EÖTVÖS LORÁND TUDOMÁNYEGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR
DOKTORI ISKOLA

Barabás Gergely

A semmis közigazgatási cselekmény

A közigazgatási jogi érvénytelenségi okok *sui generis* és transzverzális jellege

Doktori értekezés – tézisek

Témavezető:

Dr. Nagy Marianna

Budapest, 2026. június 11.

ELTE ÁJDI

Tartalomjegyzék

Tartalomjegyzék 2
1. A kutatás célkitűzése és aktualitása 3
2. Módszertan 7
2.1. A kutatási folyamat főbb állomásainak összefoglalása 7
2.2. Az alkalmazott módszerek 8
3. A semmisség fejlődési íve 9
4. A semmiség fogalma és a kutatás eredményei 13
5. A kutatás következtetései 16
6. A doktori értekezés témakörében készült magyar és idegen nyelvű publikációk jegyzéke . 20

1. A kutatás célkitűzése és aktualitása

Éppen 20 évvel ezelőtt – még joghallgatóként – kezdtem el a jogi pályafutásomat fizikai ügykezelő munkakörben az Igazságügyi Minisztérium Alkotmányjogi Főosztályán. Bár az alkotmányjogi érdeklődésem azóta is töretlen, ettől kezdve valahogyan mindig a közigazgatási jogi, és azon belül a közigazgatási eljárás- és perjogi kérdések „találtak meg" már ott is és az azóta betöltött hivatásaim során. Az ún. I. Ket. novella előkészítése akkortájt kezdődött el, amellyel kapcsolatban osztályvezetőként volt szerencsém részt venni a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény hatálybalépésével és a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv átültetésével összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi LVI. „mamut" törvény – szó szerint éjjel-nappal végzett – előkészítésében. Itt kaptam meg harmadmagammal azt a feladatot is, hogy először a magyar közigazgatási jogtörténetben tegyünk le az asztalra egy közszerződések általános szabályairól szóló törvénytervezetet, amelyben a részvételemet talán az indokolta, hogy 2006-ban az OTDK-n a közigazgatási szerződésekről szóló pályaművem első helyezést ért el és akkor még pár tanulmányon kívül újdonságnak számított az e jogintézménnyel való alaposabb foglalkozás. Ugyanekkor hangzott el Sonnevend Pál részéről a Bibó István Szakkollégiumban tartott alkotmányjogi kurzuson az a mai napig fülembe csengő mondata, miszerint **a közhatalom korlátaival elsősorban ugyan az alkotmányjog foglalkozik, de a közhatalom gyakorlásának igazi gyakorlati kérdései és problémái a közigazgatási egyedi ügyekben merülnek fel**. Nagy Mariannának köszönhetően ebben az időszakban párizsi Erasmus hallgatóként és utána Aix-en-Provence-i francia kormányösztöndíjasként neves francia közigazgatási jogi professzoroktól tanulhattam a közigazgatási jog bölcsőjeként számontartott Franciaországban e jogág alapjait és dogmatikus esetjogi megközelítését.

Jogági útkeresésemet csak megerősítette, hogy 2012-ben az akkori Complex Kiadó volt annyira bátor és újító, hogy bizalmat szavazott nekünk, akkori zöldfülű, nevesincs, viszont rendkívül lelkes fiatal jogászoknak, hogy előkészíthettük, szerkeszthettük és jórészt meg is írhattuk a „kétrétegű" esetjogi Ket. Nagykommentárt (később az Ákr. és Kp. Kommentárt) új szemlélettel, új szempontok szerint és alapvetően a bírósági esetjogra támaszkodva. A Ket. 121. §-ában foglalt „Semmisség" szabályaira vonatkozó kommentárrész megírásával kezdett el mélyebben érdekelni a jogellenes (hibás) közigazgatási cselekmények elmélete és gyakorlata. Nagy segítségemre volt, hogy Darák Péter, a Kúria akkori elnöke lehetővé tette számomra bírósági titkárként a Kúria Közigazgatási Kollégiumában történő munkavégzést, továbbá az, hogy Kovács András György kúriai tanácselnök mellett elsajátíthattam a közigazgatási bírói ethoszt és a közigazgatási per sajátosságait.

Bírósági fogalmazóként, bírósági titkárként, közigazgatási bíróként, ügyvédként, majd most már több mint fél évtizede az adatvédelmi hatóság egyedi hatósági aktusainak véleményezését ellátó kamarai jogtanácsosként lényegében ez az elmúlt 20 év szabályozási, egyetemi oktatói és jogalkalmazói praxisom nagyobb része abból állt, hogy közigazgatási cselekmények, szűkebben közigazgatási hatósági cselekmények felépítését elemezzem, vizsgáljam, valamint a hibáikat detektáljam, és utólagosan (közigazgatási bíróként) e hibák miatt megsemmisítettem (megváltoztattam), vagy előzetesen (jogtanácsosként) a jogellenesség miatt igyekeztem felülvizsgáltatni e cselekmények előkészítését. Ügyvédként pedig azokat a támadási pontokat kerestem, amellyel egy közigazgatási határozatot meg lehet semmisíttetni a bírósággal. E munkák során számtalan kisebb vagy nagyobb hibát láttam: olyat is, amely csupán ügyviteli szabálynak való meg nem felelésből állt, olyat is, mely további tényállás-tisztázással orvosolható volt (tapasztalatom szerint a leggyakoribb közigazgatási hiba), de olyat is, melynek egyetlen következménye a közigazgatási cselekmény megsemmisítésével vagy

megakadályozásával a közigazgatási eljárás újrakezdését vagy teljes megszüntetését igényelte (például a hatáskör hiánya miatt).

A fentiek alapján **kézenfekvő volt, hogy a doktori értekezésem témájának a hibás közigazgatási cselekmények vagy aktushibák tanát válasszam** kiindulópontként elfogadva, de meg is haladva az általános eljárásjogi kódexeinkben foglalt semmisség fogalmat, bevonva a vizsgálati körbe a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (amelynek kodifikációjában is volt szerencsém részt venni a bírósági oldalt képviselve) által tételes jogi fogalommá transzformált egyedi ügyben alkalmazandó általános hatályú rendelkezést és közigazgatási szerződést is.

A doktori értekezésben azt vizsgáltam, hogy a fellelhető magyar közigazgatási jogtörténeti jogelméleti előzményekben, a korábbi és a hatályos magyar tételes jogban és bírói gyakorlatban hogyan ítélték meg a közigazgatási anyagi és eljárásjogi hibákat, mit kell jogellenes és/vagy érvénytelen közigazgatási cselekménynek tekinteni, és legfőképpen mit jelentett és mit jelent ma a semmisség, mint a közigazgatási jogi érvénytelenség egyik formája a magyar közigazgatási jogban. **A jelen dolgozat tehát a semmis közigazgatási cselekményre összepontosított.**

A közigazgatási cselekmények hibái azonban nem mutathatók be elszigetelten, csupán a hibák egyik típusára fókuszálva, mivel a hibák azonosítása és kezelése egy összefüggő közigazgatási jogorvoslati rendszerbe illeszkedik. Ezért a semmisség fogalmán kívül érintettem a közigazgatási cselekmények tekintetében felmerülő egyéb hibákat is, és megpróbáltam ezeket az egyébként egy skálán elhelyezhető, különböző hibákat rendszerbe foglalni. A doktori értekezésben azzal a kérdéssel is szembe kerültem, hogy hogyan nevezzük el azt az átfogó elméletet, amely a hibás közigazgatási cselekményeket vizsgálja. Ezeket nevezik aktushibáknak, általános törvényességi követelményeknek, érvényességi kellékeknek. A kérdés számomra azért vetődött fel, mert a Kp. 85. § (3) bekezdése és 92. § (1) bekezdése a hibák rendszerezését tartalmazza aktustípustól függetlenül. A dolgozatban a „közigazgatási jogi érvénytelenségi tan vagy elmélet" fordulatot használtam leginkább, annak ellenére, hogy magam is amellett érveltem, hogy a Kp. egyértelmű döntést tartalmaz a tekintetben, hogy a nem létező aktust önálló kategóriaként vette fel, és emellett sorolja fel a semmisséget, a jogszabályban meghatározott más érvénytelenségi okot, a megelőző eljárás lényeges szabályainak megsértését és a kizárólag az ügyben nem alkalmazható jogszabályra alapított cselekményt. Úgy véltem, hogy a nem létező cselekményeken kívül a többi esetkör érvényességi kellékben való hiányt jelent, így azok az érvénytelenség körébe vonhatók. Dogmatikailag azonban kiterjeszthetőnek találom munkafogalomként a fenti általános meghatározást, amely magában foglalja a nem létező aktusokat is, mivel végső soron a közigazgatási jogi érvénytelenségi elmélet általában az aktushibák rendszerezését foglalja magában azok jogkövetkezményeinek elemzésével.

