a bíróság a döntést helybenhagyta, megváltoztatta, vagy úgy semmisítette meg hogy az ügyben új közigazgatási eljárás elrendelésére nem volt szükség, a jogerős bírói ítélet anyagi jogereje visszahat a közigazgatási döntésre, anyagi jogerőt kölcsönöz a közigazgatási döntésnek, véglegessé, megváltoztathatatlanná teszi azt.¹⁰

II. Fellebbezéssel megtámadható döntések

1. 1901-1957

1.1. 1901. évi XX. tc. a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről

A törvénycikk 1. § - a leszögezi, hogy „közigazgatási ügyekben harmadfokú határozat (intézkedés) ellen fellebbvitelnek helye nincs”.¹¹ A jogszabályhely nemcsak a fellebbezés lehetőségét zárja ki

¹⁰ Fazekas Marianna, Ficzer Lajos (szerk): Magyar közigazgatási jog : általános rész., Osiris, Budapest, 2005, 490. p.

¹¹ 1901. évi XX. törvénycikk: a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről 1. §

ezen határozatok kapcsán, hanem a felülvizsgálati kérelmet illetve a felfolyamodást is. Ezt támasztja alá a jogszabály későbbi rendelkezése, amely ugyan a fellebbvitel előterjesztésének határidejére vonatkozik de kvázi értelmező rendelkezésnek is tekinthető azzal, hogy felsorolja a fellebbvitel fajtáit.

A másodfokú határozatokkal kapcsolatban a törvény a jogorvoslat lehetőségét már csak szűk körben zárja ki. Csak fellebbezésnek nincs helye - annak is csak rendszerint - az olyan másodfokú határozattal szemben, amely az elsőfokúval érdemben egybehangzó. Fellebbezéssel támadható azonban az ilyen másodfokú határozat is meghatározott kivételek esetén. A törvény három esetet határoz meg:

- a) az első szerint a vármegyei és városi törvényhatóságok bizottságainak azon másodfokú határozatai melyek a községek és rendezett tanácsú városok, illetve a törvényhatósági városok javadalmait, vagyonát és gazdaságát valamint az ezek kezelése alatt álló alapokat érintették,
- b) a másik a közigazgatási bizottságnak vízjogi engedélyezési ügyekben hozott másodfokú határozatai,
- c) és végül az ipari kereskedelmi és mustraoltalmi ügyekben hozott másodfokú határozatok.

Ezen három eseten kívül is lehetőség volt fellebbezésre, mégpedig akkor, ha a másodfokú határozat nem „érdemben egybehangzó” az elsőfokúval. A törvény tehát negatív megfogalmazással él amennyiben nem azt határozza meg mely esetekben van lehetőség fellebbezni a sérelmezett határozattal szemben, hanem azoknak az eseteknek a körét sorolja fel, amelyekkel szemben kizárt a jogorvoslat ezen formája. A fellebbezés mellett létező másik két jogorvoslati forma azonban jórészt ellensúlyozza a fellebbezési jog korlátok közé szorítását.¹²

A törvénycikk szerint a fellebbezésnek (és a felülvizsgálati kérelemnek is) volt még egy korlátja mégpedig az, hogy csak a véghatározat volt megtámadható ilyen formában. Amennyiben a véghatározatot megelőző eljárásban szenved el az érdekelt sérelmet annak orvoslására is csak a véghatározat ellen irányuló fellebbezés kapcsán kerülhetett sor. Azt, hogy mit tekintett a törvény véghatározatnak nem határozta meg, ezt csak a későbbi jogszabályok (1929. évi XXX. tc., 1933. évi XVI. tc.) tartalmazzák. E jogszabályok szerint „véghatározat az ügydöntő vagy az ügydöntés mellőzését kimondó határozat”.

¹² 1957. évi IV. törvény: Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény kommentárja

A törvény fellebbezésre vonatkozó rendelkezései alól kivesz egy szűk személyi kört, akiknek a „fennálló szabályokon alapuló fellebbezési és felterjesztési jogát ez a törvény nem érinti”.¹³ Ezek a személyek a főispánok, a közigazgatási ágak főnökei és képviselői valamint a tiszti ügyészek voltak. A törvény erre vonatkozóan azonban elvi éllel szögezi le, hogy „ilyen fellebbviteli és felterjesztési jog jövőre csak törvényben adható”.

1.2. 1929. évi XXX. tc. a közigazgatás rendezéséről

A törvény a fellebbezéssel támadható határozatokat két nagy csoportra osztja első- és másodfokú határozatokra. Ahogy a korábbi 1901. évi XX. tc. esetében itt is csak a véghatározatok voltak megtámadhatóak azzal, hogy mint arra az előbbieken már utaltam ez a jogszabály a véghatározat jelentését pontosan meghatározta („ügydöntő vagy az érdemi döntés mellőzését kimondó határozat”).

A törvény ugyan nem rendelkezett róla, de a vitás kérdés értékére tekintet nélkül megfellebbezhető volt. Ennek oka elsősorban az volt, hogy vannak olyan vitás kérdések amelyek esetében nem határozható meg a pontos érték vagy ha meg is határozható az értékben jelentéktelennek tűnhet. Az ilyen vitás kérdések alkalmasak lehetnek arra, hogy az érdekelt felek között halálos gyűlölködést és elkeseredett harcokat váltsanak ki.

A fellebbezés értékhatárhoz kötése és ezzel a „kisebb jelentőségű” ügyekben az eljárás egyfokúvá tétele a hatóságok önkényének lehetett volna talaja legalábbis az érintett felekben ezt az érzetet erősíthette volna.

Természetesen, ahogy a korábbi jogszabályban így itt is volt korlátja a fellebbezéssel megtámadhatóságnak. Nem lehetett az elsőfokú véghatározatot fellebbezéssel megtámadni ha a véghatározat:

- a) a legfelsőbb fokú hatóságtól eredt, továbbá ha valamely határozat ellen közigazgatási bíróság panaszt engedett,
- b) nem járt jogkövetkezménnyel (vélemény, óhaj, bizalom vagy bizalmatlanság nyilvánítása, stb.) vagy amelyeket a hatóság (hatósági tag) személyhez kötött jogként gyakorolt

¹³ 1901. évi XX. törvénycikk: a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről 11. §

(kijelölés, kinevezés, a választás kitűzése, stb.) kivéve, ha valamely jogszabály kifejezetten jogot adott annak önálló megtámadására,

- c) 10 pengőnél nem magasabb pénzbüntetést állapított meg és a fellebbezés kizárólag a büntetés enyhítésére irányult volna valamint a feloldó vagy megsemmisítő és új eljárást elrendelő határozat ellen.¹⁴

A másik csoportot a másodfokú határozatok jogorvoslata képezi, ami a korábbi szabályokhoz képest a fellebbezés érvényesülési körének jelentős szűkítését eredményezte. A 49. § (1) bekezdés szerint ugyanis „a másodfokú közigazgatási véghatározat ellen fellebbezésnek csak ekkor van helye, ha azt ez vagy valamely későbbi törvény kifejezetten” megengedte.

A jogszabály nem tett különbséget a másodfokú határozatok között és nem szabályozta azt olyan részletességgel, mint azt az 1901. évi törvénycikk tette. A törvényalkotó célja az eljárás egyszerűbbé és gyorsabbá tétele volt, aminek érdekében amennyire lehetséges volt korlátozta a jogorvoslatok lehetőségét.

A törvény hasonlóan az 1901. évi XX. tc.-hez lehetővé tette a tiszti ügyésznek, hogy a közigazgatási bizottság gyámügyi fellebbviteli küldöttségének véghatározatát mindig megfellebbezhesse annyi eltéréssel, hogy erre a főispánnak (főpolgármesternek) is lehetőséget biztosított. Ez a szabály tehát példaként szolgálhat arra a kifejezett törvényi engedélyre, hogy a másodfokú véghatározat fellebbezéssel megtámadható. Hasonló kifejezett törvényi engedélyt tartalmaz kihágási ügyekben a törvény 60. § (2) bekezdése is.

1.3. 1933. évi XVI. tc. a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. tc. módosításáról és kiegészítéséről

A soha hatályba nem lépett 1933. évi XVI. törvény tovább kívánta egyszerűsíteni a jogorvoslati rendszert annak kimondásával, hogy közigazgatási ügyekben - ha törvény kivételt nem tesz - csak egyfokú fellebbvitelnek van helye. A cél tehát az egyfokú fellebbviteli rendszer volt, azonban - ugyan szűk körben - de eltérést engedélyezett. Ennek ellenére míg bizonyos esetekben még a fellebbezés lehetőségét is kizárta addig ugyan szűk körben de még a kétfokú fellebbvitelre is lehetőséget adott.

¹⁴ 1929. évi XXX. törvénycikk: a közigazgatás rendezéséről 48. § (4)

Az elsőfokú határozatok (intézkedések) vonatkozásában általános szabályként fekteti le a 2. § első fordulata hogy „fellebbezésnek van helye” azonban a második fordulat meghatározza azt a két esetet, amikor az elsőfokú határozattal szemben is kizárt a jogorvoslat lehetősége. Ezek (vélemény-, bizalomnyilvánítás, stb.) már az 1929-es törvénycikkben is szerepeltek. A törvény a kivételek alól további kivételként nevesíti (így gyakorlatilag az általános szabály alkalmazását tette lehetővé) azt az esetet, amikor a határozatot jogszabálysértéssel hozták. Ilyen esetben tehát fellebbezésnek volt helye még akkor is ha a határozattal szemben egyébként a törvény azt kizárta. Ahogy a kommentár rámutat ennek az új szabálynak a beiktatására a felülvizsgálati kérelem megszüntetése miatt volt szükség. Ez a jogszabálysértésen alapuló fellebbezés annyiban viszont különbözött az „általános” fellebbezéstől hogy annak célja és feladata csupán a jogszabálysértés orvoslása és nem az ügy érdemi elbírálása volt.

Ami a másodfokú határozatokat illeti, ahogy arról korábbiakban szó volt az egyfokúságra való törekvés jegyében alakította ki a jogalkotó a szabályozást. A magánfelek vonatkozásában az ilyen határozatok fellebbezhetőségét kizárta. Természetesen ez alól is tartalmazott kivételeket a jogszabály. Nem terjedt ki a korlátozás:

a) azokra az egyházi vonatkozású ügyekre amelyekben e törvény életbelépése előtt végső fokon a vallás és közoktatásügyi miniszter határozott valamint

b) a közigazgatási bizottság fegyelmi választmányának szolgálattól felmentést vagy hivatalvesztést kimondó másodfokon hozott határozatára.¹⁵

Ahogy az a korábbi jogszabályok vonatkozásában is volt kizárólag véghatározatokkal szemben lehetett fellebbezéssel élni. Tartalmában ennek szabályozása megegyezett az 1929. évi XXX. tc. szabályozásával.

2. 1957-2004

2.1. 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól (1957. október 1.-től hatályos szövege: Et.)

Az 1957-es törvény a korábbi szabályozáshoz képest gyökeres változást hozott a jogorvoslat tekintetében. Legfontosabbként emelhető ki - a téma szempontjából - hogy kizárólagossá vált az

¹⁵ 1933. évi XVI. törvénycikk: a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. XXX. törvénycikk módosításáról és kiegészítéséről 3. § (1)

egyfokú fellebbezés. Az akkori szabályozás alapján a fellebbezés az elsőfokú államigazgatási határozatok ellen igénybe vehető elsődleges jogorvoslati eszköz, amelyek alkalmazására mind jogszabálysértés mind jogos érdeksérelem esetén sor kerülhetett.¹⁶

A törvény szerint az ügyben érdemben hozott elsőfokú határozat ellen az fellebbezhető, akinek a jogát a határozat sértette.¹⁷

A jogszabály különbséget tesz a jogsértés és a jogos érdek sérelem között. Az előbb idézett 45. § (1) bekezdés csak a jogsértést említette mint fellebbezés előfeltételét, ami arra engedne következtetni, hogy jogos érdek sérelme esetén az elsőfokú határozat fellebbezéssel nem volt megtámadható. Ennek mond ellent a Legfelsőbb Bíróság állásfoglalása, amely szerint azonban a fellebbezési jog megilleti azt is akinek jogos érdekét a határozat sérti. Ezt leginkább a törvény értelmezése támasztja alá amikor azt állapítja meg, hogy fellebbezéssel élhet mindenki akire a határozat sérelmes.

A „jogos érdek” fogalmát azonban nem szabad annyira tágan értelmezni, hogy ily módon a fellebbezés voltaképpen bárki által igénybe vehető jogorvoslat (*actio popularis*) legyen. Az érdeksérelemnek minden esetben közvetlennek kell lennie.

Az érdemi határozatokkal kapcsolatban is rávilágított a Legfelsőbb Bíróság bizonyos kérdésekre ami alapján egyszerűbb annak eldöntése mely határozatok ellen van helye fellebbezésnek. Három ilyen lényeges megállapítást tett:

- Az olyan módosító határozat ellen, amelyben a közigazgatási szerv a korábban hozott saját érdemi határozatát módosította fellebbezéssel lehet élni mert ez a határozat is az ügy érdemében született.
- A másodfokú közigazgatási szerv megsemmisítő határozata abban az esetben számított érdeminek ha a megsemmisített döntés is az ügy érdemére vonatkozott vagyis valamilyen az ügyfelet érintő jogosultságról vagy kötelezettségről rendelkezett.

¹⁶ Fonyó Gyula (szerk): Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1976, 317. p.

¹⁷ 1957. évi IV. törvény: az államigazgatási eljárás általános szabályairól 45. § (1)

- Nem minősült az ügy érdemében hozott határozatnak az a másodfokú határozat, amelyben a felettes szerv az elsőfokú határozat megsemmisítése mellett új eljárásra kötelezte a közigazgatási szervet.¹⁸

Az érdemi döntést megelőző határozatot csak az érdemi határozat ellen előterjesztett fellebbezésben lehetett megtámadni kivéve, ha fellebbezést a jogszabály külön megengedte. Ez a rendelkezés azt a célt szolgálta, hogy ne lehessen a sorozatos fellebbezésekkel az ügy érdemi elbírálását késleltetni.

