

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS

---

**FORVM**

**Acta Juridica et Politica**

XIII. évfolyam  
3. szám

SZEGED  
2023

Redigunt

TAMÁS ANTAL, ZSUZSANNA JUHÁSZ, KRISZTINA RÚZS MOLNÁR,  
ZSOLT SZOMORA, NORBERT VARGA

Collegium scientiae actorum:

ATTILA BADÓ, MÁRTA DEZSŐ, ZSUZSANNA FEJES, KLÁRA GELLÉN,  
ATTILA HARMATHY, JÓZSEF LICHTENSTEIN, BARNA MEZEY,  
GÁBOR ROKOLYA, ARNDT SINN, BÉLA SZABÓ, ISTVÁN SZABÓ,  
GERHARD THÜR

Redigit:

MÁRIA HOMOKI-NAGY

Nota

FORVM Szeged

---

Szerkesztőbizottság:

ANTAL TAMÁS, JUHÁSZ ZSUZSANNA, RÚZS MOLNÁR KRISZTINA,  
SZOMORA ZSOLT, VARGA NORBERT

A folyóirat tudományos testülete:

BADÓ ATTILA, DEZSŐ MÁRTA, FEJES ZSUZSANNA, GELLÉN KLÁRA,  
HARMATHY ATTILA, LICHTENSTEIN JÓZSEF, MEZEY BARNA,  
ROKOLYA GÁBOR, SINN ARNDT, SZABÓ BÉLA, SZABÓ ISTVÁN,  
THÜR GERHARD

Szerkesztő:

CSATLÓS ERZSÉBET

SIKET JUDIT

Főszerkesztő:

HOMOKI-NAGY MÁRIA

Műszaki szerkesztő:

Kovács Ildikó

Kiadja

GÖRÖG MÁRTA

dékán

Kiadványunk rövidítése:

FORVM Szeged

ISSN 0324-6523 Acta Universitatis Szegediensis  
ISSN 2063-2525 FORVM Acta Juridica et Politica

*Prof. Dr. Martonyi János (1910-1981)*  
*In Memoriam*



## TARTALOMJEGYZÉK

BALOGH ELEMÉR Martonyi János, a professzor és a jogtudós . . . . .	7
PATYI ANDRÁS Rövid áttekintés a magyar közigazgatási bíráskodás aktuális helyzetéről . . . . .	13
TORMA ANDRÁS Keresetlen gondolatok a magyar közigazgatásról, Martonyi Jánosra emlékezve. . . . .	23
TAKÁCS ALBERT A közigazgatás jogszerűsége a mai államban. . . . .	35
SZABÓ ISTVÁN Gondolatok az „alkotmányi bíráskodás” tárgyköréről Martonyi János nyomán . . . . .	57
CSATLÓS ERZSÉBET Gondolatok a hatóság indokolási kötelezettségéről Martonyi János: Az államigazgatási aktusok indokolása c. művének nyomán. . . . .	67
FEKETE ORSOLYA A közigazgatási bíráskodás aktuális problémái – reflexiók a múltra és a jelenre. . . . .	83
SIKET JUDIT Az önkormányzatok reformja – visszatekintés Martonyi János 1946. évi önkormányzati reformmal kapcsolatos javaslatára. . . . .	101
HOLECSKA ZSÓFIA Martonyi János Közigazgatásunk reformja című tanulmányának jelenkorban is érvényes üzenete a közigazgatás személyzetére vonatkozó méltatlansági szabályokra nézve. . . . .	115
SALLAI BALÁZS A közszolgálati reform és a Magyary-iskola, különös tekintettel Martonyi János munkásságára . . . . .	129
MÁRKI DÁVID Az ügyfélnyilvánosság kérdései: közigazgatási jogi kiindulópont a büntetőeljárásban . . . . .	141

CSATLÓS ERZSÉBET\*

**Gondolatok a hatóság indokolási  
kötelezettségéről Martonyi János:  
Az államigazgatási aktusok  
indokolása c. művének nyomán<sup>1</sup>**

*Martonyi János Az államigazgatási aktusok indokolása* c. műve<sup>2</sup> 1971-ben jelent meg egy olyan korban, amelyben más korszellem és más eljárásjogi kódex uralta a hatósági eljárások világát, mint most. A tételes jog területén ez már egy régmúlt időszaknak, mondhatni jogtörténeti anyagává minősült írásműve. A kérdés, hogy a joganyagok sűrű változásának tengerében elvesznek-e a tanítások, vagy helytállóak lehetnek-e ma is azok, amelyekre a kor joggyakorlata kapcsán a tanulmány felhívta a figyelmet.

*I. Bevezetés*

Szokás mondani, hogy a történelem ismétli önmagát, így érdemes visszagondolni Magyary 1939-ben megfogalmazott gondolaira, amelyre *Szabadfalvi József* a minap emlékeztetett, amikor *Magyary Zoltán* jogállam-felfogásának rekonstrukcióját elevenítette fel. Magyary a jog uralmát a 19. század állameszményének nevezte, és főképpen a közigazgatásban vélte érvényesülni. A 20. század államát ért technikai, gazdasági, társadalmi fejlődés következtében terhelő feladatok ellátása viszont olyan kihívás elé állította, amelynek megoldásában a jogszerűség mellett a gyors és szakszerű cselekvés révén elért teljesítmény és eredmény is helyet kapott mint érték. Úgy vélte, hogy azok az alapfogalmak, amelyek a múltban jogintézményeink alapjai voltak, szétesnek, és helyüket másoknak adják át,

---

\* Habilitált egyetemi adjunktus, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar.

<sup>1</sup> A kutatást a Szegedi Tudományegyetem Interdiszciplináris Kutatásfejlesztési és Innovációs Kiválósági Központ (IKIKK) Humán és Társadalomtudományi Klaszterének IKT és Társadalmi Kihívások Kompetenciaközpontja támogatta. A szerző a Mesterséges intelligencia és a jogrend kutatócsoport tagja.

<sup>2</sup> MARTONYI JÁNOS: *Az államigazgatási aktusok indokolása*. Acta Jur. et Pol. Szeged, Tomus XVIII. (1971) Fasc. 2. 1-24. pp.

és olyan cselekvő állam koncepciót munkálkodott, amelyet megpróbált a jogállamiság klasszikus felfogásával összhangba hozni.<sup>3</sup>

Még nem telt el egy évszázad, és ismét ott tartunk, hogy a technikai és társadalmi fejlődés révén bekövetkező változások, jelesen a digitalizáció és a mesterséges intelligencia megjelenése lehetővé teszi vagy éppen fordítva, megköveteli a közigazgatás területén is a *fenntarthatóság*,<sup>4</sup> vagy a *zöld* jelző használatát,<sup>5</sup> a változásokat azonban nemcsak ezekben mérhetjük. Az állam számára minden eddigénél nagyobb adatállomány áll(hat) rendelkezésre a döntéshozatal során, a technikai fejlődése pedig arra késztet, hogy a vívmányoknak a jogállami értékek alapján kialakult, klasszikusnak mondható jogi keretrendszerben is megtaláljuk a helyét. Ez ad aktualitást és egyben relevanciát annak, hogy megvizsgáljuk, a hatósági döntések indokolása kapcsán vajon melyek azok a múltbéli értékek, amelyek időtállóak és érdemes hozzájuk visszanyúlni, átmenteni őket, és melyek azok, amelyek szükségképpen változásra vannak ítélve. Egyszerűsödik-e a hatósági döntések indokolása az idő múlásával és a fejlődés hozományaként?

A tanulmány célja, hogy megvizsgálja azt, hogy *Martonyi* korában miként definiálták a hatóság határozatának indokolásával kapcsolatos elvárásokat, és hogy ez mennyiben helytálló a jelenlegi szabályozási környezetben, valamint milyen módon viszonyul a közigazgatási eljárásjog elkövetkezendő szakaszának kihívásaihoz, avagy mit tanulhatunk a nagy elődöktől a 21. században: van-e olyan szellemi örökség, amelyhez érdemes visszanyúlni, vagy a jogszabályok hatályon kívül helyezésével ezen munkák relevanciája is az enyészeté lett.