Ennek keretében azt kívántam megtudni, hogy a mindenkori jogalkotó, a közigazgatási jogelmélet képviselői, és egyáltalán nem utolsó sorban a magyar közigazgatási, és bizonyos körben a polgári bírósági gyakorlat **milyen szempontokat tartott és tart jelentősnek annak a kérdésnek a megválaszolásához, hogy egy hibás közigazgatási cselekményt el kell-e távolítani a magyar jogrendből.** A vizsgálat célja annak a feltárása is volt, hogy a közigazgatási jogi érvénytelenség és semmisség fogalom mennyiben tekinthető – kétségtelen szemantikai azonossága ellenére – **a magyar jogrend más jogágai által is használt érvénytelenséghez/semmisséghez képest autonóm, vagyis olyan *sui generis, egyedi jellemzőkkel rendelkező* fogalomnak, amely önálló jelentés- és értéktartalmat hordoz, sajátos funkcióval és céllal rendelkezik, s az egyes közigazgatási cselekmények tekintetében e fogalom mennyire átjárható és alkalmazható egységesen**.

A kutatás tárgya tehát a jogellenes (hibás) közigazgatási cselekmény elmélete volt, amely kettős szempontot követ: egyrészt annak meghatározását, hogy valamely közigazgatási cselekmény mikor jogszerű és mikor jogellenes, másrészt, hogy milyen jogkövetkezmények fakadnak valamely közigazgatási cselekmény jogellenességéből (hibájából).

Bár a Kp. tárgyi hatálya valamennyi – és nem csak a közigazgatási hatósági típusú – közigazgatási cselekményekre kiterjed, történeti szempontból és a magyar jog jelenlegi állapotában is, amikor a közigazgatási jogi semmisségről, eljárási hibákról beszélünk, akkor elsődlegesen és szinte kizárólagosan az egyedi közigazgatási (hatósági) cselekmények vizsgálatából indulnak ki. A hibás közigazgatási cselekmények rendelkezésre álló anyagának elemzése szükségszerűen fókuszál jelenleg a közigazgatási hatósági eljárásjogra, amelyet az Áe. és a Ket. ekként értett, és az Ákr. ekként ért. A doktori értekezés egyik célja annak vizsgálata volt, hogy **a magyar közigazgatási eljárásjogról való gondolkodás egyik paradigmaváltása a hatósági eljárásjogi fókusz meghaladása lehet-e abban az értelemben, hogy a hibás – elsősorban egyedi és hatósági típusú közigazgatási cselekményekre modellezett elmélet kiterjeszthető-e, sőt kiterjesztendőnek kellene-e lennie valamennyi típusú közigazgatási cselekményre azon szabályokat leszámítva, amelyek inherens módon kizárólag az Ákr. szabályozásához kapcsolódnak.**

A doktori értekezés címében jelzett „transzverzális" jelleg hangsúlyozásával arra a szabályozási kettőségre próbáltam utalni, hogy egyrészről létezik a szigorú keretek közé szorított hatósági ügyfogalom és annak rendkívül alaposan és mélyen kidolgozott fogalomrendszere, ideértve a semmisséget is, míg a Kp. tárgyi hatálya ehhez képest párhuzamosan kibővült úgy, hogy a tárgyi hatály alá bevont többi (és szándékosan nem az egyéb kifejezést használom, bár nyilván jelentőségüket tekintve egyelőre a gyakorlatban össze sem hasonlíthatók a hatósági ügyintézéssel) közigazgatási cselekmény esetében ilyen mély kidolgozottság nincs, hibáik viszont ugyanúgy előfordulhatnak, amelyeket valamilyen elvek és szabályok mentén kezelni kell(ene).

A transzverzális jelleggel arra törekedtem célozni, hogy a közigazgatási jogon, mint önálló jogágon belül annak vizsgálatát kellene elkezdeni, hogy az egyes közigazgatási cselekmények esetén kidolgozott aktushiba-elméletek mennyiben ültethetők át a többi közigazgatási cselekményre. Emellett a transzverzális jelleg úgy is vizsgálható, hogy a más jogágakban már kidolgozott aktushiba-elméletek és jogkövetkezményeik megfelelően implementálhatók-e a közigazgatási jogi *sui generis* fogalomrendszerbe, önálló jogi rezsimbe és autonóm működési térbe. Ez nem a más jogági fogalmakkal való összhangba hozást, hanem a más jogág által kidolgozott jogintézmények megfelelő átvételét és a közigazgatás működéséhez való igazítását jelenti.

A kutatás tárgya örökzöld és univerzális. A közigazgatási cselekmények – akár a közigazgatás, akár más részéről előidézett – hibáinak jogi kezelése jogállamban a jogállam és a közigazgatási bíráskodás születésétől annak végéig tartó állandó kérdés figyelemmel az e tárgyban összeegyeztetendő több, gyakran egymással szembeható alkotmányos elv és követelmény egyidejű jelenléte miatt. A hibás közigazgatási cselekmények elméletének egyszerre kell kezelnie a törvényesség és a jogbiztonság (bizalomvédelem) elvét, tekintettel kell lennie az ügyféli érdekekre, a közigazgatás észszerű működőképességére, a közigazgatási jogorvoslatok hatékonyságára, az objektív és szubjektív jogvédelemre. Nem kezelheti az eljárási jogszabályokat csupán félretehető ügyviteli szabályokként, de nem is csinálhat bolhából elefántot felesleges megismételt eljárásokkal terhelve nem csak a közigazgatást és bíróságot, hanem magát az ügyfelet sem az érdemi döntés céltalan és költséges elodázásával. A hibás közigazgatási cselekmények elméletének úgy kell jogállami közigazgatási értékeket közvetítenie, hogy „nem halhat bele a szépségbe". Nem fitymálhatja le a vélt vagy valós ügyféli érdeksérelmet, de a közigazgatási döntés megsemmisítése nem is szolgálhat öncélú esztétikai

élvezetet elvont és absztrakt elvek érdekében a csakazértis ügyféli elégtétel kikényszerítésére a közigazgatás akár ténylegesen is kifogásolható viselkedése miatt.

A hibás közigazgatási cselekmények tana tehát egyben a közigazgatás értékeit és esendőségeit (illetlenségeit, hibáit és bűneit) kutatja. A doktori értekezés célja volt az is, hogy azt is áttekintsem, hogy a magyar jogelmélet és gyakorlat igyekezett-e a szűk technikai, eljárási szempontú érvényességen/érvénytelenségen kívül a közigazgatási jogi érvénytelenségi okokba értéktartalmat is oltani. A semmisség eljárásjogi szempontú vizsgálati kiindulópontja könnyen abba az irányba vihet, hogy ezeket csupán olyan **gépiesen alkalmazandó hibákra vonatkozó technokrata szabályoknak** tekintjük, amelyek nélkülöznek mindenfajta etikai és morális elvárást a közigazgatással és a közigazgatással kapcsolatba kerülő polgárokkal/vállalkozásokkal szemben. Ezen keresztül tehát azt is vizsgáltam, hogy **a közigazgatási jogi érvénytelenségi okok hozzájárulhatnak-e a közigazgatási anómiás állapot megelőzéséhez vagy gyógyításához, vagyis a közigazgatási érvénytelenségi tan a „jó közigazgatás" egyik erkölcsi elemeként is felfogható-e.**

Korunk jellemzői, vagyis a jogszabályok minőségi inflálódása, mennyiségi túlburjánzása, a jogértelmezési keretek fellazulása, valamint az uniós jogalkotás felfúvódása és nagyon sokszor alapelvi jogalkalmazásra építő kodifikációs technikája miatt, az uniós jog és a tagállami jog egymásra való rétegződésével együtt járó inkoherenciákról nem is beszélve, a közigazgatási jogalkalmazás jelentős elbizonytalanodása tapintható. 2018-tól például, bármennyire is pozitívnak tartom az Ákr. és a Kp. megalkotását, különösen a témám szempontjából, e doktori értekezést lényegében az elejéről kellett átírnom. Mindehhez hozzájárul az Alaptörvény 28. cikkének gyakran szélsőségesen tág alkalmazása, és a jogértelmezés visszájára fordulása, vagyis a normaszöveg ilyen-olyan jogalkotói véleményekre alapozott kiegészítése vagy egyenesen félretétele, a „mire gondolt a költő" kérdésnek szinte napi szintű megjelenése a közigazgatási jogalkalmazásban. Egyes ügyekben nem túlzás közigazgatási jogalkalmazás helyett közigazgatási jogalkotóivélemény-alkalmazásról beszélni. Gyakorlati tapasztalatom szerint a jogi rezsimtől is függően egyszerre van jelen – *ad hoc* módon – a generális, kizárólag alapelvi jogalkalmazói bírói megközelítés annak kiszámíthatatlanságával együtt létrehozva egy „láthatatlan közigazgatási jogot", és az 1794-es porosz általános törvénykönyv (Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten) kazuisztikus szabályozását idéző, „minden tényállásra külön jogi rendelkezés" szemlélete a jogalkotói praxisban. Ezek azonban nagyban eltérő jogértelmezési megközelítéseket kívánnak, ami próbára teszi a releváns jogi keret megtalálását és annak megfelelő alkalmazását. Szemben a magasabb szférában kialakított „láthatatlan Alkotmány" koncepciójával, a földhözragadtabb közigazgatásnak tudni kell látnia a normaszöveg pontos tartalmát, hogy a rábízott közfeladatot késedelem és szélsőséges per- és költségkockázat nélkül az ügyfelek és a köz érdekében jogszerűen és hatékonyan el tudja látni.

