

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1441/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Herke Miklós

Az eljárás megindítása

Az AJB-6780/2012. számon folytatott ombudsmani vizsgálat során észleltem, hogy a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 109. § (1a) bekezdése azokban az esetekben, amikor más törvény¹ a határozattal szemben kizárja a fellebbezést, az egyébként önállóan fellebbezhető végzésekkel szemben is megnyitja a bírósági felülvizsgálat lehetőségét. A jogalkotó szándéka² az egyébként fellebbezéssel támadható végzések esetében a kizárólagos bírósági felülvizsgálat megengedése, azonban a Ket. által végzésekkel szemben biztosított rendes közigazgatási jogorvoslati út (a fellebbezési eljárást) – expressis verbis – nem kizárt. A hivatkozott más (háttér) törvény a fellebbezést csak a határozatokkal³ szemben zárja ki.

Mindez jogértelmezési problémákhoz vezethet, mely ellentétes a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével. Ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján – hivatalból – vizsgálatot rendeltem el. Vizsgálatom során felkértem az igazságügyért felelős minisztert a témát érintő álláspontjának kifejtésére.

Érintett alapvető jogok és alapelvek

- *A jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)*
-

Alkalmazott jogszabályok

- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény.

A megállapított tényállás

Előzmény: Az AJB-6780/2012. számú ombudsmani jelentés egy kártalanítási eljárással és az abban hozott eljárás megszüntető végzéssel kapcsolatban – többek között – azért mutatott rá a jogorvoslatihoz és a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmére, mert a kormányhivatal döntésében arra hivatkozva zárta ki a fellebbezést és nyitotta meg a bírósági jogorvoslati utat, hogy „*a fellebbezést a Kstv. 31. §-ára figyelemmel a Ket. 98. § (2) bekezdése és a 100. § (1) bekezdés a) pontja zárja ki*”.

Az igazságügyért felelős miniszter a jelentésre adott válaszában arra hívta fel a figyelmemet, hogy amennyiben a határozattal szemben törvény kizárja a fellebbezést, akkor az eljárás megszüntető (egyébként önállóan fellebbezhető) végzésekkel szemben – a Ket. akkor hatályos 109. § (2) bekezdése alapján – megnyílik a bírósági felülvizsgálat lehetősége.

A Ket. 2104. január 1-jétől hatályos 109. § (1a) bekezdése szerint: „*A végzés bírósági felülvizsgálatának van helye, ha e törvény alapján a végzés önálló fellebbezéssel támadható, és törvény az ügyben az elsőfokú határozattal szemben kizárja a fellebbezést, valamint a határozat bírósági felülvizsgálatát teszi lehetővé.*”

¹ Ilyen például az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 30. § (8) bekezdése, a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény (a továbbiakban: Kstv.) 31. §-a.

² A kormányablakok kialakításával, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi CCXVIII. törvény indokolása.

³ Ket. 71. § (1) bekezdés.

Miközben tehát a Ket. idézett előírása a végzések bírósági felülvizsgálatáról rendelkezik, addig a Ket. egyéb előírásai azokkal szemben a közigazgatási jogorvoslati utat, vagyis az önálló fellebbezést is megnyitják, azt nem zárják ki.

A közigazgatási és igazságügyi miniszter tájékoztatása⁴

A Ket. 98. § (2)-(3) bekezdései rögzítik a végzések elleni önálló fellebbezésre vonatkozó szabályokat. Az önállóan fellebbezhető végzések esetén a fellebbezés kizártságának és egyidejűleg a bírósági felülvizsgálat megteremtésének általános szabályát – vagyis a 98. § (2)-(3) bekezdéseikhez kapcsolódó általános kivételt – a Ket. 100. § (2) bekezdése és a 109. § (1) bekezdés a) pontja rögzíti. Ehhez képest jelenik meg kiegészítő szabályként – tehát a Ket-en belüli speciális kivételi szabályként – a Ket. 109. § (1a) bekezdése, amelynek értelmében a végzés bírósági felülvizsgálatának van helye, ha a Ket. alapján a végzés önálló fellebbezéssel támadható, és külön törvény az ügyben az elsőfokú határozattal szemben kizárja a fellebbezést, valamint a határozat bírósági felülvizsgálatát teszi lehetővé. E rendelkezés 2013. február 1-jén lépett hatályba.