Az érdemi döntést megelőző határozatok közül a jogszabály szerint nem lehetett megtámadni fellebbezéssel

- az idézésre meg nem jelent személlyel szemben bírságot kiszabó határozatot,¹⁹
- a szemle során okozott kár megtérítése tárgyában hozott határozatot,²⁰
- a tanúval, a szakértővel a szemletárgy birtokosával illetve a szemlét akadályozó személlyel szemben bírságot kiszabó határozatot,²¹
- valamint az eljárás felfüggesztését elrendelő határozatot.²²

A másodfokú határozat ellen további fellebbezésnek a törvény rendelkezése szerint nem volt helye. Ezt az Et. még kifejezetten tartalmazta az Áe. viszont már nem.

A törvény ugyan igen szűk körben de kizárta két esetben a fellebbezést. Egyrészt nem lehetett fellebbezéssel élni, amennyiben azt törvény, törvény erejű rendelet vagy minisztertanácsi rendelet kizárta, másrészt akkor sem lehetett a jogorvoslat ezen formájával élni, ha az ügyben első fokon a Minisztertanács vagy annak tagja járt el.

A külön megtámadható határozatok többsége nem az ügyfeleket, hanem az eljárásban részt vevő egyéb személyeket érinti. Éppen ezért az ilyen határozatok ellen fellebbezés elbírálását célszerű elkülöníteni az alapügytől, hogy a fellebbezési eljárás az alapügy elbírálását ne késleltesse.²³

2.2. 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól (1981. január 1.-től hatályos szövege: Áe.)

¹⁸ Kilényi Géza: Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1986, 243. p.

¹⁹ 1957. évi IV. törvény: az államigazgatási eljárás általános szabályairól 20. § (2)

²⁰ 1957. évi IV. törvény: az államigazgatási eljárás általános szabályairól 27. § (4)

²¹ 1957. évi IV. törvény: az államigazgatási eljárás általános szabályairól 31. § (1)-(4)

²² 1957. évi IV. törvény: az államigazgatási eljárás általános szabályairól 32. § (2)

²³ Fonyó, 1976, 322. p.

Az Áe. szabályozása lényegében megegyezik az Et. szabályaival ezért csak az eltérésekre térek ki.

Első lényeges különbség az, hogy nem mondja ki, hogy másodfokú határozat ellen nincs fellebbezésre lehetőség, ahogyan azt az Et. tette.

Eltérések mutatkoznak a fellebbezés kizárásának eseteiben is. Az Áe. szerint fellebbezni nem lehet ha első fokon a Minisztertanács vagy annak tagja járt el illetve ha jogszabály a fellebbezést azért zárja ki mert a határozat megváltoztatását vagy megsemmisítését a bíróságtól lehet kérni.²⁴

Az első esetben a törvényalkotói indok a fellebbezés kizárására az volt, hogy mivel a megtámadott határozatot a felettes szervnek kellene elbírálni ebben az esetben nincs felettes szerv. Másodsorban ugyan a Kormány tagja és az országos hatáskörű szerv vezetője esetén elvileg elképzelhető lett volna a fellebbezés elbírálása a Kormány hatáskörébe utalásával, azonban nem lett volna célszerű az egyedi ügyek másodfokú elbírálásával megterhelni azt. Ezt az esetet szűken kellett értelmezni a fellebbezés kizárása csak a miniszter vagy az országos hatáskörű szerv vezetője által hozott határozatra vonatkozott. Ezen szervek belső szervezeti egységének vezetői által hozott határozatok azonban fellebbezéssel megtámadhatóak voltak, ilyen esetekben a miniszter illetve országos hatáskörű szerv vezetője volt a felettes elbíráló szerv.²⁵

A második esetben a fellebbezés kizárását a párhuzamos jogorvoslati eljárás megelőzéséhez fűződő érdek indokolta.

Az Áe. szabályozásának megismerése és a korábban ismertetett Et. szabályainak összevetéséből megállapítható hogy az Áe. szűkebb körben határozta meg a fellebbezést kizáró okokat. Az Áe. nem tartalmazott olyan rendelkezést mint az Et. amely szerint törvény, törvényerejű rendelet illetve minisztertanácsi rendelet meghatározott tartalmú határozatok esetén kizárhatta a fellebbezést.²⁶

Indokolt volt a módosítás mivel a fellebbezés az ügyfél olyan alapvető joga, amelynek gyakorlásától az ügyfelet csak kivételesen szabad megfosztani, a törvényhozó ezért magában az Áe.-ben határozta meg a kizáró okokat és kizárta annak lehetőségét, hogy más jogszabály zárja ki azt.²⁷

²⁴ 1981. évi I. törvény: az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről 64. §

²⁵ 1957. évi IV. törvény: Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény kommentárja

²⁶ 1957. évi IV. törvény: az államigazgatási eljárás általános szabályairól 47. §

²⁷ Kilényi, 2005, 250. p.

3. 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól

A törvény a fellebbezés jogintézményének lényegét nem változtatta meg, azt az Áe.-vel megegyező szabályozási logika mentén alakította ki. A korábbiakhoz képest bekövetkezett változások a törvény más részeiben bekövetkezett újításokra vezethető vissza. Elsősorban a közigazgatási döntések kettősségére (határozat, végzés) másrészt az eljárási költség kérdésében hozott végzésre, amely döntési formát az eljárási bírságot kirovó végzéssel egy jogorvoslati szintre emeli a törvény, megengedve az önálló fellebbezés benyújtását.

A fellebbezés rendes jogorvoslati jellegéből következően a fellebbezés általános, ami azt jelenti, hogy - egy szűk a törvény által meghatározott körtől eltekintve - minden elsőfokú döntés ellen helye van fellebbezésnek.²⁸ A döntés lehet határozat illetve végzés. Mint láttuk mindkettő esetében lehetőség van fellebbezésre azzal a különbséggel, hogy míg az elsőfokú határozatok estén a fellebbezés mindig önálló addig a végzések esetében a fellebbezés főszabályként járulékos jelleggel vehető igénybe.²⁹

A határozatok estén tehát a törvény által megállapított határidőn belül van helye fellebbezésnek kivéve, ha azt maga a Ket. ki nem zárja. A törvény 100. § - a értelmében nincs lehetőség fellebbezésre:

- a döntés ellen, ha az ügyben törvény azt kizárja,
- az ügyfelek részéről az egyezségüket jóváhagyó határozat ellen,
- jogszabály eltérő rendelkezése hiányában valamely adatnak, ténynek vagy jogosultságnak a hatósági nyilvántartásba hivatalbóli, mérlegelés nélküli bejegyzésével szemben,
- ha az elsőfokú döntést miniszter, autonóm államigazgatási szerv, önálló szabályozó szerv vagy kormányhivatal vezetője hozta,
- törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában, ha az első fokú döntést központi államigazgatási szerv vezetője hozta,
- a képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben hozott határozata ellen,

²⁸ Fazekas Marianna, Ficzer Lajos (szerk.): Magyar közigazgatási jog : általános rész:, Osiris, Budapest, 2006, 484. p.

²⁹ Kilényi, 2005, 268. p.

- a helyi önkormányzat képviselő-testületének rendeletében foglaltak szerint kiszabható közigazgatási bírság kiszabásával kapcsolatos eljárásokban az átruházott hatáskörben hozott határozatok ellen,
- az olyan fellebbezés érdemi vizsgálat nélküli elutasítása esetén, amikor a fellebbezésben az ügyfél olyan tényre hivatkozik amelyről a döntés meghozatala előtt már tudomása volt.³⁰

Az egyezséget jóváhagyó határozat estében a törvényalkotó ilyen irányú szabályozásának indoka abban keresendő, hogy a felek egyezségét a hatóság csak akkor hagyhatja jóvá ha az a jogszabályoknak megfelel. Ilyen esetben tehát ha a hatóság jóváhagyja a felek egyezségét a feleknek nincs érdekében megtámadni az általuk elfogadott egyezséget. Ha az egyezés azonban jogszabályt sért hivatalból lehet helye fellebbezésnek.

A végzések főszabály szerint csak a határozat elleni, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés elleni fellebbezésben támadhatóak meg. Ez alól a rendelkezés alól is kivesz két csoportot a törvény mely esetekben önálló fellebbezéssel lehet élni.

Az első csoportba tartoznak azok a végzések, amelyek esetében maga az eljárási kódex nyilvánítja ki, hogy önálló fellebbezési kérelemmel megtámadhatóak. Ilyenek:

- az ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló,
- a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasító,
- az eljárást megszüntető,
- az eljárás felfüggesztését kimondó vagy a felfüggesztésre irányuló kérelmet elutasító,
- a hatóság ügyintézési késedelme miatti fizetési kötelezettséggel kapcsolatos,
- az eljárási bírságot kiszabó,
- a fellebbezési határidő elmulasztása miatt benyújtott igazolási kérelmet elutasító,
- az iratbetekintési jog korlátozására irányuló kérelem tárgyában hozott és

a fizetési kedvezménnyel kapcsolatos, az eljárási költség megállapításával és viselésével kapcsolatos, a költségmentesség iránti kérelmet elutasító, a költségmentesség módosításáról vagy visszavonásáról szóló első fokú végzés.³¹

³⁰ 2004. évi CXL. törvény: a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 100. §

³¹ 2004. évi CXL. törvény: a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 98. § (3)

A második csoportba azok az esetek tartoznak, amelyek esetében a jövőbeli jogalkotás számára biztosítja azt a lehetőséget, hogy törvény az előző végzéseken kívül más végzésfajták esetén is biztosítson fellebbezési lehetőséget.

Az elsőfokú határozatok és végzések elleni fellebbezési jog nincs meghatározott jogcímhez kötve. Fellebbezni lehet bármilyen okból, ha az érintett ügyfél jogát jogi helyzetét a döntés sérti, ami lehet anyagi és eljárási jogszabálysértés, döntés célszerűtlensége de méltánytalan volta is. A korábbiaktól eltérően 2016. január 1. napjától hatályba lépett módosítás nem mondja ki, hogy bármely okból lehetne fellebbezni de ez továbbra is irányadó a megszorítással, hogy az ügyfél a fellebbezésében olyan új tényre nem hivatkozhat, amelyről már a döntés meghozatala előtt tudomása volt. Fontos változás 2016. január 1. napjától, hogy az ügyfél a fellebbezését immár indokolni köteles. Az 22/1995. AB határozatban az Alkotmánybíróság korábban akként foglalt korábban állást, hogy az ügyfél a fellebbezési kérelmét nem köteles indokolni ez azonban a fenti módosítás nyomán már nem irányadó. Az Alkotmánybíróság a határozatában akként érvelt, hogy a jogorvoslat igénybevételének nem előfeltétele a tényleges sérelem igazolása elég erre hivatkozni. Az ügyfélnek ahhoz van joga, hogy azt állítsa, hogy a döntés jogos érdekét vagy jogot sért.

III. Fellebbezési jogosultság

1. 1901-1957

1.1. 1901. évi XX. tc. a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről

Az 1901. évi XX. tc. a fellebbezésre jogosultak körét nem határozza meg igazán pontosan a 4. § -ban annyit rögzít hogy fellebbezésnek csak érdekelték részéről van helye. Arra vonatkozó támpontot a jogszabályban nem találunk, hogy kit tekint érdekeltnek. Későbbi jogalkotás során valószínűleg felismerték, hogy ez bizonytalanságot is eredményezhet, ami egy jogállamban mindenképpen kerülendő ezért az 1929-es szabályozás már rögzítette az érdekelték fogalmát.

1.2. 1929. évi XXX. tc. a közigazgatás rendezéséről

Az előző törvényhez hasonlóan az 1929-es törvény is az érdekelték számára teszi lehetővé a fellebbezést azzal a két különbséggel, hogy míg az 1901-es azt nem határozta meg mit ért érdekelt alatt az 1929. -es 47. § (1) bekezdésben pontosan meghatározza azt. E szerint érdekelt az „akinek

jogát vagy érdekét a közigazgatási határozat érinti”. Tartalmaz a jogszabály az érdekeltnek vonatkozásában egy szűkebb fogalmat is az előbbiekhöz képest mégpedig közérdekű ügyben. Közérdekű ügyekben ugyanis a tc. szerint „érdekelt a közületnek minden tagja akit a határozat ebben a minőségben érint”.

Másik eltérésként emelhető ki a korábbi szabályokhoz képest az hogy, a törvény nem kizárólag a fellebbezés tekintetében mondja ki, hogy csak az érdekelt élhet vele hanem általánosságban fogalmazza meg azt, hogy jogorvoslattal csak az érdekelt élhet.

1.3. 1933. évi XVI. tc. a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. tc. módosításáról és kiegészítéséről

Az 1933-as törvény az 1929-eshez hasonlóan szabályozta a jogosultak körét annyi eltéréssel, hogy az érdekeltnek fogalmát kiegészíti azzal, hogy „általában”. Ezenkívül a közérdekű ügyek esetében sem határoz meg szűkebb értelmű érdekelt fogalmat. Elhagyása azért vált szükségessé mert nem bizonyult helyénvalónak. Vitatható volt ugyanis, hogy ki a közület tagja (adófizető, lakos, bérlő, stb.). Helyesebb volt ezért az érdekelttség kérdésének az elbírálását a kiadandó végrehajtási utasítás alapján az ügyben dönteni hivatott hatóságok mérlegelésére bízni.³²

2. 1957-2004

2.1. 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól (1957. október 1.-től hatályos szövege: Et.)

Az Et. a korábbiaktól eltérő fellebbezési jogosultságot vezetett be amennyiben fellebbezni az volt jogosult akinek a jogát a határozat sértette.³³ Ez azt jelentette, hogy nemcsak az a személy vagy szerv élhetett fellebbezéssel akire a határozat kiterjedt hanem mindenki akire a határozat sérelmes volt.³⁴

2.2. 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól (1981. január 1.-től hatályos szövege: Áe.)

³² 1933. évi XVI. törvénycikk indokolása

³³ 1957. évi IV. törvény: az államigazgatási eljárás általános szabályairól 54. § (1)

³⁴ Fonyó, 1976, 321. p.