A közigazgatás hibázik, a közigazgatás működése nem tökéletes. A tömeges ügyintézés, a bírói hatalmi ághoz képest sokkal változékonyabb személyi (gyakran fiatalabb) állománya és önmagában az a tény, hogy az ügy a közigazgatás előtt formálódik először sokszor nagyon gyorsan módosuló jogszabályi környezetben, az oka annak, hogy bár a közigazgatási jogelmélet visszatérő toposza, hogy a közigazgatással szemben alapvető elvárás valamennyi jogszabály betartása, ez, ahogy régen, ma is csupán cél lehet. Annak a kérdésnek a megválaszolása tehát, hogy mit lehet, illetve mit kell tenni egy hibás közigazgatási cselekménnyel, és ennek milyen jogkövetkezményei lehetnek, semmit nem vesztett a jelentőségéből.

Az aktualitást alátámasztja továbbá **a mesterséges intelligencia robbanásszerű alkalmazási bővülése a közhatalmi szférában** is. A doktori értekezés ezért kitért arra is, hogy a hibás közigazgatási cselekmények elméletének számot kell-e vetnie korunk ezen tagadhatatlanul forradalmi változásával és ha igen, melyek lehetnek a kapcsolódási pontok.

2. Módszertan

2.1. A kutatási folyamat főbb állomásainak összefoglalása

A kutatás során – figyelemmel arra is, hogy a téma örökzöld és univerzális, hiszen valamennyi jogállami (sőt nemzetek feletti) közigazgatási jog lényegében ugyanazokkal az élethelyzetekkel és megválaszolandó kérdésekkel szembesül a közigazgatási aktushibák tekintetében – először felkutattam a magyar, a német, a francia és az európai közigazgatási jogelméletben az aktushibákról alkotott autoritással rendelkező általános jogelméleteket. Végigvettem **a közigazgatási aktusok általános jogszerűségi kellékeire vonatkozó elemzéseket** és különösen azt kutattam, hogy ezekben milyen elnevezésekkel, definíciókkal és jogkövetkezményekkel illették a közigazgatási cselekmények lehetséges hibáit.

A kutatást több szempontból igyekeztem rendszerezni. Egyrészt időbeli szempontból, másrészt az aktushibák fajtái szerint, harmadrészt pedig közigazgatási cselekménytípus alapján.

A magyar jogelméleti eredményeket elsősorban **kronológiai szempontból** dolgoztam fel. Ez a módszer egyrészt megkönnyítette az egyes szerzői elméletek rendszerbe foglalását, másrészt szemléletesen bemutatta az aktushibák fogalmának és különösen a semmisség terminológiájának időbeli fejlődését és változatosságát.

Az időbeli lehatárolásnál arra voltam tekintettel, hogy olyan időbeli kiindulópontot találjak, amelyből a mai gyakorlatra is már érvényes következtetéseket lehet levonni. A magyar pénzügyi közigazgatási bíráskodás hazai kialakításával kapcsolatban találtam olyan korabeli, de egyértelműen modernnek tekinthető leírásokat és fogalomhasználatot, amelyek tartalma ma is értékes tapasztalatokkal szolgál az aktushibák, a semmisség és a lényeges eljárási hibák elméleti és gyakorlati elemzéséhez.

A korszakhatárokat részben a magyar történelem viszontagságai, részben a magyar közigazgatási eljárásjogi kodifikációs fejlődés adta. **Három nagy korszakhatárt** tudtam azonosítani. **A magyar közigazgatási bíráskodás kezdeteitől egészen annak végéig**, lényegében az I. világháború előestéjétől a II. világháború végéig szinte nem volt olyan nagy közigazgatási jogtudósunk, aki ne nyilvánult volna meg a közigazgatási aktusok hibáival kapcsolatban, és ne dolgozott volna ki többé-kevésbé egymásra rímelő közigazgatási érvénytelenségi elméletet. A kutatás második fázisa a **II. világháborút követő kommunista-szocialista korszak** jogelméleti eredményeinek feldolgozását jelentette, benne a két nagy kodifikációs eredménnyel, az Et. és az Áe. – mint belső korszakhatárok – megalkotásával. A harmadik korszak pedig **a jelennel bezárólag a rendszerváltást követő időszakot** jelenti, benne az e korszakban megjelent elemzésekkel és kodifikációs munkákkal.

Erre a módszertanra azért is szükség volt, mert **a különböző korszakokban alkotott szerzők keretfeltételei különbözőek voltak, vagyis a közigazgatási érvénytelenségi elméleteket eltérő élet- és jogi helyzetből kellett indokolniuk.** E tekintetben találtam arra utaló jeleket, hogy különös jelentősége volt nem csak az adott korszakok szélsőséges politikai kitettségének, hanem annak is, hogy létezett-e már az a normarendszer, amelyhez képest a közigazgatási cselekmények hibái megítélhetőek voltak, figyelembe voltak-e vehetők külföldi példák, és azon belül is mely országok előzményei hatottak inkább az adott felfogásra. E differenciálás mellett szólt továbbá az is, hogy ha még volt is ilyen tételes jogi háttér, az tartalmazta-e és miként a semmisségre vonatkozó szabályozást, ugyanis ez sem volt evidenciának tekinthető.

Arra törekedtem, hogy azt mutassam be, hogy az ezekben a korszakokban élt és alkotott szerzők milyen szempontokat vettek figyelembe a saját közigazgatási érvénytelenségi elméletük

megalkotásakor, mit értettek a semmisség fogalma alatt, és az aktushibákhoz milyen jogkövetkezményeket rendeltek. **Sorra vettem az ennek során használt fődefiníciókat (pl. semmisség, nem létezés) és azokat a „segédfogalmakat" is (pl. érvényesség vélelme, önsegély, konvalidálódás, megtűrtté válás, objektív és szubjektív jogvédelem), amelyekből az érvénytelenségi elméletet felépítették**.

Az Áe. megalkotásának időpontjától áthelyeztem a hangsúlyt a tételes jogi megoldások időbeliségére, hiszen innentől kezdve a semmisség körülhatárolható és tételes jogilag körbehatárolandó, a közigazgatási bíráskodás által elemzett jogintézmény lett sajátos szabályokkal és jogkövetkezményekkel. Sorra vettem az Áe.-t, a Ket.-et és az Ákr.-t elemző legfontosabb jogelméleti leírásokat és kommentárokat, figyelembe véve azon szempontokat is, amelyeket a korábbi korok szerzői tartottak fontosnak bevonni az értékelésbe.

A kutatási folyamat második állomása a közigazgatási eljárásjogi kódexekben rögzített semmisségi esetekhez kapcsolódó közigazgatási bírósági esetjog feltárása, és az egyes semmisségi esetek ennek tükrében történő elemzése volt a lehető legkorábbi időponttól kezdve, már az Áe.-re vonatkozóan is.

Mivel ezek a semmisségi esetek – a fentiek szerint – jelenleg a közigazgatási hatósági eljárásjoghoz, vagyis a Kp. szerinti egyedi közigazgatási cselekményekhez, és még azon belül is ezek egyik fajtájához tartoznak, ezért a kutatás következő fázisában külön vizsgáltam az egyedi ügyben alkalmazandó általános hatályú rendelkezésre és a közigazgatási szerződésekre vonatkozó joganyagot és bírósági esetjogot. A közigazgatási szerződések tekintetében pedig bevontam a rendelkezésre álló polgári bírósági joggyakorlatot is.

A kutatás utolsó fázisában arra törekedtem, hogy a joggyakorlat eredményeit a feltárt közel 150 éves jogelméleti eredmények tükrében is értékeljem, valamint összefoglaló leírását adjam annak a semmisség fogalomnak, amit ma a tételes jogból ekként ismerünk.

2.2. Az alkalmazott módszerek

A fentiekből kitűnik, hogy egyszerre alkalmaztam jogtörténeti megközelítést, fogalomelemző és dogmatikai elemzést, bírósági esetjogi módszertant, valamint ezek egymásra vetítését.

Abban a szerencsés helyzetben voltam továbbá, hogy személyes beszélgetéseket is folytathattam még Berényi Sándorral és Szalai Évával, akiknek a meglátásai különösen értékesek voltak az Et. és az Áe. vonatkozásában a formális forrásokban el nem érhető információk, élettapasztalat és háttértudás miatt.

Felhasználtam továbbá a Ket. és a közszerződések általános szabályairól szóló törvénytervezet tekintetében a rendelkezésemre álló szakmai minisztériumi előkészítő anyagokat, valamint közérdekű adatigényléssel is éltem az Ákr. vonatkozásában az Igazságügyi Minisztériumhoz.

3. A semmisség fejlődési íve

A közigazgatási aktushibákról való gondolkodás a magyar jogtörténetben legalább egyidős a hazai közigazgatási bíráskodás és modern közigazgatási jogorvoslati rendszer létrehozásával – másképpen fogalmazva olyan témáról van szó, amely **automatikusan, szükségszerűen és elválaszthatatlanul** felmerült akkor, ha közigazgatási jogorvoslásról és közigazgatási bíráskodásról beszélünk. A vizsgálódásaimat ezért is **a dualizmus korában kezdtem a második világháborúval bezárólag,** és azért is, mert az első jelentősebb elemzések ekkor születtek. Az első pillanattól kezdve felmerült az a kérdés, hogy egy közigazgatási cselekményt ki és milyen esetekben semmisíthet meg, különös tekintettel az eljárási szabályok megtartottságára is. Megállapítható, hogy a joggyakorlat és jogelmélet a kezdetektől fogva az alaki sérelmek tekintetében észlelte, hogy a közigazgatásra vonatkozó szabályok megsértése nem mindig azonos súlyú, és nem minden szabály egyenértékű abban az értelemben, hogy az kihatott-e az ügy érdemi megítélésére és a közigazgatási aktus megsemmisítését kell-e maga után vonnia. Azzal a kérdéssel is korán szembe találta magát a gyakorlat, hogy a megsemmisítés alapját jelentő lényegesnek tekintett alaki sérelmeket taxatíve vagy a bírói jogértelmezésre bízva kell-e meghatározni, valamint hogy mi a helyesebb és célszerűbb: a közigazgatási jogvita érdemi lezárására való törekvés, mely az alaki hibák jelentőségét csökkentette, vagy az alaki (eljárási) igazságosság előtérbe helyezése, vállalva az ügy érdemi eldöntésének elodázását. Olyan, a mai napig is velünk élő perjogi megfontolások is felmerültek már ekkor, minthogy az ilyen lényegesnek minősített alaki hibákat a bíróságnak hivatalból kell-e észlelnie és figyelembe vennie.

