PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás, 2026/1., 29–69. • DOI: 10.32575/ppb.2026.1.2

Deák Péter Mihály

ÖNKORMÁNYZATI ADÓSSÁG – KORMÁNYZATI POLITIKA?

ÉSZREVÉTELEK A KÖZIGAZGATÁSI ÉS KORMÁNYZATI TEVÉKENYSÉG ELHATÁROLÁSÁHOZ EGY RECENS JOGESET TÜKRÉBEN

Municipal Debt – Government Policy?
Observations on the Demarcation of Administrative and Governmental Actions in the Light of a Recent Court Case

Dr. Deák Péter Mihály PhD, bírósági titkár, Fővárosi Ítélőtábla Közigazgatási Kollégium; egyetemi adjunktus, Eötvös Loránd Tudományegyetem Római Jogi és Összehasonlító Jogtörténeti Tanszék, peter.deak@ajk.elte.hu

A kormányzati tevékenység bevett módon mentes a közigazgatási bírói felülvizsgálat alól, ezért kulcsfontosságú annak minél precízebb meghatározása és a közigazgatási tevékenységtől való elhatárolása. Mivel azonban a jogalkotó nem határozta meg a kormányzati tevékenység normatív fogalmát, ezért csak esetről esetre vizsgálható, hogy egy konkrét cselekmény kormányzati vagy közigazgatási tevékenységet valósít meg, s ilyen módon tisztázható minél jobban a kettő közötti határvonal is.

A Kúria egy recens ügyben ennek problematikáját vizsgálta, a helyi önkormányzatok adósságot keletkeztető ügyleteihez szükséges kormányzati hozzájárulás kapcsán. A tanulmány – a szakirodalmi álláspontok áttekintését követően – e jogeset részletes bemutatása és elemzése nyomán vizsgálja a kormányzati és közigazgatási tevékenység lényeges jellemzőit, elhatárolásuk szempontjait.

Kulcsszavak:
kormányzati tevékenység, közigazgatási tevékenység, közigazgatási bírói út, önkormányzatok adósságot keletkeztető ügylete, kormányzati hozzájárulás

Governmental actions are traditionally excluded from administrative judicial review; therefore, it is crucial to define them as precisely as possible and to demarcate them from administrative actions. However, since the legislator did not define the normative concept of governmental actions,

it can only be examined on a case-by-case basis whether a specific act constitutes a governmental or administrative activity, and in this way the distinction between the two can be clarified as much as possible.

The Curia examined this issue in a recent case, in connection with the government approval required for debt-generating transactions of local governments. The study – after reviewing the approaches in legal literature – examines the essential characteristics of governmental and administrative actions and the aspects of their distinction based on a detailed presentation and analysis of this court case.

Keywords:
governmental acts, administrative acts, scope of administrative jurisdiction, local governments' debt-generating transactions, government approval

BEVEZETÉS

A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) megalkotásának a törvény rendelkezései között is megjelenő [lásd Kp. 2. § (1) bekezdése], s a jogalkotó által tudatosan is felvállalt elsődleges célja a hatékony jogvédelem elvének minél szélesebb körű érvényre juttatása volt. Ennek egyik kiemelt, bár nem kizárólagos aspektusaként a jogalkotó a hézagmentes jogvédelem kialakítását tűzte ki célul, vagyis hogy a közigazgatás által okozott jogsérelmek a közigazgatás cselekvésének formájától függetlenül bíróság elé vihetők legyenek, és hogy e cselekvések törvényességének vizsgálatához igazodó eljárási szabályokat alakítsanak ki.[1] A bírói jogvédelem hézagmentességének, s ezzel párhuzamosan a közigazgatási bírói út (Kp. 5. §) kiszélesítésének biztosítása érdekében került sor a – közigazgatási jogvita tárgyát képező – közigazgatási tevékenység fogalmának rugalmas kereteket biztosító[2] generálklauzulaként történő meghatározására a Kp. 4. § (1) bekezdésében. Közigazgatási bírói útra (közigazgatási perre) így leggyakrabban – a Kp. 5. § (2)–(5) bekezdéseiben foglaltakon túl – a közigazgatási jogvita elbírálása céljából kerül sor, amennyiben a Kp. 4. § alapján fogalmilag közigazgatási tevékenység valósul meg.[3]

A közigazgatás cselekményeivel szembeni hatékony jogvédelem eljárásjogi és szervezeti alapjainak megteremtésére[4] irányuló, egyúttal a Kp. tárgyi hatályának jelentős kiszélesítését eredményező, a szakirodalomban általánosan elismert jogalkotói törekvés újabban bírósági döntésekben is nagy hangsúllyal fejeződik ki.[5] Mindazonáltal éppen a közigazgatási jogviták

[1] Kp. általános indokolás II. pont (az előterjesztéshez fűzött indokolást lásd: https://www.parlament.hu/irom40/12234/12234.pdf). A jogvédelem hézagmentességének koncepciójára nézve lásd még F. Rozsnyai 2016b: 3–4., valamint összefoglaló jelleggel F. Rozsnyai 2024, továbbá Fekete 2023: 87–89.

[2] Kp. általános indokolás (1. j.) IV. pont.

[3] Rozsnyai 2019: 21.

[4] Fazekas 2018: 208.

[5] A teljesség igénye nélkül pl. a Kúria Kpkf.VI.39.275/2020/2. (Indokolás [18] bekezdése), a Kúria Kpkf. II.39.090/2022/4. (Indokolás [53] bekezdése) és a Kúria Kfv.IV.37.034/2023/5. (Indokolás [31] bekezdése) számú határozatokban.

tárgyát képező közigazgatási tevékenység generális megfogalmazása és a törvény tárgyi hatályának ebből adódó „határtalansága" okán, a kodifikáció során szükségessé vált negatív oldalról is meghatározni a bírói út terjedelmét, és felsorolni azon közigazgatási tevékenységeket, amelyek specialitásuk folytán csak kifejezett jogalkotói döntés alapján válhatnak közigazgatási jogvita tárgyává;[6] e kivételeket határozza meg a Kp. 4. § (4) bekezdése.[7] Fontos már e helyütt is leszögezni, hogy e tevékenységek tehát megfelelnek a generálklauzula megfogalmazásának: azok közigazgatási tevékenységek, de a Kp. kivételi szabálya folytán azokkal kapcsolatban főszabály szerint – törvény eltérő rendelkezése hiányában – nincs helye közigazgatási jogvitának (tehát azok jogszerűsége közigazgatási perben nem bírálható el).[8]

E két ellentétes előjelű, egymással szemben ható törekvés: egyrészt a hatékony és minél szélesebb, hézagmentes jogvédelem kialakítása, másrészt a bírói út terjedelmének és a Kp. tárgyi hatályának – észszerű keretek között történő – negatív meghatározása izgalmas jogi problémák sorozatát veti fel mindazon esetekben, amelyek a Kp. alkalmazásának határterületeire vezetik a jogalkalmazót, ilyenkor ugyanis első körben abban a kérdésben kell állást foglalnia, hogy az elé tárt ügyben, a vitatott közigazgatási tevékenységgel kapcsolatban egyáltalán helye van-e közigazgatási jogvitának,[9] nem zárja-e ki azt valamely – a Kp. logikájának megfelelően kivételi – rendelkezés. Külön kiemelendő az érintett tényállások – a bírói út alóli kivételek – sorában a Kp. által is első helyen említett kormányzati tevékenység [Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pont], amely – az előterjesztői indokolás szavaival – bevett módon mentes a bírói ellenőrzés alól,[10] a törvény ugyanakkor – egy példálózó jellegű, közel sem kimerítő (a honvédelemre, az idegenrendészetre és a külügyekre utaló) felsoroláson túl – adós marad a kormányzati tevékenység fogalmának tisztázásával, meghatározásával, egyaránt széles teret engedve az ezzel kapcsolatos bírói jogértelmezésnek és tudományos kutatásnak.[11]

---

6 Kp. részletes indokolás (1. j.) a 4. §-hoz. Vö. F. Rozsnyai 2016a: 34.

7 Valamint – más szemszögből, a közigazgatási jogvita közigazgatási perben való elbírálásának aspektusából – a Kp. 1. § (2) bekezdése is, amely szerint egyes közigazgatási jogviták elbírálása törvény alapján más bírósági eljárásokra – vagyis nem közigazgatási perre – tartozik.

8 Lásd ugyanebben a szellemben: F. Rozsnyai 2023b: [23], aki szerint a Kp. 4. § (4) bekezdése „azon közigazgatási cselekményeket sorolja fel, amelyek fő szabály szerint nem lehetnek közigazgatási jogvita tárgyai. Ezek ugyan közigazgatási cselekmények, de vagy a jogvédelmi igény hiánya, vagy a hatalommegosztás elvének sajátosságai akadályát jelentik itt a bíróság általi ellenőrzésnek", kiemelve, hogy egyebek mellett ilyenek „a kormányzati aktusok, amelyek pedig elsősorban politikai tartalommal bírnak".

9 Érdekes ellentét áll fenn e kifejezés általános és normatív értelme között. Annyiban nyilván indokolt a „jogvita" kifejezés használata, hogy a felperes egy általa sérelmezett közigazgatási tevékenység jogszerűségét vitatja, s ez megfeleltethető a közigazgatási jogvita normatív, generális fogalmának; a kivételi szabály szóhasználatával viszont a Kp. éppen a 4. § (1) bekezdése szerinti „jogvitát" zárja ki e tevékenységekkel kapcsolatban, helyesebben tehát – mint arra az indokolás is utalt – a bírói út terjedelme korlátozott e tevékenységek tekintetében [vagyis a Kp. 5. § (1) bekezdése szerinti közigazgatási peres igényérvényesítés kizárt].

10 Kp. részletes indokolás (1. j.) az 5. §-hoz. Lásd még Trócsányi 2020: 90, aki kiemeli, hogy a közigazgatási bíráskodás hatálya alá nem tartozó ügyeket – s köztük a kormányzati aktusokkal szembeni bírói kontroll kizárását – „a nemzetközi standardok alapján" határozták meg.

11 A téma kurrens monografikus feldolgozását nyújtja Fazekas J. 2023a; lásd még az általa hivatkozott további gazdag szakirodalmat is. Jól mutatják a probléma aktualitását azok a kúriai határozatok is, amelyek a közelmúltban a kormányzati tevékenység problematikáját vizsgálták, s e tevékenység fogalmi kereteit próbálták lefektetni, lásd – az alábbiakban vizsgált Kfv.III.37.792/2024/5. számú határozaton túl – a Kvk.III.38.043/2019/2., Kpkf. VI.40.129/2021/2., Kfv.III.37.178/2025/7. és Kfv.IV.37.183/2025/8. számú határozatokat. Utóbbi két határozat

Vizsgálódásunk a Kp. tárgyi hatályának e határterületére kíván fókuszálni, s egy, az önkormányzati adósságot keletkeztető ügyletekhez szükséges kormányzati hozzájárulással kapcsolatos recens – mint az alábbiakban látni fogjuk, még e „határterületen belül is határterületeket" érintő, a legújabb döntések tükrében már iránymutatónak tekintett kúriai határozatot eredményező – jogeset áttekintése, az abban felmerült jogkérdések vizsgálata és az abból levonható következtetések megfogalmazása révén – a bírói gyakorlat és a közigazgatási jog tudományának aktuális eredményeire is jelentősen támaszkodva – kívánja a kormányzati tevékenység fogalmának gyakran elmosódó kontúrjait elsősorban a konkrét ügy keretei között, de általános jelleggel is lehetőség szerint minél élesebben megrajzolni, támpontokat adva egyúttal az ezzel kapcsolatos jövőbeli értelmezési és jogalkalmazási kihívásokhoz is.

PREMISSZÁK

A kormányzati tevékenységgel kapcsolatos szakirodalmi álláspontok (dióhéjban)

A konkrét jogeset vizsgálatát megelőzően célszerűnek mutatkozik a kormányzati tevékenységgel, annak mibenlétével és jellemzőivel kapcsolatos szakirodalmi álláspontok legalább vázlatos áttekintése.[12] Mint fentebb már utaltunk rá, a jogalkotó nem határozta meg a kormányzati tevékenység normatív fogalmát, így ennek vizsgálata során – szerteágazóbb felsőbírósági döntések hiányában – a jogalkalmazó szervek is jelentős részben a szakirodalom meghatározásaira vannak utalva, ami a konkrét ügyekben is kézzelfogható súlyt ad a vonatkozó tudományos munkáknak.[13]

---

egyébként a kormányzati tevékenységre utaló kivételszabály alkalmazhatóságának vizsgálata során irányadóként hivatkozik az alábbiakban vizsgált Kfv.III.37.792/2024/5. számú határozatra.

12 Sem terjedelmi okokból, sem a vizsgált jogesetnek kifejezetten hazai jogunkban való jelentősége folytán nem tudunk még csak vázlatosan sem kitérni a témakör külföldi megjelenési formáira és szakirodalmára. Ezért csupán utalni kívánunk arra, hogy a kormányzati és közigazgatási aktusok problematikája természetesen külföldi jogrendszerekben is jelen van – s jellemzően szintén az aktus politikai természete és jogi kötetlensége a megkülönböztető körülmény –, annak kutatásához gazdag szakirodalmi forrásbázis áll rendelkezésre. E helyütt csupán felvillantva ezeket: a német jog *Verwaltungsakt–Regierungsakt* (másként *gerichtsfreier* [illetve *justizfreier*] *Hoheitsakt*, illetve *hoheitliche Maßnahme*) kérdésköréhez lásd pl. Vosskuhle–Eifert–Möllers 2022: különösen I. 855–979 és II. 513–647, Hufen 2024: 142, Siegel 2024: különösen 91–93, valamint Detterbeck 2025: különösen 142–301; a francia jog *acte administratif–acte de gouvernement* problematikájához lásd pl. – a témakör komparatív módszerrel, a német joggal történő összehasonlítás révén történő feldolgozását nyújtva – Koch 1998: különösen 124–130, továbbá Lombard–Ricci 2021, Plessix 2024; az olasz jog e tekintetben különleges, háromszintű tagozódására – *atto amministrativo–atto di alta amministrazione–atto politico* – nézve lásd pl. Rocco 2019: különösen 567–602 és 710–768, Fratini 2024; végül a *political question doctrine* angolszász jogfelfogásban történő megjelenésével kapcsolatban lásd pl. Seidman 2004, Political Questions, Public Rights, and Sovereign Immunity 2016 és Rose-Ackerman – Lindseth – Emerson 2019: 280–281, valamint összehasonlító nézőpontból Marosi–Csink 2009: 113–124.

13 Igaz ugyanakkor, hogy az alábbiakban vizsgált, a közigazgatási jogi dogmatika által kimunkált fogalmi elemek, jellemzők nem normatív kategóriák – míg maga a „kormányzati tevékenység" az, illetve a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontja révén azzá vált. Mindez a fogalom praktikus, a joggyakorlat számára is irányadó meghatározásának két lehetséges útját jelöli ki: a normatív meghatározást (ilyen nincs) vagy a bírói jogértelmezést (mert bár az elméleti, tudományos meghatározás is lehetséges, ez azonban kötelező erővel nem bír, s nehezebben is

A kormányzati tevékenység legfontosabb és valamennyi szerző által hangsúlyozott jellemzője annak politikai tartalma és jogi kötetlensége (de legalábbis kevésbé kötött volta; a diszkréció).[14] A Kormány olyan stratégiai jellegű (az ország vezetéséhez tartozó célok és eszközök meghatározására irányuló[15]), elsősorban politikai s diszkrecionális döntései tartoznak e kategóriába, amelyek közigazgatási bírói felülvizsgálat alóli mentességét éppen azok politikai tartalma és jogszabályi rendezésük ebből következő hiánya, illetve – az adott esetben konstatálható közigazgatási jogi vagy alkotmányjogi szabályozás – „hiányossága"[16] (hiányzó vagy diszkrecionális jogkört biztosító jogalapja) indokolja.[17] Mindebből következik az is, hogy az ilyen döntésekkel kapcsolatban a jog vagy jogos érdekek sérelme általában nem merül fel, mivel nem fejtenek ki joghatást, nem teremtenek védendő jogi helyzetet.[18] Ez utóbbival kapcsolatban Varga Zs. András a kormányzás és közigazgatás elhatárolása körében kiemeli, a két tevékenységet – a szereplők részben azonos voltára figyelemmel – csak a működés tartalma alapján lehet elválasztani, amelynek legfontosabb szempontja, hogy

szivároghat be a joggyakorlatba). A bírói jogértelmezésre jó példát adnak az alábbiakban tárgyalt konkrét döntések, amelyek vizsgálata ezért is indokolt. Fontos a két terület (gyakorlat és elmélet) kölcsönhatása is: mint arra Fazekas J. 2023a: 124 is rámutat, ha „nem kerül bele a kormányzati tevékenység fogalma a kódexbe, akkor az elmélet sincs feltétlenül rákényszerítve, hogy intenzíven foglalkozzon a kérdéssel".

14 Lásd Fazekas J. 2023a: 18, Fazekas J. 2021: 208 és 213–215, valamint Fazekas J. 2022: 9. Ebből fakad a kormányzati tevékenységek dogmatikai megközelítésének két fő iránya is: a politikai kérdések tana (*political questions doctrine;* részletesen lásd Fazekas J. 2023a: 18–49 és Fazekas J. 2023b) és az aktustani szempontú (elsődlegesen a diszkrécióra koncentráló) vizsgálat (részletesen lásd Fazekas J. 2023a: 49–57).

15 Vö. Barabás 2024a; Varga 2014: 546. A kormányzati tevékenységen tágabb értelemben az állami tevékenységet, szűkebb értelemben e tevékenység fő irányainak meghatározását érti.

16 Szemben a közigazgatás joghoz kötöttségének, törvényességének elvével, amelynek folytán „a közigazgatás nem cselekedhet jogszabályi felhatalmazás nélkül, és a jognak a cselekvés tartalmát is meg kell határoznia" (Fazekas J. 2023a: 52.). Látni kell ugyanakkor, hogy a közigazgatási tevékenység során is van lehetőség – még ha jóval szűkebb körben – diszkrecionális jogkörben való döntésre; ilyenkor „a jogi szabályozásból nem olvasható ki, hogy a közigazgatási szerv milyen döntést fog hozni, csak az, hogy valamilyen döntést hozni fog" (Fazekas J. 2023a: 51; vö. F. Rozsnyai 2023a: 120–127.). Önmagában tehát sem a diszkréció, sem a jogi szabályozás léte (vö. Fazekas J. 2023a: 139) nem lehet elhatárolási szempont a kormányzati és a közigazgatási tevékenység között, s e szempontnak az alábbiakban vizsgált konkrét esetben is jelentősége lesz. Alábbi vizsgálódásunk szempontjából is lényeges megállapítást tesz Patyi 2017: 171–172, amikor a diszkrécióval kapcsolatban rögzíti, hogy ilyen esetben az ügyfélnek nincs alanyi joga meghatározott tartalmú döntésre, azt azonban követelheti – akár a bíróságtól is –, hogy a közigazgatási szerv eljárjon, kérelmét bírálja el.

17 Barabás 2024b, továbbá Barabás 2025. E túlnyomórészt politikai döntéseket Fazekas Marianna szerint a bíróság a hatalmi ágak elválasztásának elvéből következően sem bírálhatja felül, „hiszen a bíróság nem veheti át a kormányzás felelősségét" (Fazekas 2018: 212 és Fazekas M. 2023a: 352). F. Rozsnyai Krisztina pedig arra mutat rá, hogy a Kp. alkalmazása során a közigazgatási bírói szerep sem merül ki a szubjektív jogvédelemben: a bíró „emellett védi a tárgyi rendet, a hatalmi ágak megosztásának rendjét" (F. Rozsnyai 2016b: 6), amely álláspontunk szerint – negatíve – a kormányzati tevékenységek esetében is érvényesül, a kizárt hatáskör révén.

18 S ekként aktustani besorolásuk is problematikus, Fazekas János szerint ezért célszerűbb az esetek többségében (kormányzati) aktusok helyett cselekményekről beszélni, „mert ebbe a joghatással nem bíró tényleges cselekmények is beletartoznak", továbbá a kormányzati cselekmények egyébként is „aktustani szempontból mind alanyi, mind tárgyi oldalról nehezen besorolhatók" (Fazekas J. 2023a: 49–50). Ezzel kapcsolatban ugyanakkor Barabás 2025 is rámutat: „A kormányzati cselekmény nem az Ákr. szerinti közigazgatási hatósági cselekmény."

