
Semmisség a közigazgatási jogtudományban

Paulovics Anita*

Bevezető gondolatok

A semmisség szabályai a polgári perjogban viszonylag korán kialakultak, és ezáltal a polgári perjogi szakirodalomban is megjelent a semmisség kérdésének elemzése. A 19. század végén már megjelentek azok a tudományos munkák a hazai szakirodalomban, amelyek a perjog jogorvoslati rendszerét, a semmisség kérdését és az ítélet jogerejének az előbbiekkal való kapcsolatát elemezték.

1. A semmisség perjogtudományi alapjai

Ebben az időszakban kialakult a perorvoslatoknak egy olyan csoportosítása, mely szerint a különbségtétel alapja az, hogy a perorvoslatot egy magasabb szintű bíró bírálja-e el, vagy ugyanaz a bíró, aki korábban az ügyben eljárta. Az első esetben – amikor az ügy egy magasabb bíró elé vihető – a perorvoslatot csak meghatározott, viszonylag rövid időtartamon belül lehet igénybe venni. Amennyiben a fél a határidőn belül perorvoslattal nem él, akkor a határozat magasabb szintű bíróság előtt nem támadható meg, és az ítélet jogerőre emelkedik. Ebben az esetben az ítélethez mindazok a következmények kapcsolódnak, amelyek a jogerős ítélet következményei. Azokat a perorvoslatokat viszont, amelyek eredményként az ügy ismét ugyanazon bíró elé kerül, rendszerint még akkor is igénybe lehetett venni, miután már a jogkövetkezmények beálltak, és ki van zárva, hogy az ügyet magasabb szintű bírói fórum felülvizsgálhassa. Ezek közé sorolta Magyary Géza a perújítást és a semmisségi keresetet, melyeknek elsődleges funkciója a szerző szerint az volt, hogy olyan hátrányokat orvosoljanak, amelyeket a fellebbvitel útján kellett volna orvosolni. Ezeknél a perorvoslatoknál tehát a törvény megengedi, hogy az orvoslást ugyanazon bíró végezze, aki előtt a felet hátrány érte. Ezeket nevezte Magyary rendkívüli perorvoslatoknak, mivel alkalmazásukat kivételesnek és kiegészítő jellegűnek tekintette, míg a többi perorvoslatot a rendes perorvoslatok körébe sorolta. A rendkívüli perorvoslatok fő jellemzőjét abban jelölte meg, hogy az ítélet

* Tanulmányi és általános dékánhelyettes, intézetigazgató egyetemi tanár, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Alkotmányjogi Tanszék.

jogerőre emelkedése után is igénybe vehető. Nem azért tekintendő Magyary szerint az említett két jogorvoslat rendkívülinek, mert az orvoslást ugyanaz a bíróság hozta, hanem azért, mert olyan hátrány orvoslására szolgált, amit fellebbevitel útján kellett volna orvosolni, de ez valami miatt nem történt meg, vagy az orvoslás nem mutatkozik többé célszerűnek.

Ha az alaki vagy anyagi jogszabálysértést a felsőbb bíróságok nem orvosolják, akkor az joghatályossá válik, úgy, hogy ahhoz a jogerő következményei fűződnek. Az anyagi vagy alaki jogszabály megsértése ellenére az ítélet jogerőre emelkedik akkor is – írja Magyary Géza - ha a fél fellebbezéssel vagy felülvizsgálattal nem élt. Ezzel összefüggésben állapítja meg, hogy vannak esetek, amikor a bíró által elkövetett jogszabálysértés olyan természetű, hogy azt nem lehet orvoslás nélkül hagyni, akkor sem, ha a felsőbb bíróságok már felülvizsgálták, vagy az ítélet azért emelkedett jogerőre, mert a felek egyike sem élt perorvoslattal. A szerző szerint ilyen jelleggel csak bizonyos alaki sérelmek bírnak. Magyary azt írja, hogy „azt szokás mondani, hogy ama alaki sérelmek miatt az ítélet semmis, s hogy a semmisséget még a jogerőre emelkedés sem orvosolja. Ezen, a középkorból származó s még ma is általában követett nézet azonban téves”. Szerinte az ítélet csak akkor semmis, ha a célzott jogi hatást semmilyen körülmények között nem idézi elő. A semmis ítéletet a bíróságnak hivatalból nem volna szabad végrehajtani, vagy ha azt mégis megtenné, az ellenfélnek még a végrehajtási eljárás folyamán lehetne az ítélet érvényét tagadni. A tételesjog szerint – szögezi le a szerző – ez nem lehetséges. A semmisség a szó igazi értelmében csak a fellebbezési és felülvizsgálati eljárásban forog fenn, mivel a jogerős ítéletet minden bíróság további eljárása során köteles elfogadni. Annak a félnek, aki azt akarja, hogy a jogerős ítélet hatályát veszítse, ebből a célból külön erre a célra szolgáló perorvoslat útján kell megtámadnia.