Egészen az Áe. elfogadásáig, a magyar közigazgatási jogirodalom egyik visszatérő jellemzője, hogy tételes jogi szabályozás hiányában vagy annak féloldalassága esetén is a közigazgatási jogelmélet folyamatosan beszélt a semmisségről, semmisségi okokról és esetekről e fogalmat használva. Ebből arra következtettem, hogy a visszatérő jogalkotói mulasztások ellenére is olyan súlyú kérdésnek tekintették, amelyet előtérben és felszínen kellett tartani, sőt akár a gyakorlatban ki is kellett kényszeríteni. A semmisségi esetek törvényi szabályozásának, sőt taxatív meghatározásának szükségességére vonatkozó jogirodalmi sürgetések intenzitása a korban visszatérő volt, sőt a gyakorlat is már e kifejezést használta.

Az ebben a korszakban alkotott közigazgatási eljárási tárgyú törvénycikkek nem tartalmaztak semmit a semmisségről, ugyanakkor a jogelmélet egyáltalán nem maradt érzéketlen a téma iránt.

Elkezdődött a közigazgatási jogi érvénytelenség és semmisség fogalmak tartalmának kidolgozása a korszak neves elméleti szakemberei által. A fogalmi definíciók némi bizonytalansága ellenére abban egyöntetű volt a korszak álláspontja, hogy a közigazgatási aktusokkal szemben bizonyos általános és alapvető törvényességi követelmények érvényesülnek (pl. a közigazgatási szerv hatásköre és illetékessége az aktus kibocsátására), amelyek hiánya az aktus érvényességét érintve azokat érvénytelenné teszi. A nem létezőség, az érvénytelenség és a semmisség jogi kategóriája nem rendelkezett még teljes éllel megrajzolt kontúrokkal. A fogalmakat azonban használták, ekkor a semmisséget még inkább a jogerő teljes akadályaként értelmezve a nem létező közigazgatási aktusokkal azonosítva, míg az érvénytelenséget inkább megtámadhatósági jogcímként értették. Ugyanakkor már ekkor elkezdték építeni a közigazgatási jogi érvénytelenségi tan felépítményét annak alapvető fogalmi építőelemeivel: van-e álaktus, vagyis – némileg paradox módon – létezik-e nem létező aktus, és mi ennek a viszonya a közigazgatási jogerővel, szükséges-e külön a jogorvoslati szerv által megállapítani az érvénytelenséget/semmisséget vagy önsegélynek is helye van egy közigazgatási cselekménnyel szemben, melyek az érvénytelenségi/semmisségi esetek és mik

ezeknek az alapvető jellemzői különösen az orvosolhatóság és az időbeli megtámadhatóságuk kapcsán. Kimondva vagy kimondatlanul is, de ezeket az elméleteket az az elvi kiindulópont jellemezte, hogy a közigazgatási cselekmények hibái között vannak csekélyek és súlyosak (a hibák súly szerinti megkülönböztetésének elve), sőt olyan súlyosak, amelyek vagy nem orvosolhatók, vagy akár az aktusjelleget vonják kétségbe. A magyar közigazgatási jogelméletben már ekkor megfogalmazták a közigazgatási aktus érvényességének/joghatályosságának elvét (amely álláspontom szerint a téma egyik legfontosabb logikai kiindulópontja, mert ebből származnak további következmények az érvényességi tan felépítésére nézve), továbbá a vele szembeni – főszabály szerinti – engedelmességi kötelezettséget.

Megegyeztek az elméletek abban, hogy a közigazgatási szerv hatáskörének és illetékességének hiányát – fogalmi definíciótól és terminológiahasználattól függetlenül – a legsúlyosabb jogsértések közé sorolták. A lista azonban nagyon gyorsan bővülni kezdett a fél dolózus magatartásának különböző eseteivel és súlyosságával, a közigazgatási cselekmény végrehajthatatlanságával vagy lehetetlenségével, és az aktus büntetőjogba vagy erkölcsi imperatívuszokba való ütközésével. Ezek az elméletek olyan általánosabb megsemmisítési okokat is alkalmazhatónak találtak, mint a közigazgatás jóerkölcse és a közhatalommal való visszaélés esete.

A korszakban alkotók számára valószínűleg részben hátrány, részben előny volt az aktushibákra vonatkozó tételes jog hiánya. Hátrány, hiszen nehezebben lehetett azonosítani a hibák mércéjeként szolgáló normahalmazt, nem volt egységes fogalmi keretrendszer. De előny is volt, mert nem gátolták jogszabályi kötöttségek és tárgyihatály-szempontok az elméleti sarokpontokat és következtetéseket. A közigazgatási aktusok érvényességéről így például aktustípustól függetlenül írhattak úgy, hogy evidenciaszerűen az egyes érvénytelenségi okokat nem kötötték meghatározott közigazgatási aktustípushoz vagy annak eljárási, illetve anyagi jogi természetéhez.

Az 1925-ös Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz valószínűleg meghatározó hatást gyakorolhatott onnantól kezdve a korszak elemzőire. Erre következtetek abból, hogy ettől az időponttól kezdve jelennek meg ilyen rendszerezésben az AVG 68. § 4. bekezdésében szereplő „semmissé nyilvánítási” okok a magyar jogi gondolkodásban.

Végül – a korszak csúcspontjaként is értelmezhető módon, de a II. világháború tragédiája miatt időlegesen fiókban maradt gondolatként – megjelent a semmisségi esetek ügyféli garanciaként való nevesítése a szubjektív jogvédelem előfutáraként.

A II. világháborút követő időszakban a rendszerváltozásig két jelentős jogalkotási fejlemény történik, amellett, hogy a semmisségről, és általában az aktushibákról való jogelméleti gondolkodás tovább folytatódott, bár a világháború előtti jelentős eredményekre kevés kifejezett reflexió született. Ebben az értelemben itt töréspontot érzékeltem. 1957-ben elfogadták az Et.-t, 1981-ben pedig megszületett az Áe., benne először a magyar közigazgatási tételes eljárásjog története során a semmisség elnevezésű jogintézménnyel.

A közigazgatási jogi érvénytelenségi tan univerzalitását támasztotta alá, hogy politikai rendszertől és történelmi megrázkódtatástól függetlenül az érvénytelenségről, benne a semmisségről való elméleti gondolkozás ugyanazokon az alapokon folyt tovább. A fogalmi építőelemek nem változtak. Az ebben a korszakban alkotott szerzők elődjeikhez hasonlóan az aktusok nem létezését, álaktus jellegét, az érvényesség vélelmét, az önsegély problematikáját, az engedelmességi kötelezettséget, a hibák súly szerinti differenciálhatóságát, a semmiségi esetköröket, a taxáció szükségességét, az orvosolhatóság kérdését ugyanazon elvi alapokról kiindulva elemezték, és jutottak nagyjából hasonló következtetésekre.

Az Et. semmisségre vonatkozó szabályt nem tartalmazott. A jogelmélet azonban – legalábbis egy része – nem egészen így gondolta. A korszak egyik nagy vitája volt, hogy az Et. 43. §-a és 51. §-a tételes jogilag is tartalmazott-e a „jogszabálysértő" közigazgatási aktusok tekintetében differenciálást, levezethető volt-e ilyenfajta értelmezés a törvény szövegéből. A jogelmélet egy része ugyanis úgy érvelt, hogy az Et. alapján a jogszabálysértő határozatnak két fajtája volt megkülönböztethető a jogszabálysértés minősége szerint. Voltak olyanok, amelyeket az államigazgatási szerv megítélésétől függetlenül meg kellett semmisíteni, és voltak olyanok, amelyek megsemmisíthetők voltak. Az első csoportba, vagyis az államigazgatási szerv mérlegelésétől függetlenül megsemmisítendő határozatok csoportjába a jogi hatás előidézésére képtelen, nagyfokú fogyatékosságban szenvedő határozatok tartoztak, amelyek a jogszabálysértések legdurvább esetei voltak e felfogás szerint, és amelyeket semmisségi okoknak neveztek, amelyek folytán a határozat létrejöttében, eleve semmisnek volt tekinthető, és a semmisségben szenvedő határozat semmilyen legalizálásáról nem lehetett szó. A semmisség ilyen meghatározása szerint ezek felismerése könnyű volt, lényeges alaki vagy anyagi jogszabálysértésről volt szó, amelynek fennállása miatt a határozat jogi hatás előidézésére alkalmatlan volt, és amely miatt csak a határozat megsemmisítése jöhetett számításba, megváltoztatásra nem volt mód. A semmisséghez képest a megtámadható határozat megsemmisítése az eljárás hiányosságai vagy a határozat tartalmi hibái miatt következhetett be.