## II. A hatósági döntések indokolása *Martonyi* korában: az 1957. évi IV. törvény és nemzetközi környezete

Elsőként szükséges leszögezni, hogy *Martonyi Az államigazgatási aktusok indokolása* c. művének címe jóval tágabb tárgyi kört jelez, mint amiről a tanulmány érdemben szól, így elsőként ennek pontosítását végezte el a szerző: írása csak az egyedi ügyekben hozott hatósági jogalkalmazó aktusokra vonatkozik.<sup>6</sup>

A tanulmány megírásának idején ennek joganyagát Magyarország első hatósági eljárásjogi kódexe, az *államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény* (Et.) uralta. A törvény a határozatok indokolásáról úgy rendelkezett, hogy abban „*röviden elő kell adni a megállapított tényállást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat, meg kell jelölni azokat a jogszabályokat, amelyek alapján az államigazgatási szerv a döntést hozta. Fel kell sorolni az ügyfél által felajánlott, de mellőzött bizonyítást és a mellőzés indokait*”.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> SZABADFALVI JÓZSEF: *Jogállam – cselekvő állam: Magyar Zoltán jogállam-felfogásának rekonstrukciója*. Pro Futuro 2022/1. 11-13. pp.

<sup>4</sup> LEUENBERGER, DENIZ: *Sustainable Development in Public Administration A Match With Practice?* Public Works Management & Policy 2006/3. 195-201. pp.

<sup>5</sup> Nemzeti Digitalizációs Stratégia (2022-2030). <https://kormany.hu/dokumentumtar/nemzeti-digitalizacios-strategia-2022-2030> (letöltve: 2023.06.30.). [A Kormány 1582/2022. (XI. 30.) Korm. határozata Magyarország Nemzeti Digitalizációs Stratégiájának (2022–2030) elfogadásáról Magyar Közlöny, 2022. évi 197. szám, 8127.] 21. p.

<sup>6</sup> MARTONYI 1971, 3-5. pp.

<sup>7</sup> 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól (Et.), 39. §. Az 1971-ben hatályos szabály egyezik a törvény kihirdetésekor hatályos szövegváltozattal.

A határozat – az Et. szabályai szerint a hatóság valamennyi döntésének közös elnevezése ekkor határozat volt, nem tettek elnevezésbeli különbséget az érdemi és az egyéb tárgyú döntések között – kötelező kelléke tehát az indokolási rész, és az Et-hez fűzött indokolás kimondja, hogy a határozat tartalmára vonatkozó rendelkezések lényegében a gyakorlatnak felelnek meg.<sup>8</sup> Ebből arra következtethetünk, hogy a joggyakorlatban újdonságot nem hozott az indokolási kötelezettség eljárási törvénykönyvbe foglalása. Ez pedig abban a korban, ha nemzetközi kitekintést teszünk, egyáltalán nem volt általános. Maga *Martonyi* is utalt rá, hogy az 1968-ban Dublinban, a XIV. nemzetközi közigazgatástudományi kongresszuson elhangzottak szerint is az általános álláspont inkább az volt, hogy az indokolásoknak a minden esetben való megszövegezése lehetetlen elvárás, mert az nagyobb létszámú és magasan képzett személyzetet feltételezne, amely a gyakorlatban nem áll rendelkezésre.<sup>9</sup> A rendezvény témája az állampolgár állammal szembeni védelme volt, és *Martonyi* a kongresszus témaköre kapcsán – általános kérdések, pártatlanság, személyes meghallgatás, a döntések indokolása és a jogorvoslat – részletes elemzést készített a magyar joggyakorlat bemutatása végett.<sup>10</sup> Egyébként a *Martonyi* által sokat hivatkozott francia eljárásjogi gyakorlatban a fakultatív jellegű indokolás volt a főszabály, és csak a kedvezőtlen és a jogszabályi felhatalmazás nyomán a jogszabályban foglaltaktól eltérő (*défavorable et dérogatoire*) döntésekhez kell kötelezően indokolást fűzni;<sup>11</sup> ezt még a jelenleg hatályos joganyag sem váltotta fel általános, minden döntésre kiterjedő indokolási kötelezettséggel.<sup>12</sup> Megjegyzendő, hogy Magyarországon már az 1942-es *Valló-tervezet* is kategorikus volt e téren: a határozatokat és véghatározatokat főszabály szerint indokolni kell.

„Az indokolásban a hatóság összefoglalja a felderített tényállást, megjelöli azokat a tényállításokat, amelyeket bizonyítottnak tekintett, rámutat az okokra, amelyek meggyőződését előidézték, valamint azokra a jogi okokra, amelyek a döntés alapjául szolgáltak; szabatosan megjelöli a hatóság az alkalmazott jogszabályokat is. Az indokolásban felsorolja még a hatóság a felek részéről felajánlott, de a hatóság által mellőzött bizonyítékokat, a feleknek ama kérelmeit, amelyeknek a hatóság nem tett eleget s egyszersmind feltárja azokat az okokat, amelyek miatt a felajánlott bizonyítást mellőzte, illetve a kérelmet elutasította.”<sup>13</sup>

<sup>8</sup> 1957. évi IV. törvény indokolása az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvényjavaslathoz, A 38. §-hoz és 39. §-hoz.

<sup>9</sup> MARTONYI 1971, 8. p. és 9. lábjegyzet.

<sup>10</sup> MARTONYI JÁNOS: *La protection du citoyen dans les procédures administratives*. Acta Jur. et pol. Szeged, Tomus XV. (1968) Fasc. 1. 1-39. pp.

<sup>11</sup> Loi no 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et public, art. 1-2; AUTIN, JEAN-LOUIS: *La motivation des actes administratifs unilatéraux, entre tradition nationale et évolution des droits européens*. Revue française d'administration publique 2011/137-138. 93-95. pp.; FITTE-DUVAL, ANNIE: *La motivation des actes administratifs locaux: entre protection de l'administré et intérêt public local*. In: Custos, Dominique – Larralde, Jean-Manuel (szerk.): *La motivation des actes administratifs: Le droit français à la lumière du droit administratif comparé*. Presses universitaires de Caen. Caen, 2020. 14. p.

<sup>12</sup> Code des relations entre le public et l'administration. En vigueur depuis le 01 janvier 2016, dernière mise à jour des données de ce code: 14 mai 2023. Livre II: Les actes unilatéraux pris par l'administration, titre I<sup>er</sup>: La motivation et la signature des actes administratifs, chapitre I<sup>er</sup>: Motivation, Art. L211-1 à L211-8.; DE DONNO, MARZIA: *The French Code: Des Relations entre le Public et l'administration: A New European Era for Administrative Procedure*. Italian Journal of Public Law (9)2017/2. 229. p.

<sup>13</sup> VALLÓ JÓZSEF: *Törvénytervezet az általános közigazgatási rendtartásról indokolással*. Magyar Közigazgatástudományi Intézet. Budapest, 1942. 108. §. 43. p.



A *Valló-tervezet*hez hasonlóan *Martonyi* is kiemeli, hogy szűk körben mellőzhető az indokolás az eljárás meggyorsítása végett abban az esetben, ha a döntés nem alakszerű, illetve az azonnal teljesített kérelmek esetében.<sup>14</sup> Ágazati szabályozás nem kapott eltérésre felhatalmazást, így eltérő rendelkezéseket nem tartalmazhattak, és egyébként is ritka volt, hogy ágazati jog kitért indokolási kérdésekre; ilyen ritka kivétel volt például a szabálysértési törvény.<sup>15</sup>

Általánosságban, az indokolási kötelezettség nemzetközi megítélésénél érdemes szem előtt tartani *Cananea* történeti szempontú elemzését arról, hogy vajon mi a jogintézmény gyökere. Ő arra jutott, hogy a hatóságok indokolási kötelezettsége olyan teher, amelyet valamennyi jogrendszer tolerál, csak más szemszögből megközelítve. Mással magyarázzák a létét ott, ahol a hatalommegosztás rendszerére helyezik a hangsúlyt, mással ott, ahol az emberi jogok és az állam kapcsolatrendszeréből indulnak ki, és ott is helye van, ahol a despotikus kormányzat lát benne eszközt avégett, hogy ellenőrizhesse a hivatalnokai munkáját.<sup>16</sup>

Ezek után érdemes megvizsgálni, hogy *Martonyi* és kortársai milyen módon dokumentálták a magyar helyzetet az Et. világában.

