

DR. JUHÁSZ ZOLTÁN PHD

SZAKMAI FŐTANÁCSADÓ

IGAZSÁGÜGYI MINISZTERIUM



# A közigazgatás joghoz kötöttségének elve és a törvényesség elve a közigazgatási hatósági eljárásban (a Ket. és az Ákr. rendszerében)<sup>1</sup>

## I. Jogállami minimum: a közigazgatás joghoz kötöttségének elve

A formális értelemben vett jogállam (a rule of law, a Rechtsstaat és az Etat de droit értelmében vett felfogások alapján is) a jog általános kötőerejét, nem-önkéntes és önkénykorlátozó szerepét jelöli. E kifejezések mögött az állam szerkezetére, felépítésére és működtetésére vonatkozó, különböző hagyományokban gyökerező, de részben azonos feltevések, jogi előírások húzódnak meg. Közös elképzelés bennünk, hogy az állami szervek a jog előírásai szerint cselekszenek, a jog pedig önkényt korlátozó elvek szerint épül fel. A joguralom nélkül alkotmányos rendszer nem képzelhető el. A joguralom olyan elvek megvalósulását jelenti, mint az, hogy a legfelső hatalom kihirdetett, állandó és a lakosság által ismert törvények útján köteles kormányozni, megvalósul a hatalommegosztás elve, azaz elkülönül a törvényhozó, a végrehajtó és a bíraskodó hatalom. Továbbá az állam és képviselői önkényes döntései tiltottak, ennek érdekében a törvények, a jogszabályok kötik az állami szerveket, a jogalkalmazás kiszámíthatósága érdekében érvényesül a jogforrási hierarchia, valamint a jogalkalmazás sarkalatos elvei (például: az azonos szintű, de később meghozott jogszabály alkalmazhatatlanná teszi a korábbi; a különös és általános szabály közül időrendre tekintet nélkül a különös alkalmazandó). Ahhoz pedig, hogy a törvények és jogszabályok ilyen meghatározó szerepe érvényesüljön, az állami cselekedetek jogszabálynak megfelelésségét független fórumnak kell vizsgálnia (bírói jogorvoslat).<sup>2</sup>

A formális értelemben vett jogállami felfogás a magyar közjogi-közigazgatási szakirodalomban igen korán megjelent. Récsi Emil már 1861-ben megállapítja: a végrehajtó hatalom gyakorlásának fő elve, hogy a király ezt a hatalmat

csak az országgyűlés által alkotott törvények alapján gyakorolhatja (természetesen ennek közjogi szempontból egyébként is jelentősége volt).<sup>3</sup> Tomcsányi Móricz szerint pedig a közigazgatási szervek intézkedéseinek (határozat, végzés) meg kell felelnie a törvényszerűség követelményének, és a különböző jogorvoslati eszközöknek éppen az államszervek rendelkezéseihez tapadó jogellenességek megszüntetése a célja.<sup>4</sup> Míg Egyed István más szempontból közelíti meg a kérdést, azt emeli ki, hogy az állampolgári szabadságjogok terjedelme gyakorlatilag jórészt azon múlik, hogy a közigazgatási szabályok e jogokat milyen mértékben engedik érvényesülni, ezért van szükség azokra az alkotmánybiztosítókatokra, amelyek a közigazgatás törvényességét is megállapítják és védik.<sup>5</sup>

Magyary Zoltán alapos elemzésében több oldalról közelíti meg a kérdést. Szerinte a XIX. század igénye az állam működésével szemben az volt, hogy az jogállam legyen, és ezen azt értették, hogy a) a közigazgatás a törvény uralma alatt álljon, jogot ne sértsen; b) az emberek közigazgatási alanyi jogait független bíróság biztosítsa, amely célra szakbíróságul a közigazgatási bíróságokat fejlesztették ki; c) a közigazgatás és az igazságszolgáltatás közti hatásköri összeütközések elbírálására független hatásköri bíróságot kell felállítani.<sup>6</sup>

Álláspontja szerint az állam feladatköre továbbfejlődött: a rendfenntartás és veszélyelhárítás negatív feladata mellé a közület érdekében való pozitív teljesítmények járultak. A közigazgatás ennek következtében megszűnt a jogszabályok egyszerű végrehajtása lenni, és nem csak az a követelmény vele szemben, hogy jogszabályt ne sértsen, hanem e helyett

<sup>3</sup> RÉCSI EMIL: *Magyarország közjoga, amint 1848-ig és 1848-ban fenállott*. Budapest, Pfeifer Ferdinánd, 1861. 448. o.

<sup>4</sup> TOMCSÁNYI MÓRICZ: *Magyarország közjoga*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942. 28. o.

<sup>5</sup> EGYED ISTVÁN: *A magyar közigazgatási jog alaptanai*. Budapest, Szent István-Társulat, 1947. 15. o.

<sup>6</sup> MAGYARY ZOLTÁN: *Magyar Közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942. 50. o.

<sup>1</sup> A szerző köszönetet mond dr. Péter-Delbó Mártának a tanulmány megírásához nyújtott hasznos tanácsaiért.

<sup>2</sup> SAJÓ ANDRÁS: *Az önkorlátozó hatalom*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1995. 257–270. o.

pozitív eredményekért felelős, amelyeket az emberek csak a közigazgatás útján érhetnek el. Míg a XIX. századi államban a főkövetelmény a közigazgatással szemben a jogállam megvalósítása volt, a XX. századi állam viszont – a Magyary által posztindusztriálisnak nevezett fejlődés miatt, aminek tendencia-szerű eredménye, hogy a közigazgatás egyre nagyobb kiterjedésben érinti az állampolgárok életét – a közigazgatás eredményességét el nem hanyagolható követelménynek tekinti.<sup>7</sup>

