

## **ASBÓTH MÁRTON**

*Közigazgatási Jogi Tanszék*

*Témavezető: dr. Nagy Marianna tanszékvezető egyetemi tanár*

### **JOGÉRVÉNYESÍTÉSI LEHETŐSÉGEK KÖZIGAZGATÁSI DÖNTÉS HIÁNYÁBAN**

Ha egy állampolgár új élelmiszerüzletet kíván építeni, az üzlet épületének felépítésére engedélyt kell kérnie az illetékes elsőfokú építési hatóságként eljáró jegyzőtől. Ha a jegyző elutasítja a kérelmet, az elutasító határozat ellen az ügyfél fellebbezhet. A fellebbezést – mivel a jegyző elsőfokú államigazgatási hatóságként járt el – a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 107. § (2) bekezdése alapján a fővárosi, megyei kormányhivatal bírálja el. Ha – tovább folytatva a fenti fiktív jogesetet – a kormányhivatal mint másodfokú hatóság megállapítja, hogy az építési engedély megadásának törvényes feltételei fennállnak, az elsőfokú határozatot megváltoztatja, az építési engedélyt kiadja, a fellebbezésnek a helyt ad. Ha pedig a jegyző a határozat ellen keresetet nyújt be, annak befogadhatóságáról a közigazgatási és munkaügyi bíróság dönt [a Ket. 109. § (1) b) pontja, illetve a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 22. § (2) bekezdése alapján]. A bíróság a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül elutasítja a Pp. 130. § (1) g) pontja alapján, mert az elsőfokú hatóság nem lehet ügyfél az ügyben.

A fenti, egyszerű megítélésű, illusztratív esetben egyértelmű, hogyan oszlanak meg a hatáskörök, melyik szerv milyen döntési jogkörrel rendelkezik, milyen eljárásrendet kell követniük. A most következő, már nem fiktív példából az derül ki, hogy a látszatra a fentihez hasonló helyzetekben kétségessé válik az eljárási szabályok alkalmazhatósága.

**1.** A tavalyi menekültválság csúcspontján, 2015 őszén egy újságíró be szeretett volna lépni a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (a továbbiakban: BÁH) egyik menekültbefogadó állomására, hogy felmérje az ottani állapotokat, tudósítson a helyszínről. A belépését nem engedélyezték; jogorvoslati lehetőség pedig nem állt rendelkezésre a döntéssel szemben.

Ahhoz, hogy véleményt lehessen alkotni az ehelyütt alkalmazandó eljárásról – annak érdekében, hogy végül a jogorvoslati lehetőségre is fényt lehessen deríteni –, érdemes megvizsgálni a menekültbefogadó állomás jogi státuszát. A menekültügy szervezeti rendszeréről szóló 52/2007. (XII. 11.) IRM rendelet (a továbbiakban: IRM rendelet) 1. § (2) bekezdés e) pontja szerint a BÁH *működteti és felügyeli* a befogadó állomást, amelyet a BÁH főigazgatója által kinevezett igazgató vezet [a 2. § (1) bekezdése értelmében]. Első ránézésre

indokolhatónak tűnik ez alapján a menekültbefogadó állomás közintézeti jogállása. Ennek azért van jelentősége, mert a közintézetek esetében bejáratott gyakorlata van a belépés szabályozásának – kórházak, könyvtárak, felsőoktatási intézmények belső szabályai szolgálhatnának mintául erre. Csakhogy – bár a tételes jog nem hogy definíciót nem tartalmaz a közintézetre, de egy-két szórványos kivételtől eltekintve a fogalmat sem használja. A szakirodalom szerinti közintézet-fogalom alapja, hogy ezen intézményekben humán közszolgáltatásokat nyújtanak<sup>1</sup>. A BÁH feladata a menekültekkel kapcsolatban azonban annak a hatósági eljárásnak a lefolytatása, amelyben megállapítja, hogy az ügyfél alanya lehet-e valamely, törvényben meghatározott menekültstátusznak, vagy ha nem, akkor ki kell utasítani. A menekültállomás által nyújtott szolgáltatások célja az, hogy az említett hatósági eljárás idejére elhelyezést nyújtson az ügyfeleknek. Míg tehát a közintézetben nyújtott szolgáltatás nem közhatalmi tevékenység, és hatósági aktusokat csak szűk körben és kivételesen bocsátanak ki, addig a menekültállomás célja egy hatósági eljárás idejére átmeneti ellátást nyújtani az ügyfélnek. A közintézetnek fenntartói és szakmai irányítója van, míg a menekültbefogadó állomásnak a BÁH működtetője és felügyelője. Ezért a közintézetrel vont párhuzam itt nem állja meg a helyét, így a közintézetre vonatkozó szabályozási modellek sem alkalmazhatók.