Ezt a polgári peres eljárás vonatkozásában Magyary kiemelkedően jól értékelte. A polgári perben hivatalból való eljárásnak, illetve intézkedésnek helye nincs.

Magyary szerint az alaki jogszabály megsértése önmagában véve soha nem elegendő ok arra, hogy amiatt a jogerős ítéletet hatályától megfosszák. Ehhez az is szükséges, hogy az alaki jogszabály megsértése anyagi jogszabálysértést is eredményezzen. Ha a szabálytalanul létrejött jogerős ítélet a felek cselekvését a jogviszony tekintetében helyesen határozza meg, akkor nincs ok arra, hogy pusztán a szabálytalanság miatt a jogerőre emelkedett ítéletet hatályon kívül helyezték. Magyary szerint pusztán az anyagi jogszabály megsértése sem elegendő ok a jogerős ítélet hatályon kívül helyezésére. A kettős sértésnek együttesen kell fennállnia.

Véleményem szerint a közigazgatási eljárásjogban nincs szükség az alaki és anyagi jogszabálysértés együttes fennállására a semmisség esetében. A közigazgatási eljárásban elegendő az alaki jogszabálysértés, mert az eljárási jogszabályok betartása mindenképpen kötelező valamennyi állami szervnek. Másként fogalmazva az eljárási szabályok betartása minimumkövetelmény, ha tehát egy döntés alaki hibában szenved, akkor azt orvosolni kell, vagyis a hiba orvoslása ilyenkor nem mérlegelési kérdés, hanem kötelező. A semmisség körébe pedig csak a legsúlyosabb eljárási jogszabálysértések tartoznak, így ezekben az esetekben – még akkor is, ha az ügyfélnek nem fűződik érdeke hozzá – fontos érdek fűződik ahhoz, hogy a súlyos jogszabálysértésben szenvedő döntés ne váltsa ki jogi hatást.

Sőt! A közigazgatási eljárásban a semmisség megállapítása gyakran az ügyféli jogok sérelmére történik, mivel a semmisségi okok fennállása esetén a közigazgatási eljárási törvény szerint még a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok sem részesülnek védelemben. Ezzel a szabályozási móddal – úgy vélem – a törvényhozó szándéka túlmutat az ügyféli jogok védelmén. A jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokat a közigazgatási eljárásjog szabályozásának egésze általában védi. Azzal, hogy a semmisségi okok fennállása esetén még az ügyfél szerzett jogai sem részesülnek védelemben, a törvényhozó arra kívánta felhívni a figyelmet, hogy ezekben az esetekben olyan súlyos jogszabálysértésről van szó, amely mindenképpen ki kell, hogy zárja azt, hogy a döntés kiváltson bármiféle jogi hatást.

Az alaki jogszabálysértéshez képest az anyagi jogszabálysértés rendszerint jóval vitathatóbb, mivel az érdemi döntés, azaz az anyagi jogszabályok alapján hozott döntés gyakran mérlegelési kérdés.

Visszatérve a polgári perjoggal kapcsolatos eszmefuttatásra, Magyary – legalábbis elméletileg – két módszert tartott lehetségesnek arra, hogy a súlyos alaki sérelmek alapján az ítélet ellen perorvoslatot lehessen biztosítani. Az egyik az, hogy az ítélet ellen még egy – a harmadbíróság fölé rendelt – bíróság legyen jogosult a felülvizsgálatra. Ezt a lehetőséget a szerző azért nem tartja elfogadhatónak, mert a törvények akkoriban kizárólag háromfokú bíraskodást biztosítottak.