Ezen Et.-be „érthető" semmiségi szabályozás ellen is tekintélyes szerzők érveltek, azzal, hogy éppen a divergáló és csupán magántermészetű levezetéseken alapuló semmisségi elmélet helyett tételes jogon alapuló jogi szabályozást követeltek. Az Et. elfogadását követően rövid időn belül megjelentek az Et. revíziójára vonatkozó tanulmányok, bennük számos esetben a semmisség normaszinten történő szabályozási igényével.

A szakmai viták azonban tovább szélesedtek. Megjelent a konvalidálódás és a megtűrtté válás fogalmának boncolgatása, a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok és az érvénytelenség viszonyának elemzése, ahogyan az is, hogy pontosan mely időponttól is képtelen joghatás kiváltására egy semmis határozat összefüggésben a törvényesség vélelmével és a jogerős közigazgatási határozat végrehajtási kötelezettségével. A korszakban meghatározó volt a környező szocialista országok semmisségre vonatkozó államigazgatási eljárásjogi kodifikációjának figyelembe vétele. Ekkor jelent meg hangsúlyosan a közigazgatási jogi és a polgári jogi érvénytelenség elhatárolásának szükségességére vonatkozó jogelméleti felfogás is.

1981-ben elfogadták az Áe.-t, benne **a törvényesség és a jogbiztonság kompromisszumos megoldásaként aposztrofált, ugyanakkor a jogelmélet által vérszegénynek és túlságosan szűkre szabott, taxatíve meghatározott, orvosolhatatlan hibákat felölelő és ezért az aktus tekintetében az erre rendelt közigazgatási jogorvoslati eljárásokban történő, határidőhöz kötött, *ex tunc* hatályú feltétlen megsemmisítendőséget előíró semmisség elnevezésű jogintézménnyel**. A közigazgatási jogi semmisség mai dogmatikai szabályozásának előképe, a struktúrája, vagyis az, ahogyan ma a semmisségről beszélünk és gondolkodunk, ahogyan ma a semmisséget a tételes jog szabályozza, az Áe.-re vezethető vissza, és a már az Et.-t követő magyar közigazgatási jogelmélet is – elsősorban a környező szocialista országok tételes jogi szabályozásának hatására – ebben a dogmatikában gondolkodott és ekként is írt róla.

Az Áe. elfogadását követően **a harmadik korszakban, lényegében a rendszerváltozást követően a mai napig** ez a dogmatikai struktúra érvényesült és érvényesül. A közigazgatási jogelméleti kommentárok az Áe. elfogadását követően elsősorban a konkrét semmisségi esetek elemzésére szorítkoztak jellemzően a bővítésre javaslatot téve, amelynek végül a Ket. eleget tett, az Ákr. pedig csak finomított a Ket. rendszerén különösen az időközben a kúriai joggyakorlatban felmerült konvalidálódási problémák kezelése érdekében.

E három korszakban az nagyjából közös volt azonban, hogy a magyar közigazgatási jogelmélet az egyedi, egyoldalú, hatósági természetű közigazgatási cselekmények tekintetében elemezte a közigazgatási jogi érvénytelenséget, a semmiséget és az aktushibákat.

4. A semmiség fogalma és a kutatás eredményei

2018. január 1-jét azért is tekintettem fordulópontnak az értekezésben, mert innentől kezdve az egyedi közigazgatási cselekmény alatt nem csak az Ákr. szerinti hatósági aktusokat kell érteni, valamint az egyedi ügyben alkalmazandó általános hatályú rendelkezés és a közigazgatási szerződés jogkövetkezményekkel járó tételes jogi fogalommá vált. **A Kp. 4. § (1) és (3) bekezdése, 85. § (3) bekezdése és 92. § (1) bekezdése** alapján a Kp. a bíróság által hivatalból figyelembe veendő megsemmisítési okként szabályozza ha a) **a közigazgatási cselekmény semmis vagy jogszabályban meghatározott más okból érvénytelen, vagy olyan lényeges alaki hiányosságban szenved, amely miatt nem létezőnek kell tekinten**i, b) **a megelőző eljárás lényeges szabályainak megszegésével okozott jogsérelem a perben nem orvosolható**, c) a közigazgatási szerv cselekményét **kizárólag az ügyben nem alkalmazható jogszabályi rendelkezésre alapította**. Emellett **a Kp. 94. §-a** a közigazgatási szerződések tekintetében további speciális semmisségi szabályokat határoz meg. A semmisség fogalma, és általánosabban az aktushibák rendszere, ideértve a nem létezést, az érvénytelenséget, benne a semmisséget, a megelőző eljárás lényeges szabályainak megsértését, valamint a nem alkalmazható jogszabályi rendelkezésre alapított közigazgatási cselekményt nem lehet csupán az Ákr. 123. §-ában meghatározott „Semmisség" elnevezésű jogintézményre alapozva elemezni, ugyanakkor ennek kidolgozottsága, részletezettsége, mélysége és megalapozottsága miatt mindenképp kiindulópontként el kell fogadni, és a tapasztalatokat hasznosítani kell a többi közigazgatási cselekménytípus Kp.-ben meghatározott ilyen aktushibáinak értékelése során.

Figyelembe kell venni továbbá, hogy vannak a **Kp.-n kívüli közjogi aktusok**, amelyeknek a fenti semmisség fogalom dogmatikai keretrendszerével (kvalifikált jogellenesség, eljárási hiba súly szerinti differenciálása, *ex tunc* hatályú megsemmisítés, orvosolhatatlanság) nagyfokú hasonlóságot mutató **közjogi érvénytelenségével** kapcsolatban az Alkotmánybíróság és a Kúria Önkormányzati Tanácsa szintén megállapított már az egyedi közigazgatási cselekményekre vonatkozó érvényességi kellékekhez hasonló általános alkotmányossági/jogszerűségi követelményeket.

A doktori értekezésben a magyar és európai jogelméleti eredmények, a magyar jogszabályok és joggyakorlat alapján az egyedi közigazgatási cselekmények tekintetében, úgy, ahogy a semmisség fogalmat az Áe., a Ket. és az Ákr. használta és használja, az alábbi fogalmi jellemzőket azonosítottam.

A semmis közigazgatási hatósági cselekmény létező, de érvénytelen közigazgatási cselekmény. A keletkezése után a semmis aktus nem tehető félre, vagyis a semmis közigazgatási hatósági cselekményt az erre rendelt jogorvoslati eljárásban az erre hatáskörrel rendelkező szerv által *ex tunc* hatállyal meg kell semmisíteni. A semmisség a legsúlyosabb, orvosolhatatlan hiba, amelynek következménye kizárólag a közigazgatási cselekmény teljes vagy részleges megsemmisítése lehet a törvényben meghatározott konvalidálódási esetek kivételével. A semmisség a közigazgatási cselekmény súlyos fogyatékossága és nem önálló jogorvoslati eljárás. Az eljáró jogorvoslási fórumnak hivatalból kell észlelnie, bizonyítania és megállapítania. A semmis közigazgatási cselekmények és konvalidálódási eseteik törvényen alapuló zárt taxációt alkotnak.

Ezek a fogalmi elemek az általános közigazgatási eljárási kódexben szabályozott közigazgatási hatósági cselekmény semmisség fogalmát írják le. A Kp. előbb hivatkozott rendelkezései miatt azonban álláspontom szerint tovább kell lépni, és azt is vizsgálni kell, hogy a Kp. 4. § (3) bekezdésében meghatározott többi közigazgatási cselekménytípus tekintetében mit jelent a Kp. semmisség és jogszabályban meghatározott más érvénytelenségi ok fogalma.

A doktori értekezésben emellett rámutattam arra, hogy a Kp. e rendelkezései autonóm, aktustípustól független tartalommal rendelkező fogalmakat határoznak meg. Még az Ákr. rendszerében sincs specifikálva, hogy mely hatósági cselekményt kell lényeges alaki hibában szenvedő nem létező álcselekménynek tekinteni, ahogyan a megelőző eljárás lényeges szabályainak megsértéséről sincs taxatív lista.

A doktori értekezésben amellett érveltem, hogy **az egyedi ügyben alkalmazandó általános hatályú rendelkezés esetén a közigazgatási hatósági cselekmények tekintetében kidolgozott érvényességi fogalomrendszer transzverzális módon megfelelően felhasználható**. A Kp. 92. § (1) bekezdés a) pontja alapján álláspontom szerint már ma is törvényes alapja van az egyedi ügyben alkalmazandó semmis és nem létező általános hatályú közigazgatási cselekményekkel szemben bírói jogértelmezés útján ilyen érvénytelenségi okok levezetésének a hatósági aktusok kapcsán már kiforrott okok megfelelő átültetésével az objektív és szubjektív jogvédelem erősítése érdekében.