A belépésről szóló döntést a befogadó állomás igazgatója hozza meg – az IRM rendelet 2. § (5) bekezdése szerint a látogató az igazgató *hozzájárulásával* léphet be és tartózkodhat a menekültállomás területén.

A konkrét esetben az újságíró emailben fordult az igazgatóhoz a belépés engedélyezését kérve, és szintén elektronikus úton kapott – indokolással ellátott – elutasító választ. Az ügy tehát hatósági ügynek tűnik: a BÁH kétségtől hatósági jogkörök gyakorol, a kérelmet a hatóságtól elkülönült személy, egyedi ügyben nyújtotta be, amelyben a hatóságtól valamely jog engedését kérte. Logikus lenne tehát a Ket.-et alkalmazni, hiszen úgy tűnik, hogy az ügy a Ket. által a hatósági ügygel szemben támasztott valamennyi feltételnek megfelel.

Azonban hiába igaz, hogy a BÁH-nak vannak hatósági jogkörei, de ezeket egyrészt nem a befogadó állomás vezetőjéhez telepítették (aki viszont a belépés tekintetében a döntést meghozza), másrészt nem is a beléptetésre, hanem idegenrendészeti-bevándorlási jogkörökre vonatkoznak.

A kérdés tehát itt az, hogy a jogszabály kimondja-e egyértelműen, hogy a szóban forgó ügy hatósági ügy. Erre nemleges a válasz, nincs olyan szabály, ami kifejezetten megállapítaná a hatósági hatáskört. Kérdéses tehát, hogy lehet-e így hatósági ügyről beszélni. A Ket.-kommentár<sup>2</sup> szerint ugyanis „*hatósági ügy hiányában [...] a Ket. és egyes rendelkezései nem alkalmazhatók. Az a közigazgatási hatósági gyakorlat, amelyben a közigazgatási szerv – általában a konkrét ügyre vonatkozó hiányos jogi szabályozás folytán – a Ket.-et hívja fel*

---

<sup>1</sup> FAZEKAS 2014. 84.

<sup>2</sup> BARABÁS–BARANYI–KOVÁCS 2014. 44.

*egyébként a Ket. 12. §-a szerint hatósági ügynek nem tekinthető eljárásban, nem tartható fenn” [a 12. § (1) bek. kommentárja, 1. c)].*

A konkrét helyzetben tehát úgy tűnik, nincs szó hatósági ügyről, így arra sincs lehetőség, hogy az újságíró a Ket. szerinti jogorvoslattal éljen, mint ahogy a bírósághoz fordulásnak sincs jogalapja. Az egyetlen kvázi-jogorvoslati módot az jelenthetné, ha az újságíró a szerv irányítójához, azaz, ahogy az IRM rendelet fogalmaz, működtetőjéhez és felügyelőjéhez fordulhatna. Bár ennek eljárásjogi alapjai a konkrét helyzetben nincsenek, a BÁH és szerve között létező közigazgatási jogi viszonyból ilyen döntés-felülvizsgálati cselekmény kétségkívül következhetne. A jogorvoslati jelleget azonban az eljárási szabályok hiányán túl az is erősen lerontja, hogy a jogalkotó nem határozott meg mérlegelendő szempontokat a döntés meghozatalakor. A menekültállomás vezetője ezért teljes szabadságot élvez a hozzájárulás megadására, és így a döntés megtámadására inkább csak elvi jellegű szabályok szolgálhatnak alapul. Ilyen elv lehet az Alaptörvény IX. cikkében rögzített rendelkezés, miszerint Magyarország biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit. Tekintve, hogy a menekültválság idején a menekültállomások fontos gócpontjai voltak az eseményeknek, az újságíró beengedése ezen elv alapján feltétlenül indokolt lett volna. Fontos tehát, mely elv alapján lehetne mégis megtagadni az újságíró belépését. A tartalmi vita kialakulását azonban megakadályozza, hogy a menekültállomás vezetője diszkrecionális jogkörben, jogorvoslati lehetőség nélkül hozta meg a döntését.