Ugyanakkor Magyary azt is kiemeli, hogy a jogállam fogalmának kialakulása azt a változást jelentette, hogy a jog uralmát a közigazgatásra is kiterjesztették. A liberális demokrácia eszmeköre e cél elérésére a jogi pozitívizmus elterjedésében alkalmas formát talált. A jogi pozitívizmus a legalitás elvét jelenti, azt, hogy az állami beavatkozásnak csak törvény alapján, a törvényben meghatározott esetben van helye. Ez más szóval feltétlen alávetést jelent egy jogszabálynak, de jelenti egyúttal az alávetés korlátozását is olyan értelemben, hogy a polgárok csak a jogszabálynak és a jogszabály pontosan meghatározható tartalmának vetik magukat alá. Ez az elv az állami feladatok nagy szaporodása miatt olyan jogszabály-inflációra vezetett, hogy azok áttekintése, az érvényes jog megállapítása is komoly nehézségekbe ütközik. Utal arra is, hogy a jogszabályok nagy száma azt is okozta, hogy azok létrehozását a törvényhozás kénytelen volt egyre nagyobb mértékben a végrehajtó hatalomnak átengedni, főleg a közigazgatási jog terén. A rendeleti jogalkotás következtében viszont egyre csökkent a közigazgatás szabad belátásának az érvényesülése. A legalitásnak ez a követelménye a polgároknak a közigazgatással szemben a szilárdság, kiszámíthatóság és biztonság érzését adta, amit még fokozott a közigazgatási bíráskodás megszervezése, azaz a közigazgatás jogsértő határozatainak a közigazgatástól független szakszabóság által való felülbírálásának biztosítása.<sup>8</sup>

Magyary utóbbi megállapításaival kapcsolatosan ki kell emelni, hogy a jelzett „jogszabály-infláció” jelenségének egyik fő oka valójában az, amit Rácz Attila említ, azaz annak a felfogásnak az elterjedése, amely a közigazgatás törvényességének érdekében arra törekszik, hogy részletesen szabályozzák a közigazgatás szervezetét, és a közigazgatási mérlegelés korlátozásával, sőt kizárásával pontosan határozzák meg a közigazgatási cselekvés feltételeit és módozatait, ne csak általános jogi felhatalmazáson alapuljon a közigazgatás cselekvése.<sup>9</sup> Ez természetesen a közigazgatási jogszabályok számának tetemes emelkedését okozta, ugyanakkor a közigazgatási mérlegelés lehetőségét teljesen megszüntetni nem tudta. A közigazgatási mérlegelés kizárását, a részletes jogi szabályozást az önkény kizárása, az alapjogi garanciák biztosítása, a bürokratikus igazgatás igényei és a közhatalom legitimálásának szándéka indokolták. Ezzel szemben a közigazgatás túlszabályozottsága a hatékonyság csökkenéséhez, a változó körülményekhez való alkalmazkodás elnehezüléséhez, és persze a teljes jogi kötöttség megvalósítása technikai lehetetlenségének felismeréséhez vezetett.<sup>10</sup>

Már Magyary is kiemelte, hogy alapvető tétel: a közigazgatásnak eredményesnek kell lennie, és csak az eredményesség adja meg a létjogosultságát. A jogállam által nem szándékolt, a közérdekre káros túlzás volt, hogy ez a követelmény a közigazgatás jogszerűségével szemben háttérbe szorulhatott.<sup>11</sup> Így az ő álláspontjának is alapvető részét képezi, hogy a közigazgatás hatékonyságának és a legalitás elve érvényesülésének megfelelő egyensúlyt kell képeznie a közigazgatás működésében. Hasonlóképpen vélekedik Rácz Attila is, aki szerint viszont önmagában az a követelmény, hogy a közigazgatás jogi kötöttségének és mérlegelési jogkörének egyensúlyban kell lennie, keveset mond a közigazgatás jogi kötöttségének kívánatos mértékéről. Ez ugyanis konkrét szabályozási tárgyak szerint, országanként, de fejlődésében is erősen differenciált.<sup>12</sup>

Ami a közigazgatási eljárásjogot illeti, a közigazgatási jogalkalmazó eljárás törvényességének állapota túlterjed már azon a minimumon, hogy a közigazgatási szerv hatáskörének megállapítása alapján az eljárás eleve jogszabályon alapul. A kiemelt célja ugyanis az vált, hogy előre, jogszabállyal rögzítsék azokat az alapvető garanciákat is, amelyek elősegítik, hogy az ügyfelek jogainak és kötelességeinek megállapítására, illetve realizálására irányuló közigazgatási hatósági eljárásban a jogszabályoknak megfelelő és megalapozott határozat vagy intézkedés szülessen. Az ügytípusok nagy változatossága miatt ugyanakkor nem lehetséges, az eljárás gyorsasága érdekében pedig nem is célszerű a túlzott alaki jogi kötöttség kialakítása.<sup>13</sup>

Dogmatikai szempontból a közhatalom gyakorlásának (jogszabályokhoz kötöttsége, a közigazgatás jogilag szabályozott keretek között történő működése egyértelműen a jogállamiság formális követelményei közé tartoznak.<sup>14</sup> Végző soron a törvényt sértő közigazgatási határozat magát az Alaptörvényt is sérti, hiszen annak alapján nem (volt) adható felhatalmazás a törvénnyel ellentétes döntések meghozatalára, mivel a nem törvényes határozat azt jelenti, hogy a közigazgatás ebben a határozatában nem a törvénynek alárendelten járt el. Adott esetben az is előfordulhat, hogy a közösségi érdek és az egyéni érdek kerül szembe egymással ilyenkor, hiszen szülehetnek az egyéneknek kedvező, de a törvénnyel ellentétes határozatok is.<sup>15</sup>

Amennyiben vetünk egy gyors pillantást a magyar jogfejlődésre több alkalommal jelentős hatást gyakorló osztrák jogrendszerre, azt láthatjuk, hogy az osztrák jogállam-felfogás is egyértelműen megkülönbözteti a jogállamiság formális és materiális dimenzióját. A közigazgatás joghoz kötöttsége vonatkozásában az osztrák alkotmány (B VG) 18. cikkéből kiindulva a jogállamiság formális elvei közé sorolt követelmények: a közigazgatás valamennyi aktusának jogszerűnek kell

<sup>7</sup> MAGYARY: i. m. 77. o.