Az Áe. hatálybalépést követően fellebbezési joga volt az ügyfélnek valamint azoknak akire a határozat rendelkezéseket tartalmazott.³⁵

A fellebbezési jog mindenekelőtt az ügyfelet illetve meg tekintet nélkül arra, hogy részt vett-e az azt megelőző eljárásban vagy sem. Ennek megfelelően fellebbezéssel élhetett az, akinek jogát, jogos érdekét a határozat sértette de a jogorvoslat szempontjából jelentősége volt annak a rendelkezésnek, hogy az ügyfél jogai megillették azt a szervet is amelynek a feladatkörét az eljárás tárgyát képző ügy érintette.³⁶

Különös eljárási szabályok bizonyos esetekben kötelezővé tették az előbbi szervek meghallgatását vagy véleményének kikérését. Ha a szerv úgy ítélte meg, hogy a határozat sértette a közérdeket jogában állt fellebbezni. A rendelkezés azonban nem csak a speciális közérdek képviselőire és érvényre juttatására hivatott szervekre terjed ki, hanem azokra is amelyek feladata egyes települések lakosságának képviselője volt. Ezért élhetett fellebbezéssel a járás képviselői az olyan hatósági ügyben, amelyben nem volt ügyfél de amely az egész települést érintette.³⁷

Az ügyfélen kívül fellebbezéssel élhettek a határozat által érintett ügyfélnek nem minősülő magánszemélyek és jogi személyek egyaránt, a határozat rájuk vonatkozó rendelkezésével kapcsolatban.

3. 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól

A Ket. értelmében jogorvoslati eljárás megindítására - így a fellebbezésre is - alapvetően az ügyfél, de a döntés rendelkező része által érintett személy kérelme alapján is sor kerülhet.³⁸

A törvény az ügyfél fogalmát kiterjeszti az eljárás egyéb résztvevőire is. Nem tartozik az általános ügyfélfogalom körébe a tanú, szakértő, tolmács, stb. A kiterjesztés indokaként azt kell megállapítani, hogy mivel egy határozat nem kizárólag az ügyfélre hanem más személyre is tartalmazhat rendelkezéseket ezért mindenképpen indokoltnak látszik az elsőfokú eljárás esetén használt ügyfélfogalom bővítése a jogorvoslatok vonatkozásában.

³⁵ 1981. évi I. törvény: az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről 62. § (1)

³⁶ Fazekas Marianna, Ficzer Lajos (szerk.): Magyar közigazgatási jog : általános rész:, Osiris, Budapest, 2003, 494. p.

³⁷ Kilényi, 1986, 242. p.

³⁸ Patyi, 2007, 441. p.

Mint már említettem fellebbezéssel élhetnek az eljárás egyéb résztvevői is. A törvény felsorolja kit tekint az eljárás egyéb résztvevőinek. Ide sorolja a törvény a tanút, a hatósági tanút, a szakértőt, a tolmácsot, a szemletárgy birtokosát, az ügyfél képviselőjét és a hatósági közvetítőt.³⁹ Az eljárás résztvevői önálló fellebbezéssel élhetnek az elsőfokú közigazgatási határozat rendelkező részében található őket érintő rendelkezésekkel, illetve rájuk vonatkozó végzésekkel szemben.

IV. Fellebbezési határidő

A fellebbezés határidőhöz kötött jogorvoslat így azt jogszabályban meghatározott határidőn belül kell benyújtani. „A fellebbezési határidő az a napokban meghatározott időtartam ami alatt a fellebbezésre jogosultak a jogorvoslati kérelmüket előterjeszthetik.”⁴⁰

1. 1901-1957

1.1. 1901. évi XX. tc. a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről

A törvény 6. § - a szerint a fellebbezési határidő 15 nap, amit bármely közigazgatási ügyben bármely fokú határozat (intézkedés vagy végzés) ellen a kihirdetést vagy a kézbesítést követő naptól kell számítani. Ha a határidő utolsó napja vasárnapra vagy a Gergely-naptár szerint avagy nemzeti ünnepre esik a legközelebbi köznapon jár le. Amennyiben az ügyfél nem személyesen nyújtotta be a fellebbezést, hanem postai úton küldte meg a feladás időpontja volt a releváns. Természetesen, ahogy azt a jelenleg hatályos eljárási szabályozás is az 1901. évi törvénycikk is lehetővé tette az elháríthatatlan akadály miatt fellebbezési kérelmet késedelmesen előterjesztő részére az igazolás lehetőségét kérelem formájában, amelyet a fellebbezési határidő lejáratától számított 15 napon belül lehetett előterjeszteni szóban vagy írásban.⁴¹

1.2. 1929. évi XXX. tc. a közigazgatás rendezéséről

Az 1929-es szabályozás lényegében megegyezett az 1901. évi XX. tc. -el a 15 napos határidő alól azonban kivisz bizonyos eseteket:

³⁹ 2004. évi CXL. törvény: a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 172. § e)

⁴⁰ Fehér Zoltán, Németh Gyula, Pécsváradi János: Eljárási jog a közigazgatásban, Unió Lap- és Könyvkiadó, Pécs, 1983, 254.

p.

⁴¹ 1901. évi XX törvénycikk: a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről, 9. §

- Nem érinti a 15 napos határidő az egyes jogszabályokban megállapított azokat a határidőket:
 - amelyek a közszemlére tétellel kapcsolatban állapítatnak meg; ebben az esetben a fellebbviteli határidő - hacsak maga a jogszabály másképp nem rendelkezett - a közszemlére tétel utolsó napját követő naptól számított 15 nap
 - amelyek a választói névjegyzék összeállításával (kiigazításával) kapcsolatosak.⁴²
- Nem esnek a 15 napos határidő alá azok a határidők:
 - amelyet nem fellebbvitel előterjesztésére, hanem más jogcselekményre (pl: nyilatkozattételre, észrevétel, vélemény vagy felszólalás előterjesztésére, iratok bemutatására vagy felterjesztésére stb.) állapítottak meg,
 - amelyek alatt a közigazgatási hatóság határozatával meg nem elégedő fél igényét - egyes törvényes értelemben - bírói úton érvényesítheti
 - amelyet a közigazgatási bírósági panasz előterjesztésére valamely törvény eltérően állapít meg.⁴³

Az igazolási kérelemre vonatkozó szabályok szintén megegyeznek az 1901. évi XX tc.-el

1.3. 1933. évi XVI. tc. a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. tc. módosításáról és kiegészítéséről

Az 1933. évi törvénycikk változatlanul hagyta a fellebbezésre vonatkozó szabályozást egyedül a közszemlére tétel útján történő határozat kihirdetés esetére tartalmazott a korábbiakhoz képest új elemet. A törvénycikk indokolása kiemeli, hogy ez a szabályozás nem bizonyult megfelelőnek, mert lehetőséget nyújtott arra hogy közszemlére tétel útján történt kihirdetés esetében a fellebbviteli határidő indokolatlanul kitolódjék.⁴⁴ A törvény 7 § (1) bekezdése szerint, ha a határozatot közszemlére tétel útján hirdetik ki a fellebbezést a közszemlére tétel ideje alatt lehetett előterjeszteni ha azonban a közszemlére tétel időtartama 15 napnál rövidebb a fellebbezést a közszemlére tétel első napjától számított 15 nap alatt lehetett előterjeszteni.

Az új szabályozás a korábban említett kitolódást volt hivatott kiküszöbölni.

⁴² 1929. évi XXX. törvénycikk: a közigazgatás rendezéséről, 53. § (4)

⁴³ 1929. évi XXX. törvénycikk: a közigazgatás rendezéséről, 53. § (5)

⁴⁴ 1933. évi XVI. törvény indokolása

A törvény mint korábban mindig tartalmazott igazolási kérelemre vonatkozó szabályt ami lényegében változatlanul tartalmazta hogy aki önhibáján kívül kellő időben nem tudta benyújtani a fellebbezési kérelmet az igazolási kérelmet nyújthatott be.

2. 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól (1957. október 1.-től hatályos szövege: Et. és az 1981. január 1.-től hatályos szövege: Áe.)

Az 1957-es (Et.) és az 1981 - es (Áe.) módosítása a fellebbezési határidőre vonatkozóan ugyanazon szabályokat tartalmazta, miszerint ha a jogszabály másképp nem rendelkezett fellebbezést a határozat közlésétől számított 15 napon belül lehetett előterjeszteni.⁴⁵

A rendelkezés szövegéből egyértelműen következik, hogy a törvény fellebbezési határidőre vonatkozó szabálya másodlagos ugyanis csak abban az esetben érvényesül, ha jogszabály eltérő határidőt nem állapít meg. A jogszabály lehet a törvény előtt illetve azt követően hatályba lépett is. Ezek a jogszabályok a 15 napos főszabálytól mindkét irányban eltérhettek így volt például 8 illetve 30 napos fellebbezési határidő is. Az eltérések száma nem volt jelentős a jogalkotó csak kevés esetben élt vele, midőn a cél az államigazgatási eljárás egyszerűsítése és egységesítése volt.

Az igazolási kérelemre vonatkozóan a jogszabály nem határozott meg külön szabályokat arra az elsőfokú eljárás esetén érvényes rendelkezéseket kellett alkalmazni. A korábbiaktól eltérően az igazolási határidőt 15 napról 30 napra emelte, amit természetesen a tudomásra jutás illetőleg az akadály megszűnését követő naptól indult. Az objektív (jogvesztő) határidőt szintén duplájára 6 hónapról 1 évre emelte.

3. 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól

A Ket. hosszú követte az Áe. szabályozását a fellebbezési határidőre vonatkozóan azonban a 2009. októbertől hatályos módosítás a 15 napos határidőt 10 munkanapra csökkentette. 2011. január 1. napjától azonban a 2010. évi CXXVI. törvény módosítása nyomán a fellebbezési határidő ismételen 15 nap, ami továbbra is a döntés közlésétől számítandó.

⁴⁵ 1957. évi IV. törvény: az államigazgatási eljárás általános szabályairól 45. §, 1981. évi I. törvény: az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegeről 62. § (2)

Az Áe.-hez hasonlóan szintén engedi a 15 napos főszabálytöli eltérést lényeges változás azonban, hogy nem minden jogszabály állapíthat meg eltérő fellebbezési határidőt, hanem kizárólag törvény vagy kormányrendelet.⁴⁶

Ilyen eltérő szabályt állapít meg például az adóigazgatási eljárásban az utólagos adó megállapítással kapcsolatos határozat, amely esetén szintén 30 nap a fellebbezési határidő (2003. évi XCII. törvény 136. §).⁴⁷

Indokolja a 15 naptól eltérés lehetőségét az a tény, hogy a közigazgatási eljárások rendkívül sokszínűek, ezért indokolt a rugalmas szabályozás. Az Alkotmánybíróság is rámutatott a határozatában, hogy az Alkotmányban biztosított jogorvoslathoz való jog tényleges gyakorlásának egyik elengedhetetlen feltétele, hogy a jogorvoslat benyújtására megfelelő idő álljon rendelkezésre.⁴⁸

A fellebbezési határidő jogvesztő jellegű mivel a határidőn túl benyújtott fellebbezési kérelmet - hacsak a fellebbezésre jogosult sikeres igazolási kérelmet nem terjeszt elő - a fellebbezés elbírálására jogosult közigazgatási hatóság érdemi vizsgálat nélkül el kell hogy utasítsa. Mint az előbbiekből kitűnik nem jogvesztő jellegű a fellebbezési határidő abban az esetben, ha a jogosult a határidő alatt nem nyújtja be a fellebbezését, de azt önhibáján kívül nem tudta megtenni és az első fokon eljáró hatóságnál sikeres igazolási kérelemmel élt.

V. A fellebbezési jogról lemondás és a fellebbezés visszavonása

Fontos kiemelni, hogy az 1900-as évek első felében keletkezett jogszabályok nem tartalmaztak adott kérdésre szabályokat mivel azok csak a szűk értelemben vett jogorvoslat szabályait tartalmazták. Az Et. sem rendelkezett a fellebbezésről való lemondásról azonban a törvénytől alacsonyabb szintű különböző speciális eljárási szabályokat tartalmazó rendeletek sok esetben kifejezetten tartalmazták [pl: kisajátítási eljárás esetén a 13/1965 (VII. 24.) Kormányrendelet]. Ezekre figyelemmel - ahogyan azt a törvény kommentárja is kiemeli - főszabályként azt lehet megállapítani, hogy a fellebbezési jogról minden olyan esetben érvényesen le lehet mondani amikor

⁴⁶ 2004. évi CXL. törvény: a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 99. § (1)

⁴⁷ Kisény, 2005, 270. p.

⁴⁸ 24/1999. (VI. 30) AB határozat

azt az ügycsoportra vonatkozó speciális eljárási szabály ki nem zárta. Ezt az indokolta, hogy sok esetben az ügyfélnek a határozat minél hamarabb történő jogerőre emelkedése volt az érdeke.

Az 1981.-es módosítás (Áe.) eredményeként a fellebbezési jogról lemondás ismét törvényi szintű szabályozására került sor, amelyet a Ket. is tartalmaz gyakorlatilag átvéve az Áe. szabályozását bizonyos kérdésekben részletszabályokkal kiegészítve. Az Áe. hatálybalépésével és a különös eljárási szabályok felülvizsgálatával a fellebbezési jogról való lemondás kizárása megszűnt. A lemondás joga az „ügyféli autonómia elvéből következik”⁴⁹

A fentiekre tekintettel eltértek az eddigi rendszertől és nem kerülnek külön pontokban ismertetésre a jogszabályokban foglalt rendelkezések hanem a hatályos szabályozásra helyezem a hangsúlyt utalva természetesen a korábbi szabályokra is.

1. *Lemondásra jogosult személyek és a lemondás határideje*

Az 1929. évi XXX. tc. a jogosultakra vonatkozóan azt tartalmazta, hogy a felek bármelyike lemondhat a fellebbvitelről. Ezenkívül lehetőséget ad arra is, hogy jogi képviselő is lemondjon a fellebbezésről, ez azonban mivel a képviseletre kihat, ezért csak erre vonatkozó külön felhatalmazás alapján illeti meg.⁵⁰

Mind az Áe. mind a Ket. megegyező szabálya szerint a fellebbezésről való lemondás joga csak és kizárólag a fellebbezésre jogosultakat illeti meg de őket is csak egy szűk időkeretben a fellebbezési határidő időtartama alatt.⁵¹

2. *A lemondás módja*

E tekintetben mind az 1929. évi törvény mind az Áe. és a Ket. is lényegében megegyező szabályozást tartalmaz. Eszerint lemondani két módon lehetséges szóban és írásban. A szóbeli lemondásnak már az 1929-es törvény estén is feltétele volt, hogy az eljáró hatóság azt jegyzőkönyvbe foglalja és aláírásával lássa el.