A másik megoldás az, hogy az alaki sérelmek miatt a törvények a pernek az újból való megindítását engedik meg. Ezzel szemben viszont felhozható az az ellenérv, miszerint az ítélet jogerőre emelkedése után ugyanabban az ügyben újabb pernek nincs helye. A tételesjog semmisség esetén mégis kivételt tett ez alól az általános szabály alól, mivel lehetővé tette a félnek, hogy kereset útján kérje az alaki sérelem miatt az ítélet elleni jogorvoslást. Ezt a perorvoslatot szokták semmisségi keresetnek nevezni. Ezt az elnevezést Magyary helytelennek vélte, azért, mert a keresettel megtámadott ítéletről az volt a véleménye, hogy az nem semmis, hanem érvényes, mindaddig, amíg nem kerül hatályon kívül helyezésre vagy megsemmisítésre.

Formálisan Magyary véleménye elfogadható, mivel az ítélet valóban érvényes addig, amíg hatályon kívül nem helyezik. Az ítélet jogi hatása szempontjából azonban más a helyzet. Az az ítélet, vagy akár közigazgatási határozat, amelyikkel szemben semmisségi ok áll fenn jogi hatás kiváltására nem alkalmas. Ez azt jelenti, hogy semmisség esetén az ítélet vagy határozat jogi hatását a döntés kibocsátását megelőző helyzetnek megfelelően kell visszaállítani. Ha tehát a semmis döntés a hatályon kívül helyezés (megsemmisítés) időpontjáig jogi hatást fejtett ki, akkor a jogi hatást nemcsak a jövőre vonatkozó – *ex nunc* – hatállyal kell megszüntetni, hanem a jogi hatást az eredeti állapotba kell visszaállítani, azaz a döntést a jogi hatás szempontjából úgy kell tekinteni, mintha létre sem jött volna. A jogi hatást visszamenőleg – *ex tunc* – kell megszüntetni.

Magyary leírja, hogy a jogerős ítélet megtámadása más esetekben is megengedett. Ilyen a „visszahelyezés perújítás útján”. Ebben az esetben méltányossági okokból meg van engedve a félnek, hogy ha a per során bizonyítási estközöket nem nevezett meg, akkor ezt az ítélet jogerőre emelkedése után is pótolhassa. Az erre a célra szolgáló perorvoslat a perújítás volt.

A semmisségi kereset és a perújítás közötti különbséget – helyesen – Magyary az orvoslási módok okában látta. A semmisségi kereset alapján történő orvoslás oka egy, a bíró által elkövetett alaki jogsértés, a perújításnál pedig a fél mulasztása.

A jogerő szempontjából különösen fontos hangsúlyozni, hogy a semmisségi kereset és a perújítás jogi természete azonos – vagy legalábbis nagyon hasonló volt. Mindkét esetben arról volt szó, hogy egy jogerős ítélet jogi hatásának megszüntetésére volt lehetőség a per ismételt megindítása által, azaz mindkét perorvoslat alkalmas volt arra, hogy léket üssön a jogerő intézményén.

A közigazgatási eljárásban fennálló semmisség jogintézményével kapcsolatosan a polgári perjog kezdeti szabályaival kapcsolatban lényeges az is, hogy a semmisségi okok alapján történő fellépés – főszabályként - nem volt időben korlátlan. Ebből következik, hogy bizonyos idő elteltével, amikor már semmisségi ok alapján sem volt helye az ítélet megváltoztatásának, az ítélet jogerőre emelkedett.

Az akkor hatályban lévő Novella szerint bűncselekmény miatt az új per a jogerőre emelkedéstől számított 10 éven belül volt megindítható. A többi semmisségi ok esetén az új polgári perrendtartás tervezete (a továbbiakban: Tervezet) szerint a jogerőre emelkedéstől, illetve attól a naptól számított 60 napon belül, amikor az érintett a sérelemtől tudomást szerzett, vagy abba a helyzetbe jutott, hogy jogát érvényesíthette, de semmi esetre nem 10 éven túl. A semmisségi okok két esetkörében tehát a jogerőre emelkedéstől számított 10 év elteltével semmiféle orvoslásnak többé helye nem volt. Ez azt jelentette, hogy 10 év elteltével az ítélet megtámadhatatlanná vált.

Magyarynak ezzel a megállapításával egyetértve röviden visszautalnék arra, hogy a szerző álláspontja az volt, hogy nincs külön alaki és anyagi jogerő, csak jogerő van, azalatt pedig az alaki jogerőt kell érteni. Ezért tartom hangsúlyozandónak, hogy az említett esetekben az ítélet nem csupán megtámadhatatlanná, vagyis alakilag jogerőssé, hanem megváltoztathatatlaná, azaz anyagilag is jogerőssé vált. Másként fogalmazva azt is mondhatjuk, hogy a fenti esetben az alaki és az anyagi jogerő egybeesik.