<sup>8</sup> RÁ CZ: i. m. 17–18. o.

<sup>9</sup> RÁ CZ: i. m. 20. o.

<sup>10</sup> GYÖRFI TAMÁS – JAKAB ANDRÁS: 5.3 A jogállamiság egyes formális követelményei: a jogbiztonság és a jogi döntések eljárászerű vitathatósága. In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja I. Budapest, Századvég Kiadó 2009. 163–164. o.

<sup>11</sup> PATYI ANDRÁS: 3. A közigazgatási bíráskodás – a (2) bekezdés magyarázata In: JAKAB ANDRÁS (szerk.): Az Alkotmány kommentárja II. Budapest, Századvég Kiadó 2009. 1779. o.

<sup>7</sup> MAGYARY: i. m. 51. o.

<sup>8</sup> MAGYARY: i. m. 76. o.

<sup>9</sup> RÁ CZ ATTILA: A törvényesség és a közigazgatás. Budapest, Akadémiai Kiadó 1990. 13–14. o.

<sup>10</sup> RÁ CZ: i. m. 14–17. o.

lennie, és a közigazgatás kizárólag kifejezett jogi felhatalmazás alapján cselekedhet.<sup>16</sup>

A közigazgatás joghoz kötöttségének elve a jogállamiság alapkövetelménye, olyan jogállami minimum, amely a materiális jogállami követelmények érvényesülésének előfeltételei közé tartozik. Ez az elv azonban folyamatos összeütközésben áll a közigazgatás hatékonysága követelményével. A közigazgatás joghoz kötöttsége elvének megvalósulását biztosítja a független és pártatlan közigazgatási bírászkodás (a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata), de például az ombudsman, Magyarországon az alapvető jogok biztosának az eljárása is. Érdemes azonban röviden összefoglalni azokat a megállapításokat is, amelyeket a magyar Alkotmánybíróság tett ennek az elvnek a jelentőségéről és tartalmáról.

## II. Az Alkotmánybíróság a közigazgatás joghoz kötöttségének elvéről

Az Alkotmánybíróság szerint a jogállamiság elvéből folyó egyik alapvető követelmény, 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, 6/1999. (IV. 21.) AB határozat].

Az Alkotmánybíróság 2/2000. (II. 25.) AB határozatában fejtette ki, hogy a közigazgatás hatósági tevékenysége a jog által védett közérdek, valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését szolgálja. Abban az esetben, ha a határozat törvényt sértő, nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett közérdek is. Az ügyfél számára kedvező, ám törvényt sértő határozat a közérdeket, másoknak a közigazgatási jog által védett jogait, törvényes érdekeit sértheti (például a környezetvédelmi előírások figyelmen kívül hagyásával megadott építési engedély mindazok jogát, jogos érdekét sérti, akik egészségét a környezetvédelmi előírások védelmezni hivatottak). Ezért a közigazgatási döntésekkel kapcsolatosan a jogbiztonsághoz hasonlóan alkotmányos követelményként fogalmazódik meg a törvény alá rendeltség, a törvényesség követelménye. Ebben a döntésében is hangsúlyozta a testület azt – visszautalva korábbi, fentebb idézett határozataira is –, hogy a közigazgatási szervek tevékenységével kapcsolatosan a jogállamiság elvéből fakad a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye. Az a követelmény, hogy a társadalmi viszonyokba közhatalom birtokában beavatkozó közigazgatási szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított

keretek között hozzák meg döntéseiket. A közigazgatási jogalkalmazás során hozott határozatok tekintetében az eljárás-jog intézményrendszerének a jogállamiságból fakadó mindkét követelmény, a közigazgatási határozatok törvényessége és a jogbiztonság követelménye érvényesülését egyaránt biztosítania kell.

A testület szerint a jogbiztonságnak elengedhetetlen követelménye az is, hogy a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen. Ennek megfelelően például a közigazgatási szervek döntési feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek törvényi szabályozás szerinti elintézési időtartamának is előre kiszámíthatónak kell lennie. Ez került kifejtésre a 72/1995. (XII. 15.) AB határozatban is: „Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy hatáskörét gyakorolja, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon.”

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogállamiság nemcsak a közigazgatás hatósági aktusaival szemben támasztja a joghoz kötöttség követelményét, hanem a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye kiterjed a közigazgatási szervek minden olyan aktusára, amelyben a közigazgatás a címzettek alapjogait érintő döntést hoz. [8/2001. (II. 18.) AB határozat]. A 24/2015. (VII. 7.) AB határozat szerint ez következik közvetlenül az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdésének b) pontja alapján is, amely a közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzését a bíróság feladataként határozza meg. A törvényességi ellenőrzés pedig a közigazgatási határozatok felülvizsgálata révén valósul meg.<sup>17</sup>

Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság és a közigazgatás jogszerűségének együttes érvényesülését tekinti kívánalomnak. Nyilván a jogbiztonság is sérül, ha csorbul a közigazgatás jogszerű működése, nem valósul meg a közhatalom gyakorlásának jog alá vetése. Ugyanakkor a jogbiztonság elvéből fakadó jogerő intézménye és a közigazgatás jog alá rendeltségéből fakadó érdek, amelynek része a megfelelő jogorvoslati rendszer biztosítása (amely a jogsértő közigazgatási határozatok és cselekmények esetén vehető igénybe a jogsértés reparálása céljából) ellentétbe kerülhet, a kényes egyensúly megtalálása absztrakt szinten a jogalkotó, konkrét szinten a jogalkalmazó feladata.<sup>18</sup>

## III. A közigazgatás joghoz kötöttségének elve és a Ket. eljárási alapelvként megfogalmazott törvényesség követelménye a közigazgatási bírászkodás tükrében

A jogállamiság elvének lényegéhez tartozik tehát a közigazgatás joghoz kötöttsége. Ennek értelmében valójában a közigazgatás minden általános és egyedi aktusának jogilag kötöttnek

<sup>16</sup> HARALD EBERHARD – KONRAD LACHMAYER: *Rule of Law in Austria*. In: Koetter/Schuppert (ed.): *Understandings of the Rule of Law in various legal orders of the World*, Rule of Law Working Paper Series Nr. 12, Berlin 2010. <http://wikis.fu-berlin.de/download/attachments/54526188/Eberhard+Lachmayer+Austria.pdf>. 3–4. o. (Utolsó letöltés: 2016. április 23.)