⁴⁹ Fehér, 1983, 253. p.

⁵⁰ 1929. évi XXX. törvénycikk: a közigazgatás rendezéséről 63. § (1)-(2)

⁵¹ Kilényi, 2005, 270. p.

Az Áe. és a Ket. annyiban egészíti ki ezt a szabályozást, hogy a jegyzőkönyvbe vétel helyett lehetőséget biztosított arra, hogy záradék formájában rávezessék a határozat irattári példányára, aminek azonos hatása van mint a jegyzőkönyvbe vételnek.

2014. január 1. napjától a Ket. lehetőséget biztosít arra, hogy külön jogszabály lehetővé tegye, a fellebbezésre jogosultnak, hogy a lemondó nyilatkozatát - a fellebbezésre jogosult elektronikus azonosítását követően, az információ megőrzését biztosító módon történő rögzítés mellett - telefonon is megtegye.⁵²

3. Lemondás jelentősége

A lemondás jelentősége abban ragadható meg hogy a jogerő beálltának előrehozatalával felgyorsítja a közigazgatási eljárást és lehetővé teszi az elsőfokú határozatban foglaltak gyors realizálását. Ezért a lemondásnak jellemzően a jogot megállapító közigazgatási határozatok esetében van realitása (pl: építési engedély).⁵³

4. Lemondás jogkövetkezményei

Két fontos jogkövetkezménye van a lemondásnak:

- Az egyik hogy a döntés jogerőssé és végrehajthatóvá válik. Ennek azonban az is feltétele, hogy ne legyen az ügyben más személy aki fellebbezéssel élhet. Amennyiben több ügyfél szerepel akkor a lemondás csak akkor válik jogerőssé, ha minden ügyfél lemondott a fellebbezésről. Előfordulhat olyan eset is, hogy a lemondás a határozat nem minden rendelkezésére vonatkozik hanem csak bizonyosokra. Ilyenkor a határozat szintén nem emelkedik jogerőre.
- A másik fontos jogkövetkezménye, hogy köti a fellebbezési jog jogosultját. Ez azt jelenti, hogy a lemondó nyilatkozat később nem vonható vissza. Az ilyen nyilatkozatot tevő ügyfél többé nem fellebbezhet és mivel a bírósági felülvizsgálatnak feltétele a fellebbezés kimerítése ezért bírósághoz sem fordulhat a döntés felülvizsgálata érdekében.⁵⁴ Az ügyfélnek a lemondás folytán bekövetkezett jogvesztő helyzete azonban nem jelent abszolút jogvesztést. Abban az esetben ha például később olyan új bizonyítás, ügydöntő

⁵² 2004. évi CXL. törvény: a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 99. § (3)

⁵³ Kilényi, 2005, 277. p.

⁵⁴ Fazekas, 2005, 494-495. p.

újdonság jut tudomására, amely az alaphatározat megváltoztatását eredményezhette volna, erre hivatkozva új eljárást indíthat. Az új eljárás esetén, ha az ügyfél bizonyítani tudja az újdonságot (a döntést megváltoztatni képes új elemet) akkor nem áll fenn az „azonos tényállás mellett új eljárás lefolytatásának tilalma”. Az új tényállásra ugyanis nem áll fenn a *res judicata* fogalmi kritériumai aminek következménye a *ne bis in idem* (nem lehet kétszer ugyanabban eljárni) tilalmában ütköző lenne.⁵⁵

VI. Fellebbezés előterjesztése

1. 1901-1957

1.1. 1901. évi XX. tc. a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről

A fellebbezési kérelmet az ügyben első fokon eljáró közigazgatási hatóságnál kellett előterjeszteni.⁵⁶ A fellebbezés előterjesztése történhetett szóban és írásban azzal, hogy a szóbeli fellebbvitelt a hatóságnak jegyzőkönyvbe kellett foglalnia. Ha a fellebbezés meg nem engedett vagy elkésett azt az első fokon eljáró hatóság végzéssel hivatalból elutasította.⁵⁷

1.2. 1929. évi XXX. tc. a közigazgatás rendezéséről

A szabályozás megegyezett az 1901. évvel annyiban egészítette ki azt, hogy illetékességre vonatkozó szabályt is tartalmazott. Eszerint a nem illetékes hatóság a nála előterjeszteni kívánt jogorvoslatot nem fogadta el hanem a felet az illetékes hatósághoz kellett utasítania, továbbá ha írásban terjesztették elő akkor az illetéktelenül beérkezett jogorvoslatot az illetékes hatósághoz kellett továbbítani és ezzel egyidejűleg erről az ügyfelet értesíteni kellett.⁵⁸

1.3. 1933. évi XVI. tc. a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. tc. módosításáról és kiegészítéséről

⁵⁵ Fehér, 1983, 258. p.

⁵⁶ 1901. évi XX. törvénycikk: a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről 5. §

⁵⁷ 1901. évi XX. törvénycikk: a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről 5. §, 7. §

⁵⁸ 1929. évi XXX. törvénycikk: a közigazgatás rendezéséről 55. § (1)-(3)

A benyújtás helyére a korábbiaktól eltérően nem az elsőfokú hatóságban jelölte meg hanem annál a hatóságnál kellett a fellebbezést előterjeszteni amelynek a határozata (végzése) ellen a fellebbezés irányult. Az eltérés azonban csak látszólagos mivel a két megszövegezés között nincs különbség azokban az ügyekben, amelyekben egyfokú fellebbezésnek van helye, ami lényegében az ügyek túlnyomó részét jelentette. Az ilyen ügyekben ugyanis az a hatóság, amelynek határozata ellen a fellebbezés irányul mindig azonos az első fokozaton eljáró hatósággal. Abban a kevesebb ügyben, pedig amikor a másodfokú határozat ellen is van helye fellebbezésnek célszerűnek látszik, hogy azt az utoljára eljáró elsőfokú hatóság utasítsa vissza, mert ez az eljárás gyorsítását felesleges munka elkerülését szolgálja.⁵⁹

Mivel a korábbi jogszabályok nem tartalmaztak szabályt arra nézve, hogy a testületi hatóságok határozatai ellen irányuló fellebbezést mely szervnél kell előterjeszteni ezért sok vitára adott okot. Az 1933. -as törvény cikk ezt megszüntető tartalmú tartalmazta a következő szabályt:

- a) A községi képviselőtestület határozata ellen irányuló fellebbezést község jegyzője (körjegyzője),
- b) a törvényhatósági bizottság a törvényhatósági kisgyűlés és a székesfővárosi törvényhatósági tanács határozata ellen irányuló fellebbezést a törvényhatóság első tisztviselőjénél,
- c) minden más testületi hatóság határozata ellen irányuló fellebbezést annak alelnökének kell előterjeszteni.⁶⁰

A községi képviselőtestület határozatára vonatkozó szabály indokai a törvény kommentárja szerint abban keresendő, hogy a képviselőtestület elnöke legtöbb esetben nem rendelkezett a fellebbezés átvételével járó teendők ellátásához megkívánt ismeretekkel és egyébként a község ügyvitelét a községi jegyző látja el.

A törvényhatóság első tisztviselője vezette a törvényhatósági közigazgatást. erre tekintettel a törvényhatóság első tisztviselőjének jogköre indokolta a törvényhatóság közösségének képviseletére hivatott szervek (törvényhatósági bizottság, a kisgyűlés, a törvényhatósági tanács) határozata ellen irányuló fellebbezésnek átvételét is.⁶¹

⁵⁹ 1933. évi XVI. törvény cikk indokolása

⁶⁰ 1933. évi XVI. törvény cikk: a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. XXX. törvény cikk módosításáról és kiegészítéséről 6. § (2)

⁶¹ 1933. évi XVI. törvény cikk indokolása

A fellebbezés előterjesztésének módja a korábbiakkal megegyezően volt szabályozva. Alapvetően az illetékességre vonatkozó szabály is megegyezik az 1929.-es elvvel annyira mindössze az eltérés, hogy kikerült az a rendelkezés, hogy nem illetékes hatóságnál előterjesztett fellebbezésnek az illetékes hatósághoz való továbbításából származó késedelem a fél veszélyére történt.

2. 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól (1957. október 1.-től hatályos szövege: Et. és az 1981. január 1.-től hatályos szövege: Áe.)

Az Áe. az Et. szabályozását szó szerint megismétli ezért nem kerül külön pontban történő ismertetésre.

A törvények szerint a fellebbezést annál az államigazgatási szervnél kell előterjeszteni amely a megtámadott határozatot hozta.⁶²

E rendelkezés indoka, hogy az ügyre vonatkozó iratok e szervnél találhatóak és így a fellebbezés elbírálása rövidebb időt vesz igénybe mintha az ügyfél a fellebbezést közvetlenül a másodfokon eljáró szervnél terjesztené elő. Ezenkívül az első fokon határozatot hozó szervnek joga van saját korábbi határozatát a fellebbezésben foglaltakra figyelemmel visszavonni illetőleg módosítani és ez esetben a fellebbezés felterjesztésére esetleg már nincs is szükség. Így ez a fajta jogorvoslás lényegesen gyorsabb, mintha minden esetben a másodfokon eljáró bírálná el. Megemlítendő azonban az is, hogy ilyen esetben az első fokon eljáró hatóság csak akkor tudja a fellebbezést elintézni, ha az ügyfél fellebbezésben megjelölt indokával megegyezően látja a határozat hibáját. A hatóság (ha nincs ilyen értelemben összhang) - tehát a fellebbezés kapcsán az eljáró hatóság - megállapít valamilyen hibát, hiányosságot (és azt ki is javítja) akkor is köteles felterjeszteni azt a másodfokú hatósághoz amennyiben az ügyfél a fellebbezésben mást sérelmezett. Célszerűnek látszik ilyen esetben a fellebbezést részben helyt adás nélkül a másodfokú hatóságnak megküldeni, aki egyetlen határozattal rendelkezik megfelelő hatáskörrel az egész fellebbezés elbírálására. Így el lehet kerülni az eljárás elhúzódását és egyben bonyolultabbá válását.⁶³

⁶² 1957. évi IV. törvény: az államigazgatási eljárás általános szabályairól 48. (1) , 1981. évi I. törvény: az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről 65. § (1)

⁶³ Kilényi, 2005, 252. p.

A fellebbezés előterjesztésének módjára alaki és tartalmi kellékeire vonatkozóan nem tartalmaz rendelkezéseket a jogszabály. A fellebbezésre az ügyfél beadványára vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.⁶⁴

Az alakiságra vonatkozóan elmondható, hogy a fellebbezés nem volt alakiságokhoz kötve, ami azt jelentette, hogy akár szóban akár írásban is elő lehetett terjeszteni. A személyesen a hatóságnál szóban történt fellebbezésről minden esetben jegyzőkönyvet kellett felvenni.

Az ügyféli autonómia elvéből következően a fellebbezésben új tények és bizonyítékok is felhozhatóak voltak. Az ügyfelet megillette az új tényállás előterjesztésének (*beneficium novorum*) joga. Ez azt jelentette, hogy az ügyfél nem volt kötve az elsőfokú eljárás során előterjesztett tényállásokhoz és az új bizonyítékokat is felhozhat illetve kérhette azok megvizsgálását.

A fellebbezés tartalma is kötetlen volt. A fellebbezésben bármilyen okra lehetett hivatkozni legyen az akár anyagi jogi vagy eljárásjogi szabálysértés. Fellebbezés volt benyújtható az előbbieken kívül akár méltányosságra, határozat célszerűtlenségére hivatkozással is.

Indokolási kötelezettség sem terhelte az ügyfelet elegendő volta az ok megjelölése. Kiemelendő hogy a fellebbezés kapcsán érvényesült a tartalom szerinti elbírálás elve, ami annyit jelentett, hogy ha az ügyfél a fellebbezési határidőn belül bármilyen elnevezésű beadványt terjesztett elő a hatóságnál aminek tartalmából az volt megállapítható, hogy az elsőfokú hatóság határozatát valamilyen okból sérelmesnek tartja és annak felülvizsgálatát kéri azt fellebbezésnek kell tekinteni.⁶⁵

3. 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól

A Ket. lényegében nem változtatott az Áe. szabályozásán az új elemek elsősorban a törvény más részeiben bekövetkezett módosításokra vezethetők vissza. Két ilyen változás emelhető ki. Egyrészt a közigazgatási döntések kettősége (határozat, végzés) vezethető vissza, hogy a fellebbezést annál a szervnél kell előterjeszteni, amely a határozatot hozta másrészt nem a beadványra vonatkozó szabályokat kellett a fellebbezésre alkalmazni, mint azt láttuk az Áe. esetében, hanem a kérelemre vonatkozóakat.

⁶⁴ Fazekas, 2003, 453. p.

⁶⁵ Fazekas, 2003, 453. p.

A végzések elleni fellebbezés szabályai megegyeznek a határozatokéval, vagyis ugyanígy nincs jogcímhez kötve. A korábbiaktól eltérően - ahogy arra a korábbiakban már utaltam - 2016. január 1. napjától a fellebbezést minden esetben indokolni kell és noha új tényre lehet hivatkozni, olyan új tényre azonban nem amelyről az ügyfélnek a döntés meghozatal előtt tudomása volt.

Jelentősebb újításként emelhető ki a korábbi szabályokhoz képest az, hogy a törvény kategorikusan fogalmazza meg azt mely hatóságnál kell előterjeszteni a fellebbezést, mégsem sújtja hátránnyal azt az ügyfelet aki valamilyen oknál fogva nem a megjelölt hatóságnál terjeszti elő - természetesen határidőn belül - a fellebbezését. Ebben az esetben ugyanis a törvény kizárja az elkésztettségéből adódó jogkövetkezményt, az érdemi vizsgálat nélküli elutasítás alkalmazását.