„az egyes tevékenységek az állam és az államszervezeten kívüli jogalanyok viszonyában absztrakt, avagy konkrét változást hoznak-e. A kormányzás keretében hozott absztrakt döntések […] az egyes jogalanyokat közvetlenül, ténylegesen nem érintik. A közigazgatás működése ezzel szemben mindig változást idéz elő a konkrét jogalanyok konkrét jogait és kötelezettségeit illetően."[19]

A kormányzati tevékenység így a fentiek tükrében – fogalmi jellemzőinél fogva – bírói felülvizsgálat tárgyát nem képezheti, elsősorban abból az okból, mivel a bíróság csak az elé vitt tevékenység jogszerűségét vizsgálhatja.[20] A közigazgatási és a kormányzati tevékenység elméleti és gyakorlati elhatárolásának jelentősége ezért – s Ereky István nyomán[21] – leginkább abban ragadható meg, hogy a közigazgatási tevékenység bírói felülvizsgálata lehetséges, míg a kormányzati tevékenység bírói felülvizsgálata kizárt; e körben Varga Zs. András kiemeli, hogy „a kormányzati tevékenységért […] politikai és alkotmányjogi felelősséget, míg a közigazgatási tevékenységért […] jogi felelősséget kell vállalni".[22] Ebből következik a normatív szabályozás megoldása, a Kp. 4. § (1) bekezdés *a)* pontja, amellyel kapcsolatban Fazekas János hangsúlyozza: „láthatóan kivételi szabály".[23] Fazekas Marianna a Kp. közigazgatási jogvitát a kormányzati tevékenységekkel kapcsolatban kizáró rendelkezése tekintetében hangsúlyozza,[24] a formális kizáró szabályt az teszi szükségessé, hogy a Kormány – mint a közigazgatás legfőbb szerve – a Kp. szervi hatálya alá tartozik [4. § (7) bekezdés 1. pont *a)* alpont],[25] s bár a kormányzati aktusok[26] jelentős része a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) hatálya alá tartozó kormányrendelet vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz (normatív kormányhatározat),[27] s így közigazgatási perben eleve nem vizsgálható felül, egy

[19] Varga 2014: 547.

[20] Amint ezt a Kp. 2. § (1) bekezdésében – a hatékony jogévdelem alapelvében – deklarálja; lásd Fazekas 2018: 213 is, és azonos megállapítást tesz az Alkotmánybíróság is az alábbiakban is hivatkozott 3200/2025. (VI. 23.) AB határozat Indokolásának [76] bekezdésében.

[21] Ereky 1939: 120–123 (idézi Fazekas J. 2023a: 17 és Fazekas 2022: 8). Ereky szerint, ha egy döntés hosszabb távú, politikai jelentőségű kérdésekről szól, akkor nem lehet megtámadni bíróság előtt, ha viszont a napi ügyek intézéséről, akkor igen.

[22] Varga 2014: 249.

[23] Fazekas J. 2023a: 122.

[24] Fazekas J. 2023a: 212. és Fazekas M. 2023a: 352.

[25] Vö. Varga 2014: 547, aki – mint fentebb láttuk – nagy hangsúllyal mutat rá, hogy a kormányzati és közigazgatási tevékenység kizárólag szervi alapon nem határolható el egymástól. Ekként a Kp. absztrakt módon meghatározott szervi hatálya is természetszerűleg kiterjed olyan szervekre, amelyek nemcsak közigazgatási tevékenységet, hanem adott esetben kormányzati tevékenységet is végeznek; a szervezeti azonosság ugyanakkor nem jelenti a különböző (kormányzati-közigazgatási) tevékenységek jogi természetének azonosságát is; vö. Varga 2014: 548. Fontos szempontra mutat rá ugyanakkor Fazekas J. 2023a: 123 is, aki hangsúlyozza, hogy kormányzati cselekményeket nem kizárólag a kormány végezhet, így a kivételi szabályra sem csak a Kormány egyes aktusai miatt van szükség.

[26] Lásd Fazekas M. 2023b: 88–89.

[27] Lásd Barabás 2024a is, aki a következő csoportok között tesz különbséget: kormányrendelet mint jogszabály (ami eleve kizárja a Kp. alkalmazását), törvény-előkészítő és törvénykezdeményező cselekmények, a közjogi szervezetszabályozó eszközökhöz tartozó normatív határozatok (amelyeknek csak alkotmánybírósági felülvizsgálatára kerülhet sor), valamint egyedi kormányhatározatok. Utóbbiak „közül – hacsak törvény kifejezetten nem írja elő a bírósági felülvizsgálat lehetőségét – csak egyedi mérlegelés alapján – a kormányaktus tartalmi

másik része: az egyedi kormányhatározatok bár nem normatív aktusok, de tartalmi elemzés alapján a kormányzati tevékenységbe illeszkedhetnek, aminél fogva az ilyen döntésekkel szemben – politikai tartalmukból és diszkrecionális jellegükből következően, a Kp. kizáró rendelkezésénél fogva – szintén nincs jogorvoslat.[28] Megjegyezzük, mindebből az következik, hogy a kormányzati tevékenységnek minősülő egyedi kormányhatározatok elméletileg szintén megfelel(het)nek a közigazgatási tevékenység Kp. 4. § (1) bekezdése szerinti fogalmának – annak „alfajaként"[29] is felfoghatók –, máskülönben a kivételi szabály indokolatlan lenne. Ezt támasztja alá a Kp. 4. § (4) bekezdésében meghatározott kizárt esetek közös szabálya is, amely szerint közigazgatási jogvitának ezekkel kapcsolatban törvény eltérő rendelkezése hiányában nincs helye: főszabály szerint tehát kizárt a közigazgatási jogvita, törvény azonban mégis lehetővé teheti, amely utóbbi esetben a közigazgatási bírói út a Kp. 5. § (1) bekezdésén alapul, mivel ilyen esetben – a fentiek szerint – közigazgatási jogvitának van helye például az adott egyedi kormányhatározattal kapcsolatban is.[30] Így a szabályozás logikájából fakadóan az egyedi kormányhatározatnak (mint kormányzati tevékenységnek) is beilleszthetőnek kell lennie a közigazgatási tevékenység fogalmába, különben annak jogszerűsége tárgyában nem kerülhetne sor közigazgatási jogvitára; azt pedig, hogy egy cselekmény valóban a kormányzati tevékenység fogalma alá tartozik-e, a bíróságnak kell esetről esetre mérlegelnie.[31]

A kormányzati tevékenységet illetően a fentiek alapján a következő általános megállapítások tehetők:

a) A kormányzati tevékenység alapvető jellemzője annak politikai tartalma.
b) A kormányzati tevékenység alapvető jellemzője az azzal kapcsolatos diszkréció, a kormányzati cselekmények, döntések jogi kötöttségének teljes vagy nagy fokú hiánya.
c) A politikai tartalomból és diszkrecionális jellegből következik a jogi szabályozás hiánya, illetve – ha van is ilyen szabályozás – annak „hiányos" és vegyes (közigazgatási, alkotmányjogi) jellege.
d) A kormányzati tevékenységnek nincs közvetlen és tényleges joghatása, védendő helyzetet nem teremt, így az ebbe tartozó döntéseknél a jog vagy jogos érdekek sérelme általában nem merül fel.
e) A kormányzati cselekmény nem az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) szerinti, s annak hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági cselekmény, továbbá a kormányzati tevékenység jogszerűsége tárgyában – amennyiben

elemzését elvégezve – lehet megállapítani azok kormányzati vagy nem kormányzati jellegét. A jogi szabályozás nagyon ritkán – és nem is következetesen – lehetővé teszi a Kormány egyedi döntésének bírói felülvizsgálatát", így pl. a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 16. § (1) bekezdése szerinti határozat esetében az Mötv. 16. § (2) bekezdése szerint. A későbbieket némileg anticipálva, utalunk Barabás (lásd uo.) következő megjegyzésére is: „Ugyanakkor egy olyan egyedi döntés, amellyel a Kormány – a Gst. 10. §-ában foglaltak szerint – hozzájárul vagy elutasítja az önkormányzati adósságot keletkeztető ügyletet, már nem támadható meg bíróság előtt."

28 Fazekas M. 2023b: 89.

29 Vö. Rozsnyai 2019: 22.

30 Hangsúlyozandó, hogy ilyen esetben nem a Kp. 5. § (2) bekezdése szerinti közjogi jogvitára kerül sor, vö. Rozsnyai 2019: 21–22.

31 Fazekas J. 2023a: 123; vö. Barabás 2024b.

a bírói út lehetősége a Kp. alapján egyáltalán felmerül (pl. az egyedi kormányhatározatoknál) – főszabály szerint nincs helye közigazgatási jogvitának.

Az önkormányzati adósságot keletkeztető ügyletekhez történő kormányzati hozzájárulás szabályozása (áttekintés)

Szintén a konkrét jogeset tárgyalását megelőzően tartjuk szükségesnek a jogvita hátterének megvilágítása céljából az alapul fekvő szabályozás vázlatos áttekintését. Az államadósságfék[32] teljesítését, egyúttal az önkormányzatok eladósodásának féken tartását célzó[33] kormányzati hozzájárulás alapja – az Alaptörvény N) cikkével összhangban – az Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdésében foglalt azon rendelkezés, amely szerint törvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti. E felhatalmazó rendelkezés alapján megalkotott törvény a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCIV. törvény (Gst.), amely a 3. alcím („Az államadósság keletkezését és növekedését korlátozó szabályok") alatt tárgyalja a helyi önkormányzatok adósságot keletkeztető ügyleteivel kapcsolatos szabályokat. A Gst. legfontosabb általános, a tényállás idején hatályos és a jogesetben releváns rendelkezései értelmében:

> Az önkormányzat érvényesen kizárólag a Kormány előzetes hozzájárulásával vállalhat a Polgári Törvénykönyv szerinti kezességet és garanciát, valamint köthet adósságot keletkeztető ügyletet. [Gst. 10. § (1) bekezdés.]
> Települési önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletet csak abban az esetben köthet, ha a hatályos helyi adó rendelete alapján a helyi iparűzési adót vagy a helyi adókról szóló törvény szerinti vagyoni típusú adók közül legalább az egyiket vagy a magánszemélyek kommunális adóját bevezette. […] [Gst. 10. § (2) bekezdés.]
> Az önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletből származó tárgyévi összes fizetési kötelezettsége az adósságot keletkeztető ügylet futamidejének végéig egyik évben sem haladhatja meg az önkormányzat adott évi saját bevételeinek 50%-át. [Gst. 10. § (5) bekezdés.]
> Az önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletéhez – e törvény eltérő rendelkezése hiányában – a Kormány a következő feltételek együttes fennállása esetén járul hozzá:

[32] Lásd Alaptörvény 36. cikk (4)–(5) bekezdések és 37. cikk (2)–(3) bekezdések. Nagy–Hoffman 2023: 424 kiemelik, hogy a kormányzat ráhatásának alapja egyszerre az Alaptörvényben rögzített adósságfék, valamint az uniós konvergenciakritériumok teljesítése. Az adósságcél teljesítésének elsődlegessége *a contrario* is levezethető azokból az esetekből, amikor a Kormány hozzájárulása nem szükséges [Gst. 10. § (3) bekezdés]; vö. Nagy–Hoffman 2023: 425. Ez a szabályozás a Kormány aktív kontrolljának modelljét valósítja meg, amely a korábbi passzív kontrollhoz képest hatékonyabban előzheti meg az önkormányzatok újbóli eladósodását; lásd ehhez Kecső 2024.

[33] Vö. Nagy–Hoffman 2023: 416 és 423. A szerzők azt is kiemelik, hogy az ebbe a körbe tartozó – kölcsön és egyéb típusú – kötelezettségvállalások az önkormányzat magánjogi bevételei közé tartoznak, még abban az esetben is, ha az a Kormány hozzájárulásához kötött (Nagy–Hoffman 2023: 415).

a) az adósságot keletkeztető ügylet az államháztartás adósságának a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott mértéke teljesítését nem veszélyezteti,
b) az adósságot keletkeztető ügylet az önkormányzat törvényben meghatározott feladatának ellátásához szükséges kapacitás létrehozását eredményezi, azzal, hogy a működési kiadások folyamatos teljesítése biztosított, és
c) teljesül a 10. § (2) és (5) bekezdése szerinti feltétel. [Gst. 10/B. § (1) bekezdés.]
A Kormány az (1)–(3) bekezdés szerinti hozzájárulást megtagadhatja, ha az ügylet nem kötelező önkormányzati feladat ellátásához szükséges kapacitás létrehozását eredményezi, vagy ha az önkormányzat a fejlesztési célt adósságot keletkeztető ügylet megkötése nélkül is képes megvalósítani, vagy ha a fejlesztés megvalósításának ütemezése pénzügyileg nem kellően előkészített, megalapozott, a fejlesztés révén létrehozandó kapacitás jövőbeli működtetése nem kellően alátámasztott, és emiatt központi költségvetési többletkiadást vagy önkormányzati költségvetési többletkiadást generálhat. [Gst. 10/B. § (5) bekezdés.]

A hozzájáruláshoz kötött adósságot keletkeztető ügyletekhez szükséges kormányzati hozzájárulás eljárási szabályait az adósságot keletkeztető ügyletekhez történő hozzájárulás részletszabályairól szóló 353/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet (Gsr.) tartalmazza (az önkormányzatok tekintetében a 2–10. §), amely többek között meghatározza a hozzájárulás iránti kérelem előterjesztésének módját, határidejét, a kérelem tartalmát, valamint a Kormány döntéshozatalának határidejét és elutasító döntésének eseteit.

Mindezek rögzítését követően kívánunk áttérni a konkrét jogeset ismertetésére[34] és elemzésére.

„FŐVÁROSI ÖNKORMÁNYZAT VS. MAGYARORSZÁG KORMÁNYA". A JOGESET RÉSZLETES ELEMZÉSE

A tényállás

A felperes Fővárosi Önkormányzat[35] közgyűlése a 276/2023. (IV. 26.) Főv. Kgy. határozattal jóváhagyta a felperes fejlesztési célú hitelszerződésének megkötését, egyúttal rögzítette, hogy a szerződés hatálybalépésének feltétele a Gst. 10. § szerinti előzetes kormányzati hozzájárulás. Egyúttal a felperes közgyűlése a 277/2023. (IV. 26.) Főv. Kgy. határozattal felkérte a főpolgármestert, hogy intézkedjen a Kormány előzetes hozzájárulása iránti kérelem benyújtásáról. Az előzetes jóváhagyás iránti kérelmet 2023. május 4. napján nyújtották be,

[34] Elöljáróban szeretnénk rögzíteni, hogy az alábbiakban – terjedelmi okokból – a felek érvelését és a bíróságok döntéseit csak a releváns jogkérdések tekintetében mutatjuk be, így egyes, a vizsgálatunk tárgya szempontjából marginális hivatkozások ismertetésétől eltekintünk.

[35] Ugyan a *Bírósági Határozatok Gyűjteményé*ben közzétett anonimizált kúriai ítélet (BHGY azonosítója: K-KJ-2025-330) a felperes megnevezését nem tartalmazza, az Indokolás [1]–[4] bekezdéseiből is „könnyen kitalálható", hogy a felperes a Fővárosi Önkormányzat volt (vö. a felperesi közgyűlési határozat elnevezésével [276/2023. (IV. 26.) „Főv. Kgy." határozat], illetve az előzetes hozzájárulás beszerzésére felkért „főpolgármesterrel" stb.).

a szerződéskötésre 2023. november 30. napján került sor. Az alperes Kormány az önkormányzatok adósságot keletkeztető, valamint kezesség-, illetve garanciavállalásra vonatkozó ügyleteihez történő 2023. október–novemberi előzetes kormányzati hozzájárulásról szóló 1564/2023. (XII. 14.) Korm. határozat (Kormányhatározat) 1. melléklet 5. pontja értelmében a felperes fejlesztési célú hitelfelvételéhez nem járult hozzá. Az alperes hozzájárulásának hiányában a felperes által kötött hitelszerződés 2023. december 14. napján hatálybalépés nélkül megszűnt.

Az elsőfokú eljárás

A felek érvelése és az elsőfokú bíróság döntése

A felperes a Kormányhatározatot bíróság előtt, közigazgatási perben megtámadta.[36] Érvelése szerint az Ákr. 9–10. §-ai alapján ügyfélnek, míg az alperes hatóságnak minősült; a 7. § alapján az eljárás – és az ennek eredményeként meghozott Kormányhatározat mint vitatott közigazgatási tevékenység – az Ákr. hatálya alá tartozik; továbbá a Kormányhatározat – mint közigazgatási szerv által végzett, a közigazgatási jog által szabályozott és a felperes jogi helyzetének megváltoztatására irányuló tevékenység – jogszerűsége a Kp. 2. § (1) bekezdése, 4. § (1) bekezdése és (3) bekezdés *a)* pontja értelmében közigazgatási jogvita tárgya lehet, amelynek elbírálására a bíróság – közigazgatási peres – hatásköre kiterjed. Álláspontja szerint a Kormányhatározat nem minősül a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontja szerinti kormányzati tevékenységnek: jóllehet az alperes döntése az adósságot keletkeztető ügyletekhez történő hozzájárulásról széles körű mérlegelési lehetőségen alapul, azonban nem teljesen diszkrecionális jellegű, annak törvényben – a Gst. 10. § (2) és (5) bekezdéseiben, illetve 10/B. § (1) és (5) bekezdéseiben – meghatározott szempontjai vannak, és az annak alapjául szolgáló eljárást is részletesen szabályozza a Gsr.

Az alperes védiratában egyrészt a Kp. 48. § (1) bekezdés *h)* pontja alapján a keresetlevél visszautasítását kérte, másrészt érdemi védekezésként a bíróság hatáskörének hiányára hivatkozott, mivel álláspontja szerint a Kormányhatározattal hozott döntés mint a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontja szerinti kormányzati tevékenység nem tartozik a Kp. hatálya alá, illetve az 5. § (2) bekezdése sem alkalmazható az ügyben, mivel a peres felek közötti közjogi jogvita elbírálását törvény nem utalja a közigazgatási bíróság hatáskörébe. A Kormányhatározat jogszerűségével kapcsolatban a közigazgatási bíróság az Alkotmánybíróság hatáskörét nem vonhatja el.

A Fővárosi Törvényszék 106.K.700.579/2024/4. számú végzésével a keresetlevelet a Kp. 48. § (1) bekezdés *d)* pontja alapján visszautasította. Rögzítette, hogy az alperes perképességének vizsgálatát megelőzi saját hatáskörének a Kp. 4. § (1) bekezdésében foglaltak szerinti vizsgálata,

[36] Jóllehet már a petitum sem egy „klasszikus" aktusfelülvizsgálati pert helyezett kilátásba: a felperes elsődlegesen a Kp. 38. § (1) bekezdés *f)* pontja alapján az alperes közigazgatási tevékenységével – Kormányhatározatának meghozatalával – előidézett, az Alaptörvény és az Ákr. megjelölt rendelkezéseibe ütköző jogsértés tényének megállapítását, másodlagosan a Kp. 38. § (1) bekezdés *f)* pontja alapján az alperes jogsértő, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésébe és XXVIII. cikk (7) bekezdésébe ütköző gyakorlatának megállapítását kérte.

mivel utóbbi hiányában az előző kérdésben sem foglalhat állást. Rámutatott, hogy a keresettel támadott döntést meghozó alperes az Alaptörvény 15. cikke értelmében a közigazgatás legfőbb szerve, amelynek alapvető rendeltetése a kormányzati tevékenység végzése; ugyanakkor a konkrét ügy tárgyát képező hozzájárulás szabályait az Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdése alapján a Gst. 10. § és 10/B–10/C. §-ai határozzák meg. A Gst. az alperes eljárására vonatkozóan szabályozást nem tartalmaz, az Ákr. szabályaira sem utal vissza, a hozzájárulás megadását tehát nem a közigazgatási jog szabályozza, az a költségvetés, a közteherviselés alapvető alkotmányjogi szabályai közé tartozik, így a támadott Kormányhatározat nem lehet közigazgatási jogvita tárgya. A Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontjában, valamint ezzel kapcsolatban a (főként régebbi) bírói gyakorlatra és kommentárokban megjelenő jogirodalmi álláspontokra tekintettel tartalmilag megvizsgálva a támadott alperesi cselekményt, annak kormányzati tevékenység jellege mellett foglalt állást. Hangsúlyozta, hogy a perbeli hozzájárulás megadásának feltételeit és eljárási szabályait a Gst. és a Gsr. határozzák meg; annak során az alperest széles körű mérlegelési, diszkrecionális döntési jogkör illeti meg azzal, hogy döntése indokait nem köteles rögzíteni, így azok egy esetleges bírósági eljárásban sem vizsgálhatók; ha a Kormányhatározat jogszerűsége vizsgálható lenne, az a vonatkozó jogszabályok vizsgálatát jelentené. Az alperes az ügylethez való hozzájárulásról a költségvetési egyensúly megtartása érdekében nem közhatalmat gyakorlóként, hanem kormányzati szereplőként eljárva gazdaságpolitikai döntést hoz. Mindezekre és az alkalmazandó jog alkotmányjogi jellegére tekintettel a támadott Kormányhatározat a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontja szerinti kizáró szabály alá esik, amely a közigazgatási per lefolytatásának Kp. 48. § (1) bekezdés *d)* pontja szerinti akadályát képezi.