### III. A hatósági döntések indokolásának relevanciája *Martonyi* és kortársai munkájában

Az indokolás kapcsán *Martonyi* részletesen foglalkozott annak céljával. Az indokolás lényege, hogy bemutassa nemcsak a tényállás absztrakt jogszabályok alá vonásának pusztá eredményét, hanem azt a *gondolatmenetet* is, amelynek segítségével igazolható a felek előtt a döntés helyessége. Az indokolásnak olyannak kell lennie, hogy *megnyugtató-meggyőző* hatással legyen a címzetre azért, hogy a határozat végrehajtását ekként is segítse. A korszak szellemiségéhez igazodva így egyfajta *nevelő* szerepet is tulajdonít az indokolás módjának, gondolva arra, hogy ügyfelek jövőbeni, hasonló esetekben tanúsítandó magatartását is befolyásolni lehet vele. Itt érdemes elidőzni a meggyőzés jogi értelemben vett fogalmára, amelynek révén az állampolgárokat tényleges kényszer nélkül, felvilágosító és agitatív eszközökkel lehet rábírní az önkéntes jogkövetésre. Ahogy arra pedig *Kilényi* már korábban is utalt, a jogszabályok érvényesülése szempontjából rendkívül fontos a nevelő munka, „*meggyőző eredmény csak az olyan határozattól várható, amelynek készítője nem tartja formális kötelességének a határozat indokolását, hanem – az ügyfél képzettségét is figyelembe véve – törekszik a döntés indokainak megmagyarázására*”.<sup>17</sup> Más irányból megközelítve az indokolási kötelezettség előmozdítja a határozat *megalapozottságát*, mert

<sup>14</sup> MARTONYI 1971, 12-13. pp. vö. VALLÓ 1942, 108. § (3) 43. p. Eszerint nem kell indokolni azokat a határozatokat, amelyek ellen jogorvoslatnak nincs helye; amelyek ellen használható jogorvoslatról a fél lemondott; a kérelemre megindított nem vitás eljárásban hozott véghatározatot, ha a hatóság a kérelemnek egész terjedelmében helyt adott.

<sup>15</sup> 1968. évi I. törvény a szabálysértésekről [különllyállapot, ill. 1971-ben hatályos verzió], 62. § (2) Az alakszerű határozatnak tartalmaznia kell: (...) c) tömör indokolást, utalva a megállapított tényekre, bizonyítékokra, a büntetés kiszabásánál figyelembe vett körülményekre és a szabálysértést meghatározó jogszabályra (...).

<sup>16</sup> CANANEA, GIACINTO DELLA: *Due Process of Law Beyond the State: Requirements of Administrative Procedure*. Oxford University Press. Oxford, 2016. 63. p.

<sup>17</sup> KILÉNYI GÉZA: *A meggyőzés szerepe az államigazgatási eljárásban*. Állam és Igazgatás 1964/8. 722; 732. pp.

az eljáró szervet arra ösztönzi, hogy mind a *tények felderítésénél*, mind az *alkalmazandó jogszabályok kiválasztásánál és értelmezésénél* fokozott körültekintéssel járjanak el, így az indokolás egyfajta önkontrollként is funkcionál. Az ügyfél szempontjából egy jó indokolás megkönnyíti a jogorvoslat megszerkesztését, a jogorvoslat ügyében döntést hozó szerv részére pedig a jogorvoslat elbírálását, a felettes államigazgatási szervek esetében pedig a felügyeleti tevékenység gyakorlását, a határozatok hivatalbóli felülvizsgálatát, az ügyészi szerveknek pedig a törvényesség biztosítására irányuló munkáját.<sup>18</sup>

Ez a kettős célzat – az ügyfél és a szervezetrendszer irányába – kiemelkedő gondolata volt *Martonyinak* annak fényében, hogy *Toldi* például az Et. első tizenöt évének értékelésekor úgy foglalt állást, hogy elismerte az indokolás nevelő célzat miatti fontosságát, viszont szükségtelennek tartotta azt, hogy a jogszabály minden döntésre nézve azonos indokolási kötelezettséget írjon elő. Ő a differenciált indokolás híve volt, elsősorban az ügyfél szempontjából megközelítve, így például az ún. közbenső határozatok alakszerű indokolásánál elegendőnek tartotta volna, ha azok csak a jogszabályi hivatkozásokat és a címmel az elvárások közlését tartalmazták volna, esetleg a nemteljesítés következményének közlése mellett.<sup>19</sup> Ez lényegesen szűkebb körű értelmezés a *Martonyi*-álláshoz képest, amit *Pötsényi és Hegyháti* is osztott. Ők a döntés mozgató erejét látták az indokolásban, és az ügyfelet nevelő hatásán túl magának az államigazgatásnak a működése kapcsán is garanciális elemet láttak benne mondván: mindenki meggondolja, hogy milyen határozatot hozzon, ha meg kell indokolnia azt, az indokolás pedig tulajdonképpen számadásnyújtás a megtett intézkedésről. „Az indokolás a biztosítéka annak, hogy a hatósági szerv a legjobb tudása és lelkiismerete szerint hozza meg a döntését. Az indokolás mutatja ki, hogy helyesen döntött-e a szerv. (...) A megfelelő indokolás teszi lehetővé, hogy a határozat a dolgozók körében tekintélyt, bizalmat és tiszteletet ébresszen.”<sup>20</sup>

*Martonyi* szerint egy jó indokolás feltétlenül *érdemi, de egyben rövid*, minden terjedőségtől mentes, és mindezen kritériumnak nem felel meg, ha a határozathoz formális, sablonos szöveget fűznek, mert ott az indokolási kötelezettséghez fűződő előnyök tulajdonképpen nem érvényesülhetnek. Ez a hivatalbóli és a kérelemre indult eljárásokra is igaz, azzal, hogy nyilván a hivatalbóliaknál, valamint a kérelemnek csak részben helyt adó/azt elutasító döntéseknél fokozott súllyal jelentkezik az indokolás minőségének kérdése. *Mészáros* a szabálysértési eljárások kapcsán pont ezeket hozta fel negatívumként, és felhívta a figyelmet arra, hogy az első fokú határozatok indokolása gyakran nem felel meg a kívánalmaknak: az indokolás rövid, sematikus, főként a pénzbírságot kiszabó, mérlegelési eredményt tartalmazó határozatok, és ennek kapcsán szólította fel a jogalkalmazót az indokolás egyediesítésére.<sup>21</sup> Ugyanakkor attól is tartózkodni kell, hogy az indokolás túl hosszú, terjedős legyen, mert ha nemcsak a döntés kellő megindokolására szolgáló tényeket és körülményeket rögzítik, akkor veszélyeztetik a határozat megalapozottságát, érthetőségét. Ha viszont az indokolás túl rövid, sablonos, ezért nem kellőképpen alkalmas az eljárás egyik céljának, a nevelő hatásnak a betöltésére. Arra is utalt, hogy a szabálysér-

<sup>18</sup> MARTONYI 1971, 7-9. pp.

<sup>19</sup> TOLDI FERENC: *Az államigazgatási eljárási kódex tizenöt éve és fejlesztésének távlatai*. Állam és Igazgatás 1972/10. 884-885. pp.

<sup>20</sup> PÖSTÉNYI MÁRTON – HEGYHÁTI ISTVÁN: *A szocialista ügyvédség és az államigazgatási szervek kapcsolata*. Állam és Igazgatás 1960/9. 678. p.