VII. Fellebbezés benyújtásának jogi hatásai

1. 1901-1957

1.1. 1901. évi XX. tc. a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről

Főszabályként az 1901. évi XX. tc úgy rendelkezett, hogy a fellebbezhető határozat jogerőre emelkedés előtt nem hajtható végre.⁶⁶

A főszabály alól két esetben engedett kivételt, amely esetekben a jogerőre emelkedés előtt is végrehajtható volt a határozat. Az egyik ilyen eset volt ha ezt törvény, miniszteri rendelet vagy szabályrendelet kifejezetten megengedte. A másik eset pedig az volt, hogyha a határozat haladéktalan foganatosítására volt szükség fontos közérdekből vagy közveszély, avagy helyrehozhatatlan kár elhárítása céljából.⁶⁷

1.2. 1929. évi XXX. tc. a közigazgatás rendezéséről

Az 1929. évi lényegében megismételte az 1901. évi szabályozást csupán kibővítette azt. A bővítés az előzetesen végrehajtható határozatokat érintette. Két új első fokú határozatot nevesít, amelyek a fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatók. Előzetesen végre lehetett hajtani az elismerésen alapuló határozatokat továbbá azokat, amelyek tartást vagy élelmezést vagy tartási vagy élelmezési költségeket állapítottak meg mégpedig akkor ha ezek a költségek a kérelem előterjesztését

⁶⁶ 1901. évi XX törvénycikk: a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről 8. §

⁶⁷ 1901. évi XX törvénycikk: a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről 8. § (1)-(2)

megelőző félévénél nem régebben keletkeztek valamint az eljárás folyama alatt lejárt részletekre vonatkozóan.⁶⁸

1.3. 1933. évi XVI. tc. a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. tc. módosításáról és kiegészítéséről

Az 1933. évi XVI. tc. annyival egészítette ki a korábbi szabályozást, hogy megteremtette a jogszabályi lehetőségét annak hogy az előzetes végrehajthatóságot korlátozva is ki lehessen mondani, mégpedig különösen azokban az esetekben, amelyekben az előzetes végrehajtás hiánya nélkül a jogerős határozat végrehajtása nem látszott biztosítottak.⁶⁹

Eltért viszont az 1929. évihez képest annyiban hogy az elismerésen alapuló továbbá a tartást vagy élelmezést illetve az ilyen költségeket megállapító határozatokat a fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtható határozatoknál nem sorolta fel. Ennek az volt a nyilvánvaló oka hogy felesleges volt ezeket külön kiemelni mert ezekben az esetekben a helyrehozhatatlan kár szükség esetén amúgy is el lehetett rendelni a végrehajtást.⁷⁰

2. 1957-2004

2.1. 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól (1957. október 1.-től hatályos szövege: Et.)

A szabályai lényegében megegyeztek az 1933. évi XVI. törvénycikke annyi eltéréssel, hogy az azonnal végrehajtható határozat okait már nem közérdek, közveszély, helyrehozhatatlan kár hármasként jelölte meg.

Az Et. a korábbiakhoz hasonlóan főszabályként a fellebbezés halasztó hatályát tartalmazta az elsőfokú határozat végrehajthatósága vonatkozásában. Kivételeket tartalmazott ez a jogszabály is. Azonnal végrehajtható volt az 1957. évi törvény szerint a határozat, amely életveszély vagy közbiztonság okából feltétlen szükségesnek látszott. Az életveszély illetve a közbiztonság miatt a törvény általános érvényű felhatalmazást ad az államigazgatási szerveknek (nem korlátozódik a felhatalmazás egyes szervekre).

⁶⁸ 1929. évi XXX. törvénycikk: a közigazgatás rendezéséről 56. § (2)

⁶⁹ 1933. évi XVI. törvénycikk: a közigazgatás rendezéséről szóló 1929:XXX. törvénycikk módosításáról és kiegészítéséről 8. § (1) b)

⁷⁰ 1933. évi XVI. törvénycikk indokolása

A *közbiztonság* fogalmát a gyakorlat tágan értelmezte amennyiben abba az állampolgár testi épsége általában egészségük védelme, sőt az állategészségügyi veszélyhelyzet elhárítása is beletartozott.⁷¹

A törvény az előbbi okokon (életveszély, közbiztonság) kívül lehetővé tette azt is, hogy törvény, törvény erejű rendelet illetve minisztertanácsi rendelet az ügyek meghatározott körében a határozat azonnali végrehajthatóságának elrendelésére felhatalmazza az eljáró államigazgatási szervet. A határozat azonnali végrehajthatóságát függetlenül attól, hogy arra általános felhatalmazás vagy külön jogszabály felhatalmazása alapján került sor minden esetben a határozat rendelkező részében kellett elrendelni és ezt indokolni is kellett.

2.2. 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól (1981. január 1.-től hatályos szövege: Áe.)

Az Áe. szintén a fellebbezés halasztó hatályát tartalmazta főszabályként, az azonnali végrehajtás elrendelésére vonatkozó szabályokat azonban módosította. Bővítette az azonnali végrehajtás elrendelésének esetköreit. Akkor is el lehetett rendelni az azonnali végrehajtást, ha annak elmaradása jelentős vagy helyrehozhatatlan kárral járt volna (pl: környezetet súlyosan veszélyeztető tevékenységtől való eltiltás) valamint akkor is ha a határozat valakinek a tartásáról vagy gondozásáról rendelkezett.⁷²

A formai követelményeket, miszerint az azonnali végrehajtás tényét a határozatban ki kellett mondani és meg is kellett indokolni, az Et.-vel megegyezően tartalmazta. Az indokolásban a jogszabályhelyeket is minden esetben meg kellett jelölni, ami alapján az előzetes végrehajtás elrendelésére lehetőség volt.

Az azonnali végrehajtás elrendelésével kapcsolatban kiemelendő, hogy nem csak aktív magatartást előíró határozatok esetében, hanem passzív magatartást elrendelő határozatok esetében is sor kerülhetett rá.

Az azonnali végrehajtást nem szó szerint kellett értelmezni, bizonyos esetekben valóban azonnaliságot jelentett, de más esetekben csupán azt, hogy a végrehajtással nem kellett bevárni a határozat jogerőre emelkedését. Ebből adódóan nem volt akadálya annak, hogy az azonnali végrehajthatóvá nyilvánított határozat kapcsán teljesítési határidő kerüljön megállapításra. A

⁷¹ Fonyó, 1976, 327. p.

⁷² 1981. évi I. törvény: az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről 63. § (2)

teljesítési határidőt ilyenkor is reális időtartamban kellett megszabni, vagyis a teljesítésre annyi időt kellett biztosítani, amennyi idő alatt az gyakorlatilag elvégezhető volt. Így az „azonnalosság” azt jelentette, hogy az azonnal végrehajthatóvá nyilvánított határozat alapján az ügyfelet végrehajtási bírsággal lehetett súlytani akkor is ha kötelezettségét még nem teljesítette ugyan de tőle elvárható mértékben mindent megtett a lehető legrövidebb idő alatti teljesítés érdekében. Más kérdés hogy esetenként az államigazgatási szerv nem az ügyfél számára állapított meg teljesítési határidőt, hanem az ügyfél költségére maga végeztette el a munkát.⁷³

A végrehajtás foganatosításának nem volt előfeltétele hogy a határozatot közöljék. Ennek oka, hogy az államigazgatási szerveknek esetenként tömeges életveszélyt kellett azonnal, a lehető leggyorsabb és leghatározottabb módon elhárítani illetve az azonnal végrehajthatóvá nyilvánított határozatok meghozatala után haladéktalanul - szükség esetén a rendőrség bevonásával - halaszthatatlan jellegű eljárási cselekményeket kellett foganatosítani.

Természetesen az volt a kívánatos, hogy még az azonnali végrehajtás esetén is az ügyfél részére való határozatközlés a végrehajtás foganatosítását megelőzően megtörténjen. Amennyiben erre valamilyen oknál fogva nem volt lehetőség mert például az ügyfél külföldön tartózkodott a végrehajtásnak akkor is helye volt.⁷⁴

3. 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól

A Ket. szabályai e téren is lényegében megegyeznek az Áe.-vel. A főszabály, mint az összes korábbi jogszabályban itt is az, hogy a fellebbezéssel megtámadott határozatban foglalt jogok nem gyakorolhatóak, a rendelkezések, kötelezettségek nem hajthatóak végre. A közigazgatási határozatok jogerőre emelkedésének fellebbezés benyújtása okán történő elmaradása nem jár mindig együtt a határozat egésze vagy egy része végrehajtásának halasztó hatályával. Vannak esetek, amelyek fennállása indokoltá teszik a fellebbezésre tekintet nélküli végrehajthatóságot. A törvény meghatározza azokat a végzéseket amelyek minden esetben előzetesen végrehajthatóak. Ilyen az ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló, valamint az iratbetekintési jog korlátozása iránti kérelemnek helyt adó végzés.⁷⁵ Ezen kívül kimondja, hogy az eljárási költség megállapításával és

⁷³ Kilényi, 1986, 247. p.

⁷⁴ Kilényi, 1986, 248. p.

⁷⁵ 2004. évi CXL. törvény: a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 101. § (3)

viselésével kapcsolatos döntés elleni fellebbezésnek nincs halasztó hatálya a döntés fellebbezéssel meg nem támadott rendelkezése tekintetében.

A törvény értelmében az eljáró szerv akkor jogosult elrendelni az azonnali végrehajtást ha:

- a) életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet megelőzése, elhárítása vagy káros következményeinek enyhítése miatt szükséges,
- b) nemzetbiztonsági és honvédelmi érdekből vagy a közbiztonság fenntartása érdekében, illetve fontos közrendvédelmi okból szükséges,
- c) a végrehajtás késedelme jelentős vagy helyrehozhatatlan kárral vagy a személyiségi jogok jelentős sérelmével járna,
- d) a döntés valakinek a tartásáról vagy gondozásáról rendelkezik,
- e) azt törvény élelmiszerlánc-felügyelettel kapcsolatos, továbbá közegészségügyi, járványügyi, tűzvédelmi, katasztrófavédelmi, munkaügyi, munkavédelmi, fogyasztóvédelmi, kulturális örökségvédelmi, termőföld-, környezet- vagy természetvédelmi okból, továbbá a közérdekű közlekedési infrastruktúra kialakítása, illetve az energiaellátás folyamatos biztosítása érdekében lehetővé teszi, vagy
- f) a hatósági nyilvántartásba történő haladéktalan bejegyzést törvény írja elő.⁷⁶

Azonnali végrehajtás alkalmazása esetén az elsőfokú határozat rendelkező részében - a Ket. szerint is - a fellebbezésre tekintet nélküli végrehajthatóságot külön ki kell mondani illetőleg a határozat indokolásában e rendelkezést az azonnali végrehajtásra alapot szolgáló ok, körülmény megjelölésével külön meg kell indokolni, továbbá rendelkeznie kell a végrehajtásról és a foganatosítás módjáról is.⁷⁷

Amennyiben az ilyen határozat rendelkező része teljesítési határidőt állapít meg a végrehajtás elrendelésére csak ennek a határidőnek az eredménytelen eltelte után kerülhet sor.

A fellebbezésre tekintet nélküli végrehajthatóság jogintézményének jogelvi alapja abból ered, hogy az adott közigazgatási hatósági ügyben ellentét jöhet létre egyéni és közérdek illetőleg egyéni érdekek kapcsolatában. Ez utóbbi eset valósul meg például akkor, amikor valakinek a tartásáról rendelkező határozatot a kötelezettnek azonnal teljesíteni kell. Közérdeket szolgáló érdekellentét

⁷⁶ 2004. évi CXL. törvény: a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 101. § (5)

⁷⁷ 2004. évi CXL. törvény: a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 101. § (6)

feloldása az alapja például a környezetet súlyosan károsító tevékenység betiltására vonatkozó rendelkezésnek. Az érdekellentétek ilyen módon történő feloldására a törvény csak lehetőséget nyújt, tehát az nem kötelező normatív rendelkezés. E tekintetben is a döntését indokolnia kell az eljáró hatóságnak.⁷⁸

Az azonnali végrehajtás elrendelése azonban nem érintheti, az ügyfél jogorvoslati jogát nem korlátozhatja, nem foszthatja meg attól. A hatóság ezen döntése csupán a fellebbezés előterjesztésének a végrehajtására gyakorolt halasztó hatályát érinti.

Az ügyfél az azonnali végrehajtástól függetlenül jogosult fellebbezni, amelyben magára az azonnali végrehajtás elrendelésére nézve állíthatja jogának, jogos érdekének vagy jogi helyzetének a sérelmét és kérheti az azonnali végrehajtás felfüggesztését. Mind az elsőfokú mind a másodfokú hatóságnak törekednie kell a lehető leggyorsabb ügyintézésre, ha az ügyben az azonnali végrehajtás elrendelése miatt halasztó hatállyal nem járó fellebbezés érkezik.⁷⁹

A fellebbezésre tekintet nélküli végrehajtás jogintézményétől meg kell különböztetni a részjogerő beállítását eredményező eljárásjogi helyzeteket döntéseket. Ilyen eset például az, ha közigazgatási szerv rendszeres pénzkifizetésekről rendelkezik és az ügyfél a fellebbezési kérelemben a neki megállapított pénzösszeg nagyságát sérelmezi. Ha ez nem történne meg, tehát még a kevesellt összeget sem kapná meg még akár megélhetési problémái is lehetnének az ügyfélnek.

VIII. A döntés módosítása vagy visszavonása a fellebbezés alapján

A fellebbezés feltételesen *devolutív* hatályú jogorvoslati eszköz. „A *devolutív* hatály azt jelenti, hogy a fellebbezést főszabályként a határozatot hozó szerv felügyeleti szerve bírálja el a fellebbezéssel átszáll a döntés joga a felettes szervre.”⁸⁰ Azért feltételesen *devolutív* hatályú jogorvoslat, mert a törvény alapján mód van arra, hogy a döntést hozó szerv a nála benyújtott fellebbezés alapján, ha annak a törvényi feltételei fennállnak - kijavítsa, kiegészítse, módosítsa vagy visszavonja a saját döntését.⁸¹

⁷⁸ Patyi, 2007, 444. p.