Az érvelések kritikája

Az elsőfokú eljárásra tekintve kiemelendő, hogy a felek és a bíróság számára is „első pillanattól kezdve" egyértelmű volt a Kormányhatározat és az annak tárgyában indult eljárás különleges volta. Ennek megfelelően a felperesi érvelés homlokterében annak megalapozása állt, hogy a Kormányhatározat *miért nem* kormányzati tevékenység, *egyúttal miért* a Kp. 4. § (1) bekezdése szerinti közigazgatási tevékenység. A felperes ezért hangsúlyozta a Kormányhatározat tartalmára és meghozatalának eljárására vonatkozó jogi szabályozást (Gst., Gsr.) és a döntéshozatal tisztán diszkrecionális voltát kizáró, a döntéshozatal során figyelembe veendő szempontrendszert. Már e helyütt rá kell mutatni azonban egy, az érvelésben tetten érhető alapvető ellentmondásra, illetve következetlenségre: mint a fentiekben is láttuk, s amint az a szabályozás logikájából is következik [a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontja kivételi szabály], a kormányzati tevékenységnek minősülő cselekmény is lehet közigazgatási tevékenység, sőt, akár kifejezetten annak „alfajaként" is felfogható[37] – hiszen ha nem lenne az, akkor nem is lenne szükség a kivételi szabályra. Következésképpen a közigazgatási tevékenység–kormányzati tevékenység nem egy ellentétpár, hanem tágabb-szűkebb halmazként, illetve a több-kevesebb relációval jellemezhető fogalompár: a kormányzati tevékenység olyan

[37] Vö. Rozsnyai 2019: 22.

közigazgatási tevékenység,[38] amelynek tárgyában – főszabály szerint – nincs helye közigazgatási jogvitának. Ebből viszont az következik, hogy a közigazgatási tevékenység normatív fogalmi elemeinek [Kp. 4. § (1) bekezdés] a vitatott cselekményre vetítésével még nem lesz eldönthető annak kormányzati tevékenység jellege, így a felperes erre irányuló érvelése is – önmagában – meddő kísérlet a kormányhatározat minősítésével kapcsolatban. A döntésre vonatkozó, a Gst. és a Gsr. szerinti jogi szabályozással és a döntés jogi kötöttségével (széles körű mérlegelési, de nem teljesen diszkrecionális jogkör) kapcsolatos érvelés viszont már annál inkább értékelhető ennek kapcsán.

Az alperesi érvelés több szempontból is hibásnak tekinthető. A Kp. 48. § (1) bekezdés *h)* pontjának alkalmazása egyik fél tekintetében sem merült fel; a Kp. 5. § (2) bekezdése szerinti közjogi jogvita[39] a konkrét esetben szintén nem volt alkalmazható; továbbá az egyedi kormányhatározattal kapcsolatos, konkuráló alkotmánybírósági hatáskör szintén nem merült fel.[40]

Az elsőfokú bíróság érvelése kettős talapzaton áll: úgy tűnik, hogy részben a felperesi gondolatmenetet folytatva, elsőként a – fentebb általunk kritizált – közigazgatási tevékenység–kormányzati tevékenység ellentétpárra koncentrálva azt kívánta rögzíteni, hogy a Kormányhatározat miért nem közigazgatási tevékenység és ebből következően miért kormányzati tevékenység, holott ebben a relációban a helyes megkülönböztetés álláspontunk szerint nem végezhető el, ez az érvelése így némileg elnagyoltnak, részben „elvarratlannak" is értékelhető. Sokkal inkább tekinthető adekvátnak az elsőfokú bíróság által alkalmazott második megközelítés, amely már kifejezetten a kormányzati tevékenység elméleti jellemzőin keresztül közelítette meg a Kormányhatározatot, annak gazdaságpolitikai voltát, a szabályozás alkotmányjogi jellegét és a döntéshozatal széles körű, diszkrecionális mivoltát hangsúlyozva. Igaz ugyanakkor, hogy a kormányzati hozzájárulás megadásának feltételeit és eljárási szabályait rögzítő Gst. és Gsr. szabályozását részleteiben nem vizsgálta, rámutatott azonban, hogy döntésében a Kormány nem köteles annak indokait rögzíteni, így azok bírói felülbírálat tárgyát sem képezhetik.

Összességében tehát a kormányzati tevékenység lényegi jellemzőinek vizsgálata – a felek által hivatkozott mértékben – már az elsőfokú eljárás során megjelent, azonban meg is maradt a felszínen, a mélyebb összefüggések feltárása nélkül.

---

[38] Legalábbis a Kp. 4. § kontextusában, hiszen, mint azt szintén láthattuk, a kormányzati tevékenység olyan cselekményeket is felölel, amelyek tárgyában fel sem merül azok bírói felülvizsgálatának lehetősége (így pl. a Kormányrendeletek, normatív Kormányhatározatok stb. körében). A fenti állítás ezért úgy is megfogalmazható, hogy amennyiben egy kormányzati tevékenység egyúttal – a Kp. 4. § (1) bekezdésének megfelelően – közigazgatási tevékenység is, akkor olyan közigazgatási tevékenység, amelynek tárgyában főszabály szerint nincs helye közigazgatási jogvitának.

[39] Ennek a kormányzati cselekményektől történő szigorú elhatárolására hívja fel nagy hangsúllyal a figyelmet Rozsnyai 2019: 22.

[40] Ti. ha a rendes bíróság hatásköre megállapítható, úgy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 26. § (1) bekezdés *b)* pontja és (2) bekezdés *b)* pontja szerinti feltétel híján, ha pedig nem állapítható meg, úgy az ügy rendes bíróság által történő érdemi elintézése hiányában. Vö. a 3200/2025. (VI. 23.) AB határozat Indokolásának [76] bekezdésében foglaltakkal is.

A másodfokú eljárás

A felek érvelése és a másodfokú bíróság döntése

A felperes fellebbezésében az elsőfokú végzés hatályon kívül helyezését és az elsőfokú bíróság eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasítását kérte. Álláspontja szerint a Kormányhatározat több okból sem minősül kormányzati cselekménynek: azt nemcsak alkotmányjogi, hanem (sarkalatosnak nem minősülő) közigazgatási jogi normák (például a Gst. és a Gsr. anyagi és eljárásjogi szabályai) is szabályozzák, függetlenül attól, hogy e normák szabályozási célja az Alaptörvényből fakad; míg a kormányzati tevékenység jellemzően jogilag kötetlen, politikai döntéseket foglal magában, addig a perbeli hozzájárulásról a közigazgatás legfőbb szerveként eljáró alperes nem diszkrecionális, hanem a törvény által kötött, a Gst.-ben rögzített egzakt feltételek fennállását is vizsgálva, a Gst. által meghatározott szempontok szerinti mérlegelési jogkörben dönt; a helyi önkormányzatok Alaptörvényben biztosított relatív autonómiája és önálló gazdálkodása olyan védendő jogi helyzetet képeznek, amellyel szemben a támadott döntés nem tekinthető – védendő jogi helyzetet nem teremtő – kormányzati tevékenységnek. Kifejtette, ha a Kormányhatározat nem lehet közigazgatási jogvita tárgya, alaptörvény-ellenesen kiüresedik a bírósághoz fordulásának joga a támadott döntéssel szembeni jogorvoslati jog biztosításának hiányában; e körben nem helytálló az elsőfokú végzés azon indoka, amely szerint a támadott döntés indokolásának hiányában a bírósági felülvizsgálat során a vonatkozó jogszabály értelmezése és vizsgálata volna szükséges, mivel ez a jogalkalmazási tevékenységből szükségszerűen következik. A jogirodalmat[41] ismertetve rámutatott, hogy az alperes egyedi határozata, ha annak tartalma nem kormányzati tevékenység, lehet közigazgatási jogvita tárgya. E tekintetben hivatkozott a közigazgatási tevékenység Kp. 4. § (1) bekezdése szerinti fogalmi elemeire: a tevékenységet közigazgatási szerv végzi (ennek az alperes megfelel), azt a közigazgatási jog szabályozza (ebbe az alapul fekvő jogszabályok besorolhatók), továbbá – az elsőfokú bíróság által sem vitatottan – az érintett jogalany helyzetének megváltoztatására irányul vagy azt eredményezi. Mindezek alapján a Kormányhatározat egyedi döntésnek minősül, amely közigazgatási bírósági eljárás tárgya lehet. Hangsúlyozta, hogy az alapul fekvő jogvita nem a Kp. 5. § (2) bekezdése szerinti közjogi, hanem közigazgatási jogvita; törvény ugyan nem biztosítja a döntéssel szemben a bírói utat, ez azonban csak a Kp. 5. § (2) bekezdése esetén lenne kizáró ok. Vitatta az elsőfokú végzés indokolásának megalapozottságát is.[42]

Az alperes észrevételében az elsőfokú végzés helybenhagyását kérte. Álláspontja szerint a felperes nem jelölt meg olyan törvényi rendelkezést, amely feljogosítaná a Kormányhatározattal

[41] A felperes által hivatkozott szakirodalom: Fazekas 2018; Rozsnyai 2019; Kovács 2021; Fazekas J. 2023a; Barabás–Kovács–Rozsnyai 2024 (a hivatkozás a szóban forgó mű 2023-as – a vonatkozó részek tekintetében változatlan – kiadására történt).

[42] Ezzel kapcsolatban előadott érvelésére csak rövidebben kívánunk utalni: a felperes sérelmezte, hogy a Kormányhatározat kormányzati tevékenységként történő értelmezését az elsőfokú bíróság a Kp. Kommentár és az Alaptörvényhez fűzött Kommentár megállapítására alapította; továbbá nem értett egyet az elsőfokú végzésben hivatkozott, a Kp. hatálybalépése előtt hozott eseti döntések figyelembevételével.

szemben közigazgatási jogvita kezdeményezésére; a Jat. 23. § (1) bekezdés *b)* pontja alapján a közjogi szervezetszabályozó eszköznek (normatív határozatnak) minősülő Kormányhatározattal szemben kizárólag alkotmánybírósági felülvizsgálatra kerülhet sor az Abtv. 37. § (2) bekezdése, illetve a felperes alkotmányjogi panasza alapján, amely megfelelően biztosítja a bírósághoz fordulás jogát. Hangsúlyozta, hogy a helyi önkormányzatokat megillető autonómia törvény keretei között áll fenn. A gazdaságpolitika, az adósságszolgálat és a költségvetési egyensúly megőrzése kormányzati feladat, ezért a bíróságoknak nincs sem alkotmányos, sem jogszabályi alapja az önkormányzatok adósságot keletkeztető ügyletei kormányzati jóváhagyásának felülvizsgálatára.

A Fővárosi Ítélőtábla 4.Kpkf.750.593/2024/2. számú végzésével az elsőfokú végzést helybenhagyta. Az ügy érdemére[43] – vagyis a Kormányhatározat mikénti minősítésére – vonatkozó indokolása keretében elsőként áttekintette a kormányzati tevékenység és a közigazgatási tevékenység normatív és tudományos[44] megközelítéseit, amiből arra a fentiekben már vázolt következtetésre jutott, hogy a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontja szerinti kormányzati tevékenység fogalmába azok a 4. § (1) bekezdése értelmében vett közigazgatási tevékenységek tartoznak, amelyek közigazgatási jogvita tárgyát – bár esetükben a 4. § (1) bekezdése szerinti feltételek teljesülnek – mégsem képezhetik.[45] Ekként, ha egy közigazgatási aktussal kapcsolatban – annak kormányzati jellegére tekintettel – kérdésessé válik, hogy közigazgatási jogvita tárgyát képezheti-e, abban az esetben elsősorban nem azt szükséges vizsgálni, hogy az aktus egyébként közigazgatási tevékenységnek minősül-e, mert ezzel még nem zárható ki annak kormányzati tevékenységbe tartozása; ezért korrigálta az elsőfokú végzés ezzel kapcsolatos, s a fentiekben általunk is kritizált (a Kormányhatározat közigazgatási tevékenység voltát elvető, ugyanakkor kormányzati tevékenység voltát hangsúlyozó) álláspontját. A másodfokú bíróság szerint ilyenkor az képezheti (tartalmi) vizsgálat tárgyát, hogy az aktus kormányzati tevékenységnek minősül-e, vagy sem: ha igen, akkor a kivételi szabály alá esik, ha azonban nem, akkor mint közigazgatási tevékenység tárgyában közigazgatási jogvitának helye van.[46] A továbbiakban az elsőfokú bíróság döntésének jogszerűségét ebből a szempontból vizsgálta, s a szakirodalom

[43] A másodfokú bíróság több, az ügy érdeméhez csak érintőlegesen kapcsolódó, azonban a fellebbezésben érintett kérdést is vizsgált, amelyeket csak vázlatosan kívánunk ismertetni. Rögzítette, hogy jogirodalmi álláspontok hivatkozása – a jogszabályok értelmezése és alkalmazása mellett – az elsőfokú végzés indokolását nem teszi megalapozatlanná. A kormányzati tevékenységgel szemben azért nincs helye jogorvoslatnak, mert a Kp. e tevékenységet kiveszi a tárgyi hatálya alól, ezért a Kormányhatározattal kapcsolatban a Kp. 4. § (1) bekezdésének a közigazgatási tevékenység jogági fogalmi eleme („közigazgatási jog által szabályozott"), illetve ennek hiánya a hatáskör szempontjából irreleváns; továbbá a jogorvoslat lehetőségének hiánya – figyelemmel a 3323/2022. (VII. 21.) AB határozatban foglaltakra is – önmagában nem jelent alaptörvény-ellenességet. Szintén nem merült fel alkotmányossági aggály a helyi önkormányzat védendő jogi helyzetével (autonómiájával) kapcsolatban.

[44] A másodfokú végzés által hivatkozott szakirodalom: Fazekas J. 2023a (különösen 122–123 és 132–134) és Barabás–Kovács–Rozsnyai 2024 (a hivatkozás a szóban forgó mű 2023-as – a vonatkozó részek tekintetében változatlan – kiadására történt).

[45] Tekintettel arra, hogy a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontja a 4. § (1) bekezdéséhez képest értelmezhető kivételi szabály.

[46] Ha pedig közigazgatási tevékenységnek sem minősül, úgy kormányzati jellege – a Kp. fogalmi rendszerében – eleve fel sem merülhet (bár elméleti-tudományos szempontból természetesen minősíthető kormányzati tevékenységnek).

alapján a kormányzati tevékenység fentiekben már hivatkozott két alapvető jellemvonására fókuszált: a diszkrecionális döntési jogkörre és a politikai tartalomra. Rögzítette, hogy az alperes döntési kompetenciája az önkormányzati adósságot keletkeztető ügylettel kapcsolatban az Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdésén, a Gst. 10. § és 10/B. § egyes rendelkezésein és a Gsr. szabályain alapul, amelyek egyrészt pusztán jogalkalmazói tevékenységet követelnek meg az alperestől, másrészt viszont a Gst. 10/B. § (1) bekezdés *a)* pontja és – a hozzájárulás megtagadásának lehetőségét kiszélesítő – (5) bekezdése nem pusztán széles körű mérlegelési jogot biztosítanak az alperes számára, hanem a döntéshozatal során kifejezetten költségvetési és gazdaságpolitikai szempontok figyelembevételét teszik lehetővé, illetve kötelezővé, összefüggésben az alperes költségvetési felelősségével is.[47] Összességében tehát az alperes döntése politikai diszkréciót valósít meg: az önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletéhez való hozzájárulás politikai döntési kompetenciába tartozó kérdés, amelynek a tárgyában hozott Kormányhatározatot annak kormányzati tevékenység jellege folytán nem lehet a Kp. általános szabályai szerint törvényességi kontroll alá vetni.

Az érvelések kritikája

A felperes érdemi fellebbezési érvelését a korábbi bizonytalanságot „tisztázó" elsőfokú döntés alapján teljes egészében a Kormányhatározat minősítésével kapcsolatban terjesztette elő. Ugyan továbbra is hangsúlyosan jelent meg benne a kormányzati tevékenység Kp. 4. § (1) bekezdése szerinti közigazgatási tevékenységként történő bemutatására való – a fentiekben általunk kritizált, illetve alapvetően célszerűtlennek tekintetett – törekvés, az argumentáció annyiban mégis más árnyalatokat vett fel, hogy a két fogalom összevetésén, nem utolsósorban pedig jogirodalmi álláspontok bemutatásán, valamint egyéb, elsősorban alkotmányossági szempontok bevonásán alapult. Ennek eredményeként a kormányzati tevékenység több elméleti–tudományos fogalmi elemét is kiemelték benne: az alapul fekvő szabályozás (alkotmányjogi, illetve közigazgatási jogi) jellege, a döntés (túlnyomórészt politikai-diszkrecionális vagy jogalkalmazói és egzakt, jogszabályok által kötött) minősítése és az általa érintett védendő jogi helyzet. Mindennek a jelentőségét az adja, hogy e szempontok bevonása az érvelésbe lehetővé, egyúttal szükségessé is tette a másodfokú bíróság állásfoglalását ezen, korábban kevésbé vizsgált, s elsősorban csak tudományos módszerekkel és a jogirodalomban megközelített kérdésekben.

Az ügy tárgyára vonatkozó téves álláspont fedezhető fel az alperes másodfokú érvelésében is. Így az egyedi kormányhatározat – mint láttuk, s amint arra a másodfokú bíróság is nagy hangsúllyal rámutatott – nem a Jat. 23. § (1) bekezdés *b)* pontja szerinti közjogi szervezetszabályozó eszköz, normatív határozat, mivel abban a Kormány nem szervezetét és működését, tevékenységét, valamint cselekvési programját szabályozza; ekként viszont az Alkotmánybíróság

[47] Vö. Alaptörvény N) cikk (2) bekezdés és 37. cikk (1) bekezdés; továbbá az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.) 3. § (1) bekezdése értelmében az államháztartás részét képezi az önkormányzati alrendszer is.

hatáskörével és a bírósághoz fordulás jogának ilyen módon történő biztosításával kapcsolatos álláspontját sem lehetett figyelembe venni. További érvei azonban már a Kormányhatározat kormányzati tevékenységként történő minősítésével álltak összefüggésben, amelyből következően hangsúlyozta – a korábbiakkal némileg ellentmondásba kerülve – a bírósági felülvizsgálat kizártságát, mind erre vonatkozó alkotmányos, mind jogszabályi alapok hiányában.