<sup>17</sup> Az Alkotmánybíróság 24/2015. (VII. 7.) AB határozata, Indokolás [20]–[21]

<sup>18</sup> HERBERT KÜPPER: *Magyarország átalakuló közigazgatási bírászkodása*. MTA Law Working Papers 2014/59. 19–20. o. [http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_59\\_Kupper.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_59_Kupper.pdf) (Utolsó letöltés: 2015. január 26.)

kell lennie. Most azonban kizárólag az egyedi hatósági aktusok kapcsán felmerülő eljárásjogi szempontú megközelítést alkalmazom. Egyszerűbben szólva azt vizsgálom, hogy mit jelent a közigazgatási hatósági eljárás vonatkozásában a közigazgatási és hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényben (a továbbiakban: Ket.) kodifikált törvényesség elve, a közigazgatási hatósági határozatok bírósági felülvizsgálata során felmerül-e/felmerülhet-e esetlegesen a Ket. alapelvi rendelkezései kapcsán kifejezetten ezzel az elvvel összefüggő jogértelmezési kérdés a jogalkalmazás során.

A közigazgatás joghoz kötöttsége alkotmányos alapelv, a jogállamiság lényegi követelménye [Alaptörvény *B) cikk* (1) bekezdés]. Ugyanakkor ez a követelmény a közigazgatási hatósági eljárásban is érvényesülő eljárásjogi alapelv, a közigazgatás joghoz kötöttsége alkotmányos alapelvének a Ket. által szabályozott hatósági eljárásjogban érvényesülő alapelvi szintű megfogalmazása.

Előjáróban tisztázandó kérdések, hogy mi az alapelvek fogalmi lényege, mi a szerepük a jogrendszerben. Általános jogi fogalomként tekintve az alapelv (jogelv) általános tétel, iránymutatás vagy előírás, amely kiindulópontul szolgál a jogi érvelés és döntéshozatal számára olyan esetekben, amikor a konkrét jogi szabályozás hiányzik, hézagos vagy többértelmű. Ilyenkor analógia alkalmazásával a joghézag kitöltésének eszköze lehet, vagy segítséget nyújthat a szabály helyes értelmének a feltárásában. A jogirodalom egy része az alapelveket a természetjogból származtatja, a pozitívista fel fogás viszont eredetüket a tételes jogra vagy a bírói gyakorlatra vezeti vissza. Az alapelvek így egyrészt örökérvényűnek tekintett értékek (például igazságosság, jogbiztonság) kifejezői, másrészt a pozitív jogrendszer egészét vagy annak egyes jogágait jellemző iránymutatók. Mindkettő esetben az általánosságnak a jogszabálynál magasabb szintjét képviselik, ezért belőlük számos konkrét szabály vagy jogi döntés vezethető le. Közülük a legfontosabbakat gyakran alkotmányos elvként is megfogalmazzák, melyek a jogrend alapjait is rögzítik.<sup>19</sup>

Az alapelvek funkcióit a következőképpen lehet csoportosítani:

- jogalkalmazói vagy más néven értelmező funkció: az alapelvek segítséget nyújtanak ahhoz, hogy valamennyi jogalkalmazó egyformán értelmezze és alkalmazza az adott jogszabályt,
- jogalkotói funkció: egy adott kódexben meghatározott alapelveket az egyéb ágazati jogszabályok megalkotása során is megfelelően figyelembe kell venni,
- hézagpótló (önálló) funkció: célja, hogy a jogszabályszöveg és az egyedi élethelyzet alapján keletkezett ügy közötti különbségeket áthidalja, továbbá joghézag eseteire is segítséget nyújtson a jogalkalmazás számára.
- A hazai jogalkotásban aránylag későn, az államigazgatási eljárási szabályok 1981-es reformja kapcsán jelentek meg általános közigazgatási eljárási alapelvek, amelyeket aztán a Ket. szabályozott újra. A Ket. kodifikációja során az alapelvek új rendszerét igyekeztek megalkotni,

amely megfelel az európai követelményeknek. Ez többé-kevésbé sikerült, bár a Ket. 1-8. §-aiban található szabályokból az alapelveknek egy meglehetősen kusza rendszere rajzolódik ki.<sup>20</sup>

Az Alaptörvény *R) cikk* (2) bekezdése szerint az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek. Ennek alapján egy jogszabály – például a Ket. – minden rendelkezése, így az alapelvek is normatív erejűek, a jogalkalmazás során azokat figyelembe kell venni, rájuk hivatkozni lehet, a döntések során alkalmazni kell őket és végső soron kikényszeríthetők.<sup>21</sup>

Ezt az értelmezést erősítette meg általános jelleggel a Kúria 40/2015. számú közigazgatási elvi határozata is (Kúria Kfv. IV.35.165/2014.). Ennek lényege szerint a törvényekbe foglalt alapelvi rendelkezések sérelmére hivatkozás esetén a bíróságok nem háríthatják el a vizsgálatot. Törvényi alapelvek megsértése is jogszabálysértésnek minősül.