Más volt a helyzet abban az esetben, ha az új perre bűncselekmény miatt kerül sor. Ilyenkor a Novella és a Tervezet alapján egyaránt 60 napon belül léphetett fel a fél attól a naptól számítva, melyen ellene a végrehajtást foganatosították, illetve amelyen az alaki sérelemtől értesült, még a jogerőre emelkedéstől számított 10 év eltelte után is bármikor megtámadhatta az ítéletet perrel.

A semmisségi kereset elnevezés helyett melyet Magyary – mint korábban részleteztük – hibásnak tartott, a szerző az összes olyan esetre, amelyekben egy jogerős ítéletet új per útján támadnak meg egységesen a perújítás elnevezés alkalmazását támogatta.

Vitakérdés volt a jogi szakirodalomban annak megítélése, hogy a jogerős ítélet ellen igénybe vehető semmisségi kereset és perújítás perorvoslatnak minősül, vagy sem. A korszak elismert polgári perjogásza, Plósz azt az álláspontot képviselte, hogy a két eljárás nem perorvoslat. Érvelése szerint azért nem perorvoslatok mert általuk „nem a sértett perbeli jog érvényesíttetik, hanem az ítélet hatálya érvényteleníttetik. Úgy tárgya, mint alapja e jogorvoslatnak peren kívül áll. E jogorvoslatok csak annyiban nevezhetők jogorvoslatoknak, amennyiben általában a kereset

jogorvoslatnak tekinthető.”

Magyary szerint Plósz abból a hibás feltevésből indult ki, hogy a jogerős ítélet éppúgy létesít magánjogi jogviszonyt a felek közt, mint egy jogügylet, ahogyan pedig ezt keresettel lehet megtámadni, ugyanúgy lehet a jogerős ítéletet is. Magyary szerint viszont – mint arról szó volt – a jogerős ítélet ilyen jogviszonyt nem létesít a felek közt, így annak a jogügyletekhez hasonló megtámadásáról sem lehet szó. Magyary szerint a semmisségi kereset és a perújítás jogorvoslat. A perorvoslat lényege a szerző szerint a közvetlen orvoslásban áll, vagyis abban, hogy a hátrány a félre nézve a sérelmes határozat hatályon kívül helyezése, esetleg másik, megfelelő határozat hozatala útján orvoslásra kerül. Mivel azonban ezeknél a perorvoslatoknál a bíróság nem vizsgálja azt, hogy az anyagi jogszabály helyesen volt-e alkalmazva, ezért ezek Magyary szerint kisegítő perorvoslatok. Ezt figyelembe véve nevezte a többi jogorvoslatot rendes, míg a perújítást és a semmisségi keresetet rendkívüli perorvoslatnak.

2. Semmisség a közigazgatás-tudományban

A jogtudomány a jogi hatással bíró közigazgatási cselekményeket aktusnak nevezi. Az államigazgatási aktus fogalmának, fajainak és érvényességi kellékeinek bemutatását mellőzöm, csak a hibás aktusok csoportosítását mutatom be röviden, mert az szoros kapcsolatban áll az eljárási törvényben szereplő semmisség szabályaival.

A konkrét államigazgatási aktusoknak meg kell felelniük számos jogi és a szándékolt célhoz képest alkalmassági követelménynek. Azok az aktusok, amelyek nem felelnek meg ezeknek a követelményeknek hibásnak minősülnek, és velük szemben felmerül az orvoslás szükségessége. Az orvoslásnak azonban előfeltétele, hogy az aktus hibás voltát észleljék. Ez történhet úgy, hogy maga az aktust kibocsátó szerv, vagy a felettes szerve vizsgálja, hogy az aktus megfelel-e a követelményeknek, és amennyiben nem, akkor az aktus orvoslására irányuló eljárás hivatalból indul meg. A másik lehetőség az, hogy az aktus valódi vagy vélt hibájára az hívja fel a figyelmet, akinek jogát, törvényes, jogos érdekét az aktus saját megítélése szerint sérti. Ebben az esetben kerül sor jogorvoslati eljárásra.