A másodfokú bíróság átfogóan, már-már tudományos igényességgel vizsgálta az ügy érdemi kérdését, a kormányzati-közigazgatási tevékenység elhatárolásának problematikáját, ezért érdemesnek tűnik megállapításait részletesebb elemzés tárgyává tenni. A másodfokú bíróság azon megállapításából, amely szerint a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontja a Kp. 4. § (1) bekezdéséhez képest értelmezhető kivételi szabály, az a következtetés vonható le, hogy mind a kormányzati tevékenységek, mind a közigazgatási tevékenységek körében két „alkategória" állapítható meg: egyrészt vannak olyan kormányzati aktusok, amelyek „értelemszerűen nem tartoznak a Kp. hatálya alá" (normatív aktusok), és olyan kormányzati aktusok, amelyek „elvileg a Kp. hatálya alá tartozhatnak" (egyedi aktusok); másrészt a közigazgatási tevékenység körében azok az aktusok, amelyek közigazgatási jogvita tárgyát képezhetik [Kp. 4. § (1) bekezdés], és azok [mint például a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontja szerinti kormányzati tevékenység], amelyekkel kapcsolatban nincs helye közigazgatási jogvitának. A Kp. fogalmi rendszerében, „kontextusában" a „kormányzati tevékenység" értelemszerűen csak azokat a kormányzati aktusokat jelölheti, amelyek egyébként a Kp. hatálya alá tartozhatnak, különben a 4. § (4) bekezdés *a)* pontja szerinti kivételi szabálynak nem lenne értelme.[48] Így tehát a közigazgatási tevékenység különböző „alkategóriáiban" közös jellemző, hogy mindkettőbe a Kp. 4. § (1) bekezdése szerinti fogalmi elemeknek (közigazgatási szerv cselekménye vagy cselekményének elmulasztása; [főszabály szerint] közigazgatási jog általi szabályozottság; az érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányultság vagy annak eredménye) megfelelő közigazgatási tevékenységek tartoznak. Ebből levonható egy, a vizsgált jogeset szempontjából vett további lényeges következtetés is: a közigazgatási jogvita (a közigazgatási bírói út) nem lehet kizárt egy, a Kp. fogalmai szerinti kormányzati tevékenység (aktus, cselekmény) tárgyában *egyszerre* azon az alapon, hogy az nem minősül közigazgatási tevékenységnek, és azon az alapon is, hogy az kormányzati tevékenységnek minősül. Egy kormányzati tevékenység esetén ugyanis szintén közigazgatási tevékenységről van szó – legalábbis a Kp. kontextusában –, mindössze olyanról, amelynek tárgyában a Kp. kivételi szabálya folytán nincs helye közigazgatási jogvitának. Másként – halmazelméleti terminológiával – megfogalmazva: a Kp. hatálya alá tartozó kormányzati tevékenység (például egy egyedi kormányhatározat) a szabályozás logikájából következően valódi részhalmaza a közigazgatási tevékenységek halmazának. Ezért, ha meg akarjuk állapítani, hogy egy konkrét cselekmény melyik halmazba tartozik, nem lehet helyes módszer annak vizsgálata, hogy a cselekmény miért minősül közigazgatási tevékenységnek, s hogyan valósulnak meg annak fogalmi elemei, ezek ugyanis a kivételi szabály alá eső

[48] Vö. Fazekas 2018: 212. Ekként a kormányzati tevékenység normatív (Kp. által alkalmazott) fogalma szűken értelmezendő, s abba nem értendők bele azok a kormányzati cselekmények, amelyek „értelemszerűen nem tartoznak a Kp. hatálya alá", s amelyek egyébként a kormányzati tevékenység elméleti-tudományos fogalmának természetszerűleg részét képezik.

kormányzati tevékenység esetén is szükségszerűen fennállnak (különben – mint láttuk – értelmetlen lenne az általános rendelkezés alóli kivételi szabályt alkotni). A helyes – s általunk is követendőnek tartott – módszer a kérdéses cselekmény tartalmi jellemzőinek vizsgálata, arra vonatkozóan, hogy az kormányzati tevékenység-e vagy sem.

Ennek keretében tért ki a másodfokú döntés a kormányzati tevékenység tartalmi jellemzőire, vagyis a diszkrecionális döntési jogkörre[49] és a cselekmény politikai tartalmára. Megállapításainak részletes vizsgálatából ezekre vonatkozóan is hasznos következtetések vonhatók le. A – diszkrecionális vagy mérlegelési – döntési jogkör minősítésével kapcsolatos problémát a másodfokú végzés alapján a döntés alapját képező jogi szabályozás képezi, amely, illetve amelynek hiánya vagy hiányossága – mint láttuk – szintén a kormányzati tevékenységek egy általános jellemzője; minél részletesebb ugyanis a döntéshozatal jogi szabályozása (illetve jogi kötöttsége), annál kevésbé lehet diszkrécióról beszélni. Fontos ugyanakkor, amint arra a másodfokú végzés is rámutatott, hogy a döntési jogkör még arra vonatkozó jogi szabályozás mellett is lehet diszkrecionális, sőt, diszkrecionális jogkörben hozott döntésnek is csak akkor lehet helye, amennyiben annak törvényi feltételei fennállnak. Önmagában tehát az, hogy a döntéshozatal során a döntéshozónak egy feltételrendszert meg kell vizsgálnia, még nem határolja el a két döntési formát. Ezzel szemben a(z akár széles körű) mérlegelési jogkörben hozott döntés jellemzője, hogy a mérlegelés jogszerűsége meghatározott szempontok alapján a bíróság által is vizsgálható: ugyan a bíróság nem végezhet felülmérlegelést, de a mérlegelés jogszerűségét meg tudja ítélni.[50] Egyrészt tehát közös vonás, hogy a döntéshozatal egyes feltételei meghatározottak lehetnek mind diszkrecionális, mind mérlegelési jogkörben hozott döntés esetén. Másrészt viszont lényeges különbség, hogy a mérlegelési jogkörben hozott döntés felülvizsgálható annak szempontjai és okszerűsége alapján [Kp. 85. § (5) bekezdés], míg ugyanez a diszkrecionális döntéssel szemben nem lehetséges; ebből következik továbbá az is, hogy míg a mérlegelési jogkörben hozott döntés indokait – a döntés okszerűségének felülbírálhatósága miatt – meg kell adni, addig diszkrecionális döntés esetén a döntés indokai – éppen a diszkréció folytán – irrelevánsak, mert nem is vizsgálhatók felül, amint a döntés okszerűsége sem. Diszkréció esetén ezért egy esetleges feltételrendszer meghatározása más célt szolgál, mint a mérlegelési jogkör esetében: míg a mérlegelési jogkörben hozott döntésnek meg kell felelnie az alapjául szolgáló feltételeknek (így magát a döntést is determinálják, illetve orientálják

[49] A másodfokú bíróság hangsúlyozta, hogy a kormányzati tevékenységgel kapcsolatban a szakirodalom (pl. Fazekas J. 2023a: 123, Barabás–Kovács–Rozsnyai 2024 Kp. 4. §-hoz fűzött magyarázata [a hivatkozás a szóban forgó mű 2023-as – a vonatkozó részek tekintetében változatlan – kiadására történt]) és a bírói gyakorlat (Kvk. III.38.043/2019/2.) is egyöntetűen utal annak tipikus jellemzőjeként a (politikai) diszkrécióra. A – Kúria által is hivatkozott – Kvk.III.38.043/2019/2. számú döntés [18] bekezdése szerint „a kormányzati tevékenység körébe tartozó közigazgatási cselekmények […] – fő szabály szerint – szabad belátáson alapulnak, diszkrecionális és döntően politikai döntések, melyek törvényességi kontroll tárgyai […] a Kp. általános szabályai […] alapján nem lehetnek".

[50] Ez következik a Kp. 85. § (5) bekezdéséből is, amely szerint mérlegelési jogkörben megvalósított közigazgatási cselekmény jogszerűsége körében a bíróság azt is vizsgálja, hogy a közigazgatási szerv hatáskörét a mérlegelésre való felhatalmazásának keretei között gyakorolta-e, a mérlegelés szempontjai és azok okszerűsége a közigazgatási cselekményt tartalmazó iratból megállapíthatók-e. Vö. Patyi 2017: 168–175, s különösen 173–174; Kovács 2023: 408; F. Rozsnyai 2023a: 124.

a mérlegelési szempontok, mivel a feltételek teljesülése vagy hiánya alapján – okszerűen – csak meghatározott döntés hozható), addig a diszkrecionális jogkörrel felruházott döntéshozót a feltételek csupán annyiban kötik, hogy bizonyos döntésének meghozatalakor azok fennállására tekintettel kell lennie – azok hiányában nem illeti meg a diszkréció –, de a feltételek fennállásakor is szabad belátása szerint dönthet (a feltételek teljesülése a döntést nem determinálja).

Mindezt a konkrét ügyre vetítve, a másodfokú bíróság a Gst. 10/B. § (1) bekezdés *a)* pontjában és (5) bekezdésében meghatározott szempontokról való döntést illetően akként foglalt állást, hogy az nem mérlegelési jogkört, hanem (politikai) diszkréciót jelent. S valóban: annak eldöntése, hogy az adósságot keletkeztető ügylet az államháztartás adósságának a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott mértéke *teljesítését nem veszélyezteti* [Gst. 10/B. § (1) bekezdés *a)* pont], illetve hogy az ügylet, valamint a fejlesztés *nem felel meg a gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodás alapelvének,* vagy hogy a fejlesztés révén létrehozandó kapacitás jövőbeli működtetése nem kellően alátámasztott és emiatt *központi költségvetési többletkiadást* vagy önkormányzati költségvetési többletkiadást *generálhat* [Gst. 10/B. § (5) bekezdés], olyan politikai (elsősorban gazdaságpolitikai) döntési kompetenciába tartozó kérdés, amelyet nem lehet a Kp. általános szabályai szerint törvényességi kontroll alá vetni.[51] Kérdés ugyanakkor, hogy a fentiek tükrében miként értelmezhetők a Gst. 10/B. § (1) bekezdés *b)* és *c)* pontjai szerinti rendelkezések. A másodfokú bíróság álláspontja szerint e rendelkezésekkel a törvényalkotó a Kormány diszkrecionális döntési jogát csupán annyiban korlátozta, hogy a feltételeket nem teljesítő önkormányzat számára – diszkrecionális döntésében – nem adhatja meg hozzájárulását az adósságot keletkeztető ügylethez, önmagában azonban a feltételek teljesítése még nem keletkeztet alanyi jogot az önkormányzat számára a hozzájárulás megadására,[52] ez ugyanis a Kormány diszkréciójába tartozik, és ezért nem tekinthető az alperesi döntés teljes egészében (mérlegelési jogkörbe tartozó) jogalkalmazó tevékenységnek. A másodfokú bíróság álláspontját a szakirodalom is alátámasztja: az Mötv. Kommentár hangsúlyozza, hogy az Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdése „az önkormányzati kölcsönfelvétel vagy más kötelezettségvállalás feltétel nélküli tiltására nem ad felhatalmazást",[53] következésképpen a Kormány hozzájárulásának is vannak bizonyos feltételei és korlátai: a Gst. anyagi jogi szabályain keresztül az Országgyűlés korlátozta a Kormány döntési szabadságát, s ezzel a hozzájárulást – bizonyos szintű jogi kötöttség meghatározásával – a jogalkalmazói aktusokhoz közelítette. Lényeges kérdés azonban ezek felülbírálhatósága: ha a Kormány döntésével szemben nincs jogorvoslat, akkor az mégsem tekinthető jogalkalmazói aktusnak; márpedig a fentiekben láttuk, hogy a hozzájárulás megadásának vannak olyan politikai aspektusai, amelyek bírói felülbírálat során nem vizsgálhatók, mivel túlmutatnak a jogi szabályozás keretein. Összességében tehát a Kormány döntése – egyes részletszabályok és korlátok meghatározása ellenére – mégsem

[51] Vö. Kecső 2024.

[52] Mindez az önkormányzati autonómia – érintőlegesen a fenti ügyben is vizsgált – kereteire nézve is hasznos támpontokat adhat (vö. még a Kúria vonatkozó megállapításaival is).

[53] Nagy–Hoffman 2023: 418. Hasonlóképpen Kecső 2024 is utal a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 9. cikk 8. pontjára, amely alapján „a felhalmozási célú hitelfelvételi jogtól nem lehet megfosztani az önkormányzatokat".

vált klasszikus jogalkalmazói cselekménnyé: a Kormányhatározat továbbra is (gazdaság)politikai jellegű, diszkrecionális aktus, és mint ilyen, a kormányzati tevékenység részét képezi.[54]

A felülvizsgálati eljárás

A felek érvelése és a felülvizsgálati bíróság döntése

A felperes felülvizsgálati kérelmében a másodfokú végzésnek az elsőfokú végzésre is kiterjedő hatályon kívül helyezését és az elsőfokú bíróság új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasítását kérte. Korábbi argumentációját mintegy szintetizálva kifejtette, azáltal, hogy a támadott végzések az álláspontja szerint közigazgatási cselekménynek minősülő Kormányhatározatot kormányzati tevékenységnek tekintették, sérült az Alaptörvényben biztosított jogorvoslathoz való joga.[55] Ennek megfelelően a Kormányhatározattal kapcsolatban annak egyidejű bemutatására törekedett, hogy miként teljesülnek a közigazgatási tevékenység Kp. 4. § (1) bekezdése szerinti fogalmi elemei, s egyúttal miért nem tekinthető kormányzati tevékenységnek, vitatva ezzel a másodfokú végzés azon megállapítását, amely szerint a kormányzati tevékenység a Kp. fogalmi rendszerében a közigazgatási tevékenység egy alkategóriája. Álláspontja szerint ugyanis az általános közigazgatási tevékenység fogalma alá tartozás alátámasztása és a különös kormányzati tevékenység fogalma alá tartozás cáfolata együttesen támasztják alá, hogy a vitatott cselekmény a Kp. hatálya alá tartozik.

A Kp. 4. § (1) bekezdése szerinti fogalmi elemek megvalósulását illetően előadta: nem vitatott, hogy a Kormányhatározatot közigazgatási szerv (az alperes) hozta. Az egyes tevékenységek szabályozását vizsgálva hangsúlyozta, hogy bár a közigazgatási jog által szabályozott tevékenységek köre igen sokszínű, a kormányzati tevékenységre azonban eltérő szabályok vonatkoznak; a tárgyi kormányzati hozzájárulást viszont a közigazgatási jog részét képező pénzügyi jog, nevezetesen a Gst. 10. §, illetve a Gsr. szabályozza, s ezek jogági besorolása körében nincs jelentősége a Gst. egyes (nem releváns) rendelkezései sarkalatosságának, a Gst. közvetlen alaptörvényi célra visszavezethető megalkotásának vagy a jogorvoslati lehetőség kifejezett biztosítása hiányának.

---

[54] E speciális helyzet a szakirodalomban is „fejtörésre" ad okot: lásd pl. Fazekas J. 2023a: 133–134, aki szerint „[v]annak […] olyan példák is, amelyek a tételes jog tükrében nem, vagy csak részben kategorizálhatók kormányzati cselekményekként. Ilyen a helyi önkormányzat hitelfelvételének engedélyezésére vonatkozó Kormány-hatáskör. Erre a döntésre ugyanis nem csak az Alaptörvény hatásköri szabálya, hanem törvényi szintű részletszabályok is vonatkoznak: a […] Gst., amely rögzíti ennek a döntésnek az anyagi jogi feltételeit, vagyis korlátozza a Kormány döntési szabadságát, és ha nem is szünteti meg teljesen a döntés politikai jellegét, de azt jogalkalmazói aktussá teszi." A döntés politikai jellegének és jogalkalmazói aktus voltának kettőssége, e jellemzők aránya centrális kérdés a témakörben, amire az alábbiakban még visszatérünk.

[55] Tehát az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének sérelmét is állította, ezzel az alapvetően alkotmányjogi problematikával azonban részletesebben nem kívánunk foglalkozni. Csupán utalunk arra, hogy a felperes e körben alkotmánybírósági határozatokra, valamint az alapjogok korlátozásának eredetileg az Alkotmánybíróság által kidolgozott, jelenleg az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében normatíve is elismert és szabályozott szükségességi-arányossági tesztjére hivatkozva állította a jogorvoslathoz való jogának a Kormányhatározat kormányzati tevékenységnek nyilvánításával bekövetkezett sérelmét. E kérdés alaposabb vizsgálata álláspontja szerint az eljáró bíróságok feladata lett volna.

A vitatott tevékenység a felperes jogi helyzetének megváltoztatására irányuló, a Kp. 4. § (3) bekezdés *a)* pontja szerinti egyedi döntés.

A Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontja szerinti fogalom[56] cáfolatát illetően kifejtette: a tárgyi kormányzati hozzájárulás nem diszkrecionális jellegű döntés; az alperes mérlegelési jogkört gyakorol, ami az alperes végrehajtó pozíciójából, valamint a törvény szövegéből következik. A Gst. 10/B. § (1) bekezdése egy összetett és konjunktív hipotézist, továbbá egyszerű és kógens diszpozíciót tartalmazó norma, amely alapján a Kormányt a feltételek fennállása tekintetében illeti meg mérlegelési jogkör, viszont azok fennállása esetén a döntés tekintetében nem; így a Gst. 10/B. § (1) bekezdése csak egyféle jogszerű döntést tesz lehetővé: a feltételek fennállása esetén a hozzájárulás megadását, a feltételek hiányában annak megtagadását. A feltételek között nem szerepel politikai jellegű szempont, ilyen (politikai) mérlegelést a Gst. 10/B. § (1) bekezdés *a)* pontjában és – az (1) bekezdéshez képest megengedő diszpozícióval a hozzájárulás megtagadása tekintetében további feltételek vizsgálatát lehetővé tevő – (5) bekezdésében rögzített, szakmailag mérlegelhető feltétel vizsgálata sem tesz lehetővé. Mindebből következik annak szükségessége is – szemben a politikai szempontú kormányzati tevékenységgel –, hogy a Kormány e szempontokat mérlegelje és így meghozott döntését indokolja, máskülönben a jogalkotó által meghatározott feltételek vizsgálata, szabályok érvényesülése semmilyen módon nem lenne ellenőrizhető; az pedig irreleváns, hogy az alperes e döntést kormányzati tevékenységnek tekintve indokolás nélkül dönt. Kiemelte, hogy a szabad belátáson alapuló döntésekhez képest a tárgyi hozzájárulással kapcsolatban a jogszabály megadja annak közvetlen célját is. A vitatott cselekmény elsődlegesen nem politikai jellegű, hanem jogalkalmazó tevékenység. Az alperes nem minden döntése kormányzati aktus, és azon döntései, amelyek kormányzati aktusok, nem önmagában abból a tényből kifolyólag azok, hogy azt az alperes hozta; ez minden esetben csak tartalmi elemzéssel állapítható meg. Az alperes döntési szabadsága a Kormányhatározat alapjául szolgáló anyagi és eljárási szabályok által korlátozott, vagyis a döntés tisztán politikai jellege nem állapítható meg; annak jogalkalmazói aktusként történő minősítését támasztja alá a Gst. 10/B. §-ra vonatkozó előterjesztői indokolás is. Mindezek alapján az alperes jelen esetben közigazgatási szervként a közigazgatási jogot alkalmazva egyedi döntést hozott, amely mint ilyen, a Kp. hatékony és hézagmentes jogvédelmi funkcióját figyelembe véve közigazgatási bírósági eljárás tárgya kell hogy legyen.

Az alperes felülvizsgálati ellenkérelmében hangsúlyozta, miután a vitatott cselekmény kormányzati tevékenységnek minősül, így nem indokolt annak bírósági vizsgálata, hogy a közigazgatási jogvita általános szabályainak [Kp. 4. § (1) bekezdés] az adott aktus megfelelt-e vagy sem. Az alperes kormányzati tevékenységet végez, döntései ellen csak akkor van helye közigazgatási jogvitának, ha törvény ezt lehetővé teszi, ilyen törvényt azonban a felperes nem jelölt meg. Vitatta, hogy a tevékenység a felperes jogi helyzetének megváltoztatására irányuló egyedi döntés volna; a kormányzati döntés csupán arra irányult, hogy a felperes hitelfelvételéhez az alperes diszkrecionális jogkörben eljárva nem járult hozzá. A felperes által felhívott Kvk.III.38.043/2019/2. számú döntés is azt támasztja alá, hogy a Kormány alapvetően

[56] A kormányzati tevékenység fogalmi elemeit illetően a Kúria Kvk.III.38.043/2019/2. számú – fentebb is citált – döntése indokolásának [18] bekezdésére hivatkozva.

politikai tevékenységet folytat, és eltérő rendelkezés hiányában aktusa közigazgatási per tárgya nem lehet. Az alperesnek indokolási kötelezettsége a támadott döntéssel kapcsolatban nincs.