Tehát a Ket.-ben megfogalmazott eljárásjogi alapelvek normatív erővel bírnak, így kötelezőek és alkalmazandóak. Ugyanakkor az alapelvek többsége a Ket. további fejezeteiben foglalt részletszabályok útján jut érvényre, bár előfordulnak olyan alapelvek is, amelyekre a Ket. a későbbiek során nem tér vissza, ezért az esetleges törvénytértést közvetlenül és kizárólag az alapelv sérelmére visszavezetve lehet megállapítani [ilyen például a Ket. 1. § (2) bekezdésében foglalt alapelv, amely tiltja a hatáskör gyakorlásával való visszaélést]. Elméletileg természetesen minden alapelv megsértése egyértelműen törvénytértésnek minősül, ahogy ez az előzőekből kiderült.<sup>22</sup>

A hatályos Ket.-ben szabályozott alapelvek magából az Alaptörvényből is levezethetők, egy részük az egész jogrendszerre vagy az összes eljárásjogra egyaránt irányadó, ilyen például a törvény előtti egyenlőség elve vagy a jogorvoslathoz való jog. Vannak azonban más alapelvek is, amelyek vagy csupán a közigazgatási hatósági eljárásra jellemzők, vagy eljárás-típusonként differenciált módon jutnak érvényre. Ebbe a körbe sorolható például a hivatalból való eljárás elve, amely a büntető eljárásban más módon van jelen, mint a közigazgatási hatósági eljárásban.

A Ket. eljárásjogi alapelvi rendszerébe illeszkedik a törvényesség elve is, amely több összetevőből áll. Mindenekelőtt megköveteli ez az elv, hogy az eljáró közigazgatási szervet

<sup>20</sup> FORGÁCS ANNA: *Alapelvi bíráskodás a közigazgatási hatósági eljárásban*. In: FAZEKAS MARIANNA (szerk.): *Jogi Tanulmányok*. Budapest, ELTE ÁJK 2012. 393. o. és TURKOVICS István: *Az általános jogelvek megjelenése a hatósági eljárásban*. Miskolci Jogi Szemle 8. évfolyam (2013) 2. szám 53–61. o.

<sup>21</sup> VARGA ZS. ANDRÁS: *Az alkotmányosság követelménye és az eljárási alapelvek*. In: Patyi András (szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó 2009. 86–87. o.

<sup>22</sup> Érdemes megjegyezni, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata kimunkálta azon alapelvek rendszerét, melyek érvényessége nem korlátozható egyetlen jogágra, függetlenül attól, hogy azok horizontálisan esetlegesen nincsenek az Alaptörvényben rögzítve és nem is tartalmazza azokat minden egyes eljárási, illetve anyagi jogi kódex. A rendeltetészerű joggyakorlás követelménye és a joggal való visszaélés tilalma ilyen, a polgári jogból eredő, de az egész jogrendszerben érvényesülő alapelvek. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint demokratikus jogállamokban ezen – az egyes jogágak sajátosságaitól függő formában megjelenő – alapelveknek az egész jogrendszerre kiterjedő általános érvénye közvetlenül a mindenkorai alaptörvény jogállamiság klauzulájából vezethető le. [Például: 31/1998. (VI. 25.) AB határozat, 18/2008. (III. 12.) AB határozat]

<sup>19</sup> Jogi Lexikon [elektronikus dokumentum] (Főszerk.: Lamm Vanda), Budapest, 2009. „jogelv” szócikk

jogszabály hozza létre, jogszabály határozza meg jogképességet, hatáskörét és illetékességét. E követelmény része továbbá az anyagi jogszabályoknak való megfelelés, a döntéshozó egyértelmű akarat-elhatározása (testületi szerv esetén határozatképessége), a tényállás tisztázottsága, a mérlegelési korlátok tiszteletben tartása és az eljárási szabályok maradéktalan betartása.<sup>23</sup> *Varga Zs. András* csoportosítása szerint a törvényesség elvének részét képezik a Ket.-ben nevesített további alapelvek: a hivatalbóliség elve (ami maga is több szinten érvényesül a hatósági eljárásban), a rendeltetésszerű joggyakorlás elve (Ket. 1. §), a tényszerűség elve és a döntési korlátok (a releváns tények figyelembe vételének kötelezettsége), a jóhiszeműség elve és a bizalmi elv, valamint a kárfelelősség elve.<sup>24</sup>

Mindezek közül itt a törvényesség követelményét általában megfogalmazó és a rendeltetésszerű joggyakorlás elvét kimondó alapvető rendelkezésekre térek ki részletesebben. Az eljárási alapelvek között a Ket. 1. § (1) bekezdésének első mondata fogalmazza meg általános jelleggel a törvényesség elvét: „A közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit.” Ez a szabály egyúttal az előzőekben már érintettek szerint utal arra, hogy a közigazgatás törvényessége objektív jellegű követelmény, a jog által védett közérdek érvényesülésének kívánalmát is rögzíti. Ezek szerint a közigazgatás (hatósági) eljárásának objektíve jogszerűnek kell lennie, akkor is, ha az ügyfél számára (szubjektíve) kedvező eredményre vezetne egy esetleges jogsértés.

A Ket. 1. § (1) bekezdés első mondatában megfogalmazott törvényesség követelménye eljárásjogi alapelveként az önálló alkalmazása nem igazán lehetséges, mivel lényegében minden jogszabálysértés, amely a közigazgatási hatósági eljárás során előfordul, egyúttal ennek az alapelvnek – amely az előzőek szerinti alkotmányos alapelven alapul – a megsértését is eredményezi (és természetesen az ezen alapelv részét képező, de önállóan nevesített előzőekben ismertetett Ket. alapelvek sérelmét is jelenti). Ennek megfelelően a bírósági gyakorlatban a konkrétan megsértett jogszabályhelyekre, illetve azon jogszabályhelyekre helyeződik a hangsúly, melyek sérelmét a felperes állítja.

Ezt demonstrálja például a Kecskeméti Törvényszék által hozott 14.K.20.255/2012/17. számú ítélet. A törvényszék indokolása a Ket. alapvető rendelkezéseinek – közte a Ket. 1. § (1) bekezdése szerinti törvényesség követelménye – sérelme kapcsán leszögezte, hogy ezen alapelvek akkor érvényesülnek, ha a hatóság eljárása során szakszerűen, a jogszabályi rendelkezések betartásával, jelen esetben a gondnokság, mint jogi intézmény általános céljával és részletes szabályaival összhangban hozza meg határozatát. Tekintve, hogy a jogszerűség körében az alperes eljárását kifogásolhatónak találta, ezért nyilvánvalóan e körben az eljárás alapelve sérült, de a jogorvoslat igénybevétele folytán ez kiküszöbölhető volt. Ezen túlmenően alapvető sérelem nem történt.