2. Egy másik ügy szereplője egy egykori PhD-hallgató, aki valamennyi, a jogszabályban és a képesítési és kimeneti követelmények között meghatározott követelménynek eleget tett, mégsem kapta meg doktori oklevelét, mert az egyetem szabályzatában azt is előírta, hogy fel kell esküdni az Alaptörvényre, ezt pedig a hallgató megtagadta. A hallgató levélben kérte a rektort – mint az oklevél egyik aláíróját –, hogy adja ki a számára az oklevelet, de a rektor erre nem válaszolt. A hallgató több hetes várakozást követően a miniszterhez mint az egyetem fenntartójához fordult, kérve, hogy szólítsa fel a rektort a jogsértés megszüntetésére. A miniszter válaszában arról informálta a hallgatót, hogy tájékozódott az ügyről, amely folyamatban van, és a rektor döntést fog hozni –, azonban határidőkről vagy más eljárási garanciákról nem ejtett szót.

Vitatott, hogy itt milyen eljárásról lehet beszélni. Elsőként szóba jöhet az oklevél kiadása mint önálló eljárás, azaz az a folyamat, aminek a során a felsőoktatási intézmény megállapítja, hogy a hallgató megfelelt-e valamennyi, a fokozatszerzés feltételül szabott követelménynek, és ha igen, kibocsátja az oklevelet. A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.) egyes esetekben a Ket.-et, vagy annak egy részét rendeli alkalmazni. Annak ellenére, hogy a szakirodalom – kifejezett kivételként – a közintézet által végzett hatósági aktusként hivatkozik az oklevél kiállítására a felsőoktatási intézményekben, az Nftv. nem határozza meg az oklevél kiadását hatósági cselekményként. Az Nftv. 51. § (4) bekezdése szerint „*oklevél kiállítására csak az e törvény hatálya alá tartozó felsőoktatási intézmény jogosult*”. A doktori iskolákról, a doktori eljárások rendjéről és a habilitációról

szóló 387/2012. (XII. 19.) kormányrendelet 16. § (8) bekezdése szerint pedig „*a felsőoktatási intézmény a doktori tanács által odaítélt doktori fokozatról [...] oklevelet állít ki*”. Látható, hogy ezekben a szabályokban nincs világosan telepítve a hatáskör (annak címzettje a felsőoktatási intézmény, amelyet a rektor képvisel, tehát szükségképpen ő a hatáskör gyakorlója), és nincs szó az eljárás módjáról sem. Ha tehát az oktatási intézmény jogsértő módon nem állítja ki az oklevelet, ezzel szemben közvetlenül nem lehet jogorvoslattal élni.

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a jogellenesen megszerzett oklevél visszavonására az Nftv. kifejezetten a Ket.-et rendeli alkalmazni [az 52/A. § (1) bekezdésében]. Ebből következtethető, hogy az oklevél odaítélése is szükségképpen hatósági jogviszony keretében történik.

Az Nftv. külön alcím alatt szabályozza (az 57–58. §§-ban) a jogorvoslathoz való jogot, amelyet a hallgató bármely – nyilván hallgatói jogviszonyából eredő – jogának megsértése esetén igénybe vehet. Ennek keretében a hallgató jogorvoslati kérelmet terjeszthet elő, melyet a felsőoktatási intézmény bírál el. A konkrét esetben a hallgató által a rektornak írott levél értelmezhető ilyen jogorvoslati kérelemként. Mivel a rektor a jogorvoslati kérelemre nem válaszolt, adódik, hogy a hatóság hallgatására vonatkozó Ket.-szabályokat lehessen alkalmazni erre a helyzetre. Az Nftv. értelmében ugyanakkor a hallgatói jogorvoslat esetén csak a tényállás tisztázására, a határidők számítására, az igazolásra, a határozat alakjára, tartalmára és közlésére, a döntés kérelemre vagy hivatalból történő kijavítására, kicserélésére, kiegészítésére, módosítására vagy visszavonására kell a Ket. rendelkezéseit megfelelően alkalmazni. A hatóság hallgatására tehát az Nftv. nem terjeszti ki a Ket. hatályát.