Az orvoslás módját az aktus hibájának súlyossága határozza meg. Ha az aktus valamilyen alkalmassági követelménynek nem felel meg, akkor a hiba szűkebb értelemben vett orvoslás útján – mint amilyen a kijavítás, kiegészítés, megváltoztatás - kiküszöbölhető. Az aktusok jogi jellegű hibáinak egy része is orvosolható ilyen módokon. A jogi jellegű hibáknak másik része viszont olyan súlyos jellegű, hogy a döntés szűkebb értelemben vett orvoslására nincs mód. Ilyenkor a jogorvoslati igény arra irányul, hogy „az aktus érvénytelenségét állapítsák meg, illetve az aktust semmisítsék meg.”

A fentiekből következik az a jogi szakirodalomban általánosságban elfogadott nézet, mely szerint a hibás aktusok két nagy csoportja különböztethető meg: a semmis (érvénytelen) és az orvosolható aktusok. A semmis aktusok köre ugyanakkor nem tekinthető szinonim jogintézménynek sem a közigazgatási eljárás és

szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényben (a továbbiakban: Ket.), sem az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényben (a továbbiakban: Ákr.) sem a korábbi eljárási törvényekben szabályozott semmisséggel. A jogtudomány által semmis aktusoknak nevezett döntéseken belül ugyanis további két kategóriát kell megkülönböztetni: a nem létező, azaz keletkezésétől érvénytelen, és a megsemmisítendő, azaz külön döntéssel érvénytelenné nyilvánított aktusokat.

A nem létező és a megsemmisítendő aktus közötti különbség az alábbiak szerint foglалható össze. Természetesen a nem létező aktus is – elnevezése ellenére – létezik, valójában a jogi hatása az, ami nem létezik, méghozzá egyáltalán nem. Értem ezalatt azt, hogy ha a nem létező aktus már jogi hatást váltott ki addigra, mire megsemmisítik, akkor a kiváltott jogi hatást az aktus kibocsátásának időpontjára visszamenőleg kell megszüntetni. A nem létező aktus megsemmisítésére a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokra tekintet nélkül kerül sor. Ezért ide a jogtudomány képviselői is kizárólag a legsúlyosabb jogszabálysértéseket sorolják. A megsemmisítendő aktusok körébe tartoznak mindazok a súlyos jogszabálysértő döntések, amiket orvosolni nem lehet, de a nem létező aktusok körébe nem sorolhatók. A megsemmisítendő aktusok nem keletkezésükre visszamenőlegesen (ex tunc) veszítik el jogi hatásukat, hanem a megsemmisítés pillanatától kezdve a jövőre nézve (ex nunc). Lényeges különbség a semmisség két esete között az is, hogy a megsemmisítendő aktusok esetén a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokra figyelemmel kell lenni.

Szamel a semmis aktusok két típusa közötti azonosságot és különbséget a következők szerint foglalta össze. Annak megállapítása – írja a szerző – hogy egy aktust nem létezőnek kell-e tekinteni, általában nem bízható azokra, akiknek jogait vagy érdekeit érinti, vagyis a nem létezőnek minősülő aktusnak is engedelmeskedni kell mindaddig, amíg az arra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szerv ki nem nyilvánította, hogy az aktus keletkezésében érvénytelen. Ez a megsemmisítendő aktusra is igaz, tehát ez is érvényes addig, amíg semmisségét ki nem mondták. Szamel szerint a megkülönböztetésre azért van mégis szükség, mert a keletkezésében érvénytelen aktus esetében a hatósági közeg eljárása ellen önszegélynek van helye, például abban az esetben, ha a hatóság nevében eljáró személy nem hatáskörében jár el. Viszont a szabálytalanul – tehát esetleg később megsemmisített – de hatáskörben megtett intézkedéssel szemben csak a törvény rendes útján kereshető orvoslás, önszegélynek azonban nincs helye.

Szamel szerint elsőrendű kérdés, hogy melyek azok az aktusok, amelyeket meg kell, illetve amelyeket meg lehet semmisíteni, mivel az államigazgatás törvényességének biztosításához elengedhetetlen azoknak az okoknak az ismerete, amelyek az aktusokat hibásokká teszik. A semmisségi okok vizsgálatát a francia jogtudományban Jéze, a német szakirodalomból pedig Kormann tudományos eredményeit összegezve elemzi.