<sup>21</sup> MÉSZÁROS JÓZSEF: *A szabálysértési ügyintézés*. Állam és Igazgatás 1975/12. 1142. p.

tési határozatok esetén nem mindig megfelelő a tényállás bizonyítása és a figyelembe vett bizonyítékok szükséges mértékű értékelése.<sup>22</sup>

A minőségi – mennyiségi kérdések tehát kardinális kérdést jelentettek már az 1970-es években is. Ami a *tényállás* és a *bizonyítékok megjelölése* és a *jogszabályi hivatkozás* ötvözetének *minősége és mennyisége* az aktus jogi kötöttségétől függ: minél több a *döntési alternatíva*, minél nagyobb a *mérlegelési és a diszkrécionális jogkör tere*, a *határozatlan jogfogalmak, keretfogalmak* jelenléte annál jobban tolódik az igény az alkalmazott jog ismertetésétől a magyarázó jelleg irányába.<sup>23</sup> Ennek kapcsán Szabó arra világított rá, hogy tágabb kontextusban is érdemes megközelíteni a döntés indokolását. A szocialista jog a diszkrécionális jognak ugyanis minimális teret se enged, ezért van annak kiemelt jelentősége, hogy a hatóság köteles a határozat indokolásában mindig megmondani azokat a jogon kívüli indokokat is, amelyek a határozathoz vezettek. Ezért az államigazgatási határozatok indokolása kapcsán ő kifejezetten különbséget tett a jogi és nem-jogi elemek között is, kiemelve, hogy azoknak csak egyik tényezője az államigazgatási jog, minthogy az megállapítja az illetékes szervet és annak eljárását; egyéb tényezői azonban elsősorban társadalmiak és nem okvetlenül jogilag is szabályozottak.<sup>24</sup>

Ezek után érdemes kitérni arra, hogy mi volt a korban annak a következménye, ha az indokolás nem felelt meg az elvárásoknak. Az indokolás ki nem elégitő voltának jogi következménye kapcsán semmisségi okot ugyan nem állapított meg az Et., de Martonyi azon az állásponton volt, hogy fogyatékos, hibás, formális, valamint az ellentmondásos indokolás alapul szolgál arra, hogy a jogorvoslati jogkörben eljáró szerv olyan lényeges eljárási hibának tekinthesse ezeket, amely a határozat megsemmisítését vonja maga után.<sup>25</sup> Ez némiképp ellentmond Toldi azon 1963-ban publikált álláspontjának, ami szerint ha az államigazgatási határozat indokolása hibás, de rendelkezése nem, az nem semmisíthető meg. Toldi szerint az indokolás mellőzése vagy hibás megszerkesztése ugyanis nem tekinthető lényeges alaki hibának, mert ez csak akkor fordul elő, ha a határozatnak olyan nagy arányú fogyatékoságai vannak, hogy az a hiba okán az elérni kívánt jogi hatás előidézésére alkalmatlan. Az eljárási (alaki) szabályok megsértése pedig csak akkor tekinthető lényegesnek, ha az államigazgatási szerv az eljárási szabályok sérelme nélkül a határozatban foglaltak szerint nem dönthet. Úgy vélte, az indokolás hibáinak azonban nincs ilyen jelentőség, de ettől még a nevelő célzat miatt törekedni kell az indokolás megfelelő voltára is.<sup>26</sup> A kifejtett gondolatmenet kapcsán Kilényi ezzel szemben csak abban az esetben látta indokolatlannak a részletezést, ha másod- vagy harmadfokú határozatról van szó, amely csak megismételné a megelőző döntésekben foglaltakat.<sup>27</sup>

#### IV. Az indokolási szabályok evolúciója az eljárási kódexekben

Változnak az idők, az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. törvény (Áe.) megannyi

<sup>22</sup> MÉSZÁROS JÓZSEF: *A szabálysértési ügyintézés helyzetéről*. Állam és Igazgatás, 1977/7. 603. p.

<sup>23</sup> MARTONYI 1971, 14-17. pp.

<sup>24</sup> SZABÓ IMRE: *Jog és közigazgatás*. Állam és Igazgatás 1975/6. 405-406. pp.

<sup>25</sup> MARTONYI 1971, 17. p.

<sup>26</sup> TOLDI FERENC: *Jogalkalmazás kérdései*. Állam és Igazgatás 1963/6. 477. p.

<sup>27</sup> KILÉNYI GÉZA: *A jogalkalmazás kérdései*. Állam és Igazgatás 1981/11. 1039. p.

rendelkezést átirta az Et.-n, de az indokolásra vonatkozót lényegében változatlanul hagyta, azt a kiegészítést nem számolva, hogy a szakhatóságról is említést tett.<sup>28</sup> Az újonnan bekerült alapelvek között helyet kapott az állampolgári fegyelem megszilárdítása is mint feladat, ekképp az indokolással előírányzott nevelő szerep egyúttal felértékelődött.<sup>29</sup> A határozat indokolásánál a tömörségre és a közérthetőségre nagy gondot kell fordítani. Az államigazgatási szerv által hivatalból ismert vagy köztudomású tényeket – ha a határozat ezeken alapul – az indokolásban fel kell tüntetni.<sup>30</sup>

Majd jöttek az 1990-es évek, új alapokra helyezték az állam működését, a nemzetközi kapcsolatokat és ez a következő eljárásjogi kódexre is kihatott.<sup>31</sup> Az Áe. felülvizsgálatakor már a határozat indokolásának kettős funkciójából indultak ki: egyrészt az ügyfél tájékoztatását, másrészt meggyőzését kell, hogy szolgálja az indokolás, másrészt alapja a jogorvoslatok elbírálásának. Ha definiálni szeretnénk az indokolás jogintézményét, akkor *Ficzere* és *Szalai* reformjavaslataihoz érdemes nyúlni. A szerzőpáros úgy foglalt állást, hogy az indokolás annak *bizonyítására szolgál, hogy a közigazgatási szerv kellő körültekintéssel járt el az ügyben, a határozat megalapozott, mert az eljárás során az eljáró szerv teljes körűen feltárta a döntés alapjául szolgáló tényállást, helytállóan mérlegelte a bizonyítékokat, az irányadó jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően döntött az ügyben, és mérlegelési jogkörében eljárva megalapozottan választott a több egyaránt törvényes döntési lehetőség közül.*<sup>32</sup> Felhívták a figyelmet az Et. kapcsán arra, hogy mivel az indokolás tartalmi követelményeit az alakszerű határozat kellékei között szabályozza, így e szabályok lehetőséget adnak arra, hogy az eljáró szerv formálisan tegyen eleget eljárási kötelezettségének. Mérlegelési jogkörben hozott határozatok esetén is megelégszik az alkalmazott jogszabályok megjelölésével, nem kívánja meg a mérlegelés indokainak a kifejtését, és hogy a bírói gyakorlat volt az, ami elkezdte rászorítani a közigazgatást arra, hogy határozatában ezeket is részletesen kifejtse, mert egyébként a bíróság nem tudja megítélni a döntés megalapozottságát. Ebből kiindulva, az indokolás nem kielégítő volta miatt pedig hatályon kívül helyezik a közigazgatási határozatot. Ez elvezet ahhoz a problémakörhöz is, hogy milyen mélységű indokolási kötelezettség terheli a hatóságot akkor, ha a kérelemnek helyt ad: elegendő-e az indokolásban az alkalmazott jogszabályra utalással megállapítást tenni, ugyanakkor részletes indokolás, mivel sok esetben rendkívül széles az alkalmazandó normák köre – itt az építésügyi eljárást hozták példának – szinte lehetetlen, ráadásul ilyen ügyekben az alapeljárásban rendszerint nincs ellenérdekű fél, csak az építető vesz részt ügyfélként. Viszont, ha az alapeljárásban a jogos érdekeikben érintett további ügyfelek megfelelő eljárásjogi intézmények hiányában nem kapnak lehetőséget az eljárásban való részvételre, jogaik, jogos érdekeik sérelmének nem adnak hangot, nem

<sup>28</sup> 1981. évi I. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről (Áe.) 43. § (1) A határozatnak tartalmaznia kell: (...) c) az indokolásban a megállapított tényállást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat; az ügyfél által felajánlott, de mellőzött bizonyítást és a mellőzés indokait; az *eljárt szakhatóságok megnevezését* és azokat a jogszabályokat, amelyek alapján az államigazgatási szerv a határozatot hozta.

<sup>29</sup> Áe. 2. § (2).

<sup>30</sup> *Indokolás az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről készített törvényjavaslathoz.* Állam és Igazgatás 1981/6. A 43. §-hoz, 559. p.

<sup>31</sup> BARABÁS GERGELY et al: *Nagykommentár a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényhez (archív).* Ket. preambulumaéhoz. Wolters Kluwer Jogtár.