⁷⁹ Patyi, 2007, 444-445. p.

⁸⁰ Fazekas, 2005, 496. p.

⁸¹ Fazekas, 2005, 496. p.

Az Et. előtti jogszabályok semmilyen rendelkezést nem tartalmaztak a fellebbezés elbírálására illetve magára a fellebbezési eljárásra sem.

1. 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól (1957. október 1.-től hatályos szövege: Et.)

Az Et. a későbbi jogszabályoktól eltérően a határozat módosítását illetve visszavonását az államigazgatási szerv határozata című résznél szabályozta nem a jogorvoslatról szóló fejezetben.

A jogbiztonság azt kívánja, hogy az államigazgatási szerv kötve legyen a határozatához. Nem lenne célszerű megtagadni e szervektől annak lehetőségét, hogy saját határozatával elkövetett jogszabálysértést bizonyos feltételek fennállása esetén orvosolják. Ezek a határozatok a bíróságok deklaratív jellegű döntéseivel szemben konstitutívak nem arra irányulnak, hogy valamilyen vitás viszonyban megállapítsák, hogy mi a jog, kinek van igaza, hanem a jogviszony alanyát jogokkal illetik, kötelezettségekkel terhelik. Előfordult, hogy az államigazgatási szerv a határozat meghozatalának időpontjában nem rendelkezett olyan ismeretekkel, amelyek a törvényes határozat meghozatalához feltétlenül szükségesek voltak vagy ezek csak a határozat közlése után váltak előtte ismerté.

Az államigazgatási szervet megtéveszthetik, emellett a jogszabály alkalmazása vagy az ügy érdemének minősítése, elbírálása tekintetében maga is tévedhet. Ezek miatt az ügyfelet joghátrány nem érhet. A törvényesség és az ügyintézés meggyorsítása azt követelte, hogy ilyen esetekben az eljáró államigazgatási szervnek módja legyen a felettes szerv vagy a bíróság által még el nem bírált jogsértő határozatának visszavonására vagy módosítására.⁸²

A módosításnak és visszavonásnak is törvényben meghatározott feltételei voltak. A törvény 43. § - a szerint az államigazgatási szerv akkor vonhatja vissza vagy akkor módosíthatja határozatát ha:

- a) a határozat jogszabálysértő,
- b) a határozat visszavonása vagy módosítása nem sérti az érintett állampolgár által gyakorolt és jóhiszeműen szerzett jogokat,
- c) a határozat visszavonását vagy módosítását jogszabály nem zárja ki,
- d) a határozatot a felettes szerv vagy bíróság még nem bírálta el.

⁸² Fonyó, 1976, 282-283. p.

Ezek konjunktív feltételek voltak, ha valamelyik hiányzott a módosítás vagy a visszavonás jogszabálysértőnek minősült. Ebből következően az államigazgatási határozat az egyéb feltételek fennállása mellett is csak akkor vonható vissza vagy módosítható, ha a határozat jogszabálysértő. A jogszabálysértés főként anyagi, néhány esetben eljárási szabályok megsértése is lehetett.

A visszavonás illetve módosítás vonatkozhatott az államigazgatási határozat valamennyi rendelkezésére, a határozat egyes rendelkezésire vagy meghatározott részére is.

Fontos kérdés milyen esetben vonhatta vissza és milyen esetben módosíthatta érdemi határozatát a közigazgatási szerv.

Visszavonhatta az államigazgatási szerv a határozatát, ha jogszabálysértés feloldásához és egyben az ügy érdemi befejezéséhez elégséges a jogszabálysértés megszüntetése. Amennyiben az ügy érdemi befejezéséhez, a rendelkezés visszavonásához önmagában ez nem elégséges, a jogszabálysértés feloldása mellett új akarat kijelentésre van szükség. Ebben az esetben az eljáró államigazgatási szervnek korábbi határozatát már módosítania kellett.

A visszavonás és a módosítás azonban nemcsak jogszabálysértés esetén merülhetett fel, hanem olyan esetekben is amikor ugyan a határozat nem sért konkrét jogszabályt de az állam és az ügyfél érdekeit igen. Az anyagi jogszabályoknak lehettek ugyanis olyan rendelkezései, amelyek az eljáró államigazgatási szerv számára a több formailag egyenlően törvényes megoldás közül választást biztosított. Ilyen esetekben az érdeksértő, de nem jogszabálysértő határozat visszavonását vagy módosítását a törvény nem tette lehetővé mivel azok csak jogszabálysértés esetén voltak alkalmazhatók.⁸³

Más volt a helyzet akkor, ha az eljáró államigazgatási szerv a mérlegelési jogával törvénysértő módon élt. Az ilyen esetekben természetesen mód volt a határozat visszavonására és módosítására is. Ilyen eljárásra általában akkor kerülhetett sor, ha a határozat meghozatala és közzlése után olyan új tények és körülmények merülnek fel, amelyek a visszavonást vagy módosítást megalapozták.⁸⁴

Nem volt a törvény értelmében helye a határozat visszavonásának vagy módosításának akkor sem ha az olyan jogokat sértett amelyeket az állampolgárok már gyakoroltak és jóhiszeműen szereztek. E rendelkezés indokaként említhető meg, hogy még nagyobb vagy újabb sérelmet okozott volna az

⁸³ Kilényi, 1976, 290. p.

⁸⁴ Kilényi, 1976, 291. p.

olyan határozat visszavonása vagy módosítása ami alapján más ügyfél jóhiszeműen gyakorolt jogokat.

Fontos kérdés, hogy mely esetekben volt jóhiszemű tekinthető az ügyfél. A jóhiszeműség eldöntésére a legcélszerűbb megoldásnak az mutatkozott, hogy aki nem volt rosszhiszemű azt jóhiszeműnek kellett tekinteni.⁸⁵ Volt azonban a jóhiszeműség mellett a határozat módosításának és visszavonásának egy másik konjunktív feltétele is miszerint a jogot ténylegesen gyakorolni is kellett. Ha a két feltétel közül az egyik hiányzott nem volt lehetőség arra, hogy a határozatot hozó szerv a határozatát visszavonja vagy módosítsa.

2. 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól (1981. január 1.-től hatályos szövege: Áe.)

Az Áe. sok tekintetben követte az Et. szabályait azonban mindenképpen utalni kell két lényeges változásra.

Az Áe. az Et. -hez hasonlóan a határozat módosítását vagy visszavonását csak akkor tette lehetővé, ha jogszabálysértés történt. A jogszabálysértés objektív kritérium, s a jogalkotó kifejezetten elzárkózott attól, hogy a mérlegelési jogkörben hozott határozatok módosítását vagy visszavonását is lehetővé tegye. E korlátozás az államigazgatási határozatok stabilitásához fűződő érdekeket juttatta érvényre, és a gyakorlatban túlnyomórészt helyesnek is bizonyult. Ebből a szempontból jogszabálysértőnek kellett tekinteni mind az anyagi jogba ütköző határozatot, mind pedig azt, amely nem volt ellentétes ugyan az anyagi joggal, de a határozathozatal megelőző eljárás során súlyos, az érdemi döntésre kiható eljárási szabálysértés történt.

Előfordult azonban, hogy az eljáró államigazgatási szerv az ügyfél jogorvoslati kérelme alapján maga is arra a belátásra jutott, hogy a döntése nem volt ugyan jogszabálysértő, de a mérlegelési jogkör keretei között helyes lett volna az ügyfél javára dönteni. Az Et. az ilyen határozat módosítására vagy visszavonására nem adott lehetőséget, az ügyet a felettes szervhez kellett felterjeszteni azzal a javaslattal, hogy adjon helyt a jogorvoslati kérelemnek.⁸⁶ E szükségtelen eljárás kiküszöbölésére nyújtott módot az Áe. 61. § (2) bekezdése, amely a nem jogszabálysértő határozat visszavonását vagy módosítását is lehetővé tette. Ahhoz azonban, hogy az eljáró szerv ilyen döntést hozhasson a következő feltételek együttes fennállását követelte meg a törvény:

⁸⁵ Kilényi, 1976, 299. p.

⁸⁶ 1981. évi I. törvény indokolása

- az ügyben nincs ellenérdekű fél,
- a módosításra vagy visszavonásra az ügyfél jogorvoslati kérelme alapján kerül sor (vagyis hivatalból nem volt alkalmazható),
- az államigazgatási szerv a jogorvoslati kérelemben foglaltakkal egyetért, korábbi döntését tehát a jogorvoslati kérelemnek megfelelően kívánja megváltoztatni.⁸⁷

A jogbiztonságot és a hozott döntés stabilitását szolgálja az az új rendelkezés az Et. -hez képest, hogy a határozat módosítására vagy visszavonására az államigazgatási szerv csak egy alkalommal, a határozat közlésétől számított egy éven belül volt jogosult.⁸⁸

A határozat visszavonására vagy módosítására nem csupán az első fokú, hanem bármely fokon hozott határozat tekintetében lehetőség volt.

3. 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól

A fellebbezés kérelem benyújtása még nem jelenti azt, hogy az ügy végigfut a fellebbezési eljáráson. Ugyanis a fellebbezés alapján az abban foglaltak figyelembevételével a megtámadott döntést hozó közigazgatási hatóság jogosult „házon belül” elrendezni a jogorvoslat kérdését. Ennél fogva a fellebbezést nem a fellebbezési eljárásra irányadó szabályok szerint intézik el, hanem helyette (mintegy a fellebbezési eljárást kiváltva, és az általános fellebbezés elbírálására jogosult szervet is tehermentesítve) az első fokon eljáró közigazgatási szerv saját hatáskörében eljárva hozza meg az új döntést. Ebben az esetben az ügy nem jut el a másodfokú szervhez, nem kerül sor felterjesztésre sőt jellemző módon másodfokú hatóság tudomást sem szerez magáról a fellebbezésről.⁸⁹

A korábbi gyakorlattól eltérően a Ket. megkülönbözteti a közigazgatási döntések fellebbezési kérelem alapján valamint hivatalból történő módosítását illetve visszavonását. A visszavonás a határozat megsemmisítésével, a módosítás a megváltoztatással azonos tartalmú döntést jelent. Erre akkor van lehetőség ha:

⁸⁷ 1981. évi I. törvény: az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről, 61. § (2)

⁸⁸ 1981. évi I. törvény: az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről, 61. § (3)

⁸⁹ Kilényi, 2005, 277. p.

- a) az eredeti döntés jogsértő mivoltát állapították meg vagy
- b) az ellenérdekű ügyfelek részvételével folyó eljárás kivételével a fellebbezési kérelemben foglaltakkal a közigazgatási szerv egyetért.⁹⁰

Ehhez kapcsolódóan tartalmazza a törvény, hogy ha a fellebbezés alapján a szakhatóság megállapítja, hogy a szakhatósági állásfoglalás jogszabályt sért, állásfoglalását módosíthatja.⁹¹

Ha a fellebbezéssel megtámadott eredeti döntés határozat volt, akkor a módosításának illetve visszavonásnak is határozat formáját kell magára öltenie, míg a hatóság végzése értelemszerűen csak egy új végzéssel módosítható illetve vonható vissza.⁹²

Sem a módosítás sem a visszavonás esetén nem kötik az elsőfokú hatóságot a fellebbezésben leírtak az új döntés meghozatala esetén kizárólag a hatályos jogszabályok rendelkezéseire kell figyelemmel lenni. Előfordulhat, hogy a hatóság a fellebbezés alapján a saját határozatát megvizsgálva nem a fellebbezésben megjelölt jogszabálysértést, hanem más jogszabályi rendelkezést állapít meg. Ebben az esetben nem a fellebbezési kérelemnek megfelelően, hanem a tényleges valós jogi helyzetre figyelemmel orvosolja - módosítja vagy visszavonja - az elsőfokú döntését.

Más a helyzet akkor, amikor az új döntés nem az eredeti határozat jogszabálysértésen alapszik, hanem az elsőfokú hatóság „empátiáján”. Amikor ugyanis a hatóság bár tisztában van azzal, hogy az eredeti döntésével összefüggésben semmilyen jogszerűségi probléma nem merülhet fel mégis egyetért a fellebbezésben felhozott nem jogi indokkal. Ebben az esetben az eredeti döntését csak fellebbezésben foglaltaknak megfelelően módosíthatja.⁹³

A módosító vagy visszavonó döntést közölni kell fellebbezőn kívül valamennyi olyan személlyel, akikkel a megtámadott határozatot közölték.⁹⁴

Az új határozat vagy végzés az eredeti helyébe lép, mint elsőfokú döntés mely ellen - az általános szabályok szerint - az ügyfélnek joga van fellebbezni.⁹⁵

IX. A fellebbezés elbírálására jogosult szerv

⁹⁰ 2004. évi CXL. törvény: a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 103. § (1)-(2)

⁹¹ 2004. évi CXL. törvény: a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 103. § (3)

⁹² Kilényi, 2005, 277. p.

⁹³ Kilényi Kilényi, 2005, 278. p.

⁹⁴ 2004. évi CXL. törvény: a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 103. § (3)

⁹⁵ 2004. évi CXL. törvény: a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 103. § (7)

Az Et. -t megelőző jogszabályok az elbírálásra jogosult szervekkel kapcsolatban nem tartalmaztak szabályokat.

1. 1957. évi IV törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól (1957. október 1.-től hatályos szövege: Et.)