Jéze arra a következtetésre jut, hogy az aktusok semmisségének több fokozata van, és az azok közötti különbségek visszatükröződnek a végrehajtási kötelezettségben, a semmisség megállapításának kérelmezésére jogosultak körének terjedelmében, a végrehajtást foganatosító állami alkalmazottak felelősségében és a közigazgatási bírónak a semmisség kimondása terén fennálló kötelezettsége

mértékében. Jéze osztályozása szerint a semmisség fokozatai:

- a. Olyan hibák, amelyek az aktust nem létezővé (inexistence) teszik. Ebben az esetben nem szükséges, hogy ezt az abszolút semmisséget valamely hatóság konstatálja, a nemlétezést bármely érdekelt, bármely eszközzel és bármikor érvényesítheti. A hiba semmilyen módon nem orvosolható.
- b. A gyökeres semmisség (nullité radicale). Az ilyen aktus mindaddig létezik, amíg meg nem semmisítik. A bírónak ilyen aktus esetén nincs joga mérlegelni, hanem köteles az aktust megsemmisíteni.
- c. Az egyszerű semmisség (nullité simple), amelynek kimondását direkt akció útján csak meghatározott időn belül kérhetik az érdekeltek, indirekt úton azonban – kifogással – bármikor. A bíró a semmisség kimondását itt sem tagadhatja meg.
- d. A relatív semmisség, amelynek kimondását csak korlátozott számú érdekelt meghatározott időn belül kérheti.
- e. Az aktus olyan hibában szenved, amelynek kihatása csekély, ezért a semmisség kimondása mérlegelés tárgya lehet.

Jéze elmélete nem ad választ arra, hogy mely hibák eredményezik egyik vagy másik fokozat beálltát.

Kormann a hibás aktusokat semmis és megtámadható kategóriákra osztja. A semmisség négy csoportját sorolja fel:

- a. lehetetlenség, amely lehet abszolút lehetetlenség, például akkor, ha az aktus nem létező tárgyra vonatkozik, és relatív lehetetlenség, például akkor, ha a testület helyett egy személy hoz döntést.
- b. Formai hiányosságok;
- c. Tartalmi hiányosságok. Ide tartozik az értelmetlenség, vagyis az, ha az aktus önmagának ellentmond, érthetetlen.
- d. Az akarati hiányosságok, mint például a cselekvőképtelenség.

Kormann eredménye azért tekinthető értékesnek, mert szinte a teljesség igényével számba vette a semmisségi okokat. Szamel kritikával illette a semmis és megtámadható aktus közötti különbségtételt, mert szerinte ez a tagolás a polgári jog abszolút és relatív semmisségi fogalmán alapul. Helyesen mutatott rá Szamel arra, hogy az államigazgatás területén, ahol állami célok megvalósításának követelménye áll előtérben, a felek rendelkezési jogára alapított osztályozás nem kielégítő. Szamel semmisséggel kapcsolatos álláspontját fentebb már részletesen ismertettük.

Toldi hibás aktusokkal kapcsolatos álláspontja bizonyos mértékben eltér Szamelétől. Toldi szerint a hibás rendelkezés (értsd: aktus) kategóriáján belül elméletileg semmis és megsemmisítendő rendelkezés között lehet különbséget tenni. A semmis rendelkezés jogilag érvénytelen, jogi hatása nincs. Jogi létezése csupán látszólagos és semmissége bármikor kinyilvánítható. Toldi kritikával illette azoknak a szerzőknek a véleményét, akik szerint a semmis közigazgatási aktus létre sem jön, szerinte ugyanis ebből azt az álláspontot vonják le, hogy nincs szükség törvénytelenné nyilvánításukra. Ez a nézet Toldi szerint elfogadhatatlan, mert a semmis rendelkezés ténylegesen létezik, márpedig az általa hivatkozott szerzők Jéze nyomán a semmis rendelkezésből Toldi szerint erősen vitatható úgynevezett nem létező rendelkezést kreálnak. A semmisség tárgyában kiadott államigazgatási

rendelkezés a szerző szerint szigorúan deklaratív és annak visszaható, ex tunc hatása van. A semmis rendelkezés elvileg nem válhat törvényessé.

A megsemmisítendő rendelkezés hatályon kívül helyezéséhez – írja Toldi - kifejezett hatósági rendelkezés szükséges, mert az ellenkezőleg érvényes és végrehajtható. A rendelkezés érvénytelensége ez esetben nem az erre alapul szolgáló ok folytán önmagától közvetlenül következik be, a rendelkezést kifejezetten hatályon kívül szükséges helyezni. A hatályon kívül helyező rendelkezés pedig ex nunc hat. A semmis rendelkezések kivételével – folytatja gondolatmenetét a szerző – az államigazgatási rendelkezéssel a törvényesség védelme érvényesül mindaddig, amíg a rendelkezést nem helyezik hatályon kívül.