Bár egy végül jogszerűnek talált közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata során, de hasonlóképpen érvelt a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 26.K.30.824/2014/20.

számú ítéletében, amikor rámutatott arra, hogy a Ket. alapvető szintű rendelkezései megsértésére vonatkozó felperesi hivatkozások szintén nem foghattak helyt az adott ügyben. Ez a hivatkozás önmagában nem támasztotta alá a per tárgyát képező alperesi határozat jogszabálysértő voltát. A bíróság az adott tényállásra vonatkozó tételes jogszabályi rendelkezésekre vetítve vizsgálta és értékelte a felperesi okfejtéseket. Azaz a tényállásra alkalmazandó valamely konkrét jogszabályi rendelkezés megsértése alapozhatta volna meg az alapvető sérelmet is, ez azonban az adott ügyben nem volt megállapítható.

Hasonlóképpen vizsgálta a Ket. 1. § (1) bekezdésében foglalt alapvető esetleges megsértését a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 31.K.33.998/2014/6. számú ítéletében, amelyben a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal idegenrendészeti ügyben hozott közigazgatási határozatát vizsgálta felül. A bíróság a felperes keresetét alaptalannak értékelte és elutasította azt. Ítéletének indokolásában rögzítette, hogy az alperes megfelelő alapossággal és a Ket. eljárási szabályainak megtartásával tárta fel és rögzítette az ügyben irányadó tényállást. Nem sértette meg a tényállás tisztázási kötelezettségét, azaz a Ket. 50. §-át, és a Ket. alapvető rendelkezéseit, azaz az 1. § (1) bekezdését sem. Az alperes a rendelkezésére álló iratanyagot, köztük a felperes kérelmi indokait és az azt alátámasztó bizonyítékokat, a beszerzett szakhatósági állásfoglalásokat tételesen és körültekintően vizsgálat alá vette. A bizonyítás anyagát az anyagi jogi megítélés szempontjából logikusan, jogszerűen, valamint ellentmondásmentesen értékelte. Mindezek alapján eljárása során az ügy érdemére kiható eljárási jogszabályt nem sértett, a helyes tényálláson nyugvó, a kérelmet elutasító, az irányadó anyagi jogi szabályok helytálló alkalmazásával kialakított részletes jogi álláspontját a bíróság osztotta.

Míg a Győri Törvényszék K.27.031/2012/4. számú ítéletében egy kisajátítási ügygel összefüggésben nagyobb hangsúlyt kapott ennek az alapelvnek az alkalmazása. Az ítélet indokolása megállapította, hogy a kisajátítás egy speciális tulajdonszerzési forma, ahol az ellenszolgáltatás (kártalanítás) a szolgáltatással (ingatlan tulajdonjogának átszállása) egyidejűleg esedékes a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény (Kstv.) 21. § (4) bekezdéséből adódóan. Ily módon a kisajátítást kérő a kisajátított engedélyező határozat jogerőre emelkedésétől kezdődően köteles e rendelkezés alapján késedelmi kamatot fizetni. A Győri Törvényszék szerint ennek figyelembe vételére a bíróságnak az ítélet rendelkező részében a kisajátítást kérőt külön utasítania nem kellett, hiszen a Ket. 1. § (1) bekezdése értelmében a kisajátítást kérő köteles megtartani a jogszabályok rendelkezéseit. Ebben az esetben érvényesült a Ket. 1. § (1) bekezdése első mondatából az a fordulat, mely szerint a közigazgatási hatóság eljárása során másokkal is köteles megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit. Más szempontból azt is kiemelhetjük, hogy az objektív jogvédelem elve érvényesült a gyakorlatban.

A törvényesség elvéhez kapcsolódnak a rendeltetésszerű joggyakorlás elveként azonosítható szabályok. A rendeltetésszerű joggyakorlás elvét az Alkotmánybíróság a jogállamiság elvéből levezethető, az egész jogrendszerben érvényes alapelvnek tekintette.<sup>25</sup> Ugyanakkor a Ket. 1. § (1) bekezdésé-

<sup>23</sup> VARGA ZS.: i. m. 89. o.

<sup>24</sup> VARGA ZS.: i. m. 88–97. o.

<sup>25</sup> 31/1998. (VI. 25.) AB határozat, 18/2008. (III. 12.) AB határozat

ben foglalt szabályok szerint: „A közigazgatási hatóság... hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében... gyakorolja.” A (2) bekezdésben írtak szerint: „A közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza...” Ez a rendeltetésszerű joggyakorlás elveként meghatározható szabály-együttes további részekre bontható: a hatóság kizárólag joghatósága, hatásköre és illetékessége körében járhat el, a joghatósággal rendelkező hatóság illetékességi körén belül köteles hatáskörével élni, a hatóság köteles hatáskörét rendeltetésszerűen gyakorolni.<sup>26</sup> Mindezzel kapcsolatos kérdéseket a Ket. további részletszabályai is rendezik (például a hatóság hallgatása esetére vonatkozó szabályok vagy a semmisség szabályai között), ennek megfelelően ezekre a további részletező szabályokra történő hivatkozás a tipikus a gyakorlatban.