A jogalkotó a rendelkezés megalkotása során figyelemmel volt arra az esetkörre, amikor ágazati törvény csak a határozattal szemben zárta ki a fellebbezést, és ezzel – a Ket. alapján impliciten – bírósági jogorvoslati utat tett lehetővé, ugyanakkor az eljárás során hozott, a Ket. alapján önállóan fellebbezhető végzés ellen fellebbezéssel lehetett élni. Ilyen esetekben – következetlen módon – ugyanazon eljárásban hozott végzés ellen közigazgatási úton, a határozat ellen pedig bírósági úton volt jogorvoslati lehetőség. A módosításhoz vezető elemzések során az is kiderült, hogy amikor az ágazati jogalkotó pusztán a határozattal szemben zárja ki a fellebbezést, ezzel még nem kívánja automatikusan az egyébként önállóan megfellebbezhető végzések kapcsán is kizárni azt. Ennek indokoltságát a hatósági eljárások általános logikája sem támasztaná alá.

A másik jogalkotói szándék az Alaptörvényben foglalt jogorvoslatihoz való jog biztosítása volt, mert a korábbi szabályozásból hiányzott mind a fellebbezés, mind a bírósági felülvizsgálat lehetősége az önkormányzat képviselő-testülete által önkormányzati hatósági ügyben hozott, a törvény szerint egyébként önállóan fellebbezhető végzések (például az érdemi vizsgálat nélküli elutasításról szóló végzés) esetén. Az önkormányzat képviselő-testülete által hozott, egyébként önállóan fellebbezhető első fokú végzések esetében ugyanis nem volt olyan szerv, amely a fellebbezés elbírálására a Ket. szerint jogosult lett volna, a Ket. 100. § (1) bekezdés f) pontja pedig a végzésekre a bírósági felülvizsgálat lehetőségét nem teremtette meg.

Az említett két okra figyelemmel módosította a jogalkotó a Ket. 109. § (1a) bekezdését. A szövegcsere módosítást⁵ megelőzően a „*kezdeményezhető*” szó bizonytalan értelmezésre adott okot, mert azt a látszatot keltette, mintha nem a bírósági felülvizsgálat lett volna az egyetlen lehetséges jogorvoslati út, így a „*van helye*” kifejezés alapján ténylegesen a bírósági felülvizsgálat vált az egyetlen lehetséges jogorvoslati úttá. A másik esetben a „*van helye*” kifejezés értelmezése jelentett problémát, mivel azt sugallta, mintha olyan esetekről lenne szó, amikor tényleges lehetőség is van a végzés ellen az önálló fellebbezésre. Helyére a „*támadható*” fordulat került, amely a Ket. főszabálya alapján fennálló elvi lehetőséget jelenti, vagyis azokra a végzésekre utal, amelyek ellen helye lenne önálló fellebbezésnek.⁶

⁴ KIM/XXX-AJFO/734/4/2014.

⁵ Egyrészt a „*végzés bírósági felülvizsgálata kezdeményezhető*” kifejezés helyett a „*végzés bírósági felülvizsgálatának van helye*” fordulatot, másrészt a „*ha e törvény alapján a végzés ellen önálló fellebbezésnek van helye*” szövegrész helyett a „*ha e törvény alapján a végzés önálló fellebbezéssel támadható*” megfogalmazást tartalmazza.