A tételes jog – azaz az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Et.) – rendelkezéseivel kapcsolatban Toldi szerint lényeges különbség a semmis és a megsemmisítendő rendelkezés feloldásának módjában nincs. Mindkét esetben a rendelkezés semmis voltáról rendelkezést kell kibocsátani, ami elvileg mindkét vonatkozásban deklaratív. A szerző törvényességről vallott felfogása szerint elvileg a megsemmisítendő rendelkezés sem válhat törvényessé, de a törvényesség védelme semmisségi okok esetén is ténylegesen fennáll mindaddig, amíg a rendelkezés ténylegesen létezik. A különbségtétel Toldi szerint ebben a vonatkozásban fiktív. Ezek alapján arra a következtetésre jut, hogy a valóságban olyan lényeges különbségek nincsenek, amelyek a semmisségi okok külön kodifikálását feltétlenül szükségessé tennék. A szerző árnyalt megfogalmazása úgy vélem, inkább azt sugallja, hogy a semmisségi okok tételesjogi szabályozása szükségtelen. Ezt a közigazgatási eljárási törvény átfogó módosítása során – 1981-ben, majd 2004-ben és 2016-ban is – maga a jogalkotó cáfolta meg azzal, hogy a semmisség szabályai bekerültek az eljárási kódexbe.

Toldi számba vette és rendszerezte azokat a rendelkezéseket, amelyeket a jogi irodalom általában semmisségi oknak tekint, az alábbi csoportosítás szerint:

- a. hatásköri okból: semmis például az olyan rendelkezés, amelynek kiadása egyáltalán nem államigazgatási hatáskörbe tartozik;
- b. szervezeti okból: a testület olyan döntése, amelynek meghozatalánál a határozatképesség hiányzik;
- c. akaratlan hiánya folytán: a rendelkezés kiadásának az érdekelt személy kezdeményezése a feltétele és az illető kezdeményezéssel nem élt, vagy attól elállt;
- d. tartalmi okból: a rendelkezés teljesítése lehetetlen;
- e. alaki okból: a rendelkezést olyan formát mellőzve, vagy eljárási szabályok megszegésével adták ki, amely a döntés érvényességének feltétele;
- f. egyéb okból: a rendelkezés végrehajtása bűncselekmény elkövetésével jár.

3. Semmisség a közigazgatási eljárási törvényben

A semmisségi okok terjedelmének meghatározásánál a jogalkotónak azt kell mérlegelnie, hogy két alkotmányos elv: a jogbiztonság és a törvényesség elve közül melyiket részesítse előnyben és milyen mértékben. A jogbiztonság elve azt kívánja

meg, hogy a jogerőssé vált döntésekhez ne – vagy legalábbis a legszűkebb terjedelemben – lehessen hozzányúlni, ellenkező esetben ugyanis megrendül az állampolgárok bizalma a döntések stabilitásában. A közigazgatás tevékenysége rendkívül szerteágazó, de számos olyan nem közigazgatási tevékenység is van szinte a gazdaság minden ágazatában, amelyek megkezdéséhez, illetve folytatásához közigazgatási hatósági döntések (különbféle engedélyek) szükségesek. Így a társadalom nagy részének fontos érdeke fűződik ahhoz, hogy a hatósági döntések hatása kiszámítható legyen. A másik oldalon a törvényesség követelménye áll, amely megkívánja, hogy a jogszabálysértő döntések ne érvényesülhessenek.

A semmisség körében a legsúlyosabb eljárási törvénysértéseket szabályozza a jogalkotó, azokat, amelyeknek – részben vagy egészben – az érdemi döntés tartalmára is kihatással lehetnek. A Ket. jogorvoslati rendszerének egésze védi az ügyfelek jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogait. A semmisségi okok körében viszont éppen arról van szó, hogy a törvénysértés jellege, mértéke olyan nagyfokú, hogy a jogerős döntést a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokra tekintet nélkül meg kell semmisíteni. Ilyen súlyos törvénysértésként szerepelt és semmisségi oknak minősült az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. törvényben (a továbbiakban: *Áe.*) például a hatáskör hiány minősített esete.

A semmisségi okok körét a Ket. – az *Áe.*-hez képest - jelentősen kibővítette. Ez a szabályozásban kétféleképpen jelenik meg. Egyrészt azáltal, hogy a Ket. a korábbinál több súlyos eljárási kérdést minősít semmisségi oknak, azaz a Ket.-ben a pozitív taxációval felsorolt semmisségi okok köre számottevően nőtt. Így például a semmisségi okok köre kiterjedt a hatáskör és illetékesség hiány valamennyi esetére, vagy a szakhatósági állásfoglalás figyelmen kívül hagyásának esetére.