A hallgató a miniszterhez mint az egyetem fenntartójához fordult, azaz valójában csak arra kérte, hogy vizsgálja ki az ügyet és szólítsa fel a rektort a jogszerű működésre, azonban ez a jogviszony aligha tekinthető jogorvoslatinak, hiszen semmiféle garancia nem vonatkozik arra, hogy a rektor ténylegesen eljár a kezdeményezés nyomán, és egyébként is kérdéses, hogy – az egyetemi autonómiára is tekintettel – felszólíthatná-e a rektort, hogy hozzon döntést (az pedig külön kérdés, hogy a döntés tartalmába lenne-e beleszólása).

Ebben a helyzetben is az látható tehát, hogy egy hatóságihoz hasonló jogviszony jön létre a közigazgatás valamely – egyébként hatósági hatáskört is gyakorló – szereplőjével, azonban a konkrét helyzetre nem vonatkoznak világos eljárási szabályok, nem egyértelmű, hogy nyitva áll-e a jogorvoslás útja, és ha igen, milyen garanciák vonatkoznak rá.

**3.** Egy harmadik ügy szereplői ismét újságírók, akik az Országgyűlés épületéből szerettek volna tudósítani, azonban 2016. április 26-án „kitiltották” őket az épületből. A „kitiltás” szó idézőjele az alábbiak miatt indokolt.

Az Országgyűlés épületébe a belépés rendjét a 9/2013. számú *házelnöki rendelkezés* szabályozza. Ebben a 3. § (7) bekezdés *b*) pontja határozza meg a napi sajtóbelépő fogalmát: „*a Sajtóirodán előzetesen bejelentett hazai és a külföldi akkreditált újságírók belépésére szolgáló belépő.*” A gyakorlat szerint az újságíró emailben jelenti be az Országgyűlés

sajtóirodáján belépési szándékát és annak tervezett idejét, amit a sajtóiroda válaszüzenetben jóváhagy. E jóváhagyás birtokában a belépőt a helyszínen állítják ki az újságíró részére. A „kitiltás” akképpen valósult meg, hogy az újságíró emailben azt a választ kapta, hogy a sajtóbelépőt a sajtóirodának nem áll módjában kiállítani.

Amint látható, a házelnöki rendelkezés idézett mondata definíciószerűen van megfogalmazva, azaz abból nem derül ki, hogy a belépőt ki, milyen eljárásrendben, milyen kezdeményezésre állítja ki, és milyen szempontokat mérlegel a kérelem elbírálásakor. Ennél is kétségesebbé teszi a helyzetet, hogy a házelnöki rendelkezés nem jogforrás (hiszen nem szerepel sem az Alaptörvényben, sem pedig a jogalkotásról szóló törvényben). Maga a jogviszony ugyanakkor ismét csak hasonlóságokat mutat a hatósági jogviszonnyal: ha nem is közigazgatási, de közjogi szerv hoz döntést a tőle független természetes személy kérelmére, egyedi ügyben, valamilyen jog engedéséről.

A hiányosságok is hasonlóak a korábban tapasztaltakhoz. Hiányzik például a döntés világos feltételrendszere, amely nélkül nem nyomon követhető, hogy a jogkör gyakorlója milyen szempontokat mérlegelve hozta meg a döntést. Így érdemben, tartalmilag is sokkal nehezebben támadható az eredmény. Hiányzik az eljárás pontos körülírása is. Nem egyértelmű, hogy ki a hatáskör gyakorlója, milyen formában kell az eljárást megindítani, és mennyi időn belül kell a döntést meghozni. A helyzetet súlyosbítja, hogy az eljárást nem jogszabály határozza meg, miközben Alaptörvény által garantált alapjog a sajtószabadság és a „*demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeinek*” biztosítása. Ráadásul itt a tudósítás helyszíne Magyarország legfőbb népképviselőinek szerve, ahol az országgyűlési képviselők munkáját a sajtó – szigorú keretek között ugyan, de – ellenőrizhetné.

A fentiekben három olyan esetet mutattam be, amelyek az elmúlt hónapokban keletkeztek, és jól rávilágítanak arra, hogy egyes közhatalmi jellegű döntésekkel szemben egyáltalán nem, vagy legalábbis nagyon bizonytalanul érvényesülhet jogorvoslat, miközben az ügyek súlya az egyénre vagy a közösségre nézve igen jelentős. Nap mint nap számos hasonló eset keletkezik, ami azt sugallja, hogy a jogalkotó nem gondoskodott kellőképpen a közigazgatási és más, közjogi szervek jellegükben hatósági döntésekre hasonlító, de a jog betűje szerint ténylegesen hatósági döntésnek nem tekinthető jogalkalmazó aktusainak jogorvoslati lehetőségéről. Az alábbiakban két eltérő megoldási irányt vázolok fel a problémafelvetés igényével.