<sup>32</sup> FICZERE LAJOS – SZALAI ÉVA: *Gondolatok az államigazgatási eljárásjogi kódex felülvizsgálata kapcsán.* Magyar Közigazgatás 1998/7. 394. p.

válik nyilvánvalóvá a probléma. Ellenben a felek általában csak a jogorvoslati kérelmükben fogalmazzák meg jogaik, jogos érdekeik sérelmét. Ilyenkor már nyilvánvalóvá válik a bíróságok esetében is az igény, hogy az alapeljárásban is úgy indokoljon a hatóság, hogy az indokolásból megállapítható legyen vizsgálta-e a jogorvoslati kérelemmel élő ügyfelek által felvetett kérdéseket. Emiatt hívta fel *Ficzere* és *Szalai* arra a figyelmet, hogy az indokolási kötelezettség mélyebb és pontosabb szabályozást igényel, mint amit az akkor hatályos eljárás kódex nyújtott.<sup>33</sup>

A *közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény* (Ket.) alapelvek között szabályozta, hogy a hatóság „hivatalból állapítja meg a tényállást, határozza meg a bizonyítás módját és terjedelmét, ennek során nincs kötve az ügyfelek bizonyítási indítványaihoz, ugyanakkor a „*tényállás tisztázása során minden, az ügy szempontjából fontos körülményt figyelembe kell vennie*”.<sup>34</sup> Minderről pedig a döntés – amelynek most már az ügy érdemében született határozat, illetve minden egyéb kérdésben végzés a neve<sup>35</sup> – indokolásában számot kell adni, amelyről a Ket. tételes felsorolást is tartalmazott. A 2005. november 1-jén hatályba lépett jogszabály szerint a határozatnak tartalmaznia kellett az indokolásban

- a megállapított tényállást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat,
- az ügyfél által felajánlott, de mellőzött bizonyítást és a mellőzés indokait,
- a mérlegelési, méltányossági jogkörben hozott határozat esetén a mérlegelésben, a méltányossági jogkör gyakorlásában szerepet játszó szempontokat és tényeket,
- a szakhatósági állásfoglalás indokolását,<sup>36</sup>
- az eljárás során alkalmazott lefoglalás indokait,
- azokat a jogszabályhelyeket, amelyek alapján a hatóság a határozatot hozta,
- a hatóság hatáskörét és illetékességét megállapító jogszabályra történő utalást.<sup>37</sup>

Az indokolás mellőzésére csak szűk körben adott lehetőséget: a *kérelemnek teljes egészében helyt adó* elsőfokú döntés esetén, ellenérdekű ügyfél hiányában, valamint az *egyezséget* tartalmazó vagy jóváhagyó döntés esetén, és nyilvánvalóan a regisztratív aktusok köre is idetartozik, a döntés atipikus volta miatt.<sup>38</sup> Ha az indokolás megírása késleltetné

<sup>33</sup> FICZERE – SZALAI 1998, 394-395. pp.

<sup>34</sup> 2004. évi CXL. törvény közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól [Ket.] 3. § (2) b).

<sup>35</sup> Ket. 72. §. e).

<sup>36</sup> Később a 2008-as Ket. novella írta elő, hogy kevés kivétellel, de a szakhatósági állásfoglalásra is a határozatra irányadó szabályokat kell alkalmazni [2008. évi CXI. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról, 44. § (6).], majd 2013-tól a szakhatósági állásfoglalás indokolását, valamint a szakhatósági megkeresés mellőzésének okát is az indokolás részévé kell tenni [2012. évi CCX. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő törvények, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról 24. §. Hatályos: 2013. II. 1-től].

<sup>37</sup> Ket. 72. §. vö. a végzés tartalmi elemeit: 72. § (2)-(3); (5). 2011-től a sort kiegészítette az ügyintézési határidő túllépése esetén az ügyintézési határidő leteltének napja, valamint az arról szóló tájékoztatás, hogy az ügyintézési határidőt mely, az ügyfélnek vagy az eljárás egyéb résztvevőjének felróható okból nem tartotta be, vagy hogy az eljárás lefolytatásáért megfizetett díjnak vagy illetéknek a visszafizetésére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. [2010. évi CXXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvény módosításokról 86. § (21). Hatályos: 2011. I. 1-től].

<sup>38</sup> Ket. 72. § (4). Ezt később kiegészítették azzal a feltétellel, hogy az ilyen döntés az az ellenérdekű ügyfél jogát vagy jogos érdekét nem érintheti. [2010. évi CXXXVI. törvény 86. § (23). Hatályos: 2011. I. 1-től], továbbá 2016-tól azzal, hogy az egyezséget jóváhagyó egyszerűsített és a sommás eljárást lezáró – kérelemnek helyt

a döntés meghozatalát és a késedelem életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet kialakulásához vezethetne, akkor átmenetileg mellőzhető, de ez esetben is a döntés meghozatalától számított öt napon belül meg kell küldeni az indokolást az ügyfél részére.<sup>39</sup> Újdonsággként jelent meg az adatvédelem, ezért a döntés megszövegezésénél a Ket. rendelkezései nyomán már figyelembe kellett venni a *védett adatra* vonatkozó előírásokat is, így ennek megfelelően az indokolás a védett adat tartalmának ismertetése nélkül kell utalást tartalmaznia.<sup>40</sup>

A Ket.-et 2018. január 1-jével hatályon helyező, az *általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény* (Ákr.) alapvetően megtartotta az eddigi rendelkezéseket, ami szerint a döntés tartalmazza – a határozat és a végzés egyaránt – „*a megállapított tényállásra, a bizonyítékokra, a szakhatósági állásfoglalás indoklására, a mérlegelés és a döntés indokaira, valamint az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölésére is kiterjedő indokolást*”.<sup>41</sup> Ezt 2020-tól egészítette ki a „*teljes eljárásra történő áttérés esetén az áttérés okára, a megismerhetetlenné tett zártan kezelt és védett adatokkal együtt megállapított tényállásra*” vonatkozó rész.<sup>42</sup> A döntés tartalma, megszövegezése és hordozója körében az Ákr. nem kívánt változtatni a már kialakult szabályokon, így általános absztrakciós szinten megtartja a Ket. szabályainak magját.<sup>43</sup> Akárhogy nézzük, a szabályozás az Ákr. egyszerű, tömör, közérthető keretrendelkezésekre építő<sup>44</sup> szellemiségének megfelel és ahhoz igazodik, de minőségi és mennyiségi kérdésekre nézve tág értelmezési tartományt jelent a jogalkalmazónak úgy, hogy a kivett eljárások kivételével felhatalmazó rendelkezést nem tartalmaz az ágazati jogalkotásnak, ellenben az Ákr. szellemiségével összhangban kiegészítő jogalkotásra lehetőség nyílik.<sup>45</sup> Az indokolás mellőzésére továbbra is csak azokban a megszokott esetekben van lehetőség, amikor mondhatni, nincs szükség arra, hogy részletesen magyarázzon és meggyőzzön a hatóság, továbbá az atipikus döntési formát öltő határozatok esetében, ahol pedig erre se lehetőség sincsen.<sup>46</sup>

A jelenkori, indokolással összefüggő kritériumok, elvárások ugyanakkor a demokratikus jogállami rendszer elemeként értelmezendők, ez pedig alapvető mércét jelent a jogalkalmazónak. A hatóság indokolási kötelezettsége a tisztességes eljárás részeseleme, az *Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata és az Európai Unió Alapjogi Chartája* is a tisztességes eljárás és a megfelelő ügyintézés kulcselemeként, a legmagasabb szintű követelmények egyikeként tekint rá. Az Alkotmánybíróság a 7/2013 (III.1.) határozatá-

adó – döntésből mellőzhető az indokolás. [2015. évi CLXXXVI. törvény a közigazgatási bürokráciacsökkenéssel összefüggő törvénymódosításokról 103. §. Hatályos: 2016. I. 1-től.]; V. fejezet.

<sup>39</sup> Ket. 72. § (6); Ezt később 10 napra megnövelték. [2010. évi CXXVI. törvény 87. § (2).]

<sup>40</sup> Ket. 73. § (1). Ezt kiegészítette később a zárt adatkezelésből következő szabályozás is. [2008. évi CXI. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról 56. §. Hatályos: 2009. X. 1-től].

<sup>41</sup> 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról (Ákr.) 81. § (1).

<sup>42</sup> 2020. évi XXX. törvény egyes közigazgatási tárgyú törvények módosításáról, valamint ingyenes vagyonszármazásról 46. § (3). Hatályos: 2020. VII. 1-től.

<sup>43</sup> T/12233. számú törvényjavaslat az általános közigazgatási rendtartásról. *Trócsányi László* igazságügyi miniszter, Budapest, 2016. 89. p. <https://www.parlament.hu/irom40/12233/12233.pdf> (letöltve: 2023.07.30.).

<sup>44</sup> T/12233. számú törvényjavaslat, 2016, 52. p. BOROS ANITA: *A közigazgatási eljárás és eljárásjog fogalma és rendszere*. In: Boros Anita – Darák Péter (szerk.): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2019. 24. p.; CZÉKMANN ZSOLT – CZIBRIK ESZTER: *A hazai közigazgatási hatósági eljárás 65 év távlatában*. Miskolci Jogi Szemle 2021/1. 68. p.