Az Et. 50 § -a felsorolja azt, hogy az elsőfokú határozat ellen előterjesztett fellebbezés tárgyában másodfokon mely felettes államigazgatási szervek dönthettek. Az ebben a szakaszban megállapított fórumrendszer azonban másodlagos jellegű, csak akkor érvényesül, ha a jogszabály másként nem rendelkezik. Maga az Et. is tartalmazott ilyen eltérő szabályokat. Ilyen rendelkezés volt például hogy a költségmentesség iránti kérelem elutasítása vagy a költségmentesség visszavonása illetőleg módosítása tárgyában hozott határozat tekintetében a tanácsi szakigazgatási szerv vezetőjének határozata elleni fellebbezés elbírálását a végrehajtó bizottság hatáskörébe utalta.⁹⁶

A magyar államigazgatási eljárásban a fellebbezési fórumrendszer szabálya főként *vertikális* vagyis a fellebbezéseket általában magasabb területi szinten működő szerv bírálta el mint amely a megtámadott határozatot hozta. Bizonyos esetekben a horizontális elbírálásra is volt lehetőség amennyiben országos szintű szerv hozta az első fokú határozatot.⁹⁷

A törvény különbséget tett aszerint, hogy tanácsi szervekről vagy egyéb szervekről volt-e szó. Eszerint:

a) A tanácsi szerveknél a felettes szerv:

- a végrehajtó bizottság határozata tekintetében a közvetlen felettes végrehajtó bizottság illetőleg a Minisztertanács,
- a végrehajtó bizottság elnökének határozata tekintetében a közvetlen felettes végrehajtó bizottság illetőleg Minisztertanács,
- a végrehajtó bizottság szakigazgatási szervének határozata tekintetében a közvetlen felettes szakigazgatási szerv,
- a végrehajtó bizottság elnökének (elnökhelyettesének, titkárának) határozata tekintetében - ha felhatalmazás körében szakigazgatási kérdésben jár el - a közvetlen szakigazgatási szerv.

b) Egyéb szerveknél a felettes szerv:

⁹⁶ 1957. évi IV. törvény: az államigazgatási eljárás általános szabályairól 84. § (2)

⁹⁷ Fonyó, 1976, 342. p.

- A minisztérium valamint a miniszter közvetlen felügyelete alá tartozó országos szervek területi igazgatási szerveinek határozata tekintetében a közvetlen felettes igazgatási szerv, végső fokon a miniszter.⁹⁸

2. 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól (1981. január 1.-től hatályos szövege: Áe.)

Az Áe. szerint a fellebbezés elbírálására jogosult szerv a felettes államigazgatási szerv. Azt, hogy az általános felettes szerv konkrét esetben mely szervet jelenti ellentétben az Et.-vel a záró rendelkezésnél tartalmazza. Az Áe. az Et. - hez hasonlóan másodlagos jellegű mivel meghatározott jogszabály (törvény, törvényerejű rendelet, minisztertanácsi rendelet valamint miniszteri rendelet) eltérő rendelkezésének hiányában lehetett csak alkalmazni. Az Áe az Et. hez hasonlóan különbséget tett tanácsi szervek és egyéb szervek között és ehhez kapcsolódóan állapította meg a felettes szervre vonatkozó szabályokat. A törvény szerint:

a) Tanácsi szerv hatáskörébe utalt ügyben felettes szerv:

- községi tanács esetében a járási hivatal elnöke, más tanács esetében a fővárosi, megyei tanács végrehajtó bizottsága, illetőleg a Minisztertanács,
- a tanács végrehajtó bizottsága, tisztségviselője és szakigazgatási szerve esetében a közvetlen felsőbb szintű szakigazgatási szerv, illetőleg a minisztérium.

b) A tanácsok szakigazgatási intézményeinek tevékenységi körébe tartozó ügyekben - az előbbi szabályoktól eltérően - felettes szerv:

- a tanács tisztségviselője és a végrehajtó bizottság szakigazgatási szerve esetében a közvetlen felsőbb területi szinten működő szakigazgatási intézmény,
- városi, járási szakigazgatási intézmény esetében a közvetlen felsőbb területi szinten működő szakigazgatási intézmény,
- fővárosi, megyei szakigazgatási intézmény esetében a fővárosi, megyei tanács végrehajtó bizottságának szakigazgatási szerve.

⁹⁸ 1957. évi IV. törvény: az államigazgatási eljárás általános szabályairól 50. §

Az előbbi két pontban nem említett államigazgatási szervek felettes szerve a közvetlen irányító szerv, minisztérium esetében pedig a miniszter volt.⁹⁹

3. 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól

A Ket. nem követi az Áe. azon gyakorlatát, hogy záró rendelkezésekre utalva rendezi a fellebbezés elbírálására jogosult szerv kérdését hanem az Et.- hez hasonlóan a jogorvoslatról szóló fejezetben szabályozza a kérdést.

A Ket. az ügyfél Alkotmányban biztosított jogorvoslati jogának érvényesülése érdekében mintegy alapelvként fogalmazza meg, hogy az első fokú döntést hozó hatóság és a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság nem lehet ugyanazon szerv.¹⁰⁰ Ezenkívül elvi éllel szögezi le azt is, hogy a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság és annak vezetője az első fokú döntést hozó hatóság vezetőjét vagy ügyintézőjét akkor sem utasíthatja, ha erre egyébként külön jogszabály alapján hatásköre van.

A vonatkozó Alkotmánybírói határozatok a szervezeti aspektussal kapcsolatban azt hangsúlyozzák, hogy a jogorvoslati jog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervek vagy magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. Ezenkívül kiemelik, hogy az is fontos része a jogorvoslati jognak hogy az ügyfél számára biztosítva legyen, hogy a jogorvoslati kérelmét az alapügyben eljáró szervtől különböző szerv bírálja el.¹⁰¹

A Ket. hatáskör megállapítására vonatkozó rendelkezése szerint a hatósági hatáskört jogszabályban kell megállapítani.¹⁰² Ez a kötelezettség azonban alapesetben csak az elsőfokú hatósági hatáskör címzettjének megjelölésére vonatkozik abban az esetben, ha a fellebbezés elbírálására jogosult szerv a később ismertetésre kerülő (Ket. 106-107. §) szabályok alapján egyértelműen meghatározható. Ha ez nem állapítható meg akkor szintén a tárgy szerinti törvénynek vagy kormányrendeletnek kell a másodfokú szerv megjelöléséről gondoskodni.

A Ket. a fellebbezési fórumrendszer vonatkozásában a speciális jogállású közigazgatási szervek felettes szerveire tartalmaz rendelkezéseket. Ezen szervek esetén nem magától értetődő a

⁹⁹ 1981. évi I. törvény: az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről 94. § - 96. §

¹⁰⁰ Patyi András: Közigazgatási Jog II, Dialogus Campus Kiadó, Bp.-Pécs, 2007, 449. p.

¹⁰¹ 512/B/1994. AB hat, 22/1995. (III.31) AB határozat

¹⁰² 2004. évi CXL. törvény: a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 19. § (1)

fellebbezés elbírálására jogosult hatóság mivel ezek nem rendelkeznek közvetlen felettes szervvel. A Ket. 107. § - a a helyi önkormányzatokat illetve szerveit, a köztisztviselői önkormányzatokat valamint a hatósági jogkörrel gyakorló személy által hozott első fokú hatósági döntések ellen benyújtott fellebbezések elbírálására jogosult szerveket nevesíti.¹⁰³

a) Helyi önkormányzatok illetve szervei

A helyi önkormányzatok (illetve ezek szervei) esetében a fellebbezés elbírálására jogosult szerv meghatározása érdekében meg kell különböztetni egymástól az *önkormányzati hatósági* ügyeket illetve az *államigazgatási hatósági* ügyeket.

Önkormányzati hatósági ügynek minősülnek mindazok a hatósági jogkörök, amelyekben a helyi képviselő testület (közgyűlés) vagy átruházott hatáskörben hozza meg a jelen törvény szerinti elsőfokú közigazgatási hatósági határozatot.¹⁰⁴

A képviselő testület (közgyűlés) önkormányzati hatósági ügyben hozott határozata ellen nincs helye fellebbezésnek, az ilyen határozatok felülvizsgálatát, törvényességi felülvizsgálati jogkörében a kormányhivatal kezdeményezheti a közigazgatási és munkaügyi bíróságnál.¹⁰⁵

Az átruházott hatáskörben eljárva a polgármester, bizottság stb. által hozott elsőfokú döntésekkel szembeni fellebbezés elbírálása a képviselőtestület (közgyűlés) hatáskörébe tartozik.¹⁰⁶

Ami a helyi önkormányzatokhoz telepített államigazgatási hatósági ügyeket illeti az Möt. szerint - a törvényben meghatározott kivételekkel - a képviselő testület a hatásköreit a polgármesterre, a bizottságára, a részönkormányzat testületére, a jegyzőre, a társulására ruházhatja át.¹⁰⁷ Törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a jegyző, valamint a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal ügyintézője számára államigazgatási feladat- és hatáskört állapíthat meg.

¹⁰³ 2004. évi CXL. törvény: a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 107. §

¹⁰⁴ 2004. évi CXL. törvény: a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 19. § (2)

¹⁰⁵ 2011. évi CLXXXIX. törvény: Magyarország helyi önkormányzatairól 132. § (1) bek. d)

¹⁰⁶ 2004. évi CXL. törvény: a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 107.§ (1)

¹⁰⁷ 2011. évi CLXXXIX. törvény: Magyarország helyi önkormányzatairól 41. § (4)

Ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik, a fővárosi és megyei kormányhivatal jogosult a fellebbezés elbírálására, ha első fokon államigazgatási hatósági ügyben a polgármester, a főjegyző, jegyző, a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal ügyintézője, járt el.¹⁰⁸

b) Köztisztviselői önkormányzatok

A köztisztviselői önkormányzatok hatáskörébe utalt első fokú hatósági ügyekben a fellebbezés elbírálására jogosult szervet törvényben kell meghatározni.¹⁰⁹ (Például a Magyar Ügyvédi Kamara tagfelvételt elutasító határozat elleni fellebbezést az országos kamara bírálja el.)

A Ket. szerint abban az esetben, ha törvény nem határozza meg az elbírálásra jogosult szervet, az első fokú köztisztviselői önkormányzat döntésével szemben bírósági felülvizsgálatnak van helye.¹¹⁰

c) Járási Hivatalok, kormányablakok

Ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik fővárosi és megyei kormányhivatal jogosult a fellebbezés elbírálására, ha első fokon államigazgatási hatósági ügyben a járási (fővárosi kerületi) hivatal, a kormányablak járt el.¹¹¹

d) Közigazgatási hatósági jogkört gyakorló szervezet és személy

A közigazgatási hatósági jogkört gyakorló szervezet vagy személy döntése esetén feltéve, hogy törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik fővárosi és megyei kormányhivatal számít a fellebbezés elbírálására jogosult szervnek.¹¹²

X. A fellebbezés elbírálása és a fellebbezési eljárás

Mint ahogy arra már többször utaltam az Et. előtti jogszabályok a fellebbezés fontos kérdéseivel nem foglalkoztak így magával a fellebbezés elbírálásával és az eljárásával sem. Az Et. -t követő jogszabályok lényegében vagy azonos szabályokat tartalmaztak vagy egyáltalán nem foglalkoztak

¹⁰⁸ 2004. évi CXL. törvény: a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 107. § (2)

¹⁰⁹ 2004. évi CXL. törvény: a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 107. § (3)

¹¹⁰ 2004. évi CXL. törvény: a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 107. § (3)

¹¹¹ 2004. évi CXL. törvény: a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 107. § (2)

¹¹² 2004. évi CXL. törvény: a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 107. § (2) b)

bizonyos kérdésekkel ezért nem kerülnek külön ismertetésre de az esetleges eltérések kiemelésre kerülnek.

1. Fellebbezés felterjesztése

Mind az Et. mind az Áe. és a Ket. is lényegében azonos módon szabályozta a fellebbezés felterjesztését ezért külön fejezetben nem kerülnek az egyes törvények ismertetésre az esetleges eltérésekre természetesen utalok.

Az első fokon eljáró hatóság amennyiben nem élt azzal a jogával, hogy a fellebbezés alapján a döntését kijavítsa, kiegészítse, módosítsa vagy visszavonja köteles a fellebbezést az ügy összes iratával együtt a fellebbezés elbírálására jogosult szervhez felterjeszteni. Erre a jogszabályok határidőt állapítanak meg méghozzá 8 napot ami a fellebbezési határidő leteltétől veszi kezdetét.¹¹³

A Ket. külön rendelkezik arról az esetről ha az eljárásban szakhatóság működött közre. Ebben az esetben - a szakhatóság nyilatkozatának beszerzése miatt - 15 nap áll a hatóság rendelkezésére az iratok felterjesztésére.

Olyan ügyben, amelyben több ügyfél vesz részt illetőleg a határozat több személy jogi helyzetét érinti indokolt bevárni a fellebbezési határidő leteltét és a beérkezett fellebbezéseket együttesen megvizsgálni.¹¹⁴

Amennyiben viszont csak egy érdekelt van az ügyben indokolt, hogy az elsőfokú hatóság megvizsgálja a fellebbezést és ha lehetőség van rá azt saját hatáskörében orvosolja (kijavítás, kiegészítés, stb.). Abban az esetben ha ez nem lehetséges nyomban célszerű felterjeszteni a fellebbezési kérelmet irataival együtt a felettes szervhez.

Mivel a törvény a fellebbezési kérelem tartalmi kellékeit nem határozza meg ilyen eljárásban viszonylag ritkán fordul elő hiánypótlásra való felhívás. Célszerű lehet - amennyiben az ügyfél új bizonyítékra (mint korábban láttuk erre a Ket. 98. § (1a) pontjában meghatározott kivétellel lehetősége van) hivatkozik és azt nem csatolja - ennek pótlására felhívni.¹¹⁵

¹¹³ 1957. évi IV. törvény: az államigazgatási eljárás általános szabályairól 48. § (2), 1981. évi I. törvény: az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről 65. §, 2004. évi CXL. törvény: a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 102. § (5)

¹¹⁴ Fonyó, 1976, 334. p.

¹¹⁵ Fonyó, 1976, 334. p.

Az első fokon eljáró hatóság az „álláspontjáról nyilatkozik” tehát minden esetben a fellebbezés felterjesztésével kapcsolatban nyilatkozik az álláspontjáról. Ez a vélemény az ügy érdemi elbírálását meggyorsíthatja főleg akkor, ha az ügy a szokásostól bonyolultabb, összetettebb.

A tájékoztatás lehetősége ugyan az Et. -ben illetve az Áe. -ben sem szerepelt azonban az, hogy „rövid véleményes javaslatot” terjeszthet fel az első fokon eljáró hatóság a felettes szervnek már az Et. kommentárban is szerepelt.