A Kúria Kfv.III.37.792/2024/5. számú ítéletével a másodfokú végzést hatályában fenntartotta. Rögzítette, hogy a felülvizsgálati kérelem elsődleges érve a Kp. 4. § (1) bekezdésének és 4. § (4) bekezdés *a)* pontjának egymáshoz való viszonyára vonatkozik. Ezzel kapcsolatban a felperes szerint ahhoz, hogy a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontja szerinti kormányzati tevékenység fogalma alá tartozás megalapozottan értelmezhető legyen, szükséges a közigazgatási tevékenység fogalmának való megfelelés vizsgálata is; míg a másodfokú bíróság szerint a kormányzati tevékenység közigazgatási aktus, vagyis tartalmilag a Kp. 4. § (1) bekezdés hatálya alá tartozik, azonban vonatkozik rá a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontjának kivételi szabálya. A Kúria e két álláspontot szintetizálva úgy értékelte, hogy a Kormányhatározat Kp. 4. § (1) bekezdése alá tartozását sem a jogerős végzés, sem a felperes nem vitatta,[57] ebből adódóan pedig a felülvizsgálati eljárás voltaképpeni tárgyát az képezte, hogy a Kormányhatározat a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontjában foglalt kormányzati tevékenységnek minősül-e és ekként kizárt-e annak bírósági felülvizsgálata. Érintőlegesen utalt a kormányzati tevékenység fogalmának a Kp. hatálybalépése előtti (bírói és alkotmánybírósági gyakorlatban történt) megjelenésére, a Kp. hatálybalépését követő gyakorlattal összefüggésben pedig rögzítette, hogy a Kúria a Kvk.III.38.043/2019/2. számú döntésben alapjaiban lefektette a kormányzati tevékenység fogalmi ismérveit, amelytől a jelen ügyben sem kívánt eltérni. A hivatkozott döntés alapján a kormányzati tevékenység szabad belátáson alapul, diszkrecionális és döntően politikai tevékenység; lényegi ismérve, hogy az az Alaptörvény szabályain alapul, konkrétan meghatározott jogi felhatalmazás arra vonatkozóan nincs, vagy ha van is, az diszkrecionális jogkört biztosít; továbbá egy adott tevékenység kormányzati jellegét a bíróságnak esetről esetre kell a vonatkozó jogi szabályozás fényében értékelnie, amelynek során vizsgálni szükséges, hogy a tevékenység érdemét tekintve politikai döntés eredménye-e, a vonatkozó szabályozás korlátozza-e annak tartalmát, amennyiben igen, milyen módon. Mindezen szempontokra figyelemmel vizsgálta meg a kormányzati hozzájárulás – Alaptörvényben, Gst.-ben és Gsr.-ben rögzített – szabályait, és megállapította, hogy a Gst. a Kormány diszkrecionális döntési szabadságát rögzíti: meghatározza ugyan annak eljárási és anyagi jogi kereteit, ezzel azonban még nem szünteti meg a döntés politikai jellegét. Bár a döntéshozatal során egyértelműen vannak olyan feltételek, amelyek vizsgálata nem igényli politikai szempontok értékelését [például a Gst. 10. § (2) bekezdése, 10/B. § (1) bekezdés *b)* pontja], önmagában azonban ezen részletszabályok még nem teszik a Kormányhatározatot olyan közigazgatási tevékenységgé, amellyel szemben a közigazgatási bírói felülvizsgálat lehetősége adott lenne; valamint e feltételek teljesítése még nem keletkeztet alanyi jogot a hozzájárulás megadására, az ugyanis az alperes diszkrecionális jogkörébe tartozik. Hangsúlyozta a Kúria,

[57] S ezt a Kúria szerint megerősíti az a bírói gyakorlat (pl. Kpkf.VI.39.155/2020/2.) által is elismert, és a Kp. 4. §-hoz fűzött – az Alaptörvény 28. cikke értelmében a jogalkalmazás és jogértelmezés során kötelezően figyelembe veendő értelmezési szempontként szolgáló – előterjesztői indokolásban is megjelenő jogalkotói törekvés, amely szerint egyrészt a Kp. 4. §-a kiterjesztett, a közigazgatási jogviták lehető legszélesebb körére kiterjedő bírói jogvédelmet kíván biztosítani, másrészt viszont – a generálklauzulára tekintettel – ennek negatív oldalaként meghatározza azokat a közigazgatási tevékenységeket is, amelyek specialitásuk folytán csak kifejezett jogalkotói döntés alapján válhatnak közigazgatási jogvita tárgyává.

a kormányzati tevékenység ellátásával meghozott döntés lényege az, hogy politikai diszkréció eredményeképpen születik meg, ami nem azonos azzal – s így a minősítés tekintetében nincs is jelentősége annak –, hogy a döntés meghozatalára irányuló eljárás – a Gsr.-ben foglaltan – jogilag szabályozott. Ettől a döntés még lehet kormányzati tevékenység, amit az határoz meg, hogy a döntés érdeme politikai mérlegelés eredménye-e vagy sem. A Kúria arra a megállapításra jutott, hogy az Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdésén alapuló Gst. 10/B. § (1) bekezdés *a)* pontja és (5) bekezdése olyan, döntően politikai szempontok – a költségvetési egyensúly megőrzése – értékelését teszik lehetővé, amelyek eldöntése politikai döntési kompetenciába tartozó tevékenység, így a döntés Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontja szerinti kormányzati jellegét támasztják alá, s ezt erősíti meg az önkormányzatok eladósodásának megakadályozását célzó egész szabályrendszer is.[58] Az Mötv. 16. § (2) bekezdésére hivatkozással hangsúlyozta a Kúria, arra is található példa, hogy egy tevékenység alapvetően kormányzati, politikai döntés eredménye, azonban mégis biztosított a közigazgatási bírói út, a bírói felülvizsgálat biztosításához azonban a jogalkotó kifejezett rendelkezése szükséges, ami a tárgyi esetben nem történt meg. Mindezeket értékelve a Kúria arra a megállapításra jutott, hogy a keresettel támadott Kormányhatározat a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontja szerinti kormányzati tevékenység, annak jogszerűsége felülvizsgálatára a közigazgatási bíróságnak nincs hatásköre.[59]

Az érvelések kritikája

Természetesnek mondható, hogy a felek és a bíróság érvelése ebben az eljárási szakaszban tekinthető a leginkább letisztultnak, kikristályosodottnak, kifinomultnak: az ügy érdemi kérdése jól körül lett határolva, az első- és másodfokon eljárt bíróságok részletesen kifejtették az indokaikat, hasonlóképpen a felek (s elsősorban értelemszerűen a felperes) is, így az ügy eldöntésével kapcsolatban figyelembe vehető valamennyi körülmény fel lett tárva.

Ennek megfelelően a felperes terjedelmes, de korábbi nyilatkozatainak alapvonalát követő érvelést fejtett ki. Továbbra is nagy hangsúllyal törekedett bemutatni a közigazgatási tevékenység Kp. 4. § (1) bekezdése szerinti fogalmi elemeinek teljesülését, a korábbiakhoz képest azonban még hangsúlyosabban jelent meg érvelésében a kormányzati tevékenység fogalmi elemeinek cáfolata; ez utóbbi nyilvánvalóan összefügg a másodfokú döntés ezzel kapcsolatos részletes, kimerítő indokolásával. Úgy tűnik azonban, hogy amit e hangsúlyváltással nyerhetett volna, azt elveszítette azon korábban is alkalmazott megközelítésmód által, hogy a kormányzati tevékenységet és a közigazgatási tevékenységet egymás antinómiájaként tételezte, nem pedig a bíróságok

[58] Ennek keretében vizsgálta a Kúria a Gst. megalkotásának indokait, és az Alaptörvény, valamint az Áht. szabályaival való összefüggéseit is, azt, hogy a jogalkotó milyen szabályozási környezet kialakítását célozta.

[59] Ami a felperes jogorvoslathoz való jogának sérelmével kapcsolatos kúriai indokolást illeti: egyrészt a másodfokú végzés indokaira figyelemmel rámutatott a felperes e körben tett iratellenes hivatkozásaira, másrészt a 9/2013. (III. 6.) AB határozat alapján kiemelte, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése nem általánosságban biztosítja a jogorvoslat lehetőségét, valamint az Alkotmánybíróság több hasonló tárgyú ügyben úgy foglalt állást, hogy az adott jogvita nem tartozik az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének tárgyi hatálya alá.

által is elfogadott halmaz-részhalmaz relációban (nem az a kérdés ugyanis, hogy a kormányzati tevékenység a Kp. hatálya alá tartozik-e vagy sem – hiszen erre egyértelmű igen a válasz [ha nem így lenne, a bíróság a hatásköre hiányát lett volna kénytelen megállapítani] –, hanem hogy van-e azzal szemben bírói út vagy sem). Ennek következménye álláspontunk szerint az is, hogy a Kúria a Kormányhatározat közigazgatási tevékenység jellegének hosszas, részletes, a felperes által kifejtett szempontok mentén történő vizsgálata helyett egyszerűen rámutatott: nincs ellentét a felperes és a másodfokú bíróság álláspontja között a tekintetben, hogy a Kormányhatározat közigazgatási tevékenységnek minősül, s így az ügy fő kérdését a kormányzati tevékenységként történő minősítés képezte.

A felperes kérelmére az alperes a korábbiakhoz hasonló „szolid" ellenkérelemmel reagált; érvelésében – mintegy „kedvező alperesi helyzetéből" fakadóan – alapvetően a megelőző bírósági döntések argumentumaihoz csatlakozott, a korábbiakban tapasztalt – s a fentiekben általunk kritikával illetett – „kilengések" [így például a Kp. 5. § (2) bekezdése szerinti közjogi jogvitára történő – alapvetően irreleváns – hivatkozás] nélkül.

A Kúria ítéletét – elvi megállapításainak jelentőségénél fogva – a másodfokú döntéshez hasonlóan részletesebben kívánjuk értékelni. Mindenekelőtt kiemelendő az a „huszárvágás", amivel a legfőbb bírói fórum a Kormányhatározat közigazgatási tevékenység voltával kapcsolatos vitát eldöntötte, egyúttal pedig megerősítette a másodfokú végzés Kp. 4. § (1) bekezdésének és (4) bekezdés *a)* pontjának – a közigazgatási tevékenység és a kormányzati tevékenység fogalmának – viszonyára vonatkozó megállapítását, s ezzel lényegében azt a másodfokú bíróság által alkalmazott megközelítési módot is, hogy egy aktus kormányzati tevékenység jellegének minősítése során (tudniillik, hogy az aktus annak minősül-e), elsősorban nem a Kp. 4. § (1) bekezdése szerinti, a közigazgatási tevékenységet meghatározó fogalmi elemek, feltételek vizsgálatának van jelentősége.[60] Vagyis a Kp. alkalmazása során a 4. § (4) bekezdés *a)* pontja szerinti kormányzati tevékenység csak a 4. § (1) bekezdés szerinti közigazgatási tevékenység fogalmán belül értelmezhető.[61] Ebből pedig az a következtetés is levonható, hogy ha az aktus a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontja alá vonható, akkor az egyúttal a Kp. 4. § (1) bekezdésének halmazába is tartozik. A kormányzati tevékenységgel kapcsolatban azonban közigazgatási jogvitának – s a bíróságot saját eljárása kapcsán elsősorban nyilván ez érdekli – nincs helye.

[60] S *a contrario* ez következik a Kúria által hivatkozott Kpkf.VI.40.129/2021/2. számú döntésből is, amelyben a legfőbb bírói szerv kimondta, mivel a vizsgált kérelemadatlap nem közigazgatási cselekmény, ezért nem volt jelentősége annak, hogy az elsőfokú bíróság annak kapcsán a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontjára is hivatkozott, s ugyanebből az okból nem bírtak jelentőséggel a fellebbezésnek a kormányzati tevékenységgel kapcsolatos fejtegetései sem.

[61] Ebből pedig lényegében az következik, hogy a Kp. 4. § (1) bekezdésében meghatározott fogalmi elemek vizsgálata csak akkor szükséges, ha az aktus nem vonható a Kp. 4. § (4) bekezdése szerinti kivételek alá, a kivételek ugyanis fogalmilag a Kp. 4. § (1) bekezdése alá vonhatók. A felperesi érvelés logikája ezért téves, illetve fordított: elsődlegesen azt kellett volna állítani, hogy a Kormányhatározat *miért nem* kormányzati tevékenység, s csak ezt követően bemutatni azt, hogy *ugyanakkor miért* – közigazgatási jogvita tárgyaként a bíróság által felülbírálható – közigazgatási tevékenység. A kormányzati tevékenység fogalmának specialitására tekintettel itt is megjegyezzük, hogy abba természetesen olyan tevékenységek is beletartoznak, amelyek a Kp. 4. § (1) bekezdése alá nem vonhatók (így a Kormány rendelete, normatív határozata, törvényjavaslatok stb.), ezért a fenti megállapítások hangsúlyozottan azokra a tevékenységekre vonatkoznak, amelyek a Kp. alkalmazásában minősülnek kormányzati tevékenységnek, vagyis amelyek egyébként a 4. § (1) bekezdése alá vonhatók.

A kormányzati tevékenység fogalmi elemeinek vizsgálatát a Kúria a választási ügyben keletkezett Kvk.III.38.043/2019/2. számú döntés elvi megállapításaira alapította. Az ebben meghatározott jellemzők, mint láttuk, megfelelnek a kormányzati tevékenységgel kapcsolatos jogirodalmi álláspontnak is, így ehhez, valamint a másodfokú végzésben kifejtettekhez képest a kúriai döntés nem hozott újdonságot, ugyanakkor e tekintetben is megerősítette a másodfokú bíróság által kifejtetteket. Jelentősége így abban áll, hogy – korábbi kúriai határozatokra utalással és a konkrét ügyben meghozott másodfokú döntés miképpeni elbírálásával – megerősít egy immár *egységesnek tekinthető, kikristályosodott bírói gyakorlatot,* s azt, illetve az abból kiolvasható jogértelmezést a konkrét esetre vetítve is egyértelműen, koherens módon alkalmazza. E jogértelmezés legfontosabb, Kúria által is kiemelt vetületei a következők: egyrészt a kormányzati tevékenységbe tartozó döntés lényege az, hogy politikai diszkréció eredményeképpen születik meg; másrészt ezen alapvető jellemzőjét nem rontja le az sem, ha a döntés és a meghozatalára irányuló eljárás (tehát a döntés anyagi és eljárási jogi keretei) jogilag szabályozottak. Vagyis, ha a döntés végső soron politikai mérlegelés eredménye, akkor kormányzati tevékenységnek minősül, s még az annak meghozatalára vonatkozó, voltaképpen jogalkalmazó tevékenységet implikáló részletszabályok sem teszik bíróság által felülbírálható közigazgatási tevékenységgé.[62] A bíróság feladata pedig e jogértelmezés tükrében, amennyiben egy keresettel támadott cselekménnyel kapcsolatban annak kormányzati tevékenységként történő minősítése felmerül, mindössze a fenti körülmények vizsgálata és a döntés jellegével kapcsolatos állásfoglalás. Láthattuk, a Kúria is ezt tette: az alapul fekvő jogi szabályozás – az Alaptörvény, a Gst. és a Gsr. vonatkozó szabályainak – vizsgálatával feltárta, hogy az önkormányzati kölcsönfelvételhez szükséges kormányzati hozzájárulásra vonatkozó szabályok szerint az ahhoz szükséges feltételek egy része – nyugodtan megkockáztathatjuk azt is: azok túlnyomó többsége – nem igényli politikai szempontok értékelését, ezért ezeknek a körülményeknek a vizsgálata a Kormány jogalkalmazó (ha úgy tetszik: közigazgatási) tevékenységét valósítják meg. A Gst. – helyesebben azon keresztül a jogalkotó – azonban beépített a döntéshozatalba egy politikai szempontú mérlegelést is, ez pedig a döntés egészének lényegi jellemzőjévé válva azt – a szabályrendszer túlnyomó többségének jogalkalmazói jellegével szemben – végső soron kormányzati tevékenységgé teszi.[63] A döntéshozatali szempontok politikai-jogalkalmazói jellegének aránya bizonyos szemszögből mégsem lehet közömbös: a Kúria által ellenpéldaként említett, az Mötv.

[62] S ezt hangsúlyozta ki a Kúria határozatának elvi tartalmaként is, amelynek a közigazgatási perekben is [a Kp. 84. § (2) bekezdésén keresztül a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 346. § (5) bekezdése alapján] érvényesülő korlátozott precedensrendszerre figyelemmel kiemelt jelentősége van.

[63] Ami tehát egyik irányba nem működhet, az a másik irányba mégis működik: míg a döntéshozatalra vonatkozó szabályrendszer túlnyomó többsége egy tisztán jogalkalmazói, közigazgatási tevékenység képét festi, ez mégsem teszi az akármilyen szűk körben politikai mérlegelés alapján álló döntést közigazgatási tevékenységgé; megfordítva: az akármilyen kis mértékben, szűk körben politikai diszkréción alapuló döntés akkor is kormányzati tevékenység lesz, ha az a részletszabályok túlnyomó többsége alapján közigazgatási tevékenységnek volna is minősíthető. E kormányzati hozzájárulás fentiekben vizsgált kettősségéből fakadó nehézkes minősítése a szakirodalomban is tetten érhető, vö. pl. Fazekas J. 2023a: 133–134, aki szerint – mint láttuk – „[v]annak […] olyan példák is, amelyek a tételes jog tükrében nem, vagy csak részben kategorizálhatók kormányzati cselekményekként. Ilyen a helyi önkormányzat hitelfelvételének engedélyezésére vonatkozó Kormány-hatáskör." A kérdéskörre az alábbiakban még visszatérünk.

1. táblázat: A felek jogi érvelésének összehasonlítása (összehasonlító jelleggel, a vizsgálatunk szempontjából lényeges elemeket kiemelve)

	A felperes érvei	Az alperes érvei	Jogszabályi háttér	A bíróság döntése
Az I. fokú eljárás során	a Korm. hat. nem minősül kormányzati tevékenységnek, mert: – az Ákr. hatálya alá tartozik; – a döntés nem diszkrecionális; – az eljárás részletesen szabályozott	a Korm. hat. kormányzati tevékenység, ezért a bíróságnak nincs hatásköre	Kp. 2. § (1) bek., 4. § (3) bek. *a)* pont, (4) bek. *a)* pont; Gst. 10. § (2) és (5) bek., 10/B. § (1) és (5) bek., Gsr.	bár az alperes a közigazgatás legfőbb szerve és a hozzájárulásnak vannak jogszabályi keretei (Gst., Gsr.), a Korm. hat. tartalmilag kormányzati tevékenység és nem közigazgatási tevékenység; gazdaságpolitikai döntés, amely nem tartozik az Ákr. hatálya alá
		a felek közötti jogvita közjogi jogvita, amelyet törvény nem utal a közigazgatási bíróság hatáskörébe; csak az AB-nak lenne hatásköre	Kp. 5. § (2) bek.	(az I. fokú bíróság nem foglalkozott a kérdéssel, mivel a fenti okból visszautasító döntést hozott)
A II. fokú eljárás során	a Korm.hat. megfelel a közigazgatási tevékenység Kp. 4. § (1) bek. szerinti fogalmának, mert: – a hozzájárulást közigazgatási jogi normák is szabályozzák; – az alperes törvény által kötött, a Gst.-ben meghatározott szempontok szerinti mérlegelési jogkörben döntött; – a helyi önkormányzatok relatív autonómiája és önálló gazdálkodása védendő jogi helyzet	a gazdaságpolitika, adósságszolgálat és a költségvetési egyensúly megőrzése kormányzati feladat, így nincs alapja a hozzájárulás felülvizsgálatának; a helyi önkormányzatok autonómiája törvény keretei között áll fenn	Gst., Gsr., Kp. 4. § (1) bek.; Alaptörvény 34. cikk (5) bek., Gst. 10–10/B. §; Alaptörvény 31–35. cikkek	a közigazgatási tevékenység Kp. 4. § (1) bek. szerinti jogági fogalmi eleme a szabályozás logikája miatt (mivel kivételi szabályról van szó) irreleváns; a Gst. 10/B. § (1) bek. *a)* pontja és (5) bek. nemcsak széles körű mérlegelési jogot biztosítanak az alperes számára, hanem kifejezetten költségvetési és gazdaságpolitikai szempontok figyelembevételét teszik lehetővé (politikai diszkréció); alkotmányossági aggály a helyi önkormányzat védendő jogi helyzetével (autonómiájával) kapcsolatban nem merült fel; így a Korm. hat. a Kp. 4. § (4) bek. *a)* pontja szerinti kormányzati tevékenység, ennek fogalmába pedig azok a Kp. 4. § (1) bekezdése értelmében vett közigazgatási tevékenységek tartoznak, amelyek közigazgatási jogvita tárgyát mégsem képezhetik
		a Korm. hat. kizárólag AB-i felülvizsgálat tárgya lehetne, alkotmányjogi panasz alapján		(a II. fokú bíróság nem foglalkozott a kérdéssel, mivel helybenhagyó döntést hozott)

	A felperes érvei	Az alperes érvei	Jogszabályi háttér	A bíróság döntése
A felülvizsgálati eljárás során	a Korm. hat. megfelel a közigazgatási tevékenység Kp. 4. § (1) bek. szerinti fogalmának, mert: – közigazgatási szerv hozta; – a közigazgatási jog szabályozza; – a felperes jogi helyzetének megváltoztatására irányuló egyedi döntés	a Korm. hat. kormányzati tevékenységnek minősül, így nem indokolt annak vizsgálata, hogy a közigazgatási jogvita általános szabályainak megfelel-e vagy sem; az nem a felperes jogi helyzetének megváltoztatására irányuló egyedi döntés	Kp. 4. § (1) bek., Gst. 10. §, Gsr.	a Korm. hat. Kp. 4. § (1) bek. alá tartozását sem a II. fokú végzés, sem a felperes nem vitatta, ezért azt kellett vizsgálni, hogy a Korm. hat. a Kp. 4. § (4) bek. *a)* pontjában foglalt kormányzati tevékenységnek minősül-e; a Gst. az alperes diszkrecionális döntési szabadságát rögzíti: az eljárási és anyagi jogi keretek meghatározása nem szünteti meg a döntés politikai jellegét; az Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdésén alapuló Gst. 10/B. § (1) bek. *a)* pontja és (5) bek. olyan, döntően politikai szempontok (költségvetési egyensúly) értékelését teszik lehetővé, amelyek eldöntése politikai döntési kompetenciába tartozó tevékenység; így a Korm. hat. a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontja szerinti kormányzati tevékenység, annak jogszerűsége felülvizsgálatára a közigazgatási bíróságnak nincs hatásköre
	a Korm. hat. nem felel meg a kormányzati tevékenység Kp. 4. § (4) bek. a) pontja szerinti fogalmának, mert: – nem diszkrecionális jellegű, hanem mérlegelési jogkörben hozott, jogszabályok által kötött döntés; – elsődlegesen nem politikai jellegű, hanem jogalkalmazó tevékenység	az alperes alapvetően politikai, kormányzati tevékenységet végez, döntései ellen csak akkor van helye közigazgatási jogvitának, ha törvény ezt lehetővé teszi	Kp. 4. § (4) bek. *a)* pont, Gst. 10/B. § (1) és (5) bek.	