<sup>45</sup> Vö. Ákr. 8. cikk.

<sup>46</sup> Ákr. 81. § (2).; V. fejezet.

ban ugyan bíróságra nézve elemezte az indokolási kötelezettséget a tisztességes eljárás részelemeként, abból eredően azonban, hogy a megállapításait az EJEB joggyakorlatára alapozta, amely a hatósági döntések kapcsán már elismerte a bírósági ítéletekre vonatkozó értelmezési gyakorlatot irányadónak, ezért a magyar alkotmányos gyakorlatot is ennek megfelelően a hatósági döntésekkel szembeni követelményekre is ki kell terjeszteni.<sup>47</sup> Az Alapjogi Charta 51. cikke nyomán pedig a megfelelő ügyintézéshez való jog magában foglalja az igazgatási szervek azon kötelezettségét, hogy döntéseiket indokolják, a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog pedig azt, hogy a jogaiknak érvényt is tudjanak szerezni.<sup>48</sup> A 2012-ben hatályba lépett Alaptörvényünk pedig önállóan rögzíti, hogy „[a] hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni”.<sup>49</sup> Ez voltaképpen csak önállóan nevesített alapjogként számít novumnak 2012 óta; a korábbi alkotmánybírósági és ombudsmani gyakorlat már korábban is ekként kezelte, és a köz-igazgatási eljárásra vonatkozó törvényi szabályozásban is alapelvei szinten rögzítették.<sup>50</sup>

Érdeemes megvizsgálni az indokolás minőségének és mennyiségének kérdését, vagyis azt, hogy mi a mérce, amely szerint az alapelveknek, alapjogoknak is megfelelő módon teljesíti a hatóság a kötelezettségét a tág értelmezést engedő keretrendszerben.

#### V. A minőség és mennyiség dilemmája az indokolásban: örök probléma?

Az indokolás alapvető célja az, hogy a döntést ténybelileg és jogilag is megalapozza, és ennek akkor tesz eleget, ha a döntési folyamat és eljárás minden momentumára kiterjedően magyaráz és érvel. Ezért amellet, hogy a döntéshozatalra felhatalmazó pontos normaszöveg megjelölése elengedhetetlen, az indokolás a rendelkezésre álló információk, adatok, tények tengeréből kiszűrt jogilag releváns tényekből formált tényállás megállapításával és az annak alapjául elfogadott bizonyítékok ismertetésével kezdődik. A releváns megállapításokat össze kell vetni az alkalmazandó jogszabályokkal,<sup>51</sup> és ebből akkor lesz meggyőző a hatóság érvelése, ha a bizonyítékokkal alá is támasztja a megállapításokat,<sup>52</sup> olyan módon, hogy az lehetővé tegye még a mérlegelési jogkör gyakorlása esetén is az annak alapjául szolgáló ténybeli és jogi elemek együttes fennállásának ellenőrzését.<sup>53</sup> Mivel

<sup>47</sup> 7/2013 (III.1.) AB határozat, ABH 2013, 387-389. pp.

<sup>48</sup> Az Európai Unió Alapjogi Chartája. OJ C 326, 26.10.2012, 391–407. pp. (Alapjogi Charta) a 41. cikk (2) c. pont és a 47. cikk. A Charta kapcsán az *effet utile* elv, valamint a végrehajtás és az alkalmazási kör fogalma kapcsán: CHRONOWSKI NÓRA: *Az Európai Unió Alapjogi Chartája hatályának kiterjesztéséről – alkotmánypolitikai megfontolások*. In: Homoki-Nagy Mária – Blutman László (szerk.): *Ünnepi kötet Dr. Bodnár László egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Acta Jur. et Pol. Szeged, Tomus LXXVII. (2014) 91-93. pp.; CSATLÓS ERZSÉBET: *Egy iráni hallgató kiutasítása és az indoklási kötelezettség kérdései: gondolatok a döntés ténybeli és jogi alátámasztásáról nem csak járvány idejére*. In: Rixer Ádám (szerk.): *A járvány hosszútávú hatása a magyar közigazgatásra. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely*. Budapest, 2021. 291. p.

<sup>49</sup> Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) (Alaptörvény) XXIV. cikk (1).

<sup>50</sup> CHRONOWSKI NÓRA: *Mikor megfelelő az ügyintézés? Uniós és magyar alapjogvédelmi megfontolások*. Magyar Jog 2014/3. 143. p.; l. még: FAZEKAS MARIANNA: *Az Alaptörvény hatása a közigazgatási eljárásjogra*. Közjogi Szemle 2017/2. 31-32. pp.

<sup>51</sup> KGD 2012. 196.

<sup>52</sup> KGD 2015. 91.; Kúria Kfv.II.38.050/2014/8.

<sup>53</sup> Ehhez l. C-544/15. sz. *Sahar Fahimian v Bundesrepublik Deutschland* ügyben 2017. április 4-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2017:255) 46., Spunar Fótanácsnok 2016. november 29-én kelt véleménye a C-544/15. sz. *Sahar*

a bizonyítás módját és terjedelmét főszabály szerint szintén a hatóság határozza meg,<sup>54</sup> így az indokolás milyensége az eljárási garanciák megtartásáról is tanúskodik. Mindez az ügyféli jogok gyakorlásának alapvető feltétele és kulcs a hatékony jogorvoslathoz való jog gyakorlásához.<sup>55</sup> Összességében tehát egy döntés indokolásakor kerülni kell a túl általános, túl rövid és a sablonos formulákat, viszont külön figyelmet kell fordítani a konkrét, egyedi körülményekre, és ennek fényében az indokolás individualizálására nézve.<sup>56</sup>

Abban az esetben pedig, ha az indokolásból nem állapítható meg a döntés jogszerűsége – ami láthatóan összetett kívánalmaknak való megfelelést jelent –, akkor a határozat jogsértő, nem alkalmas érdemi felülvizsgálatra.<sup>57</sup> Más kérdés, hogy bizonyos esetekben a jogalkotó az, aki eltérést enged a részletes tartalom alól, vagy a határozat speciális formája vagy annak ügyfélre nézve kizárólag kedvező jellege kapcsán,<sup>58</sup> ez azonban nem értelmezhető kiterjesztően.<sup>59</sup>

Egy, az előbb számba vett szempontoknak megfelelő indokolás koherensnek is mondható azzal, amit *Martonyi* képviselt 1971-ben; nevezzük ezt a jogrendszer és ügyfelet egyaránt szolgáló eljárási garanciák szerinti teljességre törekvő ideális állapotnak (*perfectionem statum*). Jelenlegi eljárási joganyagunk mondhatni első ránézésre megfelel ennek, elviekben csak szűk körben tér el ettől: az alakszerű egyszerűsített döntések esetén, az atipikus döntési formák alkalmazásakor, valamint az automatikus döntéshozatali eljárás eredményeként született döntés esetén, továbbá, amikor számol az adatvédelmi kérdések kapcsán a védett adatok köre miatti korlátokkal. Vannak azonban olyan fejlemények, amelyek kikezdi az ideális állapotot, kihívás elé állítják azt.

Azt gondolnánk, hogy ennyi evidenciaként kezelt kívánalom mellett már nincs miről beszélni az indokolás kapcsán, viszont pont az adatvédelmi kérdések mentén érdemes elgondolkodni, hogy vajon hogyan kell egyensúlyba hozni a mérleg két serpenyőjét: amikor adatok megismerése egyik oldalon sérelmet okoz, a másik oldalon jogfosztott állapotba hoz. A kérdés már csak azért is érdekes, mert hazánk éles kritikát kapott a közelmúltban és jogellenessé nyilvánította az uniós bíróság a nemzetbiztonsági okokra tekintettel minősített adatot tartalmazó döntések érdemi tényállásának és indokolásának teljes hiányát,<sup>60</sup>

---

*Fahimian v Bundesrepublik Deutschland* ügyben (ECLI:EU:C:2016:908) 78. pont; C-379/08 és C-380/08. sz. *ERG and Others egyesített ügyekben* 2010. március 9-én hozott ítélet (EU:C:2010:127) 60-61. pont; C-62/14. sz. *Gauweiler and Others* ügyben, 2015. június 15-én hozott ítélet (EU:C:2015:400) 69. pont; C-269/90 sz. *Technische Universität München* ügyben 1991. november 21-én hozott ítélet (EU:C:1991:438) 14. pont; C-413/06 P. sz. *Bertelsmann and Sony Corporation of America v Impala* ügyben 2008. július 10-én hozott ítélet, (EU:C:2008:392) 69. pont.