Másrészt a Ket. nyitva hagyta a lehetőséget arra, hogy külön törvény további formai hiányosságokat, illetve súlyos eljárási jogszabálysértéseket semmisségi oknak minősítsen. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a Ket. csak példálózó jelleggel sorolja fel a leggyakrabban előforduló súlyos eljárási szabálysértéseket a semmisség szabályai között, de nyitva hagyja a lehetőséget arra, hogy külön törvény – meghatározott ügyben – az általános semmisségi okokon kívül továbbiakat állapíthasson meg.

A semmisségi okoknak az a súlyos következménye van, hogy az ilyen hibában szenvedő döntéseket jogerőre és jóhiszeműen szerzett, gyakorolt jogokra tekintet nélkül meg kell semmisíteni. Ez a döntés által jogosult jóhiszemű ügyfél számára súlyos hátránnyal járhat. Sem a gazdasági élet szereplőit, sem a magánszemélyeket nem lehet tartósan bizonytalan helyzetben tartani, ezért a semmisség szabályait a törvényhozó időbeli korláthoz kötötte. Ennek értelmében semmisségi ok fennállása esetén sincs helye a döntés megsemmisítésének, ha a jogerőre emelkedéstől számított három év eltelt és a megsemmisítés jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot sértene.

A semmisségi okok körének bővítésével a jogalkotó a törvényesség követelményének megerősítésére törekedett, a három éves időbeli korlát ugyanakkor megfelelő garanciát biztosít ahhoz, hogy a törvényesség és a jogbiztonság elve közötti egyensúly ne boruljon fel.

A kötelezettséget megállapító döntések megsemmisítésénél az ügyfelek szempontjából szigorúbb szabályok érvényesülnek. A kötelezettséget, joghátrányt megállapító döntés semmisségi ok fennállása esetén a jogerőre emelkedéstől, vagy a teljesítési határidő utolsó napjától számított öt év elteltéig semmisíthető meg.

A semmisségi okok mindegyike súlyos eljárási jogszabálysértést állapít meg. A jogalkotó ennek ellenére kiemelt a semmisségi okok köréből egyet, amelyet – a szabályozás jellegéből megállapíthatóan – még a többi semmisségi oknál is súlyosabb eljárási hibának minősít. Ez pedig az az eset, ha a közigazgatási döntés tartalmát bűncselekmény befolyásolta, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetését jogerős ítélet megállapította vagy ilyen ítélet meghozatalát nem a bizonyítottság hiánya zárja ki. Ez utóbbi esetben nem szükséges a bűncselekményt megállapító jogerős ítélet. Ilyen eset lehet például az, ha a büntethetőséget kizáró ok áll fenn. Ilyenkor a bűncselekményt elkövették, de a felelősségre vonás az elkövetői oldalon felmerült okból az elkövető személyére tekintettel elmarad. Ezekben az esetekben a döntés időbeli korlátok nélkül megsemmisíthető feltéve, hogy jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot nem érint.

A 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról koncepcionálisan nem változtatott a semmisség jogintézményén, ugyanakkor folytatta azt a korábbi tendenciát, amely a semmisségi okok körét tovább bővítette. Az időbeli korlát nélkül megsemmisíthető döntések köre a korábbi egy mellett egy további esettel egészült ki, nevezetesen azzal, hogy a döntést meg kell semmisíteni, vagy vissza kell vonni akkor is, ha az ügyészség feltételes ügyészi felfüggesztést alkalmazott és annak tartama eredményesen telt le.

Ez a rendelkezéssel az Ákr. a korábbi szabályozásnál is erőteljesebben háttérbe szorítja a jogerő intézményét, mivel egy újabb olyan esetkör került a törvénybe, amely fennállása esetén nincs időbeli korláthoz kötve a döntés megsemmisítése. Összességében megállapítható, hogy a semmisség jogintézményének körében az egyedüli korlát a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme, ami azonban önmagában nem zárja ki a hatósági döntés megsemmisítését. Ezeket az eseteket a jogalkotó olyan súlyúnak minősítette, hogy a törvényesség követelményét – bizonyos feltételek fennállása esetén – a jogbiztonság elve elé helyezte.