A korábbiakban már volt szó arról, hogy a Ket.-kommentár hogyan igyekszik irányt mutatni a hatósági és más ügyek szétválasztására. A magyar eljárásjogi szabályozás logikája sok éve hasonló. Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvénynek az 1981. évi I. törvénnyel megállapított szövege (a továbbiakban: *Áe.*) szerint – amit azután többször is módosítottak – a törvény szervi hatálya az összes közigazgatási szervre és az ún. kvázi közigazgatási szervekre terjedt ki [3. § (1)-(2) bekezdés]. „*Az Áe. sem taxatív, sem exemplifikatív felsorolást nem nyújt az államigazgatási szervekről, mivel ezek*

fogalmi körét elméletileg tisztázottnak veszi. Tapasztalati tény, hogy ezek különösen gazdálkodó szervezetek, intézetek, köztisztviselők, közalapítványok, társadalmi szervezetek és egyesületek lehetnek” – tájékoztat az államigazgatási eljárásról szóló kézikönyv<sup>3</sup>. A megfogalmazásból kitetszik, hogy az Áe. szabályozását a gyakorlat nem tartotta kellően pontosnak – a gyakorlati tapasztalat, és nem a jogszabály mutatta meg, hogy a szervi hatály kikre terjedt ki. A Ket. szabályozása ettől érdemben nem különbözik: megnevez ugyan egyes szervezeteket, amelyek hatósági jogkörrel járhatnak el, de végül bármilyen (közigazgatási) szervet esetleges hatóságként tételez. Azt, hogy ez a szabályozás is kiegészítésre szorul, mi sem mutatja jobban, mint hogy a Ket.-kommentár hosszú oldalakon keresztül, 13 pontban foglalja össze a kapcsolódó joggyakorlatot, amely a Ket. szervi hatálya alá nem tartozókat sorolja fel [a 12. § (2) bekezdés kommentárja, 2-14. pont].

A szervi hatályból kiindulva megállapítható, hogy a fenti esetek közül az Országgyűlésből kizárt újságíróké nem oldható meg a Ket. alapján, hiszen az Országgyűlés hivatala nem tekinthető közigazgatási szervnek.

A Ket. tárgyi hatálya segíthet eldönteni, hogy hatósági ügy-e a másik két, fent említett, és még ki nem zárt eset. Abból kiindulva, hogy hatósági ügy „minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy köteletséget állapít meg” [12. § (2) bekezdés a) pont], ügyfél pedig, akinek jogát, jogos érdekét az ügy érinti [15. § (1) bek.], a két fenti eset még lehet hatósági ügy. A kulcs a szervi hatály felvezető mondatában van: „közigazgatási hatóság [...] a hatósági ügy intézésére *hatáskörrel rendelkező*” szerv [12. § (3) bek.]. A 19. § (1) bekezdése szerint pedig a hatóság hatáskörét – a hatósági eljárás körébe tartozó ügyfajta meghatározásával – jogszabály állapítja meg. Azaz, úgy tűnik, mindenképpen szükség van ágazati hatásköri szabályra, ami egyértelműen kimondja az ügy fajtájáról, hogy az hatósági ügy.

Itt kell megemlíteni a Ket.-kommentár két megállapítását. Az egyik szerint „*annak eldöntése, hogy egy közigazgatási aktus, eljárás vagy ügy a Ket. hatálya alá tartozik-e, az adott aktus, az aktusra vonatkozó jogi szabályozás és a Ket. szervi, tárgyi és személyi hatályának komplex vizsgálata szükséges. A Ket. generális hatóságügy-fogalmat használ. Nem sorolja fel tételesen a tárgyi hatálya alá tartozó közigazgatási ügyeket. Ebből következik, hogy a közigazgatási eljárások a Ket. alkalmazására utaló szabály hiányában is a Ket. hatálya alá tartoznak, ha a Ket. hatósági ügy fogalmi elemei megállapíthatók*” [a 12. § (1) bek. kommentárja, 1. b)].