Ezzel az elvvel mutat szoros kapcsolatot viszont az a döntés, melyben a Kúria mint felülvizsgálati bíróság egy építési ügyben hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálásával kapcsolatosan megállapította, hogy az elsőfokú hatóság úgy rendelte el a felperesi építmény bontását, hogy a felperes által előterjesztett újabb fennmaradási engedély-kérelem vonatkozásában a hatóság által előírt hiánypótlásra adott határidő leteltét be sem várta. A Kúria ezt súlyos, az ügy érdemére kiható eljárás szabálysértésként értékelte. Kimondta, hogy az elsőfokú bíróság tévedett, amikor jogszerűnek értékelte az alperes hatóság elsőfokú határozatát elbíráló határozatát. Az elsőfokú hatóság ugyanis úgy rendelte el a felperesi építmény bontását, hogy a felperes által előterjesztett újabb fennmaradási engedély kérelem vonatkozásában a hatóság által előírt hiánypótlásra adott határidő leteltét be sem várta, egyben figyelmen kívül hagyott egy korábbi határozatba foglalt utasítást. Ezért tévedett a megyei bíróság, amikor súlyos, az ügy érdemére kiható eljárás szabálysértést nem, illetőleg nem a megfelelő szempontok szerint értékelte. A Kúria ugyanis nem értett egyet a megyei bírósággal abban, hogy a hatóság eljárása csak a felperesi magatartás függvényében jogsértő vagy éppen nem az. A felperes számára nyitva álló határidőből még két hét hátra volt, a hiánypótlás elmaradásának oka lehetett éppen a bontás elrendelése. A Kúria úgy vélte, hogy az elsőfokú hatóság következtelenül, a Ket. alapelveit megsértve járt el. Vétett a Ket. 1. § (2) bekezdésében és 2. §-ában foglalt alapelvek ellen, nem tájékoztatta a felperest megfelelően előterjesztett kérelme kapcsán, a hiánypótlási határidőt megtevésztő módon írta elő. (Kúria, Kfv.II.37.603/2011/7.)

A bírói gyakorlatból véletlenszerűen kiválasztott néhány példa is utal arra, hogy a Ket.-ben nevesített törvényesség elvével összefüggő kérdések a jogalkalmazás során is felmerülhetnek. A közigazgatás jogszerűségének biztosításában pedig a független és pártatlan közigazgatási bíraskodás játszik kiemelt szerepet.

#### IV. A törvényesség követelménye az általános közigazgatási rendtartás (Ákr.) tervezetében

A magyar közigazgatási rendszer megújítása részeként készült el az Igazságügyi Minisztériumban az általános közigazga-

tási rendtartás tervezete (a továbbiakban: Tervezet), amely a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályait tartalmazza. A Tervezetet 2016 áprilisában általános egyeztetésre bocsátották, jelen tanulmány írásakor zajlik ez a folyamat.<sup>27</sup> A Tervezet indokolása szerint megérett a helyzet arra, hogy a jogalkotó új szemléletű törvényben vonja le a Ket. tíz éves hatályosulásának tapasztalatait, egyben hozzájáruljon a valódi közigazgatási bíraskodás megteremtéséhez is, és egyben az ügyfelek számára ténylegesen érzékelhető, pozitív változásokat eredményező eljárásjogot teremtsen. A közigazgatási hatósági eljárás megújítása így deregulációs folyamatként is leírható, ugyanis az eljárásjogi kódex felülvizsgálata mellett mintegy 180 törvény, 420 kormányrendelet, és 470 miniszteri rendelet legalább részleges felülvizsgálatára is sor került.<sup>28</sup>

A Tervezet újrakodifikálta az eljárási alapelveket is (1. §-6. §). Általánosságban megállapítható, hogy az alapelveket az eljárási kódex önálló részként, a törvény elején, a Ket.-nél tömörebben, de érthetően megfogalmazva és logikus rendben szabályozza. Továbbra is megjelenik azon alapelvek általános jelleggel történő megfogalmazása, amelyekhez kapcsolódva további részletszabályok törvénybe foglalására is sor került. Az egymáshoz kapcsolódó alapelvek (illetve az egyes alapelvekből fakadó részelemek) egymáshoz fűzve, egy helyen található. Dogmatikailag egységes, koherens, világos és a gyakorlati jogalkalmazást segítő rendszerben, az Alaptörvénnyel való kapcsolatot is hangsúlyozó módon, az alapelvek megfelelően lakonikus, de érthető tartalmi kifejtésével sikerült a Tervezet szövegét megalkotni.

A Tervezet 1. §-a meghatározza az alapelvek szerepét: „A közigazgatási hatósági eljárásokban – összhangban az Alaptörvény XXIV. és XXVIII. cikkével – az eljárás minden résztvevője a rá irányadó szabályoknak megfelelően és az eljárás minden szakaszában az e fejezetben meghatározott alapelvek és alapvető szabályok érvényre juttatásával jár el.” Ez a szabály egyértelművé teszi, hogy az alapelvek normatív erővel rendelkező jogszabályi rendelkezések.

A 2. §-ba foglalt követelmény-együttest a jogalkotó „A joghoz kötöttség (vagy jogszerűség) elve”-ként nevesíti. A megfogalmazás egyértelmű, amikor kimondja, hogy a közigazgatási hatóság jogszabály felhatalmazása alapján, hatáskörét a jogszabály keretei között, rendeltetésszerűen gyakorolva jár el [Tervezet 2. § (1) bekezdés].

A Tervezet 2. § (2) bekezdésében csokorba gyűjtött követelmények már túl is mutatnak a közigazgatás jogszerűsége, illetve a Ket.-ben szereplő törvényessége elvén alapuló korábbi értelmezésen. Kimondják ugyanis, hogy a hatóság a hatásköre gyakorlása során: a) a szakszerűség, az egyszerűség,

<sup>27</sup> Kézirat lezárva: 2016.05.31. (A főszerk.)

<sup>28</sup> Előterjesztés az általános közigazgatási rendtartásról. 51. o. <http://www.kormany.hu/download/5/c9/a0000/20160401%20EI%20C5%91terjeszt%C3%A9s%20az%20C3%A1ltal%C3%A1nos%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20rendtart%C3%A1sr%C3%B3l.zip#!DocumentBrowse> (Utolsó letöltés: 2016. április 23.)

A kodifikációhoz fűződően lásd: HAJAS BARNABÁS: *A közigazgatási hatósági eljárásjog megújítása: az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény kodifikációja*. Fontes Iuris. 1. évfolyam 2. sz. (2015.) 8–14. o., HAJAS BARNABÁS – PÁTKAI NÁNDOR: *Az általános közigazgatási eljárási szabályok jelentősége a közigazgatási eljárási kódex újraszabályozása tükrében*. Új Magyar Közigazgatás. 8. évfolyam 4. sz. (2015.) 14–20. o.