2. A fellebbezés elutasítása érdemi vizsgálat nélkül

Az Et. és az Áe. az érdemi vizsgálat nélküli elutasítás kapcsán nem tartalmazott rendelkezéseket.

A fellebbezés elbírálására jogosult szerv a fellebbezési kérelmet és az iratokat megvizsgálva mintegy előzetes döntésként megvizsgálja annak a feltételeit, hogy a fellebbezés alkalmas-e érdemi elbírálásra. A törvény szerint ugyanis nem folytatható érdemi vizsgálat olyan fellebbezési kérelem tekintetében:

- a) amelyeket a fellebbezési határidőt túllépve nyújtottak be (ezen fogyatékoságot az ügyfél igazolási kérelem egyidejű előterjesztésével orvosolhatja feltéve, hogy az elsőfokú hatóság e kérelemnek helyt ad), illetve
- b) amelyek fellebbezésre nem jogosult személytől származnak,
- c) az önálló fellebbezéssel meg nem támadható végzés ellen irányuló fellebbezést és
- d) a 98. § (1a) bekezdése megsértésével, tehát vagy indokolás nélkül benyújtott fellebbezést, vagy ha a fellebbezésben a fellebbező olyan új tényre hivatkozik a fellebbezésében amit a döntés meghozatala előtt már ismert.

Mindegyik fenti esetben az első fokon döntést hozó hatóság az ügyfél jogorvoslati kérelmét érdemi vizsgálat nélkül köteles elutasítani.

Az elutasító döntést a hatóság végzés formájában hozza meg abban az esetben is, ha a fellebbezési kérelmet közigazgatási határozattal szemben nyújtották be. Az elutasító végzés elsőfokú végzésnek minősül, amely ellen önálló fellebbezés nyújtható be egy kivétellel, ugyanis a d) pontban megjelölt elutasítási ok esetén a fellebbezés kizárt, ebben az esetben bírósági felülvizsgálatnak van helye.

A fenti négy eseten kívül a törvény kiemel egy további esetet amikor az elsőfokú döntést hozó hatóság köteles elutasítani a fellebbezést. A az első fokon eljáró hatóság akkor is köteles ugyanis a

fellebbezést érdemi vizsgálat nélkül elutasítani ha a fellebbezési eljárásért fizetendő díjat vagy illetéket a fellebbező az arra történő felhívás ellenére határidőn belül nem fizeti meg és költségmentesség engedélyezése iránti kérelmet nem nyújtott be vagy azt elutasították.

3. A fellebbezés érdemi megvizsgálása

Az Et. a fellebbezés érdemi megvizsgálásával kapcsolatban nem tartalmazott rendelkezéseket. Az Áe. ugyan már tartalmazott e kérdésre vonatkozó szabályokat azok azonban lényegében azonosak a Ket. szabályaival ezért az nem kerül külön ismertetésre.

Ha az adott fellebbezés kapcsán az ügyben nem merül fel a kérelem elutasításának kötelessége (lásd előbb) a fellebbezés elutasítására jogosult szerv köteles a jogorvoslati kérelmet annak irataival együtt érdemben megvizsgálni. Kiemelendő, hogy a közigazgatási eljárásban - szemben a polgári bírósági eljárásokkal - általában nem érvényesül a kérelemhez kötöttség. Ez annyit jelent, hogy a másodfokú hatóság hatásköre a fellebbezéssel érintett ügyben ugyanolyan terjedelmű mint az elsőfokúé. A másodfokú hatóság nincs kötve a fellebbezési kérelemben foglaltakhoz az elsőfokú döntést és az azt megelőző eljárást egészében vizsgálja. Ezen szabály indokaként hozható fel az igen gyakori eset, amikor közigazgatási ügyben csak egy fél van tehát nincs ellenérdekű ügyfél. Ilyenkor célszerű a szabály miszerint a másodfokú szerv hivatalból köteles megvizsgálni, hogy a sérelmezett döntés nem sért-e valamilyen közérdeket. Ebből következően a másodfokú szerv objektív jogvédelmet is köteles gyakorolni közérdekből akkor is ha azt a fellebbező nem kifogásolta.

A felülvizsgálat az anyagi és eljárási jogi szabályok megtartásán túl a döntés célszerűségére, méltányosságára is kiterjed.¹¹⁶

A felülvizsgálati jogkörnek korlátot szab a hatáskörelvonás tilalma is. Csak abban az ügyben dönthet ugyanis a másodfokú hatóság, amelyben a fellebbezést benyújtották, amely az elsőfokú eljárás tárgya volt.

4. Fellebbezési eljárásban hozható döntések

A fellebbezés elbírására jogosult szerv a fellebbezés kapcsán háromféle döntést hozhat. Az elsőfokú döntést helybenhagyhatja, megváltoztathatja vagy megsemmisítheti.

¹¹⁶ Fazekas, 2006, 497. p.

a) A másodfokú hatóság *helybenhagyja* az elsőfokú döntést, ha azt jogszerűen, törvényesen megalapozottnak minősíti és az ügyfél által megjelölt indokokat nem tartja elegendőnek a *kasszációs* vagy *reformatórius* jogkörének gyakorlásához.¹¹⁷

b) Az elsőfokú döntést *megváltoztatja*, ha az ügyfélnek a fellebbezési kérelemben megjelölt indokait elfogadja. A megváltoztatás vonatkozhat az egész határozatra vagy csak meghatározott részére.

A közigazgatási eljárásban - mint arra már korábban történt utalás - nem érvényesül a kérelemhez kötöttség („*ne ultra petitem*”). Ez azt jelenti, hogy a *reformatórius* jog (megváltoztatási jog) gyakorolható az ügyfél javára (*reformatio in melius*) és az ügyfél hátrányára (*reformatio in peius*). A fellebbezés elbírálására jogosult szerv *reformatórius* jogkörét korlátozza a törvény. A Ket. szerint ugyanis jogszabályban (ami lehet bármilyen jogszabály így önkormányzati rendelet is) meghatározott esetben a másodfokon eljáró hatóság a mérlegelési jogkörében hozott elsőfokú döntésben meghatározott kötelezettségnél súlyosabb kötelezettséget nem állapíthat meg. A mérlegelési lehetőség a hatóságot ugyanis csak jogszabályi keretek között illeti meg.

c) Az első fokon hozott döntést *megsemmisíti* (*kasszáció*) mert az olyan súlyos hibában szenved amely nem orvosolható. Ez lényegében azt jelenti, hogy az eredeti (az elsőfokú eljárás előtti) állapotot állítja vissza. Ilyen például ha a hatóságnak nem volt hatásköre, illetékessége.

d) Az elsőfokú döntést *megsemmisítheti és ezzel egyidejűleg az első fokon eljárt szervet új eljárás (megismételt eljárás) lefolytatására utasíthatja* a fellebbezés elbírálására jogosult szerv. Ez annak a jogi helyzetnek fennállását feltételezi, hogy a másodfokon eljáró szerv a fellebbezési eljárás során azt állapítja meg, hogy az eljárásban további vagy más ügyfél (ügyfelek) bevonása szükséges.¹¹⁸

A fellebbezés elbírálására jogosult szervet ebben az esetben mérlegelési jog nem illeti meg. Köteles - az elsőfokú döntés egyidejű megsemmisítése mellett - megismételt eljárás lefolytatására utasítani az első fokon eljárt szervet, ha azt állapítja meg, hogy további ügyfél bevonása szükséges az ügyben.¹¹⁹

¹¹⁷ Patyi, 2007, 228. p.

¹¹⁸ 2004. évi CXL. törvény: a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 108. § (2)-(3)

¹¹⁹ Lőrincz Lajos: Közigazgatási eljárásjog, HVG-ORAC, Budapest, 2005, 401. p.

Korábban a fellebbezés elbírálására jogosult szervnek mérlegelési joga volt tekintetben, hogy ha a másodfokú döntéshez nem volt elegendő adat vagy a tényállás további tisztázására volt szükség lefolytassa-e a kiegészítő bizonyítási eljárást és annak eredményétől függően hozza meg az adott ügyet lezáró döntését, avagy kiegészítő bizonyítási eljárás lefolytatása nélkül az elsőfokú döntés megsemmisítése mellett az elsőfokú közigazgatási hatóságot új megismételt eljárás lefolytatására utasítsa. Erre a hatályos szabályok szerint nincs lehetősége. A fenti esetben, illetve ha a az elsőfokú döntés meghozatalát követően új tény merül fel másodfokú döntést hozó hatóság a kiegészítő bizonyítási eljárás lefolytatását maga köteles elvégezni, és annak alapján dönteni.¹²⁰

Mindkét esetben a megismételt eljárásban az első fokon eljáró hatóság a másodfokú határozatban foglaltakhoz (nemcsak a rendelkező részhez, hanem az indokoláshoz is) kötve van.

A másodfokú döntés formája kötött. A határozattal szemben benyújtott fellebbezést határozattal a végzés ellen benyújtottat végzéssel kell elbírálni.¹²¹

5. A másodfokú döntés közlése

Az Áe. és az Et. lényegében azonos módon szabályozta a kérdést azzal, hogy szükségesebbek voltak mint a Ket. Az Et. egy lényeges kérdésben eltért a Ket.-től (és az Áe.-től is) midőn az Et. 52. § -a másodfokú hatóság számára 30 napos határidőt adott a fellebbezés elintézésére, ami a felterjesztéstől vette kezdetét. A jogszabály értelmében a 30 napos határidőnél rövidebb határidőt jogszabály azonban megállapíthatott.

Az Áe és a Ket. közlésre vonatkozó szabályai lényegében megegyeznek. A közlésre vonatkozóan is tartalmaz szabályt a fellebbezés kapcsán a Ket. amely szerint a másodfokú határozatot a fellebbezővel és azzal kell közölni, akikkel az elsőfokú döntést közölték. A döntés kézbesítését azonban a törvény értelmében nem a másodfokú hatóság végzi, hanem az a döntés meghozatalát követően megküldi az elsőfokú szervhez, aki intézkedik annak kézbesítéséről.

¹²⁰ 2004. évi CXL. törvény: a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 105. § (2)

¹²¹ Patyi, 2007, 449. p.

A fellebbezés szabályozása kapcsán megállapítható hogy a korai jogforrások igen szűkszavúak voltak a kérdéssel kapcsolatban. Az 1957 előtti jogszabályok csak a jogorvoslatra vonatkozó szabályokat tartalmazták, amelynek kapcsán megállapítható, hogy olyan jelentős ma már garanciális rendelkezéseknek számító kérdéseket hagytak szabályozatlanul, amelyek orvoslása a későbbi jogalkotásra hárult. Nem lehet azonban lebecsülni ezen jogszabályok jelentőségét minthogy olyan alapot teremtettek a későbbi jogalkotás számára amelyre építve a ma hatályos szabályozás kialakulhatott. Lényeges változást a három 1957 előtti jogszabály egymáshoz képest nem mutatott fel csak egyes részletkérdésekben különböztek egymástól nem úgy mint az 1957. évi IV. törvény amely hatálybalépésével a közigazgatási eljárás szabályait új alapokra helyezte. Ez a változás természetesen a fellebbezés kérdéskörét is lényegesen befolyásolta. Az 1957. évi törvény felülvizsgálatának az eredménye lett az 1981. évi törvény, ami a fellebbezés szabályait tovább bővítette. 2004-ben született meg a jelenleg is hatályos bár azóta többször jelentősen módosított törvény. Jellemzően a korábbi szabályozáshoz képest a fellebbezésre vonatkozó szabályokat nem módosította de mindenképpen fontos lépést jelentett a jogfejlődésben azzal hogy a korábban gyakorlatban érvényesülő szabályozást törvényi szintre emelte.

Irodalomjegyzék:

1. Fazekas Marianna, Ficzer Lajos (szerk.): Magyar közigazgatási jog: általános rész, Osiris, Budapest, 2003
2. Fazekas Marianna, Ficzer Lajos (szerk.): Magyar közigazgatási jog: általános rész, Osiris, Budapest, 2005
3. Fazekas Marianna, Ficzer Lajos (szerk.): Magyar közigazgatási jog: általános rész, Osiris, Budapest, 2006
4. Fehér Zoltán, Németh Gyula, Pécsváradi János: Eljárási jog a közigazgatásban, Unió Lap- és Könyvkiadó, Pécs, 1983
5. Fonyó Gyula (szerk.): Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1976
6. Kilényi Géza: Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1986
7. Kilényi Géza: A közigazgatási eljárási törvény kommentárja, KJK-Kerszöv, Budapest, 2005
8. Lőrincz Lajos: Közigazgatási eljárásjog, HVG-ORAC, Budapest, 2005
9. Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás: a közigazgatás szerepe a XX. sz. államában: a magyar közigazgatás szervezete és jogi rendje, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942
10. Patyi András: Közigazgatási Jog II, Dialogus Campus Kiadó, Bp.-Pécs, 2007
11. Szamel Lajos, Ivancsics Imre: Az államigazgatási eljárás Pécs: JPTE, 1996
12. Szűcs István: Az államigazgatási hatósági eljárás főbb kérdései, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1976
13. Toldi Ferenc: Az államigazgatási rendelkezések megsemmisítése és megváltoztatása, Budapest, 1965

Joganyagok jegyzéke:

1. 1901. évi XX. törvénycikk: a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről
2. 1929. évi XXX. törvénycikk: a közigazgatás rendezéséről

3. 1933. évi XVI. törvénycikk: a közigazgatás rendezéséről szóló 1929: XXX. törvénycikk módosításáról és kiegészítéséről
4. 1933. évi XVI. törvénycikk indokolása
5. 1957. évi IV. törvény: az államigazgatási eljárás általános szabályairól, hatályos: 1957. október. 1.-től
6. 1957. évi IV. törvény: Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény kommentárja
7. 1981. évi I. törvény: az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről, hatályos: 1982. január 1.-től
8. 1981. évi I. törvény indokolása
9. 2004. évi CXL. törvény: a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól, hatályos 2009. október 1.-től
10. 2011. évi CLXXXIX: törvény: Magyarország helyi önkormányzatairól
11. 1949. évi XX. törvény: A Magyar Köztársaság Alkotmánya
12. 513/B/1194. AB. határozat
13. 22/1995. (III.31.) AB határozat
14. 24/1999. (VI.30.) AB határozat