A másik megállapítás szerint „*az a közigazgatási hatósági gyakorlat, amelyben a közigazgatási szerv – általában a konkrét ügyre vonatkozó hiányos jogi szabályozás folytán – a Ket.-et hívja fel egyébként a Ket. 12. §-a szerint hatósági ügynek nem tekinthető eljárásban, nem tartható fenn*”.

Az első állítás ellentmond annak a fenti megállapításnak, miszerint a 12. § (3) és a 19. § (1) bekezdése miatt feltétlenül szükséges annak konkrét jogszabályi megnevezése, hogy

---

<sup>3</sup> SZAMEL–IVANCSICS 1996. 20.

az adott ügy hatósági ügy. A második állítás viszont látszólag szűkíti az első értelmezés tartományát. Az ellentmondást talán az az értelmezés oldhatja fel, hogy a második megállapítás azokra az ügyekre vonatkozik, amelyekre a hatósági ügy más fogalmi elemei sem valósulnak meg. Így viszont akár még mindig kiterjeszthető a Ket. hatálya a menekültállomás és az oklevélkiadás ügyére. Mint látható, ez az érvelés elég bizonytalan, és kétséges, hogy mennyiben fogadná el a bíróság egy jogorvoslati eljárásban.

*„A közigazgatási szervek különféle tevékenységtípusokat látnak el. Egy-egy szerv tevékenysége soha sem tisztán hatósági természetű, ezért pontos iránymutatás szükséges ahhoz, hogy pontosan mit kell érteni a közigazgatási hatósági ügy fogalmán”* – fogalmaz Boros Anita<sup>4</sup>. Némiképp ironikus ugyanakkor, hogy e mondatot követően Boros is hosszas elemzésre kényszerül, elsősorban a közttestületek hatósági döntéseire vonatkozó szabályokat elemezve. A problémát érzékletesen ragadja meg Józsa Fábián is, aki így fogalmaz: *„Láthatjuk, ezerféle (valójában sok ezerféle) ügyben [kell a Ket.-et alkalmazni]. És ezek az ügyek [...] olyan mértékben különböznek egymástól, hogy bárminő közös vonást találni bennük csak komoly szellemi erőfeszítés árán lehet. [...] Mi az, ami nem közigazgatási hatósági ügy? Nos, ez utóbbi – negatív – megközelítés legalább olyan fáradságos, mint a közigazgatási hatósági ügyek tételes számbavétele”*<sup>5</sup>.

A fentiekből kitűnően a Ket. hatóságiügy-definíciója olyannyira absztrakt, hogy nem alkalmas minden egyes esetben pozitív jogi alapon eldönteni, hogy mi hatósági ügy és mi nem az. A helyzet jogi megítélése ezzel még reménytelenebbé válik. Nem elég, hogy a jogorvoslatihoz való jog érvényesítése kétséges, de még jogbiztonsági szempontból is ingoványos helyzetet teremt, hogy nem dönthető el egyértelműen, alkalmazni lehet-e a Ket.-et az adott helyzetben. Ezt súlyosbíthatja tovább egyéb alkotmányos jogok, érdekek megjelenése, mint például a sajtószabadsághoz, a tájékoztatáshoz való jog. A helyzet megoldásért kiált.

Nem egyértelmű ugyanakkor, melyik irányba indulva található a megfelelő megoldás. Az egyik irány szerint a Ket. hatályát olyannyira ki kell tágítani, hogy egyértelműen beleférjenek a fenti, vitatható megítélésű ügyek és a hozzájuk hasonlóak. Ez rengeteg kérdést tisztáz, de számos továbbit vet fel. Ha a menekültállomás vezetője az első fokú hatóság, ki gyakorolja a másodfok jogkörét? Adódik a BÁH vezetője, de ehhez előzetesen tisztázni kellene a menekültállomás jogállását, amivel a jogszabály (és jelen írás is) adós maradt. A miniszter jogkörei a felsőoktatási intézmény felett annak autonómiája miatt igencsak korlátozottak, így kérdéses, hogy ha a rektor jár el első fokon, lehet-e másodfokú hatóság a miniszter – akár úgy, hogy meg is semmisíthesse vagy érdemben meg is változtathassa a rektor döntését? Úgy tűnik tehát, hogy a Ket. hatályának kitágítása nem hozza magával automatikusan az ilyen ügyek megoldásának egyértelműségét.

---

<sup>4</sup> BOROS 2013. 40.–41.