<sup>54</sup> A hivatalbóliság elve okán, I. Ákr. 3. §; VII. fejezet.

<sup>55</sup> Alaptörvény XXVIII. cikk (7); Alapjogi Charta 41. cikk (2) c).

<sup>56</sup> Decision on Code of Good Administrative Behaviour. OJ C 285, 29.9.2011, 3–7. 18. cikk 2.; vö. a magyar joggyakorlat hagyományait: MARTONYI 1971, 7-8. pp.

<sup>57</sup> L. KGD 2013. 47. Kúria Kfv.V.35.706/2013/12.

<sup>58</sup> Ákr. 81. § (2)-(3); 83. §; 92. § (2); V. fejezet.

<sup>59</sup> Ákr. 8. § (2).

<sup>60</sup> L. C-159/21. sz. *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság és társai (Magyarország) ügyben* 2022. szeptember 22-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2022:708. vö. pl. a Kúria döntésével, amely kimondja: Az idegenrendészeti hatóság tartózkodási engedély meghosszabbítása iránti kérelmet elutasító, az Alkotmányvédelmi Hivatal nemzetbiztonsági kockázatot értékelő véleményén alapuló határozat nem minősül mérlegelési jogkörben hozott döntésnek. Amennyiben az idegenrendészeti hatóság a döntését olyan véleményre alapítja, amely a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (Mavtv.) szabályozása szerint minősített adatokat tartalmaz, a bíróság az iratokba történő betekintést követően azt ellenőrzi, hogy a véleményben foglalt tények és adatok elegendő indokul szolgálnak-e az idegenrendészeti határozatban foglalt intézkedéshez. A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (Harmtv.) 18. § (1) bekezdés a)



ami gyakorlatilag az idegenrendészeti és menekültügyi döntéseket jellemzi.<sup>61</sup> Az állam nemzetbiztonsági érdeke a harmadik állam állampolgárságával rendelkező személyek biztonsági szempontú vizsgálatakor keletkező adat felfedése kárt okozhat a vizsgálatot végző szervek további működése, nyomozati módszertana megismerése szempontjából, míg a nem megfelelő tájékoztatás az érintettet megfosztja a döntéshez kapcsolódó eljárási jogainak gyakorlásától.<sup>62</sup> Az ilyen esetben alkalmazott iratbetekintéstípus, az adatminősítő szerv előtti *megismerési engedély* kérelmezésének külön utas jellegét és szabályozási módját, amely még azon ritka esetben is, amikor az engedélyt megadják, az így megszerzett információ felhasználhatóságának tilalmát tartalmazza. Ez pedig összességében a hatékony jogorvoslat lehetőségének kizárását jelenti. Nem ritka a hasonló nemzeti szabályozás,<sup>63</sup> így mondhatni az ügyfélnevelő indokolás magasabb szinten, alapvető jogok és államérdek színterén kerül csatába. Más területen, de szintén nemzeti érdek okán pedig Kúria úgy foglalt állást, hogy a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyekben a közigazgatási hatóság tényállás-tisztázási és indokolási kötelezettsége – a rövid ügyintézési határidőre is figyelemmel – *egyedi* módon érvényesül, de a hatósági eljárás során nem sérülhetnek az ügyfelek garanciális jogai és érvényesülniük kell az Alaptörvényben meghatározott elveknek.<sup>64</sup> Értelmezhetnénk ezt az „egyedi módon” való indokolási kötelezettséget úgy is, hogy kinyílt Pandóra szelencéje, ha *nemzeti* jelző megjelenik az eljárásban, az azonban biztos, hogy az indokolás *szükséges, egyben elégséges mértéke* tekintetében továbbra sem szűnik a köd, nemzeti jelleg sem kell hozzá, hogy számos bírósági döntés tárgya jelenleg is az indokolási kötelezettség teljesítésének kérdése,<sup>65</sup> és csatlakoznak olyan témakörök, amelyek mentén továbbra is megjelennek a kérdőjelek.<sup>66</sup> Ezt tetőzhetjük azzal, ha az el-

---

pontja alapján figyelembe veendő, Harmtv. 13. § (1) bekezdés h) pontjában megfogalmazott nemzetbiztonsági érdek veszélyeztetése fennállta esetén a harmadik országbeli állampolgár személyes körülményei relevanciával nem bírnak. A személyes körülményeket megelőzi a nemzetbiztonsági érdek mögött meghúzódó társadalmi, közösségi érdek, annak elsődlegessége folytán. Kfv.II.37.761/2021/9. [41].

<sup>61</sup> CSATLÓS ERZSÉBET: *Aki a nemzetbiztonságot, a közbiztonságot vagy a közrendet sérti vagy veszélyezteti....: gondolatok egyes 2020-21 során született kiutasítási ügyek kapcsán*. Külügyi Műhely 2022/1. 17-18. pp.

<sup>62</sup> Vö. C-300/11. sz. ZZ és a Secretary of State for the Home Department (Egyesült Királyság) ügyben 2013. június 4-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2013:363. 66. pont; de akad indokolás nélküli döntés és a védelemhez való jog kapcsán megállapított jogsértésre bőven korábról is példa: T-228/02. sz. az Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran v Európai Unió Tanácsa ügyben, 2006. december 12 én hozott ítélet, ECLI:EU:T:2006:384. 173. pont.

<sup>63</sup> MATEVŽIČ, GRUŠA: *The Right to Know: Comparative Report on Access to Classified Data in National Security Immigration Cases in Cyprus, Hungary and Poland*. Hungarian Helsinki Committee. Budapest, 2021. 24-25. pp.

<sup>64</sup> Tájékoztató a Kfv.VI.38.206/2019. számú építési tárgyú egyedi ügyben. <https://kuria-birosag.hu/hu/sajto/nemzetgazdasagi-szemponthol-kiemelt-jelentosegu-ugyben-kozigazgatasi-hatosag-tenyallas> (letöltve: 2023.07.31.).

<sup>65</sup> L. pl. a Kúria Kf.IV.39.177/2022/14. számú döntését, amelyben a Kúria az emeli ki, hogy „(...) a döntéséből (így a rendelkező rész mellett annak indoklásából is) az ügyfélnek teljes képet kell kapnia arról, hogy a hatóság az eljárása során milyen tényeket tárt fel, melyeket vett figyelembe és mellőzött a döntése kialakítása során, és milyen jogszabályi rendelkezések mentén határozott. Ez a garanciája annak, hogy a döntés utóbb is ellenőrizhetővé válik, helyessége, jogszerűsége – arra irányuló kereset alapján – érdemben elbíráható”. [4] <https://kuria-birosag.hu/hu/kuriai-dontesek/277-hatosag-dontesebol-az-ugyfelnek-teljes-kepet-kell-kapnia-arrol-hogy-hatosag-az> (letöltve: 2023.07.31.); jogértelmezési dilemma kapcsán I. Kf.II.38.279/2019/9. [22] [24].

<sup>66</sup> Ennek kapcsán I. DELSIGNORE, MONICA – RAMAJOLI, MARGHERITA: *The 'Weakening' of the Duty to Give Reasons in Italy: an Isolated Case or a European Trend?* European Public Law 2021/1. 23-42. pp.

járások gyorsítása iránti igény kapcsán a hatósági eljárások legújabb kihívása is beszáll a küzdelembe: a digitalizáció.