⁶ Felhívta arra is a figyelmet, hogy a 109. § (1a) bekezdésben a „*valamint*” szó használata nem feltétlenül arra utal, hogy az ágazati törvénynek a határozat elleni fellebbezés kizárása mellett külön ki kellene mondania még a bírósági felülvizsgálat lehetőségét is, de alkalmazható akkor is, amikor esetleg az ágazati törvény úgy rendelkezik, hogy „a határozat ellen

Jelezte a miniszter azt is, hogy a minisztérium folyamatosan vizsgálja az ágazati jogszabályokat, és szükség esetén felhívja a szaktárcák figyelmét a következetlen megfogalmazásra.

Az ismertetett terminológiák és a jogszabály-értelmezés általános szabályai alapján a Ket. 109. § (1a) bekezdésének előírása egyértelműen speciálisnak tekinthető a Ket. általános, 98. § (2)-(3) bekezdéseihez képest. Ebben az esetkörben a speciális szabály alkalmazása kizárja az általános fellebbezési szabályok alkalmazhatóságát. A Ket. fogalomhasználata – ellentétben az ágazati jogszabályokkal – rávilágít a helyzet kivételességére és irányadónak tekinthető valamennyi érintett ágazati jogszabály értelmezése során.

A Ket. mint általános közigazgatási eljárásjogi törvény szabályai alkalmazásának és értelmezésének mindenkor az ágazati jogszabályokkal együtt kell történnie. A Ket-ben – annak kódex-jellege miatt – nem indokolt részletesebb ágazati szakmai szabályok megjelenítése. Nem csorbulnak a jobbiztonság és a normavilágosság követelményei azáltal, hogy az általános eljárásjogi szabályokat a kiegészítő, ágazatspecifikus szabályokkal összeolvasva, együttesen kell alkalmazni. Igaz ez azokra az esetekre is, amikor például a Ket. 13. § (2) bekezdés alapján ágazati törvény eltérhet a Ket-től. Ilyenkor is az adott törvényt mindenkor a Ket-tel együtt kell értelmezni és alkalmazni.

Végül a miniszter szerint a Ket. 109. § (1a) bekezdése a bírósági felülvizsgálat egyik esetét rendezi, dogmatikailag helyesnek tekinthető és a jogszabály-szerkesztés szabályainak sem mond ellent annak a „bírósági felülvizsgálat” alcím alatt való elhelyezése.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében, hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Az Ajbt. 2. § (2) bekezdése azt is lehetővé teszi, hogy javaslatot tegyek alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására.

Az Ajbt. tehát lehetőséget teremt számomra a jogi szabályozás alapjogi aspektusú, preventív célú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával, tartalmi hibájával összefüggő intézkedések megfogalmazására.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta a biztosok következetesen, zsinórmértékként támaszkodnak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazzák az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*.

bírósági felülvizsgálatnak van helye”, mivel közvetve ezzel is azt mondja ki egy ilyen rendelkezés, hogy a határozat ellen nincs helye fellebbezésnek.

Ezzel összhangban elvi megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybíróági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az AB által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

A Testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolásában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybíróági határozatokban foglaltak felhasználhatósága tekintetében. A Testület ennek kapcsán elvi érveléssel mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság (...) a hatályát veszített alkotmánybíróági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése kimondja, hogy Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság többször megerősítette azt a tételt, miszerint: „*A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.*”⁷

Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálnak az ún. jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybíróági gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő.

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből adódó egyik legfontosabb alapkövetelmény, hogy „*a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket*” (56/1991.(XI.8.) AB határozat).