Ami a közigazgatási szerződések semmisségének fogalmát illeti, az értekezésben arra jutottam, hogy az, hogy az 1989-et követő közigazgatási működésben a szerződéseknek milyen szerepe volt, és a bírói gyakorlat milyen elvárásokat támasztott **a jogállami közigazgatási szerződéskötési gyakorlattal** szemben, eddig elmaradt. A közigazgatási jog a szerződések vizsgálatát inkább a magánjogra, a magánjog pedig a közigazgatás vizsgálatát inkább a közjogra hagyta. Így történhetett meg, hogy a közigazgatási szerződések vizsgálatát senki nem tekintette magáénak. A mulasztás oka lehetett a közigazgatási működés – bizonyos határokig szükségszerű – politikai meghatározottsága és a közigazgatás által kötött szerződéseket kísérő politikai küzdelmek, nem ritkán botrányok vitathatatlan létezése, melytől a hazai jogtudomány mindig igyekezett távolságot tartani. Ezzel azonban elmulasztotta azt is, hogy a **jó kontraktuális közigazgatás** működését meghatározó dogmatikai kereteket kimunkálja, teret engedve ezzel tévhiteknek, babonás hiedelmeknek a folyton rosszban sántikáló, politikai vagy magánérdekeket szolgáló közigazgatásról, – horribile dictu – bíróságról. Az értekezésben amellett érveltem, hogy különösen **a jóerkölcsbe ütköző – közigazgatás által kötött vagy közigazgatásinak tekinthető – szerződésekre** vonatkozó joggyakorlat alapján a polgári bíróságok nem engedtek teret a „mutyinak", a jóerkölcs érvénytelenségi okon keresztül kialakított joggyakorlat alkalmas volt a – közérdeknek minősülő – közpénzek és közvagyon védelmére, a korrupció visszaszorítására és reparálására. A **nyilvánvalóan jóerkölcsbe ütközés, mint érvénytelenségi ok közigazgatási működési térbe helyezése** nemhogy kizárt, hanem a polgári bírósági joggyakorlat által következetesen alkalmazott jogi és morális elvárásként jelenik meg, sőt bizonyos esetekben – az egyedi közigazgatási cselekményekre vonatkozó egyes semmisségi okoknál, pl. a büntetőjogba ütközéshez képest – a megsértett jogrend rugalmasabb és hatékonyabb helyreállítására képes.

Az értekezésben kifejtettem a Kp. 4. § (1) bekezdésére és 4. § (3) bekezdés d) pontjára hivatkozva, hogy **a közigazgatási szerződés „közigazgatási jog által szabályozott" közigazgatási cselekmény**. Ebből az is következik, hogy elméleti szempontból lehet, hogy vizsgálható a közigazgatási szerződés magánjogi aktusként, de a tételes jog ettől a felfogástól és a Ptk. tárgyi hatályától egyértelműen elszakadt. **A közigazgatási szerződés nem magánjogi aktus, hanem közigazgatási cselekmény, amellyel kapcsolatban a Kp. legszögezi, hogy közigazgatási jogi rezsim hatálya alá tartozik.** Ez a Kp.-beli rendelkezés attól függetlenül érvényes, hogy van-e ilyen közigazgatási jogi rezsim. A Kp. 4. § (1) bekezdése alapján nem az a kérdés, hogy vannak-e közös pontok a polgári jogi érvénytelenséggel (vagy a polgári jog más szabályaival), hanem hogy melyek a sajátképi szabályai a közigazgatási szerződések jogának, és melyek azok a jelenleg egyébként a Ptk.-ban szereplő jogi normák, amelyek generális megfogalmazásuk miatt átvehetőek volnának a közigazgatási szerződések jogába. E tekintetben **amellett érveltem, hogy a két rendszer logikai alapállása és a közigazgatási jogi**

érvénytelenségi elmélet építőfogalmai annyira távol esnek egymástól, hogy célszerűbb a közigazgatási jogi érvénytelenség *sui generis* fogalmát kutatni és kialakítani, mintsem a polgári jogi dogmatikával való összeházasítással kísérletezni. Nem zárható ki a magánjogból az inspiráció, a modellkeresés, az átvétel (mint ahogy az Ákr. 93. § (5) bekezdése a Ptk. szerződésekre vonatkozó általános szabályait alkalmazni rendeli), de a közigazgatási szerződések érvényességének tartalmát autonóm módon kell megtölteni.

A közigazgatási szerződés közigazgatási cselekményként úgy viselkedik, mint bármely más egyedi közigazgatási cselekmény. A Kp. 94. §-ára nem azért volt szükség, mert valamely közigazgatási cselekmény érvénytelenségi okaiban sajátos és specifikus különbségek volnának attól függően, hogy egy- vagy többoldalú közigazgatási cselekményről van szó, hanem azért, mert a magyar hatályos jogban nincs az Ákr.-hez hasonló külön szerződéskötési eljárási kódex és nincs egységes anyagi jogszabályokat megállapító közigazgatási szerződéses kódex. Ebből az is fakad, hogy főszabály szerint nincs vagy nem kellene, hogy legyen különbség a különböző típusú közigazgatási cselekmények semmisségét/érvénytelenségét előidéző hibák megítélésében.

Az ún. közigazgatási szerződéskötési eljárásokat illetően az értekezésben arra jutottam, hogy ugyanazok a dilemmák merülnek fel, mint a közigazgatási hatósági cselekmények semmissége esetén. Elfogadva ugyanis **a közigazgatási szerződések stabilitásának elvét** (*pacta sunt servanda*), amellyel parallel a közigazgatási határozatok véglegessége/alaki jogereje, lehetnek és vannak is olyan hibák és bűnök, amelyek miatt a közigazgatási szerződés teljesítéséhez, egyáltalán életben maradásához a közszolgáltatások folyamatosságának elve ellenére, az állam nem nyújthat segédkezet. A párhuzam még abban sem különbözik, hogy nem csak a szerződő hatóság, hanem – ahogy az elemzett polgári bírói gyakorlat bizonyította – a szerződő fél magatartásából/eljárásából is következhet ilyen érvénytelenségi ok. A közigazgatási jog sajátossága, hogy ezeket a szerződéseket egy közjogilag terhelt rendben kötik, kógens szabályokkal, ami a szerződéskötési eljárásra és magára a szerződés tartalmára is igaz. Álláspontom szerint a közigazgatási szerződéskötési eljárás hibái kihathatnak magára a közigazgatási szerződésre is, amely – amennyiben lényeges, vagyis ennek hiányában más tartalmú közigazgatási szerződést kötöttek volna és ez a megsemmisítés nem sérti a közigazgatási szerződés tárgyát – a közigazgatási szerződés teljes vagy részleges hatályon kívül helyezésére vezethet.

Anyagi és perjogi okok miatt nem osztottam azt a nézetet, hogy a tilos szerződés, mint érvénytelenségi ok generális átültetése lehetséges volna a közigazgatási jogi érvénytelenség fogalmába. A jogellenes közigazgatási cselekmény elméletének alapelve, hogy egy közigazgatási cselekmény jogellenes, ha nem felel meg a rá vonatkozó jogszabályoknak. Az a közigazgatási szerződés tehát, illetve annak bármely kikötése, amely nincs összhangban a rá vonatkozó jogszabályi rendelkezésekkel, mert utóbbi nem vagy nem úgy jelenik meg a szerződésben, jogellenes. Jogellenes, de nem biztos, hogy semmis, és a Kp. 94. § (1) bekezdése alapján még jogellenesség esetén sem feltétlen hatályon kívül helyezésére kerül sor, illetve az jogszerűvé nyilvánításra külön feltételrendszert tartalmaz.

A magam részéről osztottam a közigazgatási jogelméletben már megjelent azon nézetet, hogy az egyedi közigazgatási hatósági aktusokra vonatkozó érvénytelenségi tanok transzverzális átültetésének vizsgálati iránya követendő, és ezen „átültetési felhatalmazást" a magyar jog már ma is biztosítja a közigazgatási bírói gyakorlat számára a Kp. 4. § (3) bekezdése, 92. § (1) bekezdés a) pontja és 94. § (1) bekezdése alapján. A tétel fordítva is igaz, vizsgálat tárgya lehet, hogy a Kp. 94. §-ában foglalt semmisségi és jogellenességi feltételrendszer mennyiben ültethető át a többi közigazgatási cselekménytípusra.

5. A kutatás következtetései

1. A magyar közigazgatási jogi felfogásban a közigazgatási cselekményekre vonatkozó jog- és szabályösszességen belül ezen jogszabályok valamiféle súlyozása, fokozatok szerinti besorolása enyhe és súlyos fogyatékosságok közé érdemben sosem volt megkérdőjelezve, és a jogértelmezés fő irányának tekinthető. Nem merült fel, hogy ez a joguralom degradálását jelentené. Inkább egy józan, észszerű és gyakorlatias megfontolást tapasztaltam valamennyi autoritással rendelkező jogtudósunk munkájában, amely egyszerre vetett számot a jogállamiság, a törvényesség, a közigazgatási legalitás követelményeivel és az állami működés pragmatikus realizmusával, vagyis azzal, hogy a közigazgatás hibázik, a tömeges ügyintézés hibákat is jelent, amely hibákat – sem az ügyfél, sem a közigazgatás érdekében – nem lehet differenciálatlanul megítélni.

2. A magyar közigazgatási jogelméleti elemzések, valamint tételes jogi megoldások alapján megállapítható, hogy a magyar jogrend a kezdetektől, vagyis a közigazgatási bíráskodásra vonatkozó első jogszabályoktól fogva elfogadta elvi kiindulópontként, hogy a közigazgatásra vonatkozó (jog)szabályok között – a jogbiztonság, az ügyfél érdekeinek védelme és a realizmus, vagyis az állam működőképességének és hatékonyságának biztosítása, valamint a közigazgatási aktusok stabilitása érdekében – az állam akaratát és eljárását érintő hibák súlya szerint differenciálni kell.