Forrás: a szerző szerkesztése

16. § (1) bekezdése szerinti egyedi kormányhatározat – bár kétségkívül hordoz magában politikai döntést is – az Mötv. 16. § (2) bekezdésének a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontjával ellentétes rendelkezése folytán közigazgatási jogvita tárgyát képezheti, amelynek során annak jogszerűsége – az irányadó egyéb szabályok tükrében[64] – a bíróság által felülbírálható.

A felek jogi érvelését és a bíróságok döntésének lényegét az 1. táblázatban kívánjuk bemutatni összehasonlító és szemléltető jelleggel.

[64] Így pl. az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezet felé vállalt kötelezettséggel összefüggő beruházás megvalósítása érdekében szükséges intézkedésekről szóló 170/2012. (VII. 23.) Korm. rendelet, illetve az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezet felé vállalt kötelezettséggel összefüggő, a 2007–2013 programozási időszakban a Kormány által a nemzeti fejlesztési miniszter hatáskörébe utalt beruházások, valamint a 2014–2020 programozási időszakban a szennyvízelvezetési és -tisztítási, a hulladékgazdálkodási és az ivóvízminőség-javító beruházások megvalósításáról szóló 339/2014. (XII. 19.) Korm. rendelet szabályainak megtartottsága szempontjából.

A kúriai döntés utóélete

Irányadó döntés a rendes bíróságok gyakorlatában

Mint fentebb utaltunk rá, a Kúria időközben keletkezett Kfv.III.37.178/2025/7. és Kfv. IV.37.183/2025/8. számú határozatai már irányadóként hivatkoznak a Kfv.III.37.792/2024/5. számú ítéletre a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontjának alkalmazását illetően. Ezeknek az ügyeknek a tárgyát az orosz–ukrán háború elől Magyarországra menekülő személyekért felelős kormánybiztos szálláshely-támogatás további folyósítására irányuló méltányossági kérelmet elbíráló döntése képezte, s a Kúria e döntés kormányzati jellegének vizsgálatát – azt tehát, hogy a döntés a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontja szerinti kormányzati tevékenységet valósított-e meg – a fentiekben vizsgált szempontok (a döntés politikai tartalma és diszkrecionális jellege, az esetleges szabályozás jellege, funkciója) mentén végezte el. Megjegyzendő, hogy ezekben az ügyekben a Kúria ellentétes álláspontra jutott, vagyis a kormánybiztost e hatáskörében eljárva közigazgatási szervnek, döntését pedig közigazgatási tevékenységnek minősítette, s kifejtette, hogy az ügyek tárgyát képező tevékenysége közigazgatási jog által szabályozott feladatkör, döntése pedig nem diszkrecionális, hanem mérlegelési jogkört valósít meg. Összességében tehát megállapítható, bár e döntések ellentétes megállapításra jutottak, a Kúria Kfv.III.37.792/2024/5. számú ítélete a jelenlegi szabályozási környezetben hosszú ideig iránymutató és követendő maradhat a bírói gyakorlat számára, mind a jogalkalmazás lépéseit, mind pedig azok dogmatikai hátterét illetően.

Egy kihagyott lehetőség? Az Alkotmánybíróság eljárása

Amint az a fentihez hasonló, „politikai töltetű" ügyekben jellemző, ebben az esetben sem maradt el a pervesztes felperes alkotmányjogi panasza, amelyet a Gst. 10–10/D. §, a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontja és a Kúria ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítása iránt nyújtott be tisztességes hatósági és bírósági eljáráshoz, valamint jogorvoslathoz való jogának és a helyi önkormányzatok védett hatásköreinek – vagyis az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdései, 31. cikk (1) bekezdése és 32. cikk (1) bekezdés *e)* és *f)* pontjai, valamint a Charta 11. cikke – sérelmére hivatkozva. Sajnálatos módon azonban az Alkotmánybíróság előtt IV/01769/2025. ügyszámon folyamatban volt ügy – kutatásunk szempontjából mindenképpen – egy „kihagyott lehetőségnek" bizonyult, mivel a főtitkári előkészítő eljárás során megszűnt,[65] ezzel annak lehetőségét is elszalasztva, hogy az AB behatóan vizsgálja a kormányzati tevékenység bírói kontrolljának alkotmányossági aspektusait, s így a fenti vitás kérdésekben is iránymutató döntést hozzon.

[65] Az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozat 29. § (3) bekezdésének első mondata értelmében, ha a beadványozó – a megadott határidőn belül – a 25. § (3) bekezdése szerinti tájékoztatásra nem válaszol, vagy a 25. § (4) bekezdése szerinti hiánypótlásra való felhívás ellenére a hiányt nem pótolja, továbbá a 44/B. § (3) bekezdésében foglalt esetben az eljárás további tájékoztatás nélkül megszűnik.

EXKURZUS: A VISSZAUTASÍTÁS JOGALAPJÁVAL KAPCSOLATBAN FELMERÜLŐ KÉRDÉSEK

Bár a vizsgált jogesetnek nem képezte centrális kérdését, mégis, a fentiek tükrében érdemes megvizsgálni a keresetlevél visszautasításának az elsőfokú bíróság által hivatkozott – s a másodfokú és felülvizsgálati bíróságok által nem érintett –, valamint az elméletileg alkalmazható további indokát. Az elsőfokú bíróság a Kp. 48. § (1) bekezdés *d)* pontjára hivatkozott, amely szerint a bíróság a keresetlevelet visszautasítja, ha a felperes olyan közigazgatási tevékenység jogszerűségét vitatja, amelynek vizsgálatát törvény kizárja. A Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontjának kivételi szabálya tükrében a visszautasítás hivatkozott indoka adekvátnak tekinthető, s ezt a kommentárirodalom is megerősíti.[66] Ugyanakkor az ügyben keletkezett valamennyi bírósági határozatban szerepel az a megállapítás is,[67] amely szerint a Kormányhatározat kormányzati tevékenység jellege okán annak vizsgálatára a bíróság hatásköre nem terjed ki; röviden tehát a hatáskör hiányának megállapítása, amely viszont a visszautasítás indokaként a Kp. 48. § (1) bekezdés *b)* pontjára történő hivatkozást tette volna szükségessé.

Álláspontunk szerint az elsőfokú bíróság helytállóan alapította a keresetlevél visszautasítását a Kp. 48. § (1) bekezdés *d)* pontjára, s az ügyben eljárt többi bíróság is helyesen járt el ennek megerősítése során. Látni kell ugyanakkor, hogy a visszautasítás jogalapjának megfelelő kiválasztása nem pusztán elméleti jelentőségű, abból – a normaszövegen keresztül – komoly érdemi következtetések is levonhatók. A Kp. 48. § (1) bekezdés *d)* pontjában kifejezetten olyan *közigazgatási tevékenység* szerepel, amelynek a vizsgálatát törvény kizárja; e rendelkezés nyelvtani és rendszertani – s egyúttal kétségkívül markánsan pozitivista[68] – értelmezése ezért véleményünk szerint alátámasztja a másodfokú bíróság által kifejtett és a Kúria által megerősített azon álláspontot, amely szerint a Kp. 4. § (4) bekezdésében meghatározott esetekben – így a kormányzati tevékenység esetében is – a Kp. 4. § (1) bekezdése szerinti közigazgatási tevékenységről van szó, amelynek vizsgálatát törvény, ez esetben a Kp. kizárja. Ekként a kormányzati tevékenység esetében a Kp. 4. § (1) bekezdés szerinti fogalmi elemek vizsgálata – a felperesi érveléssel ellentétben – a visszautasítás ezen jogalapjára tekintettel sem szükséges, mert az eleve magában foglalja, hogy a keresettel támadott *közigazgatási tevékenység* vizsgálata – más megközelítésben az azzal szembeni jogorvoslat – törvény által kizárt.[69]

---

66 Vö. Barabás 2024c.

67 Így pl. az elsőfokú határozat indokolásának [13], a másodfokú határozat indokolásának [25] és a kúriai határozat indokolásának [99] bekezdésében.

68 Ami persze a kétségkívül sajátos funkciót megvalósító közigazgatási bíráskodás szempontjából nem feltétlenül szerencsés, vö. F. Rozsnyai 2019: 541 (más kérdés, hogy a jogvédelmi cél érvényre juttatása érdekében vajon mennyire lehet a szöveghez kötött értelmezéstől elszakadni, különösen olyan esetekben, amikor – mint a fenti esetben – éppen arról van szó, hogy egyáltalán igénybe vehető-e a közigazgatási bírói út egy cselekménnyel szemben).

69 Mégpedig a kormányzati döntés politikai karakteréből eredően. E helyütt kívánunk utalni a 3200/2025. (VI. 23.) AB határozatra, amelyben az Alkotmánybíróság egy Magyarország külügyi és külgazdasági érdekeit érintő közérdekű adatigényléssel (illetve annak megtagadásával), valamint az információszabadsághoz és a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal kapcsolatos ügyben a kormányzati döntésekre vonatkozóan is értékes megállapításokat tett. Az AB vizsgálta, hogy az adatkérést megtagadó döntéssel szemben milyen mélységű indokolás követelhető meg; ez álláspontja szerint a döntéssel szembeni érdemi és hatékony jogorvoslattal áll

Ugyanez a következtetés nem volna levezethető a Kp. 48. § (1) bekezdés *b)* pontja szerinti, a visszautasítás hatáskör hiányára alapított indokából. Jóllehet, mint láttuk, az eljáró bíróságok utaltak a kormányzati tevékenység vizsgálatával kapcsolatos hatáskörük hiányára, ez terminológiailag és dogmatikailag pontatlannak tűnik, de legalábbis minőségében eltérően kezelendő

összefüggésben (Indokolás [65]–[66] bekezdések). Mivel azonban az ügy Magyarország külügyi és külgazdasági érdekeinek érintettségét is felvetette, így az az alkotmányjogi kérdés is felmerült, hogy „kormányzati, politikai kérdések mikor és mennyiben transzformálhatók (alkotmány)jogi kérdéssé; ezek (felül)vizsgálhatók-e érdemben rendes bíróságok és az Alkotmánybíróság által, avagy e körben a szempontokat (kockázatokat és a veszélyeket) a kormányzat politikai szerveinek lehet és kell bírói kontroll nélkül mérlegelniük" (Indokolás [67] bekezdés). A kérdést a hatalommegosztás elvén keresztül megközelítve (Indokolás [70]–[71] bekezdések) arra a következtetésre jutott, hogy „a kormányzati munkának és a kormányzat által meghozott döntéseknek […] mindaddig, amíg e szempontokkal [vagyis a hatalommegosztás és a hatalmi ágak közötti egyensúly elvével – *a szerző*] összhangban áll, van olyan szelete, amely e tevékenység politikai karakteréből ered, szorosan ahhoz illeszkedik, és mint ilyen, nem vonható ellenőrzés alá. Ehhez kapcsolódóan az alkotmánybírósági gyakorlat kialakította a többi hatalmi ág feladatainak és felelősségének átvállalását kizáró sztenderdeket is […]. A bemutatott megközelítés lényege, hogy az Alkotmánybíróság nem dönthet a politika által megfogalmazott »szükségletek, követelmények és célok helyességéről és indokairól, így különösen azok célszerűségéről és hatékonyságáról« […]. Ez nem zárja ki ugyanakkor azt, hogy a »normában testet öltött politikai döntés alkotmányosságáról vagy alkotmányellenességéről határozhat« […]. Az Alkotmánybíróság »hatásköre az Alaptörvény védelme [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés]; ennek keretében pedig vizsgálhatja, sőt – indítvány alapján – köteles vizsgálni, hogy a politikai döntéshozatal az Alaptörvény keretei között maradt-e« […]." (Indokolás [72]–[74] bekezdések). Az alaptörvényi keretek vizsgálata során rögzítette, „vitathatatlan, hogy a politika […] alakítása a politikai felelősséggel bíró – a választásokon közvetlenül vagy közvetve »elszámoltatható« – Országgyűlés és Kormány lehetősége és kötelezettsége. Másfelől: a rendes bíróság és az Alkotmánybíróság csak jogkérdésekben foglalhat állást, csak ez áll összhangban az Alaptörvény hatalommegosztást deklaráló C) cikk (1) bekezdésével. E két alapvetés összevetéséből az következik, hogy amennyiben a rendes bíróság vagy az Alkotmánybíróság felülmérlegelhetné a külügyi és külgazdasági érdek megfelelőségét, akkor az Országgyűlés és a Kormány felelősségi területébe avatkozna be. […] Ez nemcsak a hatalommegosztás rendszerének felborítására vezetne, hanem arra is, hogy úgy válna a rendes bíróság és az Alkotmánybíróság a külpolitika alakítójává, hogy politikai felelősséget nem viselve, politikai értelemben vett ellenőrizhetősége és elszámoltathatósága – azaz a politikai felelősség megnyilvánulása: normasértés hiányában való leválthatósága – nem keletkezne […]. Ez kiemelten lényeges szempont, hiszen a külügyi és külgazdasági érdek meghatározásában a végrehajtó hatalom is diszkrecionális döntést hoz – mivel politikai kérdésről van szó, mást nem is hozhat –, azonban tevékenysége mégis ellenőrzött: a külügyi és külgazdasági politika sikerével kapcsolatos – politikai – ellenőrzést és annak következményeinek levonását – a kormányon maradást, vagy kormányváltást – a választópolgárok a választásokon gyakorolják." (Indokolás [76] bekezdés). Hangsúlyozta ugyanakkor, mindez nem jelenti azt, hogy „a rendes bíróságnak és az Alkotmánybíróságnak ne lenne feladata a közérdekű adatigénylés külpolitikai, külgazdasági érdekek sérelmére vagy veszélyeztetésére alapított megtagadásának ellenőrzésében. Az ezzel kapcsolatban kezdeményezett eljárás során a bíróság vizsgálata annak megállapítására irányulhat, hogy (1) valóban (kül)politikai kérdés merül-e fel az ügyben, (2) a kivételt tartalmazó (speciális) szabály/jogi norma törvényben került-e megfogalmazásra, (3) a megtagadás tekintetében kiadott nyilatkozat az erre illetékes (külügy)minisztertől származik-e, (4) illetve annak tartalma az ország külpolitikai érdekeivel ellentétben állónak minősíti-e a kért adatok kiadását." (Indokolás [77] bekezdés). Az AB legfontosabb megállapításai tehát (vázlatosan összefoglalva): 1. vannak olyan kormányzati, politikai kérdések, amelyek körében a döntés („a kockázatok és a veszélyek mérlegelése") bírói kontroll nélkül a kormányzat politikai szerveire tartozik; 2. ennek mércéje, hogy a (politikai karakterénél fogva diszkrecionális) kormányzati döntés összhangban álljon a hatalommegosztás és a hatalmi ágak közötti egyensúly elvével; 3. így a bíróságok (mind a rendes bíróságok, mind az Alkotmánybíróság) feladata e körben mindössze az alaptörvényi keretek (mint jogkérdések) kontrolljára szorítkozik (lényegében: a hatáskör vizsgálatára és az alapul fekvő szabályozás alkotmányossági kontrolljára). Az általunk vizsgált ügyben eljárt bíróságok kormányzati tevékenységgel kapcsolatos álláspontja így mintegy utólagos megerősítést nyert az AB által.

a hatáskör Kp. 12. § (1) bekezdése szerinti fogalmától. A fentiekből [a Kp. 4. § (1) bekezdésének, valamint (4) bekezdés *a)* pontjának viszonyából], a Kp. 5. § (1) bekezdéséből és a Kp. 48. § (1) bekezdés *d)* pontjából ugyanis az következik, hogy a közigazgatási ügyben eljáró bíróságnak *kifejezetten a hatáskörébe tartozik* a kormányzati tevékenységgel – mint közigazgatási tevékenységgel – kapcsolatos közigazgatási jogvita közigazgatási perben történő elbírálása, azonban eljárásának a keresetlevél visszautasítását eredményező (pergátló) akadályát képezi, hogy a kormányzati tevékenység kapcsán a közigazgatási bírói utat a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontja kizárja. Helyesebb lenne tehát úgy fogalmazni, hogy a kormányzati tevékenységgel szemben – főszabály szerint – nincs helye a Kp. 5. § (1) bekezdése értelmében vett közigazgatási bírói útnak; s azért főszabály szerint, mert törvény kifejezetten megengedheti a közigazgatási bírói utat, amely esetben még egy kormányzati tevékenységgel kapcsolatban sem lenne megkérdőjelezhető a közigazgatási ügyben eljáró bíróságok hatásköre.[70] Ugyanakkor ez nem a közigazgatási bírói utat engedélyező törvényi rendelkezésből következne, hanem a Kp. általános hatásköri szabályaiból.[71]

A KORMÁNYZATI TEVÉKENYSÉG FOGALMÁVAL KAPCSOLATBAN A VIZSGÁLT DÖNTÉSEKBŐL LEVONHATÓ KÖVETKEZTETÉSEK

A kormányzati tevékenységgel kapcsolatos szakirodalmi álláspontokból leszűrhető általános tételeket fentebb, a premisszák között bemutattuk; e helyütt érdemes mindezeket – az ott tárgyalt rendben – a vizsgált döntések megállapításaival is összevetni.

a) A kormányzati tevékenység alapvető jellemzője annak politikai tartalma.
E tekintetben a szakirodalom és a bírói gyakorlat azonos álláspontón van. Nem vitás, hogy a kormányzati tevékenységet más, a közigazgatási jog számára értékelhető aktusoktól elsősorban annak politikai tartalma különbözteti meg; s elsősorban ez az az összetevő is, amely

[70] Talán elfogadható lenne a bíróságok szóhasználata, amennyiben minőségileg eltérő jelentést tulajdonítunk a hatáskör normatív és bíróságok által használt fogalmának. Ebben az esetben annak a bíróságok által alkalmazott fordulatnak, amely szerint „a Kormányhatározat jogszerűségének felülvizsgálatára a közigazgatási bíróságnak nincs hatásköre", pusztán akként lenne értelmezhető, hogy az ügyben pergátló akadály merült fel, a bíróság így nem járhat el. Ez persze kizárólag a döntések szóhasználatából nem derül ki, a hatáskörnek mégis tulajdonítható lenne egy ilyen, „szűkebb" értelme is (annak szempontjából, hogy a bíróság a jogvitát érdemben nem bírálhatja el, a felek számára végső soron mindegy, hogy a bíróság milyen okból nem járhat el). A precíz fogalomhasználat mégis szerencsésebb lett volna.