III. Az ügy érdemében

1. A Ket. a „VII. Jogorvoslat és döntés-felülvizsgálat” című fejezeten és az „A) Jogorvoslati eljárások kérelem alapján” című alfejezeten belül, önálló címek alatt szabályozza a fellebbezés és a bírósági felülvizsgálat szabályait.⁸

A jogorvoslattal kapcsolatos általános előírások között, a Ket. 96. §-a úgy rendelkezik, hogy „*(...) A hatóság végzése ellen önálló jogorvoslatnak akkor van helye, ha azt törvény lehetővé teszi, egyéb esetben a végzés elleni jogorvoslati jog a határozat, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés ellen igénybe vehető jogorvoslat keretében gyakorolható.*”

A fellebbezést szabályozó 98. §-nak a (2)-(4) bekezdései⁹ vonatkoznak a végzések

⁷ 9/1992 (I. 30.) AB határozat

⁸ A Ket. 98-102, 104-106. és 109. §-ok alatt.

⁹ A Ket. 98. §-a szerint „(2) Végzés csak a határozat, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés elleni fellebbezésben támadható meg, kivéve a (3) és (4) bekezdésben szabályozott eseteket. Törvény az önálló fellebbezést egyéb esetekben is

elleni fellebbezésre, melynek főszabálya szerint végzés csak az eljárást lezáró határozatban támadható meg, azonban meghatározott végzések önállóan fellebbezhetők, mely eseteket a Ket. taxatívan rögzít.

A Ket. ugyancsak taxatívan felsorolja – a 100. § (1) bekezdésben¹⁰ – azokat az eseteket, amikor kizárt a fellebbezés, így többek között *nincs helye fellebbezésnek a döntés ellen, ha az ügyben törvény azt kizárja.*

A fellebbezés, vagyis a közigazgatási úton történő jogorvoslati lehetőség kizártsága esetén a jogalkotó úgy rendelkezik¹¹, hogy *az elsőfokú döntés bírósági felülvizsgálatának van helye, amelyre „rímelő” előírást tartalmaz a bírósági felülvizsgálat szabályait tartalmazó 109. § (1) bekezdés.*¹²

Az előzőek szerint a Ket. jogorvoslati rendszere egymásra épül, főszabályként a döntések rendes jogorvoslati-felülvizsgálati módja a közigazgatási szervezetrendszeren belül történő fellebbezés, melyet követően kerül(het) csak sor – „fellebbviteli” rendszerben – a bírósági úton történő felülvizsgálatra.

A jogalkotó a Ket-ben – éppen általános eljárásjogi jellege miatt – a főszabályokat és azoktól történő eltérést – például, amikor a végzések ellen önálló fellebbezést biztosít, vagy egyes döntésekkel szemben kizárja a fellebbezést – egyértelműen és taxatívan felsorolva határozza meg. Így tesz akkor is, amikor a rendes – közigazgatási szervezetrendszeren belüli – jogorvoslat szabályaitól eltérve, megnyitja a Ket. 100. § (2) bekezdésében a bírósági felülvizsgálat lehetőségét. A szabályozást azzal teszi zárttá és egyértelművé, hogy a bírósági felülvizsgálatra – a 109. § (1) bekezdés szerint – akkor kerülhet sor (a fellebbezési jog kimerítésén túl), ha a fellebbezés – vagyis a döntés közigazgatási úton történő felülvizsgálata – kizárt.

2. A Ket. 109. § (1a) bekezdése szerint – az előzőeken túl – a végzéssel szemben bírósági felülvizsgálatnak van helye, ha a Ket. alapján a végzés önálló fellebbezéssel támadható, és törvény az ügyben az elsőfokú határozattal szemben kizárja a fellebbezést és annak bírósági felülvizsgálatát teszi lehetővé.