3. A közigazgatási cselekmények hibáinak súly szerinti differenciálása, és az ennek megfelelő különböző jogkövetkezmények hozzájuk rendelése nem ellentétes a jogállamiság elvével, az ilyen differenciálás erkölcsös, észszerű és a józan észnek megfelelő alkotmányos célokat szolgál.

4. A 2018. január 1-jén hatályba lépett Ákr. és Kp. a közigazgatási cselekmények hibáinak, sőt maguknak a közigazgatási cselekményeknek a magyar tételes jogban soha korábban nem tapasztalt differenciálását valósította meg. Az Ákr. ugyan továbbra is csak a semmisség jogintézményét szabályozza, de a Kp. tovább kategorizálja azon hibákat, amelyekben egy és bármely közigazgatási cselekmény szenvedhet.

5. A semmisségi okok az általános közigazgatási eljárási kódexek rendszerében olyan súlyos alaki hibák, amelyek feltétlen megsemmisítést igényelnek, orvosolhatatlan hibák, *ex tunc* hatállyal, taxatív meghatározással. Előfordult, hogy ezeket a dogmatikai kereteket a bírói igazságkeresés fokozatosan lazította (lásd: ex lege orvosolhatatlanság elve, taxáció elve), akár *contra legem* értelmezéssel is. Az 1/2019 KMPJE határozat szinte katonás és dorgáló megfogalmazású fegyelmezéssel jelölte ki e semmisség fogalom szigorú értelmezési kereteit és tolta vissza a bírói gyakorlatot a semmisség jogelmélet által kialakított és egyébként alapvetően az eljárásjogi törvényeinek által is szűkre szabott határok közé.

6. A közigazgatási jog olyan mély interakciókba lépett más jogágakkal, különösen a büntetőjoggal, amelytől elsősorban az elveit, és a polgári joggal, amelytől elsősorban az eszközeit kérte kölcsön, hogy az Ákr. 123. §- a ma már nem teljes, és nem is koherens. Ezen inkoherencia a fenti fogalmi elemek mentén magán a közigazgatási eljárásjogon belül is megállapítható.

7. A Kp. megalkotásának és koncepciójának egyik célja az volt, hogy kibillentse a magyar közigazgatási bíráskodást abból a berögzült attitűdből, hogy mindenben a jogalkotó megoldására vár: a jogalkotó mondja meg pontosan, hogy mely közigazgatási cselekmények támadhatók meg, a jogalkotó mondja meg pontosan és taxatíve, hogy melyek a közigazgatási cselekmények érvénytelenségét okozó hibák, a jogalkotó mondja meg pontosan, hogy melyek az érdemi és a járulékos cselekmények stb. A hazai esetjog még mindig Ákr. fejnehéz. Az Ákr.-

nek még az egyoldalú közigazgatási cselekmények körében is a hatósági cselekményekre szűkített értelmezési keretei azt eredményezik, hogy nehéz kilépni az Ákr. értelmezési sémáiból, amely valóban tartalmaz ilyen jogalkotói kereteket.

8. A Kp. 4. § (1) és (3) bekezdése kijelöli, hogy melyek a közigazgatási cselekmények és hogy mely közigazgatási cselekmények nem létezését, semmisségét, más érvénytelenségét, illetve lényeges hibáját kell vizsgálni, ha a magyar jogban egy egységes, vagyis az Ákr. tárgyi hatályát meghaladó jogellenes közigazgatási cselekménytan kialakítása a cél.

9. A Kp. alapvető paradigmaváltást hozott a hibás közigazgatási cselekmény fogalmában. A Kp. 92. § (1) bekezdése arról is szól, hogy nem csak jogalkotó állapíthat meg semmisségi, nem létezési, megelőző eljárásban elkövetett lényeges hibát, hanem a Kp. 92. § (1) bekezdése ezt bírói jogértelmezésre, sőt – a Kp. 85. § (3) bekezdése folytán – hivatalbóli bírói jogértelmezésre bízta.

10. A Kp. meghaladta a közigazgatási cselekmények tekintetében azt a felfogást, hogy közigazgatási bírói útnak csak a közigazgatási hatósági cselekmények esetén van helye, és azt a felfogást is, hogy semmis csak az a közigazgatási cselekmény, amit külön jogszabály ekként határoz meg. Ott, ahol külön jogszabály, mint az Ákr., ezt meghatározza, nem lehet eltekinteni annak a rendszerétől, de ahol nem, ott figyelembe kell venni, hogy a Kp. 92. § (1) bekezdés a) pontja még csak szövegszerűen sem így fogalmaz, hiszen csak az úgynevezett más érvénytelenségi okoknál utal külön jogalkotói cselekvésre.

11. Nem találtam olyan esetet vagy érvet, illetve elemzést, amely kifejezetten a közigazgatási aktustípus természetéből bontott vagy zárt volna ki egyes érvénytelenségi, vagy nem létezési okokat. Épp ellenkezőleg, a különböző aktustípusokra megállapított és már kibontott érvénytelenségi és nem létezési okok transzverzális alkalmazhatósága és átültethetősége következik az aktushibák általános rendszeréből.

12. A közigazgatási cselekmények bizonyos stabilitást élveznek. A közjogi jogügyletek, közigazgatási jogviszonyok alappillére a közigazgatási aktusokat megillető érvényesség/jogszerűség vélelme, amiből az következik, hogy egy meghozott közigazgatási aktust a megsemmisítéséig érvényesnek és jogszerűnek kell tekinteni, és ezt a vélelmet csak a jogszabály által erre rendelt jogorvoslati utakon, az érvénytelenséget megállapító másik aktussal lehet megdönteni az erre hatáskörrel rendelkező szerv által.

13. A nem létező közigazgatási cselekményt azonban még időlegesen sem illeti meg az érvényesség vélelme. A nem létező közigazgatási cselekmény olyan közigazgatási cselekmény, amelynek alapvető és súlyos fogyatékossága bárki számára első látásra nyilvánvaló. A nem létező közigazgatási cselekmény álaktus, a közigazgatási cselekmény látszatával sem rendelkezik. A ténybeli és jogi nem létezés kívül esik az érvényességen, mivel olyan alapvető és lényeges hibát hordoz, amely az általános és speciális törvényességi kellékek meglétének felvetését sem engedi meg.

14. Ezekből következik, hogy a nem létező közigazgatási cselekmény esetén önsegélynek van helye, ami azt jelenti, hogy mivel az ilyen közigazgatási cselekményt időlegesen sem illeti meg az érvényesség vélelme, arra jogot és kötelezettséget alapítani nem lehet joghatás kiváltására teljesen képtelen, mind a címzettje, mind az állam jogosult, sőt utóbbi köteles megtagadni az ilyen álaktus végrehajtását, illetve teljesítését, további jogi aktus nem épülhet ilyen cselekményre.

15. A Kp. rendszerében a nem létezés és a semmisség két különálló, autonóm fogalom, a semmis és a lényeges alaki hiányosságban szenvedő közigazgatási cselekmény két önálló jelentéstartalommal és jogkövetkezményekkel rendelkező jogintézmény. A Kp. fogalom

elnevezésének pontosítását javasolom: lényeges és nyilvánvaló hibában szenvedő nem létező közigazgatási cselekmény.

16. A nem létező közigazgatási cselekmény megsemmisítésére nincs mód, mivel nem létezik. A Kp. 92. § (1) bekezdés a) pontjából ezért célszerű áthelyezni a nem létező közigazgatási cselekmények perjogi következményét a Kp. 93. §-ába, és előírni, hogy a nem létező közigazgatási cselekmény esetén közigazgatási megállapítási pernek van helye.

17. Mivel a nem létező közigazgatási cselekmények e jellegének megállapításához különösen gyors érdek fűződik, hiszen a közigazgatási aktus inherens tartalmával, az érvényesség vélelmével nem rendelkeznek, célszerű egy olyan különleges soron kívüli megállapítási pert vagy akár nemperes eljárást létrehozni, amelyben a bíróság rövid határidővel dönt az ilyen kereseti kérelemről, akkor is, ha más kereseti kérelmekkel együtt terjesztik elő.

18. A nem létező közigazgatási cselekmény esetében az azonnali jogvédelem magát az ügy érdemi kérdését is érintheti, vagyis mivel magának az álaktus jellegnek a megítéléséről van szó és a közigazgatási aktusok legfőbb kellékével, az érvényesség vélelmével nem rendelkezik, megfontolandó lehet a *fumus boni iuris elv* alkalmazása az azonnali jogvédelem esetén.

19. Az Ákr. 123. §-ában foglalt semmisségi esetek abban az értelemben taxatívak, hogy csak az a hatósági döntés tekinthető semmisnek, amelyet az Ákr. kifejezetten és szövegszerűen ekként meghatároz.