<sup>5</sup> JÓZSA 2009. 48.

A másik irány a Ket.-hatály szűkítése lehet, ezzel téve tisztábbá azon eljárások körét, amelyekben a Ket. alkalmazandó. Azonban ha sikerül is egyértelművé tenni a szabályozás határát, kezdeni kell valamit azzal a problémával, hogy így szükségképpen tágabbá vált a jogorvoslati eljárás nélkül hagyott döntések köre. Az ilyen esetekben tehát egyedileg kellene rendelkezni a jogorvoslás módjáról, szerveiről, eljárásrendjéről, feltételrendszeréről, ami óriási jogalkotói feladat lenne. Középutas megoldás lehet a Ket.-hatály szűkítése azzal, hogy az így a Ket. hatálya alól kieső, kétséges megítélésű ügyek esetében a jogalkotó egyértelműen – és egyenként – kimondja a Ket. alkalmazhatóságát (vagy alkotói eljárási szabályokat).

A fentiekből kiderülhetett, hogy szép számmal akadnak olyan, hatósági ügyre hasonlító döntések, amelyek nem, vagy nem egyértelműen tartoznak a Ket. hatálya alá, és ezért nincs jogorvoslati lehetőség, vagy nem egyértelmű, hogy van-e. Véleményem szerint a jogalkotó fontos feladata lenne ezekben a helyzetekben rendet tenni. Ez különösképpen azért van így, mert az utóbbi időben olyan, akár első ránézésre súlytalannak tartható rutinügyekben értékelődött fel a jogorvoslat értéke, mint egyes középületekbe való belépés engedélyezése. Lehetséges, hogy van olyan társadalom, ahol feleslegesnek tűnhet az ilyen eljárások alapos kidolgozása, az utóbbi hónapok-évek tanulsága szerint azonban Magyarország nem tartozik ezek közé, mert a jogalkalmazó kihasználja a pozitív jog által nem pontosan meghatározott helyzeteket.

Az elmélet feladata eldönteni, hogy az említettekhez hasonló helyzetek kezelésére mi lehet a legjobb módszer. Jelen írás legfeljebb csak a probléma felvetésére lehetett alkalmas, a kutatás pedig még kezdeti szakaszban tart. Remélhetőleg a jövőben folytatandó kutatómunka hozzásegít ahhoz, hogy tudományosan megalapozott, a jogalkotó és a jogalkalmazó számára is elfogadható érveket, szabályozási koncepciót sikerüljön felmutatni.

### **Felhasznált irodalom**

BARABÁS Gergely–BARANYI Bertold–KOVÁCS András György (szerk.): Nagykomentár a közigazgatási eljárási törvényhez. (A 2014. III. 15-én hatályos állapot; elektronikus elérés a CompLex Jogtáron keresztül, utolsó ideje: 2016. 06. 28.)

BOROS Anita: A közigazgatási hatósági eljárás kézikönyve. Menedzser Praxis Szakkönyv és Gazdasági Tanácsadó Kft., Budapest, 2013.

FAZEKAS Marianna (szerk.): Közigazgatási jog I. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2014.

JÓZSA Fábán: Ket. kérdezz-felelek. Opten Informatikai Kft., Budapest, 2009.

SZAMEL Lajos–IVANCSICS Imre: Az államigazgatási eljárás. Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 1996.

\*\*\*



## **POSSIBLE WAYS OF EXERCISING RIGHTS IN THE LACK OF AN ADMINISTRATIVE DECISION**

Whilst the Hungarian Constitution declares the right to appeal, it is unclear in several cases whether it is possible to access a legal remedy. Some authorities in the administrative system make decisions which are seemingly under the scope of the Act CXL 2004 on the general rules of administrative proceedings and service. However, despite these decisions are ruled by an authority, effect an individual case of a specified person who is independent from the authority, these cases are not administrative actions. Therefore, the rules for the legal remedy cannot be applied and it is unsure if there is a way to appeal at all. Some of the cases are quite serious in the matters of the rule of law as they concern the freedom of the press or the right to receive a PhD certificate. A disposal of this difficulty could be to broaden the scope of the Act on administrative processes but it also has its danger that it might be less accurate then. On the contrary, it would be possible to narrow the scope of the Act which would leave even more cases without the possibility of the legal remedy. Thus, further research is needed to find the appropriate way of legislation.