E rendelkezés előzményét képező normát 2013. február 1-jén hatályba léptető törvény¹³ indokolása szerint: *„(...) előfordulhat általánosan olyan eset is, amikor törvény csak a határozattal szemben zárja ki a fellebbezést, azzal, hogy a Ket. alapján egyúttal*

lehetővé teheti. (3) Önálló fellebbezésnek van helye a) az ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló, b) a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasító, c) az eljárást megszüntető, d) az eljárás felfüggesztése tárgyában hozott, e) a 33/A. §-ban meghatározott fizetési kötelezettséggel kapcsolatos, g) az eljárási bírságot kiszabó, h) a fellebbezési határidő elmulasztása miatt benyújtott igazolási kérelmet elutasító, i) az iratbetekintési jog korlátozására irányuló kérelem tárgyában hozott és j) a fizetési kedvezményrel kapcsolatos, az eljárási költség megállapításával és viselésével kapcsolatos, a költségmentesség iránti kérelmet elutasító, a költségmentesség módosításáról vagy visszavonásáról szóló első fokú végzés ellen. (4) Az eljárás egyéb részvevője önálló fellebbezéssel élhet az elsőfokú határozat rá vonatkozó rendelkezése, illetve a rá vonatkozó elsőfokú végzés ellen.”

¹⁰ A Ket. 100. § (1) bekezdése szerint *„Nincs helye fellebbezésnek a) a döntés ellen, ha az ügyben törvény azt kizárja, b) az ügyfelek részéről az egyezségüket jóváhagyó határozat ellen, c) jogszabály eltérő rendelkezése hiányában valamely adatnak, ténynek vagy jogosultságnak a hatósági nyilvántartásba hivatalból, mérlegelés nélküli bejegyzésével szemben, d) ha az elsőfokú döntést miniszter, autonóm államigazgatási szerv, önálló szabályozó szerv vagy kormányhivatal vezetője hozta, e) törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában, ha az első fokú döntést központi államigazgatási szerv vezetője hozta, f) a képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben hozott határozata ellen, g) a helyi önkormányzat képviselő-testületének rendeletében foglaltak szerint kiszabható közigazgatási bírság kiszabásával kapcsolatos eljárásokban az átruházott hatáskörben hozott határozatok ellen, h) a 98. § (1a) bekezdése alapján benyújtott fellebbezés érdemi vizsgálat nélküli elutasítása esetén.”*

¹¹ A Ket. 101. § (2) bekezdése szerint *„Az (1) bekezdés a), c)-h) pontjában meghatározott esetekben az elsőfokú döntés bírósági felülvizsgálatának van helye”*,

¹² A Ket. 109. § (1) bekezdése szerint: *„Az önállóan nem fellebbezhető végzések kivételével a döntés bírósági felülvizsgálata kezdeményezhető a) a 100. § (2) bekezdésében meghatározott esetekben, vagy b) ha a hatósági eljárásban a fellebbezésre jogosultak valamelyike a fellebbezési jogát kimerítette.”*

¹³ A fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő törvények, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi CCX. törvény 34. §-a

bírószági utat tesz lehetővé, az eljárás során hozott, a Ket. alapján önállóan fellebbezhető végzés ellen pedig fellebbezéssel lehet élni. Ilyen esetekben következtelen módon ugyanazon eljárás során hozott végzések ellen közigazgatási úton, a határozat ellen pedig bírósági úton van jogorvoslati lehetőség.” A jelenlegi – 2014. január 1-jétől hatályos – normaszöveg indokolása pedig így szól: *A Ket. 109. § (1a) bekezdésének módosítása a normavilágosság és ez által a jogbiztonság követelményeinek való megfelelés érdekében szükséges. A módosítással egyértelművé válik, hogy minden olyan esetben, amikor törvény az elsőfokú határozattal szemben kizárja a fellebbezést és a határozat bírósági felülvizsgálatát teszi lehetővé, az elsőfokú eljárás során hozott, a Ket. szerint önálló fellebbezéssel támadható végzések esetén is csak bírósági felülvizsgálatnak van helye.*¹⁴

Az előzőekből következően: a jogalkotót a jogorvoslati út egységesítésére irányuló szándék vezette, amikor azonos – vagyis bírósági – felülvizsgálati utat és módot kívánt biztosítani azokban az eljárásokban hozott végzésekre is, melyekben külön törvény a határozat elleni fellebbezést kizárta.