20. Az Ákr. 123. § (1) bekezdésében foglalt semmisségi okok azonban nem tekinthetők taxatívnak abban az értelemben, hogy a közigazgatási jogelmélet és közigazgatási bírói gyakorlat által is adott jogfogalom elemeinek számos más lényeges és súlyos hiba is megfeleltethető volna, így különösen a büntető jellegű, hivatalból indított, jogsértés megállapítására irányuló közigazgatási eljárások esetén a kifejezetten az ügyfél alkotmányos jogait és érdekeit szolgáló büntetőjogi legalitáshoz tartozó egyes alkotmányos alapelvek semmisségi okká nyilvánítása indokolható volna kifejezetten a szubjektív jogvédelem kiterjesztése érdekében. Nem teljes továbbá az aktuskibocsátási jog kellékeire és az akarathibákra vonatkozó semmisségi feltételrendszer sem, például a kizárás és a dolózus magatartások tekintetében.

21. A semmisség kivételes jogintézmény, kivételesen engedi meg a jogerős/végleges határozat joghatásai különös feltételeinek feloldását. A semmisségi okok bővítése és szűkítése alkotmányjogi kérdés is, hiszen eltolódást eredményezhet a törvényesség és jogbiztonság érzékeny kompromisszumrendszerében. Ilyen alkotmányjogi probléma azonban nem áll fenn, amennyiben a semmisség kiterjesztésére az ügyféli szubjektív és előrehozott jogvédelem céljait szolgálva kifejezetten az ügyféli alkotmányos jogok és tisztességes eljárás/ügyintézés érdekében és nem a hatóság hibájára vonatkozó további önkorrekciós lehetőségeinek bővítésére kerül sor.

22. Az Ákr. 123. § (1) bekezdésében foglalt egyes semmisségi okok és általában a közigazgatási jogi érvénytelenségi okok nem szűkíthetők le pusztán alaki hibák szankciójára, hanem értéktartalmat hordozó morális elvárásokat is jelentenek a jó és tisztességes közigazgatás fogalmán belül.

23. A Kp. „ernyőjogszabály" jellege folytán, mivel a 4. § (1) bekezdése és (3) bekezdése alapján lényegében valamennyi közigazgatási aktusra kiterjed, megfontolandó a hibás közigazgatási cselekmények rendszerét magában a Kp.-ban rendezni aktustípustól (tárgyi oldal) és az aktuskibocsátó „személyétől", illetve a hiba eredetétől (alanyi oldal) függetlenül (transzverzális jelleg) egységes elvek mentén, mind a taxáció, mind az egyes semmisségi okok, mind ezeknek a bizalomvédelemre gyakorolt hatása, mind pedig a konvalidálódási lehetőségeik tekintetében.

24. A hibás közigazgatási cselekmények tana központi eleme nem az, hogy adott semmisségi ok eljárásjogi vagy anyagi jogi jellegű. Ez relatív, és nem határozza meg a semmisségi ok inherens tartalmát. Sokkal fontosabb a jogalkotó és jogalkalmazó üzenete azzal, hogy valamely állami akaratot hordozó aktustól megtagadja magát az aktusjelleget vagy a hiba folytán nem tűri meg a jogrendben. A közigazgatási eljárásjogi törvényeinkben foglalt semmisségi okok mindig hordoztak magukban a puszta technikai-eljárási motívumokon kívül erkölcsi üzenetet is. Ki kell mondani, hogy a közigazgatási jogi érvénytelenségi tannak nem csak szűk értelemben alaki-eljárási-technikai feladatai vannak, hanem alapvető üzenetet hordoz az állammal és a közigazgatással szemben támasztott jogi és metajurisztikus társadalmi elvárásokról. Az olyan „anyagi jogi" jellegű generális érvénytelenségi okok egyértelmű bevonása, mint a közhatalommal való visszaélés vagy a nyilvánvalóan közjóba ütköző érvénytelenség közelebb vihet az anómiás közigazgatási állapot megszüntetéséhez és a „jó" közigazgatás tartalommal való megtöltéséhez.

25. A közigazgatás jogi érvénytelenségi tan Kp.-ban való átfogó rendezésének indoka lehet az egységes jogalkalmazás és jogalkalmazói felfogás kialakítása az egyes aktustípusokon átívelő, átjárható, transzverzális módon. Az egyik aktustípusra eseti ügyben kimondott semmisségi vagy nem létezési ok így ugyanazon keretrendszeren és értelmezési sémán belül volna vizsgálható. Az aktustípus szerinti mesterséges elválasztás megszüntetésével feloldhatóak lennének az olyan ellentmondások, amelyek abból merülnek fel, hogy az egyébként ugyanazon logikán és ugyanazon elvi megfontolásokon alapuló semmisséget csak azért alkalmazzák az egyik közigazgatási aktustípusra, mert ott a jogalkotó így döntött, míg a másik esetben egyszerűen csak hiányzik a hasonló vagy azonos szabály. Nem kizárt akár más jogágak már bevált megoldásaihoz is nyúljon a közigazgatási jogi érvénytelenségi tan, de csak a közigazgatási jog működési sajátosságainak megfelelő módon (*sui generis* jelleg). Vagyis a más jogági megoldásokat át lehet venni, de azt szükségszerűen a közigazgatási jogi autonóm tartalomhoz kell szabni az egyes közigazgatási cselekményekre kimunkált elvek egyes aktustípusok közötti megfelelő átjárhatóságának biztosításával.

26. A Kp.-ben olyan szabály elhelyezését tartom indokoltnak, miszerint a Kp. 4. § (3) bekezdésében foglalt valamely nem létező, semmis vagy lényeges eljárási hibában szenvedő közigazgatási cselekmény ilyen hibája bármely másik megfelelő tartalmú közigazgatási cselekmény esetén is ilyen hibának tekintendő. A magyar közigazgatási jogelmélet és a bírói esetjog elkészítette azokat az értelmezési kereteket, amelyek alapot adhatnak a jogellenes közigazgatási cselekmények egységes elméletének és gyakorlatának ily módon való megteremtéséhez a magyar közigazgatási jogban.

6. A doktori értekezés témakörében készült magyar és idegen nyelvű publikációk jegyzéke

Barabás Gergely: „A közbeszerzési jogorvoslati kérelem tartalmának meghatározása: a kérelemhez kötöttség elve, a kérelem tartalmi elbírálása és a jogorvoslat-kiterjesztés" In Közbeszerzési Jog Online, Wolters Kluwer, 2024/1.

Barabás Gergely: „A közigazgatási cselekmény semmissége az új közigazgatási jogorvoslati rendszerben" In Jogászegyleti Értekezések, Magyar Jogász Egylet, 2022.

Barabás Gergely: „A Kúria ítéletei a többes határozathozatal tilalmáról" In Jogesetek Magyarázata, 2021/4.

Barabás Gergely: „A hivatalbóli kiterjesztés és alaki feltételei a közbeszerzési jogorvoslati eljárásban, különös tekintettel a HUNGEOD-ügyre" Közbeszerzési Jog Online, 2020/1.

Barabás Gergely – F. Rozsnyai Krisztina – Kovács András György: *Kommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló törvényhez.* Wolters Kluwer, Budapest, 2018.

Barabás Gergely: „Alapelvek" In Barabás Gergely – Baranyi Bertold – Fazekas Marianna (szerk.): *Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényhez*. Wolters Kluwer, Budapest, 2018.

Barabás Gergely: „Hatásköri és illetékességi vita" In Barabás Gergely – Baranyi Bertold – Fazekas Marianna (szerk.): *Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényhez.* Wolters Kluwer, Budapest, 2018.

Barabás Gergely: „Semmisség" In Barabás Gergely – Baranyi Bertold – Fazekas Marianna (szerk.): *Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényhez*. Wolters Kluwer, Budapest, 2018.

Barabás Gergely: „Doctrines of legal consequences of administrative procedural irregularities in the case-law of the Court of Justice" In A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései. Budapest: Pázmány Press, 2015.

Barabás Gergely: „A közigazgatási szerződések egyes eljárás- és perjogi kérdései a magyar (közigazgatási és polgári) bírói joggyakorlatban" In Közbeszerzési Szemle 2014/11.

Barabás Gergely: „A Kúria ítélete a Magyar Orvosi Kamara tagdíjszabályzatában foglalt regisztrációs díjfizetési kötelezettséget előíró szabály hatályon kívül helyezéséről" In Jogesetek Magyarázata, 2014/4.

Barabás Gergely: „Hatásköri, illetékességi vita" In Barabás Gergely - Baranyi Bertold – Kovács András György (szerk.): *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*. Budapest, Complex Kiadó, 2013.

Barabás Gergely: „Semmisség" In Barabás Gergely - Baranyi Bertold – Kovács András György (szerk.): *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*. Budapest, Complex Kiadó, 2013.

Barabás Gergely: „A Legfelsőbb Bíróság ítélete a működési-tevékenységi hatósági engedélyek módosításáról és visszavonásáról - Engedélyezett kereskedelmi tevékenység utólagos hatósági megtiltásának feltételei" In Jogesetek Magyarázata, 2012/1.

Gergely Barabás – Marianna Nagy: „Le contentieux des contrats publics en Europe – Hongrie" In Revue française de droit administratif 2011.

Barabás Gergely: *Tansegédlet a Ket.-novellához*, az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium kiadványa, 2009.

Barabás Gergely: *Kontraktuális közigazgatás – Közszerződések a magyar jogban*. OTDK-dolgozat, Budapest, 2006.

Barabás Gergely: „A közigazgatási eljárásjog fejlődése Magyarországon 1867 és 1945 között” In Ket – Közigazgatási eljárásjogi tanulmányok. Szerk. Nagy Csongor István, Bibó István Szakkollégium, Budapest, 2004.