A digitalizáció, és az ezzel járó személyes interakciók visszaszorítása, személyi állomány tehermentesítése az infokommunikációs eszközök javára, a döntéshozatal automatizált jellege ugyanis szükségképpen veti a fel a kérdést: miként hat ez a döntések indokolására, lehet-e az indokoláson ekként egyszerűsíteni? Látjuk, hogy a jogalkotó bizonyos körülmények kapcsán eltekint a formális döntéshozattól és/vagy a döntés mindenre kiterjedő indokolására. Viszont a jelenleg hatályos magyar jog hallgat az automatikus döntéshozatali eljárásban született döntések indokolásáról, amelyek jellemzően a jogszabályhelyek megjelenítését tartalmazzák, és maga a döntéshozatali procedúra közhiteles adatbázisban való adategyezésen alapul. Még nem tart ott a magyar hatósági eljárás, hogy teljes mértékben automatizált eljárásokról beszélhessünk, mesterséges intelligencián alapuló profilalkotással megtöltött döntéshozatalával kell számolni, de érdemes a fejlődési íven végigtekintve elgondolkodni, hogy ilyen helyzetekben is vajon majd mit értünk ekkor indokolás alatt. Visszatérve Martonyihoz: mivel tanít a döntés jogkövetésre: az algoritmus működésének a döntéshozatali mechanizmusa értelmezhető leírásával,<sup>67</sup> és a vonatkozó jogszabályhelyek feltüntetésével, vagy az egyedi ügyben a tények számbavételével, és az ok-okozati összefüggések megvilágításával? A favorábilis döntéseknek majd örülünk, az onerózus aktusok pedig *jobb esetben* ügyintéző elé kerülnek további megfontolás – és magyarázat – végett.<sup>68</sup> A megválaszolandó kérdések folyamatosan jönnek, a probléma gyökere pedig a régi.

## VI. Záró gondolatok

Változnak az idők, változnak a jogszabályok, de mennyiben változnak az alapvető jogintézmények, jogi kívánalmak? A hatósági döntések indokolása kapcsán vajon melyek azok a múltbéli értékek, amelyek időtállóak és érdemes hozzájuk visszanyúlni, átmenteni őket, és melyek azok, amelyek szükségképpen változásra vannak ítélve? Egyszerűsödik-e a hatósági döntések indokolása az idő múlásával és a fejlődés hozományaként? Ezek a kérdések merültek fel a Martonyi Emlékkonferencia apropóján vizsgált 1971-ben született tanulmány kapcsán, amely az államigazgatási aktusok indokolásáról szólt.

A tanulmány e célból azt igyekezett bemutatni, hogy *Martonyi János* milyen jogszabályi háttérrel, milyen nemzetközi közegben összegezte gondolatait, ezt mennyiben osztották kortársai, majd pedig azt, hogy a jelenleg hatályos szabályozási környezet milyen stációkon ment keresztül azóta. Rövid kitekintést téve pár felmerülő kérdés kapcsán látható, hogy az indokolási kötelezettség kérdése korántsem lezárt téma, és megannyi evidenciaként

<sup>67</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 Rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet) (EGT-vonatkozású szöveg) (GDPR) 13. cikk (2) f), 1. még: BAYAMLIOGLU, EMRE: *The right to contest automated decisions under the General Data Protection Regulation: Beyond the so-called "right to explanation"*. Regulation & Governance 2022/16. 1062-1064. pp.

<sup>68</sup> Erre példaként l. az Európai Utazási Információs és Engedélyezési Rendszer (ETIAS) működését és az utazási engedély tárgyában született hatósági döntés meghozatalának módját: CSATLÓS ERZSÉBET: *ETIAS ante portas: új utazási engedélyezési rendszer a biztonság és a digitalizáció keresztmetszetében*. Közjogi Szemle 2022/4. 28-36. pp.

kezelhető kíváncsiság mellett is még a mai napig is feladja a leckét a jogalkalmazónak, a jövőre nézve pedig számos nyitott kérdést generál. Generális, a gyakorlatban egységesen alkalmazott jogértelmezésként hivatkozik a Kúria arra, hogy „az indokolás hiánya (hiányossága, ellentmondásossága) a perben nem orvosolható súlyos eljárási jogszabálysértés, amely a vizsgált döntést érdemi vizsgálatra alkalmatlanná teszi”,<sup>69</sup> így a hatóság felelősége a döntés megfelelő indokolásáért mondhatni ugyanaz, amelyet Martonyi is vallott, a jogszabályi környezet sem változott számottevően atekintetben, hogy mire támaszkodhat a hatóság a kötelezettsége teljesítésekor, sőt, mondhatni bonyolódott, ha csak az adatvédelem kérdéskörét tekintjük. Az alapjogi és nemzetközi, valamint uniós jogi keretek között értelmezve a minőségi és mennyiségi kérdéseket azonban látható, hogy *Martonyi* 1971-ben lefektetett gondolatai időállóak és továbbra is mankóként hivatkozhatóak az indokolás tekintetében. Egy jó indokolás feltétlenül érdemi, de egyben rövid, minden terjengősségtől mentes, és mindezen kritériumnak nem felel meg, ha a határozathoz formális, sablonos szöveget fűznek. Az indokolás célja, hogy bemutassa a tényállás absztrakt jogszabályok alá vonásának nemcsak pusztá eredményét, hanem a gondolatmenetét is, mivel ezzel igazolható a felek előtt a döntés helyessége, sőt megnyugtató, meggyőző hatást kell rájuk gyakorolni a végrehajtás elérése érdekében, és ezáltal nevelő szerepe is van az ügyfelek irányába a jövőbeni hasonló esetekben tanúsítandó magatartásukra nézve. Egyúttal igazolja a döntés megalapozottságát, mert az eljáró szervet arra ösztönzi, hogy mind a tények felderítésénél, mind az alkalmazandó jogszabályok kiválasztásánál és értelmezésénél fokozott körültekintéssel járjanak el, így egyfajta önkontrollként is funkcionál a hatósági önkénnyel szemben, ezzel pedig lehetővé teszi a döntés törvényességi szempontú felülvizsgálatára hivatott szervek munkájának elvégzését is. A jogszabályi parafrázisok értelmezésekor és ütköztetendő értékek mérlegre helyezésekor tehát a *Martonyi-premissák* szem előtt tartása a jelen korban is képesek arra, hogy – nemzetközi mércéhez mérten – mutassanak irányt a kétségek között vergődő jogalkalmazásnak.

---

<sup>69</sup> Pl. Jpe.I.60.011/2021/3. számú határozat [24].

## ERZSÉBET CSATLÓS

ABOUT THE DUTY TO GIVE REASONS TO AUTHORITY  
DECISIONS IN VIEW OF JÁNOS MARTONYI'S  
REASONING OF AUTHORITY DECISIONS

## (Summary)

Times change and legal acts change, but to what extent do basic legal institutions and legal requirements change? In connection with the justification of official decisions, which are the values of the past that are timeless and worth going back to and saving, and which are necessarily doomed to change? Does the justification of authority decisions become simplified over time and as a result of development? These questions arose in connection with the 1971 study examined on the occasion of the *Martonyi Memorial Conference*.

For this purpose, the study explored the legal background and international context in which *János Martonyi* summarized his thoughts, to what extent his contemporaries shared this, and then what stages the current regulatory environment has gone through since then. Taking a brief look at a few emerging issues, it can be seen that the *obligation to provide reasons* for authority decisions is by no means a closed topic, and the legal literature born several decades ago can still teach the legal practitioner a lesson.

As a general, uniformly applied legal interpretation in practice, the Curia refers to the fact that the lack of justification (deficiency and/or inconsistency) is a serious violation of procedural law that cannot be remedied in the lawsuit, which renders the examined decision unfit for substantive examination, so the authority's responsibility for properly justifying the decision can be said to be the same as in the age of *Martonyi*. The legislative environment has not changed significantly in terms of what the authority can rely on when fulfilling its obligations or it may have become more complicated if we only consider the emergence of data protection. However, when interpreting qualitative and quantitative issues within the framework of fundamental law, international law, and EU law, it can be seen that *Martonyi's* ideas laid down in 1971 are timeless and can still be cited as a guide for interpretation. As said by *Martonyi*, a good justification is necessarily substantive, but at the same time short, devoid of any wordiness, and all these requirements are infringed if a formal, templated text is attached to the decision. The purpose of the reasoning is to present not only the mere result of bringing the facts under abstract legislation, but also to demonstrate the entire process of decision-making to justify the correctness of the decision to the parties, and even to have a reassuring and convincing effect on them to achieve implementation. At the same time, it justifies the validity of the decision, because it encourages the proceeding authority to act with increased care both when discovering the facts and when selecting and interpreting the applicable legislation, so it also functions as a kind of self-control against the authority's arbitrariness. Such insight in the decision-making process enables the review of the decision by those organs and bodies whose empowered to practice control over the functioning of administration. Therefore, keeping the *Martonyi premises* in mind when interpreting legal paraphrases and balancing conflicting values still can show the direction of the application of the law on grounding authority decisions.