[71] Vagyis abból, hogy a kormányzati tevékenység közigazgatási tevékenység; a közigazgatási tevékenység jogszerűsége közigazgatási jogvita tárgya [Kp. 4. § (1) bekezdés]; a közigazgatási jogvitát a bíróság közigazgatási perben bírálja el [Kp. 5. § (1) bekezdés]; és a törvényszék hatáskörébe tartoznak azok a közigazgatási perek, amelyek elbírálását törvény nem utalja a Kúria vagy az ítélőtábla hatáskörébe [Kp. 12. § (1) bekezdés]. Megjegyezzük, hogy a felperesi érvelés a Kp. 48. § (1) bekezdés *b)* pontjára alapított visszautasítás esetén teljesen adekvátnak lett volna tekinthető. Ha a bíróság a (technikus értelemben vett) hatásköre hiányát állapítja meg, teljesen logikus, hogy a felperes ezzel szemben a hatáskört megalapozó feltételeket, körülményeket kívánja igazolni – jelen esetben a (közigazgatási ügyben eljáró bíróságok hatáskörét megalapozó) közigazgatási tevékenység fogalmi elemeinek megvalósulását. A felperes ezt is tette – a visszautasítás indoka azonban más argumentációt követelt volna meg.

a kormányzati tevékenység jogszerűségi szempontú bírósági felülbírálhatóságának kizárását indokolttá teszi. Más kérdés, hogy ez a fogalmi-tartalmi elem milyen „arányban" kell hogy az adott cselekményben megjelenjen. A vizsgált jogeset lényeges tanulsága, hogy a döntés érdemi kialakítása során megjelenő politikai elem nem kell hogy *kizárólagos* tartalmát képezze egy cselekménynek ahhoz, hogy azt kormányzati tevékenységként lehessen értékelni; sőt, más (nem politikai) szempontokhoz képest még kisebb – akár „elenyésző" – arányban is állhat, akkor is a cselekmény domináns jellemzője lesz. Az azonban nem kétséges, hogy jelen kell lennie, s hogy – a kormányzással és annak funkciójával összefüggő – politikai tartalom nélkül kormányzati tevékenység nem képzelhető el.[72]

b) A kormányzati tevékenység alapvető jellemzője az azzal kapcsolatos diszkréció, a kormányzati cselekmények, döntések jogi kötöttségének teljes vagy nagy fokú hiánya.
A kormányzati tevékenység e jellemvonását a szakirodalom és a bírói gyakorlat is azonos hangsúllyal kezeli; egyúttal nem vitás, hogy szintén a kormányzati tevékenység lényegi összetevőjét képezi. Az előző pontban vizsgált politikai tartalommal elegyítve mintegy a kormányzati tevékenység *differentia specificáját* jelenti: olyan, politikai szempontokon alapuló döntési hatáskört, amelyet a hatáskör gyakorlója szabad belátása szerint gyakorolhat. Az arány és az esetleges szabályozás logikája, részletezettsége persze e tekintetben is lényeges kérdés, fontos ugyanakkor, hogy diszkrecionális döntési jogkör mellett az alkalmazandó jogi szabályozás más funkcióval rendelkezik, mint egy mérlegelési jogkörbe tartozó döntés esetén: mérlegelési jogkör mellett a figyelembe veendő feltételek magát a döntést is determinálják, diszkrecionális jogkör esetén viszont maga a döntés – bár megfelelő jogi szabályozással a hatáskör címzettje akár korlátozható is e tevékenységében – nem determinált (a konkrét esetben például a kérelmet a Kormány meghatározott esetekben *köteles* elutasítani, illetve bizonyos feltételek teljesítését *köteles* vizsgálni [nem dönthet úgy tehát, hogy azok hiányában is hozzájárul az ügylethez]). Mindaddig azonban, amíg a döntéshozatalnak van egy, a döntéshozó szabad belátására bízott, jogilag felül nem bírálható momentuma, magja (amelyre tekintettel a bíróság nem tudja megítélni annak jogszerűségét), a döntés diszkrecionális jellege nem vonható kétségbe; s nyilvánvalóan ezzel áll összefüggésben a Kormány indokolási kötelezettségének hiánya is (amely pedig szintén a jogszerűségi szemponton nyugvó bírósági felülvizsgálatot kizáró, illetve „ellehetetlenítő" tényezőként értékelhető).[73]

[72] Más kérdés, hogy ez nem teszi-e egyúttal parttalanná a kormányzati tevékenység fogalmát, hiszen aligha képzelhető el olyan közigazgatási cselekmény, hatáskör, amelynek – különösen korunkban – ne lenne végső soron valamilyen politikai vonatkozása. Így talán jobban megragadható ez a kérdés, ha politikai tartalomról, tevékenységről a tisztán jogalkalmazói tevékenységgel összevetésben, azzal ellentétben beszélünk. Mindez egyébként a témakör politikatudományi szempontú vizsgálatát is indokolttá teszi.

[73] Megjegyezzük, hogy némileg más megközelítést alkalmaz Fazekas J. 2023a: 139, aki ezzel kapcsolatban úgy fogalmaz, hogy „a kormányzati tevékenység nem kizárólag a diszkrecionális jogkörben meghozott döntéseket foglalja magába. Idetartoznak egyes tág mérlegelés alapján meghozott döntések is, amelyeknél a jogszabály nem, vagy csak kis mértékben rögzíti a mérlegelés szempontjait, és a szabályozásból látszik, hogy a mérlegelés során a döntéshozónak alapvetően politikai szempontokat kell figyelembe vennie, vagy azokat is […]." Álláspontunk szerint itt nem technikus, csupán szemantikai különbségről van szó, s mindegy, hogy diszkrecionális vagy tág mérlegelés alapján meghozott döntésről beszélünk: ha a döntéshozatal alapjául (szak)politikai

c) A politikai tartalomból és diszkrecionális jellegből következik a jogi szabályozás hiánya, illetve – ha van is ilyen szabályozás – annak „hiányos" és vegyes (közigazgatási, alkotmányjogi) jellege.

A kormányzati tevékenység e szakirodalomban hangsúlyozott jellemzőjét a vizsgált jogeset alapján mindenképpen árnyalni szükséges. Azt is mondhatjuk, hogy az ügy javarészt e problematika: a kétségkívül létező jogi szabályozás értékelése körül forgott, s éppen ennek sajátosságai helyezték a vizsgált kormányzati hozzájárulást a témakör „határterületére". Egyrészt ugyanis bármilyen, a döntéshozatal részleteit illető szabályozás természetszerűleg a politikai diszkréció ellenében hat, másrészt viszont, mint láttuk, a döntéshozó politikai diszkréciója bármilyen részletes szabályozás mellett is megőrizhető (hiszen maga a diszkrecionális döntési jogkör is eleve csak egy ezt meghatározó jogi szabályozásból eredhet). Hangsúlyozzuk, hogy a jogi szabályozás mindkét alapvető jellemző: a politikai tartalom és a diszkrecionális jelleg vonatkozásában is vízválasztó lehet, mert a politikai döntést jogalkalmazói döntéssé változtathatja, a döntés diszkrecionális jellegét pedig megszüntetheti. Igaz ugyanakkor ennek az ellenkezője is: egy döntés mindaddig, amíg annak érdemben politikai jellege, tartalma van és azzal szemben a bírói jogorvoslat nem biztosított, bármilyen részletes jogi szabályozás mellett is legfeljebb részben lesz csak jogalkalmazói aktusnak tekinthető – ha egyáltalán –, s abban mindig a politikai jelleg fog dominálni, ekként pedig kormányzati tevékenységként lesz minősíthető[74] (a diszkrecionális jelleg fennmaradásával kapcsolatban utalunk az előző pontban kifejtettekre).[75]

szempontokat (is) érdemben figyelembe vesznek, ez a bíróság által felül nem bírálható, a döntéshozó szabad belátására bízott döntést fog jelenteni.

74 Szintén alátámasztja ennek szükségességét Barabás 2024a és a Kúria által is idézett példa, az Mötv. 16. § (1) bekezdése szerinti egyedi kormányhatározat Mötv. 16. § (2) bekezdése által biztosított, közigazgatási perben történő megtámadhatósága. A döntés egyszerre politikai jellege és jogalkalmazói aktus volta ebben az esetben is fennáll. Ha azonban az Mötv. 16. § (2) bekezdése nem engedné kifejezetten a közigazgatási per megindítását, a bíróság e döntéssel szemben éppúgy a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontjára [és a 48. § (1) bekezdés *d)* pontjára] hivatkozhatna, mint a vizsgált Kormányhatározat esetében. Fazekas J. 2023a: 134. Az Mötv. 16. § (1) bekezdése szerinti kormányhatározatot határesetnek minősíti, s azt, hogy a jogalkotó lehetővé tette azzal szemben a közigazgatási pert, arra utaló körülményként értelmezi, hogy „a jogalkotó nem kormányzati cselekményként kezeli ezt a döntést, hiszen jogi szempontból felülvizsgálhatóvá tette". Ezzel kapcsolatban ugyanakkor meg kell jegyeznünk, hogy a Kp. 4. § (4) bekezdése csak törvény eltérő rendelkezésének hiányában zárja ki a közigazgatási jogvitát – az *a)* pontban a kormányzati tevékenységgel kapcsolatban –, így önmagában abból, hogy van egy eltérő törvényi rendelkezés, még nem következik, hogy a közigazgatási jogvita tárgyát képező cselekmény ne lenne a kormányzati tevékenységbe sorolható.

75 Mindez különleges megvilágításba helyezi Madarász Tibor diszkrecionális jogkörrel kapcsolatos fejtegetéseit is (Madarász 1992, ismerteti Fazekas J. 2023a: 54–55). Madarász két területet azonosít, ahol a diszkrecionális jogkör alkalmazására lehetőség van: az egyik a hierarchikus igazgatás, a másik a politikai döntések szférája; utóbbiak esetében az ilyen döntések meghozatalára hivatott magas szintű szervek lényegében nem is jogalkalmazó tevékenységet végeznek, döntésük tartalmát jogszabályban nem lehet előre meghatározni, így a jog legfeljebb a hatásköröket és az eljárás rendjét szabályozhatja (pl. gazdaságpolitikai döntések körében). A vizsgált konkrét esetben is ezt a modellt ismerhetjük fel: a Kormány – az Alaptörvényből származó felhatalmazás alapján – a Gst. szerinti hatáskörében és a Gsr. szerinti eljárási szabályok mentén dönt, azonban mindezek mellett is diszkrecionális jogkörben, mivel – végső soron – gazdaságpolitikai döntést hoz. Lásd még Fazekas J. 2023a: 139.

A szakirodalom általában óvatosan közelíti meg a kérdést, s az ilyen cselekményeket nem, vagy csak részében kategorizálja kormányzati cselekményként, azokat inkább jogalkalmazó aktusként fogja fel.[76] Álláspontunk szerint az óvatosság kevésbé indokolt: miért ne lehetne az akármilyen szűk körben is, de végső soron érdemi politikai mérlegelésre (másként: politikai értékválasztásra[77]) visszavezethető kormányzati hozzájárulást *ex asse* kormányzati cselekményként kategorizálni? Továbbá: indokolt-e azt „csupán" részben kormányzati tevékenységként kategorizálni, ha e jellege például a döntés bírósági felülbírálhatóságán nem változtat (közigazgatási jogvitának annak tárgyában nincs helye).[78] E kategória gyakorlati jelentősége a normatív szabályozás tükrében abban áll, hogy képezheti-e közigazgatási jogvita tárgyát vagy sem; mivel pedig a döntés jogszerűségét annak politikai tartalma folytán a bíróság nem bírálhatja el, ebből a szempontból a „részben kormányzati tevékenység" kategória nem tűnik indokoltnak.

Nem hagyhatjuk azonban figyelmen kívül, hogy egy másik szempontból mégis lehet e kategóriának gyakorlati jelentősége is, amit érdemes egy rövid kitérő erejéig megvizsgálni. A fentiekben azt, hogy a Kormányhatározat közigazgatási jogvita tárgyát képezheti-e, egy klasszikus aktus-felülvizsgálati eljárás szempontjából vizsgáltuk.[79] Felmerül a kérdés, hogy azonos elbírálás alá esne-e a keresetlevél egy Kp. 38. § (1) bekezdés *b)* pontja szerinti kereseti kérelem alapján indult mulasztási perben is. A mulasztási per alapja a Kp. 127. § értelmében a közigazgatási szerv közigazgatási cselekmény megvalósítására vonatkozó, jogszabályban rögzített kötelezettségének elmulasztása [amely mulasztás a Kp. 4. § (1) bekezdése alapján szintén képezheti közigazgatási jogvita tárgyát]. Láthattuk, a Kp. alkalmazásában a Kormány tekinthető közigazgatási szervnek, s a Kormányhatározat is közigazgatási cselekménynek; kormányzati aktusnak pedig azon az alapon minősül a Kormányhatározat, hogy a Kormány a *döntés érdemében* politikai mérlegelést végzett. Mi a helyzet akkor, ha a Kormány elmulasztja e döntés meghozatalát? A diszkréció kapcsán utaltunk Patyi András álláspontjára, aki rámutatott, hogy ilyen esetben az ügyfélnek nincs alanyi joga meghatározott tartalmú döntésre, azt azonban követelheti – akár a bíróságtól is –, hogy a közigazgatási szerv eljárjon, kérelmét bírálja el;[80] F. Rozsnyai Krisztina pedig hangsúlyozza, hogy az anyagi jogi mérlegelés túlzott terjedelmét, a diszkrecionális jogkört ellensúlyozhatják – s az ilyen jogkörben hozott döntéseket bírósági felülvizsgálat tárgyává tehetik – az eljárási garanciák, eljárásjogi

[76] Vö. pl. Fazekas J. 2023a: 133–134. (A szerző egyébként nem kizárólag a diszkrecionális jogkörben hozott döntéseket tekinti kormányzati tevékenységnek, oda sorolja a politikai szempontokon [is] alapuló, tág mérlegelési jogkörben hozott döntéseket is; lásd Fazekas J. 2023a: 11 és 139.)

[77] Fazekas J. 2023a: 9 és 14.

[78] Kiemelendő ezzel kapcsolatban az is, hogy még ha nagymértékben jogalkalmazói tevékenységben megjelenő kormányzati tevékenységről van is szó – vö. Fazekas J. 2023a: 133–134 –, ennek akkor is markáns jellemvonása az indokolási kötelezettség hiánya, amely a döntés politikai tartalmára és diszkrecionális jellegére tekintettel nem is lenne elvárható; illetve a bírósági felülbírálat hiányában feleslegesnek volna tekinthető (s még ha lenne is helye jogorvoslatnak: a bíróságok végső soron a hatalommegosztás elvére figyelemmel biztosan nem bírálhatnának felül a végrehajtó hatalmi ág terrénumára tartozó politikai döntéseket; vö. Barabás 2024b, F. Rozsnyai 2016b: 6, Fazekas M. 2018: 212, Fazekas M. 2023a: 352).

[79] Igazodva a kereseti kérelem keresetlevélben megjelölt, Kp. 38. § (1) bekezdés *f)* pontja szerinti fajtájához, megjegyezve ugyanakkor azt is, hogy mindezen megállapítások az ugyanezen jogszabályhely *a)* pontja szerinti kereseti kérelem alapján indult eljárásra is vonatkoztathatók.

[80] Patyi 2017: 171–172.

kötöttségek.[81] A Kormány döntéshozatali kötelezettségének jogszabályi alapja is van, egyrészt maga a Gst. – Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdéséből levezethető – 10. § (1) bekezdése és 10/B. § (1) bekezdése, másrészt – a döntéshozatali eljárás aspektusából, a döntés meghozatalának határidejét meghatározó rendelkezésre tekintettel – a Gsr. 8. § (2) bekezdése. Bár ezzel kapcsolatos jogesetről nincs tudomásunk, álláspontunk szerint e körben mégis alkalmazható lenne a kormányzati hozzájárulás „részben kormányzati tevékenységként" történő minősítése, s azért „részben", mert egy ilyen jogesetben a döntésnek éppenhogy nem a kormányzati, hanem sokkal inkább jogalkalmazói, közigazgatási jellege kerülne előtérbe, s a Kormány mulasztása körében az érdemi döntés politikai, diszkrecionális jellegének – szemben az érintett önkormányzat processzuális szempontú jogos érdekével, védendő helyzetével – nem lenne jelentősége. Ellenérvként hozható fel – szintén némileg „jogpozitivista" nézőpontból – a Kp. éppen azon megoldása, amely a közigazgatási cselekmény elmulasztását a 4. § (1) bekezdésében szintén a közigazgatási tevékenység fogalma, s egyúttal a közigazgatási jogvita tárgya alá vonja be, míg a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontja a kormányzati tevékenységgel kapcsolatban általában a közigazgatási jogvitát – tehát akár az annak elmulasztása jogszerűségével kapcsolatos vitát – zárja ki. Az mindenesetre álláspontunk szerint megalapozottan kijelenthető, hogy egy ilyen jogvitában feltétlenül helye lenne a kormányzati hozzájárulás (jelen esetben: annak elmulasztása) mikénti minősítésével kapcsolatos, a vizsgált jogesetben kifejtett árnyalt, kifinomult argumentációnak.[82]

Végül, amit a konkrét ügyre vonatkoztathatóan a fentiekből leszűrhetünk: az önkormányzati adósságot keletkeztető ügylethez történő kormányzati hozzájárulásnak kétségkívül vannak ellenőrizhető, felülvizsgálható – lényegében tehát egyszerű, anyagi jogilag kötött jogalkalmazói tevékenységet igénylő – feltételei: így a Gst. 10/B. § (1) bekezdés *b)* és *c)* pontjaiban foglaltak megtartása közigazgatási perben is vizsgálható lenne, e körben a döntés jogszerűsége felülbírálható volna. A Gst. 10/B. § (1) bekezdés *a)* pontjában és (5) bekezdésében rögzített feltételek azonban – bár a jogi szabályozás szerint a döntéshozatal során figyelembe veendő szempontok egyértelműen meg vannak határozva – már a Kormány széles, gazdaságpolitikai szempontú diszkrecionális döntési jogkörét alapozzák meg: előbbi azzal, hogy az államháztartás adósságának mértékét összesítetten (s nem a központi és önkormányzati alrendszerre különválasztva) tartalmazza,[83] míg utóbbi akként, hogy a hozzájárulás lehetséges megtagadásának okait – alapvetően az adósságfék szabályainak érvényesítése céljából, de – tágan, a Kormány szabad belátására bízva határozza meg.[84] A diszkrecionális döntést lehetővé tevő rendelkezések fényében világossá válik a puszta jogalkalmazást igénylő szabályok funkciója is:

---

[81] F. Rozsnyai 2023a: 124; vö. Fazekas J. 2023a: 56, aki arra is felhívja ugyanakkor a figyelmet, hogy a diszkrécióval kapcsolatos fenti elméleti álláspontok kidolgozására nem a kormányzati cselekmények, hanem a közigazgatási jogi aktusok jogi kötöttsége kapcsán került sor.

[82] A bíróság – jóllehet e tekintetben nyilván szűk körű – eljárási lehetősége következik a 3200/2025. (VI. 23.) AB határozat fentebb ismertetett megállapításaiból is.

[83] S ekként a Kormány döntésén (politikai diszkrécióján) múlik, hogy az adósságcél teljesítésére mely ügyleteket tekinti veszélyesnek. Vö. Kecső 2024.