<sup>26</sup> VARGA ZS.: i. m. 91–92. o.

az ügyféllel való együttműködés és a jóhiszeműség követelményeinek megfelelően, *b*) a törvény előtti egyenlőség és az egyenlő bánásmód követelményét megtartva, indokolatlan megkülönböztetés és részrehajlás nélkül, *c*) a jogszabályban meghatározott határidőn belül, ésszerű időben jár el.

Az *a*) pontba foglalt követelmények pedig a hatékonyság elvére is utalnak, bár kétségtelenül szorosan összefüggnek az Alaptörvény XXIV. cikkébe foglalt tisztességes ügyintézéshez való joggal. Ugyanakkor annak hangsúlyozásaként is értékelhetők, hogy a közigazgatás hatékonyságának és a legalitás elve érvényesülésének megfelelő egyensúlyt kell képeznie. Annak ellenére igaz ez, hogy a 4. § külön szabályt tartalmaz a költségta-  
karékoság és a hatékonyság elvéről.

Megítélésem szerint az előbbieken részletezetteket erősíti meg a Tervezet alapvető rendelkezéseihez fűzött jogalkotói részletes indokolás is. Ezek szerint a Tervezet a törvényi alapelveket úgy állapítja meg, hogy azok elvi jellegűek – az Alaptörvény követelményeinek a közigazgatási tevékenységre való konkretizálásaként –, minden hatósági eljárásban érvényesítendő, és az egyedi eljárási szabályok alkalmazása során zsinórmértéket jelentenek, ugyanakkor normatív rendelkezésként közvetlenül végrehajthatók is. Az indoklás szerint a Tervezet – támaszkodva a hatósági eljárásjog hagyományos alapvető rendszerére, egyben megújítva és újrafogalmazva azt – meghatározza a hatóság tevékenységére vonatkozó legalapvetőbb követelményeket, főbb alapelveket, kifejezve a hatóság tevékenységének törvényhez kötöttségét, és az ügyfelek érdekeinek a közérdekkel összhangban való érvényesítését. Az indoklás utal a törvényes és megalapozott döntéshozatalhoz fűződő köz- és magánérdek érvényesülésének fontosságára is.<sup>29</sup>

Érthető módon – a Ket.-hez hasonlóan – a hivatalból is elve külön nevesítve került be a kódexbe (Tervezet 3. §), mert bár kapcsolódik a jogszerűség elvéhez, de alapvető a hatósági eljárás során, sőt olyan speciális és meghatározó ismertetőjege, amely több szinten érvényesül.

Zárásként érdemes hangsúlyozni, hogy az egyes alapelvek (részelemeikkel, összetevő szabályaikkal együtt) szoros kapcsolatban állnak egymással. Nevesítésük részben jogalkotói szándékon alapul, részben a szabályozás rendszeréből fakad, és összefügg az egyes eljárási jogintézmények kialakításával, ezek részletszabályaival.

Maga a Tervezet – ha csak az alapelvek szabályozását tekintjük is át – azt sugallja, hogy sikerült egy egyszerű, de

mégis korszerű, magas absztrakciós szinten megfogalmazott, valóban a szükséges általános szabályokat tartalmazó, tömören, világosan és érthetően szövegezett általános közigazgatási rendtartást megalkotni. Úgy tűnik, hogy a jogszabály előkészítése során az alaki jogi kötöttség és a gyorsaság/hatékonyság biztosítása közötti egyensúly célszerű arányát is hozzávetőlegesen megfelelően alakította ki a jogalkotó.

## V. Összegzés

Mint láthatóvá vált, az alkotmányos jogállam formális követelménye a közigazgatás joghoz kötöttsége. A közigazgatás jogi kötöttsége és hatékonysága közötti egyensúly megteremtése differenciált megközelítést követel meg szabályozási tárgyanként, vagy másképpen megközelítve a kérdést: ágazatonként. Az Alkotmánybíróság is kifejezésre juttatta ennek az alkotmányos elvnek a kiemelkedő fontosságát, utalva arra is, hogy az előre meghatározott jogi szabályok szerinti közigazgatási döntéshozatali kötelezettség (az ügyintézési határidő betartása) szintén jogállami követelmény. Ez nyilvánvalóan a közigazgatás hatékonyságát is érinti.

A közigazgatási hatósági eljárásban nevesített alapvető törvényesség elve, amely komplex módon ölel fel számos követelményt (olyat is, amelyet a Ket. és a Tervezet külön is nevesít). Mint a közigazgatási bíráskodás gyakorlatából vett példák megmutatták, ezen eljárási alapelveknek van jelentősége a jogalkalmazás során. Gyakrabban értelmező, az értelmezést segítő funkciót látnak el, de adott esetben a jogeset középpontjába kerülhetnek, orientálhatják a döntést, megszabhatják, hogy a közigazgatási hatóságnak milyen módon és keretek között kell hatáskörét gyakorolva az egyes eljárási cselekményeket fogantatni, a közigazgatási döntéseket meghozni az adott esetben. A közigazgatási hatósági jogalkalmazást egyébként is át kell hatnia az eljárási alapelvek által közvetített értékeknek és az absztrakció magas szintjén megfogalmazott vezérlő elveknek.

A Tervezet alapvető rendszere átgondoltabban lett megalkotva, logikusabb rendben tartalmazza az egymáshoz kapcsolódó eljárási alapelveket, amelyek így talán még nagyobb segítséget nyújthatnak a jogalkalmazás számára. Ennek keretében került megfogalmazásra a törvényesség elve is, amelynek az előzőekben kifejtettek szerinti tartalommal való érvényesítése és érvényesítése a formális értelemben vett jogállam alapköve.

<sup>29</sup> Előterjesztés az általános közigazgatási rendtartásról. 54-55. o. <http://www.kormany.hu/download/5/c9/a0000/20160401%20El%20I%20C5%91terjeszt%20A9s%20az%20C3%A1lta%20C3%A1nos%20k%20C3%B6z%20igazgat%20A1si%20rendtart%20A1sr%20C3%B3l.zip#!Document-Browse> (Utolsó letöltés: 2016. április 23.)