A Ket. a fellebbezés kizárását és a bírósági út megnyitását¹⁵ minden döntésre¹⁶ – vagyis a határozatra és végzésre – vonatkoztatja, emiatt a Ket. 100. § (1) bekezdés a) pontja szerinti törvényen alapuló fellebbezés kizárás a végzésekre is irányadó.

Ez a szabály elvileg a Ket. 109. § (1a) bekezdés szerinti végzésekre is alkalmazható lenne, azonban ezt a normaszöveg megfogalmazása nem teszi lehetővé, mert az azt rögzíti, hogy az, az *e törvény alapján önálló fellebbezéssel támadható végzésekre* vonatkozik.

Vagyis e végzések kapcsán a Ket. mind a fellebbezés – a rendes közigazgatási jogorvoslat –, mind a bírósági úton történő döntés-felülvizsgálat lehetőségét megnyitja. A fellebbezés szabályai között ugyanis – *expressis verbis* – nem zárja ki e döntések önálló fellebbezéssel való támadhatóságát, sőt, azt is rögzíti, hogy más törvény ezt csak a határozattal szemben mondja ki (és írja elő a bírósági felülvizsgálatot).

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében meghatározott jogállamiság elvéből eredő normavilágosság követelményével nehezen egyeztethető össze a jelenlegi szabályozás, melynek értelmében a Ket. szerint fellebbezhető végzéssel szemben – a rendes, közigazgatási szervezetrendszeren belüli jogorvoslat helyett és különösen annak egyértelmű kizártsága nélkül – megnyílik a bírósági jogorvoslati út. Ez a szabályozás bizonytalanságot okoz azzal, hogy miközben a Ket. e végzések ellen lehetővé teszi az önálló fellebbezést, valójában velük szemben bírósági felülvizsgálatra ad lehetőséget. Mindezt olyan háttér törvények¹⁷ alapján teszi, melyek a fellebbezés kizárásával összefüggésben, következetesen a „határozat” szót használják.¹⁸ Mindezek alapján megállapítható, hogy a Ket. 109. § (1a) bekezdésének előírása nincs kellő összhangban a Ket. normarendszerével, ezáltal jogértelmezési bizonytalanságot okozhat. A probléma rendezéséhez – álláspontom szerint – nem elegendő és nem alkalmas a rendes közigazgatási jogorvoslati fórumrendszer utaló szabállyal történő módosítása, a jogbiztonság és a normavilágosság érdekében a bírósági jogorvoslati út megnyitásával egyidejűleg – *expressis verbis* – ki kellett volna zárni a közigazgatási szervezetrendszeren belüli fellebbezés lehetőségét.

Mindezek alapján *megállapítom, hogy az önállóan fellebbezhető végzések bírósági felülvizsgálatának szabálya hiányos és ellentmondásos, ami sértheti a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét.*

¹⁴ A kormányablakok kialakításával, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi CCXVIII. törvény indokolása

¹⁵ Ket. 100. § (2) bekezdés

¹⁶ A Ket. 71. § (1) bekezdése szerint: *A hatóság - az (5) és (6) bekezdésben meghatározott kivétellel - az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzést bocsát ki.*

¹⁷ Például Étv. és Kstv.

¹⁸ Megjegyezve, hogy e (háttér) törvények a „végzés” és a „döntés” szavakat alkalmazzák és a határozat bírósági felülvizsgálata kapcsán további szabályokat állapítanak meg.

Intézkedésem

A jelentésben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében – az Ajbt. 37. §-a alapján – *felkérem az igazságügyi minisztert*, hogy jelentésem alapján fontolja meg a Ket. olyan módosítását (kiegészítését), amely egyértelműen és átláthatóan szabályozza az önállóan fellebbezhető végzések bírósági felülvizsgálatát.

Budapest, 2014. június

Székely László sk.