[84] Lásd mindehhez Nagy–Hoffman 2023: 428 és 431–432. A szerzők szerint „kétséges", hogy a Kormány döntésével szemben gyakorolható-e hatékony jogorvoslati jog – a kérdésére választ nem adnak, azonban utalnak rá, hogy a „hatályos szabályok a Kormány döntését a politikai kérdések *(political questions)* dimenziójában he-

azokon keresztül a törvényalkotó Országgyűlés a végrehajtó Kormány diszkrecionális döntési jogát annyiban korlátozta, hogy a feltételeket nem teljesítő (de például a kormányzat számára „politikailag kedves", azonos színezetű vezetéssel rendelkező) önkormányzat számára – diszkrecionális, politikai értékválasztást megvalósító döntésében – nem adhatja meg hozzájárulását az adósságot keletkeztető ügylethez, önmagában azonban a feltételek teljesítése még nem keletkeztet alanyi jogot az önkormányzat számára a hozzájárulás megadására, mert ez továbbra is a Kormány diszkréciójába tartozik;[85] a diszkrecionális döntés jogszerűsége pedig – ami a bírói út kizárólagos szempontja[86] – fogalmilag nem vizsgálható.

d) A kormányzati tevékenységnek nincs közvetlen és tényleges joghatása, védendő helyzetet nem teremt, így az ebbe tartozó döntéseknél a jog vagy jogos érdekek sérelme általában nem merül fel. A kormányzati tevékenység jogtudományban tárgyalt jellemzői közül talán ez az, amelyik a legkevésbé lett exponálva a vizsgált argumentációkban, s ezért – deduktív módszert alkalmazva – általános tételként nem is, legfeljebb – induktív megközelítéssel – csak a konkrét esetre vonatkoztatva lehet vizsgálni. Egyrészt a felperes hivatkozott arra, hogy a Kormányhatározat kapcsán a fenti jellemző nem állapítható meg, mivel annak van joghatása és érinti az önkormányzati autonómiát mint védendő jogi helyzetet; másrészt a másodfokú bíróság rámutatott az önkormányzati autonómia sérelmével kapcsolatos alkotmányossági aggályok megalapozatlanságára. Az ezzel kapcsolatos problematika annak ellenére is nehezen megfogalmazható, hogy a Kormányhatározat alapján viszonylag egyértelmű helyzet állt elő: a felperes fejlesztési célú hitelt kívánt felvenni, amely az alperes hozzájárulásának megtagadása folytán – a korábban megkötött hitelszerződés hatálybalépés nélküli megszűnésével – meghiúsult. Nehezen vitatható, hogy a Kormányhatározatnak volt (magánjogi) joghatása, amint az is, hogy ez a felperes jogos érdekét minimum sérthette, mindez pedig legalábbis megkérdőjelezi a Kormányhatározat kormányzati tevékenységként történő értékelését.[87]

Álláspontunk szerint a problémakör a kormányzati tevékenység diszkrecionális voltával összefüggésben koncipiálható. Láthattuk egyrészt, hogy diszkrecionális döntési jogkör esetén az ezt megalapozó jogi szabályozásból a döntés tartalma nem olvasható ki, csak az, hogy valamilyen döntés meghozatalára fog sor kerülni;[88] ilyenkor tehát – ismét utalunk Patyi imént citált megállapítására – az ügyfélnek csak a döntés meghozatalára, de nem meghatározott tartalmú döntésre lehet alanyi joga. S álláspontunk szerint éppen ebben ragadható meg a jog, jogos érdek sérelmének hiánya is a Kormányhatározattal – s általában a kormányzati tevékenységgel – kapcsolatban. Mivel a döntés végső soron a Kormány diszkrecionális hatáskörébe tartozik, így még az önkormányzat által teljesíthető – s mint láthattuk, tulajdonképpen a Kormány döntési szabadságának korlátjaiként felfogható – feltételek fennállása esetén is a Kormány szabad

lyezik el, amelyek körében a jogorvoslat nem érvényesül" (Nagy–Hoffman 2023: 432). Azonos álláspontot képvisel Kecső 2024.

85 Mindezekből álláspontunk szerint az is következik, hogy a Gst. összességében nem tekinthető közigazgatási jogi jogszabálynak, rendelkezései sokkal inkább az alkotmányjog területére tartoznak.

86 Fazekas 2018: 213.

87 Hasonló megállapításra jut Fazekas 2018: 139–140 és Fazekas 2022: 19. Vö. még Varga 2024: 547 is.

88 Vö. Fazekas J. 2023a: 51; F. Rozsnyai 2023a: 120–124.

belátásán múlik a döntés, mivel a feltételek teljesítése a fentiek szerint nem keletkeztet alanyi jogot a hozzájárulás megadására; így pedig a hozzájárulás megtagadásával nem sérülhet a kérelmező önkormányzat joga, jogos érdeke sem, hiszen a döntés tartalmára vonatkozóan nem is volt alanyi joga.

e) A kormányzati cselekmény nem az Ákr. szerinti, s annak hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági cselekmény, továbbá a kormányzati tevékenység jogszerűsége tárgyában – amennyiben a bírói út lehetősége a Kp. alapján egyáltalán felmerül (például az egyedi kormányhatározatoknál) – főszabály szerint nincs helye közigazgatási jogvitának.

Bár e vonatkozásban olyan, elsősorban a joggyakorlat, illetve a jogalkalmazók számára fontos kérdésekről van szó, amelyek a jogi szabályozásból logikusan levonható következtetések révén megválaszolhatók (legalábbis az ügyben eljárt bíróságok adtak rá egy választ), azok tudományos igényű megközelítése sem közömbös, mert mind a szabályozás, mind a kormányzati-közigazgatási tevékenység határterületének új aspektusait világíthatja meg, amint arra a vizsgált jogesetben is sor került.

Az, hogy a kormányzati tevékenység nem tartozik az Ákr. hatálya alá, bővebb kifejtés nélkül is érthető, bár a vizsgált jogesetben a bíróságok által elvetett felperesi érvelés mentén ennek a lehetősége is felmerült. Itt csak arra kívánunk utalni, hogy a kormányzati tevékenység fentiekben vizsgált jellemzői, fogalmi elemei lényegében kizárják felette az Ákr. tárgyi hatályát, mivel a hatósági ügy Ákr. 7. § (2) bekezdése szerinti fogalmáról ezekben az esetekben nem lehet szó. Kiemelendő még e tekintetben a részletszabályok jelentősége, amelyek – mint a jelen ügyben is –, úgy tűnik, mintegy pótolják az Ákr. alkalmazásának kizártságából fakadó szabályozási hiányosságokat (például a hozzájárulás iránti kérelem módja, határideje, tartalma, mellékletei tekintetében a Gsr. 5. §).

Ami pedig a Kp. hatályát és a közigazgatási jogvitával, valamint a közigazgatási bírói úttal való összefüggéseket illeti, e körben különösen az a bírói jogértelmezés emelendő ki, amely a normatív szabályozásból [a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontja és 4. § (1) bekezdésének viszonyából] kiindulva, de tudományosan értékelhető módon is lefektette a kormányzati-közigazgatási tevékenység dogmatikai határvonalait. Ez a legtömörebben talán akként foglalható össze, hogy a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontját kivételi szabályként értelmezve, azt a Kp. 4. § (1) bekezdése szempontjából tartotta alkalmazhatónak. Másként megfogalmazva: a Kp. alkalmazásában a kormányzati tevékenységek halmaza a közigazgatási tevékenységek halmazának valódi részhalmazát képezi; s a kivételi szabály értelme, hogy bár az abba tartozó cselekmények vonatkozásában is teljesül a közigazgatási cselekmény Kp. 4. § (1) bekezdése szerinti fogalma, azokat a jogalkotó főszabály szerint mégis kizárja a közigazgatási jogviták köréből.[89]

Ez a megközelítés természetesen nem zárja ki, hogy vannak olyan, a kormányzati tevékenység körébe tartozó cselekmények is, amelyek egyébként nem minősülnek közigazgatási tevékenységnek, de azokat a Kp. hatálya alá nem tartozónak tekinti, s így nem is értékeli a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontja körében. Mégis, ez utóbbiakkal kapcsolatban elméletileg felmerülhet egy igencsak „zavarba ejtő" eset, amelyet röviden érdemes e helyütt megvizsgálni: miként volna

[89] Vö. F. Rozsnyai 2023b: [23].

értékelhető, ha a törvény egy, a Kp. 4. § (1) bekezdése szerint közigazgatási tevékenységnek nem minősülő kormányzati tevékenységgel kapcsolatban adna helyt közigazgatási jogvitának? A bírói jogértelmezést egy ilyen eset szétfeszítené. Ezzel szemben mintha erre az esetkörre is kiterjedne a Kp. Kommentár következő megállapítása:

> „A Kp. kormányzati cselekmény fogalma már elnevezésében is különbözik a Kp. 4. § (1) bekezdésében foglalt »közigazgatási cselekmény« fogalmától. Ez a kettősség is tükrözi, hogy kormányzati cselekmény esetén a Kp. 4. § (1) bekezdésében foglalt egyes vagy összes fogalmi elem, illetve elemek nem teljesülhetnek."[90]

Hasonlóképpen fogalmaz az Ákr. Kommentár is:

> „A kormányzati cselekmény nem az Ákr. szerinti közigazgatási hatósági cselekmény. Az elhatárolást igazolja a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontja, amely nem enged bírói utat a kormányzati tevékenységgel szemben, ami alkotmányosan csak úgy lehetséges, hogy ilyen tevékenységek esetén hiányzik a Kp. 4. § (1) bekezdésében megkívánt jogvédelmi igény."[91]

Felmerül ugyanakkor a kérdés, ha a Kp. által a kivételi szabályok között nevesített kormányzati tevékenység esetében nem teljesülnének a közigazgatási tevékenység egyes vagy összes fogalmi elemei, illetve esetében hiányozna a jogvédelmi igény, akkor ugyan mi szükség volna a kivételi szabályra, s egyébként is, miként merülhetne fel a Kp. hatálya, alkalmazhatósága az ilyen tevékenységekkel kapcsolatban. S megfordítva: ha törvény egy ilyen kormányzati cselekmény közigazgatási perben történő megtámadhatóságát engedné – ami a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontja értelmében („[h]a törvény eltérően nem rendelkezik") minden további nélkül lehetséges volna –, abban az esetben a kivételi szabály átalakulna „kiegészítő" szabállyá, s olyan cselekmény jogszerűségének (vagyis a cselekmény tárgyában felmerült közigazgatási jogvita) elbírálását utalná a Kp. 5. § (1) bekezdése szerinti közigazgatási bírói útra, amely a Kp. 4. § (1) bekezdése értelmében nem vonható a közigazgatási jogvita alapját képező közigazgatási tevékenység fogalma alá. Bár nincs tudomásunk ilyen szabályról, annak lehetősége elméletileg nem kizárható; mindenesetre egy ilyen törvényi rendelkezés szükségszerűen és jelentősen megbontaná a Kp. jogorvoslati rendszerének koherenciáját, s adott esetben – legalábbis a rendes bíróságok számára – feloldhatatlan jogalkalmazási problémákhoz vezetne. A magunk részéről ezért a fenti gondolatot nem, hanem a vizsgált ügyben a bíróságok által lefektetett jogértelmezést tartjuk követendőnek: azt, hogy a kormányzati tevékenység Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontjában rögzített fogalma a Kp. 4. § (1) bekezdésével összefüggésben (az abban meghatározott közigazgatási tevékenység fogalmának részhalmazaként) értelmezhető.

[90] Barabás 2024b.
[91] Barabás 2025.

KONKLÚZIÓK

A vizsgált jogeset centrális kérdését is jelentő témakörben, vagyis a kormányzati tevékenység mibenlétével, jellemzőivel kapcsolatban, bár a jogalkotó széles teret engedett – s egyúttal kevés támpontot adott – a bírói gyakorlatnak, ennek ellenére a releváns jogesetek száma csekély. A fenti vizsgálódás tehát rendelkezik, de legalábbis rendelkezhet egyfajta „önmagában álló" értékkel, amely éppen ritkaságából és relevanciájából következik. Láthattuk azonban azt is, hogy ez az érték mégsem csak önmagában áll meg: olyan új, a szakirodalomban sem fellelhető ismereteket és következtetéseket lehetett nyerni belőle, amelyek érdemben bővítik a kormányzati tevékenység fogalmának a jogalkalmazás és a jogtudomány számára is hasznosítható értelmezési kereteit, különös tekintettel arra, hogy a hazai szakirodalomban viszonylag ritka a kifejezetten a kormányzati tevékenység mibenlétével foglalkozó munka.[92] Külön kiemeljük a fentiekben még csak hipotetikus kérdésfelvetésként vizsgált eseteket: a kormányzati tevékenységgel kapcsolatos mulasztási per és a közigazgatási tevékenységnek nem minősülő kormányzati tevékenységgel szemben törvény által engedett bírói jogorvoslat problematikáját. Bár e kérdésfelvetések most még csak elméleti fejtegetésekre adtak okot, azonban hazai jogéletünk ökölszabályából kiindulva csak idő kérdése, hogy konkrét jogesetekben is megjelenjenek; a konkrét jogesetekben pedig – mint fentebb is láthattuk – komoly szerepe lehet a szakirodalmi munkáknak, amelyek – bár nem kizárólag önmagukban, de a bírói interpretáció alapjaként – akár bírósági döntések indokolásában is megjelenhetnek.

Meggyőződésünk, hogy a vizsgált jogesetben keletkezett bírói döntések, s azok jogirodalmi interpretációi irányadók és meghatározók lesznek a kormányzati és közigazgatási tevékenységek elhatárolásával, azok bírói kontrolljával vagy egyes, kapcsolódó kérdésekkel (így például a diszkrecionális-mérlegelési jogkör elhatárolásával, az ezekre vonatkozó jogi szabályozás funkciójával, a Kp. tárgyi hatályával) kapcsolatos jogesetekben és jogtudományi disputákban. Fenti vizsgálódásunk is egy szerény kontribúció ehhez, remélve, hogy segítséget nyújthat a jövőben felmerülő jogértelmezési kérdések megoldásában, netán – a kormányzati tevékenység fogalmának normatív meghatározására irányuló – jogalkotási tendenciák kialakításában, ráirányítva egyúttal a figyelmet a kormányzati tevékenységek izgalmas, jogi problémákban gazdag határterületére.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Barabás Gergely (2024a): A Kormány. In Barabás Gergely – F. Rozsnyai Krisztina – Kovács András György (szerk.): *Nagykommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez*. Budapest: Wolters Kluwer (elektronikus kiadvány).

Barabás Gergely (2024b): Kormányzati tevékenység: a *„political question doctrine"* a magyar közigazgatási perjogban. In Barabás Gergely – F. Rozsnyai Krisztina –

[92] Vö. Fazekas J. 2023a: 77.

Kovács András György (szerk.): *Nagykommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez*. Budapest: Wolters Kluwer (elektronikus kiadvány).
Barabás Gergely (2024c): Törvényben kizárt közigazgatási bírói út. In Barabás Gergely – F. Rozsnyai Krisztina – Kovács András György: *Nagykommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez*. Budapest: Wolters Kluwer (elektronikus kiadvány).
Barabás Gergely (2025): Kormányzati cselekmény. In Barabás Gergely – Baranyi Bertold – Fazekas Marianna (szerk.): *Nagykommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez*. Budapest: Wolters Kluwer (elektronikus kiadvány).
Detterbeck, Steffen (2025): *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*. München: C. H. Beck. Online: https://doi.org/10.17104/9783406823855
Ereky István (1939): *Közigazgatás és önkormányzat*. Budapest: Szeged Városi Nyomda és Könyvkiadó.
F. Rozsnyai Krisztina (2016a): A közigazgatási perrendtartás kodifikációja kapcsán várható lényegesebb közigazgatási perjogi változások. *Versenytükör,* 12(4), 33–40.
F. Rozsnyai Krisztina (2016b): Perjogi önállósulás és különbírósági jelleg a közigazgatási bíráskodásban. *Közjogi Szemle,* 9(4), 3–9.
F. Rozsnyai Krisztina (2019): A közigazgatási perrendtartás hatályosulásának kezdeti nehézségei. *Magyar Jog,* 66(10), 541–549.
F. Rozsnyai Krisztina (2023a): A közigazgatási aktusok jogi kötöttsége. In Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész III.* Budapest: ELTE Eötvös, 120–127.
F. Rozsnyai Krisztina (2023b): Közigazgatási bíráskodás és közigazgatási jogvita. In Jakab András et al. (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. Budapest: ORAC. Online: http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-biraskodas-es-kozigazgatasi-jogvita
F. Rozsnyai Krisztina (2024): Az önálló közigazgatási perrendtartás megalkotásának indokai. In Barabás Gergely – F. Rozsnyai Krisztina – Kovács András György (szerk.): *Nagykommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez*. Budapest: Wolters Kluwer (elektronikus kiadvány).
Fazekas János (2021): A kormányzati tevékenység fogalmának jogtudományi problémái. In Peres Zsuzsanna – Pál Gábor (szerk.): *Semper ad perfectum. Ünnepi tanulmányok a 80 éves Tamás András tiszteletére*. Budapest: Ludovika, 207–217.
Fazekas, János (2022): Administrative Procedural and Litigation Aspects of the Review of Governmental Actions. *Institutiones Administrationis – Journal of Administrative Sciences,* 2(2), 6–22. Online: https://doi.org/10.54201/iajas.v2i2.52
Fazekas János (2023a): *A kormányzati tevékenység bírói kontrollja*. Budapest: ORAC. Online: https://doi.org/10.21862/ELTEJKT64
Fazekas, János (2023b): Political Question Doctrine in Hungary and Europe. An Overview. *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae,* 62, 235–240. Online: https://doi.org/10.56749/annales.elteajk.2023.lxii.13.235
Fazekas Marianna (2018): Közigazgatási bíráskodás a hatósági ügyeken túl (A közigazgatási perrendtartás tárgyi hatályának néhány kérdése). In Menyhárd Attila – Varga István (szerk.): *350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi*

Kara. A jubileumi év konferenciasorozatának tanulmányai. Budapest: ELTE Eötvös, 208–223.

Fazekas Marianna (2023a): A közigazgatási bírói út. In Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész III.* Budapest: ELTE Eötvös, 346–360.

Fazekas Marianna (2023b): Kormányzati aktusok. In Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész III.* Budapest: ELTE Eötvös, 88–89.

Fekete Orsolya (2023): A közigazgatási bíráskodás aktuális problémái – reflexiók a múltra és a jelenre. *Forum. Acta Juridica et Politica,* 13(3), 83–99.

Fratini, Marco (2024): *Manuale sistematico di diritto amministrativo.* Molfetta: Neldiritto Editore.

Hufen, Friedhelm (2024): *Verwaltungsprozessrecht.* München: C. H. Beck. Online: https://doi.org/10.17104/9783406805929

Kecső Gábor (2024): Az önkormányzat mint adós. Hitelviszonyok létesítése és korlátozása. In Hoffman István (szerk.): *Kézikönyv az önkormányzati vagyongazdálkodásról.* Budapest: ORAC (elektronikus kiadvány).

Koch, Johannes (1998): *Verwaltungsrechtsschutz in Frankreich.* Berlin: Duncker & Humblot. Online: https://doi.org/10.3790/978-3-428-49308-1

Kovács András György (2021): A középületekbe beléptetés mint közigazgatási jogvita és a hatalmi ágak szétválasztásának kapcsolata. *Állam- és Jogtudomány,* 62(4), 50–76.

Kovács András György (2023): A közigazgatási bíróság határozata és joghatásai. In Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész III.* Budapest: ELTE Eötvös, 397–418.

Lombard, Frédéric – Ricci, Jean-Claude (2021): *Droit administratif général.* Vanves: Hachette Supérieur.

Madarász Tibor (1992): *A magyar államigazgatási jog alapjai.* Budapest: Tankönyvkiadó.

Marosi, Ildikó – Csink, Lóránt (2009): Political Questions in the United States and in France. *Studia Iuridica Caroliensia,* 1(4), 113–124.

Nagy Marianna – Hoffman István szerk. (2023): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata.* Budapest: ORAC.

Patyi András (2017): *A közigazgatási működés alapjai.* Budapest: Dialóg Campus.

Plessix, Benoît (2024): *Droit administratif général.* Paris: LexisNexis.

Political Questions, Public Rights, and Sovereign Immunity (Note) (2016). *Harvard Law Review,* 130(2), 723–744.

Rocco, Galli (2019): *Nuovo corso di diritto amministrativo.* Milano–Padova: CEDAM.

Rose-Ackerman, Susan – Lindseth, Peter L. – Emerson, Blake szerk. (2019): *Comparative Administrative Law.* Cheltenham–Northampton: Edward Elgar Publishing.

Rozsnyai Krisztina (2019): A közigazgatási ügyben eljáró bíróságok végzései a pártok által elfogadott tiltott támogatásokról hozott állami számvevőszéki jelentésekkel és felhívásokkal szembeni közigazgatási bírói út hiányáról. *Jogesetek Magyarázata,* 10(4), 17–26.

Seidman, Louis Michael (2004): The Secret Life of the Political Question Doctrine. *John Marshall Law Review,* 37, 441–480.

Siegel, Thorsten (2024): *Allgemeines Verwaltungsrecht.* Heidelberg: C. F. Müller.

Trócsányi László (2020): A közigazgatási bíráskodás: de lege lata és de lege ferenda – Adalék egy jogalkotási kísérlethez. *Magyar Jog,* 67(2), 88–94.
Varga Zs. András (2014): Közigazgatás és jogalkotás. In Csehi Zoltán et al. (szerk.): *(L)ex Cathedra et Praxis: Ünnepi kötet Lábady Tamás 70. születésnapja alkalmából.* Budapest: Pázmány Press, 541–555.
Vosskuhle, Andreas – Eifert, Martin – Möllers, Christoph szerk. (2022): *Grundlagen des Verwaltungsrechts.* München: C. H. Beck.

Dr. Deák Péter Mihály PhD, bírósági titkár a Fővárosi Ítélőtábla Közigazgatási Kollégiumában, egyetemi adjunktus az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Római Jogi és Összehasonlító Jogtörténeti Tanszékén. Jogtörténeti kutatásai főként a római családjog területére koncentrálnak, de több más témájú publikáció szerzője vagy szerkesztője is. Közigazgatási (eljárás)jogi kutatásait bírósági tevékenységével összefüggésben folytatja.